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

## PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny kommunallag, som ersätter kommunallagen från 1995. Kommunallagen föreslås fortfarande vara en allmän lag gällande kommunens förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. I lagförslaget beaktas förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö och i de kommunala förvaltningsstrukturerna samt förändringarna i lagstiftningen. Det föreslås att lagens struktur och begrepp ses över.

Lagens syfte, kommunens verksamhetsidé, lagens tillämpningsområde och de viktigaste definitionerna ska regleras i de allmänna bestämmelserna. Kommunens syfte ska vara att främja förverkligandet av kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt planmässigheten och den ekonomiska hållbarheten i kommunens verksamhet. Det föreslås att i lagen tas in det nya begreppet kommunens verksamhet, vilket utöver den juridiska kommunkoncernen omfattar samarbete mellan kommuner, verksamhet som grundar sig på kommunens ägande samt köpta tjänster. Kommunallagen ska tillämpas på kommunens ekonomi och förvaltning, om inte annat bestäms i lag. Koncernperspektivet beaktas speciellt i bestämmelserna om ledning och ekonomi.

Det föreslås att kommunens verksamhetsområde och uppgifter regleras i lagen på ett allmänt plan. Det föreslås nya bestämmelser om kommunens organiseringsansvar och om produktion av tjänster.

I bestämmelserna om förhållandet mellan staten och kommunen reformeras statens och kommunernas samrådsförfarande. Samrådsförfarandet blir en del av styrsystemet för de offentliga finanserna. Nuvarande basserviceprogram och basservicebudget ersätts av ett program för kommunernas ekonomi, som omfattar kommunekonomin som helhet och också innehåller de specifika åtgärder för balansering av kommunekonomin som genomförandet av planen för den offentliga ekonomin förutsätter.

Lagförslaget innehåller bestämmelser om kommunalval och om fullmäktiges sammansättning och uppgifter. Fullmäktige ska fortfarande vara kommunens högsta beslutande organ. Kommunen kan besluta om fullmäktiges storlek så, att endast minimiantalet fullmäktigeledamöter i kommuner med olika invånarantal bestäms i lagen. Med anledning av att kommunalvalet flyttas till april föreslås det att fullmäktiges mandattid börjar vid ingången av juni.

I lagen ingår bestämmelser om kommuninvånarnas rösträtt, initiativrätt och rätt att ta initiativ till folkomröstningar. Det föreslås att bestämmelserna om kommunens metoder för att främja invånarnas deltagande och påverkan kompletteras. I lagen samlas de bestämmelser som gäller påverkningsorgan. Kommunen ska få en ny skyldighet att tillsätta ett ungdomsfullmäktige och ett råd för personer med funktionsnedsättning, och liksom enligt gällande lag vara skyligt att tillsätta ett äldreråd. Kommunen kan tillsätta delområdesorgan, vilkas sammansättning och uppgifter regleras i lag. Dessutom stöds möjligheterna till deltagande och påverkan genom bestämmelser om kommunikation och uppgifters tillgänglighet i det allmänna datanätet.

Grundprinciperna i bestämmelserna om kommunens organ, organens sammansättning och ledningen av kommunen motsvarar gällande lag. Bestämmelserna om kommunens organ och ledning delas upp på skilda kapitel. Utöver fullmäktige ska endast kommunstyrelsen och revisionsnämnden obligatoriska organ i kommunen. I övrigt kan fullmäktige besluta om den politiska organisationen. I lagen lyfter man fram utskottsmodellen och ordförandemodellen, som stärker de förtroendevaldas ställning i beslutsfattandet. Fullmäktige kan också besluta att organens ord-

förande är förtroendevalda på hel- eller deltid.

Syftet är att förtydliga uppgifterna och arbetsfördelningen för kommunens ledning. I lagen föreskrivs om kommunstrategin, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi och i enlighet med vilken kommunen leds. Det föreslås mer detaljerade bestämmelser om kommunstyrelsens uppgifter än i gällande lag. Kommundirektören eller borgmästaren leder kommunen underställd kommunstyrelsen. Det föreslås också bestämmelser om kommunstyrelsens ordförandes uppgifter. Mellan kommunen och kommundirektören ska slutas ett direktörsavtal. För att stärka den övergripande ledningen av kommunen föreslås nya bestämmelser om ägarstyrning samt om kommunens dottersammanslutningars verksamhet och om koncerndirektiv.

De förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar förbättras genom att deras rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag utvidgas. En förtroendevald på heltid ska ha rätt till tjänste- eller arbetsledighet samt semester och andra motsvarande förmåner. Bestämmelserna om förtroendevaldas rätt att få upplysningar förtydligas. Endast den som ger sitt samtycke ska kunna väljas till ett förtroendeuppdrag. Bestämmelserna om jäv ändras så, att en medlem i styrelsen för en sammanslutning eller stiftelse är jävig då ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen behandlas i kommunens organ. Man främjar också oavhängigheten och transparensen i beslutsfattandet genom nya bestämmelser om skyldigheten för centrala förtroendevalda och tjänsteinnehavare att redogöra för sina bindningar. För att göra partifinansieringen mer transparent ska kommunerna i sina bokslut uppge beloppet av det stöd som betalts till fullmäktigegrupperna och de förtroendemannaavgifter som redovisats till partierna.

Samarbete mellan kommuner kan ha formen av samkommun, ett gemensamt organ, en gemensam tjänst eller ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift. Man strävar efter att stärka kommunens förtroendevaldas ställning i beslutsfattandet gällande samarbetet genom mer detaljerade bestämmelser än i gällande lag om samarbetsorganisationernas organ och innehållet i samarbetsavtalen.

Bestämmelserna om ledningen av kommunala affärsverk och deras organ motsvarar gällande lag. Det föreslås att bestämmelserna om kommunens ekonomi också ska gälla kommunala affärsverks ekonomi med vissa undantag.

Bestämmelserna om personalen motsvarar gällande lag.

Det föreslås att betydelsen av och innehållet i kommunens förvaltningsstadga utvidgas i bestämmelserna om besluts- och förvaltningsförfarande. I huvudsak begränsas rätten att ta över ärenden för behandling i ett högre organ (upptagningsrätten) till kommunstyrelsen. I lagen skapas möjligheter för elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande samt för att publicera kommunens kungörelser i det allmänna datanätet.

Man strävar efter att trygga en ekonomiskt hållbar verksamhet i kommunen genom att göra skyldigheten att täcka underskott mer bindande och utsträcka den att också omfatta samkommuner. Ett underskott i en kommuns eller en samkommuns balansräkning ska täckas senast inom fyra år. Om underskottet inte täcks inom den fastställda tiden, kan kommunen eller samkommunen bli föremål för ett utvärderingsförfarande. Utvärderingsförfarandet motsvarar bestämmelserna om utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning i lagen om statsandel för kommunal basservice, vilka föreslås flyttas till ekonomibestämmelserna i kommunallagen. Bestämmelserna om utvärderingsförfarande för samkommuner är helt nya. I övrigt motsvarar ekonomibestämmelserna i huvudsak gällande lag.

I bestämmelserna om granskning av förvaltningen och ekonomin kompletteras i synnerhet bestämmelserna om revisionsnämnden. Revisionsnämnden ska ha utvärderingsuppgifter, uppgifter i anslutning till revisionen och andra beredningsuppgifter. Bestämmelserna om granskningen motsvarar i huvudsak gällande lag, men i fortsättningen ska endast en revisionssammanslutning kunna vara revisor.

I kommunallagen ska också ingå bestämmelser om kommunens verksamhet på marknaden. Bestämmelserna om kommunens bolagiseringsskyldighet, undantagen från bolagiseringsskyldigheten och prissättning i verksamhet på marknaden motsvarar gällande lag. Förfarandereglerna gällande kommunens borgensförbindelser, överlåtelse av fastigheter och skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster är nya. I dem förtydligas i synnerhet förhållandet mellan de nationella bestämmelserna och EU-bestämmelserna.

I bestämmelserna om begäran om omprövning och kommunalbesvär lyfter man fram förhållandet till den allmänna lagstiftningen. Beslut ska tillkännages genom att protokollen läggs ut i det allmänna datanätet.

I propositionen föreslås det vidare att språklagen, kommunstrukturlagen och vissa andra lagar ändras.

Lagarna avses träda i kraft 2015 så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Det föreslås 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 att lagen trätt i kraft. Dessutom föreslås övergångsbestämmelser gällande bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandena samt vissa andra bestämmelserna.

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL ... 1
INNEHÅLL ... 4
ALLMÄN MOTIVERING ... 9
1 INLEDNING ... 9
1.1 Allmänt ... 9
1.2 Förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö ... 10
Befolkningsutveckling och pensioneringstakt ... 10
Flyttningsrörelse, differentiering mellan regioner och internationaliseringen i verksamhetsmiljön ... 10
Förändringar i kommun- och servicestrukturen ... 11
Förändringar i den kommunala ekonomin ... 11
Utmaningar i ledningen av kommunen ... 11
Stärkandet av kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka ... 12
Inverkan av EU-normer och kravet på konkurrensneutralitet ... 13
Den teknologiska utvecklingen och elektronisk förvaltning i kommunerna ... 13
2 NULÄGE ... 13
2.1 Grundlagen och internationella fördrag ... 13
2.2 Kommunallagen och annan lagstiftning i anslutning till den ... 15
2.2.1 Allmänna bestämmelser i kommunallagen ... 15
2.2.2 Kommunens uppgifter och kompetens ... 16
2.2.3 Förhållandet mellan staten och kommunen ... 18
2.2.4 Fullmäktige ... 20
2.2.5 Kommunens organ och ledning ... 21
2.2.6 Kommunkoncernen ... 23
2.2.7 Kommuninvånarnas rätt till inflytande ... 23
2.2.8 Förtroendevalda ... 30
2.2.9 Personal ... 33
2.2.10 Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande ... 34
2.2.11 Kommunens ekonomi ... 35
2.2.12 Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ... 36
2.2.13 Granskning av förvaltning och ekonomi ... 38
2.2.14 Samarbete mellan kommuner ... 39
2.2.15 Kommunala affärsverk ... 41
2.2.16 EU-bestämmelser som gäller kommuner och kommunens verksamhet på marknaden ... 43
2.2.17 Rättelseyrkande och kommunalbesvär ... 49
2.2.18 Bestämmelserna i språklagen om ordnandet av kommunens förvaltning och tjänster ... 50

2.3 Jämförelse av de nordiska ländernas kommunallagar ... 52
2.4 Bedömning av nuläget ... 63
2.4.1 Allmänna bestämmelser i kommunallagen ... 63
2.4.2 Kommunens uppgifter och kompetens ... 63
2.4.3 Förhållandet mellan staten och kommunen ... 65
2.4.4 Fullmäktige ... 67
2.4.5. Kommunens organ ... 70
2.4.6 Ledningen av kommunen ... 71
2.4.7 Kommunkoncernen och kommunens verksamhet ... 73
2.4.8. Kommuninvånarnas rätt till inflytande ... 75
2.4.9 Förtroendevalda ... 78
2.4.10 Personal ... 80
2.4.11 Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande ... 81
2.4.12 Kommunens ekonomi ... 81
2.4.13 Utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ... 85
2.4.14 Granskning av förvaltning och ekonomi ... 86
2.4.15 Samarbete mellan kommuner ... 90
2.4.16 Kommunala affärsverk ... 94
2.4.17 Kommunens verksamhet på marknaden ... 94
2.4.18 Begäran om omprövning och kommunalbesvär ... 97
2.4.19 Förverkligandet av de språkliga rättigheterna ... 98
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN ... 98
3.1 Målsättningar för reformen av kommunallagen ... 98
3.2 Lagens struktur och allmänna bestämmelser ... 99
3.3 Kommunens uppgifter och organiseringsansvar ... 99
3.4 Förhållandet mellan staten och kommunen ... 100
3.5 Fullmäktige ... 101
3.6 Kommuninvånarnas rätt till inflytande ... 102
3.7 Kommunens organ ... 103
3.8 Ledningen av kommunen och kommunstyrelsen ... 104
3.9 Samarbete mellan kommuner ... 106
3.10 Kommunala affärsverk ... 107
3.11 Förtroendevalda ... 107
3.12 Personal ... 108
3.13 Besluts- och förvaltningsförfarande ... 108
3.14 Kommunens ekonomi ... 110
3.15 Utvärdering i kommuner och samkommuner ... 111
3.16 Granskning av förvaltning och ekonomi ... 112
3.17 Kommunens verksamhet på marknaden ... 112
3.18 Begäran om omprövning och kommunalbesvär ... 113
3.19 Lagförslag i anslutning till propositionen ... 113
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER ... 114
4.1 Allmänt om konsekvenserna ... 114
4.2 Ekonomiska konsekvenser ... 114

Allmänt om propositionens ekonomiska konsekvenser ... 114
Konsekvenser för den offentliga ekonomin ... 115
Konsekvenser för kommunernas uppgifter ... 117
Konsekvenser för företag och arbetsgivare ... 119
4.3 Konsekvenser för kommunernas verksamhet ... 120
Tidigareläggandet av fullmäktiges mandattid ... 120
Antalet fullmäktigeledamöter ... 121
Förslag som gäller kommunens organ ... 122
Förslag som gäller ledningen av kommunen ... 123
Ägarstyrning och andra förslag som gäller kommunkoncernen ... 124
Förslag som gäller rätten att delta för kommunens invånare ... 124
Förslag som gäller de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar ... 126
Förslag som gäller kommunens verksamhet på marknaden ... 127
4.4 Konsekvenser för miljön ... 127
4.5 Samhälleliga konsekvenser ... 128
Sociala konsekvenser ... 128
Konsekvenser för människorna ... 129
Konsekvenser för könen ... 129
Konsekvenser för informationssamhället ... 130
Konsekvenser för den regionala utvecklingen ... 130
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN ... 131
5.1 Beredningsskeden ... 131
5.2 Andra beredningar som har samband med kommunallagen ... 132
5.3 Hur remissyttranden har beaktats ... 133
Remissyttrandenas viktigaste innehåll ... 133
Hur remissyttranden har beaktats ... 133
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER ... 138
DETALJMOTIVERING ... 139
1 LAGFÖRSLAG ... 139
1.1 Kommunallagen ... 139
1 kap Allmänna bestämmelser ... 139
2 kap. Kommunens uppgifter och organiseringsansvar ... 142
3 kap. Förhållandet mellan staten och kommunen ... 145
4 kap. Fullmäktige ... 148
5 kap. Kommuninvånarnas rätt till inflytande ... 152
6 kap. Kommunens organ ... 164
7 kap. Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen ... 168
8 kap. Samarbete mellan kommuner ... 181
9 kap. Kommunala affärsverk ... 191
10 kap. Förtroendevalda ... 192
11 kap. Personal ... 205
12 kap. Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande ... 207

13 kap. Kommunens ekonomi ... 220
14 kap. Granskning av förvaltning och ekonomi ... 227
15 kap. Kommunens verksamhet på marknaden ... 233
16 kap. Begäran om omprövning och kommunalbesvär ... 241
17 kap. Ikraftträdande ... 248
1.2 Kommunstrukturlagen ... 252
1.3 Språklagen ... 255
1.4 Lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten ... 256
1.5 Lagen om statsandel för kommunal basservice ... 257
1.6 Räddningslagen ... 257
1.7 Lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ... 257
1.8 Lagen om service och stöd på grund av handikapp ... 258
1.9 Arbetsavtalslagen ... 258
1.10 Lagen om kommunala tjänsteinnehavare ... 258
1.11 Statstjänstemannalagen ... 259
1.12 Lagen om sjöarbetsavtal ... 259
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER ... 259
3 IKRAFTTRÄDANDE ... 259
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING ... 260
4.1 Självstyrelse för kommunens invånare och principen om demokrati ... 260
4.2 Kravet på bestämmelser i lag ... 261
4.3 Genomförandet av finansieringsprincipen ... 261
4.4 Språkliga rättigheter som rör nationalspråken ... 262
4.5 Skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter samt offentlighetsprincipen ... 262
LAGFÖRSLAG ... 264
Kommunallag ... 264
Lag om ändring av kommunstrukturlagen ... 301
Lag om ändring av språklagen ... 303
Lag om ändring av lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten ... 304
Lag om upphävande av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice ... 305
Lag om ändring av 24 § i räddningslagen ... 306
Lag om ändring av 11 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ... 306
Lag om ändring av 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp ... 307
Lag om ändring av 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen ... 307
Lag om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare ... 308
Lag om ändring av 66 a § i statstjänstemannalagen ... 309
Lag om ändring av 2 kap. 23 § i lagen om sjöarbetsavtal ... 310
BILAGA ... 311
PARALLELLTEXT ... 311
Lag om ändring av kommunstrukturlagen ... 311
Lag om ändring av språklagen ... 315

Lag om ändring av lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten ... 317
Lag om ändring av 24 § i räddningslagen ... 319
Lag om ändring av 11 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ... 320
Lag om ändring av 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp ... 321
Lag om ändring av 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen ... 322
Lag om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare ... 323
Lag om ändring av 66 a § i statstjänstemannalagen ... 324
Lag om ändring av 2 kap. 23 § i lagen om sjöarbetsavtal ... 325

# ALLMÄN MOTIVERING

## 1 Inledning

### 1.1 Allmänt

Kommunallagen är en allmän lag gällande ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi. I kommunallagen ingår bestämmelser om kommuninvånarnas viktigaste rättigheter i anslutning till den kommunala självstyrelsen samt om invånarnas rätt att delta och påverka.

Kommunallagen är en allmän lag i vilken man utgår från att det i speciallagar inte ska ingå särskilda bestämmelser om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi, utan centrala stadganden om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi ingår endast i kommunallagen.

Med undantag för bestämmelserna om ekonomin trädde gällande lag i kraft 1995. Ekonomibestämmelserna trädde i kraft 1997. Därefter har kommunallagen delvis reviderats 22 gånger. Lagändringarna har i synnerhet gällt ställningen för kommunens personal, borgmästarsystemet, balansering av ekonomin, kommunkoncernen, kommunala affärsverk samt kommunens verksamhet på marknaden.

Sedan kommunallagen trädde i kraft har kommunernas verksamhetsmiljö genomgått stora förändringar. Fastän kommunallagen har ändrats i flera repriser, har en del av förändringarna i verksamhetsmiljön inte beaktats i tillräcklig grad och en del av dem förutsätter att kommunens verksamhet granskas som en helhet.

De viktigaste förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö gäller befolkningsutvecklingen, större kommuner och differentieringen mellan kommuner, kommunernas allt mer mångskiftande verksamhet, utmaningarna i skötseln av kommunernas ekonomi, möjligheterna till elektronisk verksamhet samt de krav EU:s konkurrensrätt ställer.

Betydelsen av att trygga balansen i kommunernas ekonomi ökar framöver i synnerhet till följd av förändringar i åldersstrukturen och flyttningsrörelsen, för att kommunens möjligheter att ordna tjänster och svara för deras finansiering ska kunna tryggas.

Allt större kommuner förutsätter att man stärker invånarnas möjligheter att delta och påverka, förutsättningarna att sköta förtroendeuppdrag samt det politiska och professionella ledarskapet och att man förtydligar arbetsfördelningen mellan dem. Den växande kommunstorleken skapar också ett behov av bestämmelser om delområdesförvaltning. Differentieringen mellan kommuner skapar ett behov av att ordna kommunens förvaltning och ekonomi olika i olika slags kommuner.

Kommunens verksamhet har blivit allt mer komplex till följd av ökat samarbete, bolagisering av verksamhet och ökad beställning av tjänster. Kommunen producerar inte längre alltid tjänsterna själv och tjänsteproduktionen fjärmas från organiseringsansvaret. Kommunstrukturen och servicestrukturen fjärmas från varandra, och den splittrade servicestrukturen och tjänsteproduktionen gör det svårare för kommunerna att styra servicen och finansieringen av den. Behovet av övergripande styrning av kommunens verksamhet förutsätter att kommunens strategiska planering och ägarstyrning stärks.

Elektroniska arbetssätt möjliggör förnyelse av kommunens beslutssystem och kommunens arbetssätt i övrigt. Elektroniska arbetssätt skapar också nya möjligheter till växelverkan mellan invånarna och kommunen. Också den stora pensionsavgången bland de kommunalt anställda skapar ett behov av att ta i bruk elektroniska arbetssätt under de kommande tio åren.

Kommunernas tjänsteproduktion har delvis blivit marknadsmässig och EU:s konkurrensrätt ställer krav på verksamheten. EU:s konkurrensrätt begränsar också kommunernas möjligheter att sköta sina uppgifter i samarbete och att stöda företagsverksamhet inom ramen för sin allmänna kompetens. EU-bestämmelserna, i synnerhet tillväxt- och

stabilitetspakten, förutsätter dessutom att den offentliga ekonomin granskas som en helhet.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering kommer kommunstrukturreformen att utgöra grunden för en total översyn av kommunlagen. I samband med reformen av kommunallagen undersöks, mot bakgrunden av nya strukturer i kommunförvaltningen och kommunernas föränderliga omvärld, särskilt den interna styrningen av kommunekonomin, kommunernas ledningssystem, de förtroendevaldas ställning, förhållandet mellan kommunallagen och speciallagar, kommundelsförvaltning samt förhållandet mellan kommunerna och marknaden.

## 1.2 Förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö

Nedan granskas de centrala förändringar i verksamhetsmiljön som ligger bakom totalrevideringen av kommunallagen.

### Befolkningsutveckling och pensioneringstakt

Av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö har många direkt eller indirekt samband med befolkningsutvecklingen. I sin befolkningsprognos från 2012 förutspår Statistikcentralen att befolkningen i arbetsför ålder (15—64-åringar) kommer att minska med 117 000 personer fram till år 2030. Försörjningskvoten, dvs. antalet barn och pensionärer per hundra personer i arbetsför ålder, stiger. Enligt prognosen skulle försörjningskvoten överstiga 60 fram till 2017 och 70 fram till 2028.

Antalet födda växer på hela landets nivå, men utvecklingen uppvisar kraftiga regionala skillnader. Redan 2008—2010 var antalet födda barn under 50 i 136 kommuner i Finland.

Förändringarna i befolkningens åldersstruktur gör det betydligt svårare för kommunerna att sörja för och finansiera servicen. I synnerhet den åldrande befolkningens kraftiga ökning innebär utmaningar för organiseringen och finansieringen av social- och hälsovårdstjänster. Omkring hälften av det uppskattade trycket på ökning av de offentliga utgifterna gäller kommunerna. Detta förutsätter ekonomisk tillväxt och att ekonomins hållbarhet stärks genom strukturella reformer samt att produktiviteten förbättras i synnerhet i kommunala sektorn.

Också den snabba pensioneringstakten bland kommunernas personal påverkar förutsättningarna för att ordna service. Enligt Kevas statistik avgår 292 000 kommunalt anställda med pension fram till 2030, vilket är mer än hälften av arbetstagarna inom kommunsektorn. Pensionsavgången fördelar sig ojämnt mellan regioner och kommuner. Kommunerna tvingas till allt hårdare konkurrens om yrkeskunnig och motiverad personal med andra arbetsgivare.

### Flyttningsrörelse, differentiering mellan regioner och internationaliseringen i verksamhetsmiljön

Flyttningsrörelsen har småningom lett till stora skillnader i åldersstruktur och födelsetal. Till största delen går flyttningsströmmarna till trakterna kring de stora stadsregionerna och deras omedelbara influensområde. Tre av fem finländare bor i någon av de tio största stadsregionerna och fyra av fem i någon av de 20 största stadsregionerna. Fyra av fem finländare bor i tätorter, fast tätorternas areal endast utgör ca 2 % av hela landets areal. Koncentrationen av produktion, arbetsplatser och befolkning till livskraftiga tillväxtcentral och landskapscentral och deras influensområden accelererar.

Den regionala segregationen leder till en att medborgarnas jämlika tillgång till service ytterligare försämras. I de växande regionerna är det speciellt utmanande att upprätthålla ett täckande servicesystem och en funktionell fysisk miljö. I regioner på tillbakagång är utmaningen att utveckla en konkurrenskraftig företagsstock och en attraktiv miljö, så att man kan upprätthålla befolkningsstocken och locka arbetskraft.

Förutom den nationella centraliseringstrenden innebär globaliseringen, dvs. den internationella ekonomiska integrationen, utmaningar för kommunerna. Risken är att de lokala företagen flyttar sin verksamhet till länder med lägre löner och kostnader eller rent

av upphör med verksamheten om den är olönsam.

Dessutom inverkar en allt mer mångkulturell och internationell befolkning på många sätt på organiseringen och genomförandet av kommunens service samt förutsätter också bl.a. att invånarnas möjligheter att påverka och delta utvecklas. Kommunerna har en viktig uppgift då det gäller att främja delaktighet och jämlikhet bland invandrare samt förhållandet mellan olika befolkningsgrupper.

Förändringar i kommun- och servicestrukturen

Under de senaste åren har kommunstrukturen och servicestrukturen förändrats bland annat till följd av kommunsammanslagningar och ökat samarbete mellan kommuner. Målet för kommun- och servicestrukturreformen 2008—2012 samt den kommunreform och servicestrukturreform inom social- och hälsovården som pågår just nu är att förnya strukturerna och koncentrera servicen till starkare helheter.

Under 2000-talet har kommunernas antal minskat med nästan en tredjedel. Det fanns 452 kommuner vid 2000-talets ingång och 320 vid ingången av 2014. Trots att speciellt de allra minsta kommunerna minskat i antal till följd av sammanslagningar är kommunstrukturen fortfarande mycket splittrad och det finns många små och resurssvaga kommuner i Finland. Endast ca etthundra finländska kommuner har mer än 10 000 invånare och det finns totalt 31 kommuner med mindre än 2 000 invånare.

Det har uppstått stora skillnader mellan kommunstrukturen och servicestrukturen under senare år. Kommunens ställning som serviceproducent har förändrats. Samarbetet mellan kommuner har ökat, kommunerna har bolagiserat funktioner och kommunal service produceras i allt högre grad av privata serviceproducenter. Utvecklingen gör det i synnerhet svårare för kommunerna att styra ordnandet och finansieringen av servicen. Bestämmelserna om valfrihet förändrar ytterligare kommunens ställning som producent av tjänster till kommuninvånarna.

Förändringar i den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren ständigt varit ansträngd, den nominella kommunala skattegraden har stigit årligen och kommunernas lånebestånd har mer än fördubblats under de senaste tio åren. Kommunerna har ständigt fått nya lagstadgade uppgifter. Däremot har serviceproduktionens strukturer inte förändrats tillräckligt. Ökningen av kommunernas utgifter har varit snabbare än i nationalekonomin i övrigt och antalet kommunalt anställda har vuxit. Detta har skett under en tidsperiod med en gynnsam försörjningskvot. Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder inverkar på Finlands ekonomiska utveckling då förutsättningarna för långsiktig tillväxt, och därmed också finansieringsbasen, försvagas. Den ekonomiska tillväxten hotar försvagas samtidigt som pensionerna samt kostnaderna för omsorg och vård av äldre växer. Hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin och den växande statsskulden påverkar också kommunernas finansiering.

Bl.a. ökningen i kommunernas skuldsättning och antalet kommuner med underskott visar på behovet av en skärpt reglering av kommunernas ekonomistyrning. Också EU-bestämmelserna förutsätter en striktare hantering av underskottet i den offentliga ekonomin. För skötseln av kommunernas ekonomi måste man säkerställa riktiga och jämförbara uppgifter om den kommunala ekonomin. Kommunerna organiserar allt mer av sina funktioner utanför själva kommunens bokföring. Då koncernbokslutsuppgifter inte statistikförs, är det svårt att få tillförlitliga och jämförbara uppgifter om kommunernas och samkommunernas ekonomi.

Utmaningar i ledningen av kommunen

Förändringarna i kommunernas arbetssätt har inverkat på ställningen för kommunens organ och ledningen av kommunen. Fullmäktige har till sin natur i högre grad blivit en utövare av kommunens strategiska beslutanderätt, och dess beslutanderätt i enskilda ärenden har delegerats till kommunstyrelsen och nämnderna och vidare till tjänsteinnehavare.

Kommunstyrelsen har i praktiken blivit ett centralt organ i kommunen, som leder kommunens förvaltning, ekonomi och verksamhet. Då kommunen utvecklats till en kommunkoncern, i vilken utöver kommunens egen organisation ingår sammanslutningar som kommunen äger ensam eller tillsammans med andra instanser, har makten koncentrerats till kommunstyrelsen.

Kommunen kan kvarstå som en sammanslutning för sina invånare som ansvarar för invånarnas välfärd och utvecklingen av kommunens livskraft endast om dess fullmäktige utöver sin formella position också har verkliga möjligheter att besluta om viktiga frågor i kommunen.

Förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, som blir allt mer komplex, förutsätter att såväl kommunens politiska som professionella ledning stärks och att arbetsfördelningen dem emellan klarläggs. T.ex. vid beredningen av svåra ekonomiska beslut borde den ansvariga tjänstemannaledningen få ett tydligare politiskt stöd än hittills. Bland annat för att ledningen ska kunna sörja för kommunens konkurrenskraft och livskraft, förnya servicestrukturerna och arbetssätten, öka effektiviteten och styra ekonomin bör kunskaps- och färdighetsnivån höjas. För att kunna förändra kommunernas ledningssystem måste man granska ledningens ställning och uppgifter samt organens ställning som en helhet.

## Stärkandet av kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

Under de senaste decennierna har medborgarnas politiska deltagande förändrats och förtroendet för de demokratiska institutionerna försvagats. Röstningsaktiviteten i kommunalval har i regel sjunkit och intresset för förtroendeuppdrag minskat. Undersökningar visar att stödet för direkt deltagande bland kommuninvånarna har ökat: medborgarna önskar fler möjligheter till direkt demokrati, såsom folkomröstningar och olika slags växelverkan som stöd för beslutsfattandet. Enbart den nuvarande direkta demokratin motsvarar inte i tillräcklig grad medborgarnas krav.

Den växande kommunstorleken kan inverka negativt på kommuninvånarnas förtroende för att demokratin funktionerar. Å andra sidan leder också en komplicerad samarbetsstruktur till att kommuninvånarnas förtroende försvagas. Dock kan den växande kommunstorleken göra att den s.k. närdemokratin förverkligas sämre och inverka bl.a. på antalet fullmäktigeledamöter och de förtroendevaldas geografiska representativitet samt göra att kommuninvånarna fjärmas från beslutsfattandet. Den växande kommunstorleken kan också skapa behov av kommundelsförvaltningar.

De allmänna förändringarna i verksamhetsmiljön såsom ändringar i åldersstrukturen, en ansträngd kommunal ekonomi, koncentrationen av sociala problem till vissa stadsdelar, fattigdom som går i arv och arbetslöshet kan innebära allt större ojämlikhet i deltagandet. Bl.a. unga, ekonomiskt mindre välbeställda, lägre utbildade och invandrare kan inte nödvändigtvis delta fullt ut i behandlingen av frågor som påverkar deras levnadsförhållanden. En förutsättning för att kunna delta är också tillräcklig kunskap, vilket förutsätter att kommunen informerar om beredningen och besluten så att alla åldersgrupper förstår.

Förändringarna i organiseringen och produktionen av tjänster samt utvecklingen mot kommunkoncerner innebär att kommuninvånarna förutom i själva kommunen också borde kunna påverka och delta i beslutsfattandet om kommunens verksamhet i vidare mening. Det ökande behovet av att utnyttja tjänster över kommungränserna förutsätter att man ser över brukarnas möjligheter att delta och påverka. Datatekniken gör det möjligt att skapa nya former för växelverkan.

Skötseln av förtroendeuppdrag kräver numera allt mer tid, vilket kan påverka vem som söker sig till förtroendeuppdrag och de förtroendevaldas sociala representativitet. Detta kan vara ett problem också ur med tanke på växelverkan mellan kommuninvånarna och de förtroendevalda. En fungerande representativ demokrati förutsätter att man stärker verksamhetsförutsättningarna för de förtroendevalda.

Inverkan av EU-normer och kravet på konkurrensneutralitet

Finlands medlemskap i Europeiska unionen har inneburit nya krav på kommunernas verksamhet. Bl.a. konkurrensrätten, bestämmelserna om statligt stöd och upphandlingslagstiftningen, vilka hör till EU:s bestämmelser om den inre marknaden, gäller också kommunernas verksamhet. EU-bestämmelserna begränsar delvis kommunernas möjligheter att sköta uppgifter i sin egen organisation, att stöda företagsverksamhet på kommunens område samt att sköta uppgifter i samarbete.

I synnerhet EU:s konkurrensrätt och bestämmelser om statligt stöd är inte allmänt kända i kommunerna, fast de tillämpas både i EU:s och nationella domstolar. Då kommunernas verksamhet i högre grad riktar sig till marknaden finns det också nationellt behov av att klarlägga frågor om konkurrensneutralitet.

EU:s inre marknadspolitik inverkar också på kommunernas egen tjänsteproduktion, eftersom den omfattar sådana uppgiftsområden som i Finland i hög grad hör till kommunernas ansvar. Bestämmelserna om valfrihet i detta sammanhang utvidgas som bäst till att gälla mellan medlemsstater. På nationell nivå har man redan tagit i bruk bestämmelser om valfrihet bl.a. inom hälsovården. Man bör bedöma om det ännu finns skäl att endast erbjuda tjänster till kommunens invånare. Samtidigt ökar behovet av ett enhetligt ersättningssystem mellan kommunerna och en ökad brukardemokrati.

Europeiska unionen utfärdade våren 2014 nya direktiv om offentlig upphandling. I Finland har det ansetts svårt att tillämpa upphandlingslagen på samarbete mellan kommuner. Upphandlingslagstiftningen och dess förhållande till samarbete mellan kommuner kunde förtydligas också i kommunallagen.

Den teknologiska utvecklingen och elektronisk förvaltning i kommunerna

Sedan kommunallagen trädde i kraft har användningen av datateknik blivit allmänt och de elektroniska lösningarna har skapat många nya möjligheter. Förändringarna i verksamhetsmiljön under den närmaste framtiden, såsom ett minskat antal arbetande personer samt växande krav på ökad effektivitet och produktivitet, tvingar också kommunerna att utveckla nya IT-lösningar till stöd för verksamheten. Genom elektroniska lösningar kan man bl.a. öka kommuninvånarnas självbetjäning och effektivera arbetsprocesserna.

I kommunernas förvaltning kan man utnyttja elektroniska arbetssätt bl.a. i kommunens beslutsprocesser och genom att övergå till elektronisk dokumenthantering. Man borde i högre grad kunna hålla organens sammanträden oberoende av tid och plats med hjälp av elektroniska metoder. Kommunerna bör också utveckla nya former för information, deltagande och påverkan med hjälp av IT.

## 2 Nuläge

### 2.1 Grundlagen och internationella fördrag

Finlands grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Den kommunala självstyrelsens grunder regleras i 121 § i grundlagen, som ersatte 51 § 2 mom. i regeringsformen.

Enligt 121 § i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Det finns alltså ett krav på demokrati i kommunernas förvaltning. I 2 mom. förutsätts att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Med de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning avses bl.a. utövandet av kommunens högsta beslutanderätt, grunderna för ordnandet av kommunens övriga förvaltning och de viktigaste rättigheterna gällande deltagande för kommunens invånare. I enlighet med självstyrelseprincipen demokratin i kommunernas beslutssystem garanteras i lag, vilket framför allt innebär kommuninvånarnas rätt att välja sina organ samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de organ invånarna valt (regeringens proposition till Riksdagen med förslag till grundlag, RP 1/1998 rd). Med stöd av den bestämmelse som nämns

ovan omfattar kravet på reglering i lag också de uppgifter som åläggs kommunerna. Det hör till principerna för den kommunala självstyrelse att kommunen själv bör kunna besluta vilka uppgifter den åtar sig med stöd av självstyrelsen, och att kommunen inte kan ges uppgifter i bestämmelser på lägre nivå än lag (RP 1/1998 rd, s. 176). I 121 § 3 mom. i grundlagen slås dessutom fast att kommunerna har beskattningsrätt och förutsätts att bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Demokratiprincipen bekräftas i 2 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 2 mom. hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I synnerhet den kommunala självstyrelsen har stor betydelse för hur demokratin förverkligas (RP 1/1998 rd, s. 74). Enligt rättsstatsprincipen som formuleras i paragrafens 3 mom. ska dessutom all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. På lagstiftningen gällande kommuner inverkar framför allt kravet på att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag. Kommunen är en del av den offentliga makten och kan påverka enskildas rättsliga ställning samt definiera deras rättigheter och skyldigheter. Behörigheten att ingripa i den enskildas ställning förutsätter dock alltid en exakt bestämmelse i lag. Dessutom återspeglas rättsstatsprincipen i bestämmelserna om kommunens rättsliga ställning. Eftersom kommunen är en separat juridisk person i förhållande till staten, förutsätts i regel att dess skyldigheter grundar sig på lag och inte på bestämmelser på lägre nivå.

De grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. i grundlagen påverkar kommunerna på många sätt. Kommunerna är en del av det allmänna, vars uppgift det enligt 22 § i grundlagen är att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Viktiga ur kommunernas synvinkel är speciellt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, för vilkas genomförande kommunerna i stor utsträckning bär det praktiska ansvaret. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 16 § i grundlagen ska det allmänna trygga var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning samt säkerställa lika möjligheter att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt grundlagen sköter kommunerna uppgifter som förverkligar de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i enlighet med vad som åläggs dem i lag. Kommunernas skyldigheter i anslutning till dessa rättigheter regleras alltså i den lagstiftning som kompletterar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Demokratiprincipen preciseras i grundlagens bestämmelser om rösträtt och rätt till inflytande. Enligt 14 § i grundlagen har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar. Enligt 6 § i grundlagen ska barn och unga ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Det allmänna skall främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller hans eller hennes livsmiljö eller honom eller henne själv. Den grundläggande rätten till god förvaltning (21 §) innefattar bland annat rätten att bli hörd vid handläggningen av ett förvaltningsärende. Möjligheter till deltagande garanteras också i grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet och offentlighet (12 §), mötes- och föreningsfrihet (13 §) samt rätten till eget språk och egen kultur (17 §).

Jämlikhetskravet i 6 § i grundlagen gäller alla som tillämpar lag, också kommuner. Enligt regeringens proposition gällande grundlagsreformen innebär bestämmelsen ett förbud mot godtycklighet och ett krav på att lika fall ska behandlas lika. Jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet som kompletterar den är centrala principer bl.a. då man fastställer gränserna för kommunens allmänna kompetens.

I 122 § i grundlagen föreskrivs om de principer som ska iakttas i administrativa indelningar och i kommunindelningen. Enligt paragrafens 1 mom. ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Vidare ställs i 122 § 2 mom. krav på att bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag.

Då man överför uppgifter från kommuner till företag ska begränsningarna i 124 § i grundlagen beaktas. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag. Betydande utövande av offentlig makt hör alltid till en myndighet. 125 § i grundlagen om behörighetsvillkor och allmänna utnämningsgrunder för tjänster gäller också kommuner.

Då lagar stiftas som gäller kommuner ska man utöver grundlagen beakta skyldigheterna enligt den europeiska stadgan om lokal självstyrelse, (FördrS 65 och 66/1991) som godkänts av Europarådet. Stadgan sattes i kraft i Finland genom en förordning (1181/1991) den 1 oktober 1991. I princip utgör stadgan direkt tillämpbar rätt i domstol, men dess definitioner är så allmänna att de i praktiken främst tillämpas som tolkningsprinciper som stöder självstyrelsen. Störst betydelse har stadgan då lagar stiftas. Den finländska kommunalförvaltningen uppfyller vanligen väl stadgans krav.

Enligt artikel 9.2 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse ska de lokala myndigheternas resurser vara tillräckliga i förhållande till de uppgifter de åläggs i grundlag och andra lagar. Denna så kallade finansieringsprincip, i vilken vikten av tillräcklig finansiering betonas, erkänns i Finland även om den inte explicit nämns i grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om grundlagsreformen (GrUB 25/1994 rd) att "bestämmelser om eventuella nya uppgifter och skyldigheter som orsakas kommunerna på grund av grundlagsreformen ska ges i lag. Då man bestämmer om uppgifterna ska man också se till, att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter." I sina utlåtanden på senare tid (GrUB 16/2014, 34/2013, 30/2013, 12/2011, 41/2010) har grundlagsutskottet varit mer benäget än tidigare att också ta ställning till hur finansieringsprincipen förverkligas samt fäst uppmärksamhet vid att också den enskilda kommunens situation ska beaktas vid bedömningen av huruvida finansieringsprincipen förverkligas.

## 2.2 Kommunallagen och annan lagstiftning i anslutning till den

### 2.2.1 Allmänna bestämmelser i kommunallagen

I 1 § i kommunallagen föreskrivs om de centrala principerna för den kommunala självstyrelsen, vilka är självstyrelse för kommunens invånare och ett demokratiskt beslutssystem. I bestämmelsen preciseras bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagen, dvs. då kommunallagen stiftades ännu i regeringsformen.

Enligt paragrafens 2 mom. behandlar och beslutar fullmäktige som valts av invånarna om de frågor som hör till kommunens kompetens. I 13 § i kommunallagen ingår en förteckning på fullmäktiges lagstadgade uppgifter. Åtminstone de uppgifter som nämns i förteckningen kan anses höra till kommunens kompetens. I lag kan man delegera beslutanderätt från kommunen till andra myndigheter. Vidare kan fullmäktige själv delegera sin beslutanderätt till en lägre myndighet. Fullmäktige kan själv bedöma hur omfattande eller detaljerade beslut det fattar i frågor som hör till dess kompetens.

Kommunens invånare påverkar hur kommunens beslutanderätt utövas genom val av fullmäktige. Principen om representativ demokrati i kommunens förvaltning utesluter inte direkt deltagande för kommuninvånarna. I 1 § 2 mom. andra meningen i kommunallagen hänvisas till folkomröstning och invånarnas rätt att i övrigt delta i och påverka förvaltningen av kommunen.

Vidare föreskrivs i 1 § 3 mom. om kommunens verksamhetsidé, enligt vilken kommunens roll är att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt om-

råde. Kommunen strävar till att främja välfärden för de invånare som bor på dess område utifrån deras behov. Kommunen främjar livskraften på sitt område och en hållbar utveckling enligt vad kommunens lokala förhållanden och behov förutsätter.

Enligt kommunallagens allmänna bestämmelser är kommunallagen en allmän lag som ska iakttas i kommunens förvaltning (3 §). I kapitlet ingår också bestämmelser om kommunmedlem (4 §), kommunens namn (5 §) samt kommunvapen (6 §).

Vidare föreskrivs i kommunallagens allmänna bestämmelser om kommunens uppgifter, kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden samt om förhållandet mellan staten och kommunen, vilka behandlas nedan.

### 2.2.2 Kommunens uppgifter och kompetens

Allmänna stadganden om kommunens uppgifter och skötseln av dem ingår i 2 § i kommunallagen. Enligt 1 mom. sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fråntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt än genom lag. Enligt 2 mom. kan kommunen med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse.

Enligt kommunallagen har kommunen alltså 1) sådana uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen, vilka utgör kommunens såkallade allmänna kompetens, 2) lagstadgade uppgifter, vilka utgör kommunens speciella kompetens, och 3) så kallade uppdragsbaserade uppgifter som kommunen åtagit sig med stöd av avtal.

*Allmän kompetens*

Kommunens allmänna kompetens har ansetts utgöra en av grundstenarna i den kommunala självstyrelsen. I paragrafen om kommunalsjälvstyrelse i grundlagen nämns inte uttryckligen kommunens allmänna kompetens. I regeringens proposition gällande grundlagen (RP 1/1998) konstateras ändå, att "till principen om självstyrelse för kommunens invånare hör, att kommunen själv ska kunna besluta vilka uppgifter den åtar sig med stöd av sin självstyrelse." Enligt artikel 1 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse utgör den allmänna kompetensen en central del av den lokala självstyrelsen. Enligt artikeln avses med lokal självstyrelse de lokala myndigheternas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

Allmänna bestämmelser om kommunens allmänna kompetens ingår i 2 §. Genom en flexibel reglering har man eftersträvat att kommunerna vid behov ska kunna anpassa sin verksamhet enligt varierande förhållanden och behov. Flexibiliteten syftar också till att möjliggöra att olika kommuner kan ha olika verksamhetsområden.

Man har ansett att den allmänna kompetensen begränsar de principer som utformats i rättspraxis och doktrin. I den traditionella kompetensläran styr och begränsar den allmänna kompetensens kriterier vilka uppgifter kommunen kan åta sig och hur den sköter dem. En del av dessa principer är de samma som de allmänna rättsprinciper som regleras i 6 § i förvaltningslagen (434/2003). Till dessa hör likställighets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen, kravet på lika behandling och förbudet mot missbruk av prövningsrätten. I etablerad rättspraxis har man dessutom ansett att följande principer avgränsar den allmänna kompetensen: främjande av invånarnas välfärd, lokal förankring, förbudet mot privat stöd, subsidiaritet och arbetsfördelning med andra myndigheter samt spekulationsförbudet. Man har också ansett att kommunen inte får bedriva renodlat kommersiell eller industriell verksamhet.

Enligt principen om allmännytta ska verksamheten medföra allmän nytta för kommunen. Alla kommunmedlemmar måste inte dra direkt nytta av verksamheten. Kommunen kan sköta sådan verksamhet som anses godtagbar, ändamålsenlig och lämplig. Enligt principen om lokal förankring bör kommunens verksamhet begränsa sig till kommunens område och kommunmedlemmarna. Till

kommunens rätt att bedriva näringsverksamhet har man dock endast tagit ställning i ett fåtal fall. Kommunens allmänna kompetens har också ansetts begränsa kommunens rätt att grunda bolag. I rättspraxis har man bl.a. ansett att kommunen får bedriva bilskolverksamhet i samband med yrkesundervisning.

Enligt likställighetsprincipen ska kommunen bemöta alla kommunmedlemmar jämlikt. Enligt ändamålsenlighetsprincipen får kommunen inte genom sitt agerande gynna främmande syften, utan verksamheten ska främja skötandet av kommunens grunduppgift. Enligt objektivitetsprincipen ska kommunen agera objektivt och sakligt. Enligt proportionalitetsprincipen bör kommunen använda sådana medel som är behövliga och nödvändiga för att uppnå målen. Enligt spekulationsförbudet får kommunen inte åta sig uppgifter enbart för att eftersträva ekonomisk vinst. Spekulationsförbudet har också ansetts innebära att kommunen inte får placera i eller stöda projekt med hög risk. Verksamhetens primära syfte ska vara att främja kommuninvånarnas välfärd. Enligt subsidiaritetsprincipen får kommunen inte börja sköta en sådan verksamhet som traditionellt skötts av privata sektorn. Om privata sektorn inte klarar av att fullfölja sina uppgifter och om ett allmänt intresse kräver det, kan kommunen åta sig uppgiften i fråga.

Rättspraxis rörande den allmänna kompetensens gränser är begränsad och rättsfallen är gamla. Kommunens viktigaste uppgifter inom den allmänna kompetensen gäller främjande av näringsverksamhet samt bidrag, borgensförbindelser och lån som beviljas till olika mottagare. Kommunerna bedriver också näringsverksamhet inom ramen för sin allmänna kompetens.

*Lagstadgade uppgifter*

Merparten av kommunernas uppgifter baserar sig på speciallagstiftning. Genom lag har kommunerna framför allt getts uppgifter som främjar medborgarnas välfärd. Också de uppgifter som baserar sig på speciellagstiftning ordnas i kommunerna enligt principerna för självstyrelsen. I skötseln av uppgifter som baserar sig på speciallagstiftning ska kommunen följa lagen i fråga.

Allmänna bestämmelser om skötseln av kommunens uppgifter ingår i 2 § 3 mom. i kommunallagen. Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänsteproducenter.

Den omfattning i vilken kommunen kan beställa tjänster av privata aktörer begränsas av 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. En ytterligare förutsättning är att det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges till myndigheter. De kommunala myndigheterna ska alltså själva utföra sådana uppgifter som hör till deras myndighetskompetens och kan inte överföra dem på privata serviceproducenter.

Kommunerna har också lagstadgade skyldigheter att sköta vissa uppgifter i samarbete. Det obligatoriska samarbetet har traditionellt gällt specialsjukvården och specialomsorgen, men under senare år har det utvidgats också till primärhälsovården och socialvården samt räddningsväsendets, miljöhälsovårdens och landsbygdsförvaltningens uppgifter.

*Uppdragsbaserade uppgifter*

Kommunen kan inom ramen för sina resurser genom avtal åta sig någon annan offentlig sammanslutnings, såsom statens, en församlings eller Folkpensionsanstaltens, uppgifter om både kommunen och den andra offentliga sammanslutningen anser att det är ändamålsenligt. Sådana uppgifter som hör till en annan offentlig sammanslutnings ansvarsområde omfattas inte av självstyrelsen. Parterna avtalar sinsemellan om hur uppgifterna ska skötas. Utgångspunkten är att kommunen ska få full kompensation för uppgifter som den sköte för någon annans räkning. Med stöd av speciallagstiftning kan en kommun numera

genom avtal åta sig att sköta bland annat förlikningsverksamhet i brottmål och tvistemål.

2.2.3 Förhållandet mellan staten och kommunen

Bestämmelser om förhållandet mellan staten och kommunen ingår i 8—8 b § i kommunallagen. I dessa paragrafer regleras finansministeriets ställning som den myndighet som allmänt följer kommunernas verksamhet och ekonomi, regionförvaltningsverkets roll som övervakare av lagligheten i kommunernas verksamhet och statens och kommunernas samrådsförfarande. Statens och kommunernas samrådsförfarande består av basserviceprogramförfarandet och behandlingen av frågor i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi. Finansministeriet koordinerar behandlingen av kommunala frågor i statsrådet. Ministeriet samlar in och producerar uppgifter om kommunernas verksamhet och ekonomi till stöd för det politiska beslutsfattandet, i synnerhet för beredningen av författningar och statsbudgeten. Finansministeriet övervakar inte lagligheten i enskilda kommunala beslut. Däremot kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen i enskilda beslut iakttar gällande lagar.

Finansministeriet ser också till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. I praktiken förverkligas detta till stor del genom att finansministeriet direkt deltar i beredningen av lagstiftning som hör till ett sektorministeriums beredningsansvar och ger utlåtanden om lagförslag. Dessutom behandlas all lagstiftning som berör kommunerna och principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning som finns i anslutning till finansministeriet. Till delegationens uppgifter hör bland annat att säkerställa att de lagförslag som berör kommunerna uppfyller de krav som den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen ställer.

*Basserviceprogramförfarandet*

Med basserviceprogramförfarandet avses basserviceprogrammet och basservicebudgeten. Enligt kommunallagen innehåller basserviceprogrammet en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, av den kommunala ekonomins utveckling och kommunernas förändrade uppgifter samt ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I basserviceprogrammet bedöms dessutom behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter samt utvecklandet av uppgifterna och förbättrandet av produktiviteten. Också i basservicebudgeten bedöms den kommunala ekonomins utveckling. Dessutom bedöms budgetpropositionens inverkan på den kommunala ekonomin.

I basserviceprogrammets och basservicebudgetens innehåll betonas den allmänna beskrivningen av den kommunala ekonomin, kommunernas inkomster och utgifter och, som namnet säger, kommunernas lagstadgade uppgifter och finansieringen av dem. I basserviceprogramförfarandet avses med basservice alla de tjänster som enligt specialagstiftningen hör till kommunsektorns organiserings- och finansieringsansvar. Störst vikt fästs vid lagstadgade, statsbidragsberättigade tjänster inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kultursektorn, eftersom kostnaderna för dem har motsvarat mer än tre fjärdedelar av kommunernas totala utgifter.

Beredningen av basserviceprogrammet och basservicebudgeten är en del av beredningen av rambeslutet om statsfinanserna. Basserviceprogrammet uppgörs i samband med rambeslutet om statsfinanserna och basserviceprogrammets sammanfattning är en del av rambeslutet. Basserviceprogrammet görs för en fyraårsperiod som motsvarar ramperioden. Basservicebudgeten i din tur görs årligen i samband med statens budgetproposition och

den är en del av budgetpropositionens allmänna motiveringar. Basserviceprogrammets och basservicebudgetens politiskt bindande verkan baserar sig på att de är en del av statens budget- och ramprocess. T.ex. införande av nya tjänster eller utvidgning av nuvarande tjänster som hör till kommunernas organiserings- och finansieringsansvar kan alltså inte beredas i de olika ministerierna vid sidan om basserviceprogramförfarandet.

Basserviceprogramförfarandet är en del av statens och kommunernas samrådsförfarande. Samrådsförfarandet koordineras inom statsrådet av finansministeriet. Kommunerna representeras i samrådsförfarandet av Finlands Kommunförbund. Kommunförbundet har lagstadgad representation i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. De politiska riktlinjer som ingår i basserviceprogrammet och basservicebudgeten bereds i en ministerarbetsgrupp som tillsätts för regeringsperioden. Till denna del har Finlands Kommunförbunds representation i praktiken förverkligats så att Kommunförbundets representanter deltagit i ministerarbetsgruppens arbete som permanenta sakkunniga.

Basserviceprogramförfarandet utgör ett samrådsförfarande mellan staten och kommunerna, i vilket inga juridiskt bindande avtal görs mellan staten och kommunerna. Enligt grundlagen utövas budgetmakten av riksdagen och Finlands Kommunförbund har inte behörighet att sluta bindande avtal för kommunernas räkning då dessa enligt grundlagen åtnjuter självstyrelse.

Basserviceprogramförfarandet syftar till att stärka den tvärsektoriella behandlingen av kommunala frågor som en helhet i statrådet. Enligt lagen utarbetas basserviceprogrammet och basservicebudgeten av finansministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet och vid behov andra ministerier. I praktiken har också många andra ministerier än de som nämns i lagen deltagit i beredningen av basserviceprogrammet bland annat för att alla regeringspartier ska vara representerade i ministerarbetsgruppen för basserviceprogrammet.

*Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning*

Med statens och kommunernas samrådsförfarande avses utöver basserviceprogramförfarandet, behandlingen av frågor i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning som finns i anslutning till finansministeriet.

Delegationen har till uppgift att behandla lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi. Dessutom bereder delegationen den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ingår i basserviceprogrammet. Delegationen ger också akt på att basserviceprogrammet beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna.

Bestämmelser om närmare uppgifter för delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och om dess sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet. Till delegationens uppgifter hör att behandla sådana regeringspropositioner som berör kommunernas förvaltning och ekonomi, att behandla de delar av statens budgetproposition som berör den kommunala ekonomin, att bedöma den kommunala ekonomins utveckling och att göra förslag för att utveckla den.

I delegationen, som leds av förvaltnings- och kommunministern, är också finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och Finlands Kommunförbund representerade. Av ledamöterna representerar hälften olika ministerier och hälften Kommunförbundet.

För beredningen av ärenden har delegationen en ekonomisektion, en utvärderingssektion och en sektion för bedömning av ekonomiska konsekvenser. Ekonomisektionen bereder bedömningen av den kommunala ekonomins utveckling. Utvärderingssektionen koordinerar utvärderingen av den kommunala basservicen. Sektionen för bedömning av ekonomiska konsekvenser utvecklar och utvärderar metoder och handlingsmodeller för bedömning av de ekonomiska konse-

kvenserna av de kommunala uppgifterna, speciellt inom ramen för den konsekvensbedömning som ingår i regeringens propositioner. Bedömningen av finansieringens tillräcklighet utvecklas objektivt så att prognostiseringen av utgifterna förbättras och den kommunala ekonomins stabilitet stärks.

### 2.2.4 Fullmäktige

Bestämmelser om fullmätige ingår i 2 kap. i kommunallagen. I det kapitlet ingår bestämmelser om kommunalval, om antalet ledamöter i fullmäktige, om ersättare i fullmäktige, om fullmäktiges ordförande och vice ordförande, om fullmäktiges uppgifter, om delegering av fullmäktiges beslutanderätt, om fullmäktiges arbetsordning, om fullmäktiges sammanträden samt om fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet.

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses genom kommunalval som hålls vart fjärde år. Fullmäktigeledamöternas mandattid börjar vid ingången av det kalenderår som följer på valet.

Enligt lagens 10 § är antalet fullmäktigeledamöter beroende av kommunens invånarantal. Ledamöterna i fullmäktige väljs enligt antalet invånare i kommunen enligt följande: högst 2 000 invånare 17 ledamöter, 2 001—4 000 invånare 21 ledamöter, 4 001—8 000 invånare 27 ledamöter, 8 001—15 000 invånare 35 ledamöter, 15 001—30 000 invånare 43 ledamöter, 30 001—60 000 invånare 51 ledamöter, 60 001—120 000 invånare 59 ledamöter, 120 001—250 000 invånare 67 ledamöter, 250 001—400 000 invånare 75 ledamöter, över 400 000 invånare 85 ledamöter. Fullmäktige i en kommun med högst 2 000 invånare kan besluta att det ska väljas ett mindre udda antal ledamöter i fullmäktige än 17, dock inte färre än 13.

Till ersättare för fullmäktigeledamöterna väljs av de första icke invalda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista som uppträtt i kommunalvalet ett lika stort antal som antalet ledamöter, dock minst två.

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och ett behövligt antal vice ordförande. Ordföranden och viceordförandena väljs för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har fattat beslut om en kortare mandattid. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning.

Kommunernas beslutanderätt utövas av fullmäktige om inte beslutanderätten enligt en uttrycklig bestämmelse eller ett i behörig ordning gjort delegeringsbeslut hör till någon annan myndighet. Fullmäktige fattar de viktigaste och mest vittbärande besluten i kommunen. I 13 § i kommunallagen ingår en förteckning på fullmäktiges viktigaste uppgifter. Enligt den paragrafen ska fullmäktige fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi samt om principerna för koncernstyrningen, grunderna för hur förvaltningen skall organiseras, grunderna för ekonomin, finansieringen och placeringsverksamheten samt budgeten, grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering, de allmänna grunderna för de avgifter som skall tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer, de mål för verksamheten och ekonomin som skall ställas upp för kommunens affärsverk, ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet, val av ledamöter i kommunens organ, grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner, val av revisorer, godkännande bokslutet och ansvarsfrihet, samt om annat som fullmäktige enligt stadganden och bestämmelser skall besluta om.

Arbetsformerna på fullmäktiges möten regleras i fullmäktiges arbetsordning. Där ska ingå bestämmelser om fullmäktiges verksamhet, om kallande av en ersättare och om behandlingen av fullmäktigeledamöternas motioner. Ytterligare ska i arbetsordningen ingå bestämmelser om fullmäktigegrupper som fullmäktige har bildat för arbetet i fullmäktige. Om fullmäktigegrupper föreskrivs i 15 b § i kommunallagen. För arbetet i fullmäktige kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper. Kommunen kan för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsförutsättningar stödja verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka.

2.2.5 Kommunens organ och ledning

Bestämmelser om kommunens övriga förvaltning ingår i 3 kap. i kommunallagen. I kapitlet ingår bestämmelser om godkännandet av instruktioner för organiseringen av förvaltningen, om kommunkoncernen, om kommunens organ och deras sammansättning, om mandattid för och val av ledamöter i organen, om organens ordförande och viceordförande, om återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid, om tillfälliga utskott, om kommunstyrelsen, om kommundirektör och borgmästare, om biträdande borgmästare, om uppsägning av kommundirektören och om koncernledningen.

*Kommunens organ*

Fullmäktige beslutar om grunderna för ordnandet av kommunens förvaltning i instruktioner, i vilka ska regleras den grundläggande strukturen för kommunens politiska organisation och personalorganisation samt hur befogenheterna och uppgifterna ska fördelas mellan de olika organen och tjänsteinnehavarna.

Kommunstyrelsen och revisionsnämnden är, utöver fullmäktige och de nämnder som förutsätts i vallagarna, de enda obligatoriska organen i en kommun. I övrigt står det kommunen fritt att ordna sin egen politiska organisation. Fullmäktige kan tillsätta nämnder som underställda kommunstyrelsen ska sköta uppgifter av bestående natur. Dessutom kan fullmäktige tillsätta direktioner för skötseln av affärsverk eller andra institutioner eller uppgifter. Kommunstyrelsen, och med stöd av ett fullmäktigebeslut även andra organ, kan tillsätta kommittéer för att sköta en viss uppgift. Angående kommunstyrelsens, nämnders och direktioners sektioner gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om organet i fråga.

Fullmäktige beslutar om organens sammansättning. Fullmäktige kan bestämma i en instruktion, att till medlemmar i kommunstyrelsen och i en viss nämnd endast kan väljas ledamöter och ersättare i fullmäktige. Fullmäktige kan besluta att något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion och att ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller servicebrukarna. Fullmäktige kan också besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i ett organ som tillsatts för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen utses på förslag av invånarna i delområdet och att ledamöterna skall vara bosatta inom delområdet i fråga, samt att i ett organ i en tvåspråkig kommun skall tillsättas en sektion för vardera språkgruppen. Sektionens ledamöter ska väljas bland personer som hör till språkgruppen ifråga.

Ledamöterna i organen utses för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har fattat beslut om en kortare mandattid eller något annat bestäms i kommunallagen. När ett organ utser ledamöterna i en sektion fattar organet beslut om mandattiden. Ledamöterna i kommunstyrelsen, revisionsnämnden och andra nämnder utses vid ett sammanträde som fullmäktige håller i juni.

Fullmäktige eller ett annat organ som ansvarar för valet utser bland dem som valts till ledamöter en ordförande och ett tillräckligt antal vice ordförande för organet.

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller en samkommuns organ eller till ett organ som är gemensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet. Fullmäktige kan även under pågående mandattid återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om denne inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Saken blir anhängig genom kommunstyrelsens förslag eller genom ett initiativ som gjorts av minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige.

Fullmäktige skall bland sina ledamöter tillsätta ett tillfälligt utskott för att bereda ett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag, uppsägning av kommundirektören eller förflyttning av kommundirektören till andra uppgifter. Utskott kan också tillsät-

tas för avgivande av utlåtanden och granskning av förvaltningen.

*Ledningen av kommunen*

Bestämmelser om kommunstyrelsen, kommundirektör och borgmästare ingår i 23—25 § i kapitlet om kommunens övriga förvaltning.

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi, beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och tillsynen över beslutens laglighet. Kommunstyrelsen ska också bevaka kommunens intresse samt företräda kommunen och föra kommunens talan, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan. Kommunstyrelsen eller någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet ger vid behov dem som företräder kommunen i olika sammanslutningars, institutioners och stiftelsers förvaltningsorgan anvisningar om hur kommunen ska ställa sig till de frågor som behandlas.

Fullmäktige beslutar om kommunens ledningssystem och väljer antingen en kommundirektör eller borgmästare för kommunen. Kommundirektörs- och borgmästarmodellen är alltså varandra uteslutande ledningssystem. Kommundirektören står i tjänsteförhållande till kommunen och borgmästaren är förtroendevald i kommunen och ordförande för kommunstyrelsen. Bägge leder kommunens förvaltning, ekonomi samt övriga verksamhet. Borgmästarmodellen har varit möjlig sedan augusti 2006 och hittills har två kommuner tagit den i bruk.

Kommundirektören kan väljas tills vidare eller för viss tid. En borgmästare kan väljas högst för fullmäktiges mandattid. En borgmästares mandattid fortgår tills en ny borgmästare eller kommundirektör har blivit vald. I kommunallagen ingår också bestämmelser om val av kommundirektör och borgmästare samt om övergången från kommundirektörssystemet till borgmästarsystemet.

Både kommundirektören och borgmästaren har rätt att föra kommunstyrelsens talan och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Kommundirektörens och borgmästarens uppgifter grundar sig vidare på bestämmelser i instruktioner samt på fullmäktiges och kommunstyrelsens beslut. Kommundirektören är huvudansvarig för beredningen och föredragningen av ärenden i kommunstyrelsen. I borgmästarmodellen är borgmästaren eller en tjänsteinnehavare som nämns i en instruktion föredragande.

En kommun kan vid sidan av borgmästaren ha biträdande borgmästare. En biträdande borgmästare väljs av fullmäktige. Biträdande borgmästaren är en förtroendevald vars mandattid är högst borgmästarens mandattid. I kommunens förvaltningsstadga föreskrivs det om biträdande borgmästarens uppgifter.

Fullmäktige kan säga upp en kommundirektör eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter, om han eller hon har förlorat fullmäktiges förtroende. Saken blir anhängig genom kommunstyrelsens förslag eller genom ett initiativ som gjorts av minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige. För fattande av ett beslut om uppsägning krävs det att två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöter understöder det.

Uppsägning av borgmästare regleras i 21 § som gäller återkallande av förtroendeuppdrag. Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om denne inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.

*Kommunens strategiska planering*

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om en kommunplan eller kommunstrategi. I den tidigare kommunallagen (953/1976) ingick en skyldighet att uppgöra en kommunplan. Enligt den skulle kommunen ha en plan som gjorts upp för minst fem år för hur man avsåg utveckla förhållandena i kommunen, sköta förvaltningen och ekonomin samt etablera verksamheter. Målen i planen var inte bindande utan särskilda beslut.

Då gällande kommunallag stiftades, ansåg man att man inte behöver styrning baserad på lag för att väcka en politisk värdediskussion och utifrån den definiera strategiska mål. Enligt motiveringarna i regeringens proposition (RP 192/1994) ska fullmäktiges politiska

uppfattning av hur man kan främja kommuninvånarnas välfärd och utveckla kommunens område konkretiseras i budgeten och ekonomiplanen enligt 65 §.

Vidare ingår det numera i speciallagstiftningen många bestämmelser förpliktar kommunen att göra upp olika planer och strategier.

*Direktörsavtal*

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om direktörsavtal. Direktörsavtalet har blivit ett praktiskt arbetsredskap för att definiera målen för ledandet av kommunen och förutsättningarna för att uppnå dem samt avtala om hur arbetet ska utvärderas. I direktörsavtalet har man vanligen också kommit överens om hur dispyter angående kommundirektörens tjänsteutövning ska lösas. Då avtalar man bl.a. om vilka som för eventuella förhandlingar om att kommundirektören frivilligt säger upp sig mot ersättning, samt om avgångsvederlagets belopp eller grunderna för hur det bestäms. Direktörsavtalet kan beredas på flera olika sätt beroende på ledningskulturen i kommunen. Det vanligaste är att direktörsavtalet godkänns av kommunstyrelsen. Därefter utgör det en offentlig handling.

2.2.6 Kommunkoncernen

Bestämmelserna om kommunkoncern i kommunallagen tillkom år 2007. I lagen definieras vad som menas med kommunkoncern och koncernledning samt regleras fördelningen av beslutanderätt och uppgifter mellan kommunens olika organ och de ledande tjänsteinnehavarna i ledningen av kommunkoncernen.

I 16 a § i kommunallagen definieras begreppet kommunkoncern i enlighet med koncerndefinitionen i bokföringslagen. Kommunkoncernen bildas av kommunens egen organisation inklusive affärsverk och de sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande. En kommun kan utom privaträttsliga sammanslutningar också ha samkommuner som dottersammanslutningar. Även resultatet för en samkommun som inte är kommunens dottersammanslutning infogas i kommunens koncernbokslut i form av relativa ägarandelar. Till koncernen hör också sådana sammanslutningar i vilka kommunens dottersamfund har bestämmande inflytande.

Enligt 13 § i kommunallagen hör till fullmäktiges uppgifter utöver att besluta om de centrala målen för kommunens verksamhet och ekonomi också att besluta om de centrala målen för kommunkoncernens verksamhet och ekonomi, om principerna för koncernstyrningen samt om grunderna för kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering. I allmänhet godkänner fullmäktige också koncerndirektiv, även om kommunallagen inte innehåller några bestämmelser om detta.

Enligt 25 a § i kommunallagen avses med kommunens koncernledning kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i en instruktion fastställda myndigheter. Koncernledningen ansvarar för styrningen av kommunkoncernen och för ordnandet av koncernens interna kontroll.

Kommunallagens definition av kommunkoncernen har också betydelse bland annat för bestämmelserna om valbarhet (34—36 §), uppgörande av koncernbokslut (68 a §), verksamhetsberättelse (69 §), dottersammanslutningars informationsskyldighet (70 §) samt revisionsnämndens och revisorernas uppgifter (71 och 73 §). I kommunallagen ingår också bestämmelser om undantag från bestämmelsen om sammanslutningsjäv för förtroendevalda, tjänsteinnehavare och arbetstagare i kommunen (52 § 4 mom.).

2.2.7 Kommuninvånarnas rätt till inflytande

Kommuninvånarnas rätt till direkt inflytande regleras i 4 kap. i kommunallagen, där det ingår bestämmelser om rösträtt, möjligheter att delta och påverka, initiativrätt, information, kommunal folkomröstning och initiativ till folkomröstning.

*Rösträtt*

Rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen har enligt 26 § i kommunallagen finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt is-

ländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen, enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet, är vid utgången av den 51 dagen före valdagen. För andra utlänningar är en ytterligare förutsättning för rösträtt att de vid utgången av den 51 dagen före valdagen har haft hemkommun i Finland i två år.

I 26 § i kommunallagen ingår också bestämmelser om rösträtt i kommunala folkomröstningar. Förutsättningarna motsvarar dem som gäller för rösträtt i kommunalval. Rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i kommunen har endast de som är bosatta inom delområdet.

I kommunalvalet 2008 gjordes ett försök med elektronisk röstning på röstningsplatsen i tre kommuner, Grankulla, Vichtis och Högfors. Efter försöket fastslog Vanhanens II regering 2010 att man tills vidare inte fortsätter utveckla elektroniska röstningsmetoder, utan man följer med den internationella utvecklingen på området. Regeringen konstaterade dock, att om man senare beslutar fortsätta utveckla metoderna för elektronisk omröstning, sker detta sannolikt i riktning mot röstning på internet.

*Möjligheter att delta och påverka*

Enligt 27 § kommunallagen ska fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. I lagen ingår en rad exempel på hur invånarnas möjligheter till deltagande och påverkande kan främjas. Vissa av de exempel som räknas upp regleras närmare på andra ställen i kommunallagen. Förteckningen är inte uttömmande. Det är i stor utsträckning upp till fullmäktige att besluta om den direkta demokratins omfattning och former.

Sådana former för direkt demokrati som nämns i 27 § är bl.a. att ordna diskussionsmöten och att reda ut invånarnas åsikter innan beslut fattas. I förvaltningslagen finns bestämmelser om hörande av part innan beslut fattas och om beredande av möjligheter till inflytande. Också i speciallagar regleras möjligheter till deltagande och inflytande. T.ex. i markanvändnings- och byggnadslagen (132/1999) betonas deltagande och växelverkan med de berörda i stället för ensidigt hörande, och bestämmelserna är detaljerade och tvingande.

Exempelförteckningen i 27 § i kommunallagen innehåller flera metoder för att stärka brukarperspektivet i kommunen. Deltagande ur ett brukarperspektiv innebär att de som utnyttjar tjänsterna kan ge idéer till, planera, testa och bedöma tjänsterna i olika skeden av processen. För att stärka brukarperspektivet kan fullmäktige t.ex. ge dem som utnyttjar tjänsterna rätt att föreslå sina representanter i en direktion samt i ett organ som tillsätts för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen. Saken regleras närmare i 18 § i kommunallagen.

Enligt Finlands Kommunförbunds enkät från 2012 är invånarmöten det vanligaste sättet att kartlägga kommuninvånarnas synpunkter och åsikter. En klar majoritet av kommunerna ordnar också höranden för föreningar och organisationer och kundenkäter. Mer än hälften av kommunerna begär in invånarrespons till förvaltningen och ordnar även invånarenkäter förutom kundenkäterna. Knappt hälften av kommunerna kartlägger invånarnas åsikter genom att de förtroendevalda rör sig bland invånarna. Gemensamma planeringsmöten ordnas i ca var tredje kommun. Fortfarande utnyttjar väldigt få kommuner diskussionsforum på internet, intervjuer med invånare eller medborgarråd och nätfullmäktige för att kartlägga invånarnas åsikter, trots att kommunikation på nätet och sociala medier är växande kommunikationsformer.

De former för direkt deltagande och inflytande som kommuninvånarna använder mest är att svara på kund- eller brukarenkäter, att delta i daghems eller skolors föräldramöten, att delta i talkoarbete, att ta kontakt med kommunens tjänsteinnehavare samt att påverka via föreningar. Alla dessa hade använts av minst en tredjedel av de kommuninvånare som svarade på Finlands Kommunförbunds invånarenkät 2011. Bland de minst använda formerna finns invånarinitiativ, att delta i partiverksamhet och att anföra besvär eller begäran om omprövning.

I nästan alla kommuner används både e-post och direkt personlig kontakt som kanaler för respons. Det är också ganska vanligt att man ger respons via kommunens webbplats och lokal- eller regiontidningens debattsidor. Idélådor, lokalradion eller kabel-tv är mindre använda kanaler för respons.

*Kommundelsförvaltning*

I 1976 års kommunallag fanns ett skilt kapitel om kommundelsförvaltning. Kommundelsfullmäktige, som valdes i direkta val i samband med kommunalvalet, var ett organ för kommundelsförvaltning. Bestämmelserna fick ändå ingen större betydelse.

Enligt gällande kommunallag är det möjligt att arrangera kommundelsförvaltning och delegera beslutanderätt till delområdesorgan; dock utses dessa organ inte genom val. Fullmäktige kan besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i ett organ som tillsatts för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen utses på förslag av invånarna i delområdet och att ledamöterna ska vara bosatta inom delområdet i fråga. Ett delområdesorgan kan vara en nämnd, en direktion eller en kommitté.

Enligt en utredning som gjorts på uppdrag av Finansministeriet (Finansministeriets publikationer 27/2012) finns det delområdesorgan i 59 kommuner, främst i Uleborgs och Lapplands valkretsar. Fyra av tio organ finns i kommuner med mindre än 10 000 invånare, vart fjärde i städer med över 50 000 invånare. I samband med kommunsammanslagningar har 24 delområdesorgan bildats. En särskild grupp pland delområdesorganen bildas av de organ i skärgårdskommunerna, vilkas verksamhet grundar sig på lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981).

Utifrån sin verksamhet kan delområdesorganen delas in i två grupper: diskussionsforum och beslutsorgan. Verksamheten i de organ som klassas som diskussionsform består huvudsakligen av att information, diskussion och växelverkan mellan invånarna och kommunen. Till denna grupp hör ca 90 % av alla organ (54 organ). Av dessa har 22 ekonomisk beslutanderätt, vilket i 18 organs fall innebär att besluta om bidrag till byaverksamhet. Utöver att organen kan förmedla invånarnas åsikter till kommunen, ger de också utlåtanden och gör förslag. Eventuellt deltar de också i utvecklandet av området, mobiliserar aktörer och ordnar tillställningar. De kan också ha ekonomisk beslutanderätt rörande bidrag till organisationer eller småskalig lokal utvecklingsverksamhet.

Utöver de uppgifter som nämns ovan utövar beslutsorganen den beslutsrätt kommunen delegerat till dem t.ex. rörande planering och ordnande av service på sitt område, bidrag till organisationer eller lokal utvecklingsverksamhet. De har också ekonomisk beslutanderätt.

*Ungdomsfullmäktige*

Enligt Finlands grundlag, FN:s konvention om barnets rättigheter och ungdomslagen har barn och unga rätt att uttrycka sin åsikt, att bli hörda och rätt till medinflytande enligt sin ålder och utvecklingsnivå. I 8 § i ungdomslagen (72/2006) föreskrivs om barns och ungas deltagande och hörande av unga. Med unga avses i ungdomslagen personer under 30 år. De unga kan delta i beredningen av kommunens ungdomsarbete och ungdomspolitik samt höras i frågor som berör dem på många sätt. Möjliga former kan vara ungdomsnämnder eller andra nämnder som behandlas ungdomsärenden, ungdomsfullmäktige och andra motsvarande påverkansgrupper. Bland andra nätbaserade system för hörande och system för demokratifostran och inflytande som byggs upp i grundskolorna är viktiga. Ur barnens och de ungas synvinkel är skolor och läroinrättningar de viktigaste forumen för deltagande. I utbildningslagarna ingår förpliktelser som gäller elevers och studerandes deltagande och hörande av dem.

Kommunen beslutar själv om att tillsätta ungdomsfullmäktige eller någon motsvarande påverkansgrupp och om dess arbetssätt. Enligt rapporten Läget med basservicen 2014 har ca 80 % av kommunerna ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga. Enligt Finlands Ungdomssamarbete Allians och Finlands Kommunförbunds utredning från 2013 har antalet kommunala grupper för ungas inflytande hela ti-

den ökat. Nästan hälften av dem som svarat uppger att de unga via påverkansgruppen endast har rätt att delta i en nämnds eller vissa nämnders, oftast bildningsnämndens eller fritidsnämndens, sammanträden. En knapp tredjedel av svarandena uppger, att man inte alls har någon rätt att delta. I en femtedel av kommunerna har de unga via påverkansgruppen rätt att delta i alla nämnders sammanträden. I 14 % av de kommuner som svarade har påverkansgruppen yttranderätt vid kommunfullmäktiges sammanträden.

En kommunenkät som gjorts i samband med reformen av kommunallagen ger vid handen att de ungas åsikter mest förmedlas till beslutsfattarna genom att ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp kan väcka initiativ i kommunens organ, man begär utlåtanden av dem och genom träffar mellan unga och beslutsfattare. Några kommuner tillämpar frågetimmar med beslutsfattare eller fadderledamotsarrangemang.

*Äldreråd*

Enligt lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, nedan kallad *äldreomsorgslagen*) ska kommunen senast den 1 januari 2014 tillsätta ett äldreråd. I de flesta kommuner har det funnits ett äldreråd baserat på kommunens egna beslut. Enligt motiveringarna till äldreomsorgslagen (RP 160/2012) finns äldreråd i 224 kommuner och kombinerade handikapp- och äldreråd i 52 kommuner. Det har varit allmän praxis i kommunerna att kommunstyrelsen tillsätter äldrerådet.

Äldrerådet har ett omfattande uppgiftsområde. Det omfattar alla sådana funktioner i kommunen, som har betydelse för den äldre befolkningens levnadsförhållanden och för de olika tjänster de äldre behöver. Äldrerådet kan också på eget initiativ ta ställning till och ge utlåtanden om ärenden som påverkar den äldre befolkningens levnadsförhållanden och service.

*Handikappråd*

Enligt 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan kallad *handikappservicelagen*) kan kommunstyrelsen tillsätta ett handikappråd, i vilket de handikappade samt deras anhöriga och organisationer skall ha en tillräcklig representation. (I gällande handikappservicelag används termen handikappråd, som i förslaget till ny kommunallag på svenska ändras till råd för personer med funktionsnedsättning. På finska är termen oförändrad. I denna proposition används termen handikappråd då gällande lagstiftning avses; förslaget till ny kommunallag används råd för personer med funktionsnedsättning). Handikapprådet är ett rådgivande samarbetsorgan för de handikappade och deras organisationer samt representanter för kommunens förvaltning.

Riksomfattande handikapprådet har 2011 låtit göra en enkät till 148 handikappråd, varav 81 svarade. De flesta handikappråd verkar på en kommuns område. Sex handikappråd var gemensamma för sammanlagt 29 kommuner. Det fanns sex kombinerade äldre- och handikappråd.

Av ledamöterna i råden representerade ca en tredjedel förvaltningen och två tredjedelar organisationerna. Mer än 40 organisationer var representerade i råden. Utöver egentliga kommunala aktörer hade också andra aktörer, såsom Folkpensionsanstalten, församlingen eller någon aktör som erbjuder service och som kan jämställas med en myndighet representanter i 55 % av äldreråden. Sätten för organisationerna att kvalificera sig för rådet varierar, men målet är en jämlik representation. Ofta är organisationernas representation i råden roterande. Så har man tillförsäkrat alla grupper en möjlighet till inflytande. Ledamöterna i handikapprådet håller kontakt till sina organisationer och engagerar samtidigt sin egen handikappgrupps lokalföreningar i kommunens handikappolitiska arbete.

Kommunsammanslagningar och ändringar i servicesamarbetet mellan kommuner har också påverkat handikapprådens verksamhet. En tredjedel av råden hade en annan kommunbas än för några år sedan. Handikapprådens verksamhetsområden sammanfaller inte

med kommunernas och samkommunernas områden. Servicen i kommunerna på rådets verksamhetsområde kan också vara olika organiserad. Exempelvis kan ett gemensamt eller flera kommunvisa handikappråd verka på området för en samkommun för social- och hälsovård eller så har råden lagt ned sin verksamhet i en del av kommunerna efter att samarbetet mellan kommunerna inletts, då man inte hittat en lämplig grund för rådets verksamhet och ett lämpligt sätt att organisera servicen.

*Kommuninvånarnas initiativrätt*

Enligt 1976 års kommunallag hade kommunens medlemmar initiativrätt. I den nuvarande lagen ändrades ordalydelsen för att vara klarare för medborgarna. Ordalydelsen kommuninvånarna är inte avsedd att tolkas så strikt, att t.ex. initiativ som gjorts för företag som verkar i kommunen skulle lämnas utan prövning. Initiativtagaren behöver inte vara myndig. Man får göra initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet och initiativrätten är inte beroende av hur kommunen organiserat skötseln av sina uppgifter. Ett initiativ kan t.ex. gälla verksamhet som kommunen anförtrott åt ett aktiebolag som den grundat.

Initiativet ska behandlas i den ordning som den fråga initiativet gäller förutsätter och beredas för behandling av den myndighet som är behörig i ärendet. Om den fråga initiativet gäller hör till fullmäktiges befogenhet, kan kommunstyrelsen inte besluta att initiativet inte föranleder några åtgärder. Fullmäktige ska minst en gång om året underrättas om de initiativ som tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som vidtagits med anledning av dem. Då fullmäktige behandlar förteckningen kan det samtidigt konstatera vilka initiativ som är slutbehandlade. Vanligen behandlas ett initiativ i fullmäktige som ett separat ärende endast om frågans politiska eller övriga betydelse förutsätter detta. Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst två procent av kommunens röstberättigade invånare, ska de enligt lagen få upp frågan till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att den väcktes.

Kommunens förvaltningsstadga innehåller vanligen närmare bestämmelser om behandling av invånarinitiativ. I förvaltningsstadgan kan man specificera vilken information som ska ges fullmäktige och initiativtagaren. I Kommunförbundets mall för kommunens förvaltningsstadga är utgångspunkten att informationen till fullmäktige kan ges i form av en förteckning såsom ovan beskrivits. Initiativtagaren ska meddelas om de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av initiativet.

I kommunerna gjordes 2011 i medeltal ca 9 initiativ per kommun. En del kommuner har skapat en elektronisk mall för initiativ på sina webbplatser. På en del kommuners webbplatser kan man följa med hur behandlingen av initiativ framskrider. Justitieministeriet har 2013 öppnat tjänsten invånarinitiativ.fi. Via webbtjänsten kan man väcka invånarinitiativ i de kommuner som deltar i tjänsten samt understöda och följa med andras initiativ. För initiativ som kräver rösträtt används stark elektronisk identifikation för den som väcker eller understöder ett initiativ. Det är avgiftsfritt att använda tjänsten både för kommunerna och invånarna. I februari 2014 hade redan 172 kommuner gått med i tjänsten.

Bestämmelsen om initiativrätt i kommunallagen har ansetts tillämplig också på modellen med serviceinitiativ. Idén om serviceinitiativ har nått Finland från Sverige, där man prövat serviceinitiativ i ca 40 kommuner. Syftet med serviceinitiativ är att främja innovationer och uppkomsten av nya servicemodeller också i kommunens serviceproduktion. I ett serviceinitiativ specificeras hur en offentlig tjänst kan produceras annorlunda än för närvarande, t.ex. med bättre kvalitet, förmånligare eller mer kundvänligt. Vem som helst kan väcka ett serviceinitiativ hos kommunen angående vilken som helst tjänst som kan skötas av en privat serviceproducent. Definitionen utesluter serviceinitiativ gällande myndighetsuppgifter. Innan modellen med serviceinitiativ kan tas i bruk bör kommunen besluta hur ett enskilt serviceinitiativ i be-

handlas i kommunen och för vilka servicehelheter modellen kan tillämpas.

Modellen med serviceinitiativ har behandlats åtminstone i Helsingfors, Hollola, Tavastehus, Jyväskylä, Villmanstrand, Birkala och Valkeakoski. I kommunenkäten i samband med totalreformen av kommunallagen frågades vilka för- och nackdelar det kunde medföra att använda och/eller ta i bruk serviceinitiativ. Kommunerna ansåg fördelarna med serviceinitiativ vara ökad kostnadsmedvetenhet i kommunen, möjligheten att hitta nya sätt att producera service och modellens positiva effekter på regionens näringsliv. Genom modellen kan man skapa en mer mångsidig serviceproduktion och flera alternativa sätt att producera service samt utvärdera den egna serviceproduktionen. Kommunerna ansåg nackdelarna med serviceinitiativ vara kostnadsrisken, den förvaltningsbörda modellen orsakar samt synpunkter angående de egna arbetstagarna.

*Information*

Offentlighetsprincipen i förvaltningen hör till de viktigaste garantierna för medborgarnas deltagande och inflytande. Offentlighetsprincipen förverkligas i kommunalförvaltningen genom handlingars offentlighet, att offentliga fullmäktigesammanträden, information och genom att erbjuda möjligheter till inflytande. Allmänna bestämmelser om kommunens skyldighet att informera ingår i kommunallagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan kallad *offentlighetslagen*). I 19 och 20 § i offentlighetslagen regleras kommunens skyldighet att informera om ärenden som är under beredning samt om skyldigheten att producera och sprida information och att informera om sin verksamhet och sina tjänster. Kommunens skyldighet att kommunicera preciseras också i förvaltningslagen, språklagen (423/2003) och många speciallagar.

I språklagen regleras myndigheternas skyldigheter att betjäna och informera på nationalspråken finska och svenska. En tvåspråkig kommuns eller samkommuns meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten skall finnas på finska och svenska. Däremot förutsätts inte att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras i samma form och omfattning på finska och svenska. Myndigheten skall dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses. Då man informerar ska målet vara, att informationen är tillgängligt samtidigt på bägge språken. I 24 § i språklagen definieras skyldigheterna för bolag där en eller flera tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk har bestämmanderätt. Bolaget ska betjäna och informera på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget. I samiska språklagen finns motsvarande bestämmelser om språkliga rättigheter för samiskspråkiga inom samernas hembygdsområde, dvs. i Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki kommuner samt i sådana samkommuner till vilka någon av de kommunerna hör.

I 29 § i kommunallagen finns närmare bestämmelser om kommunens informationsplikt. Tillräcklig information och växelverkan ska säkerställas redan då ärenden bereds. Invånarna bör få information om behandlingen av ärenden, om hur de avgjorts och om beslutens effekter på invånarnas dagliga liv. Kommunen avgör själv hur och i vilken omfattning den informerar. Över ärenden som allmänt berör invånarna kan man vid behov uppgöra översikter. Kommunen avgör när det finns behov av en översikt.

Förvaltningsstadgan ska innehålla tillräckliga bestämmelser om information. I Kommunförbundets mall för kommunens förvaltningsstadga finns en bestämmelse, enligt vilken den kommunala informationen leds av kommunstyrelsen, som godkänner allmänna anvisningar med principer för den kommunala informationen och beslutar om vilka kommunala tjänsteinnehavare som ska ansvara för informationen. Organen kan dock i sista hand själva besluta om informationen och om hur offentligheten avseende deras egna handlingar förverkligas.

Kommunen är skyldig att sörja för informationen om verksamheten i ett aktiebolag, en förening eller en stiftelse som grundats för at sköta kommunens uppgifter. Kommunen avgör dock informationens innehåll och hur den ges. Enligt Kommunförbundets rekommendation om koncerndirektiv från 2005 bör utgångspunkten för informationsstrategin vara att kommuninvånarna ska få så omfattande rätt som möjligt till information om koncernsammanslutningarnas verksamhet. Sammanslutningarnas olika rättsliga ställning, verksamhetens karaktär och konkurrenssituationen på marknaden begränsar ändå i praktiken rätten till information om sammanslutningarna och kommunernas möjligheter att ge information.

Enligt Kommunförbundets enkät från 2013 inverkar kommunens storlek i betydande grad på hur kommunikationen organiseras och resursernas.

Nästan alla kommuner som besvarade enkäten ansåg att kommunens egen webbplats var en viktig eller mycket viktig kommunikationskanal. Den följdes av avgiftsfri mediakommunikation och pressmeddelanden, direkt kommunikation på invånarmöten, e-post, info- eller samservicekontor, kommunens egen informationstidning och sociala medier. I en fjärdedel av de kommuner som svarade är det möjligt att följa med fullmäktiges sammanträden på nätet, antingen i direktsändning eller i efterhand. Alla meddelade att de kommunicerar om beslutsfattandet i kommunstyrelsen på sin webbplats. Man kommunicerar nästan lika aktivt om beslutsfattandet i nämnderna som i kommunstyrelsen.

Enligt Kommunförbundets enkät 2013 om kommunernas kommunikation på nätet och användning av sociala medier erbjuder kommunerna oftare än tidigare möjligheter till inflytande och deltagande på nätet. Mer än 80 % av de kommuner som svarade på enkäten publicerar förtroendeorganens föredragningslistor på nätet och tar emot respons. Också användningen av sociala medier som kanal har ökat i kommunerna, 95 % är på Facebook och omkring en fjärdedel av kommunerna använder Twitter och Youtube.

*Kommunal folkomröstning och initiativ till folkomröstning*

Vid ordnandet av folkomröstning tillämpas dessutom lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/1990, nedan kallad *förfarandelagen*). En folkomröstning kan ordnas om en fråga som hör till kommunen och också om en fråga i vilken kommunen endast ger ett utlåtande. Man kan också hålla folkomröstningar som gäller ett delområde i kommunen.

Initiativ till en folkomröstning kan tas av minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Fullmäktige beslutar om förrättande av folkomröstning. Fullmäktige beslutar om folkomröstningen ska ordnas samt om alternativen i omröstningen. Folkomröstningen är rådgivande.

Det får inte bestämmas att en omröstning skall anordnas i samband med kommunalval, statliga val eller en statlig folkomröstning. Kommunfullmäktige skall fatta sitt beslut om att anordna en folkomröstning senast den 60 dagen före den dag då röstningen skall ske. Till skillnad från kommunalval sker förhandsröstning per brev. Förrättande av folkomröstningar är strikt formbundet och förfarandet motsvarar i stor utsträckning förfarandet vid kommunalval.

I fullmäktiges beslut om förrättande av folkomröstning får ändring inte sökas genom besvär. I fullmäktiges beslut, genom vilket ett initiativ till folkomröstning förkastats, kan kommunalbesvär anföras.

Under åren 1990—2011 har kommunerna ordnat totalt 60 folkomröstningar, varav 56 gällt kommunsammanslagningar. I många fall har valdeltagandet varit högre än i kommunalval. Brevröstning har varit det populäraste röstningssättet. Oftast har över 80 % av alla röster avgivits per brev. Fullmäktige har beslutat i strid med folkomröstningens resultat i 12 fall, dvs. vid var femte omröstning.

Kommunerna ordnar också enkäter som riktar sig till kommuninvånarna, som ordnas under fria former med stöd av kommunens egna beslut.

### 2.2.8 Förtroendevalda

*Förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet*

Enligt 32 b § i kommunallagen har de förtroendevalda i en kommun rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden, om de avtalar om ledigheten med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan inte utan vägande skäl som hänger samman med arbetet vägra att bevilja ledighet för skötseln av ett förtroendeuppdrag på deltid. Med organ avses kommunens organ enligt 17 § i kommunallagen. Ledigheten för deltagande i sammanträden gäller också den restid mellan arbetsplatsen och mötesplatsen som deltagandet i sammanträdet förutsätter.

Arbetsgivaren kan inte vägra med hänvisning till sedvanliga arbetsrelaterade faktorer, utan skälet till vägran ska vara särskilt vägande. Ett vägande skäl som hänger samman med arbetet föreligger vanligen inte om arbetstagaren meddelat om sammanträdet i så god tid, att arbetsgivaren kunnat bereda sig på arbetstagarens frånvaro genom arbetstidsarrangemang eller andra åtgärder.

De förtroendevalda ska avtala med sin arbetsgivare om ledigheter som behövs för skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag. Med skötseln av andra förtroendeuppdrag avses utbildningar, planerings- och ekonomiseminarier, aftonskolor och representation. Arbetsgivaren kan vägra bevilja ledighet och behöver inte ha ett vägande skäl som beror på arbetet.

En arbetsgivare som vägrar bevilja ledighet för skötsel av förtroendeuppdrag ska på begäran lägga fram en skriftlig utredning om grunderna för sin vägran. Utredningsskyldigheten gäller både deltagande i organs sammanträden och skötseln av andra förtroendeuppdrag.

De flesta förtroendevalda deltar i arbetslivet. Av fullmäktigeledamöterna arbetade 2009 46 % inom privata sektorn, 23 % inom kommunsektorn (13 % hos kommunen i fråga), 8 % hos staten och 5 % hos föreningar, organisationer eller kyrkan. 18 % stod utanför arbetslivet, dvs. var pensionärer, studerande eller arbetslösa. Samma år arbetade 48 % av medlemmarna i kommunstyrelserna inom privata sektorn, 25 % inom kommunsektorn (14 % hos kommunen ifråga), 7 % hos staten och 5 % för föreningar, organisationer eller kyrkan och 16 % stod utanför arbetslivet. Av kommunstyrelsernas ordförande arbetade 57 % inom privata sektorn, 14 % inom kommunsektorn, 9 % hos staten och 5 % för föreningar, organisationer eller kyrkan och 15 % stod utanför arbetslivet.

Under den pågående fullmäktigeperioden är 80 % av fullmäktigeledamöterna i arbetslivet, 13 % pensionärer, 2 % studerande, 3 % arbetslösa och 1 % övriga.

Den tid som används till förtroendeuppdrag har ökat betydligt under 2000-talet. 1999 använde ledamöterna i kommunstyrelserna i medeltal nio timmar i veckan till sina förtroendeuppdrag. 2010 var motsvarande siffra nästan 13 timmar. Också arbetsmängden per vecka för ledamöter i fullmäktige och nämnder har ökat med i medeltal ca två timmar. Tidsanvändningen påverkas av kommunens storlek och situationsfaktorer. I kommuner med mer än 20 000 invånare motsvarar arbetsinsatsen för ledamöterna i styrelsen redan ett deltidsarbete (14—16 timmar per vecka).

*Arvoden och ersättningar*

Enligt 13 § i kommunallagen ska fullmäktige besluta om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. En förtroendevald har rätt till arvode för skötseln av sina uppgifter och ersättning för uppkomna kostnader. I 42 § 1 mom. i kommunallagen finns bestämmelser om de arvoden och ersättningar en förtroendevald har rätt till, och arvoden enligt 2 mom. kan betalas enligt kommunens prövning. Fullmäktige beslutar om grunderna för arvodena. Vanligen har kommunen godkänt en separat arvodesstadga för förtroendevalda, i vilken grunderna för arvoden och ersättningar ingår.

En förtroendevald har rätt att få arvode för kommunala organs sammanträden. Arvodena för olika organs sammanträden kan vara olika stora. Man kan betala ett högre arvode till ordförande än till organets övriga ledamöter. Sammanträdesarvodena varierar mycket beroende på kommunens storlek. För fullmäk-

tigegruppernas möten kan inga sammanträdesarvoden betalas. Till en förtroendevald som regelbundet sköter sin uppgift på hel- eller deltid kan man betala ett månatligt arvode. Då arvodets storlek inte regleras i lagen, är det en fråga som varje kommun själv beslutar om.

Ersättning för inkomstbortfall och kostnader på grund av förtroendeuppdraget ska betalas enligt de grunder som fastställs i arvodesstadgan. Kostnadsersättningarna behöver inte vara till fullt belopp. Ersättning för inkomstbortfall kan inte betalas för semester eller lediga dagar, då inget inkomstbortfall uppkommit. Ersättning betalas endast för en verklig förlust eller minskning av inkomst på grund av förtroendeuppdrag. På motsvarande sätt ska resekostnaderna basera sig på uppkomna kostnader.

Sammanträdesarvodet för ledamöter i fullmäktige och styrelsen var vid början av fullmäktigeperioden 2013—2016 i medeltal 70 euro, för fullmäktiges ordförande 100 euro och för styrelsens ordförande 101 euro. Sammanträdesarvodet för fullmäktigeledamöter varierar från i medeltal 43 euro i kommuner med mindre än 2 000 invånare till 197 euro i kommuner med mer än 100 000 invånare. Nästan alla kommuner betalar årsarvode till ordförande i fullmäktige och styrelsen. 62 kommuner betalar årsarvode till styrelsens medlemmar. Det är också allmänt att årsarvode betalas till ordförandena i sektornämnderna. Årsarvodet för fullmäktiges ordförande är i medeltal 2 000 euro, för styrelsens ordförande 2 500 euro, för ledamöterna i styrelsen knappt 1 300 euro och för sektornämndernas ordförande ca 900 euro.

Vid början av den innevarande fullmäktigeperioden hade Lahtis, Uleåborg och Åbo stadsstyrelseordförande på heltid samt Birkala och Tammerfors borgmästare. Årsarvodet för stadsstyrelsens ordförande är i Lahtis 60 000 euro och i Åbo 66 000 euro. Av årsarvodet betalas en tolftedel varje månad (5 000 respektive 5 500 euro). I Uleåborg är arvodet för stadsstyrelsens ordförande hälften av stadsdirektörens uppgiftsbaserade månadslön (6 021 euro). Ersättning för förlust av arbetsinkomst ingår i årsarvodet. 2013 var månadslönen för borgmästaren i Birkala 8 447 euro, för borgmästaren i Tammerfors 14 536 euro och för de fyra biträdande borgmästarna i Tammerfors 6 461 euro.

Ordförandena i stadsstyrelsen och fullmäktige i Tavastehus, i stadsstyrelsen i Rovaniemi och i tre nämnder i Uleåborg sköter sina ordförandeuppdrag på deltid. I Esbo har ordförande i stadsstyrelsen möjlighet att sköta uppgiften på deltid.

I Tavastehus kan ersättning för förlorad arbetsinkomst betalas till styrelsens ordförande motsvarande en arbetsinsats på tre dagar, till fullmäktiges ordförande två dagar och till ledamöterna i styrelsen och de centrala nämnderna en dag per vecka. Förutom fullmäktiges och styrelsens ordförande har också ordförandena i revisionsnämnden och några styrelseledamöter utnyttjat denna möjlighet.

I Rovaniemi använder stadsstyrelsens ordförande ca tre dagar per vecka till sitt förtroendeuppdrag. Arbetsgivaren innehåller ingen lön av en förtroendevald som är anställd av staden. I Esbo är månadsarvodet för en ordförande i stadsstyrelsen som sköter förtroendeuppdraget på deltid 2 500 euro och för en viceordförande 2 000 euro. I Uleåborg är arvodet för en ordförande på deltid i samhälls-, välfärds- samt bildnings- och kulturnämnden 25 % av stadsdirektörens uppgiftsbaserade månadslön (3 011 euro).

Till en förtroendevald kan också betalas särskilda ersättningar för speciella uppgifter. Arvodet betalas enligt de grunder fullmäktige godkänt t.ex. för förhandlingar, syner och andra tillställningar där en förtroendevald representerar kommunen.

Sammanträdesarvoden och ersättningar för förlorad arbetsinkomst utgör beskattningsbar inkomst. Den s.k. partiskatten eller förtroendemannaavgiften innehålls av de förtroendevalda med stöd av en fullmakt som de gett. Förtroendemannaavgiften är avdragbar i beskattningen som utgift för inkomstens förvärvande.

*Rätt till upplysningar*

I 43 § i kommunallagen tryggas de förtroendevaldas rätt att få den information som uppdraget förutsätter. Kommundirektörens

samt revisionsnämndens och revisorns rätt till upplysningar regleras skilt. Förutom offentliga uppgifter omfattar de förtroendevaldas rätt till upplysningar sådana uppgifter som inte ännu blivit offentliga, t.ex. arbetsgruppers promemorior och protokoll innan de behandlats i ett organ och organens föredragningslistor innan protokollet undertecknats och justerats. Förtroendevalda har rätt till sådana sekretessbelagda uppgifter, som hör till deras egentliga uppgifter och som behövs som grund för beslutsfattandet.

Enligt kommunallagen har en förtroendevald rätt att få upplysningar och att få handlingar till påseende. Enligt 16 § i offentlighetslagen har en förtroendevald rätt att få kopior och utskrifter av offentliga handlingar. Beredningshandlingar som inte ännu blivit offentliga kan ges också på annat sätt, t.ex. muntligt eller för påseende.

På en förtroendevald som tar del av sekretessbelagd information i samband med sitt förtroendeuppdrag tillämpas sekretessplikt enligt 22 och 23 § i offentlighetslagen. Straffbestämmelser för brott mott sekretess- och tystnadsplikt ingår i 40 kap. i strafflagen.

*Valbarhet för förtroendevalda*

Bestämmelser om allmän valbarhet till kommunens förtroendeuppdrag ingår i 33 § i kommunallagen. Med allmän valbarhet avses de förutsättningar en person ska uppfylla för att kunna väljas till kommunens förtroendeuppdrag. Allmän valbarhet till fullmäktige har den som 1) har kommunen som hemkommun, 2) har rösträtt i kommunalval i någon kommun det år då fullmäktige väljs eller val för ett annat förtroendeuppdrag förrättas, och 3) inte står under förmynderskap.

Begränsningarna i valbarheten till fullmäktige är mindre än till andra organ, eftersom kommuninvånarna bör kunna välja vilka personer de vill som sina representanter. En trovärdig och fungerande kommunalförvaltning förutsätter ändå att ledamöterna i kommunens organ inte har ett alltför starkt intresse att bevaka för egen del eller för någon närstående sammanslutnings del.

Bestämmelser om begränsningar i valbarheten till specifika organ ingår i 34—36 §. För fullmäktiges del (34 §) gäller de främst statstjänstemän som sköter tillsyn rörande kommunalförvaltningen och ledande kommunala tjänsteinnehavare inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde. Inte heller den som är anställd i motsvarande uppgifter i kommunens dottersammanslutning är valbar till fullmäktige. Valbar till kommunstyrelsen (35 §) är inte den som är anställd hos kommunen inom kommunens centralförvaltning och som lyder under kommunstyrelsen, den som är föredragande i en nämnd eller den som är i ledande ställning (verkställande direktör, styrelseledamot) i en affärsdrivande sammanslutning som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden som normalt behandlas avgörs. Dessutom ska majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen vara personer som inte är anställda av kommunen. Valbar (36 §) till en nämnd är inte den som är anställd hos kommunen och lyder under nämnden eller den som är i ledande ställning i en affärsdrivande sammanslutning som har återkommande intressen i nämndens beslut.

Begränsningarna i valbarheten utgör undantag från kommuninvånarnas rätt att delta i kommunens förvaltning. Sådana bestämmelser ska i allmänhet tolkas restriktivt. I praktiken ska man alltså i ett gränsfall anse att personen är valbar.

*Redogörelse för bindningar*

Transparensen och ansvarstagandet i det kommunala beslutsfattandet regleras framför allt med bestämmelser om valbarhet och jäv. Med valbarhet avses de förutsättningar en person ska fylla för att kunna väljas till ett kommunalt förtroendeuppdrag. Med jäv avses att en persons oavhängighet riskeras i ett enskilt ärende.

Också förfarandet med meddelande om valfinansiering syftar till transparens i beslutsfattandet. Enligt lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) är fullmäktigeledamöter och de som valts till ersättare redovisningsskyldiga vid kommunalval. Redovisningen ska lämnas in till statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Vid kommunalval får

man av samma givare ta emot bidrag på högst 3 000 euro. Ett enskilt bidrags värde och givarens namn ska offentliggöras om bidraget är minst 800 euro.

Enligt 32 § 2 mom. i kommunallagen kan ett kommunalt organ begära att en förtroendevald samt en person som är på förslag till ett annat förtroendeuppdrag än ledamot i fullmäktige lägger redovisar sådana omständigheter som kan ha betydelse vid bedömningen av om han är valbar eller jävig. Enligt 52 § 5 mom. i kommunallagen och 29 § 2 mom. i förvaltningslagen är utgångspunkten att var och en själv ska meddela om och beakta eventuellt jäv. Också organet kan besluta att begära att den förtroendevalda eller den som är på förslag till ett förtroendeuppdrag redovisar sina bindningar.

För att 32 § 2 mom. i kommunallagen ska kunna tillämpas krävs misstanke om att personens oavhängighet riskerats. Bestämmelsen innehåller ingen allmän skyldighet att offentliggöra bisysslor, medlemskap, ekonomisk ställning eller andra sådana förhållanden. Den möjliggör alltså inte att man begär in sådana uppgifter av alla förtroendevalda.

*Det kommunala partistödets transparens*

Traditionellt har kommunens stöd till politisk verksamhet varit ett av de centrala tillämpningsområdena för kommunens allmänna kompetens. Gränsdragningen har framför allt gällt stöd till fullmäktigegruppernas verksamhet. År 2006 har en skild bestämmelse om detta tagits in i kommunallagen. Före det gällde frågan tolkning av bestämmelsen om kommunens uppgifter i 2 § i kommunallagen och i rättspraxis var linjen till sådant stöd strikt.

År 2006 fogades till kommunallagen en ny 15 b § gällande fullmäktigegrupper och stöd till dem. Enligt den bestämmelsen kan kommunen stödja fullmäktigegruppernas verksamhet samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Stöd kan ges både till ordnande och utvecklande av fullmäktigegruppens interna verksamhet och till sådan verksamhet som riktar sig till kommuninvånarna.

En viktig form av lokal partifinansiering är de förtroendemannaavgifter som dras från sammanträdesarvodena för kommunens förtroendevalda, även kallade partiskatt. Enligt uppgifter från skatteförvaltningen innehölls i kommunerna i fasta Finland ca 7,1 miljoner euro i förtroendemannaavgifter 2012 och ca 7,2 miljoner euro 2013.

Innehållandet av förtroendemannaavgifter baserar sig inte på lag utan på etablerad praxis. I praktiken ger de förtroendevalda en fullmakt till kommunen och med stöd av den styrs en del av sammanträdesarvodena direkt till partierna.

Förtroendemannaavgiften är avdragbar i beskattningen som utgift för inkomstens förvärvande. Enligt 31 § 1 mom. 5 punkten i inkomstskattelagen (1535/1992) är utgifter för inkomstens förvärvande bland annat skäliga kostnader som direkt har föranletts av skötseln av statliga förtroendeuppdrag samt avgifter som har tagits ut på mötesarvoden för kommunala förtroendeuppdrag.

I de andra nordiska länderna betalar man kommunalt partistöd på basis av valresultatet, antingen enligt röstetalet eller antalet platser i fullmäktige.

Statsrådets kansli tillsatte den 8 februari 2010 en arbetsgrupp vars uppgift var att bereda ett förslag som går ut på att ett partistöd riktat till den lokala nivån tas i bruk, att beviljandet av och tillsynen över andra offentliga stöd till partier och partiföreningar utreds och att systemet förenhetligas. I sin promemoria (Statsrådets kanslis publikationsserie 9/2010) att en del av det allmänna partistödet skulle delas ut som lokalt partistöd enligt kriterierna i 9 § i partilagen (10/1969) och att 12 % av de budgetmedel som reserverats för politisk verksamhet skulle användas till lokalt partistöd. Arbetsgruppen behandlar inte alls förtroendemannaavgifterna som en form av lokal partifinansiering i sin promemoria, och dess förslag har inte heller annars förverkligats.

2.2.9 Personal

Kommunerna har ca 440 000 anställda av vilka dryga 100 000, är tjänsteinnehavare. Tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning regle-

ras i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). I kommunallagen finns bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster samt om ändring av tjänsteförhållande till arbetsförhållande. Ställningen för den som är anställd genom arbetsavtal regleras i arbetsavtalslagen (55/2001).

Utgångspunkten är, att tjänsteförhållanden endast används för uppgifter som innefattar utövande av offentlig makt. I andra uppgifter används arbetsförhållanden. Offentlig makt används i en uppgift, där den som utför uppgiften enligt lag har befogenhet att ensidigt besluta om någon annans förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Också den som är föredragande vid kommunalt beslutsfattande utövar offentlig makt i sådana fall då beslutsfattandet innebär utövande av offentlig makt.

Beslut om inrättande och indragning av tjänster fattas av fullmäktige eller av ett annat organ som anges i en instruktion.

Ett tjänsteförhållande är till sin natur ett offentligrättsligt anställningsförhållande, som uppstår genom ett ensidigt beslut av kommunen, även om anställning i tjänsteförhållande kräver den anställdas samtycke. Tvister angående tjänsteförhållanden avgörs genom som besvärsärenden eller förvaltningstvister i förvaltningsdomstolarna. I tjänsteförhållanden gäller den s.k. kontinuitetsprincipen, dvs. ett tjänsteförhållande som upphört på olagligt sätt återställs genom domstolens beslut.

### 2.2.10 Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande

Kommunallagens bestämmelser om kommunens besluts- och förvaltningsförfarande finns samlade i 7 kap. Kommunens förvaltningsförfarande. Förutom i kommunallagen regleras förvaltnings- och beslutsförfarandet bland annat i förvaltningslagen och i offentlighetslagstiftningen.

*Förvaltningsstadgor och instruktioner*

Enligt 16 § i kommunallagen ska fullmäktige för organiseringen av förvaltningen godkänna behövliga instruktioner. Enligt 50 § ska varje kommun ha en förvaltningsstadga, som ska innehålla de nödvändiga bestämmelserna om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande. Förvaltningsstadgan är den enda obligatoriska instruktionen i kommunen. I praktiken är förvaltningsstadgan ofta mer omfattande än lagen förutsätter och i en del kommuner är den enda instruktionen, där man samlat alla sådana frågor som ska regleras i en instruktion, såsom kommunens beslutsorganisation och bestämmelser om enskilda beslutsorgan.

I 50 § i kommunallagen ingår en förteckning på de bestämmelser som åtminstone ska ingå i förvaltningsstadgan. Dessa gäller organens sammanträden, inkallande av ersättare, uppgifterna för organens ordförande, rätten att närvara och yttra sig vid organens sammanträden, föredragning, protokoll, undertecknande av handlingar och lösen för dem, information, användning av upptagningsrätt samt skötseln av kommunens ekonomi och revision. Fullmäktige avgör innehållet i förvaltningsstadgan, men i praktiken följer innehållet i stor utsträckning Finlands Kommunförbunds modellförvaltningsstadga. Praxis i beslutsfattandet skiljer sig inte nämnvärt mellan kommunerna.

*Utnyttjande av elektroniska arbetssätt i kommunens beslutsfattande*

Kommunerna har i någon mån börjat utnyttja elektroniska arbetssätt. Man kan sända ett organs möteskallelser och föredragningslistor elektroniskt, om kommunen själv beslutat det och föreskrivit det i sina instruktioner. Traditionellt har utgångspunkten i kommunallagen varit att ett organs sammanträde sker på en bestämd plats. Genom en ändring av kommunallagen 2009 blev det möjligt att delta i sammanträden via videokonferensförbindelse. Sammanträdets ordförande och sekreterare ska dock vara närvarande på sammanträdesplatsen. Telefonsammanträden eller andra helt elektroniska sammanträdesformer är alltså inte möjliga. Protokollen från organens sammanträden förs numera vanligen i elektronisk form, men undertecknas och justeras i pappersform. I en del kommuner, t.ex. Helsingfors, har man också undertecknat och justerat protokoll elektroniskt.

Kommunernas meddelanden publiceras på anslagstavlan för kungörelser, vilket föreskrivs i lagen om offentliga kungörelser (34/1925). I den lagen förutsätts att man upprätthåller en fysisk anslagstavla. Dock upprätthåller en del kommuner dessutom en anslagstavla i det allmänna datanätet.

2.2.11 Kommunens ekonomi

Bestämmelser om kommunens budget och ekonomiplan finns i 65 § i kommunallagen. Fullmäktige ska före utgången av året godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (*planeperiod*). Budgetåret är planeperiodens första år. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi och de ska göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Det sistnämnda innebär ett s.k. förbud mot underbudgetering.

I budgeten tas in de anslag och beräknade inkomster som verksamhetsmålen förutsätter samt visas hur finansieringsbehovet ska täckas. Anslag och beräknade inkomster kan tas in till brutto- eller nettobelopp. Budgeten består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Budgeten ska iakttas i kommunens verksamhet och ekonomi och beslut om ändringar i den fattas av fullmäktige.

Den viktigaste bestämmelsen om balansering av kommunens ekonomi finns i 65 § 3 mom. i kommunallagen. Ekonomiplanen skall vara i balans eller visa överskott under en planeperiod på högst fyra år, om det inte beräknas uppkomma överskott i balansräkningen för det år budgeten görs upp. Om underskott i balansräkningen inte kan täckas under planeperioden, skall i anslutning till ekonomiplanen fattas beslut om specificerade åtgärder (*åtgärdsprogram*) genom vilka det underskott som saknar täckning skall täckas under en period som fullmäktige särskilt fastställer (*skyldighet att täcka underskott*). Enligt gällande kommunallag tillämpas skyldigheten att täcka underskott endast på kommuner, inte på samkommuner.

Enligt 66 § i kommunallagen ska fullmäktige senast i samband med att budgeten godkänns fatta beslut om kommunens inkomstskattesats, om fastighetsskatteprocenter samt om grunderna för övriga skatter. Inkomstskatteprocenten begränsas inte i kommunallagen.

En betydande del av kommunernas inkomster består av försäljningsintäkter och avgifter för tjänster och andra prestationer. Fullmäktige beslutar om de allmänna grunderna för de avgifter som ska tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer. Avgifter för kommunens lagstadgade uppgifter kan tas ut endast med stöd av bemyndigande i lag. För sådana lagstadgade uppgifter som är frivilliga för kommunen regleras ofta åtminstone grunderna för avgifterna i lag. Avgifterna för de uppgifter kommunen sköter inom ramen för sin allmänna kompetens kan bestämmas friare och begränsas av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, såsom likställighets- och proportionalitetsprinciperna. För dessa avgifter finns inga fastställda maximibelopp, och man har allmänt ansett att de utöver direkta kostnader också kan täcka kapitalkostnader och reserveringar för framtida investeringar.

En ny 66 a § i kommunallagen, gällande prissättning när kommunen verkar i ett sådant konkurrensläge på marknaden som avses i 2 b § i kommunallagen, trädde i kraft den 1 september 2013. Då ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

Enligt 67 § i kommunallagen gäller om kommunens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut utöver kommunallagen i tillämpliga delar bokföringslagen. Med stöd av kommunallagen har bokföringslagen följts i tillämpliga delar sedan år 1997. I bokföringslagen bestäms bland annat om skyldigheten att iaktta god bokföringssed (1 kap. 3 §). God bokföringssed baserar sig i första hand på lagstiftningen om bokföring och bokslut. De generella tvingande reglerna framgår av bokföringslagen och bokföringsförordningen samt av arbets- och näringsministeriets beslut. Dessa kompletteras av de bestämmelser om bokföring och bokslut som utfärdats med stöd av speciallagstiftning såsom kommunal-

lagen, och som är primära i förhållande till bokföringslagen.

Enligt 67 § i kommunallagen och 8 kap. 2 § 6 mom. i bokföringslagen meddelar bokföringsnämndens kommunsektion anvisningar och avger utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 68—70 §§ i kommunallagen i kommunernas och samkommunernas bokföring. Gällande kommunernas bokföring och bokslut utgör bokföringsnämndens kommunsektions anvisningar och utlåtanden om tillämpningen av de ovan nämnda paragraferna i bokföringslagen och kommunallagen och om tolkningen av de allmänna bokföringsprinciperna källor för den goda bokföringssed som förutsätts i 1 § 3 mom. i bokföringslagen. Kommunen bör följa kommunsektionens anvisningar. I ett avgörande gällande avskrivningar (HFD 2012:2) har HFD bekräftat tolkningen att sektionens cirkulär är rättsregler som binder kommunerna. Närmare bestämmelser om tillsättande av bokföringsnämndens kommunsektion samt om dess uppgifter, sammansättning och beslutförhet finns i statsrådets förordning om bokföringsnämnden (784/1973).

Bestämmelser om kommunens bokslut finns i 68 § i kommunallagen. Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. Bokslutet ska upprättas före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och lämnas till revisorerna för granskning samt efter revision föreläggas fullmäktige före utgången av juni. Till bokslutet hör balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noter till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse. Bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om resultatet av kommunens verksamhet och om kommunens ekonomiska ställning och finansiering.

En kommun som jämte dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern ska enligt 68 a § i kommunallagen upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet ska upprättas som en sammanställning av koncernsammanslutningarnas balansräkningar och resultaträkningar samt noterna till dessa. I koncernbokslutet ska dessutom inkluderas en finansieringsanalys för koncernen, i vilken anskaffningen och användningen av kommunkoncernens medel under räkenskapsperioden utreds.

I verksamhetsberättelsen ska det enligt 69 § i kommunallagen ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. Där ska också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker som gäller kommunens och kommunkoncernens ekonomi och som inte ska redovisas i kommunens eller kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys. Till sådana omständigheter hör åtminstone en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall det i verksamhetsberättelsen särskilt redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt för gällande ekonomiplans och åtgärdsprograms tillräcklighet för balanseringen av ekonomin.

### 2.2.12 Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

I 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) finns bestämmelser om utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. (I gällande lagstiftning används termen en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, som i förslaget till ny kommunallag på svenska ändras till en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning. På finska är termen oförändrad. I denna proposition används termen en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning då gällande lagstiftning avses; och förslaget till ny kommunallag används en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning). Kommunen och staten ska tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansie-

ringens tillräcklighet eller soliditeten två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges i en förordning av statsrådet.

Utredningen görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Kommunfullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Enligt lagen avgör ministeriet utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen.

I kommunstrukturlagen har tagits in bestämmelser som trätt i kraft den 1 augusti 2013 om särskild kommunindelningsutredning för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning. Statsrådet kan på framställning av kommunindelningsutredaren besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen. För beslutet krävs att ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen uppfylls.

I statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi (205/2011), som utfärdats med stöd av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice, bestäms om gränsvärdena för de nyckeltal som innebär att ett utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inleds. Enligt förordningen bedöms förutsättningarna för att inleda ett utredningsförfarande för det första utifrån underskottet i balansräkningen enligt kommunens bokslut. Gränsvärdena för att inleda ett utvärderingsförfarande underskrids om underskottet i balansräkningen enligt kommunens bokslut per invånare är minst 1 000 euro i det senast godkända bokslutet före utredningen och minst 500 euro i bokslutet före det.

Enligt den förordning som nämns ovan underskrids gränsvärdena för att inleda ett utredningsförfarande också, om samtliga följande villkor uppfylls i kommunens ekonomi enligt de två senaste fastställda boksluten:

1) kommunens årsbidrag utan den höjning av statsandelen enligt prövning som kommunen beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är negativt,

2) kommunens inkomstskattesats är minst 0,5 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,

3) lånebeloppet per invånare i kommunen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommuner med minst 50 procent,

4) kommunens balansräkning uppvisar underskott,

5) kommunens soliditet understiger 50 %, och

6) kommunens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

Under åren 2007—2014 har utredningar gjorts i sammanlagt 30 kommuner, varav två gånger i tre kommuner. Utredningsförfarandet pågår i två kommuner under hösten 2014. Sammanlagt 48 kommuner har uppfyllt gränsvärdena. En utredning har emellertid inte inletts, eller den har avbrutits, om kommunen har fattat beslut om en kommunsammanslagning. Så har skett i sammanlagt 16 kommuner. Under de närmaste åren kan antalet kommuner som omfattas av utvärderingsförfarandet öka, framför allt med kommuner vars underskott i balansräkningen är större än -500 euro per invånare. Enligt boksluten för 2013 fanns det 25 sådana kommuner.

Under utvärderingsförfarandet har man gjort upp ett program för balansering av

kommunernas ekonomi, till vilket kommunerna har förbundit sig genom fullmäktiges beslut. I flera fall har man också beviljat förhöjda statsandelar för basservicen. En förutsättning för höjningen av statsandelen är att kommunen har antagit en plan över åtgärder som ska vidtas för att balansera kommunens ekonomi.

### 2.2.13 Granskning av förvaltning och ekonomi

I 9 kap, i gällande kommunallag finns bestämmelser om revisionsnämnden och revisionen, om revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar samt om revisionsberättelsen.

Enligt 71 § i kommunallagen ska fullmäktige tillsätta en revisionsnämnd för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. Till skillnad från de andra nämnderna är revisionsnämnden direkt underställd fullmäktige, genom vilket revisionsnämndens oavhängighet från kommunstyrelsen och den övriga operativa ledningen betonas. Revisionsnämnden ska bereda ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin, såsom val av revisor och revisionsberättelsen. Revisionsnämndens beredningsrätt utgör ett undantag från kommunstyrelsens beredningsansvar.

Revisionsnämnden ska också se till att revisionen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas. Detta innebär bland annat att nämnden ska konkurrensutsätta revisionstjänsterna för hela kommunkoncernen, jämföra anbud och utnämna revisorskandidater för koncernsammanslutningarna.

En av revisionsnämndens viktigaste uppgifter är bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. Revisionsnämndens utvärderingsarbete är alltså också kopplat till förverkligandet av redovisningsskyldigheten. Revisionsnämnden ska bedöma huruvida fullmäktiges vilja och målsättningar förverkligats så, att den politiska styrningen fungerar. Utvärderingens syfte är att producera utvärderingsdata förutom åt de politiska beslutsfattarna också åt kommuninvånarna, vilka fullmäktige representerar. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall revisionsnämnden också bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens och åtgärdsprogrammets tillräckligheet. Revisionsnämnden ska behandla revisionsberättelsen, skaffa vederbörandes förklaring och kommunstyrelsens utlåtande om eventuella anmärkningar i den och sända revisionsberättelsen till fullmäktige för kännedom.

Kommunens revision utförs nuförtiden av yrkesrevisorer. Enligt 72 § i kommunallagen väljer fullmäktige för granskning av förvaltningen och ekonomin en eller flera revisorer, som utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. Revisorerna ska vara OFR-revisorer som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin eller en OFR-sammanslutning, varvid sammanslutningen ska förordna en OFR-revisor till ansvarig revisor. Fullmäktige kan entlediga en revisor och revisorn kan själv lämna sitt uppdrag under pågående mandattid. Revisorerna kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder.

Revisorernas uppgifter definieras i 73 § i kommunallagen. Revisorerna ska senast före utgången av maj med iakttagande av god revisionssed granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut, om kommunens bokslut och koncernbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter, om uppgifterna om grunderna för och användningen av statsandelarna är riktiga, samt om kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Enligt 75 § i kommunallagen skall revisorerna för varje räkenskapsperiod avge en berättelse som innehåller ett uttalande om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas en ledamot i organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde (redovisningsskyldig). Full-

mäktige fattar beslut om de åtgärder som revisionsnämndens beredning, revisionsberättelsen och anmärkningar i den föranleder. När fullmäktige godkänner bokslutet skall fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

Enligt 74 § i kommunallagen har revisionsnämnden och en revisor utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisionsnämnden eller revisorn anser vara nödvändiga för skötseln av revisionsuppdraget. Rätten till upplysningar bidrar till att säkerställa revisorernas och revisionsnämndens oavhängighet från kommunens organisation i övrigt.

### 2.2.14 Samarbete mellan kommuner

Formerna för det offentligrättsliga samarbetet mellan kommuner regleras i 10 kap. i gällande kommunallag. Enligt 76 § i kommunallagen kan kommuner med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i kommunallagen gäller främst samkommuner. Regleringen av andra samarbetsformer är betydligt mindre omfattande. I regel får kommunerna besluta om samarbetets former. Däremot förutsätts i speciallagstiftning att t.ex. specialsjukvårdens, handikappvårdens och landskapsförbundens förvaltning organiseras enligt samkommunsmodellen. Även om kommunen frivilligt eller i enlighet med tvingande lagstiftning beslutar sköta en uppgift genom samarbete, ansvarar kommunen fortfarande för uppgiftens finansiering.

Utöver offentligrättsligt samarbete kan kommunen också utöva samarbete i privaträttslig form. Flera kommuner kan t.ex. tillsammans grunda ett aktiebolag, en stiftelse eller en förening, på vilka den speciallagstiftning som gäller organisationsformen i fråga tillämpas. I huvudsak kan ändå kommunens lagstadgade uppgifter och beslutanderätten gällande dem endast utövas i enlighet med kommunallagen och eventuell speciallagstiftning. Efter att man tog in bestämmelser om kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden i kommunallagen har tillämpningsområdet för privaträttsliga organisationsformer i samarbetet mellan kommuner utökats.

*Samkommuner*

Samkommuner är separata juridiska personer, som grundas genom ett grundavtal som godkänns av medlemskommunerna. I 78 § i kommunallagen regleras minimiinnehållet i grundavtalet. I grundavtalet ska överenskommas bland annat om samkommunens uppgifter, hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas, antalet ledamöter i samkommunens organ och grunderna för rösträtten samt frågor gällande samkommunens ekonomi. I grundavtalet kan man också ta in andra frågor, såsom hur röstetalet fördelar sig mellan kommunerna, eller t.ex. avtala om att beslut i vissa frågor som bestäms i avtalet förutsätter kvalificerad majoritet.

Grundavtalet kan ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner. Om kommunen enligt lag skall vara medlem i en samkommun inom något verksamhetsområde och på ett visst geografiskt område, kan en medlemskommun dock inte utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

Samkommunens beslutanderätt utövas av medlemskommunerna vid en samkommunsstämma eller också utövas beslutanderätten av det organ som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet, vanligen samkommunens fullmäktige. Andra organ än de högsta beslutande organen, dvs. samkommunsstämman eller fullmäktige, ska ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt kommunala vallagen.

På en samkommun tillämpas bestämmelserna om kommunens ekonomi i 8 kap. i kommunallagen, med undantag för skyldighet att täcka underskott enligt 65 §. Enligt 83 § i kommunallagen svarar medlemskom-

munerna för finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt så som i grundavtalet har överenskommits om ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Enligt den bestämmelsen ansvarar kommunerna i sista hand för samkommunens verksamhet.

Samarbete mellan kommuner i form av affärsverkssamkommuner beskrivs nedan i avsnitt 2.2.15 som gäller affärsverk.

*Gemensamt organ, ansvarig kommun*

Enligt 77 § i kommunallagen kan flera kommuner komma överens om att tillsätta ett gemensamt organ för skötseln av en uppgift. Man grundar då ingen separat juridisk person, utan uppgiften sköts av en annan kommun, som vanligen kallas ansvarig kommun eller värdkommun. I ett offentligrättsligt avtal mellan kommuner om ett gemensamt organ kommer man i princip överens om samma slags frågor som i grundavtalen för samkommuner, bl.a. om kostnadsfördelning och val av ledamöter i det gemensamma organet. Gemensamma organ för flera kommuner är vanligen nämnder, men lagen hindrar inte att ett gemensamt organ är t.ex. en direktion, en kommitté eller en nämnds direktion. Kommunerna kan avtala att andra kommuner väljer en del av ledamöterna i det organ i den ansvariga kommunen som sköter uppgiften i fråga. I lagen förutsätts alltså inte, att alla kommuner som är parter i avtalet är representerade i det organ som ansvarar för verksamheten. Valbara till det gemensamma organet är personer som är valbara till motsvarande organ i de kommuner som saken gäller (77 §).

Det gemensamma organet hör till den ansvariga kommunens organisation. För organets del fattar beslutar den ansvariga kommunens fullmäktige om alla sådana frågor som avses i 13 § i kommunallagen, bl.a. grunderna för hur förvaltningen skall organiseras, godkännande av budget och bokslut samt avgifter. Enligt huvudregeln har kommunstyrelsen i den ansvariga kommunen upptagningsrätt i ärenden som organet beslutar om, men kommunerna kan också komma överens om att begränsa upptagningsrätten. Ett sådant avtalsvillkor tagits in i ett flertal avtal mellan kommuner.

Modellen med en ansvarig kommun blev vanligare i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) kräver skötseln av social- och hälsovården i huvudsak ett befolkningsunderlag på ca 20 000 invånare. Befolkningsunderlaget kan uppnås antingen genom en kommunsammanslagning eller genom att man bildar ett samarbetsområde. I samarbetsalternativet fick kommunerna komma överens om att grunda ett gemensamt organ för skötseln av dessa uppgifter eller om att en samkommun sköter dem. Vid sidan av social- och hälsovården är ansvarskommunmodellen i allmänt bruk som samarbetsform inom brand- och räddningsväsendet och miljöhälsovården.

*Andra sätt att sköta en uppgift för en annan kommuns räkning*

Enligt 76 § 2 mom. i kommunallagen kan kommunerna komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning. Enligt 76 § 3 mom. i kommunallagen kan kommunerna också komma överens om att en uppgift som i lag stadgas för kommunen eller dess myndighet och som kan delegeras en tjänsteinnehavare, anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare. På grund av den knapphändiga regleringen i kommunallagen baserar sig t.ex. grundandet av en gemensam tjänst för skötseln av en uppgift och avtal om köp av tjänster mellan kommunerna till stor del på uppkommen praxis.

Med en gemensam tjänst avses ett arrangemang där en tjänsteinnehavare är skyldig att sköta tjänsteuppgifter i två eller flera kommuner. De kommuner som deltar i arrangemanget fattar beslut om att inrätta tjänsten och tjänsteinnehavaren är i tjänsteförhållande till alla dessa kommuner. Endast en av kommunerna ansvarar dock för arbetsgivarens förpliktelser och de andra kommunerna deltar i kostnader enligt avtalet. När tjänsteinnehavaren utför tjänsteuppgifter i en annan kommun, t.ex. föredrar ärenden i ett organ i

en annan kommun, är tjänsteinnehavaren skyldig att följa organets anvisningar. Modellen är typisk för samarbetet mellan mindre kommuner och den används i en många olika slags uppgifter. Till och med en gemensam kommundirektör för två kommuner har förekommit.

En kommun kan också ingå ett avtal om köp av tjänster med en annan kommun utan att man grundar en gemensam tjänst eller ett gemensamt organ. Ett sådant avtal kan dock inte gälla sådan verksamhet som kan anses skötas i ett konkurrensläge på marknaden. För skötsel av myndighetsuppgifter för en annan kommuns räkning förutsätts, att kommunerna gör ett detaljerat avtal av vilket tydligt framgår att behörigheten överförs till en tjänsteinnehavare i en annan kommun. Enligt ordalydelsen i kommunallagen kan endast kommuner vara parter i sådana avtal, men i praktiken har avtal ingåtts också mellan kommuner och samkommuner. En privaträttslig sammanslutning kan dock inte vara part i avtalet till den del det gäller myndighetsuppgifter.

*Förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling*

I kommunallagen har utgångspunkten varit att kommunerna får organisera sin förvaltning och serviceproduktion som de vill. Lagen om offentlig upphandling (348/2007, *upphandlingslagen*) ska dock tillämpas om ett förfarande och avtalsarrangemang kan anses utgöra en upphandling och ett upphandlingsavtal som avses i upphandlingslagen. Enligt upphandlingslagstiftningen ska ett sådant upphandlingsavtal konkurrensutsättas, om det inte är fråga om ett arrangemang mellan en upphandlingsenhet och en enhet anknuten till den upphandlande enheten (in-house) eller samarbete mellan upphandlingsenheter.

Inom EU:s lagstiftning om offentlig upphandling har man tagit ställning till samarbete mellan offentliga sammanslutningar såsom kommuner i synnerhet i Europeiska unionens domstols avgörandepraxis. Upphandlingslagstiftningen har tillämpats också då två eller flera myndigheter är parter i arrangemanget, om en eller flera myndigheter utför tjänster och en eller flera myndigheter i gengäld erlägger ersättning för kostnader. Upphandlingslagstiftningen har tillämpats också då det endast varit fråga om ersättning för uppkomna kostnader. I situationer då kommunernas uppgifter och organiseringsansvar överlåts kan det alltså finnas skäl att ta ställning till om upphandlingslagstiftningen ska tillämpas, om kommunerna förutom uppgifter också överlåter vederlag i pengar sinsemellan.

Den etablerade tolkningen i unionens domstols avgörandepraxis har ändå varit att upphandlingslagstiftningen inte tillämpas på horisontellt samarbete mellan offentliga sammanslutningar. Tolkningen har varit att horisontellt samarbete mellan offentliga sammanslutningar är möjligt då följande förutsättningar föreligger:

- Avtalet ska syfta till att inrätta ett samarbete mellan myndigheter med målsättningen att ett allmännyttigt uppdrag fullgörs.
- Det samarbete som inrättas genom avtalet ska uteslutande styras av överväganden och krav som är ägnande att uppnå mål av allmänintresse.
- De ersättningar som baserar sig på samarbetet ska motsvara de verkliga kostnaderna/kostnadsandelarna.
- Ingen privat leverantör ska genom avtalet ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter.

Samarbetet mellan finländska kommuner kännetecknas av att det gäller skötseln av uppgifter som omfattas av organiseringsansvar. I lagstiftningen om offentlig upphandling, som grundar sig på EU:s direktiv, tas det inte ställning till organiseringsansvaret i samarbetet mellan upphandlingsenheter eller i andra upphandlingssituationer.

### 2.2.15 Kommunala affärsverk

*Kommunala affärsverk och deras uppgifter*

Bestämmelserna om kommunala affärsverk i 10 a kap. i kommunallagen trädde i kraft 2007. Kommunalt affärsverk är ett allmänt begrepp, som kan avse tre olika typer av affärsverk: en kommuns affärsverk, en sam-

kommuns affärsverk eller en affärsverkssamkommun. Kommuners och samkommuners affärsverk är inte självständiga juridiska personer eller självständiga bokföringsskyldiga, utan hör till kommunens eller samkommunens organisation. En kommuns affärsverk kan också fungera som ett gemensamt affärsverk för två eller flera kommuner underställt ett organ i en värdkommun.

Enligt 87 a § i kommunallagen kan ett kommunalt affärsverk grundas för sådan affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Med affärsverksamhet avses en uppgift som åtminstone på lång sikt är inkomstfinansierad. Med det sistnämnda avses att uppgiften sköts med beaktande av lönsamhetskrav, även om det inte är fråga om egentlig affärsverksamhet. Då sköter ett affärsverk vanligen sådan lagstadgad grundservice, som kommunerna enligt lag är skyldiga att ordna. Intäkterna kan utöver kundavgifter bestå av ersättningar från medlems- eller avtalskommuner eller interna ersättningar av kommunens andra enheter. I ett affärsverks uppgifter kan också ingå myndighetsuppgifter, för vilka affärsverket får intäkter i form av öppet stöd eller bidrag från kommunen.

Kommunala affärsverk skiljer sig från statliga affärsverk enligt lagen om statliga affärsverk (1062/2010). Den största skillnaden består i att statliga affärsverk, till skillnad från kommunala affärsverk, inte kan sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Ett kommunalt affärsverk kan alltså utgöra en myndighet som utövar offentlig makt.

I och med en ändring av kommunallagen som trädde i kraft den 1 september 2013 får en kommun eller en samkommun grunda ett kommunalt affärsverk endast om verksamheten hör till kommunens uppgifter och inte enligt lagen utgör verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Om en kommun eller samkommun innan den lagen trädde i kraft har skött en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2014 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Kommunfullmäktige eller samkommunens högsta beslutande organ beslutar om grundande av affärsverk. Beslut om grundande av en affärsverkssamkommun fattas i de grundande kommunernas fullmäktigen och i de grundande samkommunernas högsta beslutande organ senast då grundavtalet godkänns. Förvaltningen i en kommuns eller samkommuns affärsverk organiseras genom bestämmelser i en instruktion som fullmäktige godkänner.

En affärsverkssamkommun är en självständig juridisk person och bokföringsskyldig. Den grundas genom ett grundavtal och om dess uppgifter och förvaltning bestäms i en instruktion. Vid sidan av kommuner kan också samkommuner utöva samarbete i form av affärsverkssamkommuner. Affärsverkssamkommunens beslutanderätt utövas av samkommuns medlemmar vid en samkommunsstämma, till vilken medlemmarna utser sina representanter skilt till varje stämma. I detta avseende avviker alltså affärsverkssamkommuner från andra samkommuner, i vilka den högst beslutanderätten i stället för av samkommunsstämman också kan utövas av samkommunens fullmäktige, eller i s.k. samkommuner med ett enda organ av något annat organ som bestäms i grundavtalet. I övrigt tillämpas kommunens bestämmelser om samkommuner på affärsverkssamkommuner. Bestämmelserna i kommunallagen om att organen ska ges en sammansättning som beaktar den politiska proportionaliteten tillämpas inte på direktionen för en samkommuns affärsverk eller en affärsverkssamkommun (81 § 4 mom.).

Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktion, som leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen ansvarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt. Direktionens uppgifter definieras i 87 c § i kommunallagen.

*Kommunala affärsverks ekonomi*

Bestämmelser om kommunala affärsverks ekonomi ingår i 87 e—87 m § i 10 kap i

kommunallagen. Enligt 87 e § i kommunallagen utgör budgeten och ekonomiplanen för en kommuns eller samkommuns affärsverk en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan, De utgifts- och inkomstanslag i kommunens eller samkommunens budget som binder affärsverket anges särskilt i lagen: ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat, kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till det kommunala affärsverket samt affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen. Dessutom kan fullmäktige besluta att också något annat anslag ska vara bindande.

Affärsverkets budget och ekonomiplan ska göras upp så att förutsättningarna för skötseln av affärsverkets uppgifter tryggas. Det följer av affärsverkets natur att dess inkomster under planeperioden ska täcka verksamhetens kostnader. På lång sikt ska också investeringarna täckas med inkomstfinansiering till den del de inte finansieras med eget kapital.

Bestämmelser o budgeten och ekonomiplanen i en affärsverkssamkommun ingår i 87 f § i kommunallagen. Eftersom en affärsverkssamkommun är en självständig juridisk person, avviker bestämmelserna om dess budget och ekonomiplan delvis från de bestämmelser som gäller en kommuns eller samkommuns affärsverk. Direktionen ska före utgången av december varje år godkänna en budget för affärsverkssamkommunen för det följande kalenderåret och en ekonomiplan för tre eller flera år (planeperiod). Samtidigt godkänns målen för verksamheten och ekonomin.

Enligt 87 g § i kommunallagen kan kommunen eller samkommunen bevilja affärsverket stöd eller verksamhetsunderstöd för att täcka kostnaderna för skötseln av en viss uppgift. Stödet eller verksamhetsunderstödet får inte vara större än affärsverkets kostnader för skötseln av uppgiften. Stöd och verksamhetsunderstöd från kommunen skall uppges särskilt i affärsverkets bokslut.

Enligt 87 h § ska bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring, Affärsverkets bokföring infogas i kommunens eller samkommunens övriga bokföring i bokslutet och i eventuella mellanbokslut så, att interna intäkter och utgifter, interna fordringar och skulder samt internt ägande och interna bidrag elimineras.

En affärsverkssamkommun är en självständig bokföringsskyldig och i fråga om dess bokföring och bokslut gäller utöver kommunallagen i tillämpliga delar bokföringslagen.

Enligt 87 i § i kommunallagen är ett affärsverks räkenskapsperiod kalenderåret. Direktionen skall upprätta ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden och lämna bokslutet till revisorerna för granskning samt förelägga kommunstyrelsen eller samkommunsstyrelsen bokslutet för att infogas i kommunens eller samkommunens bokslut. Fullmäktige eller samkommunsstämman godkänner affärsverkets bokslut och beslutar om beviljande av ansvarsfrihet i samband med att kommunens eller samkommunens bokslut godkänns. Kommunens revisionsnämnd ska också bereda ärenden som gäller granskningen av affärsverkets förvaltning och ekonomi samt bedöma huruvida de mål som fullmäktige eller samkommunsstämman ställt upp har uppfyllts.

Enligt 87 j § i kommunallagen gäller i fråga om upprättandet av bokslutet för en affärsverkssamkommun vad som föreskrivs om bokslut och koncernbokslut i 68 och 68 a §.

I kommunallagen föreskrivs vidare om kommunala affärsverks verksamhetsberättelse och behandling av räkenskapsperiodens resultat, affärsverkets eget kapital samt lån och borgen.

### 2.2.16 EU-bestämmelser som gäller kommuner och kommunens verksamhet på marknaden

EU-bestämmelserna begränsar delvis kommunernas möjligheter att sköta uppgifter i sin egen organisation, att stöda företagsverksamhet på kommunens område samt att sköta uppgifter i samarbete. EU-bestämmelsernas inverkan beaktas inte till alla delar i gällande kommunallag.

*Allmänt om statligt stöd*

Bestämmelser om statligt stöd ingår i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget, tidigare Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen). Bestämmelserna syftar till att garantera att medlemsstaternas myndigheter inte beviljar sådana stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden och som snedvrider konkurrensen. Myndigheterna kan endast bevilja sådana företagsstöd som kommissionen godkänt som förenliga med den gemensamma marknaden.

Statligt stöd definieras i artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: En stödåtgärd ska anses utgöra statligt stöd om den uppfyller följande kriterier:

1) åtgärden eller stödet beviljas ur statens (en offentlig sammanslutnings) medel

2) åtgärden snedvrider konkurrensen genom att gynna någon stödmottagare

3) åtgärden är selektiv, dvs. den riktar sig till ett bestämt företag

4) åtgärden kan inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

Vilken som helst åtgärd som uppfyller alla de kriterier som nämns ovan anses utgöra statligt stöd. Med stöd avses inte enbart positiva prestationer, utan också åtgärder som minskar de kostnader företagen vanligen ska svara för och alltså både till sin natur och sin effekt har karaktären av stöd. Stöd kan t.ex. utgöras av lån till förmånligare villkor än på marknaden, borgen eller annan finansiering samt kapitalinsatser. I regel är statsstöd förbjudet, men i fördraget definieras också de undantag enligt vilka stödåtgärder kan accepteras. En medlemsstat får inte själv bedöma om ett stöd kan godkännas, utan den ska be kommissionen bedöma det i ett förhandsmeddelande. Ett förhandsmeddelande är inte nödvändigt om stödet är av mindre betydelse eller baserar sig på ett gruppundantag eller kommissionens beslut om SGEI.

*Stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd)*

Ett undantag från förfarandet med förhandsmeddelande utgörs av stöd av mindre betydelse (de minimis). Inom ramen för de minimis-förordningen (Kommissionens förordning (EU) 1407/2013) är det möjligt att bevilja stöd till ett belopp på högst 200 000 euro per företag under en treårsperiod. All sådan finansiering som olika myndigheter betalar som de minimis-stöd under perioden i fråga skall ingå i beloppet. Då stöd beviljas ska man beakta, att om det totala beloppet av stöd inom ramen för en stödåtgärd överskrider 200 000 euro, tillämpas inte de minimisförordningen på stödet inte ens till den delen det inte överstiger detta maximibelopp. Stöd av mindre betydelse kan också beviljas med stöd av kommissionens förordning om de minimis-stöd för SGEI (360/2012).

*Tillkännagivandet om garantier*

Kommissionen har gett ett tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (EUT 20.6.2008 C 155/10). I tillkännagivandet beskrivs förfarandet för hur offentliga myndigheter kan bevilja stöd som inte utgör statligt stöd. Om en kommun iakttar förfarandet som beskrivs i tillkännagivandet, kan man i regel vara säker på att arrangemanget inte innebär förbjudet statligt stöd. Även om termen statligt stöd används i tillkännagivandet, gäller det också kommunala myndigheter.

Enligt tillkännagivandet är huvudregeln att en enskild statsatsgaranti eller ett system för statligt stöd som inte innebär fördelar för ett företag inte utgör statligt stöd. I sin rättspraxis har Europeiska unionens domstol bekräftat, att kommissionen bör grunda sin bedömning av förbjudet statligt stöd på principen om en privat placerare i en marknadsekonomi (den marknadsekonomiska investerarprincipen). I bedömningen bör beaktas vilka möjligheter ett stödmottagande företag i praktiken har att få motsvarande finansiering på kapitalmarknaden. Det är inte fråga om statligt stöd om en ny finansieringskälla ställs till förfogande på villkor som en privat aktör skulle kunna godta på normala marknadsekonomiska premisser.

I kommissionens anvisningar anges de förutsättningar som alla ska uppfyllas för att en enskild borgensförbindelse inte ska anses ut-

göra statligt stöd: a) låntagaren är inte i ekonomiska svårigheter; b) garantins omfattning kan mätas korrekt när den beviljas; c) garantin täcker högst 80 % av lånefordringen eller någon annan finansieringsförbindelse. Denna begränsning gäller inte om garantin getts för ett skuldebrev och d) ett marknadsorienterat pris betalas för garantin.

Begränsningen på 80 % gäller inte garantier för finansieringen av sådana företag vilkas verksamhet uteslutande består av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som på behörigt sätt anförtrotts dem (SGEI). En förutsättning är att kommunen uttryckligen gett företaget ett SGEI-uppdrag. Däremot tillämpas begränsningen om företaget i fråga erbjuder andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller bedriver annan ekonomisk verksamhet.

En myndighet som vill erbjuda garantier som överskrider 80-procentströskeln ska antingen meddela kommissionen om garantierna eller kunna visa att bestämmelserna om statligt stöd följts i ärendet. I EU-domstolens avgörandepraxis (Enemalta C 32/2010) har ansetts att stödet till bolag i samma koncern får överskrida 80-procentsgränsen om arrangemanget som helhet kan anses uppfylla den marknadsekonomiska investerarprincipen.

För den risk staten eller en kommun tar, bör man i allmänhet debitera en skälig avgift baserat på det belopp borgen eller motborgen gäller. Om priset för garantin är minst lika högt som en motsvarande referensavgift som förekommer på finansieringsmarknaden, utgör garantin inte stöd.

*Meddelandet om försäljning av mark och byggnader*

Kommissionen har också gett ett tillkännagivande om försäljning av markområden och byggnader i offentlig ägo, vilket också tillämpas på arrende. Om en kommun iakttar förfarandet som beskrivs i tillkännagivandet, kan man i regel vara säker på att arrangemanget inte innebär förbjudet statligt stöd. Enligt tillkännagivandet kan en myndighet sälja eller hyra ut en fastighet antingen genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller utan anbudsförfarande.

Försäljning av en fastighet genom anbudsförfarande förutsätter att anbudsförfarandet är öppet och vederbörligen offentliggjort. Ett anbud är vederbörligen offentliggjort när det upprepade gånger under en rimligt lång tidsperiod (två månader eller mer) tillkännagivits i så många publikationer att alla tänkbara köpare kan nås för kännedom. Ett erbjudande är villkorslöst när alla köpare, oberoende av om de driver en rörelse eller inte och vad för slags rörelse det i så fall är, kan köpa marken eller byggnaden och att använda den för sina egna syften. Inskränkningar får dock införas för att förhindra olägenheter för allmänheten, för att skydda miljön eller för att undvika rena spekulationsanbud. Restriktioner som beror på detalj- och regionplanläggningen enligt inhemsk lagstiftning utgör inte heller förbjudna villkor.

Om fastigheten säljs utan ett villkorslöst anbudsförfarande, bör en oberoende värdering genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän för att fastställa dess "marknadsvärde". Det marknadspris som sålunda fastställts är det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.

*Bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-bestämmelser)*

Bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI) är en del av EU:s bestämmelser om statligt stöd. Med SGEI-tjänster avses ekonomiska tjänster av synnerligen stor betydelse för allmänheten som definierats av det allmänna och som fullgörs av privata företag och som inte skulle fullgöras utan ett åläggande från det allmänna.

I det allmänna meddelandet om SGEI (2012/C 8/02, EUT C8/2012), definieras de grundbegrepp angående statligt stöd som har betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom stöd, tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och ekonomisk verksamhet samt förhållandet mellan reglerna om offentlig upphandling och statligt stöd. Av kommissionens beslut om SGEI (2012/21/EU, EUT L7/2012) framgår under vilka förutsättningar "små och medelstora SGEI-

arrangemang" är befriade från skyldigheten att göra förhandsanmälan till kommissionen.

Kommissionens rambestämmelser för SGEI (2012/C08/02, EUT C 8/2012) tillämpas på "stora SGEI-arrangemang". Rambestämmelserna tillämpas om beslutet om SGEI eller de minimis-stödbestämmelserna inte är tillämpliga och arrangemanget kräver en förhandsanmälan till kommissionen.

SGEI-tjänsternas innehåll definieras inte närmare. Medlemsstaterna har stor prövningsrätt då de definierar vilka tjänster de anser vara av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänsten eller den verksamhet som understöds ska dock uppfylla SGEI-definitionens kriterier, dvs. tjänsten ska vara viktig för medborgarna eller med tanke på samhällets funktion. En förutsättning är också att den existerande marknaden inte kan tillhandahålla tjänsten på ett tillfredsställande sätt.

Förutom de allmänna SGEI-bestämmelserna finns särskilda bestämmelser om statligt stöd t.ex. gällande inhemsk trafik, flygtrafik, rundradioverksamhet, elmarknaden och postsektorn.

I Finland har både staten och kommunerna utnyttjat SGEI-arrangemang. Exempel på statliga SGEI-arrangemang är YLE, social bostadsproduktion (ARA-stöd), lotsningen på Saimens vattenområde, köp av passagerarfärjtrafik på Kvarken, temporärt tryggande av finska statens farledstjänster, köp och utveckling av tjänster inom förbindelsefartygstrafiken i skärgården samt särskilt definierade funktioner inom vilt- och fiskeriforskningsinstitutet. Helsingfors stad är en kommun som har genomfört ett SGEI-arrangemang avseende boendetjänster för långtidsbostadslösa genom ett s.k. öppet ansökningsförfarande. Också Esbo stad har utnyttjat SGEI-förfaranden i en del tjänster.

*Kommunens verksamhet på marknaden*

Kommunallagen ändrades hösten 2013 på grund av bestämmelserna om statligt stöd. Bakom lagändringen finns det s.k. Palmiafallet, i anslutning till vilket kommissionen har tagit ställning till förenligheten med den inre marknaden hos det stöd som beviljats till kommunala affärsverk i Finland. Kommissionen ansåg att det faktum att den juridiska formen innebär att den affärsekonomiska risk som hänger samman med konkurs inte föreligger kan anses utgöra en obegränsad statlig garanti till ett kommunalt affärsverk. Vidare anser kommissionen att de skatteförmåner som beviljas kommunen (befrielse från samfunds-, fastighets- och kapitalinkomstskatt) utgör sådana selektiva stöd som strider mot EU:s bestämmelser om statligt stöd.

Det viktigaste innehållet i de ändringar som gäller statligt stöd är en bolagiseringsskyldighet då kommunen sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Frågan behandlas ingående i regeringens proposition 32/2013.

Det är inte fråga om ett konkurrens- läge på marknaden när kommunen själv producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för eller om uppgifterna sköts i samarbete på det sätt som avses i 76 § i kommunallagen på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse. Det anses inte heller att sådant samarbete sköts på marknaden som enligt bestämmelserna om anknutna enheter eller andra bestämmelser i upphandlingslagstiftningen inte behöver konkurrensutsättas. Inte heller anses det att ordnande av undervisning eller utbildning som kräver tillstånd att ordna utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt eller tjänster producerade som elev- eller studerandearbete sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Med ett konkurrensläge på marknaden avses inte sådana uppgifter där verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller en naturlig monopolställning och tjänster i direkt anslutning till sådan verksamhet, även om verksamheten i övrigt uppfyller kriterierna för näringsverksamhet. På lag baserade monopol är bl.a. vattentjänster inom ett vattenverks verksamhetsområde. Utanför bolagiseringsskyldigheten är också kommunens verksamhet när den köper, säljer och arrenderar fastigheter.

Kommunen ska fortsättningsvis kunna verka på marknaden i någon mån samt i sådana fall då det med stöd av lag uttryckligen är möjligt. Med stöd av undantagsbestämmelsen ska kommunen ytterligare kunna produ-

cera stödtjänster för dottersammanslutningar som ingår i kommunkoncernen, därtill tjänster på grundval av anställningsförhållandet för personer anställda hos dottersammanslutningar samt tjänster för anknutna enheter. Då kommunen i ett konkurrensläge på marknaden tillhandahåller sådana tjänster eller varor som avses i undantagen från bolagiseringsskyldigheten, ska den tillämpa en marknadsorienterad prissättning.

*Lån eller borgen eller annan säkerhet*

Ställande av borgen för ett företag utanför kommunens organisation har ansetts höra till kommunens kompetens om avsikten har varit att trygga sysselsättningen i kommunen, utveckla kommunens näringsstruktur eller borgen ställts för ett investeringslån. I rättspraxis har man vidare beaktat borgensförbindelsens belopp och risk. Vidare har högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2012:9 ansett att ett beslut om ställande av borgen inte kunde verkställas förrän det vunnit laga kraft.

På basis av Statistikcentralens statistik om verksamhet och ekonomi 2011 har Finlands Kommunförbund granskat kommunernas borgensförbindelser till sammanslutningar som hör till kommunkoncernen samt till andra utifrån landskap och kommunstorlek.

I jämförelsen mellan landskapen var borgensförbindelserna för koncernskulder störst i Kymmenedalen, där de var 2 665 euro per invånare, medan de i Mellersta Finland var 2 520 och i Södra Karelen 1 876 euro per invånare. Minst var borgensansvaren i fasta Finland i Österbotten, där de var 628 euro per invånare och i Egentliga Finland, där de var 685 euro per invånare. De största borgensförbindelserna till andra än sammanslutningar inom koncernen hade ställts i Södra Österbotten, Lappland och Österbotten. I Södra Österbotten var borgensansvaret 365, i Lappland 297 och i Österbotten 291 euro per invånare. Minst borgensförbindelser till mottagare utanför kommunkoncernen hade ställts i Päijänne-Tavastland och Norra Karelen. I Päijänne-Tavastland uppgick borgensförbindelserna till 53 och i Norra Karelen till 94 euro per invånare.

Kommuner med större befolkning har oftare ställt borgen för bolag inom kommunkoncernen. Relativt sett flest borgensförbindelser inom koncernen förekom i kommuner med 40 001—100 000 invånare. Då de små kommunerna inte har många dottersammanslutningar, ställer de inte heller borgen inom kommunkoncernen. De små kommunernas externa borgensförbindelser var stora och utgör en betydande riskfaktor i den kommunala ekonomin. I tabell 1 beskrivs borgensförbindelserna enligt kommunstorlek.

Tabell 1: Borgensförbindelserna enligt kommunstorlek

| **Kommuner enligt kommunstorlek** | **Antal inv.** | **Koncern** | | **Övriga** | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 000 € | €/invånare | 1 000 € | €/invånare |
| Under 2 000 inv. | 58 766 | 23 977 | 408 | 22 074 | 376 |
| 2 001—6 000 inv. | 480 692 | 284 354 | 592 | 117 906 | 245 |
| 6 001—10 000 inv. | 478 729 | 306 638 | 641 | 87 725 | 183 |
| 10 000—20 000 inv. | 675 155 | 535 079 | 793 | 155 560 | 230 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 20 001—40 000 inv. | 883 677 | 889 139 | 1 006 | 169 082 | 191 |
| 40 001—100 000 inv. | 1 001 347 | 1 692 639 | 1 690 | 225 437 | 225 |
| Över 100 000 inv. | 1 822 901 | 2 213 575 | 1 214 | 172 362 | 95 |
| Sammanlagt | 5 401 267 | 5 945 401 | 1 101 | 950 146 | 176 |

I en del kommuner hänger borgensförbindelserna samman med ett större egendomsarrangemang, såsom t.ex. bolagisering av hamnfunktioner. De största borgensbeloppen per invånare förekommer i små kommuner, av vilka flera dessutom har en minskande befolkning och en befolkningsstruktur som åldras snabbare än i landet i övrigt. För dessa kommuner utgör borgensförbindelserna en betydande risk.

Kommunerna har i huvudsak beviljat lån till bolag inom kommunkoncernen. I någon mån har lån beviljats föreningar, företag och andra instanser, såsom vattenandelslag, stiftelser, bya- och andra föreningar samt väglag.

Majoriteten av de kommuner som besvarade enkäten i anslutning till totalreformen av kommunallagen ansåg att kommunernas rätt att ställa borgen och bevilja lån inte bör begränsas i kommunallagen. Man upplevde att begränsningar skulle begränsa kommunens prövningsrätt, allmännyttiga föreningars verksamhetsförutsättningar samt kommunens möjligheter att främja näringsverksamhet och generera arbetsplatser. Begränsningen sågs också som alltför total, eftersom de regionala skillnaderna är stora och kommunerna också kan bevilja finansiering till marknadsmässiga villkor. Något mer än en tredjedel av de kommuner som svarat ansåg en begränsning vara möjlig. De som förordade en begränsning betonade att den skulle underlätta det kommunala beslutsfattandet, minska kommunernas risktagning, förenhetliga praxis gällande borgensförbindelser och lån och minska snedvridningen av konkurrensen. I en del kommuner har man redan tagit i bruk interna begränsningar.

Av en förfrågan till NTM-centralerna framgår, att kommunerna för närvarande har en mycket liten roll i företagsprojekt. Å andra sidan ansågs kommunal borgen utgöra ett viktigt element med tanke på tillväxten och utvecklingen i små och medelstora företag, i synnerhet ur den regionala ekonomins och nationalekonomins synvinkel skulle en begränsning av kommunernas borgensförbindelser försämra näringslivets villkor, speciellt på glesbygden. Kommunerna har en viss roll bl.a. i bredbandsprojekt. Energistöd söks ofta av kommunala affärsverk eller andra företag som delvis ägs av kommuner. Det förekommer också aktörer som tidigare hört till en kommunkoncern, men sedermera privatiserats. I dessa fall är kommunen ofta delfinansiär, t.ex. vid lånefinansiering.

*Överlåtelse eller uthyrning av en fastighet som ägs av kommunen*

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om överlåtelse eller utarrendering av en fastighet som ägs av kommunen. Enligt huvudregeln har kommunen prövningsrätt inom ramen för sin självstyrelse vad gäller överlåtelse och utarrendering av en fastighet som den äger. Kommunens prövningsrätt begränsas av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna: likställighets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen, kravet på lika behandling och förbudet mot missbruk av prövningsrätten.

De bestämmelser om statligt stöd som beskrivs ovan sätter också gränser för överlåtelse och arrande av fastigheter inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Bestämmelserna om statligt stöd ska tillämpas på sådana fastighetsöverlåtelser och arrenden där den ena parten är ett företag som bedriver faktisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

### 2.2.17 Rättelseyrkande och kommunalbesvär

Systemet för ändringssökande inom kommunalförvaltningen är en del av rättsskyddssystemet i förvaltningen, som består av på förhand verkande (preventiva) och i efterhand verkande (repressiva) rättsmedel. Det preventiva rättsskyddet regleras bl.a. i förvaltningslagen och offentlighetslagen. Också rättelseyrkande enligt kommunallagen och olika andra lagar som gäller kommunal förvaltning kan anses utgöra repressiva, interna rättsskyddsmedel inom förvaltningen. (I gällande kommunallag används termen rättelseyrkande, som i förslaget till ny kommunallag på svenska ändras till begäran om omprövning. På finska är termen oförändrad. I denna proposition används termen rättelseyrkande då gällande kommunallag avses; om annan lagstiftning och förslaget till ny kommunallag används begäran om omprövning). De utgör förvaltningsförfarande, inte förvaltningsprocess.

Med förvaltningsexterna rättsmedel avses det rättsskydd som regleras i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Det viktigaste rättsmedlet inom förvaltningsprocessen är besvär, inom kommunalförvaltningen kommunalbesvär. I sådana ärenden där både den kommunala myndighetens behörighet och ändringssökandet regleras i speciallagstiftning ska ändring ofta sökas genom förvaltningsbesvär. Endast en part får anföra förvaltningsbesvär. I ärenden i vilka ändring söks genom förvaltningsbesvär går förvaltningsprocesslagen och bestämmelserna om ändringssökande i speciallagstiftningen före kommunallagen. Om det i en speciallag finns bestämmelser om ett speciellt förfarande för begäran om omprövning, tillämpas dessa i kommunallagens ställe.

De repressiva rättsskyddsmedlen inom kommunalförvaltningen är rättelseyrkande och kommunalbesvär.

*Rättelseyrkande*

Inom kommunalförvaltningen är rättelseyrkande det obligatoriska första skedet i sökandet av ändring, som föregår kommunalbesvär. Över ett beslut i vilket rättelse kan yrkas kan kommunalbesvär inte ännu anföras. På förfarandet tillämpas i första hand kommunallagen och i andra hand förvaltningslagen. Rättelseyrkande kan anföras både av en part och av en kommunmedlem. Ett rättelseyrkande kan framställas både på ändamålsenlighetsgrund och på laglighetsgrund.

Över beslut av ett annat kommunalt organ än fullmäktige och av en kommunal tjänsteinnehavare eller förtroendevald ska rättelseyrkande alltid först framställas. Det samma gäller beslut av ett annat organ än det högsta organet i en samkommun. Yrkande på rättelse i ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd framställs till organet i fråga. Ett rättelseyrkande över beslut av myndigheter underställda dem framställs till den överordnade myndigheten, dvs. kommunstyrelsen eller nämnden.

Den myndighet som behandlar rättelseyrkandet är bunden till de yrkanden det innehåller och kan inte behandla ärendet till andra delar. Ett rättelseyrkande ska behandlas utan dröjsmål. Ett organ som behandlar ett rättelseyrkande kan ändra förvaltningsbeslutet, upphäva beslutet eller förkasta rättelseyrkandet. Ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande ska innehålla ett motiverat avgörande av de yrkanden som framförs i rättelseyrkandet. Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom besvär till förvaltningsdomstolen. I regel har endast den som framställt rättelseyrkandet besvärsrätt. Om beslutet har ändrats med anledning av rättelseyrkandet, får också andra som har rätt att anföra kommunalbesvär anföra besvär.

*Kommunalbesvär*

Ändring i ett beslut av en kommunal myndighet söks genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Utmärkande drag för kommunalbesvär är en omfattande besvärsrätt, begränsade besvärsgrunder och en begränsad prövnings- och beslutsrätt för förvaltningsdomstolarna.

Kommunalbesvär får anföras både av kommunmedlemmarna och av en part som anser att beslutet kränker hans rätt. Kom-

munmedlemmarnas besvärsrätt är oberoende av huruvida beslutet berör dem. De begränsade besvärsgrunderna gör att kommunalbesväret är ett laglighetsbesvär. Besvär får anföras på den grunden att beslutet har tillkommit i felaktig ordning, den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller att beslutet annars strider mot lag.

Vid kommunalbesvär begränsar sig besvärsmyndighetens prövningsrätt till de yrkanden och grunder som ändringssökanden anfört i sitt besvär i första instans. Också de avgöranden besvärsmyndigheten kan göra har begränsats. Om besvärsmyndigheten upptäcker ett fel i beslutet kan den endast upphäva beslutet eller återförvisa ärendet till kommunens myndighet för ny behandling. Däremot kan den inte ersätta ett felaktigt beslut eller en del av det med ett nytt beslut. Den kommunala självstyrelsen förutsätter att kommunens myndighet får pröva saken på nytt. Vid förvaltningsbesvär kan besvärsmyndigheten ersätta ett felaktigt beslut med ett nytt beslut så att ärendet fortare kan behandlas färdigt.

*Möjlighet att yrka på rättelse i och anföra besvär över beslut*

Rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anföras endast över ett slutligt beslut av en kommunal myndighet. Ändring får inte sökas i beslut som endast gäller beredning eller verkställighet. Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställt rättelseyrkandet. Om beslutet har ändrats med anledning av rättelseyrkandet, får ändring i beslutet sökas också av andra som har rätt att anföra kommunalbesvär.

Ett anhängigt besvär hindrar inte att beslutet verkställs. Ett beslut i vilket ändring kan sökas genom kommunalbesvär kan verkställas innan det har vunnit laga kraft. Verkställigheten får dock inte inledas innan beslutet vunnit laga kraft, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

*Förhållande till andra lagstiftningsreformer*

För närvarande är ett projekt för utvidgning av systemet för omprövning och besvärstillstånd samt fördelning av ärenden anhängigt i Justitieministeriet. Avsikten är att i större utsträckning ta i bruk begäran om omprövning som försteg till ändringssökande, så att man får anföra besvär hos förvaltningsdomstolen endast över beslut som getts med anledning av begäran om omprövning. Bestämmelser om begäran om omprövning i olika slags ärenden ska fortfarande ingå i lagstiftningen för respektive förvaltningsgren. I förvaltningslagen ska intas allmänna bestämmelser om vem som får begära omprövning av en myndighets beslut. I förvaltningslagen ska också intas en bestämmelse om hur en begäran om omprövning påverkar beslutets verkställbarhet.

Man ska i större utsträckning ta i bruk besvärstillstånd då ändring i en förvaltningsdomstols beslut söks hos högsta förvaltningsdomstolen. Särskilda bestämmelser om detta ska alltjämt ingå i lagstiftningen för respektive förvaltningsgren. Vid bedömningen av hur bestämmelserna om besvärstillstånd ska tillämpas ska man speciellt beakta ärendets natur och betydelse samt huruvida de rättsskyddsmedel som föregått behandlingen i högsta förvaltningsdomstolen kan anses tillräckliga. Målet är att stärka högsta förvaltningsdomstolens ställning som högsta rättsinstans, vilken genom sina riktlinjer kan sörja för enhetligheten i förvaltningsrättskipningen, men avsikten är inte att göra högsta förvaltningsdomstolen till en renodlad prejudikatdomstol.

2.2.18 Bestämmelserna i språklagen om ordnandet av kommunens förvaltning och tjänster

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är finska och svenska nationalspråk. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska "vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter[...] använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk[...] tryggas genom lag." Bestämmelser om språkliga rättigheter ingår framför allt i

språklagen (423/2003), som är en allmän lag, men också i en omfattande speciallagstiftning.

Enligt språklagen bestäms de språkliga rättigheterna och skyldigheterna i huvudsak utifrån kommuners och andra myndigheters språkliga indelning. I språklagen föreskrivs om kommuners och samkommuners språkliga indelning. Kommunerna är antingen en- eller tvåspråkiga. Om kommunernas en- eller tvåspråkighet föreskrivs i statsrådets förordning med stöd av språklagen vart tionde år. I förordningen föreskrivs också om vilket språk som utgör kommunens majoritetsspråk. Enligt språklagen bestäms en samkommuns språkliga ställning enligt kommunernas språkliga status.

I statsrådet förordning (53/2013) som trädde i kraft i januari 2013 föreskrivs om kommunernas språkliga indelning för åren 2013—2022. Enligt förordningen finns det 2013 på det finländska fastlandet tre enspråkigt svenska kommuner och 30 tvåspråkiga kommuner, av vilka svenskan är majoritetsspråk i tolv. Enligt språklagen är en kommun tvåspråkig om kommunen har både finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst 8 % av invånarna eller minst 3 000 invånare. Om en tvåspråkig kommun blir en del av en sådan ny kommun som enligt ovan nämnda kriterier borde vara enspråkig, ska den nya kommunen dock vara tvåspråkig. Kommunfullmäktige kan också föreslå för statsrådet att kommunen förordnas vara tvåspråkig. Det ska bestämmas att en tvåspråkig kommun ska bli enspråkig om minoriteten är mindre än 3 000 invånare och under sex procent. Vidare kan en kommun vara bestående tvåspråkig på grund av en ändring i kommunindelningen, fast de kriterier som nämns ovan inte skulle uppfyllas. Invånarnas språk bestäms enligt vilket modersmål kommunens invånare registrerat i befolkningsdatasystemet.

Kommunerna är grundenheterna i den språkliga indelningen. Kommunernas språkliga indelning bestämmer också andra myndigheters språkliga indelning. Också samkommunernas språkliga indelning bestäms enligt kommunernas språkliga indelning. En samkommun som har både finskspråkiga och svenskspråkiga medlemskommuner, eller minst en tvåspråkig medlemskommun, är tvåspråkig.

De viktigaste bestämmelserna som berör kommuner och samkommuner i språklagen gäller skyldigheten att ge service och betjäna på nationalspråken, förtroendevaldas rätt att använda sitt eget språk, språket i sammanträdeskallelser, protokoll, beslut, expeditioner och instruktioner samt informationsskyldigheten.

Utgångspunkten i språklagen är att enspråkiga kommuner ska betjäna och ordna service på kommunens språk. Också i enspråkiga kommuner ska vederbörandes språk användas i vissa fall. En tvåspråkig kommun ska däremot betjäna, erbjuda service och också i övrigt i huvudsak fungera på bägge språken.

Enligt språklagen bestäms handläggningsspråket i ett förvaltningsärende hos en tvåspråkig myndighet enligt partens språk. Förvaltningsärendets handläggningsspråk är då också kommunens språk.

Enligt 28 § i språklagen har medlemmar i en tvåspråkig kommuns organ rätt att använda finska eller svenska vid sammanträden och att anmäla avvikande åsikt på sitt eget språk. Om någon annan medlem i organet inte förstår ett muntligt yttrande, ska det på begäran relateras i korthet.

Enligt 29 § i språklagen ska fullmäktiges möteskallelser och protokoll i tvåspråkiga kommuner skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses. Tvåspråkiga kommuners instruktioner och liknande regler skall utfärdas på finska och svenska. Även om ett protokoll eller beslut endast skrivs på ett språk, har en part i en tvåspråkig kommun rätt att utan avgift få ett utdrag eller beslut på sitt eget språk.

I tvåspråkiga kommuner ska bägge nationalspråken användas i informationen till allmänheten. En tvåspråkig kommuns meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska finnas på finska och svenska.

Då utredningar, beslut och andra liknande texter som en myndighet gör upp publiceras behöver de inte översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Utom om språkliga skyldigheter för kommuner och samkommuner föreskrivs i språklagen också om skyldigheter för sådana bolag som producerar service och i vilka en eller flera tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk har bestämmanderätt. Sådana bolag ska betjäna och informera på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget.

Vid sidan om språklagen regleras de språkliga rättigheterna också i speciallagstiftning. Bestämmelserna om språkliga rättigheter i speciallagar avviker delvis från kommunens skyldigheter på grund av språklig status. Den grundläggande utbildningen ska t.ex. ordnas för bägge språkgrupperna oberoende av kommunens språkliga status och för annan undervisning bestäms undervisningsspråket enligt koncessionsvillkoren.

### 2.3 Jämförelse av de nordiska ländernas kommunallagar

För närvarande överväger eller bereder man en reform av kommunallagarna både i Sverige och Norge. Islands nya kommunallag är från 2012. I Danmark reviderades kommunallagen i samband med kommunreformen 2007. De olika ländernas kommunallagar har uppdaterats ett antal gånger under årens lopp.

Nedan granskas de drag i de nordiska ländernas kommunallagar som har betydelse för de ändringar som föreslås i denna proposition.

*Sverige*

I Sverige har lokalförvaltningen två nivåer. I Sverige finns 290 kommuner och 18 landsting. Därtill är Västra Götaland och Skåne administrativt regioner, som sköter landstingets uppgifter, och Gotlands kommun ansvarar också för landstingets uppgifter. Sammanlagt finns det alltså 21 självstyrelseområden på landskapsnivå. Hälsovården är landstingens viktigaste uppgift och kommunerna ansvarar i huvudsak för övrig offentlig service.

I Sveriges kommunallag (SFS 1991:900) föreskrivs om minimiantalet fullmäktigeledamöter, som är bundet till antalet röstberättigade invånare i kommunen. Genom en ändring av kommunallagen som trädde i kraft i februari 2014 ändrades bestämmelserna om fullmäktiges storlek. Enligt de nya bestämmelserna ska det finnas minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med högst 8 000 röstberättigade invånare. Kommuner med 8 001—16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter, kommuner med 16 001—24 000 röstberättigade invånare minst 41 ledamöter, kommuner med 24 001—36 000 röstberättigade invånare minst 51 ledamöter och kommuner med mer än 36 000 röstberättigade invånare minst 61 ledamöter. Stockholms kommun ska ha minst 101 fullmäktigeledamöter.

I Sveriges 290 kommuner fanns 2011 sammanlagt 12 969 fullmäktigeledamöter. Kommunernas fullmäktige hade i medeltal 45 ledamöter och den vanligaste storleken var 41 ledamöter.

I Sverige väljs fullmäktige och kommunstyrelsen för fyra år. Kommunstyrelsen ska ha minst fem ledamöter. Ledamöterna behöver inte vara ledamöter i fullmäktige, och inga könskvoter tillämpas på valet av styrelseledamöter. Också styrelsens ordförande väljs för fyra år. Uppdraget som styrelseordförande sköts nästan alltid på heltid. Styrelsens ordförande benämns kommunalråd. Kommunerna kan ha ett eller flera kommunalråd. Kommunalråden är heltids- eller deltidsanställda ordförande för kommunstyrelsen eller nämnderna. Kommunerna bestämmer om uppgifterna för det kommunalråd som leder kommunen i sina instruktioner. Ett sådant kommunalråds ställning är ett mellanting mellan en modell med en politisk borgmästare och kommundirektörsmodellen. Kommunalrådets lön består av en årsersättning, som motsvarar kommundirektörens lön.

Endast den som är valbar till ett organ kan väljas till kommunalråd. Ett kommunalråd som är ordförande för kommunstyrelsen eller en nämnd väljs bland organets medlemmar efter att de valts. Kommunalrådet kan inte bo i en annan kommun eller vara kommunens förvaltningschef. Fullmäktige kan entlediga kommunalrådet från uppdraget, om kommunalrådet själv begär det eller om ansvarsfrihet inte beviljats honom eller henne eller kommunalrådet genom en laga kraft vunne dom har dömts för ett brott för vilket minimistraffet enligt lag är fängelse i minst två år. Kommunstyrelsen bereder ett ärende som gäller entledigande för fullmäktige.

Ett kommunalråd som är ordförande för kommunstyrelsen leder kommunens förvaltning och verksamhet. Förvaltningschefen är underställd kommunalrådet, med uppgift att verkställa besluten. Förvaltningschefens ställning regleras inte i kommunallagen, utan kommunerna beslutar själva om förvaltningschefens beslutanderätt.

Sveriges kommunallag innehåller bestämmelser om delområdesorgan. Kommundelsnämnderna är en del av den representativa demokratin, och deras sammansättning återspeglar styrkeförhållandena i fullmäktige. 2008 fanns det kommundelsförvaltningar eller delområdesorgan i 13 kommuner i Sverige. I praktiken är kommundelsförvaltningar vanligast i de stora städerna. Kommundelsnämnderna och kommundelsförvaltningen under dem ansvarar för närservicen på sitt område och kan t.o.m. utgöra halva budgeten. I Sverige finns också delområdesorgan med en rådgivande roll. En del delområdesorgan ansvarar för trivseln i och utvecklingen av närmiljön, och förfogar över budgetanslag för lokala utvecklingsprojekt.

Enligt olika utredningar finns det i Sverige brukarråd eller motsvarande organ i en knapp tiondedel av kommunerna. Nämnderna ska främja dialogen med servicebrukarna. Nämnderna beslutar själva om formerna för växelverkan. Sveriges kommunallag innehåller inga bestämmelser om kommunens informationsskyldighet.

I Sverige har man tillämpat deltagande budgetering, men endast i mindre än tio kommuner och huvudsakligen vid planering en av mindre investeringsobjekt. Den metoden ger de förtroendevalda kunskap om invånarnas behov och invånarna inblick i kommunens ekonomiska planering. Målet är att samtidigt stärka demokratin och effektivera kommunernas verksamhet.

Kommunernas fullmäktige kan själva besluta om att ta i bruk invånarinitiativ. Enligt uppgifter från 2007 har två av tre svenska kommuner och knappt hälften av landstingen tagit i bruk ett initiativsystem. Det finns ingen åldersgräns för att väcka initiativ, så också minderåriga kan göra det.

Kommunala folkomröstningar är alltid rådgivande. Om minst 10 % av de röstberättigade undertecknar ett initiativ om folkomröstning inom sex månader, ska fullmäktige ta upp det till behandling. Folkomröstningar kan ordnas samtidigt som andra val eller en nationell folkomröstning. Under åren 1980—2013 har sammanlagt 96 rådgivande folkomröstningar ordnats, i mycket varierande frågor.

I europaparlamentsval samt kommunal- och landstingsval har, förutom svenska medborgare, också sådana EU-medborgare rösträtt som är antecknade i befolkningsregistret. De är också valbara.

Enligt Sveriges kommunallag har förtroendevalda rätt att få ledigt från arbetet för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Rätten till ledighet gäller fullmäktigeledamöter, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer.

Kommunerna får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än valperioden och de har inte samma anställningsskydd som andra kommunala tjänsteinnehavare. En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen.

Enligt kommunallagen kan kommunerna bevilja partierna stöd. Rätten till kommunalt partistöd är begränsad till de partier som via representation i fullmäktige har en aktiv roll i kommunen och landstinget. För att få partistöd ska ett parti ha fått en plats i fullmäkti-

ge. Det finns inga bestämmelser om det kommunala partistödets belopp och former, utan fullmäktige kan själv besluta om dess omfattning och former.

Kommunernas och landstingens huvudsakliga inkomster kommer från egen inkomstbeskattning och statsandelar. Kommunerna och landstingen får ingen del av samfundsskatten och uppbär inte heller någon fastighetsskatt. Sedan 2008 har dock en fastighetsavgift, som fastställs enligt samma grunder för alla kommuner, hört till kommunernas inkomstkällor. Statsandelssystemet jämnar effektivt ut skillnaderna mellan kommunerna. Kommunerna och landstingen får fritt fastställa sina skattesatser. Inte heller upplåningen har begränsats. Kommunerna kan fritt besluta om sina inkomster inom lagens gränser. 1990 beslutade man om ett skattetak för kommunerna, genom vilket kommunernas rätt att ta ut skatter begränsades. Skattetaket slopades dock från ingången av 1994, då kommunerna fick ekonomiska incentiv att bromsa skattehöjningarna.

Kommuner och landsting ska i sina budgeter definiera de mål och riktlinjer som är viktiga för en god ekonomisk hushållning. I verksamhetsberättelsen ska man bedöma hur väl målen för ekonomin uppnåtts. Revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporterna och det årliga bokslutet motsvarar de mål som ingår i den budget och ekonomiplan fullmäktige godkänt.

I Sveriges kommunallag avses med balansering av ekonomin att budgeten ska göras upp så att intäkterna överskrider utgifterna. Balanskravsresultatet binder kommunerna, men vid underskott får kommunen balansera sin ekonomi under de tre följande åren. Det finns dock inga sanktioner för kommuner som inte uppfyller det kravet.

Fullmäktige får besluta att underskottet inte täcks om det finns synnerliga skäl. Enligt lagens motiveringar kan ett synnerligt skäl vara att kommunen eller landstinget efter en grundlig ekonomisk analys anser sig ha så mycket egendom som kan realiseras, att den klart överskrider kraven på ekonomisk förmåga. Då får kommunen eller landstinget minska sitt kapital enligt en plan. Kommuner med en stark finansiell ställning kan minska sin egendom, dvs. göra upp en budget som inte är i balans. Minskningen av kapitalet bör dock grunda sig på en finansieringsanalys som uppfyller kraven på god ekonomisk hushållning.

Man kan också avvika från kraven på balansering och täckande av underskott om kommunen eller landstinget vidtar större omstruktureringsåtgärder med åtföljande kostnader i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Normala verksamhetsförändringar som kontinuerligt genomförs i syfte att effektivisera verksamheten kan dock inte anses utgöra sådana åtgärder. Kommuner och landsting kan endast i undantagsfall göra upp en budget som visar underskott.

Ändring i ett beslut genom vilket en kommun eller ett landsting låter bli att täcka underskott kan inte sökas genom besvär. En domstol kan inte ta ställning till om kommunen haft synnerliga skäl att inte täcka underskottet, eftersom det anses en vara fråga om lokal politisk bedömning och inte om beslutets laglighet.

Under senare år har en omorganisering av samarbetet mellan staten och kommunerna diskuterats. I ett kommittébetänkande från 2007 (SOU 2007:11) berörs en del frågor kring detta, men inga bestämmelser om det har tagits in i kommunallagen. I Sverige tillämpas dock finansieringsprincipen vid ändringar i kommunala sektorns uppgifter och skyldigheter. Förfarandet är inte lagstadgat, men det är accepterat i riksdagens praxis. Om staten ger kommunerna eller landstingen nya uppgifter eller skyldigheter, förbinder sig staten samtidigt att svara för hela den kostnad de medför. Utgångspunkten är att ikraftträdandet av nya uppgifter och skyldigheter inte får leda till höjda lokala skatter, och att de inte heller ska finansieras genom om allokering av anslag för existerande uppgifter eller skyldigheter. Principen tillämpas också omvänt vid minskning av uppgifter och skyldigheter. Genom finansieringsprincipen förverkligas principen att den som påför en uppgift eller skyldighet ansvarar för dess finansiering. Då förverkligandet av finansieringsprincipen bedöms utifrån kostnadseffekten under det första året efter ändringen i uppgifter eller skyldigheter, beaktas inte kostnads-

ändringar som uppstår senare. Detta har ansetts utgöra en olägenhet ur de lokala och regionala förvaltningarnas perspektiv.

I Sverige har samarbetet mellan kommuner en lång historisk bakgrund. De flesta bestämmelserna om samarbete ingår i speciallagstiftningen. Kommunallagen innehåller endast bestämmelser om kommunalförbund och gemensamma nämnder. Bestämmelserna om samarbete gäller enligt huvudregeln både kommuner och landsting. Den allmänna utgångspunkten för samarbetet är att kommunen själv ska sköta sina lagstadgade uppgifter, om inte lagstiftningen innehåller ett befullmäktigande att sköta en uppgift i samarbete mellan kommuner.

Den enklaste och starkaste formen för samarbete är ett avtal mellan kommunerna gällande skötseln av en uppgift eller t.ex. upprätthållandet av en inrättning. Om samarbetet grundar sig på ett samarbete mellan kommuner, är den s.k. köparkommunens inflytande begränsat till de medel som nämns i avtalet om skötseln av uppgiften. Avtalsparterna kan besluta om avtalets innehåll. Köparkommunens invånare har inte heller besvärsrätt över säljarkommunens beslut. I denna modell bildar parterna inte någon egentlig samarbetsorganisation. Bestämmelser om gemensamma nämnder togs in i Sveriges kommunallag 1997. Till en början gick det långsamt att ta i bruk modellen, men under senare år har antalet gemensamma nämnder ökat. Detta har påverkats av bestämmelserna om gemensamma nämnder för kommuner och landsting inom social- och hälsovården vilka trädde i kraft 2003. Utgångspunkten är att en gemensam nämnd är en nämnd enligt kommunallagen, på vilken tillämpas de allmänna bestämmelserna om nämnder. Nämnden inrättas i en kommuns eller ett landstings organisation och utgör inte en självständig juridisk person. Nämnden ska ha minst en medlem från varje kommun eller landsting som är part i avtalet.

Under 1980-talet började kommunalförbund bli en vanligare samarbetsform. Till en början reglerades kommunalförbund i speciallagstiftning och först 1998 togs bestämmelser in i kommunallagen. Kommunalförbund är självständiga offentligrättsliga juridiska personer, till vilka kommunerna överför uppgifter och som har en egen budget. Kommunalförbund har ingen beskattningsrätt, men de har rätt att debitera sina kostnader av sina medlemskommuner, som ytterst ansvarar för kommunalförbundets finansiering. Kommunalförbund kan ha ett fullmäktige och en styrelse eller endast en direktion. Kommunalförbund är huvudsakligen en frivillig samarbetsform och de kan bildas för viss tid eller tillsvidare. Medlemmarna har också en absolut rätt att utträda ur kommunalförbundet. Lagstiftningen innehåller vissa möjligheter att bilda s.k. obligatoriska samkommuner bl.a. för kollektivtrafikuppgifter, men tills vidare har den möjligheten inte utnyttjats.

Privaträttsligt samarbete mellan kommuner och landsting utövas främst i aktiebolagsform. Utgångspunkten är då kommunallagens bestämmelser om kommunala bolag. Bolagets verksamhet ska höra till kommunens kompetens, och uppgifter som innebär utövande av offentlig makt kan inte anförtros bolaget om lagen inte innehåller ett sådant befullmäktigande. Styrningen av bolag som kommuner äger tillsammans grundar sig på bestämmelser i bolagsordningen och delägaravtal.

I Sverige finns inga uttryckliga bestämmelser om försäljning eller långvarigt arrende av kommunens fastigheter till aktörer på marknaden. På försäljning och utarrendering av fastigheter som kommunen äger tillämpas samma bestämmelser som för andra aktörer på marknaden. På försäljning av fastigheter tillämpas den allmänna principen om lika bemötande i kommunalalgen, enligt vilken kommuner och landsting ska bemöta sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det finns särskilda bestämmelser om tillämpningen av EU:s regler om statligt stöd.

*Norge*

I Norge har lokalförvaltningen två nivåer. I Norge finns det 428 kommuner och 19 landskap (fylkeskommuner) inklusive Oslo, som är både en kommun och ett landskap. Socialtjänster, grundläggande utbildning och primärhälsovård hör till kommunernas viktigas-

te uppgifter. Landskapens viktigaste uppgift är utbildningen på andra stadiet. I Norge ansvarar staten för sjukhustjänsterna.

I kommunallagen (lov om kommuner og fylkeskommuner 107/1992) föreskrivs om fullmäktiges minimistorlek. I kommuner med mindre än 5 000 invånare ska det finnas minst 11 fullmäktigeledamöter, i kommuner med 5 000—10 000 invånare minst 19, i kommuner med 10 000—50 000 invånare minst 27, i kommuner med 50 000—100 000 invånare minst 35 och i kommuner med mer än 100 000 invånare minst 43.

Fullmäktige och kommunstyrelsen väljs för fyra år. Kommunstyrelsen ska ha minst fem ledamöter. Enligt kommunallagen får kommunerna välja mellan två olika förvaltningsmodeller: den traditionella eller modellen med kommunal parlamentarism. I den traditionella modellen väljer fullmäktige styrelsen i proportionella val och i den parlamentariska förvaltningsmodellen väljs kommunstyrelsen genom majoritetsval. Valet av förvaltningsmodell påverkar också de politiska och professionella ledarnas ställning.

I den traditionella modellen ska kommunstyrelsens ledamöter vara fullmäktigeledamöter. Fullmäktige väljer kommunstyrelsens ordförande bland styrelseledamöterna. Ordförandens mandattid är fullmäktiges mandattid. Kommunstyrelsens ordförande är också ordförande för kommunfullmäktige. Han eller hon benämns ordförande (ordförer) och är nästan alltid politiker på heltid.

Fullmäktige kan besluta att delegera beslutanderätt till ordföranden. Ordföranden är kommunens legala företrädare inom ramen för den beslutanderätt som delegerats till honom eller henne. Ordföranden har yttrande- och närvarorätt vid kommunens organs sammanträden. Den som under de fyra föregående åren varit ordförande eller vice ordförande kan vägra åta sig uppdraget som ordförande. Fullmäktige kan inte entlediga kommunstyrelsen eller dess ordförande.

I kommunallagen finns också bestämmelser om förvaltningschefen, som är en administrativ ledare som leder kommunens förvaltning. I kommunens instruktion föreskrivs det också om förvaltningschefens uppgifter. Förvaltningschefen bereder och verkställer fullmäktiges beslut. Förvaltningschefen har yttrande- och närvarorätt vid organens sammanträden. Förvaltningschefen väljs av kommunfullmäktige och kan väljas också på viss tid, dock minst sex år. Förvaltningschefen är en professionell, inte politisk, ledare.

I Norge tillämpar några kommuner (Oslo, Bergen och Tromsö) den parlamentariska styrelseformen.

I den parlamentariska modellen väljer fullmäktige kommunstyrelsens ledamöter och bland dem ordföranden genom majoritetsval. Kommunstyrelsens ledamöter behöver inte vara fullmäktigeledamöter. Fullmäktiges ordförande får inte delta i kommunstyrelsens sammanträden. Samma person kan alltså inte vara ordförande för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. De kommuner som övergått till den parlamentariska modellen har ingen förvaltningschef.

I den parlamentariska modellen kan beslutanderätt delegeras till kommunstyrelsens ledamöter. Fullmäktige kan entlediga kommunstyrelsen eller en enskild styrelseledamot genom majoritetsbeslut. En ledamot kan också avgå på egen begäran. Om kommunstyrelsens ordförande avgår, avgår hela styrelsen.

I kommunallagen ingår bestämmelser om delområdesorgan. Kommundelsorgan kan också väljas i direkta folkval. I Norge fanns år 2008 kommundelsorgan eller delområdesorgan i 49 kommuner, varav fullmäktige i 11 kommuner hade delegerat beslutanderätt till organen. Kommundelsnämnderna och kommundelsförvaltningen under dem ansvarar för närservicen på sitt område och kan t.o.m. utgöra halva budgeten. I Norge finns också delområdesorgan med en rådgivande roll. En del delområdesorgan ansvarar för trivseln i och utvecklingen av närmiljön. Valsätten för organen varierar från partipolitiskt utnämnda till organ som utnämns på förslag av områdets invånare och direkt folkvalda organ.

Det finns brukarråd eller motsvarande organ i något mindre än en tiondedel av kommunerna. Kommunerna kan själva besluta att bilda olika organ. Bestämmelser om obligatoriska äldreråd ingår i speciallagstiftningen. Enligt kommunallagen bör kommunerna aktivt informera om sin verksamhet.

Kommunens invånare har rätt att väcka initiativ gällande kommunens verksamhet. Kommunfullmäktige ska ta ställning till ett initiativ om det stöds av 2 % av invånarna eller om det undertecknats av minst 300 invånare. Det finns ingen åldersgräns för att väcka invånarinitiativ.

Fullmäktige kan besluta att ordna en rådgivande folkomröstning, och den kan ordnas i samband med val. I Norge har det under åren 1970—2009 ordnats ca 680 kommunala folkomröstningar i mycket varierande frågor. Antalet folkomröstningar har minskat under senare år.

Enligt kommunallagen är den som valts till ett kommunalt organ skyldig att delta i organets sammanträden. De förtroendevalda har rätt till den ledighet från arbetet som krävs för att delta i organens sammanträden. Den som är förtroendevald på hel- eller deltid har rätt till ledighet från arbetet för fyra år eller för resten av mandatperioden. Den som är förtroendevald på heltid har rätt att återvända till en anställning hos sin tidigare arbetsgivare då förtroendeuppdraget upphör.

Bestämmelser om offentlig finansiering till politiska partier ingår i partilagen (Lov 17.6.2005 nr 102: Lov om visse forhold vedrorende de politiske partiene). Norges parlament beslutar om finansieringen till de politiska partiernas organisationer såväl på nationell som regional och också kommunal nivå. Kommunerna finansierar de politiska grupper som är representerade i fullmäktige. I kommunernas partistöd följs proportionalitetsprincipen utifrån valresultatet. Kommunen får inte övervaka partiernas användning av det offentliga stöd de får.

Det statliga stödet till de politiska partiernas organisationer på kommunal nivå baserar sig på partiorganisationernas ansökningar. Partistödet består av ett grundbelopp och ett belopp per mandat. Enligt den norska partilagen ska stödet till de politiska partierna offentliggöras. Alla politiska partier ska årligen rapportera om sina inkomster. Den årliga partistödsrapporteringen bör ge en helhetsbild av de inkomster partiet fått under året. Till de inkomster som ska rapporteras hör offentligt stöd på nationell, landskaps- och kommunal nivå, intäkter av egen verksamhet, såsom t.ex. lotterier, kapitalinkomster, företagsverksamhet samt bidrag från privatpersoner, näringslivet, fackföreningar och andra organisationer. Alla rapporter sammanställs enligt partilagen i ett register, som förs av Norges statistikcentral (SSB).

I Norge utgör skatteintäkterna ca 40 % av kommunernas och landskapens inkomster. Statsandelarnas andel av kommunernas inkomster är 37 % och av landskapens inkomster 49 %. Den lokala inkomstskatten är kommunernas viktigaste inkomstkälla. Kommunerna kan om de så önskar också uppbära fastighetsskatt och de får en andel av samfundsskatten och förmögenhetsskatten. Den lokala inkomstskattegraden är i praktiken densamma i alla kommuner, eftersom nästan alla kommuner tillämpar den högsta inkomstskatteprocent lagen tillåter. Fastighetsskattegraden varierar mellan kommunerna.

Det finns inga begränsningar gällande kommunernas skuldsättning.

Den ekonomiplan som kommunerna årligen godkänner täcker fyra budgetår. Enligt lagen ska planen vara realistisk både gällande inkomster och utgifter. Planen ska ge en tydlig bild av de viktigaste uppgifterna under planeperioden och vara klart verifierbar. Årsbudgeten och ekonomiplanen sänds till ministeriet för kännedom.

Det årliga bokslutet behöver inte vara i balans, men underskott bör täckas inom två år. I specialfall kan perioden för balanseringen av ekonomin förlängas till fyra år, t.ex. om en snabbare anpassning allvarligt skulle skada kommunens serviceproduktion. Om kommunen inte iakttar tidsgränserna för balanseringen, blir den föremål för speciell uppföljning (det s.k. ROBEK-registret), och den viktigaste konsekvensen är att kommunens budget måste godkännas på förhand av statliga myndigheter.

I kommunallagen togs 2012 in bestämmelser om täckande av underskott i samkommuner. Medlemskommunerna ansvarar för att underskottet täcks. Ministeriet kan vid behov ge direktiv om hur underskottet ska täckas. Enligt lagen får samkommuner endast lyfta lån om det tillåts i grundavtalet. Också då ska en övre gräns fastställas i avtalet. Om en en-

skild kommuns ekonomiska ställning förändras på ett sätt som kan få ekonomiska följder också i en samkommun, ska ministeriet informeras. Avtalsförändringar som har betydande inverkan på den ekonomiska ställningen ska godkännas av ministeriet. En samkommun som hamnat i ekonomiska svårigheter ska genast informera samkommunens fullmäktige och medlemskommunerna om det. Samkommunens fullmäktige ska bereda en plan för täckning av skulderna och skaffa medlemskommunernas godkännande, i annat fall upplöses samkommunen.

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om samarbete mellan staten och kommunerna. Dock är dialogen mellan staten och Norges kommunförbund organiserad och regelbunden.

Enligt Norges kommunallag kan kommunerna bilda privaträttsliga sammanslutningar för skötseln av uppgifter. Vidare kan kommunerna bilda kommunala bolag som hör till kommunens organisation och är en del av kommunen (kommunale foretak). Bolaget grundas av fullmäktige, som väljer dess styrelse och godkänner dess bolagsurkund. Kommunala bolag ska registreras i bolagsregistret. I bolagsurkunden kan bestämmas att vissa beslut av bolagets styrelse ska godkännas av fullmäktige för att binda kommunen. Villkoret binder tredje part om det ingår i den registrerade bolagsurkunden.

Styrelsen för ett kommunalt bolag har beslutanderätt i alla frågor gällande bolagets verksamhet. Styrelsen ansvarar för att bolagets verksamhet är förenlig med bolagets bransch, bolagsurkunden, kommunens ekonomiplan och budget samt fullmäktiges beslut och riktlinjer. Enligt lagen ansvarar verkställande direktören för den dagliga ledningen av bolaget. Kommundirektören kan inte ge bolaget styrelse direktiv eller upphäva dess beslut. Kommundirektören kan dock styra eller ge råd till bolagets ledning att skjuta upp verkställigheten i ärenden som behandlas av fullmäktige.

I Norge finns det fyra egentliga offentligrättsliga former för samarbete mellan kommuner: värdkommunmodellen som regleras i kommunallagen, samkommuner och s.k. samarbete enligt 27 § samt kommunala bolag, som regleras i en särskild lag. Avtal om köp av tjänster mellan kommuner är också möjliga, men regleras inte särskilt i kommunallagen.

Bestämmelser om värdkommunmodellen togs in i kommunallagen den 1 januari 2007. I modellen ingår två alternativ: s.k. administrativt samarbete eller samarbete i form av en gemensam nämnd. I ingetdera fallet bildas någon separat juridisk person, utan de uppgifter och verksamheter som sköts genom värdkommunmodellen hör till värdkommunens organisation. Avtalet kan slutas på viss tid eller tillsvidare. I lagen regleras också minimiinnehållet i värdkommunsavtal. I praktiken kan alla kommunens lagstadgade uppgifter skötas genom värdkommunmodellen. Om frågor som enligt kommunallagen har principiell betydelse delegeras genom avtalet, ska värdkommunssamarbetet genomföras i form av en gemensam nämnd där varje kommun som deltar i samarbetet är representerad. Däremot kan enkla uppgifter som inte innefattar principiella frågor skötas genom den s.k. administrativa modellen, vilket innebär att kommunerna endast avtalar om att en kommun sköter en uppgift för en annan kommun.

Bestämmelserna om samkommuner trädde i kraft 2012. Samkommuner är alltså en alldeles ny samarbetsform. Alla kommunens lagstadgade uppgifter kan överföras på en samkommun. En förutsättning är att alla kommuner som deltar i samkommunen överför samma uppgifter till den. Samkommuner utgör självständiga juridiska personer och övervakas av statliga myndigheter på samma sätt som kommuner. En samkommun leds av en samkommunsstyrelse, vars ledamöter väljs av medlemskommunerna för fyra år i taget. Varje medlemskommun ska ha minst tre representanter i samkommunens styrelse. I kommunallagen finns bestämmelser om minimiinnehållet i samkommuners grundavtal. I sista hand ansvarar samkommunens medlemskommuner för dess förbindelser.

Den äldsta samarbetsformen mellan kommuner i Norge är dock s.k. samarbete enligt 27 §, om vilket de första bestämmelserna gavs redan 1921. Enligt den bestämmelsen kan kommuner, landskap eller bägge till-

sammans bilda en direktion eller instans för skötseln av en bestämd uppgift. Alla sådana uppgifter som inte innebär utövande av offentlig makt kan delegeras till samarbetsorganisationen. Vidare förutsätts att speciallagstiftningen inte ställer några hinder för delegeringen av uppgifter. För en samarbetsinstans i enlighet med bestämmelsen ska göras upp en instruktion, vars minimiinnehåll föreskrivs i kommunallagen. Till sammanslutningens direktion det utses representanter för varje kommun eller landskap som deltar i samarbetet. En direktion eller instans som bildats i samarbete kan utgöra ett självständigt rättssubjekt, men enligt bestämmelsen är det inte nödvändigt. Samarbete med stöd av lagen har utövats i synnerhet kring stora inrättningar, såsom vatten- och avloppsverk samt kraftverk. Flera samarbetsinstanser som ursprungligen baserat sig på den modellen har sedermera ombildats till aktiebolag.

Lagen om kommuners gemensamma bolag trädde i draft 1999. Syftet med lagen har varit att ersätta åtminstone en del av samarbetsformerna enligt 27 § och skapa möjligheter för att organisera verksamheten på affärsmässig grund. Kommunala bolag kan endast bildas av kommuner och landskap eller andra kommunala bolag. En annan skillnad mellan kommunala bolag och vanliga aktiebolag är att aktieägarna i sista hand ansvarar för ett kommunalt bolags förbindelser. Det högsta beslutande organet i ett kommunalt bolag är representantskapet, som utnämns av ägarkommunernas fullmäktige, och där varje ägarkommun ska ha åtminstone en ledamot Representantskapet behandlas bolagets budget och bokslut samt väljer bolagets styrelse.

I privaträttslig form kan kommunerna bedriva samarbete i form av vanliga aktiebolag enligt aktiebolagslagen. Då är utgångspunkten att verksamheten är affärsmässig och bolaget täcker sina kostnader med egna intäkter. Verksamhet i aktiebolagsform bedrivs i huvudsak inom branscher som är öppna för vanlig privat affärsverksamhet. Utövandet av offentlig makt kan inte delegeras till ett vanligt aktiebolag.

I Norge finns ingen uttrycklig lagstiftning om försäljning eller utarrendering av kommunernas fastigheter. I Norge tillämpas dock de riktlinjer som utfärdats av EFTA:s övervakande myndighet ESA, och som motsvarar EU:s bestämmelser om statligt stöd, om förfaranden för att säkerställa att det inte ingår förbjudet statligt stöd i försäljningen eller utarrenderingen av en fastighet.

*Danmark*

I Danmark finns för närvarande 98 kommuner samt fem regioner för förvaltning på mellannivå. Regionnivåns viktigaste uppgift är hälsovården, och kommunerna ansvarar i huvudsak för övrig offentlig service. Kommunernas antal minskade betydligt genom kommunreformen som trädde i kraft 2007. Också antalet regioner och deras roll förändrades, då de tidigare 16 länen avskaffades och man i stället bildade fem regionförvaltningar. Regionernas fullmäktige väljs i direkta val, men regionerna har ingen beskattningsrätt.

I den danska kommunallagen (Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, kommunestyrelsesloven, LBK nr 186 af 19/02/2014) föreskrivs om minimi- och maximiantalet fullmäktigeledamöter enligt kommunstorlek. En kommun med mindre än 20 000 invånare ska ha minst 9 och högst 31 fullmäktigeledamöter. En kommun med mer än 20 000 invånare ska ha minst 19 och högst 31 fullmäktigeledamöter. Köpenhamn har 55 fullmäktigeledamöter.

I Danmark används ett utskottssystem. Ekonomiutskottet (ekonomiudvalg) motsvarar kommunstyrelsen, även om dess ställning inte är lika stark som i Finland. Ekonomiutskottet väljs för fyra år och ledamöterna ska vara fullmäktigeledamöter. Ekonomiutskottet ansvarar för beredningen av ärenden som berör ekonomin. Ekonomiutskottet har dock inte ensamrätt på beredningen av ärenden som ska behandlas av fullmäktige.

Borgmästaren som väljs av fullmäktige är ordförande för fullmäktige och ekonomiutskottet och leder kommunen. Borgmästaren ska vara fullmäktigeledamot och sköter sitt uppdrag på del- eller heltid. Mandattiden är fullmäktigeperioden. Viceordförandena i fullmäktige väljs separat. Den som är anställd hos kommunen kan inte väljas till

borgmästare. Borgmästaren, vars rättigheter regleras i kommunallagen, har en stark ställning. Borgmästaren är en politisk ledare, som också leder kommunens förvaltning. I kommunerna finns en högsta tjänsteinnehavare som är underställd borgmästaren och som benämns kommundirektör, men som inte nämns i kommunallagen.

Borgmästaren leder kommunens förvaltning och ansvarar för beredningens av fullmäktiges sammanträden. Borgmästaren har närvaro- och yttranderätt vid kommunens organs sammanträden. Borgmästaren har också rätt att ta upp ett ärende som behandlas i en nämnd till behandling i ekonomiutskottet. Upptagningsrätten omfattar dock inte nämndernas lagstadgade uppgifter. Borgmästaren företräder kommunen och har rätt att teckna kommunens namn. Kommunfullmäktige beslutar om borgmästarens arvode inom de minimi- och maximigränser för arvoden och ersättningar som fastställs av ministeriet.

Fullmäktige kan på begäran bevilja borgmästaren avsked från uppgiften. En ny borgmästare utses genom val för den återstående mandattiden. Om borgmästaren vägrar utföra sina uppgifter enligt kommunallagen eller kommunens instruktion och vägran är grov och upprepas, kan fullmäktige förordna en fullmäktigeledamot till borgmästare tillsvidare i hans eller hennes ställe. Fullmäktiges beslut ska omedelbart underställas ministeriet för fastställelse.

I kommunallagen ingår bestämmelser om delområdesorgan, men i praktiken har de inte fått någon stark ställning. I lagen definieras noggrant vilka uppgifter som kan delegeras till organen. Det finns också delområdesorgan med en rådgivande roll. 2008 fanns det officiella kommundelsdirektioner i fyra och delområdesråd i ca 20 danska kommuner. Delområdesorganen väljs utifrån förslag av områdets invånare.

I Danmark har brukardemokratin utvecklats längst i Norden. Brukardemokrati är obligatorisk enligt lagstiftningen om kommunal service. De s.k. brukarråden är obligatoriska bl.a. vid daghem, grundskolor samt vårdenheter för äldre och handikappade. Deras roll gäller främst de kommunala inrättningarnas dagliga verksamhet och användningen av de anslag fullmäktige beviljar. Brukarorgan har också grundats inom sektorer där de inte är obligatoriska. Exempel på detta är bibliotek och idrottsplatser.

Bestämmelser om offentligheten för sammanträden, budgeter, bokslutet och kvalitetsavtal finns i respektive saksammanhang.

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om initiativrätt för invånarna. Kommuninvånarna kan göra initiativ via fullmäktigeledamöterna. I kommunallagen ingår inte heller några bestämmelser om kommunala folkomröstningar.

I Danmark kan registrerade diplomater och representanter för internationella organisationer samt deras myndiga familjemedlemmar rösta i kommunal- och regionval. De är också valbara, men förlorar sin diplomatstatus om de ställer upp i val.

Enligt kommunallagen har de förtroendevalda rätt att få ledigt från arbetet för att delta i fullmäktiges, ekonomiutskottets och andra utskotts samt deras sektioners sammanträden eller i andra sammanträden som är nödvändiga för skötseln av förtroendeuppdraget, i utbildning och seminarier som förordnas av fullmäktige eller ekonomiutskottet samt för att göra utredningar som revisionen förutsätter. Enligt kommunallagen har arbetsgivaren inte rätt att avskeda den som är kandidat för eller valts till fullmäktige. Om en sådan person ändå får ett uppsägningsmeddelande av sin arbetsgivare, ska arbetsgivaren bevisa att uppsägningen inte har samband med skötseln av förtroendeuppdraget.

Kommunerna kan bevilja stöd till partier och obundna kandidater enligt lagen om ekonomiskt stöd till politiska partier, som trädde i kraft i december 2006. Partistöd kan beviljas partiorganisationer och också obundna kandidater utanför partierna. Det offentliga stödet till partier och obundna kandidater baserar sig på röstetalet i senaste val. I kommunalval är minst 100 röster ett krav. Fullmäktige ska kontrollera att villkoren för politiskt stöd uppfylls. Det är också fullmäktige som beviljar och betalar stödet. De som ansöker om stöd ska i ansökan uppge partiverksamhetens uppskattade utgifter för det kommande året samt utgifterna för det senaste året. Partierna kan inte få högre stöd än de ansöker

om. I ansökan ska partierna också försäkra att det stöd de fått föregående år använts till de ändamål som anges i lagen.

I Danmark utgör skatteintäkter 52 % av kommunala sektorns inkomster. Den viktigaste skattekällan är den lokala inkomstskatten. Kommunerna har också fastighetsskatt till sitt förfogande. Dessutom får de en andel av intäkterna av samfundsskatten. Statsandelssystemet för kommuner består av det allmänna statsbidraget, den nationella utjämningen, utjämningen inom huvudstadsregionen och ett särskilt statsbidrag för kommuner i oförmånliga förhållanden utanför huvudstadsregionen. De fem regioner som sköter hälsovården har ingen beskattningsrätt utan finansieras nästan helt via statsandelar. Dessutom deltar kommunerna i finansieringen av regionerna med en liten andel.

Jämfört med de andra nordiska länderna är kommunernas upplåning, skattesatser och utgifter strikt reglerade. I regel är det förbjudet för kommunerna att ta långfristiga lån för den skattefinansierade servicen, även om staten på begäran kan ge kommuner tillstånd att ta lån i vissa specialfall. Kortfristig låntagning är tillåten för att utjämna variationer på grund av betalningstidtabellerna för statsandelar eller skatteredovisningar. Den kortfristiga låntagningen begränsas genom bestämmelsen att saldot av kommunens kortfristiga depositioner och skulder ska vara positivt på ett års sikt. En kommun som bryter mot den regeln påförs sanktioner.

I princip har kommunerna fri beskattningsrätt, men i praktiken begränsar centralförvaltningen beskattningsrätten genom makroekonomisk styrning. Man bromsar de lokala skattegradernas ökning genom att begränsa kommunernas intäkter av skatten. Skatteintäkterna begränsas på kommunnivå och på hela kommunala sektorns nivå under en femårs period. En enskild kommuns intäkter av en skattehöjning elimineras i sin helhet; till en början främst för kommunen i fråga, men efter en övergångsperiod av kommunala sektorn, dvs. av alla kommuner. I praktiken har kommunerna varit ovilliga att ändra sina skatteprocent, eftersom de vill undvika nya skattebegränsningar från centralförvaltningens sida. Detta har resulterat i ett minskat rörelseutrymme gällande beskattningen för kommunerna och minskade skillnader i skatteprocent mellan kommunerna.

Kommunernas utgifter regleras enligt ett avtal mellan kommunala sektorn och staten. I avtalet fastställs årligen ett balanseringsmål för kommunala sektorns inkomster och utgifter. För att säkerställa att avtalet följs behåller staten en del av kommunernas statsandelar som en "pant", som betalas till kommunerna först då det framgår av kommunernas bokslut att avtalet fullgjorts i kommunala sektorn som helhet.

Bestämmelserna om de ekonomiska förbindelserna mellan staten och kommunerna reviderades i samband med kommunreformen. Statens årliga avtal med Danmarks kommunförbund innefattar de två principer som beskrivs ovan. För det första, om en kommun överskrider den avtalade skattegränsen, dras den överstigande delen av från dess statsandelar. För det andra har en del av statsandelarna gjorts beroende av att kommunen godkänner en budget som överensstämmer med avtalet. Tolkningen av det årliga avtalet har orsakat problem t.ex. då en enskild kommun vill avvika från det gemensamma avtalet, som inte är juridiskt bindande utan utgör en viljeförklaring. I enskilda fall har det också varit svårt att säga om en kommun brutit avtalet. Till avtalsförfarandets goda sidor hör att man kan betrakta utvecklingen och problemen på kommunfältet som helhet. Den begränsning av självstyrelsen som förhandlingarna innebär skapar dock spänningar som man inte helt lyckats lösa.

I Danmark ingår den grundläggande bestämmelsen om samarbete mellan kommuner i 60 § i kommunallagen. Enligt den bestämmelsen kan samarbete mellan kommuner bedrivas antingen så, att beslutanderätt delegeras till en annan kommun eller genom att en separat, självständig organisation bildas för verksamheten. Också i speciallagstiftningen ingår bestämmelser om samarbete. Enligt grundregeln begränsas det frivilliga samarbetet mellan kommuner till uppgifter som inte innefattar myndighetsverksamhet. Med särskilt tillstånd är frivilligt samarbete dock möjligt också i myndighetsuppgifter. Samarbetsparterna sluter ett avtal om samarbetet,

som ska godkännas av statens myndigheter. Samarbete som grundar sig på bestämmelsen är möjligt endast mellan kommuner, inte mellan kommuner och regionförvaltningen.

Lagstiftning om obligatoriskt samarbete mellan kommuner trädde i kraft i samband med kommunreformen 2007. Enligt lagen är det möjligt att ålägga kommuner med mindre än 20 000 invånare att sköta lagstadgade uppgifter i samarbete. Det lagstadgade obligatoriska samarbetet ordnas då i huvudsak enligt på ett sätt som liknar värdkommunmodellen.

Samarbetet mellan kommuner påverkas också av lagstiftningen om kommuners och regioners medverkan i bolag, som trädde i kraft den 1 januari 2007. Enligt lagen får en kommun för en annan kommuns del sköta sådana uppgifter som kommunen ska sköta också för egen del, och en kommun eller region får medverka i ett bolag som har till uppgift att producera uppgifter som hör till kommunens eller regionens verksamhetsområde. Kommuner och regioner ska med vissa begränsningar årligen ge statsförvaltningen en redogörelse över sin medverkan i olika bolag. Lagen grundar sig på EU:s bestämmelser om konkurrensneutralitet.

*Island*

I Island har lokalförvaltningen en nivå liksom i Finland. I Island finns totalt 74 kommuner. Så sent som på 1990-talet fanns det över 200 isländska kommuner, så antalet har minskat betydligt. Gällande kommunallag trädde i kraft den 1 januari 2012.

I kommunallagen fastställs minimi- och maximiantalet fullmäktigeledamöter, graderat enligt invånarantal. Enligt lagen kan en kommun ha 5—31 fullmäktigeledamöter.

Kommunstyrelsen väljs för ett år i taget bland fullmäktigeledamöterna. Styrelsen kan bestå av högst nio ledamöter. Kommunstyrelsens ordförande kan vara förtroendevald ledare på heltid. Han eller hon kan också vara fullmäktiges ordförande.

Enligt kommunallagen ska kommunen ha en högsta tjänsteinnehavare som motsvarar en kommundirektör. Kommundirektörens mandattid är vanligen densamma som fullmäktiges. Fullmäktige och kommundirektören sluter ett skriftligt avtal. Flera kommuner kan också ha en gemensam kommundirektör.

Fullmäktige ska se till att invånarna och de som utnyttjar tjänsterna har möjlighet att delta i och påverka beslutsfattandet i kommunen. Kommunen ska vidare höra invånarna och dem som utnyttjar tjänsterna på särskilda invånarmöten, i kommunala folkomröstningar och genom att träffa invånar- och brukarråden samt informera om kommunens ärenden, verksamhet och ekonomi. I kommunallagen ingår inga bestämmelser om initiativrätt för invånarna.

Fullmäktige kan besluta om en kommunal folkomröstning ska vara rådgivande eller om dess resultat ska binda fullmäktige valperioden ut. En folkomröstnings bindande verkan kan knytas till en viss röstningsprocent. Fullmäktige ska ordna en folkomröstning om 20 % av de röstberättigade kräver det.

Fullmäktiges ledamöter har rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. Enligt kommunallagen har arbetsgivaren inte rätt att avskeda den som är kandidat för eller valts till fullmäktige. Skulle en sådan person ändå få ett uppsägningsmeddelande av sin arbetsgivare, ska arbetsgivaren bevisa att uppsägningen inte har samband med skötseln av förtroendeuppdraget.

Kommunerna stöder partierna ekonomiskt. Stödet till partierna regleras i en särskild lag, som gäller finansieringen av politiska organisationer och kandidater och rapporteringskrav i samband därmed. Enligt den får varje kommun själv besluta hur stort partistöd den betalar. Stödbeloppet fördelas mellan partierna enligt proportionalitetsprincipen utifrån antalet röster de fått i valet.

De isländska kommunernas balansräkning ska vara i balans eller visa överskott under en treårs planeperiod.

Vid beredningen av den nya kommunallagen har man beaktat erfarenheterna av skuldsättning och höga investeringsnivåer under den ekonomiska krisen. I kommunallagen betonas regelbundenheten i uppföljningen av kommunernas ekonomi, klara regler och rapportering. I lagen fastställs en högsta skuldsättningsnivå för kommunerna. Skulden får

inte överskrida 150 % av de tre års sammanlagda kommunalskatteintäkter. Till skulden räknas då kommunens förbindelser i vid mening, med beaktande bl.a. av kommunens pensionsansvar och ansvar för leasingfinansiering. Enligt övergångsbestämmelserna har kommunerna räknat från 2011 tio år på sig att anpassa sin skuld till den nivån. Om ett investeringsprojekt överskrider 20 % av kommunens skatteintäkter, ska en oberoende instans bedöma projektets ekonomiska effekter.

För kommuner vilkas skuld överskrider de gränser som nämns ovan kan ett utredningsorgan tillsättas, bestående av en representant för kommunen, en ledamot som kommunförbundet utser och en ordförande som ministeriet tillsätter. Utredningsorganet ska göra upp en plan för balansering av ekonomin. I praktiken övertar utredningsorganet beslutanderätten över kommunens ekonomi och planerna för kommunens ekonomi underställs ministeriet för godkännande. Ministeriet kan också inleda en kommunsammanslagningsutredning eller anse att planen är tillräcklig.

## 2.4 Bedömning av nuläget

### 2.4.1 Allmänna bestämmelser i kommunallagen

Efter grundlagsreformen finns det inte längre något behov av att ta in bestämmelser om den kommunala självstyrelsens grunder i kommunallagen, utan de allmänna bestämmelserna kan förnyas så att de gäller lagens syfte och kommunens verksamhetsidé enligt nuvarande synsätt. Dessutom bör lagens viktigaste begrepp definieras. Bestämmelserna i 1 kap. i gällande lag om kommunens uppgifter, kommunens verksamhet på marknaden samt förhållandet mellan staten och kommunen kan delas upp på olika kapitel.

### 2.4.2 Kommunens uppgifter och kompetens

*Allmän kompetens*

Eftersom kommunen både enligt grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse och enligt den europeiska stadgan om självstyrelse bör ha en omfattande rätt att genom egna beslut åta sig uppgifter, kan den allmänna kompetensen inte regleras uttömmande i lagstiftningen. En del av de principer som begränsar kommunens allmänna kompetens utgör allmänna förvaltningsrättsliga principer. Vad gäller de principer som begränsar den allmänna kompetensen har samhällsutvecklingen i synnerhet förändrat förhållandet mellan offentlig verksamhet och marknaden. Den traditionella sektorläran strävade till att skilja åt näringsverksamhet, som utövas av privata sektorn, och offentlig verksamhet. Till följd av samhällsutvecklingen och EU:s lagstiftning har gränsen mellan offentliga och privata sektorn blivit suddigare.

Åtminstone när det gäller de bolag kommunen själv grundar har kommunerna expanderat sin verksamhet i strid med principen om lokal förankring och förbudet mot kommersiell och industriell verksamhet. Flera kommunalt ägda bolag, t.ex. energibolag, är verksamma nationellt och t.o.m. internationellt. Delvis har förändringarna i verksamheten berott på förändringar på marknaden, men delvis har kommunerna mål också varit att söka sig ut på marknaden. På grund av bolagiseringskravet i kommunallagen äger kommunerna allt fler bolag som uttryckligen eftersträvar kommersiell verksamhet och vilkas verksamhet inte nödvändigtvis enbart är lokalt förankrad. Verksamheten är omfattande och en gränsdragning som skulle lämna den utanför kommunens kompetens skulle innebära betydande förändringar i bolagens ägarbas.

EU:s konkurrenträtt begränsar inte kommunernas allmänna kompetens, men kräver att verksamheten är konkurrensneutral, vilket begränsar kommunernas möjligheter att stöda företag på sitt område. Enligt den traditionella sektorläran fick kommunen ge direkt stöd till företag, om det behövdes för att främja sysselsättningen. Enligt EU-rätten kan kommunalt stöd inte godkännas, även om kommunens syfte enligt kommunens egen uppfattning är att främja sysselsättningen. Kommissionen bedömer saken utifrån förverkligandet av den inre marknaden. Likaså förbjuder upphandlingsreglerna att kommunens

upphandlingar direkt riktas till företag som verkar på kommunens område.

Det krav på konkurrensneutralitet som ligger till grund för EU-reglerna om statligt stöd har inte i rättspraxis räknats som en princip som begränsar kommunens frivilliga uppgifter, fast beslut av kommunerna upphävts på basen av förfarandereglerna i anslutning till EU-reglerna om statligt stöd. I konkurrenslagen (948/2011) har konkurrensneutraliteten dock beaktats gällande kommuner och företag som de har bestämmande inflytande över. Konkurrens- och konsumentverket har behörighet att ingripa i verksamheten i en kommun eller ett företag som den har bestämmande inflytande över.

Såsom ovan konstaterats kan framför allt de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen enligt förvaltningslagen, principen om hållbar utveckling enligt 1 § i kommunallagen och EU:s regler om statligt stöd anses vara gällande principer som begränsar kommunens allmänna kompetens. Dessutom anses renodlat kommersiell och industriell verksamhet fortfarande inte höra till kommunens uppgifter. Eftersom de begränsande principerna i huvudsak redan framgår av annan lagstiftning, är det inte ändamålsenligt att i kommunallagen ta in detaljerade bestämmelser om de principer som begränsar kommunens allmänna kompetens. Tryggandet av konkurrensneutraliteten kan beaktas i andra bestämmelser i kommunallagen, bl.a. gällande borgensförbindelser, lån och försäljning av fastigheter.

*Lagstadgade uppgifter*

Efter att kommunallagen stiftades har sätten att ordna och producera kommunala uppgifter och tjänster blivit mer mångskiftande. Därför behövs en tydligare reglering av kommunens organiseringsansvar och ansvar för att producera service, speciellt för den lagstadgade servicens del. Nya situationer där reglering behövs uppstår bland annat i anslutning till ansvarsfördelningen vid samarbete mellan kommuner och vid köp av tjänster av privata serviceproducenter. Också för att klargöra gränsdragningen mellan EU-lagstiftningen och samarbete mellan kommuner behövs en noggrannare definition av ordnande och produktion. Genom att reglera organiseringsansvaret i kommunallagen kan man också minska behovet av speciellagstiftning.

I kommunallagen borde också sådana uppgifter beaktas som kommunerna direkt i lag åläggs att ordna i samarbete, dvs. så kallat lagstadgat samarbete. Begreppet organiseringsansvar och betydelsen av att ansvaret överlåts inom ramen för samarbete mellan kommuner är oklart i gällande lagstiftning. Detta har konstaterats speciellt inom det samarbete mellan kommuner som grundar sig på kommun- och servicestrukturreformen, där avsikten i lagstiftningen var att helt flytta över organiseringsansvaret från kommunen till en samarbetsorganisation.

Enligt 2 § i gällande kommunallag är principen att kommunerna inte får ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fråntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt än genom bestämmelser på lagnivå en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Då samma princip numera också regleras i grundlagen behövs inte längre någon sådan bestämmelse i kommunallagen.

Grundlagens villkor för överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (124 §) sätter gränser för kommunens beslutsfattande i synnerhet då man beslutar om hur serviceproduktionen ska organiseras. Särskilt i rättspraxis (HD 2012:63) och i riksdagens justitieombudsmans avgöranden (4.3.2010, Dnr 711/2/09 och 15.12.2011, Dnr 3200/4/10) gällande ordnandet av kommunala hälsovårdstjänster har man fäst uppmärksamhet vid de randvillkor för överföring av förvaltningsuppgifter som ställs i grundlagen.

Enligt gällande kommunallag sköts uppgifter i vilka utövas offentlig makt i tjänsteförhållande (44 § 2 mom.). Enligt hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft i maj 2011 (57 § 3 mom.) ska kommunen och samkommunen ha nödvändig personal för de uppgifter vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården där det ingår att utöva offentlig makt. En person vars uppgifter omfattar att utöva offentlig makt ska stå i tjänsteförhållande till kommunen eller samkommunen. Enligt mentalvårdslagen (1116/1990, ändr.

438/2014) kan också en legitimerad läkare som inte är anställd i tjänsteförhållande under de förutsättningar som bestäms i lagen skriva en observationsremiss angående beslut om vård oberoende av patientens vilja.

Det finns behov av att också i kommunallagen förtydliga förhållandet mellan grundlagens randvillkor för överföring av myndighetsuppgifter och de sätt att organisera servicen som kommunen förfogar över. I kommunlagen bör man betona principen att överföring av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter förutsätter en bestämmelse i lag.

### 2.4.3 Förhållandet mellan staten och kommunen

*Basserviceprogramförfarandet*

Basserviceprogramförfarandet, som blev lagstadgat 2007, har märkbart förbättrat samarbetet mellan staten och kommunerna. Det har också lett till ett utökat samarbete mellan de olika ministerierna vid beredningen av sådana beslut i statsrådet som påverkar kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning.

Med tanke på basserviceprogramförfarandets effektivitet och bindande verkan har det varit viktigt att man kopplat förfarandet till ramförfarandet för statsfinanserna och beredningen av statens budgetproposition. En förutsättning för beslut om nya serviceformer som ska ordnas och finansieras av kommunerna och utökning av befintliga serviceformer har varit att de behandlats i basserviceprogramförfarandet och tagits in i basserviceprogrammet som beretts i samband med beredningen av rambeslutet för statsekonomin samt att de bedömts i basservicebudgeten som beretts i samband med statens budgetproposition. Avsikten har varit att basserviceprogrammets styrande verkan i förhållande till förvaltningsområdenas egna utvecklingsplaner som bereds i ministerierna (utvecklingsplanen för utbildning och forskning samt det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovård) skulle motsvara den styrande verkan hos ramförfarandet för statsfinanserna. I praktiken har problemet ändå visat sig vara, att basserviceprogrammet inte haft en tillräckligt bindande eller styrande verkan på de olika förvaltningsgrenarnas beredning av speciallagstiftning och genomförande av utvecklingsprogram som berör kommunernas uppgifter. Basserviceprogramförfarandet har alltså inte helt motsvarat förvaltningsutskottets ställningstagande vid behandlingen av ändringen i kommunallagen, enligt vilket bestämmelsen i kommunallagen om basserviceprogramförfarandet är bindande för ministerierna (FvUB 12/2007 rd). Förvaltningsutskottet ansåg att kommunernas uppgifter, deras finansiella läge och de finansiella villkoren för kommunekonomin måste bedömas utifrån basserviceprogrammet. Utskottet betonade att programmet är primärt i förhållande till förvaltningsområdenas egna utvecklingsplaner. Utskottet ansåg att basserviceprogrammet och de lagstadgade utvecklingsplanerna måste samordnas i detta avseende när den statsfinansiella ramen läggs upp.

Problemet med basserviceprogramförfarandet har varit att det, med undantag för de åtgärder som ingår i beredningen av rambeslutet för statsekonomin och bedömningen av statens budgetproposition i basservicebudgeten, är av informativ natur. Man har inte kunnat ta in ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver i basserviceprogrammet, fast det förutsätts i lagen. I basserviceprogrammet har endast tagits in sådana åtgärder, till vilka staten förbinder sig i rambeslutet eller budgetpropositionen. I praktiken har åtgärderna gällt de kalkylerade statsandelarna och ändringar i skattegrunderna. Regeringen har inte heller ställt upp mål för kommunernas finansiella läge.

Genom basserviceprogramförfarandet har man inte kunnat bedöma hur den finansieringsprincip kommunerna garanteras i grundlagen förverkligats. Enligt finansieringsprincipen ska man, då kommunerna ges nya uppgifter eller befintliga uppgifter utökas, samtidigt säkerställa att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter och skyldigheter. Bl.a. avsaknaden av en mekanism för att bedöma hur finansieringsprincipen förverkligas har försvårat grundlagsutskottets bedömning av grundlagsenligheten i

de regeringspropositioner som berör kommunernas uppgifter och skyldigheter samt finansieringen av dem ur finansieringsprincipens perspektiv.

I basserviceprogramförfarandet har man koncentrerat sig på kommunernas lagstadgade uppgifter och finansieringen av dem. I förfarandet avses med basservice alla tjänster för vilkas ordnande och finansiering kommunsektorn ansvarar enligt speciallagstiftningen. Störst vikt fästs vid lagstadgade, statsbidragsberättigade tjänster inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kultursektorn. Ett problem med förfarandet har varit att det inte på ett balanserat sätt gällt den kommunala servicen och dess finansiering som helhet. För annan service än social- och hälsovård samt utbildnings- och kulturtjänster har programmet endast innefattat de viktigaste projekten, och det är inte ens säkert att alla dessa tagits med. De frivilliga uppgifter kommunerna åtagit sig inom ramen för sin självstyrelse har helt lämnats utanför förfarandet.

Delegationens för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning ställning, uppgifter eller sammansättning behöver inte ändras.

*Från basserviceprogramförfarande till en plan för den offentliga ekonomin och ett program för kommunernas ekonomi*

I lagstiftningspaketet om koordinering och effektivering av EU:s och euroområdets ekonomiska politik, som godkändes 2011, ingår rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk, det så kallade budgetramdirektivet. Våren 2013 antogs förordningen (EU) nr 473/2013 som bl.a. gäller förhandstillsyn över budgetplanerna, den så kallade förordningen om förhandstillsyn. Den nationella implementeringen av budgetramdirektivet och förordningen om förhandstillsyn förutsätter ändringar i styrsystemet för de offentliga finanserna.

Ett centralt krav är att det nya styrsystem för de offentliga finanserna som EU-lagstiftningen förutsätter är, att den utöver statsekonomin ska omfatta alla delområden inom den offentliga ekonomin. För Finlands del innebär detta, att styrsystemet bör gälla den helhet som består av statsekonomin, kommunernas ekonomi och de lagstadgade socialskyddsfonderna. Normgrunden för det nya styrsystemet är lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012). Med stöd av den lagen har statsrådet utfärdat en förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).

Planen för de offentliga finanserna ska täcka hela den offentliga sektorns finanser. I planen finns delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. I planen för de offentliga finanserna ställs upp mål för saldot i förhållande till bruttonationalprodukten för hela den offentliga ekonomin samt särskilt för varje ovan nämnt delområde. För kommunsektorn bör alltså ett skilt balanseringsmål ställas upp. En viktig punkt är, att i planen för de offentliga finanserna ska presenteras nödvändiga specificerade åtgärder för uppnående av målen för det strukturella saldot. I planen för de offentliga finanserna ska alltså presenteras konkreta åtgärder för uppnående av balans i den kommunala ekonomin. Som ovan konstaterats, har i basserviceprogramförfarandet med stöd av gällande lag inte tagits in ett sådant program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver som kommunallagen förutsätter.

Regeringen beslöt i november 2013 om ett strukturpolitiskt program. Enligt det tar man i bruk ett nytt system för styrning av kommunernas ekonomi, med målet att trygga hållbarheten i kommunernas ekonomi. Vad gäller långsiktighet och bindande verkan skulle styrsystemet vara jämförbart med ramförfarandet för statsfinanserna. Den ovan beskrivna planen för de offentliga finanserna och det program för kommunernas ekonomi som samtidigt tas i bruk, och som är mer omfattande än det nuvarande basserviceprogrammet, är en viktig del i det nya styrsystemet för kommunekonomin. De ersätter det nuvarande basserviceprogramförfarandet.

Det föreslås att man i programmet för kommunernas ekonomi tar in de åtgärder som förutsätts i planen för de offentliga finanserna. I programmet för kommunernas ekonomi är avsikten att bedöma förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö, i efterfrågan på service och i kommunernas uppgifter samt den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I bedömningen specificeras kommunernas lagstadgade och övriga uppgifter samt möjligheter till produktivitetsökningar.

Enligt förslaget ska programmet för kommunernas ekonomi göras upp i samband med planen för de offentliga finanserna, vilket som process motsvarar ramförfarandet för statsfinanserna. Programmet för kommunernas ekonomi skulle alltså göras upp i början av regeringsperioden och justeras årligen, tillsammans med planen för de offentliga finanserna. En viktig punkt är att man avser att ta i bruk ett förfarande där man sätter ett maximibelopp i euro för hur mycket utgifterna i den kommunala ekonomin får förändras till följd av statens åtgärder.

Bestämmelserna om förhållandet mellan staten och kommunerna i den nya kommunallagen bör ses över så, att man beaktar det nya styrsystem för den kommunala ekonomin som beskrivs ovan. Detta förutsätter framför allt att man ändrar bestämmelserna om basserviceprogrammet så, att statens och kommunernas samrådsförfarande i framtiden baserar sig på planen för de offentliga finanserna och programmet för kommunernas ekonomi, vilka ersätter basserviceprogrammet.

*Finansministeriets och regionförvaltningsverkets uppgifter*

Det har inte funnits något behov att ändra på finansministeriets uppgifter att övervaka kommunernas verksamhet och ekonomi på allmän nivå samt att sörja för att den kommunala självstyrelsen beaktas i lagberedningen. I och för sig finns det inte heller något behov att ändra på regionförvaltningsverkets behörighet att granska lagligheten i kommunernas verksamhet efter klagan. Regionförvaltningsverkens beslut efter klagan har dock ansetts problematiska i situationer då verken har tillämpat tolkningsbar lagstiftning och ansett att kommunerna brutit mot lagen, då de avvikit från juridiskt ickebindande anvisningar för olika servicesektorer och rekommendationer om servicens kvalitet. Också arbetsfördelningen mellan regionförvaltningsverken och andra sektorvisa övervakande myndigheter, såsom tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), har upplevts som oklar. Den frågan hör dock inte till området för kommunallagen.

### 2.4.4 Fullmäktige

*Fullmäktiges ställning och uppgifter*

Fullmäktige har helhetsansvaret för kommunens verksamhet och ekonomi. Fullmäktiges uppgifter har preciserats genom ändringar av kommunallagen som gällt kommunens placeringsverksamhet, koncernstyrningen samt den interna kontrollen och riskhanteringen.

Trots de ovan nämnda lagändringarna finns alltjämt ett växande behov av att betona fullmäktiges roll att ställa upp mål och samordna verksamheten och ekonomin. Det har uppstått stora skillnader mellan kommunstrukturen och servicestrukturen och kommunens ställning som anordnare och producent av service har genomgått betydande förändringar. Samarbetet mellan kommuner har ökat, bolagiseringen av funktioner fortgår och kommunal service produceras i allt högre grad av privata serviceproducenter. Utvecklingen ställer allt högre krav på koordinering och samordning av kommunens verksamhet för att ordnandet och finansieringen av servicen ska kunna tryggas. Endast genom gemensamma strategiska mål och riktlinjer är det möjligt att sammanjämka de olika intressen som finns inom kommunkoncernen och utnyttja gemensamma synergier. Fullmäktige, som utgör den strategiska ledningen och gör de strategiska valen i kommunen, borde kunna styra all kommunens verksamhet så att kommunen har förutsättningar att klara av

framtida utmaningar och förmåga att förnya sina strukturer och funktionssätt. Detta förutsätter också en starkt och aktivt ägarroll och en tydlig ägarpolitik. Fullmäktige ska ta ställning till i vilka uppgifter och projekt kommunen ska gå med som ägare och placerare samt övervaka att kapitalet används effektivt och på ett sätt som stöder kommunens strategi.

*Inledande av fullmäktiges mandattid*

Att kommunalval hålls i oktober innebär i praktiken att det gamla fullmäktige beslutar om budgeten och de kommunala skattesatserna för det nya fullmäktiges första år. Den kommitté Finansministeriet tillsatte i juni 2013 och som utrett behoven av reformer i anslutning till kommunalvalet och den kommunala partifinansieringen, den s.k. partisekreterarkommittén, föreslog att kommunalvalet flyttas till våren, vilket skulle innebära att fullmäktiges mandattid inleds den 1 juli. Detta skulle innebära bättre verksamhetsförutsättningarna för fullmäktige och att valresultatet återspeglas mer direkt än tidigare i kommunens verksamhet. Om valet hålls i april, kan fullmäktiges mandattid inledas redan i juni.

*Antalet fullmäktigeledamöter*

De 304 fullmäktige i fasta Finland hade 2013 sammanlagt 9 674 ledamöter. Antalet fullmäktigeledamöter är 738 lägre än föregående period och 2 897 lägre än 1993. Under åren 2005—2013 har antalet kommuner minskat med 112.

I medeltal har kommunerna 31 fullmäktigeledamöter. Det minsta fullmäktige har 15 ledamöter och det största 85.

Enligt gällande kommunallag får kommuner med mindre än 2 000 invånare välja den storled på fullmäktige som passar dem bäst bland tre alternativ (13, 15 eller 17 ledamöter). Då fullmäktigeperioden inleddes 2013 fanns det 30 kommuner med högst 2 000 invånare. Av dessa valde sex kommuner att ha 15 fullmäktigeledamöter. Inte en enda kommun har valt att ha 13 fullmäktigeledamöter.

Vid kommunsammanslagningar under pågående fullmäktigeperiod har kommunerna fått bilda ett sammanslaget fullmäktige. År 2009 fanns det sådana utvidgade fullmäktige i sammanlagt 15 kommuner och 2012 i 23 kommuner.

Möjligheten att bilda sammanslagna fullmäktige vid kommunsammanslagningar har lett att antalet fullmäktigeledamöter är högre än kommunens invånarantal skulle förutsätta enligt kommunallagen. Vid kommunsammanslagningar har det i praktiken också uppstått många andra storlekskategorier för fullmäktige än enbart de som nämns i lagen. Under åren 1993—2012 har det i praktiken förekommit 17 olika storlekar på fullmäktige. Storleken på de fullmäktige som förekommit sedan 1993 framgår av tabell 2.

Tabell 2. Fullmäktiges storlek sedan 1993

| | Antal kommuner under fullmäktigeperiodens första år | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Antal fullmäktige-ledamöter | 1993—1996, antal | 1997—2000, antal | 2001—2004, antal | 2005—2008, antal | 2009—2012, antal | 2013—, antal |
| < 17* | 4 | 7 | 9 | 9 | 6 | 5 |
| 17 | 63 | 63 | 65 | 60 | 29 | 25 |
| 21 | 107 | 105 | 110 | 104 | 77 | 71 |
| 27 | 116 | 116 | 109 | 103 | 88 | 74 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 35 | 84 | 79 | 72 | 71 | 53 | 51 |
| 39** | - | - | - | - | 1 | - |
| 41** | - | - | - | 1 | - | - |
| 43 | 40 | 36 | 36 | 35 | 41 | 40 |
| 45** | - | - | - | 1 | - | - |
| 47** | 1 | 1 | - | 1 | - | - |
| 49** | - | - | - | - | 1 | - |
| 51 | 14 | 19 | 20 | 20 | 17 | 19 |
| 59 | 5 | 5 | 6 | 5 | 8 | 11 |
| 67 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 6 |
| 71** | - | - | - | - | 1 | - |
| 75 | - | - | - | - | 4 | 1 |
| 85 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Kommuner sammanlagt | 439 | 436 | 432 | 416 | 332 | 304 |
| Fullmäktigeledamöter sammanlagt | 12 571 | 12 482 | 12 278 | 11 966 | 10 412 | 9 674 |

*Fullmäktige i en kommun med högst 2 000 invånare kan fatta beslut även om ett mindre udda antal ledamöter i fullmäktige än 17, dock inte färre än 13.
**Antalen 39, 41, 45, 47, 49 och 71 fullmäktigeledamöter nämns inte i kommunallagen, utan har uppstått genom kommunsammanslagningar.

*Ordförande och vice ordförande*

I kommunallagen finns inga noggranna bestämmelser om fullmäktiges ordförandes uppgifter, och ofta definieras de inte heller i fullmäktiges arbetsordning. Uppgifter som kan anges är bland andra att utveckla och leda fullmäktiges arbete, att göra upp och verkställa ett fullmäktigeavtal, att utveckla och leda fullmäktiges övervakning av förvaltningen samt att utveckla invånarnas möjligheter att delta och påverka. I praktiken har delegeringen av beslutanderätt till fullmäktiges ordförande inte varit ett problem, då gällande kommunallag tillåter att fullmäktige delegerar beslutanderätt också till förtroendevalda. Fullmäktige beslutar om de viktigaste ärendena i kommunen, så ordförandena i fullmäktige har en viktig roll. Därför bör man säkerställa att deras ställning stöds och stärks i lagstiftningen.

Kommunallagen har möjliggjort att kommunerna har utvecklat olika verksamhetsmodeller för organisationen för förtroendevalda. I dem betonas fullmäktiges och de andra organens ställning på olika sätt. Exempelvis är fullmäktiges och fullmäktigeledamöternas ställning olika i den traditionella nämndmodellen och i en långt driven utskottsmodell. I den traditionella modellen behövs en stark kommunstyrelse, i utskottsmodellen betonas fullmäktiges faktiska beslutanderätt och det politiska ledarskapet. Också fullmäktiges ordförandes och viceordförandens ställning är olika i olika verksamhetsmodeller för den politiska organisationen. Därför bör kommu-

nerna ha så stor prövningsrätt som möjligt gällande vilka uppgifter fullmäktiges ordförande och viceordföranden sköter.

*Fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet*

Bestämmelser om fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet togs in i kommunallagen 2006. Enligt kommunallagen kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper för arbetet i fullmäktige och kommunen kan stöda deras verksamhet. Kommunen kan stöda både verksamheten inom fullmäktigegrupperna och sådan verksamhet som riktar sig till kommunens invånare. Enligt lagen ska kriterierna för stödet vara jämlika och det beviljas för att täcka specificerade kostnader. I lagen definieras alltså tillåtet och otillåtet stöd.

Enligt en enkät som Finlands Kommunförbund gjorde 2013 varierar stödet till fullmäktigegrupper märkbart enligt kommunstorlek. Ju större kommunen är till invånarantalet, desto vanligare är det att stöd beviljas. Av de minsta kommunerna, med mindre än 2 000 invånare, gav 80 % inget stöd. Däremot beviljade över 80 % av de största städerna, med mer än 100 000 invånare, stöd. Mer än 90 % av de kommuner som beviljat stöd hade upplåtit kommunens utrymmen för fullmäktigegruppernas bruk. En knapp tredjedel hade ställt dataförbindelser och datautrustning till fullmäktigegruppernas förfogade.

Mer än hälften av ordförandena för fullmäktige och styrelser anser att stödet till fullmäktigegrupperna är otillräckligt. Bestämmelsen om stöd till fullmäktigegrupper behövs fortfarande för att stärka fullmäktigeledamöternas ställning som beslutsfattare, deras verksamhetsförutsättningar och det politiska ledarskapet.

2.4.5. Kommunens organ

Kommunallagen ger ramarna för kommunens politiska organisation. Fullmäktige beslutar om kommunens förvaltningsstruktur samt om hur befogenheter och uppgifter fördelas mellan olika aktörer.

I den traditionella modellen utövas kommunens högsta beslutanderätt av fullmäktige, som beslutar om de strategiska målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I enskilda ärenden har fullmäktiges beslutanderätt delegerats till kommunstyrelsen och nämnderna och vidare till tjänsteinnehavare. I praktiken är kommunstyrelsen ett centralt organ i kommunen, som leder kommunens förvaltning samt bereder och verkställer de ärenden i vilka fullmäktige fattar beslut. En mer allmän reglering av kommunens förvaltningsstrukturer har gjort det möjligt att stärka kommunstyrelsens ekonomiska och administrativa styrning, speciellt vid beredningen och verkställigheten av ekonomiplanen och budgeten.

I den traditionella modellen ansvarar nämnderna inom respektive förvaltningsgren för beslutsfattandet, beredningen av ärenden för kommunstyrelsen och fullmäktige samt verkställigheten av deras beslut.

Kommunallagen möjliggör också en fullmäktige—kommunstyrelse -modell, i vilken kommunstyrelsen också sköter nämndernas uppgifter i den utsträckning det enligt lag är möjligt. Denna modell har tillämpats i kommuner som endast sköter en liten del av sina uppgifter i egen regi, t.ex. då social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturtjänsterna sköts i samarbete mellan kommuner.

I utskottsmodellen väljer man i första hand fullmäktigeledamöter eller ersättare i fullmäktige till kommunstyrelsen och nämnderna. I praktiken är målet att i synnerhet kommunstyrelsen ska bestå av fullmäktigeledamöter. En central tanke i modellen är att fullmäktigeledamöterna inte enbart är strategiska beslutsfattare, utan som medlemmar i ett utskott har de också ansvar för beredningen och verkställigheten av beslut. I utskottsmodellen betonas fullmäktiges ställning, i synnerhet i förhållande till kommunstyrelsen. Likaså betonas fullmäktiges ordförandes ställning i förhållande till kommunstyrelsens ordförande.

I ordförandemodellen består kommunstyrelsen åtminstone delvis av nämndernas ordförande. Då de styrelseledamöter som väljs till ordförande för nämnderna vanligen också

är fullmäktigeledamöter, blir ordförandena förtroendevalda antingen på hel- eller deltid. Den politiska styrningens betydelse ökar inom styrningen av kommunen som helhet, och genom att ta i bruk modellen kan man tydligare förverkliga det politiska ansvaret. Arbetsfördelningen mellan ordförandena och de ledande tjänsteinnehavarna förutsätter klara spelregler.

Också beställar—utförarmodellen kan ses som ett alternativt sätt att ordna kommunens politiska organisation. Med beställar—utförarmodellen skiljs servicebeställarens och serviceproducentens roller åt. Beställaruppgifterna handhas i en kommun av de demokratiska beslutsorganen, dvs. fullmäktige, styrelsen och nämnderna, vilka definierar servicemålen, väljer de serviceformer som bäst motsvarar målen och anvisar de resurser som behövs för servicen. Serviceproducenterna kan vara antingen externa producenter eller interna producenter inom kommunens egen organisation. Externa producenter är t.ex. aktiebolag inom kommunkoncernen, samkommuner, andra kommuner, aktörer inom tredje sektorn och privata företag. Serviceproducenten beslutar hur den service man avtalat om med beställaren produceras och ansvarar inför beställaren och klienten för sina tjänsters kvalitet. Förhållandet mellan beställaren och producenten regleras i avtal.

Antalet ledamöter i de olika organen regleras inte i kommunallagen. Vanligen väljer man ett udda antal ledamöter för att undvika att rösterna faller jämnt i val eller omröstningar. I lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) garanteras könen en jämlik representation i kommunstyrelsen, nämnder och andra kommunala organ samt i samkommunala organ. Vid valet av medlemmar ska också de bestämmelser om valbarhet som gäller organet i fråga beaktas.

I en instruktion kan fullmäktige också bestämma, att ett organs ordförande och viceordförande ska vara fullmäktigeledamöter. Med undantag för revisionsnämnden har fullmäktige också frihet att själv besluta om organens mandattid. Huvudregeln är fullmäktiges mandattid, men också en kortare mandattid är möjlig.

Fullmäktige kan återkalla uppdragen för de förtroendevalda, om de inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Återkallandet sker utifrån en politisk bedömning, då grunderna för återkallandet inte regleras i lag. Fullmäktiges beslut om återkallande av uppdrag gäller hela organet, även ersättare. Det är ändå möjligt att det misstroende som orsakat återkallandet endast riktar sig mot en del av organets ledamöter.

Fullmäktiges egen beredning har ansetts tillräcklig i ärenden som gäller återkallande av uppdrag för förtroendevald, uppsägning av kommundirektören och för granskning av speciellt viktiga frågor. Då fullmäktige för beredningen av dessa ärenden tillsätter ett utskott bland sina ledamöter, har kommunstyrelsen ingen beredningsplikt. Ett ärende gällande återkallande av uppdrag för förtroendevalda eller uppsägning av kommundirektören väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ därtill.

I lagstiftningen bör man betona kommunernas valfrihet gällande olika modeller för organ och beakta de olika ledningsmodeller som beskrivs ovan. Vad gäller brist på förtroende bör man i lagen beakta möjligheten att den kan gälla endast organets presidium, inte hela organet.

### 2.4.6 Ledningen av kommunen

*Den politiska och professionella ledningen av kommunen*

Ledningen av kommunen delas upp i politisk och professionell ledning enligt en dualistisk princip: uppdelningen gäller å ena sidan utövandet av beslutanderätt, å andra sidan förvaltningen i vid mening, dvs. beredning, verkställighet och övrig förvaltning. Kommunen leds i samarbete mellan den politiska och professionella ledningen. Den politiska ledningen ställer upp mål, beslutar om riktlinjer för verksamheten och fattar linjebeslut. Hos den politiska ledningen betonas ansvaret inför kommuninvånarna. Den professionella ledningen leder den organisation för beredning och verkställighet som bistår den politiska ledningen. Ledningen av kommunen består av alla de åtgärder med vilka man

tryggar skötseln av kommunens grunduppgift.

I en kommun utgör fullmäktige den högsta politiska ledningen. Fullmäktige fattar de viktigaste politiska besluten och definierar så kommunens vilja. Fullmäktige har redan nu en stark roll, men det finns behov av att stärka fullmäktiges strategiska roll i förhållande till kommunstyrelsen och kommunens ledning i övrigt. Till alla delar har fullmäktiges strategiarbete och långsiktiga mål inte nått all kommunens verksamhet. I synnerhet finns det behov av att betona och synliggöra fullmäktiges roll och styrmedel vid styrningen av hela kommunens verksamhet.

Kommunstyrelsens och fullmäktiges ordförandes roll som politiska ledare i kommunen är oklar. Kommunstyrelsens ordförande har fått fler uppgifter och därmed har behovet av att sköta uppgiften på heltid, eller åtminstone deltid, ökat. I gällande kommunallag ingår dock inga bestämmelser om kommunstyrelsens ordförande, utan kommunen definierar ordförandes uppgifter i förvaltningsstadgan. Kommunstyrelsens ordförande är inte heller kommundirektörens chef, utan kommundirektören är underställd kommunstyrelsen. Detta ökar oklarheten i ordförandens roll.

I lagstiftningen ges kommundirektören en mycket stark ställning som chef i kommunen. I medborgarnas ögon personifieras kommunens ledning av kommundirektören, inte fullmäktiges eller kommunstyrelsens ordförande. Kommundirektören har inte enbart verkställt beslut, utan har också en viktig roll då målen ställs upp och beslut fattas om riktlinjer. Om man väljer en borgmästare i stället för en kommundirektör betonas det politiska ledarskapet i kommunen och får det politiska ansvaret större betydelse. Borgmästaren sköter då både uppgifterna som kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör.

*Kommunstrategi*

Fastän ingen skyldighet att göra upp en kommunplan ingår i kommunallagen, har kommunernas strategiarbete vuxit och stärkts under den tid kommunallagen varit i kraft. I praktiken gör alla kommuner numera upp en kommunstrategi. Då kommunernas verksamhetsmiljö förändras och blir allt mer komplex krävs en stark strategisk ledning av kommunerna för att de ska klara av framtidens utmaningar och kunna göra de nödvändiga förändringarna i sina strukturer och funktionssätt.

För att förverkliga och precisera kommunstrategins riktlinjer gör kommunerna ofta upp åtgärdsprogram och andra strategier. De strategiska programmen i kommunen görs upp t.ex. kring följande teman: Ordnande och utvecklande av servicen, välfärd, delaktighet, personalutveckling, hållbar utveckling, markpolitik och livsmiljö, konkurrenskraft, ägarpolitik samt balansering av ekonomin och produktivitet. Kommunerna gör också upp både lagstadgade och andra behövliga strategier eller målprogram, per sektor eller uppgift.

Kommunen ska dessutom göra upp sådana planer för olika verksamheter som förutsätts i speciallagstiftningen. Enligt en kartläggning av kommunernas uppgifter 2012 ålades kommunerna i sammanlagt 85 bestämmelser att göra upp planer för olika funktioner (Finansministeriets publikationer 2/2013). Åläggandena angående planering i speciallagstiftningen gäller hur en viss uppgift konkret ska ordnas och de accentuerar alltså gränsdragningen mellan de olika förvaltningssektorerna. Det finns sådana planeringsålägganden för olika verksamheter gällande bl.a. utveckling av vattentjänsterna, livsmedelstillsynen, bekämpning av flyghavre och veterinärtjänster, läroplaner för den grundläggande utbildningen, påbyggnadsundervisning, förskolan och gymnasieutbildning samt andra läroplaner och läsårsplaner för undervisningen, tillsynsplanen för hälsoskyddet, planer för regional beredskap inom hälsovården, främjande av hälsa och välfärd, samarbetet mellan primärhälsovården och specialsjukvården, ordnande av specialomsorgen, familjeomsorgen och det förebyggande barnskyddet samt planer för utvecklande av boendeförhållandena, gatuhållning och förverkligande av andra allmänna områden samt markanvändningsplaner.

Det finns behov av att i kommunallagen samla de ålägganden som gäller planering på strategisk nivå till en helhet och förtydliga

förhållandet mellan kommunstrategin, planeringen av ekonomin, budgeten och de planeringsålägganden som gäller sektorerna.

*Direktörsavtal*

Under 2000-talet har användningen av direktörsavtal ökat betydligt. Numera har man direktörsavtal i nästan 60 % av kommunerna. År 2000 hade endast 20 kommuner direktörsavtal.

Den ökade användningen av direktörsavtal är betecknande för behovet att förtydliga arbets- och rollfördelningen mellan kommunens politiska och professionella ledning. I synnerhet behövs direktörsavtal nu, då kommunerna befinner sig i en kraftigare och mer komplex förändringsfas än tidigare och kommundirektörerna i sitt arbete står inför allt mer utmanande sakhelheter. För att genomdriva förändring krävs ett gott samarbete mellan den politiska och professionella ledningen samt ett starkt ledarskap i genomförandet av kommunstrategin.

Dock är direktörsavtalets rättsliga karaktär, liksom också kommunens och kommundirektörens ställning som avtalsparter, oklara. Direktörsavtalen har tagit modell från direktörsavtalen i aktiebolag eller andra privaträttsliga sammanslutningar, men skillnaderna mellan avtalen är avsevärda. I ett aktiebolag är verkställande direktören ett av bolagets organ, vars uppgifter och ställning i stor utsträckning definieras i direktörsavtalet. Kommundirektören är en kommunal tjänsteinnehavare, vars ställning, uppgifter och anställningsvillkor definieras i lagstiftning och tjänstekollektivavtal. Avtalsutrymmet blir därför betydligt snävare.

Kommundirektörens uppgift är krävande och framgången är svår att bedöma. Till skillnad från andra tjänsteinnehavare kan kommundirektören sägas upp också på grund av bristande förtroende. Det är viktigt att alla parter redan då kommundirektören tar emot tjänsten har en så klar uppfattning som möjligt om vilka mål som sätts upp för kommundirektörens arbete, hur man bedömer hur direktören lyckas i sin uppgift, om grunderna för lön och belöning samt om förfarandet vid konfliktsituationer.

För närvarande råder också oklarhet om avtalets juridiskt bindande verkan, i synnerhet gällande avgångsvederlag. Detta kan leda till besvär gällande avgångsvederlag också då ett vederlag är uppenbart motiverat med tanke på kommunens och det allmänna intresset.

### 2.4.7 Kommunkoncernen och kommunens verksamhet

*Kommunerna och ägarstyrningen*

Det finns behov av att beakta kommunens verksamhet som helhet i kommunallagen. Kommunernas verksamhet har vuxit ut till ett nätverk av såväl offentligrättsligt som privaträttsligt reglerade och organiserade verksamhetsformer. Utvecklingen har lett till att det blivit svårare att gestalta och koordinera helheten av olika funktioner. De olika aktörernas mål är inte nödvändigtvis kopplade till kommunens strategi, eller så har man inte fastställt mätare för att bedöma hur målen uppnås i verksamheten. Branschkännedomen har kanske till stor del flyttat utanför kommunens organisation och kommunen har endast finansieringsansvaret kvar.

I sammanslutningar med kommunal majoritet är målen för ägarstyrningen andra än i sammanslutningar med en rent affärsekonomisk grund. Ur ett affärsekonomiskt perspektiv definieras ägarstyrning som den styrning bolagets ägare riktar till bolagets ledning, och i vilken ägarens mål för företaget uttrycks. Det primära målet för ägarstyrningen är att förmå företagsledningen att främja ägarnas intressen. Också i kommuner är utgångspunkten densamma som i koncerner inom privata sektorn. Också i kommuner innebär ägarstyrningen att ägarens mål och krav kommuniceras till de sammanslutningar som hör till koncernen samt till ledningen för intresseföretagen och de kommunala samarbetsorganisationerna. För närvarande kan man märka att kommunernas mål och synpunkter som ägare inte på ett tillfredsställande sätt syns i sammanslutningarnas verksamhet och att klyftan mellan ägarkommunerna och de sammanslutningar de äger hotar att växa ytterligare då resurserna tryter i den kommunala ekonomin.

Metoderna för styrning och övervakning av dottersammanslutningarna avviker från de administrativa styrmedel som används inom kommunens egen organisation. Eftersom fullmäktige och kommunstyrelsen inte kan ge juridiskt bindande anvisningar till organ inom sammanslutningarna i kommunkoncernen, har det varit oklart vilka metoder kommunen som ägare kan använda. Det har också ansetts att omsorgsplikten för ett aktiebolags ledning och bestämmelserna om minoritetsskydd rent av förhindrat ägarstyrningsåtgärder från kommunala modersammanslutningar till dottersammanslutningar i aktiebolagsform.

I ett aktiebolags bolagsordning är det tillåtet att i stor utsträckning bestämma om frågor som rör bolaget. I bolagsordningen kan aktieägarna ta in bestämmelser som avviker från de subsidiära bestämmelserna i aktiebolagslagen eller andra bestämmelser. I kommunerna har man dock inte fullt ut utnyttjat de möjligheter aktiebolagslagen ger till att styra bolagens verksamhet genom bestämmelser i bolagsordningen. I de flesta fall har man nöjt sig med kortfattade bolagsordningar, som inte setts som redskap för att förverkliga kommunens mål i kommunkoncernen. Till denna del avviker situationen t.ex. från praxis i Sverige, där ett kommunägt bolags kommunala målsättning i regel bekräftas just i bolagsordningen.

Kommunerna har i någon mån börjat utnyttja aktieägaravtal, i synnerhet i aktiebolag där de är minoritetsägare. Fastän det saknas statistik i frågan, kan man anta att det är möjligt att ytterligare utöka användningsområdet för aktieägaravtal i ägarstyrningen.

Finlands Kommunförbund har 2005 gett en rekommendation om koncerndirektiv för i kommuner och samkommuner. I rekommendationen behandlas metoder för ägarstyrning och uppgörandet av koncerndirektiv, kommunens ägarpolitik, koncerndirektivets bindande verkan och kompetensfördelningen mellan kommunens organ i koncernstyrningen. I rekommendationen ingår också synpunkter på centraliserad verksamhet i koncernen, koncerntjänster samt tillsyn över koncernen.

Kommunerna och städerna har i regel gjort upp koncerndirektiv för sina kommunkoncerner. Flera av dem har också i enlighet med Finlands Kommunförbunds rekommendation godkänt en koncernstrategi, principer för ägarstyrningen, en ägar- och/eller placeringsstrategi eller något motsvarande dokument. I synnerhet hos de största städerna märks en effektiverad riskhantering, utnyttjande av interna tjänster inom kommunkoncernen och fokusering på sammansättningen i sammanslutningarnas styrelser som metoder för att effektivera koncernstyrningen. Man kan märka att styrningen syftar till att frångå det anonyma kommunala ägandet och synliggöra ägarens vilja i sammanslutningens verksamhet. I en del städer tillämpas också ett liknande sätt som i statens ägarstyrning att klassificera de sammanslutningar staden äger och intressena i ägarstyrningen.

I de principer kommunerna och städerna godkänt har man i vissa fall också tagit ställning till utnyttjandet av olika organisationsformer, såsom aktiebolag, samkommuner eller stiftelser samt till i vilka situationer kommunen eller staden åtar sig ekonomiskt ansvar för sammanslutningarna i fråga. Bland kommunerna i stort har dock tills vidare inte gjorts några sådana strategiska ställningstaganden som nämns ovan, eller så är de bristfälliga.

*Utnämningsprocessen för styrelsemedlemmar och styrelsernas verksamhet*

Styrelseplatserna i samkommunala aktiebolag och stora samkommuner fördelas i praktiken av de politiska distriktsorganisationerna, fastän utnämningsrätten formellt i samkommuner finns hos samkommunsstämmorna eller samkommunernas fullmäktige och i aktiebolag hos delägarkommunerna via bolagsstämman. Man har upplevt att utnämningspraxisen leder till att ägarkommunernas röst inte hörs i sammanslutningarnas beslutsfattande.

I Finlands Kommunförbunds rekommendation om god förvaltningssed och ledning i kommunkoncernen från 2009 tar man ställning till styrelseledamöternas kunnande i kommunägda sammanslutningar. Enligt re-

kommendationen ska styrelsemedlemmarna ha den kompetens, det kunnande samt den erfarenhet och ledningsförmåga uppdraget kräver. Också i en del större städers anvisningar kan man redan hitta bestämmelser med samma innebörd. I regel är det dock i de nuvarande utnämningsprocesserna inte möjligt att garantera att kraven på kompetens och kunnande uppfylls.

Det har också framförts synpunkter enligt vilka styrelsemedlemmarna i kommunägda bolag har svårigheter att inse sin roll. Denna uppfattning stöds också av svaren på Kommunförbundets enkät. Styrelsemedlemmarna inser inte nödvändigtvis alltid att deras uppgift är att se till att ägarens vilja och målsättningar förverkligas i sammanslutningens verksamhet. Det kan också hända att man likställer medlemskapet i styrelsen för en dottersammanslutning i kommunkoncernen med uppgiften som ledamot i ett kommunalt organ.

*Enkäten om behoven att utveckla koncernbestämmelserna*

Finlands Kommunförbund genomförde sommaren 2013 en enkät bland kommunernas tjänstemannaledning om behovet att utveckla koncernledningen. Enligt enkätsvaren finns det i synnerhet behov av att precisera kommunernas ägarpolitik och koncernernas målsättningar. Det finns behov av att tydligare än hittills beakta hela kommunkoncernens intressen, förbinda sig till de mål fullmäktige ställt upp och förtydliga dottersammanslutningarnas roll i kommunkoncernen.

Man upplevde att ägaren fick bristfälliga uppgifter och förhållandet mellan kommunallagen och aktiebolagslagen verkar fortfarande vara oklart. Man efterlyste kunnande, långsiktighet och systematik i ägarstyrningen, men också i dotter- och intressesammanslutningarnas styrelsearbete och ledning behövs ett professionellt grepp samt kunnande inom affärsverksamhet och ekonomi. Man önskade också att jävsfrågorna specificeras ytterligare. Enligt enkäten upplevde man också att medlemskommunernas inflytande var svagt i samkommuner och att kommunerna inte kan påverka valet av samkommunernas organ. En tydlig slutsats av enkäten var att ledningen av koncernen numera i många kommuner är väl ordnad på dokument- och beslutsnivån, medan det finns brister i det praktiska förfarandet.

2.4.8. Kommuninvånarnas rätt till inflytande

*Rösträtt*

Röstningsaktiviteten korrelerar kraftigt med ålder, utbildning, yrke och lönenivå. Bakom det att man inte röstar och den sjunkande röstningsaktiviteten finns också många faktorer som har att göra med samhälleliga förändringar och medborgarnas behov av att påverka genom olika former av direkt demokrati. Minskningen i röstningsaktivitet verkar ändå inte kunna förklaras med att kommuninvånarna i mindre grad skulle uppleva att det viktigaste sättet att påverka ärenden i den egna kommunen är att rösta i kommunalvalet.

Under innevarande regeringsperiod har man mer omfattande bedömt metoderna vid beredningen av kommunallagen och bl.a. i samband med statsrådets demokratipolitiska redogörelse (2014). Justitieministeriet har inlett beredningen av förfaranden för röstning via internet och elektroniska kommunala folkomröstningar. Man har antagit att röstning på internet kunde öka de ungas intresse för att rösta och möjligen bromsa upp minskningen i röstningsaktivitet. En kommitté bestående av riksdagspartiernas partisekreterare utredde reformeringsbehov i anslutning till kommunalval hösten 2013. Kommittén utredde bl.a. sänkningen av röstningsåldersgränsen vid kommunalval till 16 år, men föreslog i stället för att sänka röstningsåldersgränsen att åldersgränsen för kommunala folkomröstningar och folkomröstningsinitiativ sänks till 15 år.

Den 1 januari 2014 trädde en ändring av vallagen (714/1998) i kraft, enligt vilken den som är anställd inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till en sådan person har rösträtt vid Europaparlamentsval i Finland. De anställda vid kemi-

kalieverket får dock inte rösträtt i kommunalval, eftersom de saknar hemkommun.

*Möjligheter att delta och påverka*

Det finns behov av att komplettera och uppdatera listan med exempel på olika metoder för deltagande och påverkan i 27 § i kommunallagen. Också ett brukartillvänt arbetssätt borde synliggöras bättre i lagen. För kommuninvånarna är både långsiktiga påverkningsmöjligheter och kortsiktiga och mer tillfälliga metoder viktiga. Ur kommunens synvinkel är brukartillvändhet och bättre påverkningsmöjligheter ett sätt att öka medborgarnas förtroende för politiken och förvaltningen samt att få en bredare faktabas för utvecklandet av servicen. Brukartillvändheten berör direkt utvecklandet av servicen, eftersom serviceinnovationer ofta uppstår i kundgränssnittet. Ett brukartillvänt arbetssätt kan i bästa fall energisera kommuninvånarna att ta ansvar för sitt eget och sin närmiljös välmående.

Det föreslås inte heller att kommunerna i fortsättningen ska åläggas i lag att ta i bruk vissa metoder för deltagande och påverkan, utan att exempelförteckningen i kommunallagen ska ha informativ och styrande verkan och att kommunen själv ska definiera sätten, metoderna och strukturerna för deltagande i det åtgärdsprogram för deltagande som förverkligar kommunstrategin.

*Kommundelsförvaltning*

Kommundelsförvaltningar, dvs. delområdesorgan, är ett sätt att bevara kontakten med kommunens invånare på bred bas, stärka den representativa demokratin och skapa förutsättningar för delområdets invånare att påverka kommunens service. Då kommunerna blir större kan man genom kommundelsförvaltning sträva efter att trygga den lokala representativiteten. Å andra sidan kan kommundelsförvaltningen också komplicera kommunens beslutssystem och fördunkla fullmäktiges helhetsansvar för kommunens ekonomi. Faran är då att kommundelsförvaltningen endast skenbart löser de faktiska problemen kring demokrati och delaktighet.

Kommunallagen bör göra det möjligt att tillsätta delområdesorgan så, att kommunen utifrån lokala förhållanden och behov kan besluta vilken roll, vilka uppgifter och vilken kompetens delområdesorganen ska ha. Detta betonades också i kommunernas svar på enkäten om reformen av kommunallagen 2013. Samtidigt är det viktigt att delområdesorganens möjligheter att påverka beredningen av de viktigaste besluten tryggas i lag. Man bör ändå inte direkt i lagen ge delområdesorganen självständig behörighet att besluta i vissa bestämda lokala frågor. I synnerhet delegeringen av beslutanderätt gällande organiseringen av service avgörs av fullmäktige.

*Organ för deltagande och påverkan*

I lag åläggs kommunerna att utveckla modeller och strukturer för barns och ungas deltagande. I ungdomslagen finns bestämmelser om ungas deltagande och hörande av unga, men i lagen ingår inga bestämmelser om organ som företräder de unga. Enligt äldreomsorgslagen är kommunerna från den 1 januari 2014 skyldiga att tillsätta ett äldreråd.

Då personer under 18 år inte har rösträtt i kommunalval eller är valbara till kommunens förtroendeorgan, kan minderåriga inte få in egna företrädare som beslutsfattare i förtroendeorganen. Det finns behov av att förbättra de minderårigas möjligheter till inflytande genom att ålägga kommunerna att bilda ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga. Bestämmelserna om äldreråd och handikappråd bör flyttas till kommunallagen. Bestämmelser om handikappråd ingår i handikappservicelagen, men kommunerna kan själva avgöra om de tillsätter handikappråd. Bestämmelser om kommunernas förvaltning bör endast ingå i kommunallagen. Också bestämmelserna om s.k. påverkansorgan, som har rollen av organ för deltagande och påverkan för de grupper de företräder, bör ingå i kommunallagen fastän det inte är fråga om myndigheter i kommunen till vilka fullmäktige kan besluta att delegera beslutanderätt.

*Initiativrätt*

Initiativrätten är en principiellt viktig form av påverkan för kommunmedlemmarna, men i de flesta kommuner utnyttjas den sällan och behandlingen kan också dröja länge. Den lagstadgade maximitiden på sex månader för behandlingen av initiativ gäller endast initiativ i ärenden som hör till fullmäktiges befogenhet under förutsättning att antalet initiativtagare motsvarar minst 2 % av kommunens röstberättigade invånare. Bestämmelserna om en sex månaders maximitid för behandlingen bör utvidgas så att initiativtagaren inte behöver vara röstberättigad och att bestämmelserna också gäller initiativ som hör till andra kommunala myndigheters befogenhet. En sådan förändring förbättrar de minderårigas möjligheter att påverka och försnabbar behandlingen av initiativ. I lagen bör man också ålägga kommunerna att ta in bestämmelser om behandlingen av initiativ i sina förvaltningsstadgor. För en initiativtagare är det viktigt att få veta hur och enligt vilken tidtabell behandlingen av initiativet framskrider.

Ett exempel på hur initiativrätten kan utnyttjas är serviceinitiativ. Man kan anta att utnyttjandet av serviceinitiativ underlättar för kommuninvånare och instanser som verkar på kommunens område att delta i utvecklandet av kommunens verksamhet. Det behövs inga bestämmelser om serviceinitiativ i kommunallagen för att man ska kunna ta i bruk ett system med serviceinitiativ.

*Information*

Förvaltningsapparaten har blivit mer komplicerad, kommunernas serviceproduktion har spritts ut på kommunernas samarbetsorganisationer samt inom kommunkoncernerna. Till följd av denna utveckling har öppenheten och transparensen minskat i förvaltningen. Då offentlighetsprincipen inte förverkligas i privaträttsliga sammanslutningar och stiftelser, kan det vara svårt för kommunens invånare och servicebrukare att få upplysningar om sammanslutningarnas och stiftelsernas verksamhet.

I kommunallagen bör man förutom information också tala om kommunikation för att klarare betona en interaktiv tvåvägskommunikation. Den allmänna bestämmelsen om kommunikation i kommunallagen bör alltjämt vara tvingande och omfattande, men lämna kommunerna prövningsrätt gällande hur informationen och kommunikationen genomförs. Man bör ålägga kommunerna att se till att information finns tillgänglig också då de tjänster kommunen ordnar produceras inom kommunkoncernen eller genom köp av tjänster. I bestämmelsen bör också jämlikhetsaspekten, dvs. ett klart och lättfattligt språk samt olika befolkningsgruppers behov, lyftas fram.

Man kan avsevärt förbättra tillgången till information och möjligheterna att påverka med hjälp av datanätet och tjänster i det. I praktiken har alla kommuner webbsidor, men kommunerna beslutar själva om sidornas faktainnehåll. Det hör till offentligheten i beredningen att beslutsförslagen och de utredningar de grundar sig på kan behandlas i offentligheten redan före sammanträdet. Att göra föredragningslistorna med bilagor lätt tillgängliga, t.ex. på kommunens webbplats omedelbart efter att föredragningslistan blivit klar, är ett lätt och viktigt sätt att öka öppenheten i beredningen. Lagen bör styra kommunerna till att med hjälp av det allmänna datanätet öppna upp beredningen av beslut som har betydelse för den allmänna tillgången till information, dock med beaktande av bestämmelserna om sekretess och dataskydd.

Kommunerna bör också i lag åläggas att hålla uppgifter om de tjänster kommunen ordnar samt andra viktiga uppgifter om kommunens verksamhet och ekonomi tillgängliga i elektronisk form. Vidare bör en så omfattande tillgång som möjligt till information om dotterbolagens verksamhet för kommuninvånarna tryggas genom bestämmelser i koncerndirektivet.

*Kommunal folkomröstning och initiativ till folkomröstning*

Man bör sträva efter en ökad användning av folkomröstningar genom att göra det möjligt att ordna folkomröstningar dels i sam-

band med val, dels elektroniskt. Ordnande av folkomröstningar i samband med val förutsätter en ändring av den s.k. förfarandelagen som gäller folkomröstningar, och Justitieministeriet tillsatt en särskild arbetsgrupp för att bereda det. Vidare har Justitieministeriet tillsatt en arbetsgrupp som bereder förslag som ska möjliggör röstning via internet i val samt förslag om att ordna kommunala folkomröstningar på elektronisk väg. Det som nämns ovan förutsätter inga ändringar av bestämmelserna om folkomröstningar i kommunallagen.

För att utöka möjligheterna att påverka för personer under 18 år bör man ge dem som fyllt 15 år rätt att ta initiativ till folkomröstningar. Man kan också förbättra möjligheterna för personer som tjänstgör hos Europeiska unionen eller en annan internationell organisation och deras familjemedlemmar, som saknar hemkommun i Finland, att delta och påverka i beslut som gäller dem själv och deras närmiljö genom att ge dem rätt att ta initiativ till folkomröstningar i sin boendekommun.

### 2.4.9 Förtroendevalda

*De förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar*

De förtroendevaldas arbete har blivit mer mångsidigt och tidsåtgången ökat betydligt under 2000-talet. Med tanke på de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar är den viktigaste resursen den tid som används för skötseln av förtroendeuppdrag. Det allt mer komplexa kommunala beslutsfattandet och kraven på tidsanvändningen i de centrala förtroendeuppdragen utmanar hållbarheten i det traditionella systemet med förtroendevalda. Genom att i lagstiftningen stärka de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar bör man göra förtroendeuppdragen mer attraktiva, för att också i fortsättningen personer i olika livssituationer och med olika slags arbetsgivare ska vilja bli förtroendevalda.

Kommunstyrelsens ordförande har en central roll i ledningen för hela kommunkoncernen. Uppgifterna har ökat och därmed har behovet av att åtminstone i de största kommunerna sköta ordförandeuppgiften åtminstone deltid ökat. Om uppgiften sköts på hel- eller deltid är det möjligt att bättre fördjupa sig i ärenden och aktivare delta då kommunens ställningstagande utformas i olika beslutsskeden.

Kommunerna kan också i fortsättningen organisera sin förvaltning så att man har så få nämnder som möjligt och en enskild nämnd har ansvar för flera uppgiftshelheter. Då kan det uppstå ett behov av att sköta uppgiften som nämndordförande åtminstone på deltid. Om ordförandemodellen tas i bruk som förvaltningsmodell i kommunen är nämndordförandena också ledamöter i kommunstyrelsen, och det kan då ofta vara motiverat att den uppgiftshelheten sköts åtminstone på deltid.

Enligt gällande kommunallag kan man ha förtroendevalda på hel- eller deltid, men det behövs bestämmelser i lagen om mottagande av uppgiften samt om rätten för förtroendevalda på hel- eller deltid att få ledigt från arbetet, samt om rätten till semester, sjukledighet och familjeledigheter. Kommunen ska alltjämt besluta om månadsarvodet för uppgiften.

En viktig förutsättning för skötseln av förtroendeuppdrag är att ledamöterna har möjlighet att delta i organens sammanträden. För att förbättra verksamhetsförutsättningarna bör man utöka de förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att delta organens sammanträden. För att stärka fullmäktiges roll bör man sträva efter att trygga tillräckliga verksamhetsförutsättningar för fullmäktigegrupperna. Om fullmäktigegrupperna inte fungerar bra, försvagas de enskilda fullmäktigeledamöternas möjligheter att påverka och hela fullmäktiges beslutsförmåga. I bestämmelsen bör fullmäktigegruppernas sammanträden likställas med annan skötsel av förtroendeuppdrag.

Inga ändringar behövs i bestämmelserna om arvoden och ersättningar. Kommunallagen möjliggör många olika modeller för ekonomisk ersättning till förtroendevalda.

Det behövs inga egentliga ändringar av innehållet i bestämmelserna om rätten till upplysningar. Då allt mer av kommunernas verksamhet flyttar till kommunkoncernen bör man ta in en bestämmelse i lagen om de för-

troendevaldas rätt till upplysningar om dottersammanslutningarnas verksamhet.

*Valbarhet för förtroendevalda*

I regleringen av valbarheten vägs mot varandra å ena sidan rätten att som förtroendevald delta i skötseln av kommunens angelägenheter och å anda sidan kommunalförvaltningens trovärdighet och funktionsduglighet. Målet med bestämmelserna om valbarhet är att eliminera osakliga kopplingar i det kommunala beslutsfattandet. Vid beredningen av gällande kommunallag skärptes bestämmelserna om valbarhet betydligt. I fråga om fullmäktige begränsades valbarheten för kommunens egen personal, speciellt anställda i ledande ställning.

När det gäller regleringen av valbarheten har kommunens egen personals starka deltagande i den egna kommunens beslutsfattande som förtroendevalda väckt mest debatt. I synnerhet valbarheten till kommunstyrelsen har lyfts fram i offentligheten. I praktiken har det ansetts problematiskt, att kommunens arbetstagare i egenskap av ledamot i kommunstyrelsen kommer i ett slags chefsställning i förhållande till kommunens hela personalorganisation. Också chefen till en arbetstagare som valts in i kommunstyrelsen blir i viss mening underställd arbetstagaren.

Bestämmelserna om valbarhet till kommunstyrelsen är en kompromiss, där man beaktat att kommunens personal inte heller kan uteslutas helt från kommunstyrelsen. Dessutom har kommunens personals inflytande begränsats genom en bestämmelse enligt vilken majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen alltid ska vara andra än personer som är anställda hos kommunen eller kommunkoncernen.

*Redogörelse för bindningar*

Genom meddelande om bindningar kan man onekligen öka transparensen i det kommunala beslutsfattandet. Bindningarna har framför allt betydelse vid bedömningen av jäv och valbarhet. Motiveringarna för meddelande om bindningar är av samma slag som motiveringarna för meddelande om valfinansiering.

Kommunens förtroendevalda verkar under tjänsteansvar. Enligt kommunallagen och förvaltningslagen är varje förtroendevald själv skyldig att meddela om och beakta sitt eget jäv. Var och en ansvarar alltså själv för att meddela om sådana bindningar som orsakar jäv vid behandlingen av ett ärende, vilket i sin tur minskar behovet av ett register över bindningar.

Gällande bestämmelser innebär ingen allmän skyldighet för förtroendevalda att offentliggöra sina bindningar. Om man vill öka den offentliga kontrollen vid jävsbedömningen, är det möjligt att ta in bestämmelser om meddelande av bindningar i lagen.

Enligt 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen är bl.a. sådana myndighetshandlingar sekretessbelagda, som innehåller uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden. Enligt samma moment är handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val dock offentliga. Enligt 47 § 2 mom. i föreningslagen (503/1989) är emellertid föreningsregistret jämte därtill hörande handlingar offentligt. Också ledamöterna i en stiftelses styrelse ska enligt 1 kap. 6 § i lagen om stiftelser (109/1930) anmälas till det offentliga stiftelseregistret.

Sekretessbestämmelsen utesluter t.ex. fritidssysselsättningar från meddelanden om bindningar, men medlemskap i en registrerad förenings eller stiftelses styrelse är en offentlig uppgift, då den ska antecknas i föreningsregistret eller stiftelseregistret. Medlemskap i en förening omfattas däremot inte av offentligheten. Förutom företagsverksamhet kan också förenings- och stiftelseverksamhet ha betydelse vid bedömningen av det kommunala beslutsfattandets oavhängighet.

Hos staten har regleringen av bindningar begränsats att gälla endast de allra högsta

tjänstemännen. Enligt 63 § i grundlagen ska en minister redovisa sina bindningar för riksdagen. En medlem av statsrådet får inte under sin tid som minister sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministerns verksamhet som medlem av statsrådet. En minister ska ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministerns tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet.

Uppgifter om riksdagsledamöternas ekonomiska och andra bindningar finns samlade på riksdagens webbplats. Uppgifterna baserar sig på riksdagsledamöternas egna redogörelser som riksdagsledamöterna kan ge frivilligt.

Enligt 8 a § i statstjänstemannalagen (750/1994) ska en sådan högre tjänsteman som avses i 26 § före utnämningen lämna en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet samt för sina uppgifter utanför tjänsten, bisysslor och sina andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som skall besättas.

Det torde inte vara ändamålsenligt att utvidga reglerna till att omfatta alla kommunala förtroendevalda. Exempelvis är fullmäktigeledamöter jäviga endast i ärenden som berör dem personligen eller sådana närstående som avses i förvaltningslagen. Bindningar till företagsverksamhet eller verksamhet i föreningar eller stiftelser orsakar då vanligen inte jäv. Om gällande jävsbestämmelser för fullmäktigeledamöter inte ändras, är det varken nödvändigt eller ändamålsenligt att reglera bindningar för fullmäktigeledamöter och ersättare.

En central aktör i kommunen är kommunstyrelsen, där kommundirektören är föredragande. Skyldigheten att meddela bindningar kunde gälla åtminstone ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen samt kommundirektören. Det är också motiverat att regleringen omfattar fullmäktiges presidium, eftersom de deltar i kommunstyrelsens arbete. Om man vill utvidga regleringen av bindningar ytterligare, kan också ledamöterna och ersättarna i nämnderna omfattas.

*Det kommunala partistödets transparens*

Förtroendemannaavgiften har i praktiken utvecklats som en form av finansiering av den lokala partiverksamheten, bland annat på grund av att man i rättspraxis förhållit sig avvisande till direkt kommunalt finansiellt stöd till partiverksamhet. Då 15 b § i kommunallagen stiftades och då förtroendemannaavgifterna blivit avdragbara i beskattningen har situationen blivit klarare.

Det samhälleliga stödet till partiverksamhet bör vara transparent och basera sig på tydliga principer som anges i lag. För närvarande beslutar partiet eller dess lokalförening om förtroendemannaavgiftens storlek och det förutsätter att kandidaterna förbinder sig till att betala en del av sina arvoden för förtroendeuppdrag till partiets lokalförening om de blir valda. Arvodena för kommunernas förtroendevalda är avsedda att utgöra en ersättning till de förtroendevalda för det arbete de gör för kommunens bästa. Det stöd kommunerna betalar till lokal partiverksamhet borde utgöra ett tydligt riktat stöd till detta ändamål.

Det kommunala stödet till partiverksamhet borde trygga en relativt stabil finansiering till partier och andra grupper. Ett alternativ till de nuvarande bestämmelserna kunde närmast vara ett direkt stöd till partier och andra grupper, vilket för partiernas del skulle utgöra ett bestämt eurobelopp per fullmäktigeledamot eller per erhållen röst i kommunalvalet. En sådan bestämmelse skulle förutsätta att skattestödet till förtroendemannaavgifterna slopas och att kommunen inte deltar i debiteringen av avgifterna.

### 2.4.10 Personal

Förekomsten av två olika anställningsformer orsakar extra arbete i kommunerna. Fastän bestämmelserna om arbets- och tjänsteförhållanden närmat sig varandra, ska arbetstagaren delvis tillämpa olika förfaranden för tjänsteinnehavare och arbetstagare. I syn-

nerhet är man tvungen att ordna processerna för inledande och avslutande av anställningsförhållandet på två olika sätt.

De kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalen gäller i regel all personal oavsett anställningsform. En del avtalsbestämmelser gäller endast tjänsteinnehavare och andra endast arbetstagare.

Enigt gällande bestämmelser har också kommunernas arbetstagare såväl straffrättsligt som skadeståndsrättsligt ansvar för sina handlingar och underlåtelser. Mutbrott och brott mot tjänstehemligheten är sådana tjänstebrott som också kommunernas arbetstagare kan begå. Dessutom kan arbetstagare som undantagsvis utövar offentlig makt också begå andra tjänstebrott.

Inte heller ett eventuellt skadeståndsansvar är beroende av anställningsform, utan offentliga sammanslutningar är skyldig att ersätta skador som beror på fel eller underlåtelser vid utövandet av offentlig makt. Andra sammanslutningar som med stöd av lag, förordning eller befullmäktigande i lag sköter en offentlig uppgift har samma ersättningsskyldighet.

Frågan om en enda kommunal anställningsform berördes redan på 1990-talet, då en kommunkommitté som statsrådet tillsatt gjorde ett förslag till ny kommunallag. En enda anställningsform, kommunalt arbetsavtalsförhållande, bereddes i en särskild arbetsgrupp, som dock inte lyckades lösa alla problem i ärendet. Man har fortfarande inte lyckats lösa problemen med utövande av offentlig makt. Därför behövs i kommunallagen bestämmelser om kommunens personal, inrättande och indragning av tjänster samt ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande. I övrigt regleras den rättsliga ställningen för kommunernas tjänsteinnehavare i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och för arbetstagare i arbetsavtalslagen.

### 2.4.11 Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande

Det finns inga stora behov av ändringar i bestämmelserna om kommunens besluts- och förvaltningsförfarande. Utnyttjandet av elektroniska hjälpmedel i kommunernas beslutsfattande och förvaltning är dock principiellt viktigt.

I kommunernas förvaltning kan man i större utsträckning utnyttja elektroniska arbetssätt bl.a. genom att övergå till elektroniska beslutsprocesser och elektronisk dokumenthantering. I kommunerna finns det behov av elektroniska sammanträden t.ex. i regioner med långa avstånd. Man kan i högre grad än hittills hålla organens sammanträden oberoende av tid och plats med hjälp av elektroniska metoder. Man bör också utveckla nya former för information, deltagande och påverkan med hjälp av informationsteknologi.

Då kommunallagen är en allmän lag för kommunal förvaltning, bör i den dock inte tas in sådana bestämmelser eller verksamhetsprinciper som redan finns och kan tillämpas i andra allmänna förvaltningslagar. Vidare kan man sträva till en enhetlig praxis i kommunerna genom informationsstyrning, bl.a. med hjälp av JHS-rekommendationer.

I en snabbt föränderlig IT-miljö bör man i kommunallagen utgå från att kommunerna har stor prövningsrätt gällande tekniska lösningar. I lagen skapar man alltså endast randvillkoren för organens beslutsfattande och kommunen kan välja hur det tekniskt genomförs. Kommunallagen ska alltså också vara metodneutral.

### 2.4.12 Kommunens ekonomi

*Budget och ekonomiplan*

Kommunens uppgifter och ekonomi ska vara hållbara och i balans. Det förutsätter ett långsiktigt strategiskt synsätt på verksamhetsmiljöns utveckling och framtid samt målmedvetenhet och planmässighet i verksamheten och ekonomin. I budgeten och ekonomiplanen godkänner fullmäktige målen för verksamheten och ekonomin. Verksamhetsmålen handlar om strukturer, produktionssätt samt tjänsternas innehåll och effektivitet. Genom de ekonomiska målen styrs balansen i kommunens ekonomi, inkomst- och kapitalfinansieringen samt resursfördelningen. Målen bör ställas upp så att de täcker de lagstadgade och andra uppgifterna inom

uppgiftsområdet och kan uppnås med de resurser som avsätts för dem.

I bestämmelserna om budget och ekonomiplan i kommunallagen regleras inte hur kommunkoncernens perspektiv ska beaktas. Då kommunerna ordnar en allt större del av sin service via dotterbolag och samarbete mellan kommuner, bör koncernperspektivet stärkas betydligt i kommunernas ekonomiplaneringsprocess.

*Balansering av kommunens ekonomi och täckande av underskott*

Den ekonomiska planeringen är allt mer utmanande för kommunerna. Ökningen av kommunernas uppgifter, kostnadsökningen samt de beslut som påverkat kommunernas inkomstbas har lett till att många kommuner har svårigheter att balansera sin ekonomi och allt fler kommuners bokslut uppvisar underskott.

Trots den nuvarande skyldigheten att balansera ekonomiplanen och den skyldighet att täcka underskott som sammanhänger med den har det ackumulerats underskott i kommunernas balansräkningar. I praktiken har det visat sig att man endast sällan lyckas genomföra åtgärdsprogrammen för balansering av ekonomin. Följden blir att man inte lyckas täcka underskotten, att de ackumuleras och att täckandet av underskott flyttas fram eller blir allt svårare för kommunen att klara av egen kraft. I en del kommuner uppvisar ekonomiplanen årligen jämvikt, men jämvikten uppnås aldrig i verkligheten.

Eftersom kommunernas ekonomi utgör en helhet som förutom av enskilda kommuners åtgärder också påverkas både av statens samhälls- och finanspolitiska beslut och av det allmänna konjunkturläget, kan balans i kommunernas ekonomi inte uppnås genom reglering av skatteprocenten, utgifterna eller upplåningen. Inte heller statens rambudgetförfarande lämpar sig som sådant för kommunerna. Kommunerna kan endast delvis påverka utgifterna för de lagstadgade uppgifterna och t.ex. utgifterna för specialsjukvård eller utkomststöd kan variera mycket från år till år. Kommunerna har mer begränsade möjligheter än staten att påverka sina utgifter, då den inte kan ändra den lagstiftning de baserar sig på.

I gällande kommunallag föreskrivs inte om någon övre gräns för kommunernas inkomstskatteprocent. En reglering av skatteprocenten skulle indirekt bromsa kostnadsökningen, men skulle också innebära en viktig begränsning i kommunernas ekonomiska beslutanderätt. Kommunernas beskattningsrätt är en del av den grundlagstryggade självstyrelsen och en reglering skulle vara problematisk ur ett grundlagsperspektiv.

Kommunernas lånestock har vuxit snabbt, då kommunernas inkomstfinansiering inte räckt till de investeringar och renoveringar befolkningstillväxten förutsätter. Avskrivningarna har varit otillräckliga i förhållande till behovet av nyinvesteringar och grundrenoveringar. På grund av den kraftiga ökningen av kommunernas lånestock har frågan uppstått, om man borde begränsa kommunernas upplåning.

Kommunernas ekonomi utgör dock en helhet och de olika anpassningsåtgärderna hänger nära samman med varandra. Det skulle vara relativt lätt att kringgå ett lånetak t.ex. via dottersammanslutningar eller genom att genomföra projekt enligt livscykelmodellen, genom hyresavtal eller med andra former av finansiering. Dessutom varierar kommunernas investeringsbehov och soliditet. I praktiken hänger en begränsning av skuldsättningen och reglering av skatteprocenten också samman. Om man inte kan höja skatteprocenten, måste man balansera finansieringen genom ny låntagning och tvärtom.

Enligt gällande kommunallag gäller skyldigheten att täcka underskott endast kommuner. Skyldigheten att täcka underskott gäller inte samkommuner. En del samkommuner har dock betydande underskott, för vilka kommunerna ansvarar enligt lagen. Det finns flera skäl till att underkott ackumuleras. Då det inte finns någon skyldighet att täcka underskott kan ett skäl vara att avgifterna för medlemskommunerna inte har motsvarat de köpta tjänsterna och i princip har ett underskott som hört till medlemskommunerna ackumulerats i samkommunen. I en del fall är bakgrunden också att samkommunen inte har

anpassat sin verksamhet så som medlemskommunerna förutsatt.

I en enkät i samband med beredningen av kommunallagen stödde en klar majoritet, ca 80 % av dem som svarade, att skyldigheten att täcka underskott utsträcks till att också omfatta samkommuner. I kommentarerna motiverades detta bl.a. med att det skulle hindra att kommunernas underskott överförs till eller göms i samkommunernas balansräkningar. En skyldighet att täcka underskott skulle också kräva att samkommunerna planerar och effektiverar sin verksamhet och tar bättre ansvar för verksamheten. Också i övrigt bör man starkt begränsa ackumuleringen av underskott i samkommuner.

*Bokföring*

En beredning för att skapa enhetliga och jämförbara bokslutsstadarder för offentliga sektorn har startat inom EU. Enligt kommissionens åsikt bör man ta i bruk de nya EPAS-standarderna (European Public Sector Accounting Standards), som baserar sig på de internationella IPSAS-standarderna för offentliga sektorn. IPSAS-standarderna är prestationsbaserade och liknar de IFRS-standarder som används av företag.

Då EU-länderna inte ännu gjort några politiska beslut om reformerna, är innehållet i och tidtabellen för EPSAS-standarderna ännu öppna. Europeiska kommissionen föreslår att lagstiftningen i frågan ska utformas under de två kommande åren. Därefter ska följa ett genomförandeskede på flera år, efter vilket alla medlemsländer kan ta i bruk EPSAS-standarderna omkring år 2020. Ibruktagande av standarderna förutsätter ändringar i de nationella bestämmelserna. Man har också ifrågasatt om standarderna lämpar sig för Finland.

Man håller också på att revidera bokföringslagen, som i tillämpliga delar gäller kommuner. Europaparlamentet och rådet godkände ett nytt bokslutsdirektiv (2013/34/EU) den 26 juni 2013. Direktivet ska sättas i kraft senast den 20 juli 2015, vilket innebär att bokföringslagen och bokföringsförordningen ska ändras så att de motsvarar direktivet. Enligt gällande kommunallag ger kommunsektionen inom gränserna för sin behörighet anvisningar gällande kommunernas bokföring med anledning av de kommande ändringarna.

I detta skede är det inte motiverat att göra ändringar i bestämmelserna om bokföring och anvisningar för bokföringen i kommunallagen.

*Bokslut*

Enligt bokföringslagen är bokslutets viktigaste uppgift att beskriva räkenskapsperiodens resultat och den ekonomiska ställningen på bokslutsdagen. Balansräkningen beskriver den ekonomiska ställningen på bokslutsdagen, resultaträkningen hur resultatet uppstått och finansieringsanalysen medelanskaffningen och medelanvändningen. I samband med beredningen av kommunallagen har det framförts att kommunernas balansräkningar inte alltid ger rätt bild av kommunernas förmögenhet, dvs. värdet av bestående aktiva, och att deras gängse värde borde uppges i noter till bokslutet.

Man kan skriva upp värdet på mark- eller vattenområden eller värdepapper som hör till de bestående aktiva om det sannolika försäljningspriset på bokslutsdagen bestående och väsentligt överskrider den ursprungliga anskaffningskostnaden. Det är frivilligt att göra uppskrivningar. Enligt bokslutsuppgifterna från 2012 hade 68 kommuner uppskrivningsfonder i balansräkningen på sammanlagt ca 2,4 miljarder euro och 27 samkommuner på sammanlagt ca 129 miljoner euro.

Enligt kommunsektionens cirkulär tillämpas inte 7 a kap. i bokföringslagen, om bokslut och koncernbokslut som ska upprättas enligt internationella redovisningsstandarder, i kommuners och samkommuners bokföring. Därför gäller omvärderingen av anskaffningsutgiften till gängse värde enligt IFRS-standarden inte kommuner.

Avskrivningar enligt plan görs under tillgångens ekonomiska verkningstid från anskaffningsutgiften, med avdrag för eventuella statsandelar och andra finansieringsandelar. Syftet med avskrivningarna är att genomföra matchningsprincipen i bokföringen. Avskrivningarna täcker inte i alla kommuner och

samkommuner de avskrivningar underkastade investeringarnas anskaffningsutgifter eller ersättningsinvesteringar. Med tanke på den interna enhetligheten inom koncernen och jämförbarheten mellan kommunerna är det dock inte motiverat att ändra på det nuvarande systemet med avskrivningar på anskaffningskostutgiften praxisen med avskrivningar enligt plan.

I ett cirkulär om avskrivningar enligt plan i kommuner och samkommuner (2011) har bokföringsnämndens kommunsektion rekommenderat att man tillämpar de kortaste avskrivningstiderna som anges i cirkulärets bilaga, om inte för en enskild tillgång finns särskilda skäl att tillämpa en längre avskrivningstid. Avskrivningstiden för varje tillgång bör grunda sig på dess förväntade intäkt eller servicekapacitet under tillgångens ekonomiska verkningstid. Det korrigerade cirkuläret ska tillämpas senast fr.o.m. räkenskapsperioden 2013, men det har varit tillåtet att tillämpa det redan på boksluten för tidigare räkenskapsperioder.

En del kommuner och samkommuner har korrigerat sina avskrivningsplaner och tagit dem i bruk redan i bokföringen för 2012. En del kommuner har tagit i bruk nya avskrivningsplaner först fr.o.m. räkenskapsperioden 2013. Det finns alltså inte ännu noggranna uppgifter om hur korrigeringen av avskrivningsplanerna påverkat de planenliga avskrivningarnas nivå. En jämförelse av avskrivningsnivåerna i kommunerna i fasta Finland enligt den ekonomiska statistiken för 2011 och 2012 visar att avskrivningsnivåerna i medeltal stigit med knappa 8 %. I kommuner med 2 001—6 000 eller mer än 100 000 invånare var ökningen ca 10 %. Vid en kommunvis jämförelse varierar ökningen mycket. Utifrån statistiska uppgifter kan man inte avgöra till vilken del ökningen orsakats av kortare avskrivningstider eller har andra orsaker, t.ex. en slumpmässig slutlig avskrivning av ett större objekt eller i små kommuner avskrivningarna på ett stort objekt som färdigställts.

Tills vidare finns det inget behov av att revidera värderings- och bokningsprinciperna eller kraven på noter för kommunernas bestående aktiva, eftersom de gällande bokföringsbestämmelserna är etablerade och tillräckliga för att bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter. Poster som baserar sig på uppskattningar kan försvaga trovärdigheten hos siffrorna i bokslutet och den bild de ger, då verifieringen av dem är förknippad med osäkerhet. Därför är det viktigt att de uppgifter som beskriver kommunens ekonomiska ställning kompletteras i noterna till bokslutet.

*Koncernbokslut*

Ett koncernförhållande baserar sig på bestämmande inflytande i en annan sammanslutning enligt bokföringslagen. Ett koncernförhållande kan uppstå på grund av röstmajoritet eller annat faktiskt bestämmande inflytande. På de grunderna gäller skyldigheten att upprätta koncernbokslut alla kommuner och samkommuner som har en eller flera dottersammanslutningar.

I kommunallagen ingår inga bestämmelser om sammanfogning av samkommuners bokslut i kommuners koncernbokslut. Enligt anvisningarna i ett cirkulär från bokföringsnämndens kommunsektion ska samkommuners bokslut alltid sammanfogas i medlemskommunernas koncernbokslut i proportion till samkommunsandelarna, oavsett om samkommunen utgör dottersammanslutning eller ej.

Koncernresultaträkning och finansieringsanalys för koncernen behöver inte upprättas, om dottersammanslutningarnas sammanräknade omsättning eller motsvarande avkastning under såväl den räkenskapsperiod som har gått ut som under den omedelbart föregående räkenskapsperioden har understigit 200 000 euro. Koncernresultaträkning och finansieringsanalys för koncernen ska emellertid alltid upprättas, om det sammanräknade värdet av dottersammanslutningarnas balansomslutning för såväl den räkenskapsperiod som har gått ut som den omedelbart föregående räkenskapsperioden har överstigit en tredjedel av kommunkoncernens balansvärde den räkenskapsperiod som föregick den räkenskapsperiod som har gått ut.

Nästan alla kommuner upprättar en koncernbalansräkning och de flesta ett komplett

koncernbokslut. Enligt statistiken över kommunernas ekonomi och verksamhet 2013 var det endast två kommuner som inte upprättade någon koncernbalansräkning. Ur statistiken om ekonomi och verksamhet kan man inte läsa ut hur många kommuner som upprättade ett komplett koncernbokslut respektive enbart koncernbalansräkning med stöd av undantagsbestämmelserna.

I reformen av kommunallagen betonas i allmänhet kommunkoncernen som helhet. Koncernbokslutet ger en bild av hur kommunkoncernens lånestock utvecklas. I fortsättningen granskas skyldigheten att täcka underskott och kriskommunkriterierna ur ett koncernperspektiv. Kommunernas och samkommunernas ekonomiska statistik revideras fr.o.m. 2015 så att man utöver koncernens balansräkning också samlar in uppgifter om kommunernas och samkommunernas koncernbalansräkningar och koncernernas finansieringskalkyler.

*Verksamhetsberättelse*

Verksamhetsberättelsen är en obligatorisk del av bokslutet. I verksamhetsberättelsen följer man upp hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. I verksamhetsberättelsen ska också tas upp sådana väsentliga omständigheter som gäller kommunens och kommunkoncernens ekonomi och som inte framgår av kommunens eller kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys. Bland dem har nämnts en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

I verksamhetsberättelsen följer man också upp hur ekonomin har balanserats och skyldigheten att täcka underskott uppfyllts. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall det i verksamhetsberättelsen redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt för den gällande ekonomiplanens och åtgärdsprogrammets tillräcklighet för balanseringen av ekonomin.

Det behövs inga nya bestämmelser om verksamhetsberättelsen.

*Dottersammanslutningars och samkommuners informationsskyldighet*

Bl.a. vid upprättandet av koncernbokslut har ett av de största praktiska problemen varit, att man inte i tillräckligt god tid fått tillräckligt detaljerad information för upprättandet av bokslutet av de sammanslutningar som ska sammanfogas. Sannolikt är problemet en följd av bristfällig ägarstyrning i koncernerna och otillräckliga koncerndirektiv.

I den gällande bestämmelsen nämns inte samkommuner, fastän samkommuners bokslut sammanfogas i medlemskommunernas koncernbokslut eller koncernbalansräkning i proportion till samkommunsandelarna. Det har också förekommit att den information samkommunerna gett för medlemskommunernas bokslut varit försenad. Man kan avtala om informationsskyldigheten i samkommunernas grundavtal, men en annan möjlighet är att i lagen ta in motsvarande bestämmelser om skyldigheten att lämna uppgifter för bokslutet som gällande dottersammanslutningar.

Det är också möjligt att effektivera inhämtningen av uppgifter för koncernbokslutet genom ägarstyrning inom koncernen och koncerndirektiv.

### 2.4.13 Utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

För närvarande baserar sig nyckeltalen för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning på de enskilda kommunernas bokslutsuppgifter. Kommunens ekonomiska ställning kan dock påverkas väsentligt också av de kostnaderna i kommunkoncernen i övrigt samt i samarbete mellan kommuner. Ibland kan det vara möjligt att enskilda kommuner försöker dölja sina underskott i siffrorna för koncernen. Då ett mål för totalreformen av kommunallagen är att i högre grad anlägga ett helhetsperspektiv på kommunens verksamhet, borde utöver den enskilda kommunens ekonomi också kommu-

nens verksamhet i kommunkoncernen och samkommuner ges större synlighet vid bedömningen av det ekonomiska läget. Därför borde också hela kommunkoncernen i tillämpliga delar beaktas i de nyckeltal som utgör en förutsättning för utvärderingsförfarandet. Detta ger en mer pålitlig bild av kommunens ekonomi som helhet.

Enligt gällande kommunallag gäller skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inte samkommuner. Detta har gjort det möjligt att kommunernas underskott överförts till och ackumulerats i samkommuner. Bland annat med tanke på styrningen av ekonomin som helhet, disciplinen och transparensen samt det gemensamma ansvarstagandet är det motiverat att bestämmelserna om underskott och täckande av dem i kommuner och samkommuner vilar på samma grund.

Det har framförts kritik mot att de nyckeltal för kommunernas ekonomi som utgör en förutsättning för utvärderingsförfarandet delvis är överlappande, i synnerhet vad gäller främmande kapital. För närvarande bedöms kommunens skuldsättning utifrån tre nyckeltal, dvs. lånebeloppet, den relativa skuldsättningsgraden och soliditeten. Av dem beskriver lånebeloppet hela det främmande kapitalet på allmän nivå. Den relativa skuldsättningen beskriver en hur stor del av kommunens årliga driftsintäkter som skulle krävas för att återbetala det främmande kapitalet. Soliditetsgraden är förhållandet mellan kommunens eget kapital och främmande kapital. Vidare har årsbidraget, som beskriver balansen i inkomstfinansieringen, kritiserats för att det varierar från år till år. Det är dock en allmänt känd och tydlig mätare, som blivit ett etablerat nyckeltal. Bland de andra kriterierna har inkomstskatteprocenten och det ackumulerade underskottet allmänt ansetts vara fungerande och befogade. Det gällande gränsvärdet för inkomstskatteprocenten har dock visat sig alltför lågt, eftersom kriteriet redan uppfylls i ett stort antal kommuner.

Erfarenheten har visat att utvärderingsförfarandet fungerar som metod. I regel har kommunerna godkänt utvärderingsgruppernas förslag som sådana. Erfarenheten visar att det finns skäl att fortsätta utveckla utvärderingsprocessen så, att man i samband med den i högre grad än hittills också utreder och utvärderar hur samarbetsarrangemang mellan kommuner påverkar balanseringen av kommunernas ekonomi. Hittills har man vid behov hört företrädare för samkommuners styrelser i samband med utvärderingsförfarandet. Om förutsättningar föreligger för att inleda beredningen av en kommunsammanslagning, finns det skäl att också höra grannkommunerna vid utvärderingen.

### 2.4.14 Granskning av förvaltning och ekonomi

*Revisionsnämndernas ställning och namn*

De knapphändiga bestämmelserna om revisionsnämnden har lett till oklarheter gällande nämndens ställning och uppgifter samt kommunvisa tolkningar. I de flesta kommuner har revisionsnämnden en etablerad ställning. I samband med beredningen har det framförts att man i revisionsnämnderna skulle övergå till den s.k. utskottsmodell som används i en del revisionsnämnder, där alla ledamöter är ledamöter i fullmäktige. Då kommunerna relativt fritt kan besluta om sin förvaltning och kommunerna är olika, är det ändamålsenligt att bestämmelserna om revisionsnämndens sammansättning inte avviker från den övriga förvaltningen.

I samband med beredningen har det föreslagits att nämndernas namn skulle ändras till utvärderingsnämnd för att betona revisionsnämndens utvärderingsuppgift, eller till utvärderings- och revisionsnämnd. Namnet revisionsnämnd har dock etablerats under fyra hela fullmäktigeperioder.

*Utvärderingsuppgiften*

Även om man i huvudsak sett revisionsnämndens uppgift som en bredare utvärdering av funktionernas ändamålsenlighet och effektivitet, har det tidvis framförts åsikter enligt vilka revisionsnämndens uppgift begränsar sig till att enbart utvärdera hur de mål som ställs upp i budgeten och rapporteras i verksamhetsberättelsen uppnås. Kommuner-

na styrs i allt högre grad genom strategiska mål. Utvärderingen av hur strategin genomförts bör utgöra en alla mer etablerad del också av revisionsnämndens utvärdering. Betydelsen av att utvärdera effektiviteten har nuförtiden också betonats, i synnerhet eftersom t.ex. serviceproduktionen sker i fler former, budgetanslagen beviljas som större helheter och användningen av statsandelar är mindre än tidigare. Revisionsnämnden kan också fästa uppmärksamhet vid verksamhetens och arbetssättens ändamålsenlighet.

Utvärderingsmetoderna varierar med kommunstorlek, resurser och kultur. I gällande kommunallag förutsätts inte att man gör upp en utvärderingsplan. I de flesta revisionsnämnder har det blivit etablerad praxis att man för hela fullmäktigeperioden gör upp en utvärderingsplan på mer allmän nivå, som preciseras i det årliga arbetsprogrammet. En planmässig utvärderingsverksamhet skapar förutsättningar för en effektiv resursanvändning i utvärderingen av de viktigaste funktionernas effektivitet. Man kan stärka växelverkan mellan fullmäktige och revisionsnämnden genom att revisionsnämndens utvärderingsplan meddelas fullmäktige för kännedom.

I gällande kommunallag definieras inte heller metoderna för att rapportera utvärderingsresultaten, såsom om utvärderingen av hur målen uppnåtts ska rapporteras skriftligt. För revisionsnämnderna har det etablerade sättet att rapportera blivit att man på våren ger en utvärderingsberättelse, där man samlar iakttagelserna från räkenskapsperiodens utvärdering. Utvärderingsberättelsen kan anses utgöra revisionsnämndens uppfattning om hur väl styrelsen och de andra redovisningsskyldiga lyckats förverkliga fullmäktiges vilja. Ofta antecknar fullmäktige endast revisionsnämndens utvärderingsberättelse för kännedom. I många kommuner har det blivit allmän praxis att fullmäktige begär styrelsens genmäle till iakttagelserna i revisionsnämndens utvärderingsberättelse. Enhetliga förfaranden och enhetlig rapportering skulle sannolikt göra utvärderingsverksamheten mer verkningsfull i styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi.

Gällande kommunallag har möjliggjort att revisionsnämnden utöver utvärderingsberättelsen också kunnat ge rapporter över andra utredningar redan under räkenskapsperioden. Då lagen gett utrymme för tolkning har kommunstyrelsen å andra sidan kunnat hindra att revisionsnämnden gett särskilda rapporter, vilket möjligen kan ha försvagat utvärderingens oberoende. Rapportering under räkenskapsperioden ger revisionsnämnden möjlighet att ingripa mer i realtid t.ex. om målen inte uppfylls och likaså kan fullmäktige bättre än tidigare utnyttja uppgifterna vid beredningen av nästa års budget.

*Organisering av granskningen av förvaltning och ekonomi*

I gällande kommunallag eller dess motiveringar definieras inte klart vilka granskningsuppgifter som uttryckligen är sådana ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om som hör till revisionsnämndens beredningsansvar, med avvikelse från styrelsens normala beredningsansvar. Det har ansetts klart att beredningen av val och entledigande av revisorer samt ärenden i samband med revisionsberättelsen hör till revisionsnämndens beredningsansvar. Gränsdragningsproblem har närmast förekommit i sådana ärenden som hör till kommunens allmänna förvaltning, som också berör granskningen av förvaltningen och ekonomin eller dess organisering. Sådana ärenden är t.ex. bestämmelser i förvaltningsstadgan som styr revisionsnämndens verksamhet och budgeten samt uppgörandet och övervakningen av revisionsavtalet. Då lagen gett utrymme för tolkning har praxis varierat mellan kommunerna.

Revisionsnämnden bör ha förutsättningar att utföra en oberoende och tillförlitlig utvärdering, vilket förutsätter tillräckliga resurser. I de anslag som beviljas revisionsnämnden bör man beakta behovet av tillräckliga resurser. Då kommunstyrelsen och den verksamhet som lyder under den utgör objektet för revisionsnämndens utvärderingsarbete och revisorns revisionsarbete, bör kommunstyrelsen med tanke på oavhängigheten inte ha

möjlighet att genom beredningen av budget och instruktioner begränsa ordnandet av den lagstadgade revisionen och den utvärdering som betjänar fullmäktige. I fortsättningen kan beredningen av instruktionen och budgeten för revisionsnämnden höra till revisionsnämndens övriga beredningsuppgifter.

Revisionsnämnden ska också se till att revisionen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas. Detta innebär bland annat att nämnden ska konkurrensutsätta revisionstjänsterna för hela kommunkoncernen, jämföra anbud och utnämna revisorskandidater för koncernsammanslutningarna. Dottersammanslutningarnas organ beslutar dock om val av revisor.

*Utvärdering av balanseringen av ekonomin*

Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall revisionsnämnden också bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens och åtgärdsprogrammets tillräcklighet. Revisionsnämndens uppgift förutsätter också att man bedömer framtiden, vilket utgör ett undantag från principen om utvärdering och revision i efterhand. Likaså har det varit revisorns uppgift att kontrollera ur ett laglighetsperspektiv (s.k. kontroll av överensstämmelse) att ett balanserings- eller åtgärdsprogram gjorts upp om lagen kräver det och att styrelsen i verksamhetsberättelsen rapporterat hur balanseringen av ekonomin utfallit. I samband med beredningen av lagen har det föreslagits att uppgifterna ska överföras på revisorn. I bedömningen av balansen ingår uppskattningar, som det är mest naturligt att anförtro revisionsnämnden.

*Revision*

Enligt gällande kommunallag ska revisorn vara en person (OFR-revisor) eller en sammanslutning (OFR-sammanslutning) som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin. Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en OFR-revisor. Det är fortfarande befogat att OFR-revisorer och OFR-sammanslutningar har ensamrätt att revicera kommuner med tanke på den kommunala verksamhetens särdrag.

Revisorerna ska senast före utgången av maj med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Gällande lag har kritiserats för att inte innehålla en tillräckligt entydig beskrivning av innehållet i revisorns uppdrag, så att revisorn kan planera en tillräcklig mängd nödvändiga granskningsåtgärder. I lagens motiveringar konstateras dock, att god revisionssed utgör den norm som styr revisionen. Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR) rf har publicerat rekommendationen God revisionssed inom offentlig förvaltning, som styr innehållet i och genomförandet av revisionen. Rekommendationen ska också i fortsättningen vara en norm som styr revisionen. Revisorn ska göra professionella bedömningar vid planeringen och genomförandet av revisionen.

Revisorn ska granska att förvaltningen är förenlig med lag och fullmäktiges beslut. Enligt god revisionssed inom offentlig förvaltning omfattar granskningen av förvaltningen i kommuner kontroll av lagligheten i kommunens organs och tjänsteinnehavares beslut samt av verkställigheten av de viktigaste besluten. Fastän det med tanke på de begränsade resurserna och granskningens effektivitet vore befogat att begränsa antalet lagar som reglerar granskningen av förvaltningen, anses det inte vara nödvändigt, då det kunde medföra att granskningens omfattning begränsas i onödan.

Utöver kommunens bokslut ska revisorerna granska riktigheten och uppgifternas tillräcklighet i det anknutna koncernbokslutet. Revisorn ska granska att de behövliga uppgifterna om de sammanslutningar som hör till kommunkoncernen har förts in på rätt sätt i koncernbokslutet. Granskningsrätten sträcker sig dock inte till kontroll av riktigheten i dottersammanslutningarnas revisionsuppgifter, om inte revisorn samtidigt är revisor i sammanslutningen i fråga. Därför är det befogat att kommunens revisor också är revisor i de sammanslutningar som hör till kommunkoncernen. Enligt revisionslagen ska åtminstone

en revisor i modersammanslutningen väljas till revisor i dottersammanslutningen. Undantag kan göras endast av grundad anledning. Revisorn i moderföretaget skall också granska koncernbokslutet samt försäkra sig om att revisorerna i de företag som ingår i koncernen har förrättat revisionen på korrekt sätt.

Enligt revisionslagen får i en sådan sammanslutning eller stiftelse där en kommun eller samkommun har bestämmande inflytande för en räkenskapsperiod som slutar senast den 31 december 2016 i stället för en CGR-revisor väljas en OFR-revisor eller OFR-sammanslutning, med vissa begränsningar avseende sammanslutnigens form och storlek. Den föreslagna modellen, där samma revisor väljs till revisor i dottersammanslutningarna, förutsätter att det förfarande som beskrivs ovan fortsätter också efter 2016 om det inte görs någon större förändring i revisionssystemet i samband med helhetsreformen.

Enligt gällande kommunallag ska revisorn granska att kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen är ordnade på behörigt sätt. I delreformen av kommunallagen 2012 kompletterades revisorns uppgifter med kontrollen hur kommunens och kommunkoncernens riskhantering samt kommunkoncernens interna kontroll är ordnad.

Före delreformen 2012 ingick inga bestämmelser om intern kontroll någon annanstans i kommunallagen än gällande revisorns uppgifter. I delreformen med motiveringar förtydligades begreppen intern kontroll och riskhantering samt vem som ansvarar för dem. Däremot har man fortfarande inte i gällande kommunallag eller dess motiveringar definierat ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen som en uppgift för revisorn. I revisionsberättelsen för 2014 ska revisorn för första gången uttala sig om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ordnats i hela kommunkoncernen. Detta är emellertid problematiskt, eftersom koncernsammanslutningarna själva ansvarar för att ordna den interna kontrollen och revisorna inte har rätt att få upplysningar av dottersammanslutningarna.

*Revisionsberättelse och redovisningsskyldighet*

I revisionsberättelsen ska revisorn ta ställning till om de redovisningsskyldiga kan beviljas ansvarsfrihet. Enligt 75 § i gällande kommunallag är ledamöterna i kommunens organ och de ledande tjänsteinnehavarna inom organen uppgiftsområde redovisningsskyldiga. Utöver de ovan nämnda kan tjänsteinnehavare som självständigt ansvarar för en uppgiftshelhet anses redovisningsskyldiga. Gällande kommunallag förutsätter inte att man på förhand definierar vilka som är redovisningsskyldiga på en mer detaljerad nivå än definitionen i 75 §. Det har ansetts att den revisor som avger revisionsberättelsen i sista hand bedömer vilka som är redovisningsskyldiga. Ur de redovisningsskyldigas och andra ansvarspersoners synvinkel är situationen klarare om de vet om uttalandet om ansvarsfrihet gäller dem eller inte. En definition av vilka som är redovisningsskyldiga främjar också förverkligandet av tjänsteinnehavarnas ansvar för ledning, styrning och uppföljning, bl.a. vad gäller ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen samt resultatansvaret, dvs. att ordna verksamheten i enlighet med målen, verkningsfullt och ekonomiskt. En förteckning över de redovisningsskyldiga underlättar också revisorns arbete.

Det har ansetts höra till fullmäktige att godkänna förteckningen över de redovisningsskyldiga. Till följd av den knapphändiga regleringen har praxis vid beredningen av förteckningen över redovisningsskyldiga varierat mellan kommunerna. Det har förekommit att revisionsnämnden eller styrelsen har ansvarat för beredningen. Det föreslås ingen ny lagstadgad skyldighet för fullmäktige att besluta om de redovisningsskyldiga. Att definiera de redovisningsskyldiga är en central del av kommunens lednings- och styrsystem, som ska beredas av kommunstyrelsen. Man kan höra revisionsnämnden och revisorn vid beredningen.

I revisionsberättelser enligt kommunallagen ingår ett uttalande om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas. I revisionsberättelser enligt revisionslagen ingår inte längre några uttalanden om bokslutet bör

godkännas och ansvarsfrihet beviljas eller om vinstfördelning. Med tanken på att kommunernas verksamhet är skattefinansierad är det befogat att det i kommunernas revisionsberättelser fortfarande ingår ett uttalande om bokslutet bör godkännas och om ansvarsfrihet ska beviljas eller nekas.

*Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar*

Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar om sekretessbelagda handlingar gäller endast upplysningar hos kommunens myndigheter. Revisionsnämnderna har upplevt att det inte alltid varit möjligt att utvärdera koncernens mål utifrån uppgifterna i verksamhetsberättelsen. Kommunen bör se till att grundera för de uppgifter som framförs i verksamhetsberättelsen och bokslutet är tillräckligt dokumenterade också med tanke på utvärderingen. Det finns inget behov av att utöka revisionsnämndernas rätt till upplysningar.

Revisorns granskningsrätt sträcker sig inte till kontroll av riktigheten i dottersammanslutningarnas revisionsuppgifter, om inte revisorn samtidigt är revisor i den sammanslutningen. Det föreslås att kommunallagen ändras så att kommunens revisor ska väljas till revisor i kommunens dottersammanslutningar. Det finns dock skäl att i kommunallagen utvidga revisorns rätt till upplysningar.

*Pågående reformer*

I arbets- och näringsministeriet bereds en reform av revisorssystemet. Arbetsgruppens rapport (48/2012) innehåller bl.a. ett förslag om att allmänna bestämmelser om revision också inom offentliga sektorn ska tas in i revisionslagen. Oberoende av reformen ska bestämmelserna om kommunernas revision alltjämt ingå i kommunallagen.

2.4.15 Samarbete mellan kommuner

Syftet med ändringarna av bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i delreformen av kommunallagen 1993 var att möjliggöra ett mer omfattande samarbete mellan kommuner också i skötseln av lagstadgade uppgifter. Då blev bestämmelserna emellertid delvis svårtydda och också ofullständiga. Med undantag för samkommuner har samarbetet mellan kommuner till stor del baserat sig på uppkommen praxis, högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och synpunkter i rättslitteraturen.

Enligt den etablerade tolkningen får kommunerna sköta uppgifter inom såväl den allmänna som den speciella kompetensen i samarbete, om det inte uttryckligen förbjuds i lagstiftningen. Antalet uppgifter som sköts i samarbete kan dock inte utökas i det oändliga, utan kommunens ställning som huvudsaklig sammanslutning för medborgarnas självstyrelse förutsätter att kommunen själv behåller merparten av de uppgifter som hör till dess allmänna kompetens och upprätthålla en sådan kapacitet att den kan sköta dem (RP 192/1994 rd s. 119). I slutrapporten från beredningsgruppen för lagen om ordnande av social- och hälsovården (SHM, rapporter och promemorior 2013:45) redogörs ingående för de olika nuvarande formerna för samarbete mellan kommuner.

*Gemensamt organ, ansvarig kommun*

Redan i 1976 års kommunallag möjliggjordes gemensamma organ för kommuner, dvs. modellen med en ansvarig kommun. Tidigare hade systemet ett begränsat användningsområde som omfattade funktionellt och ekonomiskt mindre betydande uppgifter, såsom förmyndarverksamhet, konsumentrådgivning eller rättshjälp. Modellen, som tidigare var känd som värdkommunmodellen, blev vanligare i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Kommunerna kunde välja mellan samkommun och ansvarig kommun som samarbetsform för social- och hälsovården, för att uppnå ett befolkningsunderlag på minst ca 20 000 invånare. Modellen har väckt diskussion, främst gällande den ansvariga kommunens inflytande. I praktiken har kommunerna i samarbete enligt ramlagen tagit i bruk modellen i förhållandet 40/63 (samkommun/ansvarig kommun). Vid sidan av social- och hälsovården är ansvarskom-

munmodellen i allmänt bruk som samarbetsform inom brand- och räddningsväsendet och miljöhälsovården.

Bestämmelserna om ansvarskommunmodellen är knapphändiga med beaktande av hur vanlig modellen numera är. Det grundläggande problemet är avtalskommunernas relativt begränsade inflytande på den verksamhet och det beslutsfattande avtalet gäller. I praktiken har också kostnadsfördelningen och investeringarna orsakat problem. Man har inte alltid tillräckligt tydligt åtskiljt det gemensamma organets kostnader från den ansvariga kommunens andra kostnader. Också enligt gällande bestämmelser är det möjligt att skilja åt kostnaderna och vid behov upprätta ett separat bokslut och en separat budget, men i sina avtal borde kommunerna se till att det också i praktiken görs vid behov.

Enligt gällande lag kan kommunerna komma överens om att den ansvariga kommunens kommunstyrelse inte har upptagningsrätt gällande beslut av det gemensamma organet. Den bestämmelsen togs in i kommunallagen 2006. En absolut upptagningsrätt för den ansvariga kommunen hade i någon mån t.o.m. upplevts som ett hinder för samarbete. Till denna del har situationen inte förändrats, och beträffande frivilligt samarbete är den bestämmelsen fortfarande motiverad.

Gällande lag innehåller inga bestämmelser om den ansvariga kommunens språkliga skyldigheter vad gäller det gemensamma organet. Enligt språklagen är en samkommun tvåspråkig om kommuner med olika språk hör till samkommunen, men den ansvarig kommunens skyldigheter om de andra samarbetskommunerna har olika språk regleras inte i lagen. Likaså saknas bestämmelser om de förtroendevaldas rätt att använda sitt eget språk i sitt förtroendeuppdrag.

*Avtal om skötseln av en myndighetsuppgift samt gemensam tjänst*

I tidigare tolkningspraxis har det ansetts nödvändigt att inrätta en gemensam tjänst om en det t.ex. ingått i en tjänsteinnehavares uppgifter att vara föredragande i en annan kommuns organ eller annat utövande av offentlig makt, dvs. självständig beslutanderätt. Enligt 76 § 3 mom. i kommunallagen kan kommunerna dock komma överens om att en uppgift som i lag stadgas för kommunen eller dess myndighet och som kan delegeras en tjänsteinnehavare, anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare. Om en uppgift anförtros att skötas under tjänstemannaansvar, omfattar tjänstemannaansvaret också eventuella uppgifter som föredragande.

Gemensamma tjänster har redan i stor utsträckning ersatts av avtal om skötseln av myndighetsuppgifter, och numera inrättas sällan gemensamma tjänster. För att behålla valfriheten för kommunerna är det dock befogat att bibehålla möjligheten att inrätta gemensamma tjänster i lagen. Däremot är det en tolkningsfråga om bestämmelsen om överförande av myndighetsuppgifter i gällande kommunallag kan anses tillåta överföring från en kommun till en tjänsteinnehavare i en samkommun, eftersom lagen inte innehåller någon sådan hänvisningsbestämmelse. I praktiken har det dock börjat förekomma sådana avtal. Det är alltså befogat att ta in en uttrycklig bestämmelse om saken i lagen.

*Samkommuner*

Fastän modellen med en ansvarig kommun fått ett större användningsområde, är samkommuner fortfarande den ekonomiskt och funktionellt viktigaste formen för samarbete mellan kommuner. De största samkommunerna är sjukvårdsdistrikten, landskapsförbunden, samkommunerna för specialomsorg som sköter handikappomsorgen, samkommuner för samarbetsområdena inom primärhälsovården och socialvården samt utbildningssamkommunerna. Av dem utgör specialsjukvården, handikappomsorgen samt landskapsförbunden lagstadgades samarbete. Lagstiftningen förutsätter att de alla administreras som samkommuner.

I samkommuner utövas medlemskommunernas beslutanderätt antingen av samkommunsstämman eller något annat organ enligt grundavtalet, vilket vanligen är samkommunsfullmäktige. I gällande lag finns inga bestämmelser om samkommunsstämmans uppgifter eller arbetsordning, eftersom be-

stämmelserna om fullmäktige i 7 kap. i kommunallagen inte gäller samkommunsstämmor. Samkommunsstämmans uppgifter och arbetsordning har alltså blivit en fråga för samkommunens grundavtal, med undantag för samkommunsstämman i affärsverkssamkommuner som regleras i 87 b §.

Samkommunsstämmor ska hållas minst två gånger per år och på stämman för kommunernas stämmorepresentanter ägarnas talan. Representanterna vid samkommunsstämman utses av medlemskommunernas kommunstyrelser eller något annat organ enligt fullmäktiges beslut. Det ursprungliga syftet med modellen var att kommunernas representanter ska utses särskilt för varje samkommunsstämma liksom man utser representanter till ett aktiebolags bolagsstämma. Då kan representanterna ges särskilda instruktioner för varje stämma. I praktiken har syftet inte uppnåtts, utan kommunerna har ofta likställt samkommunsstämman med samkommunsfullmäktige och utnämnt stämmorepresentanter t.o.m. för hela kommunalvalsperioden. Till denna del har medlemskommunernas möjlighet att utöva ägarstyrning alltså inte utnyttjats. Inte heller tanken att varje kommun, liksom vid ett aktiebolags bolagsstämma, ska ha en representant vid samkommunsstämman har förverkligats, utan i grundavtalen har man velat utnämna flera stämmoreprepresentanter. Också till denna del har man alltså sammanblandat samkommunsstämman med samkommunsfullmäktige.

I kommunallagen nämns samkommunsfullmäktige inte uttryckligen bland samkommunens organ, men i praktiken är fullmäktige fortfarande det högsta organet i de flesta samkommuner. På samkommunsfullmäktige tillämpas 12—15 b § i kommunallagen samt bestämmelserna om fullmäktige i 7 kap. om förvaltningsförfarande i tillämpliga delar. Till skillnad från samkommunsstämman utnämns kommunernas representanter vid samkommunsfullmäktige alltid för en mandattid som överenskommits i grundavtalet. I lagen sägs det inte om antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige från varje medlemskommun ska bindas vid kommunernas invånartal, andel av grundkapitalet eller någon annan grund, såsom utnyttjandet av tjänster, utan medlemskommunerna avtalar om frågan i grundavtalet. Vid frivilligt samarbete är det befogat att kommunerna också i fortsättningen avtalar om saken. Dock borde det förutsättas i lagen att man avtalar om saken i grundavtalet.

Det är också möjligt att samkommuner endast har ett organ. Det organet sköter då både fullmäktiges och styrelsens uppgifter. I samkommuner med ett enda organ innehar inte ett organ i samkommunen utan medlemskommunernas fullmäktigen den yttersta beslutanderätten. Medlemskommunerna väljer revisionsnämnden och revisorerna samt beslutar om beviljande av ansvarsfrihet så som överenskommits i grundavtalet. I praktiken innebär detta att t.ex. beviljandet av ansvarsfrihet ska ske genom samstämmiga beslut i alla medlemskommuner. Då beslutanderätten är så splittrad lämpar sig modellen inte för lagstadgat samarbete där det förutsätts att organiseringsansvaret, och därmed också den yttersta beslutanderätten, övergår på samkommunen.

Bestämmelserna om affärsverkssamkommuner har tagits in i lagen i samband med en ändring av kommunallagen 2007. Man strävade efter ett system som vad gäller förvaltning och ekonomistyrning har stora likheter med aktiebolag. På grund av problem med konkurrensneutraliteten används ändå inte affärsverkssamkommun som organisationsform så ofta. Det är ändå befogat att bibehålla möjligheten att bilda affärsverkssamkommuner i kommunallagen.

*Kommunernas ägarstyrning och samarbete mellan kommuner*

Genom bestämmelserna om samkommuner 1993 upphävdes bestämmelserna om kommunförbund från 1976. Man motiverade ändringen med att man ville öka medlemskommunernas beslutanderätt och inflytande. Redan då konstaterade man att kommunförbunden var problematiska med tanke på de enskilda kommunernas självstyrelse och medborgarnas inflytande. Man ansåg att de enskilda medlemskommunernas inflytande var litet speciellt i stora samkommuner och att

kommunförbunden inte beaktade kommunernas ekonomiska resurser. Avsikten var också att antalet samarbetsorganisationer mellan kommuner skulle minska och medlemskommunernas förvaltning bli lättare då medlemskommunernas uppgifter minskar. (Kommittébetänkande 1990:53, Samkommunens principer).

De problem med ägarstyrningen i samkommuner som beskrivs ovan finns fortfarande. Fastän lagstiftningen i regel ger medlemskommunerna i en samkommun väldigt goda möjligheter att få upplysningar om samkommunens verksamhet och ekonomi, har kommunerna i praktiken små möjligheter att påverka samkommunernas styrelsers verksamhet och samkommunernas kostnadsutveckling. I synnerhet i stora samkommuner har också utnämningsprocessen till samkommunsstyrelsen blivit problematisk ur kommunernas perspektiv. I praktiken gör de politiska distriktsorganisationerna utnämningarna. Därför har man upplevt att de förtroendevalda i fråga snarare profilerat sig som representanter för sin egen partigrupp eller för samarbetsorganisationen än som språkrör för ägarkommunerna. Det ska också märkas, att då samkommunerna blir allt större och viktigare kräver ledningen av dem allt bättre ekonomiskt kunnande och ledningsförmåga. Genom nuvarande utnämningspraxis kan man dock inte garantera att dess behov uppfylls.

På grund av samkommunernas grundläggande natur, dvs. att medlemskommunerna i sista hand har obegränsat finansieringsansvar, är det knappast ens möjligt att lösa alla problem på ett helt tillfredsställande sätt. Man kan ändå anta att bestämmelserna i lagförslaget om att skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandet också ska gälla samkommuner leder till att kostnadsutvecklingen i samkommunerna bromsas och samkommunernas ekonomiska ställning kommer till behandling i kommunerna snabbare än hittills. Bäst och effektivast råder man dock bot på det splittrade, och därmed också vilsna, ägandet i samkommunerna om ägarkommunerna stärks genom att kommunstorleken växer. Till denna del kan man anta att förändringarna i kommunstrukturen i framtiden bidrar till att stärka ägarstyrningen i samkommunerna.

*Förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling*

Gällande upphandlingslagstiftning och de riktlinjer som omfattats i rättspraxis har ofta lett till tolknings- och tillämpningsproblem i samarbetsarrangemangen mellan kommuner och samkommuner. De traditionella begreppen organiseringsansvar och uppgift i kommunernas och kommunallagens verksamhetsmiljö är okända i lagstiftningen om offentlig upphandling. De förutsättningar för samarbetsarrangemang mellan upphandlande myndigheter som uppstått i EU-domstolens avgörandepraxis är å sin sida svåra att förstå och tillämpa i samarbetet mellan kommuner på grund av att ordalydelsen är EU-rättslig.

I den inhemska rättspraxisen har horisontellt samarbete mellan kommuner enbart bedömts utifrån begreppet anknuten enhet i upphandlingsbestämmelserna. Detta har lett till tolknings- och tillämpningsproblem och också till en strävan efter att bygga upp samarbetsstrukturerna i form av anknutna enheter (så t.ex. HFD 30.1.2004 T 3048, HFD 30.8.2006 T 2207 samt HFD:2011:24).

På basis av den rättspraxis som nämns i bedömningen av nuläget har man i det nya upphandlingsdirektivet (2014/24/EU, 28.3.2014 L 94) angivit förutsättningarna för horisontellt samarbete i något anpassad form. I direktivet konstateras att det under vissa förutsättningar inte gäller avtal som endast slutits mellan två eller flera upphandlingsenheter Till förutsättningarna enligt direktivet hör att kontraktet inrättar eller genomför ett samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna för att säkerställa att de offentliga tjänster som de ska utföra tillhandahålls med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål; att genomförandet av samarbetet styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset; samt att de deltagande upphandlande myndigheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 % av de verksamheter som berörs av samarbetet. I samband med reformen av upphandlingsla-

gen besluts närmare om förutsättningarna för horisontellt samarbete och om hur de tas in i den nationella upphandlingslagen.

Utifrån EU-domstolens rättspraxis och de problem som uppdagats i den praktiska inhemska tillämpningen finns det skäl att överväga att bereda en bestämmelse i kommunallagen, där gränssnittet mellan samarbete och upphandlingslagstiftningen förtydligas. Bestämmelsen, som är av informativ natur, syftar inte till att ändra på innehållet i EU:s rättspraxis i frågan eller i upphandlingslagstiftningen, utan att klarlägga förhållandet mellan samarbete mellan kommuner och upphandlingslagstiftningens tillämpningsbestämmelser. Bestämmelserna påverkar inte tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling, utan det förtydligas för kommunala aktörers del. På grund av revideringen av upphandlingsdirektiven är den slutliga ordalydelsen i den kommande inhemska upphandlingslagstiftningen inte känd under beredningen av denna lag.

### 2.4.16 Kommunala affärsverk

Sedan bestämmelserna om kommunala affärsverk trädde i kraft 2007 har antalet kommunala affärsverk varit relativt konstant. Enligt Statistikcentralens uppgifter fanns det 2011 sammanlagt 176 affärsverk i 71 kommuner. Enligt statistiken hade affärsverken verksamhet i 27 olika branscher. Ännu finns ingen statistik tillgänglig över hur bolagiseringsskyldigheten som trädde i kraft 2013 påverkat antalet affärsverk i kommunerna.

Det är tydligt att vattentjänster är den uppgift som oftast sköts i affärsverksform. Det fanns 48 affärsverk för vattentjänster 2011. De följande branscherna i vanlighetsordning är interna tjänster samt lokal- och uthyrningstjänster. 2011 fanns det totalt 17 affärsverk för primärhälsovård och 8 för brand- och räddningstjänster.

I regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen gällande bolagiseringsskyldigheten uppskattas det att den viktigaste förändringen kommer att gälla energi- och hamnfunktionerna, vilka kommunerna är tvungna att bolagisera enligt den bestämmelse som trätt i kraft hösten 2013. Också hamn- och fjärrvärmeverksamheten bör i praktiken bolagiseras. Kommunerna och samkommunerna är tvungna att granska sin verksamhet också t.ex. inom måltids- och mattjänster, utrymmesförvaltning och driften av kommunalteknik.

Alla affärsverk bedriver inte verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. En del bedriver intern verksamhet eller verksamhet inom sådana sektorer som inte berörs av bolagiseringsskyldigheten. Eftersom för kommunerna viktiga sektorer fortfarande faller utanför bolagiseringsskyldigheten, är det alltjämt befogat att bibehålla bestämmelserna om affärsverk i kommunallagen.

Bestämmelserna om kommunala affärsverks ekonomi i 10 a kap. i kommunallagen överlappar delvis paragraferna om hela kommunens ekonomi. Därför finns det skäl att minska på bestämmelserna om affärsverks ekonomi och stryka överlappningarna med bestämmelserna om kommunens ekonomi i övrigt. Bestämmelser om kommunala affärsverks ekonomi ska i fortsättningen endast gälla sådana frågor där bestämmelserna om affärsverkens ekonomi avviker från bestämmelserna om skötseln av kommunens övriga ekonomi.

### 2.4.17 Kommunens verksamhet på marknaden

*Kommunens verksamhet på marknaden*

I huvudsak behöver bestämmelserna om bolagiseringsskyldighet inte ändras i samband med helhetsreformen av kommunallagen, då ändringen av kommunallagen trädde i kraft den 1 september 2013. Då lagen endast har tillämpats en kort tid, finns ännu ingen bedömning av praxis. I praktiken har det dock uppstått ett visst behov att förtydliga om en kommun får delta i en anbudstävling och i synnerhet om en kommun kan delta i anbudstävlingar som gäller arbetskraftsutbildning till den del det gäller utbildning som förutsätter tillstånd.

*Lån eller borgen eller annan säkerhet*

Kommunernas borgenspraxis ger vid handen att i synnerhet små kommuner har gått i borgen för betydande belopp i förhållande till sin ekonomiska bärkraft. Om borgensansvaret realiseras kan kommunens hela verksamhet och förmåga att ta ansvar för grundservicen riskeras. I en del kommuner är borgensansvaret t.o.m. lika stort som hela kommunens årliga social- och hälsovårdskostnader.

I en del, i synnerhet små kommuner utgör beloppet av de borgensförbindelser kommunen beviljat sammanslutningar utanför kommunkoncernen en betydande risk. I de kommunerna är näringsstrukturen dessutom ofta väldigt beroende av de företagen och de arbetsplatser de erbjuder och därmed är också kommunens hela ekonomi väldigt beroende av de företagens verksamhet. Risknivån i kommunens borgensförbindelser ökas dessutom av, att privata företag ansöker om kommunal borgen för sina lån i synnerhet då de inte kan få andra borgensmän eller deras borgen inte räcker för hela lånebeloppet.

Kravet på att borgensbeslutet ska vinna laga kraft begränsar utnyttjandet av borgen, eftersom företagen vid besvär över beslutet vanligen inte har tid att vänta på att det ska vinna laga kraft. EU-bestämmelserna om statligt stöd begränsar kommunernas traditionella borgensverksamhet, i vilken kommunerna beviljat borgen för att bibehålla arbetsplatser. Den rättspraxis som gäller tryggandet av arbetsplatser är från tiden före EU-bestämmelserna om statligt stöd trädde i kraft. Borgensförbindelser till företag i ekonomiska svårigheter med svag kreditklassificering är ofta inte förenliga med de minimisförordningen eller EU:s tillkännagivande om säkerheter.

EU:s bestämmelser om statligt stöd begränsar möjligheterna att bevilja borgen, lån och andra stöd inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Det finns ingen inhemsk lagstiftning om förfarande vid eller innehållet i statligt söd, men i inhemsk rättspraxis har EU-bestämmelserna tillämpats direkt i högsta förvaltningsdomstolen. I Finland har de nationella domstolarna tagit ställning till bestämmelserna om statligt stöd via kommunalbesvär. Efter kommunalbesvär har man utrett om förfarandereglerna för statligt stöd följts då beslutet fattats och om beslutet alltså belastas av ett formfel.

EU:s bestämmelser om statligt stöd gäller endast ekonomisk verksamhet, vilken man vill definiera genom att använda termen "i ett konkurrensläge på marknaden" i regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen gällande bolagiseringsskyldighet. I och med bolagiseringsskyldigheten för verksamhet som kommuner bedriver i ett konkurrensläge på marknaden gäller de viktigaste åtgärderna som enligt EU:s bestämmelser om statligt stöd eventuellt snedvrider konkurrensen borgensförbindelser, lån och andra stöd som kommunerna beviljar.

*Överlåtelse eller uthyrning av en fastighet som ägs av kommunen*

För närvarande finns inga bestämmelser om hur EU:s bestämmelser om statligt stöd ska tillämpas på överlåtelse eller arrende av kommuners fastigheter. EU-bestämmelserna har dock tillämpats direkt i högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis är kommunen före försäljningen av en fastighet som den äger skyldig att utreda om statligt stöd föreligger samt de förutsättningar som nämns i bestämmelserna och föreskrifterna om stöd. Denna skyldighet för kommunen kan härledas ur EU:s bestämmelser om satsstöd, den etablerade tolkningen av dem och EU-domstolens rättspraxis. Kommunen ska informera om en anbudstävling tillräckligt offentligt och öppet. Syftet med kravet på tillräcklig offentlighet och öppenhet är att säkerställa att alla relevanta aktörer inom branschen känner till konkurrensutsättningen.

För tydlighetens skull bör i lagen tas in en förfarandebestämmelse, som ska innehålla de alternativ för att överlåta eller arrendera ut en fastighet som anges i EU-kommissionens meddelande. Fastän de förfaranden som nämns i meddelandet endast gäller försäljning av markområden och byggnader i offentlig ägo, är det viktigt att bestämmelsen också gäller långvarigt arrende av markom-

råden och byggnader i kommunens ägo, eftersom också ett arrende kan innebära statligt stöd.

*Bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-bestämmelser)*

För närvarande finns inga nationella bestämmelser om SGEI-förfarande. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering kommer regeringen att bereda en särskild SGEI-ramlag. Arbets- och näringsministeriet, som utrett frågan, har dock konstaterat att det åtminstone inte i detta skede finns något behov av ytterligare nationell reglering i form av en ramlag sedan kommissionen meddelat närmare tillämpningsanvisningar om SGEI-regleringen.

Kommunerna och de som eventuellt åläggs en skyldighet att tillhandahålla tjänster kan dra nytta av en tydlig nationell lagstiftning om förfarandet.

Enligt lag har kommunerna organiseringsansvaret för många tjänster som berör kommuninvånarnas dagliga behov (t.ex. social- och hälsotjänster, vatten- och avfallstjänster) Inom ramen för sin allmänna kompetens kan kommunen också åta sig uppgifter som hänger samman med främjandet av invånarnas välfärd. Fastän man hittills på kommunnivå utnyttjat SGEI-arrangemang i mycket marginell utsträckning, kan många uppgifter som hör till kommunernas kompetens definieras som SGEI-tjänster, i synnerhet då det finns stora regionala skillnader i marknadens funktion och tjänsteutbudets tillräcklighet. I kommunerna kan det finnas behov av att utnyttja SGEI-arrangemang t.ex. inom social- och hälsotjänster för grupper i behov av specialtjänster, social bostadsproduktion, upprätthållandet av kommunal infrastruktur samt skötseln av idrottsplatser. Vidare är behovet att tillämpa SGEI-bestämmelserna större på områden med gles bosättning, där det är olönsamt att producera tjänster och marknaden inte tillhandahåller en tillfredsställande service. Då kan typiska SGEI-tjänster t.ex. vara sådana tjänster för att trygga trafikförbindelser och grundservice, som marknaden inte kan tillhandahålla till tillräckligt skäligt pris och hög kvalitet, tryggt eller året om, i synnerhet på områden med gles bosättning. En möjlig tillämpning kunde t.ex. vara driften av bankautomater på landsbygden utanför tätorterna eller vården av ovanliga sjukdomar då ett allmänt intresse förutsätter det.

Det praktiska förfarandet för SGEI har aktualiserat frågor om förhållandet mellan åläggandet av en skyldighet att tillhandahålla tjänster och lagstiftningen om offentlig upphandling. De komplicerade förhållandena mellan att ge ett serviceåläggande, funktionens finansiering och tjänstens inriktning har orsakat oklarheter gällande huruvida det är fråga om ett avtal om upphandling mot vederlag, en ensidig administrativ åtgärd eller ett statligt stöd, eller en kombination av dem. Å andra sidan har det också antagits att arrangemangen kan utgöra alternativ till konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen.

Upphandlingslagstiftningen utgår från ett avtal om upphandling mot vederlag. Också man ger ett åläggande att tillhandahålla en tjänst produceras en tjänst för kommunen mot vederlag, eller om vederlaget utgörs av att rätten att utnyttja tjänsten övergår på tjänsteproducenten är det i regel fråga om ett upphandlings- eller nyttjanderättsavtal som bör konkurrensutsättas enligt upphandlingslagstiftningen. SGEI-bestämmelserna möjliggör alltså inte automatiskt direkt upphandling. I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013:53 granskades ett arrangemang där en stad hade beslutat upphandla boendetjänster för långtidsbostadslösa av tredje parter genom att utan konkurrensutsättning ge ett åläggande att tillhandahålla tjänster. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att arrangemanget uppfyllde kriterierna för tillämpning av upphandlingslagen och att staden hade handlat i strid med upphandlingslagen.

Å andra sidan kan ett åläggande att tillhandahålla tjänster också uppfylla kriterierna för ett offentligt nyttjanderättsavtal. Ett nyttjanderättsavtal för tjänster liknar i övrigt ett avtal om tjänsteupphandling, men upphandlingsenheten överlåter rätten att dra nytta av tjänsten som enda vederlag för tjänsten eller i kombination med vederlag i pengar. Rätten att dra nytta av tjänsten innebär också att en

affärsekonomisk risk övergår från upphandlingsenheten till den som tillhandahåller tjänsten, bl.a. gällande tillgång på kunder och råvaror. I europaparlamentets och rådets direktiv om offentliga nyttjanderättsavtal från våren 2014 finns noggrannare regler angående kriterierna för nyttjanderättsavtal och konkurrensutsättning.

Enligt ingressen i det nya upphandlingsdirektivet nationella, regionala och lokala myndigheters frihet att, i enlighet med unionsrätten, definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, deras omfattning och egenskaperna hos de tjänster som ska tillhandahållas, inbegripet eventuella villkor avseende kvaliteten på tjänsten. Enligt ingressen bör upphandlingsdirektivet inte heller påverka nationella, regionala och lokala myndigheters befogenhet att tillhandahålla, beställa och finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26 om tjänster av allmänt intresse, som fogats till EUF-fördraget och fördraget om Europeiska unionen. Enligt ingressen gäller direktivet dessutom inte finansieringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller medlemsstaternas stödsystem, i synnerhet på det sociala området, i enlighet med unionens konkurrensregler. Oavsett skrivningarna i de nya direktiven behöver kommunala sektorn klarare bestämmelser om hur åläggandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.

### 2.4.18 Begäran om omprövning och kommunalbesvär

Bägge de grundläggande principerna för kommunalbesvär, att ge rättsskydd och att kommunens medlemmar utövar laglighetsövervakning, behövs fortfarande. De flesta kommunalbesvär görs i egen sak eller i eget intresse men också den laglighetsövervakning kommunens medlemmar utövar har betydelse, i synnerhet bed beaktande av det starka inslaget av förtroendevalda i kommunens beslutssystem. En nackdel med en omfattande besvärsrätt kan anses vara att den möjliggör resultatlösa besvär som fördröjer ärendet. Det har ändå visat sig att antalet sådana besvär är litet. Ofta ligger också partens egna intressen bakom besvär som fördröjer ärendet. Det är svårt att hitta ett sätt att hindra besvär som fördröjer ärendet utan att begränsa besvärsrätten överlag.

I synnerhet ur partens rättigheters synvinkel är förvaltningsdomstolens begränsade rätt att utreda och avgöra kommunalbesvär problematisk. Den ändringssökande ska anföra sina besvärsgrunder inom besvärstiden och får inte därefter anföra några nya besvärsgrunder. En part får alltså inte hänvisa till ett fel som kommit fram först efter besvärstiden.

Också den kassatoriska principen kan anses problematisk. En förvaltningsdomstol kan endast upphäva ett beslut av en kommunal myndighet eller återförvisa det för nytt beslut. Den kan inte ändra innehållet ens i klart felaktiga beslut. Kommunen kan inom ramen för sin prövningsrätt ändra beslutet eller låta bli att fatta ett beslut. Situationen är inte utan vidare tillfredsställande ur partens rättsskydds perspektiv. Å andra sidan vore det problematiskt med tanke på den kommunala självstyrelsen om en förvaltningsdomstol kunde ändra kommunfullmäktiges beslut.

I det kommunala rättsskyddssystemet finns interna spänningar mellan den kommunala självstyrelsen och partens rättsskydd. Då man försöker lösa spänningarna krävs ett grundligt resonemang baserat på forskningsrön, vilket inte är möjligt i detta skede.

Systemet för ändringssökande inom kommunalförvaltningen bildar en väldigt komplex helhet med flera metoder för ändringssökande. Utöver systemet med begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas flera metoder för ändringssökande enligt speciallagstiftningen. I ärenden som regleras i speciallagstiftningen söks ändring genom förvaltningsbesvär till förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsbesvär kan föregås av begäran om omprövning enligt någon bestämmelse i speciallagstiftningen. Privaträttsliga tviste- och brottmål avgörs i tingsrätterna. Tvister som gäller rättigheter eller skyldigheter på basis av offentligrättsliga rättsförhållanden avgörs som förvaltningsbesvär i förvaltningsrätten. Meningsskiljaktigheter gäl-

lande tolkningen av arbets- och tjänstekollektivavtal löses genom förhandlingar mellan parterna och i arbetsdomstolen.

2.4.19 Förverkligandet av de språkliga rättigheterna

Förpliktelser om förverkligandet av kommunens språkliga rättigheter ingår i språklagen, och i särskilda fall i lagstiftningen som gäller service. Förverkligandet av de språkliga rättigheterna i kommunerna har utvärderats i statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen (Delegationen för språkärenden, justitieministeriet).

I 50 § 2 mom. i kommunallagen föreskrivs det att tvåspråkiga kommuners förvaltningsstadga ska innehålla nödvändiga bestämmelser om hur kommunen tillhandahåller service på jämlika grunder åt invånare som hör till olika språkgrupper. Bestämmelsen i fråga har funnits redan innan språklagen, och den praktiska tillämpningen i förhållande till språklagen har visat sig vara problematisk.

Bristfälligheterna i beaktandet av tvåspråkigheten beror ofta på bristfällig kännedom om innehållet i språklagen samt på att språklagens krav inte beaktats i ett tillräckligt tidigt skede. I kommunallagen som reglerar kommunernas förvaltning kunde förverkligandet av språkliga rättigheter främjas genom en hänvisning till existerande lagstiftning, speciellt språklagen. Dessutom borde man i motiveringen till propositionen lyfta fram beaktandet av bestämmelserna som tryggar förverkligandet av de språkliga rättigheterna inom kommunens förvaltning.

I språklagen beaktas inte den ansvariga kommunens skyldigheter då de andra kommunerna som deltar i samarbetet har ett annat språk. Enligt språklagen har klienten rätt att få service och använda sitt eget språk också då en ansvarig kommun med ett annat språk ordnar servicen. Språklagen innehåller ändå inga bestämmelser om den ansvariga kommunens språkliga skyldigheter eller om de förtroendevaldas rätt att använda sitt eget språk i sina förtroendeuppdrag.

## 3 Målsättning och de viktigaste förslagen

### 3.1 Målsättningar för reformen av kommunallagen

Syftet med kommunallagen är att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet.

Målsättningen med totalreformen av kommunallagen är att revidera kommunallagen så, att man beaktar de förändringsbehov som beror på förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och nya strukturer i kommunförvaltningen. Kommunallagen ska även i fortsättningen vara en allmän lag gällande kommunernas förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. Ett mål med reformen är att minska behovet av speciallagstiftning.

Ett centralt mål gällande innehållet i kommunallagen är att trygga hållbarheten i kommunernas verksamhet och betona långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet. Detta eftersträvas speciellt genom nya bestämmelser om kommunstrategin och genom att man kompletterar bestämmelserna om kommunens ekonomi, bl.a. genom att skärpa skyldigheten att täcka underskott, flytta bestämmelser om förfarandet för kriskommuner till kommunallagen och utsträcka utvärderingsförfarandet till att också gälla samkommuner. Ett mål med de nya bestämmelserna om programmet för kommunernas ekonomi är att trygga finansieringen av kommunens lagstadgade uppgifter.

Reformen syftar till att stärka ledarskapet i kommunen och den politiska ledningens beslutsförmåga, skapa en klarare arbetsfördelning mellan den politiska och den professionella ledningen samt öka professionalismen i kommunalpolitiken. Syftet är också att skapa förutsättningar för att leda och styra kommunkoncernen och kommunens verksamhet på ett sätt som stöder ekonomisk effektivitet med bevarad demokratisk legitimitet. Detta vill man uppnå genom de bestämmelser om kommunstrategin som nämns ovan och genom att också i övrigt revidera bestämmelserna om den övergripande styrningen av

kommunkoncernen och kommunens verksamhet.

Vad gäller demokratin är målen med reformen av kommunallagen att stärka det representativa systemets funktion och göra förtroendeuppdrag mer lockande, garantera delområdenas påverkningsmöjligheter, öka interaktionen mellan kommuninvånarna och beslutsfattarna, garantera mångsidiga metoder och strukturer för att delta och påverka samt att uppdatera och stärka metoderna för direkt demokrati.

Ett mål är också att i kommunallagen beakta differentieringen mellan kommunerna och möjliggöra kommunvisa lösningar för förvaltning, ledning och deltagande. Man vill främja uppkomsten av nya arbetssätt och effektivering av kommunernas verksamhet. Man vill också främja utnyttjandet av elektroniska arbetsmetoder, speciellt för att delta och påverka samt i beslutsfattandet.

I reformen strävar man efter att beakta kommunernas möjligheter att skapa en gynnsam miljö för företagsverksamhet samt att upprätthålla och utveckla regionernas konkurrenskraft. Lagen syftar också till ett klarare förhållande mellan de nationella bestämmelserna och EU-rätten och till att utnyttja det nationella rörelseutrymmet i detta sammanhang. Syftet är också att förebygga att kommunens verksamhet snedvrider konkurrensen. Dessa mål har speciellt beaktats i bestämmelserna om kommunens allmänna kompetens och om kommunens verksamhet på marknaden.

### 3.2 Lagens struktur och allmänna bestämmelser

Eftersom det föreslås att flera nya och kompletterande bestämmelser tas in i kommunallagen, är det också nödvändigt att förtydliga och förändra lagens struktur. Det föreslås att kommunallagens struktur görs tydligare genom att de nya bestämmelserna samlas i särskilda nya kapitel och kapitlen delas in i avdelningar enligt ämneshelhet.

I lagens allmänna bestämmelser ingår enligt förslaget bestämmelser om kommunmedlem, kommunens namn och vapen samt om kommunkoncernen och dottersamfund, liksom i gällande lag.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om lagens syfte och kommunens verksamhetsidé ska ändras med beaktande av grundlagsreformen och de mål för reformen av kommunallagen som beskrivs ovan. I bestämmelsen om kommunens verksamhetsidé beskrivs kommunens olika roller som demokratiskt lokalsamfund för sina invånare, arrangör av välfärdstjänster och den som utvecklar den lokala livskraften.

Avsikten med definitionen av begreppet kommunens verksamhet är att beakta kommunens allt mer mångskiftande verksamhet och behovet av övergripande styrning i kommunen. Med kommunens verksamhet avses förutom kommunens och kommunkoncernens verksamhet också kommunens deltagande i samarbete mellan kommuner samt kommunens övriga verksamhet som baserar sig på ägande, avtal eller finansiering.

### 3.3 Kommunens uppgifter och organiseringsansvar

Liksom i gällande lag delas kommunens uppgifter upp i uppgifter som hör till kommunens allmänna kompetens, lagstadgade uppgifter och uppdragsbaserade uppgifter. Det föreslås också att det lagstadgade samarbetet mellan kommuner definieras i kommunallagen.

Liksom i gällande lag föreslås att kommunens allmänna kompetens i den nya kommunallagen regleras på ett allmänt plan. Det föreslås inte att några bestämmelser om de principer som avgränsar den allmänna kompetensen ska tas in i kommunallagen. Övrig lagstiftning och rättspraxis som gäller de avgränsande principerna beskrivs dock i kommunallagens motiveringar.

Det föreslås att nya definitioner av organiseringsansvar och ansvaret för produktion av tjänster ska ingå i lagen. Den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen av uppgifterna ansvarar i fråga om de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter för lika tillgång till dem, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten, det sätt som de produceras på, tillsy-

nen över produktionen samt utövandet av myndighetens behörighet. Vid lagstadgat samarbete mellan kommuner ska den kommun eller samkommun som ansvarar för uppgiften bära hela organiseringsansvaret. Vid annat än lagstadgat samarbete mellan kommuner ska det däremot vara möjligt för kommunerna att avtala om hur uppgiften ordnas och till vilken del organiseringsansvaret övergår till en annan kommun eller samkommun. Syftet med att definiera organiseringsansvaret och ansvaret för att producera tjänster är att klarlägga hur beslutanderätten fördelas i samarbete mellan kommuner och hur ansvarsfördelningen bestäms mellan kommunens myndigheter och serviceproducenten, om kommunen köper tjänster av privata serviceproducenter. Bestämmelserna om olika sätt att producera tjänster motsvarar gällande kommunallag. Enligt förslaget ska i lagen också ingå en bestämmelse om att grundlagens randvillkor för överföring av förvaltningsuppgifter ska beaktas då organiseringsansvaret överförs.

### 3.4 Förhållandet mellan staten och kommunen

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om förhållandet mellan staten och kommunen i huvudsak bibehålls oförändrade. Finansministeriet ska också i fortsättningen allmänt följa kommunernas verksamhet och ekonomi samt se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Övervakningen av lagligheten i kommunernas verksamhet i enskilda fall ska basera sig på klagomål och alltjämt vara regionförvaltningsverkets uppgift. Propositionen innebär inte heller några ändringar i ställning eller uppgifter för delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

De viktigaste förändringarna gäller det nya styrsystem för de offentliga finanserna som förutsätts i EU-lagstiftningen. I centrum för styrsystemet finns planen för de offentliga finanserna, som omfattar hela den offentliga ekonomin inklusive den kommunala ekonomin, statsfinanserna, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. I planen ställer man upp mål för det strukturella saldot för hela den offentliga sektorn och för varje undersektor. Ett särskilt mål ställs upp för saldot inom kommunsektorn. I planen för de offentliga finanserna föreslår man nödvändiga åtgärder per sektor för att uppnå målet för det strukturella saldot. I planen för de offentliga finanserna ska man alltså föreslå konkreta åtgärder för att uppnå det strukturella saldot för kommunekonomin.

Det föreslås att man inom statens och kommunernas samrådsförfarande bereder ett program för kommunernas ekonomi, som ersätter basserviceprogrammet och basservicebudgeten. De åtgärder för balansering av kommunekonomin som ingår i planen för den offentliga ekonomin ska tas in i programmet för kommunernas ekonomi. De åtgärderna kunde röra kommunernas skattebas, statsandelar, uppgifter och skyldigheter, avgiftsintäkter och effektivering av kommunernas verksamhet. I programmet för kommunernas ekonomi är avsikten att bedöma förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö, i efterfrågan på service och i kommunernas uppgifter samt den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I bedömningen specificeras kommunernas lagstadgade och övriga uppgifter samt möjligheter till produktivitetsökningar.

Programmet för kommunernas ekonomi ska täcka kommunekonomin som helhet, inklusive de uppgifter kommunerna åtagit sig med stöd av sin självstyrelse. Programmet för kommunernas ekonomi ska alltså vara mer omfattande och övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet. Då programmet för kommunernas ekonomi också ska innehålla de specifika åtgärder för uppnående av målet för det strukturella saldot inom kommunekonomin som tas in i planen för den offentliga ekonomin, förbättras förutsättningarna att bedöma hur kommunernas uppgifter och deras finansiering balanserar och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas. Genom programmet för kommunernas ekonomi stärks också den övergripande kontrollen över

kommunekonomin i statsrådets beslutsfattande.

Statsminister Jyrki Katainens regering fattade i november 2013 beslut om genomförandet av det strukturpolitiska programmet och om att ta i bruk ett nytt styrsystem för kommunekonomin. Regeringen beslöt att det nya styrsystemet ska innehålla en euromässig begränsning för de utgiftsändringar för kommunerna som följer av statens åtgärder under regeringsperioden. En sådan bestämmelse ingår i statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna. Styrsystemet för kommunalekonomin består av bestämmelserna i förordningen om uppställande av mål för det strukturella saldot inom kommunalekonomin och nödvändiga specificerade åtgärder för att uppnå det samt uppställandet av en särskild begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder. Styrsystemet för kommunalekonomin (målet för det strukturella saldot, åtgärder för att uppnå det samt begränsningen för utgiftsändringar) ska vara lika politiskt bindande som styrningen av statsfinanserna. Styrsystemet för de offentliga finanserna regleras separat i den förordning som nämns ovan, inte i kommunallagen.

Programmet för kommunernas ekonomi görs upp i samband med planen för de offentliga finanserna. Processen för uppgörande av programmet för kommunernas ekonomi motsvarar beredningen av det nuvarande basserviceprogrammet inom statens ram- och budgetförfarande. Det första programmet för kommunernas ekonomi ska göras upp för en regeringsperiod och det revideras årligen i samband med planen för de offentliga finanserna. Som tidigare ska en årlig bedömning av kommunalekonomins utveckling och av inverkan av statens åtgärder på kommunalekonomin ingå i statens budgetproposition. I budgetpropositionen rapporteras väsentliga avvikelser från den plan för de offentliga finanserna som godkänts på våren.

Beredningen av programmet för kommunernas ekonomi förslås i huvudsak motsvara nuvarande beredning av basserviceprogrammet. Programmet för kommunernas ekonomi ska beredas av finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov övriga ministerier deltar i beredningen. Avsikten är att i högre grad engagera ministerierna i beredningen av programmet. Liksom nu ska Finlands Kommunförbund representera kommunerna i samrådsförfarandet.

Samrådsförfarandet ska omfatta programmet för kommunernas ekonomi inklusive de åtgärder som förutsätts i planen för de offentliga finanserna och liksom för närvarande bedömningarna i budgetpropositionen av kommunalekonomins utveckling samt av budgetpropositionens inverkan på kommunalekonomin.

### 3.5 Fullmäktige

Bestämmelserna om fullmäktiges ställning som kommunens högsta organ och om fullmäktiges uppgifter skulle motsvara de nuvarande.

En lagstadgad kommunstrategi föreslås bli ett nytt styrinstrument för fullmäktige. I kommunstrategin ska fullmäktige definiera de långsiktiga målen för all kommunens verksamhet. I kommunstrategin ska fullmäktige bl.a. dra upp riktlinjer för kommunens ägarpolitik. Det föreslås att koncerndirektivens betydelse som grund för styrningen av kommunkoncernen stärks genom att fullmäktige beslutar om dem.

I propositionen föreslås ändringar i tidpunkterna för kommunalval och för inledande av fullmäktiges mandattid så att valet förrättas i april och fullmäktiges mandattid inleds vid ingången av juni. Ändringen genomförs så, att kommunalvalet flyttas från oktober 2016 till den tredje söndagen i april 2017. Den innevarande fullmäktigeperioden förlängs med ett knappt halvår.

Ändringen av tidpunkten för val och av fullmäktiges mandattid kräver ändringar utom i kommunallagen också i vallagen och kommunstrukturlagen.

Det föreslås att kommunerna får större bedömningsutrymme än idag gällande fullmäktiges storlek. I kommunallagen ska endast bestämmas minimiantalet fullmäktigeledamöter i kommuner av olika storlek, och ut-

ifrån detta beslutar fullmäktige om antalet fullmäktigeledamöter som ska väljas.

De föreslagna bestämmelserna om ersättare i fullmäktige och om val av ordförande och deras mandattid motsvarar gällande lag. Dock föreslås det att ställningen för fullmäktiges presidium stärks så, att ordförandena har lagstadgad närvaro- och yttranderätt på kommunstyrelsens sammanträden. För närvarande regleras detta i kommunernas förvaltningsstadgor.

De föreslagna bestämmelserna om fullmäktigegrupper motsvarar i huvudsak gällande kommunallag. Kommunen ska också i fortsättningen kunna stöda verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Med tanke på partistödets transparens föreslås nya bestämmelser om kommunens skyldighet att i sitt bokslut uppge vilka medel som använts för stöd till fullmäktigegrupperna och vilka belopp som innehållits av de förtroendevalda med stöd av de fullmakter de gett.

### 3.6 Kommuninvånarnas rätt till inflytande

De föreslagna bestämmelserna om rösträtt och folkomröstning motsvarar i huvudsak gällande lag. Dock föreslås det att också personer som tjänstgör hos en i Finland verksam internationell organisation och deras familjemedlemmar ska få rösträtt i kommunalval, trots att de inte har hemort i Finland. Dessa personer fick rösträtt i europaparlamentsval genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014.

Det föreslås att åldersgränsen för initiativ till folkomröstning sänks så, att en kommuninvånare som fyllt 15 år kan väcka initiativ. Målet är att förbättra möjligheterna för personer under 18 år att delta och påverka i beslut som gäller dem själv och deras närmiljö. Dessutom föreslås att minimiantalet personer som krävs för att väcka ett initiativ om folkomröstning sänks från 5 % av de röstberättigade kommuninvånarna till 4 % av de invånare som fyllt 15 år.

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet bereder för närvarande en lagändring gällande folkomröstningar så, att en folkomröstning ska kunna ordnas i samband med val och elektroniskt.

Det föreslås att man ska betona kommuninvånarnas och brukarnas rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet samt sporra kommunerna att erbjuda mångsidiga, verksamma och användarvänliga former för deltagande. Kommunen ska inte heller i fortsättningen åläggas i lag att ta i bruk vissa metoder för deltagande och påverkan, eftersom kommunerna bör ha möjlighet att bedöma frågan utifrån lokala förutsättningar.

Fullmäktige ska främja deltagande och påverkan. Förteckningen med exempel på metoder för deltagande och påverkan kompletteras med nya former för deltagande.

Initiativrätten utsträcks utom till kommuninvånarna också till samfund och stiftelser med verksamhet i kommunen samt till servicebrukarna, eftersom kommunal service i allt högre grad kan utnyttjas över kommungränserna. Dessutom föreslås det att tidsgränsen för skyldigheten att ta initiativet till behandling skärps så, att det ska tas till behandling i ett behörigt organ inom sex månader om 2 % av kommunens invånare står bakom initiativet. Bestämmelsen ska inte längre begränsas att endast gälla ärenden som hör till fullmäktiges kompetens och rösträtt ska inte krävas av dem som väcker initiativet. Behandlingen av kommuninvånarnas initiativ och vilken information som ska ges till den som väckt ett initiativ bör behandlas närmare i förvaltningsstadgorna.

Det föreslås att de bestämmelser som gäller olika organ för växelverkan och påverkan ska ingå i kommunallagen. Bestämmelserna om äldreråd och rådet för personer med funktionsnedsättning (handikappråd) flyttas från speciallagar till kommunallagen. Kommunerna föreslås bli förpliktade att tillsätta ett råd för personer med funktionsnedsättning. Rådet kan vara gemensamt för flera kommuner. Det föreslås en helt ny förpliktelse för kommunerna att tillsätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga för att försäkra de unga möjligheter att delta och påverka. Ungdomsfull-

mäktige ska ges möjlighet att påverka planeringen, beredningen och uppföljningen av verksamheten i kommunens olika sektorer.

Ungdomsfullmäktige, äldrerådet, rådet för personer med funktionsnedsättning och andra motsvarande organ ska vara organ för respektive grupps deltagande och påverkan, inte officiella organ i kommunen. I kommunstrategin definieras strukturerna, sätten och metoderna för deltagande och påverkan.

Det föreslås att bestämmelserna om kommunens kommunikation ändras så att de omfattar hela kommunens verksamhet och så att elektroniska arbetssätt beaktas. Kommunerna ska alltjämt ha omfattande bedömningsutrymme gällande metoder.

Kommunens skyldighet att informera gäller kommunens hela verksamhet, dvs. utom kommunens och kommunkoncernens verksamhet också samarbete mellan kommuner och köpta tjänster. Skyldigheten att informera gäller utöver invånarna också servicebrukarna, organisationer och andra sammanslutningar. Utom om beredningen av ärenden och beslut ska kommunen informera om sin service och ekonomi. Kommunen ska också informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av beslut.

Det föreslås en ny skyldighet för kommunen att se till att bl.a. de viktigaste dokumenten som gäller kommunens verksamhet samt uppgifter om servicen och beslutsfattandet är tillgängliga i det allmänna datanätet.

### 3.7 Kommunens organ

Bestämmelserna om fullmäktiges befogenhet att tillsätta organ, om organens sammansättning, mandattid och ordförande ska i huvudsak motsvara gällande lag. Fullmäktige ska alltjämt ha stora möjligheter att utforma den organisation som är underställd kommunstyrelsen. Utöver fullmäktige ska endast kommunstyrelsen och revisionsnämnden vara obligatoriska organ i kommunen. I kommunen kan finnas andra organ, dvs. nämnder eller alternativt utskott samt direktioner, sektioner i organ och kommittéer.

De föreslagna bestämmelserna om den politiska organisationen bygger till stor del på den s.k. traditionella modellen, vilket avser den grundläggande modellen för kommunens förvaltning enligt gällande kommunallag. De alternativa organisationsmodeller som nämns i lagförslaget är nämndmodellen, ordförandemodellen samt separat möjligheten att tillsätta delområdesorgan.

För att beakta de språkliga rättigheterna ingår i förslaget motsvarande bestämmelse som i gällande kommunallag, att i en tvåspråkig kommun för undervisningsförvaltningen ska tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organet eller sektionerna ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp. Fullmäktige kan också besluta att ett organ i en tvåspråkig kommun ska ha en sektion för vardera språkgruppen. Sektionens ledamöter ska väljas bland personer som hör till språkgruppen i fråga.

Fullmäktige kan besluta att något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion och att ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller servicebrukarna.

De föreslagna bestämmelserna om organens mandattid och om val av presidium för ett organ motsvarar i huvudsak gällande lag.

Fullmäktige ska också kunna besluta, att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande eller viceordförande eller nämndernas ordförande är förtroendevalda i huvudsyssla eller på deltid. Målet med bestämmelsen är att stärka det politiska ledarskapet.

Fullmäktige kan även i fortsättningen återkalla uppdraget för en förtroendevald, borgmästaren eller en biträdande borgmästare under pågående mandattid, om de inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Ett beslut om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet. Det föreslås att fullmäktiges rätt att återkalla uppdrag på grund av bristande förtroende utsträcks att gälla fullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas presidier. Ett beslut om återkallande av uppdrag gäller organets hela presidium. Bestämmelsen syftar till att stärka det politiska ledarskapet hos

de ledande förtroendevalda som innehar ordförandeposter och fullmäktiges roll som yttersta garant för den politiska organisationens funktionsduglighet.

Också i fortsättningen ska en sak som gäller återkallande av förtroendeuppdrag endast kunna väckas genom kommunstyrelsens förslag eller genom ett initiativ av minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna. Ett tillfälligt utskott ska ansvara för beredningen av ärendet.

Det föreslås att helt nya bestämmelser om uppgifter för delområdesorgan tas in i lagen. Fullmäktige ska kunna tillsätta nämnder eller direktioner för delområden för att förbättra möjligheterna att påverka för invånarna i kommunens delområden. Delområdesorgan ska också kunna tillsättas endast för vissa delområden i kommunen. Fullmäktige ska kunna besluta, att ledamöterna eller en del av ledamöterna i ett delområdesorgan tillsätts på förslag av delområdets invånare. Enligt lagförslaget förutsätts det inte att en ledamot i ett delområdesorgan ska bo inom delområdet ifråga.

Delområdesorganens uppgifter enligt lagen föreslås vara att påverka kommunens beslutsfattande och att utveckla ett delområde i kommunen. Delområdesorganen borde också ha möjlighet att ge utlåtanden vid beredningen av kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen samt i ärenden som kan ha avsevärd inverkan på kommuninvånarnas och servicebrukarnas livsmiljö, arbete eller förhållanden i övrigt. Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan ge delområdesorganen ytterligare uppgifter.

Enligt förslaget ska det inte vara möjligt att tillsätta delområdesorgan genom val. Beredningen av sådan lagstiftning har inletts i finansministeriet våren 2014. Avsikten är att bereda de nödvändiga lagändringarna så att det blir möjligt att utse delområdesorgan genom val första gången i samband med kommunalvalet 2017.

### 3.8 Ledningen av kommunen och kommunstyrelsen

Man strävar efter att förtydliga ledningen av kommunen och de olika aktörernas roller i samband därmed genom att samla bestämmelserna om ledningen i ett kapitel. I kapitlet ingår bestämmelser om kommunstrategin, kommunstyrelsens uppgifter, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören, direktörsavtal, uppsägning av kommundirektören, borgmästaren och biträdande borgmästare. I kapitlet ingår också bestämmelser om ägarstyrningen och koncernledningen.

I propositionen föreslås att fullmäktige i varje kommun ska godkänna en kommunstrategi, där de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi slås fast. Kommunstrategin ska vara fullmäktiges viktigaste redskap i den långsiktiga styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Bestämmelsen syftar till ett mer medvetet, proaktivt grepp om kommunens verksamhet och verksamhetsfält samt en bättre kontroll över styrning av stora helheter. Syftet är också att minska behovet av sektorvisa planer. I kommunstrategin ska man beakta främjandet av kommuninvånarnas välfärd, ordnandet och produktionen av service, kommunens ägarpolitik, kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, utvecklandet av livsmiljön och regionen samt de andra målsättningar för kommunens verksamhet som ställs upp i lagen. Kommunstrategin ska beaktas då kommunens budget och ekonomiplan görs upp.

Det föreslås också att bestämmelserna om ledningen av kommunen samlas i en ny paragraf. Kommunen ska ledas i enlighet med den kommunstrategi som godkänts av fullmäktige. Kommunstyrelsen ska ha en central roll i ledningen av verksamheten, förvaltningen och ekonomin. Uppgiften som chef underställd kommunstyrelsen sköts av en kommundirektör eller borgmästare.

Det föreslås en helt ny bestämmelse om uppgifterna för kommunstyrelsens ordförande för att klarlägga arbetsfördelningen mellan det politiska och professionella ledarskapet. Kommunen ska alltjämt kunna välja att vid sidan av kommundirektören ha en ordförande för kommunstyrelsen på hel- eller deltid.

De föreslagna bestämmelserna och kommundirektörens eller borgmästarens ställning

och kommunens möjlighet att välja ledningsmodell motsvarar gällande lag.

I propositionen föreslås en skyldighet för kommunen att göra upp ett direktörsavtal med kommundirektören. I direktörsavtalet ska man avtala om förutsättningarna för ledningen av kommunen. I direktörsavtalet kan man föreskriva åtminstone om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vid ledningen av kommunen med beaktande av vad som sägs om deras uppgifter i förvaltningsstadgan. I direktörsavtalet kan man också avtala om förfaranden för att lösa dispyter angående kommundirektörens tjänsteutövning. I direktörsavtalet kan man också avtala om avgångsvederlag för kommundirektören. Innehållet i direktörsavtalet regleras alltså på ett allmänt plan, så att kommunerna själva kan avgöra avtalens innehåll utifrån sina egna behov.

Ett centralt mål vid totalrevisionen av kommunallagen är att koncernperspektivet ska beaktas i hela kommunallagen. I lagförslaget beaktas både enskilda situationer ur ett styrningsperspektiv och behovet av en övergripande styrning av kommunens verksamhet. Förslaget till kommunallag utgår från ett helhetsperspektiv på kommunens verksamhet. Det föreslås att begreppet kommunens verksamhet definieras i lagen, och att det utöver den juridiska kommunkoncernen omfattar verksamhet som baserar sig på samarbete mellan kommuner, kommunens ägande, avtal eller kommunens finansiering. Bl.a. bestämmelserna om kommunstrategi, ledningen av kommunen, ägarstyrning samt i tillämpliga delar också bestämmelserna om deltagande och påverkan ska tillämpas på kommunen i denna vidare bemärkelse. Avsikten är att stärka den övergripande styrningen av kommunens verksamhet och förtydliga makt- och ansvarsförhållandena. I lagförslaget beaktas också olika situationer ur ett styrningsperspektiv.

Fullmäktige ska besluta om kommunens ägarpolitik inom ramen för kommunstrategin. Ägarpolitiken innefattar principerna för ledningen, styrningen och övervakningen av kommunens verksamhet. I ägarpolitiken dras bl.a. upp riktlinjer för i vilka sammanhang kommunen deltar som ägare och placerare samt vad kommunens ägande syftar till. De ägarpolitiska linjedragningarna konkretiseras i de mål som ställs upp för kommunens ledning och koncernsamfunden samt t.ex. i finansierings- och investeringsbeslut.

Kommunstyrelsen leder kommunens förvaltning, verksamhet och ekonomi. Kommunstyrelsens uppgift är att ansvara för samordningen av kommunens verksamhet och ägarstyrningen i enlighet med den kommunstrategi fullmäktige godkänt. Kommunstyrelsen bevakar kommunens intressen samt representerar och företräder kommunen. Kommunstyrelsen representerar kommunen som arbetsgivare och verkställer kommunens personalpolitik. Kommunstyrelsens övergripande ansvar för kommunens verksamhet betonas i ansvaret för kommunens interna kontroll och riskhantering.

Det föreslås att bestämmelser om ägarstyrning och metoder för den ska ingå i kommunallagen. Med ägarstyrning avses de åtgärder, genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar bolags och andra samfunds förvaltning och verksamhet. Åtgärderna kan åtminstone gälla avtal om grundande, bestämmelser i bolagsordningar, andra avtal, personval, direktiv till kommunens representanter i olika samfund samt andra sätt att utöva kommunens bestämmanderätt.

En central aktör i kommunens ägarstyrning är koncernledningen, som består av kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan. Koncernledningens uppgift är ägarstyrningen av samfund inom kommunkoncernen. Liksom i gällande lag definieras kommunkoncernen utifrån bokföringslagens koncernbegrepp, och omfattar alltså kommunen och de samfund och stiftelser i vilka den utövar bestämmande inflytande. Definitionen motsvarar också det etablerade koncernbegreppet i företagslivet och i statens ägarstyrning. Det är alltjämt motiverat att tillämpa bl.a. vissa av kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi enbart på den juridiska kommunkoncernen. Ägarstyrningen ska säkerställa, att kommunkoncernens övergripande intressen beaktas i dottersamfundens verksamhet.

Styrelsernas sammansättning i kommunens dottersamfund ska också garantera tillräcklig expertis inom ekonomi och näringsverksamhet med tanke på bolagets bransch.

I kommunallagen ska också ingå bestämmelser om koncerndirektiv, i vilka skapas enhetliga arbetssätt mellan ägaren och dottersamfunden samt i tillämpliga delar intresseföretagen. Det föreslås att koncerndirektivens betydelse som grund för styrningen av kommunkoncernen betonas genom att fullmäktige beslutar om dem.

Det föreslås att koncernperspektivet ska beaktas också i kommunallagens bestämmelser om jäv. Det föreslås att undantaget från bestämmelsen om s.k. samfundsjäv gällande sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen slopas. En medlem i styrelsen för en sammanslutning eller stiftelse blir alltså jävig då ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen behandlas i kommunens organ. Ändringen syftar till att hindra möjligheten att någon i praktiken ansvarar för övervakningen av sin egen verksamhet, vilken konstaterats vara problematisk.

### 3.9 Samarbete mellan kommuner

Det föreslås att kommunallagen ska innehålla bestämmelser om formerna för offentligrättsligt samarbete mellan kommuner, liksom hittills. Enligt huvudregeln ska bestämmelserna gälla både lagstadgat och frivilligt samarbete. Dessutom ska det lagstadgade samarbetet regleras i speciallagstiftningen.

Ett centralt mål är att skapa en tydligare reglering av samarbetsformerna och att i lagen lyfta fram de nuvarande modeller som uppstått i praxis. I enlighet med den etablerade tolkningen är samarbetsformerna samkommuner, gemensamma organ dvs. modellen med en ansvarig kommun, gemensamma tjänster samt avtal om skötsel av myndighetsuppgifter.

I bestämmelserna om samkommuner särskiljs tydligare än hittills de alternativa förvaltningsmodeller kommunen kan välja mellan. Den högsta beslutanderätten i en samkommun utövas antingen av samkommunens fullmäktige eller av samkommunsstämman. På samkommunens fullmäktige tillämpas alltjämt bestämmelserna om kommunfullmäktige. Samkommunsstämmans uppgifter regleras i en särskild paragraf.

Det föreslås också att lagen ska möjliggöra s.k. samkommuner med ett enda organ, men att tillämpningsområdet begränsas till frivilligt samarbete. I samkommuner med ett enda organ innehar inte ett organ i samkommunen utan medlemskommunernas fullmäktigen den yttersta beslutanderätten. Därför lämpar sig modellen inte för lagstadgat samarbete, där det förutsätts att organiseringsansvaret övergår på samkommunen.

Det föreslås att bestämmelserna om affärsverkssamkommuner bibehålls oförändrade.

I samarbetet mellan kommuner kvarstår kravet på politisk proportionalitet oförändrat.

För närvarande tillämpas kommunallagens bestämmelse om uppsägning eller förflyttning av kommundirektör till andra uppgifter på grund av bristande förtroende på ledande tjänsteinnehavare i s.k. obligatoriska samkommuner. Det föreslås att bestämmelsen utsträcks till att utöver lagstadgat samarbete också omfatta andra samkommuner, såsom utbildningssamkommuner. Ett beslut ska, liksom enligt gällande lag, förutsätta att det understöds av två tredjedelar av alla medlemskommuners sammanlagda röstetal enligt grundavtalet.

Liksom hittills ska minimiinnehållet i en samkommuns grundavtal bestämmas i lagen. Det föreslås att också minimiinnehållet i avtal om andra samarbetsformer, såsom modellen med en ansvarig kommun, dvs. ett gemensamt organ, regleras i lagen.

I kapitlet om samarbete mellan kommuner ingår också en bestämmelse som förtydligar gränssnittet mellan samarbete mellan kommuner och tillämpningen av lagen om offentliga upphandlingar. Bestämmelsen syftar inte till att upprepa eller ändra på innehållet i EU:s rättspraxis i frågan eller det nya upphandlingsdirektivet, utan att klargöra för dem som tillämpar lagen vilka samarbetsarrangemang mellan kommuner som över huvud taget omfattas av upphandlingslagstiftningen och vilka rättsregler som styr tillämpningen av upphandlingslagstiftningen i samarbetet mellan kommuner.

Det föreslås att tvister angående avtal om samarbete mellan kommuner, såsom samkommuners grundavtal, i stället för som hittills genom skiljeförfarande ska lösas som förvaltningstvister vid förvaltningsdomstolarna.

### 3.10 Kommunala affärsverk

Det föreslås att bestämmelserna om grundande av kommunala affärsverk samt om dess förvaltning och ledning bibehålls i det närmaste oförändrade. Det föreslås att bestämmelserna om affärsverkets direktör förenklas och att man stryker överlappningar med direktionens uppgifter.

Bestämmelserna om kommunala affärsverks ekonomi flyttas till kapitlet om kommunens ekonomi och omfattar endast de bestämmelser som avviker från skötseln av kommunens övriga ekonomi.

### 3.11 Förtroendevalda

De föreslagna bestämmelserna om valbarhet för förtroendevalda motsvarar i huvudsak gällande lag, men de är samlade i ett kapitel. Avsikten med bestämmelserna om valbarhet är att garantera kommunalförvaltningens trovärdighet och funktion så, att de förtroendevalda inte har alltför starka andra intressen att bevaka.

De föreslagna nya begränsningarna i valbarheten syftar till en reglering som i högre grad beaktar koncernkaraktären i kommunens verksamhet. Det föreslås att anställda hos kommunens dottersammanslutningar med verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde likställs med kommunens arbetstagare i motsvarande position. Likaså föreslås det att man begränsar valbarheten för en anställd hos ett samfund inom en nämnds uppgiftsområde som hör till kommunkoncernen.

Ur kommunens ägarstyrnings synvinkel kan det anses motiverat att samma person samtidigt kan vara ledamot både i kommunstyrelsen och i styrelsen för en koncernsammanslutning. Då kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av koncernen, är en person som är medlem i ett koncernbolags styrelse dock samtidigt i ansvarsställning koncernledningen och föremål för tillsyn i egenskap av styrelseledamot i en koncernsammanslutning. För att undvika problem med dubbla roller föreslås det att jävsbestämmelserna ändras så att inget undantag gällande samfundsjäv görs i de situationerna, och en styrelsemedlem i en sammanslutning eller stiftelse inte kan delta i behandlingen av ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen i kommunens organ.

Det föreslås att man tar in en ny bestämmelse om förtroendevalda i huvudsyssla och på deltid i kommunallagen. Målet är att förbättra möjligheterna för personer i olika uppgifter och livssituationer att åta sig förtroendeuppdrag och att förbättra de förtroendevaldas sociala representativitet.

I propositionen föreslås det att förtroendevalda på hel- och deltid ska ha rätt till tjänste- och arbetsledighet. En förtroendevald på heltid föreslås ha absolut rätt att få ledigt från tjänst eller arbete för den tid förtroendeuppdraget i huvudsyssla varar. Den förtroendevaldas rätt att återvända till arbetet om förtroendeuppdraget upphör under pågående mandattid ska också regleras i lagen. En ordförande i ett organ på deltid ska inte ha absolut rätt att få ledigt från arbetet, utan det krävs en överenskommelse om ledigheten med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan vägra bevilja ledigheten endast av vägande skäl som hänger samman med arbetet, och ska också på begäran ge en skriftlig utredning om grunderna för sin vägran.

Fullmäktige ska besluta om månadslön och ersättningar för förtroendevalda på hel- och deltid. Förtroendevalda på hel- och deltid ska ha rätt till semester, sjukledighet och familjeledighet på samma grunder som en kommunal tjänsteinnehavare.

Rätten att få ledigt från arbetet för förtroendevalda i kommunen utsträcks vidare till att omfatta en nästan absolut rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. Arbetsgivaren ska kunna vägra att bevilja ledighet endast om arbetsgivaren inte fått vetskap om behovet av ledighet senast 14 dagar före sammanträdesdagen och arbetsgivaren har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet.

Inga ändringar förslås i kommunala förtroendevaldas rätt till arvoden och ersättningar. För att främja det kommunala partistödets transparens föreslås en ny bestämmelse, enligt vilken de förtroendemannaavgifter som med den förtroendevaldas samtycke dras från arvodena ska uppges i kommunens bokslut.

Bestämmelserna om förtroendevaldas rätt att få upplysningar förtydligas. Det föreslås att de förtroendevalda ska ha en mer omfattande rätt än andra att få upplysningar om sådana myndighetshandlingar som kommunen innehar och som den förtroendevalda anser nödvändiga, dock inte sekretessbelagda uppgifter. I lagen tas också in en ny bestämmelse, enligt vilken de förtroendevalda har rätt att få sådana upplysningar om dottersamfundens verksamhet som kommunen innehar av kommunkoncernens ledning, med de begränsningar som följer av sekretessbestämmelserna.

I propositionen föreslås en skyldighet för förtroendevalda att redogöra för sådana bindningar som påverkar skötseln av förtroendeuppdraget. Redogörelseplikten gäller kommunens ledande förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Hit hör ledamöterna i kommunstyrelsen, fullmäktiges och nämndernas presidier, kommundirektören, borgmästaren och en biträdande borgmästare samt de som är föredragande i kommunstyrelsen och nämnderna. Redogörelseplikten ska också gälla ledamöterna i ett organ som ansvarar för beredningsuppgifter enligt markanvändnings- och bygglagen i kommunen.

Meddelandeplikten gäller ledande uppgifter och förtroendeuppdrag i företag och andra samfund som bedriver näringsverksamhet samt bindningar som kan ha betydelse i skötseln av förtroendeuppdraget eller tjänsten. Det kan gälla t.ex. bindningar till verksamheten i en förening eller stiftelse.

Meddelanden om bindningar ska göras till revisionsnämnden, som övervakar att meddelandeplikten följs och sänder meddelandena till fullmäktige för kännedom. Meddelandena om bindningar ska vara tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

### 3.12 Personal

I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna i gällande kommunallag om personalens ställning. Kommunens personal står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Användningen av tjänsteförhållanden är begränsad till sådana uppgifter, i vilka man utövar offentlig makt.

### 3.13 Besluts- och förvaltningsförfarande

I propositionen föreslås det att förvaltningsstadgans roll som styrmedel för kommunens förvaltning och ekonomi stärks. De nuvarande separata instruktionerna ska sammanföras i kommunens förvaltningsstadga. Då förvaltningsstadgan växer i betydelse och omfång klassificeras dess innehåll så att man separat bedömer vilka bestämmelser som behövs om organiseringen av förvaltningen, verksamheten och ledningen, om besluts- och förvaltningsförfarandet samt om fullmäktiges verksamhet.

Enligt gällande kommunallag ska förvaltningsstadgan i en tvåspråkig kommun innehålla bestämmelser om hur tvåspråkigheten ska beaktas i serviceverksamheten. Efter att gällande kommunallag trädde i kraft har den enskildes språkliga rättigheter samt myndigheternas skyldighet att främja dem och genomförandet av dem reglerats särskilt i grundlagen och språklagen. Dessutom har justitieministeriet gett en rekommendation (2/58/2013) om användningen av nationalspråken i kommunens förvaltning. Bestämmelser att om hur skyldigheterna enligt den lagstiftning som nämns ovan ska beaktas föreslås tas in i den paragraf som gäller förvaltningsstadgan.

I propositionen föreslås inga ändringar i principerna för fördelning av beslutanderätt. Kommunallagens bestämmelser ska alltjämt grunda sig på fullmäktiges allmänna kompetens. I förvaltningsstadgan kan fullmäktige delegera beslutanderätt. Inga ändringar föreslås i principerna för delegering, så fullmäktige ska alltjämt kunna delegera kompetens genom ett bemyndigande i förvaltningsstadgan. Den viktigaste principiella förändringen är att delegeringen sker i förvaltningsstadgan,

där kommunens instruktionsbestämmelser ska samlas enligt vad som anges ovan.

Ett centralt styrmedel i kommunens förvaltning och verksamhet är rätten för ett högre organ att ta upp ett ärende, i vilket en lägre myndighet fattat beslut, till behandling. Denna rätt kallas allmänt upptagningsrätt. Upptagningsrätten innebär att det ursprungliga beslutet förlorar sin rättliga betydelse. I propositionen föreslås det att upptagningsrätt direkt med stöd av lag endast ska kunna utöva av kommunstyrelsen. Förslaget betonar kommunstyrelsens skyldighet att samordna och koordinera kommunens förvaltning och verksamhet. Fullmäktige ska dock i förvaltningsstadgan kunna ge upptagningsrätt också till en nämnd eller direktionen för ett affärsverk.

Hittills har de allmänna bestämmelserna om det högsta organets, dvs. fullmäktiges sammanträden ingått i kommunallagen medan sammanträdesförfarandet för andra organ i huvudsak reglerats i förvaltningsstadgan. Det föreslås inga ändringar i denna princip. Det föreslås att kommunallagen alltjämt ska innehålla bestämmelser om beredningen av fullmäktigeärenden, fullmäktiges sammanträden, ärenden som behandlas i fullmäktige och tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut.

Genom jävsbestämmelserna tryggas en oberoende behandling av ärenden och invånarnas förtroende för att beslutsfattandet sköts klanderfritt. Med jäv avses att en person står i ett sådant förhållande till ett ärende eller dess parter, att det äventyrar personens oberoende vid behandlingen av ett enskilt ärende. Om den som är jävig deltar i behandlingen av ett ärende, tillkommer ärendet i felaktig ordning och kan vanligen upphävas med anledning av besvär.

Jävsgrunderna för fullmäktigeledamöter är mer begränsade än de grunder som gäller andra förtroendevalda och kommunens personal. En fullmäktigeledamot är endast jävig i ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller en närstående till honom eller henne enligt förvaltningslagen. Huruvida ärendet gäller fullmäktigeledamoten eller en närstående till honom eller henne personligen bör avgöras i varje enskilt fall. Vanligen kan man förutsätta, att ärendet direkt påverkar eller kan påverka fullmäktigeledamotens eller den närståendes ställning. Det är alltjämt motiverat att bibehålla lindrigare jävsbestämmelser för fullmäktigeledamöter vid fullmäktiges sammanträden.

Jäv för andra förtroendevalda, revisorerna samt kommunens personal, dvs. tjänsteinnehavare och arbetstagare, regleras i förvaltningslagen. I regel kommer jävsbestämmelserna i förvaltningslagen också i fortsättningen att vara tillämpliga även i kommunerna. Ett undantag utgör, liksom enligt gällande kommunallag, så kallat anställningsjäv samt undantagen gällande samfundsjävet i kommunala affärsverk och samkommuner. Undantaget gällande samfundsjäv behövs alltjämt för affärsverkens och samkommunernas del. Däremot föreslås det att man slopar undantaget gällande samfundsjäv i sammanslutningar inom kommunkoncernen.

Det föreslås att man i kommunen, parallellt med traditionella sammanträden på en sammanträdesplats, skapar förutsättningar för elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande utanför sammanträdet. Inom lagens ramar ska kommunen i sin förvaltningsstadga kunna besluta om vilka metoder för elektroniskt beslutsfattande och elektroniska sammanträden den använder och hur sammanträdena tekniskt genomförs.

Med elektroniskt sammanträde avses enligt förslaget ett sammanträde i vilket man deltar via en elektronisk förbindelse från den plats deltagaren väljer. De som konstateras vara närvarande vid ett elektroniskt sammanträde ska stå i likvärdig bild- och ljudkontakt sinsemellan. Allmänheten ska dessutom kunna följa offentliga sammanträden. Kommunen kan själv besluta i vilka organ eller situationer den ordnar elektroniska sammanträden.

Ett elektroniskt beslutsförfarande innebär att en del av sammanträdesärendena kan behandlas elektroniskt före organets egentliga sammanträde. Elektroniskt beslutsförfarande kan utnyttjas i alla organ utom fullmäktige, och inte heller vid sammanträden som är offentliga. I sammanträdeskallelsen ska de ärenden som behandlas i elektroniskt beslutsförfarande specificeras och nämnas före vilken tidpunkt ärendet kan behandlas elektro-

niskt. Ärendet är behandlat när alla ledamöter i organet har uttryckt sin åsikt i ärendet och tidsfristen för behandlingen har löpt ut. Ett ärende ska behandlas vid sammanträdet om en ledamot kräver detta. Elektroniskt beslutsfattande lämpar sig speciellt väl för behandling av rutinärenden.

Dessutom förutsätts det att det framläggande av protokoll till påseende som kommunmedlemmarnas besvärsrätt förutsätter ska kunna genomföras i det allmänna datanätet. Det föreslås också att man slopar kravet i kommunallagen att kommunala tillkännagivanden ska publiceras på en anslagstavla för offentliga kungörelser. Kommunens tillkännagivanden ska publiceras i det allmänna datanätet och vid behov på något annat sätt som kommunen beslutar om.

I propositionen föreslås inga ändringar gällande kommunala sammanträdens offentlighet. Bestämmelser gällande ledningen av sammanträden, såsom ordförandens rätt att hålla ordning och ledamöternas yttranderätt, ska ingå i lagen också för andra organs del än fullmäktige.

I propositionen föreslås inga ändringar av bestämmelserna i gällande kommunallag gällande förutsättningarna för beslutsförhet i fullmäktige och andra organ, omröstning och val eller avvikande mening.

### 3.14 Kommunens ekonomi

De viktigaste ändringarna som föreslås i bestämmelserna om kommunens ekonomi innebär att bestämmelserna om täckande av underskott skärps och utsträcks till att omfatta samkommuner samt att koncernperspektivet stärks vid uppgörandet av kommunens budget och ekonomiplan.

Avsikten med bestämmelserna om budget och ekonomiplan i kommunallagen är att se till att kommunens uppgifter och ekonomi vilar på hållbar grund och är i balans. I den ekonomiska planeringen utgår man från de långsiktiga mål för kommunens verksamhet som ställs upp i kommunstrategin, prognoser för ekonomins, befolkningens och näringslivets utveckling samt förändringarna i verksamhetsmiljön. I ekonomiplanen och budgeten presenteras de mål för verksamheten och ekonomin genom vilka dessa ska uppnås och de anslag dessa kräver.

Det föreslås att bestämmelserna om budget och ekonomiplan ändras så, att man liksom i kommunstrategin också i budgeten och ekonomiplanen beaktar hela kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I budgeten och ekonomiplanen godkänns också målen för kommunkoncernens verksamhet och ekonomi. Bestämmelserna innebär till att koncernperspektivet beaktas bättre i kommunens verksamhet. Till övriga delar motsvarar innehållet i bestämmelserna om ekonomiplan och budget gällande lag.

I propositionen föreslås det att ett underskott i en kommuns eller en samkommuns balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Täckandet av underskottet ska inte kunna senareläggas i ekonomiplanen. Kommuner och samkommuner ska i den ekonomiplan som görs upp efter att föregående års bokslut fastställts besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks inom den följande planeperioden på fyra år. I praktiken har man fem år på sig att täcka ett underskott i balansräkningen: det pågående året efter bokslutsåret, för vilket kommunen redan kan justera budgeten, och de fyra följande ekonomiplaneåren. En kommun eller samkommun som inte lyckas täcka sitt underskott inom den bestämda tiden kan bli föremål för utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunförfarandet).

De föreslagna skärpningarna av skyldigheten att täcka underskott syftar primärt till att på ett trovärdigt sätt förebygga att nya underskott uppstår och kumuleras i kommunernas balansräkningar. I denna proposition betonas den övergripande ekonomistyrningen.

De ändrade bestämmelserna tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för 2015. Då lagen träder i kraft ska kommunerna med de största underskotten få sex år på sig att täcka sina underskott.

I propositionen föreslås inga ändringar gällande beslutsfattandet om skatter eller i bestämmelserna om avgifter och försäljningsintäkter. Liksom i gällande lag ska i kommu-

nallagen också ingå en bestämmelse om marknadsmässig prissättning då kommunen med stöd av undantagen från bolagiseringsskyldigheten utövar verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Gällande kommunens bokföringsskyldighet, bokföring, bokslut, koncernbokslut och bokföringsnämndens kommunsektion förslås inga ändringar. Inga ändringar föreslås heller gällande skyldigheten för styrelsen eller ett motsvarande organ i en kommuns eller samkommuns dottersamfund att ge kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens finansiella ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet.

### 3.15 Utvärdering i kommuner och samkommuner

I propositionen föreslås att de gällande bestämmelserna om utvärderingsförfarande för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning flyttas från lagen om statsandel för kommunal basservice till kommunallagen. Förfarandet ska utsträckas till att också omfatta samkommuner.

Det föreslås att ett utvärderingsförfarande i kommuner och samkommuner kopplas till den föreslagna skärpningen av skyldigheten att täcka underskott. Om skyldigheten att täcka underskott försummas, inleds ett utvärderingsförfarande för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Vidare föreslås det att utvärderingsförfarandets kriterier kompletteras så, att man i stället för de nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering i tillämpliga delar beaktar kommunkoncernens nyckeltal. Detta ger en mer pålitlig bild av kommunens ekonomi som helhet. Vad gäller kommunkoncernernas bokslutsuppgifter bereder man sig inom Kommuninformationsprogrammet på att utöver balansräkningen också samla in uppgifter om koncernresultaträkningen och finansieringskalkylen fr.o.m. 2015. Därför föreslås det att utvärderingsförfarandet ska utgå från kommunkoncernens nyckeltal från 2017, då statistik för 2015 och 2016 finns tillgängliga. Under 2015 och 2016 ska man ännu använda kommunernas nyckeltal enligt gällande statsandelslag och den förordning som utfärdats med stöd av den.

Vidare föreslås det att den gällande förordningen ersätts med bestämmelser på lagnivå om de nyckeltal utvärderingsförfarandet förutsätter, såsom 121 § i grundlagen förutsätter.

Enligt propositionen ska en kommun i fortsättningen kunna bli föremål för utvärderingsförfarandet på två sätt. Förfarandet ska kunna inledas om kommunen inte har täckt sitt underskott inom den tid som anges i lagen eller tidigare om lagens kriterier för utvärderingsförfarandet uppfylls. Också under tiden för täckande av underskott följer man alltså med hur kommunens ekonomiska ställning utvecklas och kommunen kan bli föremål för utvärderingsförfarandet. De kriterier som avses ovan kompletterar alltså varann. I utvärderingsförfarandet för kommuner kan utvärderingsgruppen liksom nu lägga fram ett förslag om eventuellt behov av kommunsammanslagning.

Utvärderingsförfarandet för samkommuner avviker från det som tillämpas i kommuner. För det första tar man ställning till inledande av utvärderingsförfarandet i samkommuner enbart utgående från det ackumulerade underskottet. I propositionen föreslås det att en utredare som är oberoende av ministeriet i stället för en utvärderingsgrupp ska ansvara för utvärderingsförfarandet i en samkommun och att samkommunen och dess medlemskommuner ska höras. Utredaren ska utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi. Medlemskommunerna ska kunna godkänna avtalet med motsvarande kvalificerade majoritet som krävs för ändring av samkommunens grundavtal. Avtalet ska alltså godkännas om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder det och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.

### 3.16 Granskning av förvaltning och ekonomi

Det föreslås att bestämmelserna om revisionsnämnden görs tydligare och specificeras genom en klar uppgiftsfördelning mellan nämnden som utvärderar och förvaltningen, speciellt kommunstyrelsen, som verkställer. Dessutom föreslås att revisionsnämndens uppgifter utvidgas med behandling av bindningar. Till övriga delar föreslås inga ändringar i revisionsnämndens uppgifter och sammansättning eller i valbarheten till revisionsnämnden.

I propositionen föreslås det att kommunallagen kompletteras så att revisionsnämnden har tre uppgifter: Att utvärdera, att organisera revisionen och övriga beredningsuppgifter. Uppgiften att utvärdera omfattar utvärdering av kommunstrategin, hur målen i ekonomiplanen och budgeten uppfyllts samt huruvida verksamheten, arbetssätten och servicen är ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Utvärderingen ska grunda sig på en utvärderingsplan och dess resultat rapporteras i den årliga utvärderingsberättelsen. Också framöver ska revisionsnämnden bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning. Revisionsnämnden kan under bokslutsperioden också ge andra mellanrapporter om viktiga iakttagelser. Kommunstyrelsen ska behandla utvärderingsberättelsen och andra utvärderingsrapporter, vid behov begära utlåtanden om dem av de instanser som utvärderas och rapportera till fullmäktige om vilka åtgärder utvärderingsrapporterna lett till.

Revisionsnämnden ska alltjämt ansvara för att ordna revisionen. I de revisionsnämndens övriga beredningsuppgifter ska bl.a. ingå en ny uppgift att behandla de förtroendevaldas och de ledande tjänsteinnehavarnas meddelanden om bindningar och tillkännage uppgifterna för fullmäktige. Vidare ska revisionsnämnden bereda sådana ändringar i instruktionerna och budgeten som gäller dess verksamhet.

De föreslagna bestämmelserna om revision motsvarar i huvudsak bestämmelserna i gällande kommunallag. Dock föreslås det i propositionen att man betonar att revisorerna ska ha verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt och i tillräckligt stor omfattning. Vidare ska till revisor i kommunens dottersamfund väljas samma revisionssammanslutning som i den kommun som utgör modersammanslutning, om det inte finns särskild anledning att avvika från den huvudregeln. Det föreslås också att revisorernas rätt till upplysningar utvidgas till att gälla samfund och stiftelser som ingår i kommunkoncernen.

Enligt propositionen ska revisorerna senast före utgången av maj med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Liksom hittills ska revisorerna för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultaten av revisionen. Berättelsen ska också innehålla ett uttalande om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas medlem i organet i fråga och den redovisningsskyldiga. Vidare ska revisorerna liksom hittills utan dröjsmål meddela om iakttagna väsentliga missförhållanden.

### 3.17 Kommunens verksamhet på marknaden

I denna proposition föreslås bestämmelser om bolagiseringsskyldighet och prissättning då kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, som i huvudsak följer av EU:s konkurrensrätt, samt om kommunens möjligheter att bevilja lån, bidrag och borgen, om försäljning och utarrendering av kommunens fastigheter samt om åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Enligt förslaget ska bestämmelserna i kommunallagen om kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden (bolagiseringsskyldighet), om undantag från bolagiseringsskyldigheten samt om prissättning då kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden i huvudsak motsvara gällande lag. När en kommun sköter uppgif-

ter i ett konkurrensläge på marknaden ska den bolagisera sin verksamhet.

I propositionen föreslås det att kommunens möjligheter att bevilja lån och borgen samt att ge säkerheter begränsas. Ett lån, en borgen eller en annan säkerhet som kommunen beviljar ska inte få äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Enligt huvudregeln ska kommunen kunna bevilja borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse i ett samfund som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden endast om samfundet hör till kommunkoncernen eller om det helt och hållet kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans. Kommunen ska ändå kunna bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen, lagen om kommunernas kulturverksamhet, museilagen, teater- och orkesterlagen eller ungdomslagen. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller har samband med ålägganden av skyldighet för sammanslutningar eller stiftelseratt tillhandahålla tjänster.

Det föreslås att lagen ska innehålla bestämmelser om förfarandet vid överlåtelse eller utarrendering på lång tid av en fastighet som kommunen äger då köparen eller arrendetagaren är ett företag eller en privatperson som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

I propositionen föreslås med stöd av EU-bestämmelserna en möjlighet att ålägga en temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster. Lagen ska innehålla allmänna bestämmelser om förutsättningar och förfarande för att ålägga en skyldighet att tillhandahålla tjänster.

### 3.18 Begäran om omprövning och kommunalbesvär

De föreslagna bestämmelserna om begäran om omprövning och kommunalbesvär motsvarar de nuvarande. På delgivning av beslut till part tillämpas det som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Det föreslås att delgivningen till kommunmedlemmar ändras så, att delgivning sker genom att protokollet hålls tillgängligt i det allmänna datanätet.

### 3.19 Lagförslag i anslutning till propositionen

Det föreslås att kommunallagen ändras så att fullmäktiges mandatperiod fr.o.m. 2017 inleds den 1 juni valåret. Också tidpunkten för val enligt vallagen ändras till april. (Den finskspråkiga benämningen för kommunalval ändras, men den svenskspråkiga kvarstår.) Vidare förutsätter ändringarna gällande rösträtt i kommunallagen att 18 § i vallagen kompletteras. Avsikten är att de ändringar i vallagen som nämns ovan ska ingå i en separat proposition med förslag till ändring av vallagen, som föreläggs riksdagen under hösten 2014.

I denna proposition föreslås det att kommunstrukturlagen ändras så att man beaktar den ändring av fullmäktiges mandattid som nämns ovan. Enligt kommunallagen träder kommunsammanslagningar alltid i kraft den 1 januari. Det föreslås att lagen ändras så, att fullmäktige i den nya kommunen kan utses genom val innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

Det föreslås att bestämmelserna om den s.k. modellen med en ansvarig kommun i kommunallagen ska kompletteras. Till denna del ingår också ett förslag om ändring av språklagen i propositionen. Det föreslås att språklagen kompletteras så att de förtroendevaldas språkliga rättigheter garanteras i gemensamma organ för flera kommuner.

Det föreslås att de nya bestämmelserna i kommunallagen om s.k. grupper för inflytande ska beaktas i äldreomsorgslagen (11 §) och handikappservicelagen (13 §). Vidare är avsikten att särskilt beakta bestämmelserna om ungdomsfullmäktige i kommunallagen då ungdomslagen revideras. Undervisnings- och kulturministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att komma med förslag till ny ungdoms-

lag. Förslaget skall vara färdigt senast den 31 maj 2015.

De nya bestämmelserna i kommunallagen om verksamhetsförutsättningarna för förtroendevalda ska beaktas i lagarna om anställningsförhållanden, dvs. lagen om kommunala tjänsteinnehavare, statstjänstemannalagen, arbetsavtalslagen och lagen om sjöarbetsavtal (756/2011). Bestämmelser om kyrkans tjänsteinnehavare ingår i kyrkolagen (1054/1993). Förslag om ändring av kyrkolagen görs av kyrkomötet. Därför ingår i denna proposition inget förslag om ändring av kyrkolagen, utan den frågan bör avgöras separat.

Avsikten är att flytta bestämmelserna om sammansättning och val av organ i förbunden på landskapsnivå (86 a §) till lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014).

Det föreslås att hänvisningsbestämmelserna i räddningslagen (379/2011) ändras i enlighet med den nya kommunallagen.

I propositionen ingår också ett förslag enligt vilket gällande bestämmelser om utvärderingsförfarandet för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning stryks i lagen om statsandel för kommunal basservice.

## 4 Propositionens konsekvenser

### 4.1 Allmänt om konsekvenserna

Propositionens konsekvenser gäller i stor utsträckning kommunerna. Det föreslås en del nya uppgifter för kommunerna och preciseringar som gäller skötseln av uppgifterna. Propositionen får också konsekvenser för kommunens förtroendevaldas och invånares ställning samt för förhållandet mellan staten och kommunerna.

De föreslagna bestämmelserna möjliggör att kommunens förvaltning och ekonomi i stor utsträckning ordnas enligt lokala förutsättningar och behov. Ett delsyfte med propositionen är att förmå kommunerna att bättre beakta vissa frågor, antingen genom att lyfta fram olika tillgängliga möjligheter eller genom att justera bestämmelserna i en mer förpliktande riktning.

Nya lagstadgade skyldigheter för kommunerna är uppgörandet av en kommunstrategi, direktörsavtal, tillsättandet av ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp och tryggandet av dess verksamhetsförutsättningar, krav på koncerndirektivets innehåll, elektroniska beslutsförfaranden, skyldigheten att täcka underskott för samkommuner, begränsningar gällande borgensåtaganden, bestämmelser om försäljning av fastigheter, möjligheten att utfärda åläggande av skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster samt publicering av centrala dokument rörande kommunens verksamhet, beslutsprotokoll och redogörelser för bindningar i det allmänna datanätet.

Nya rättigheter och skyldigheter för förtroendevalda är den utvidgade rätten till ledighet från arbetet för skötseln av förtroendeuppdrag samt skyldigheten att redogöra för bindningar. Vidare påverkas de förtroendevaldas ställning av utnämning till förtroendeuppdrag på basis av medgivande, nya begränsningar i valbarheten, rätten att återkalla uppdraget för ett organs presidium samt preciserade bestämmelser om rätt till upplysningar.

I övrigt gäller de viktigaste ändringarna programmet för kommunernas ekonomi samt att utvärderingsförfarandet utvidgas och kopplas till skyldigheten att täcka underskott.

Den konsekvensbedömning som presenteras nedan försvåras av att en stor del av förslagen är av möjliggörande natur. Propositionens konsekvenser är ytterst beroende på i vilken mån kommunerna tar i bruk den nya praxis lagen möjliggör.

### 4.2 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt om propositionens ekonomiska konsekvenser

Man bedömer att propositionens viktigaste ekonomiska konsekvenser kommer att gälla tryggandet av hållbarheten i ekonomin och stabiliteten i kommunernas ekonomi. I förhållandet mellan kommunerna och staten strävar man till det framför allt genom bestämmelserna om programmet för kommunernas ekonomi. På den enskilda kommunens

nivå vill man förbättra balansen och hållbarheten i ekonomin bl.a. genom förslagen om skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandet.

Propositionen har inga betydande direkta konsekvenser för statsbudgeten. Förslaget om ett utvärderingsförfarande för samkommuner förutsätter att ett anslag som motsvarar anslaget för utvärderingsförfarandet för kommuner tas in i statsbudgeten fr.o.m. 2020.

De förslag som bör anses utgöra nya lagstadgade skyldigheter för kommunerna förorsakar i huvudsak kommunerna administrativa kostnader, vilka uppskattas närmare i kapitlet Konsekvenser för kommunernas uppgifter. I synnerhet bestämmelserna om uppgörandet av kommunstrategin samt om ungdomsfullmäktige och råd för personer med funktionsnedsättning antas föranleda direkta kostnader för kommunerna. Avsikten är att de kostnader de föranleder för kommunerna ska beaktas i statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice från och med 2017.

## Konsekvenser för den offentliga ekonomin

### *Programmet för kommunernas ekonomi*

I propositionen föreslås det att man ska ta i bruk ett program för kommunernas ekonomi, som ersätter det nuvarande basserviceprogramförfarandet. Programmet för kommunernas ekonomi är en del av det nya styrsystemet för de offentliga finanserna, i vilket planen för de offentliga finanserna spelar en central roll. Planen för de offentliga finanserna omfattar hela den offentliga ekonomin inklusive den kommunala ekonomin, statsfinanserna, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. I den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunalekonomin ingår ett mål för balanseringen av kommunernas ekonomi, specificerade åtgärder för att uppnå målet samt ett maximibelopp i euro för hur mycket utgifterna i den kommunala ekonomin får förändras till följd av statens åtgärder.

Programmet för kommunernas ekonomi är mer omfattande och övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet. I programmet för kommunernas ekonomi ska förutom de uppgifter som ligger till grund för statsandelar enligt den lagstadgade kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna också beaktas de uppgifter kommunerna åtagit sig med stöd av sin självstyrelse, och av vilka huvuddelen i praktiken också är nödvändiga för kommunerna. Genom programmet förbättras förutsättningarna för att bedöma hur kommunernas uppgifter och deras finansiering balanserar och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas. Genom programmet för kommunernas ekonomi stärks också den övergripande kontrollen över kommunekonomin i statsrådets beslutsfattande.

Man förväntar sig alltså att programmet för kommunernas ekonomi ska ge bättre förutsättningar att kontrollera kommunernas ekonomi både som fristående helhet och som en del av de offentliga finanserna som helhet. I programmet förutsätts det att konsekvenserna av statens åtgärder för kommunernas ekonomi bedöms som en helhet bestående av de olika ministeriernas förvaltningsgrenar och olika reformprojekt på längre sikt. Bedömningen är att det ska bromsa kostnadsökningen, ackumuleringen av underskott och skuldsättningen och så främja balanseringen av kommunernas ekonomi och de offentliga finanserna som helhet. Med tanke på målen i programmet för kommunernas ekonomi är det dock nödvändigt att förbättra bedömningen av kostnadseffekterna av statens åtgärder för kommunerna i samband med regeringens propositioner och andra åtgärder.

Också den skärpning av kommunernas skyldighet att täcka underskott och den utsträckning av skyldigheten till att omfatta samkommuner som föreslås i propositionen stöder styrningen av kommunernas ekonomi och de offentliga finanserna som helhet.

### *Skyldigheten att täcka underskott*

Syftet med att binda skyldigheten att täcka underskott till underskottet i bokslutet och att det ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställts är att förhindra att nya underskott kumuleras i kommunernas balansräkningar. För

att styra ekonomin som helhet och uppnå disciplin, transparens och enhetlighet föreslås samma skyldighet att täcka underskott också för samkommuner. Genom att man förkortar den faktiska tiden för täckande av underskott och utsträcker skyldigheten till att också omfatta samkommuner antar man också att verksamheten effektiveras och inbesparingar uppnås åtminstone på längre sikt.

De nödvändiga åtgärderna för att täcka underskottet ska föreslås i den första ekonomiplanen efter att underskottet uppstått och inget separat åtgärdsprogram på längre sikt ska längre göras upp.

Utifrån förhandsuppgifterna om boksluten för 2013 har 76 kommuner (enligt kommunindelningen 2014) sammanlagt 262,6 miljoner euro, i medeltal 352 euro per invånare, ackumulerat underskott i balansräkningen. 40 samkommuner hade sammanlagt 217,3 miljoner euro i ackumulerat underskott. Den föreslagna bestämmelsen tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för 2015. Den föreslagna förkortningen av tiden för täckande av ackumulerat underskott innebär att eventuella underskott som uppstått 2015 och därefter ska täckas senast i bokslutet för 2020 och för de kommuner som då lagen träder i kraft har de allra största underskotten under en sexårsperiod, dvs. senast i bokslutet för 2022.

Propositionen bedöms leda till att de existerande underskotten minskar och förebygga uppkomsten av nya underskott.

*Utvärdering i kommuner och samkommuner*

Propositionens konsekvenser bedöms genom att kostnaderna enligt 63 a § i gällande lag om statsandel för kommunal basservice jämförs med de förändringar som görs i samband med revideringen av kommunallagen.

Utvärderingsförfarandets ekonomiska konsekvenser för kommunerna beror på hur utvärderingsgruppens förslag genomförs. I regel har förfarandet ökat kommunens ekonomiska rörelseutrymme genom en bättre balans mellan inkomster och utgifter samt genom att lånetagningen och investeringarna bromsas. Utvärderingsförfarandets existens utgör ett starkt incitament för kommunerna och framöver för samkommunerna att följa upp och balansera sin ekonomi för att undvika förfarandet. Det kan alltså anses bidra till att förhindra skuldsättning och underskott.

Utvärderingsgruppernas arbete förorsakar staten administrativa kostnader, vilkas belopp beror på antalet kommuner som utvärderas. Kostnaderna har varit ca 4 000 euro per kommun som utvärderas, och har bestått bl.a. av arvodet för utvärderingsförfarandets ordförande, sammanträdesarvoden och resekostnader. Statens administrativa kostnader har sammanlagt varit ca 10 000—30 000 euro på årsnivå under åren 2007—2013.

Ett anslag för genomförandet av utvärderingsförfarandet i samkommuner bör tas in i statsbudgeten fr.o.m. 2021. Kostnaderna för ett utvärderingsförfarande är i praktiken på samma nivå som för en kommun.

Dessutom förorsakar utvärderingsförfarandet administrativa kostnader i kommunerna, bl.a. administrativt arbete och resekostnader. De kostnaderna varierar från fall till fall.

Förslaget att övergå till nyckeltal för kommunkoncernen kommer åtminstone inledningsvis att orsaka ökade administrativa kostnader. Då man kan anta att kostnaderna för ett utvärderingsförfarande som sker på koncernnivå är ca 4 000 euro per förfarande kan de administrativa kostnaderna för den första omgången uppskattas till ca 80 000 euro om man antar att ca 20 kommuner omfattas av förfarandet. Därefter sjunker kostnaderna per år märkbart.

På grund av bristfälliga bokslutsuppgifter på koncernnivå kan man för närvarande inte utreda exakt för hur många kommuner alla de fyra föreslagna nyckeltal för utvärderingsförfarandet, som ska tillämpas utöver underskottskriteriet, uppfylls (negativt årsbidrag, kommunkoncernens lånebelopp, kommunalskatteprocent och relativ skuldsättning). Utifrån tillgängliga bokslutsuppgifter kan man uppskatta att alla de kriterier som nämns ovan inte uppfylls av många kommunkoncerner, uppenbarligen inte av en enda. Trots det är nyckeltalen viktiga för ett fungerande regelverk, eftersom underskottskriteriet ensamt kan ge en alltför ensidig bild av ekonomin som helhet.

Enligt de enskilda kommunernas bokslut (2012 och 2013) uppfylls de nuvarande utvärderingskriterierna i fyra kommuner, vilka alla uppfyller underskottskriteriet.

Enligt kommunkoncernernas bokslutsuppgifter för 2012 och 2013 uppfylldes nyckeltalen för utvärderingsförfarandet i 18 kommuner vad gäller underskottet (-500 och -1 000 €/invånare). De flesta kommuner som uppfyller nyckeltalet för koncernens underskott (14/18) har under 10 000 invånare. Av dem har fem tidigare varit föremål för utvärderingsförfarandet och i vilken omfattning och enligt vilken tidtabell det tidigare balanseringsprogrammet genomförts inverkar på om de blir föremål för ett nytt utvärderingsförfarande eller inte. Därtill fanns nio kommuner vars ackumulerade underskott i balansräkningen för 2013 översteg 900 €/invånare.

Enligt de tillgängliga uppgifterna på koncernnivå skulle alltså 18 kommuner i stället för nuvarande fyra ha omfattats av utvärderingsförfarandet. Åtta av dem har dock utvärderats tidigare på grund av kommunens egna nyckeltal. Vidare skulle en del kommuner falla bort till följd av eventuella kommunsammanslagningar. Också genom att de nya kriterierna på kommunkoncernnivå offentliggörs i god tid ges kommunerna möjlighet att själva på förhand balansera sin ekonomi och så undvika ett utvärderingsförfarande. Man kan jämföra med situationen 2007 då utvärderingsförfarandet togs i bruk och sammanlagt 15 kommuner första gången omfattades av utvärderingsförfarandet, men antalet kommuner sjönk då förfarandet blev etablerat. Det är inte heller nödvändigt att genomföra förfarandet flera år i rad med samma kommun.

Då skyldigheten att täcka underskott inte hittills gällt samkommuner, kan antalet samkommuner som eventuellt kommer att omfattas av utvärderingsförfarandet inte pålitligt uppskattas utifrån tillgängliga bokslutsuppgifter.

Enligt bokslutsuppgifterna för 2013 hade 40 samkommuner av sammanlagt 115 ackumulerat underskott i balansräkningen, vilket enligt de föreslagna bestämmelserna ska täckas inom fyra år. Av de 40 samkommunerna har 29 haft ackumulerat underskott redan i de tre senaste boksluten 2011—2013. Av de 29 samkommunerna har 18 över tre miljoner euro i ackumulerat underskott. Sju av dem har över tio miljoner euro i ackumulerat underskott. Av dessa samkommuner kommer de som inte lyckas täcka sitt underskott inom den föreskrivna tiden att bli föremål för utvärderingsförfarandet.

Konsekvenser för kommunernas uppgifter

*Bestämmelser om ledningen och kommunkoncernen*

Det föreslås en ny lagstadgad skyldighet för kommunerna att göra upp en kommunstrategi. De flesta kommuner gör redan nu upp strategier, vilka dock inte alltid sammanställts till en helhet så som nu förslås. Också strategiernas förhållande till planeringen av kommunens ekonomi och verksamhet kan vara lösare än i förslaget. Ett klarare strategiskt grepp i beslutsfattandet och en mer övergripande planering av kommunens verksamhet kan på lång sikt t.o.m. bidra till att sänka kommunens kostnader, om man på så sätt kan rikta de tillgängliga resurserna på ett klokt sätt med tanke på framtiden. Ett syfte med bestämmelserna är också att minska kommunens administrativa arbete på grund av planeringsskyldighet av olika slag. På kort sikt orsakar bestämmelserna dock ett behov att ändra kommunens arbetssätt och praxis, vilket kan leda till administrativa kostnader i kommunerna.

Enligt propositionen ska kommunstrategin ses över minst en gång under fullmäktiges mandattid, dvs. vart fjärde år. Kostnaderna för översynen varierar avsevärt beroende på hur översynen sker. Om man utnyttjar externa experttjänster vid översynen av strategin och om det t.ex. ingår ett omfattande seminariearbete, blir kostnaderna högre än vid konventionell tjänstemannaberedning. Kostnaderna för att se över strategin en gång per fullmäktigeperiod på basis av konventionell tjänstemannaberedning kan uppskattas till ca 1,5 miljoner euro på hela landets nivå.

Det föreslås en ny lagstadgad skyldighet för kommunerna att göra upp ett direktörsavtal. Direktörsavtal har redan gjorts upp i

60 % av kommunerna. I de andra kommunerna innebär skyldigheten delvis ett nytt arbetssätt och en ny avtalskultur. Uppgörandet av direktörsavtal orsakar dock inga stora administrativa eller ekonomiska kostnader.

De förslag som gäller kommunkoncernen bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser. Dock är det möjligt att indirekta ekonomiska konsekvenser uppstår. De indirekta konsekvenserna hänger samman med de klarare målen för ägarstyrningen, avtalsstyrningen och arbetssätten, kraven på sammansättningen i dottersammanslutningarnas styrelser samt att man betonar behovet av sakkunskap i kommunernas verksamhet.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska man i styrelsens sammansättning i kommunernas dotterbolag i mån av möjlighet beakta ett sådant ekonomiskt och affärsekonomiskt kunnande med tanke på bolagets bransch. De sammanträdesarvoden och eventuella årsarvoden som betalas i kommunerna och deras dottersammanslutningar är för närvarande skäliga och t.o.m. väldigt moderata i jämförelse med motsvarande arvoden i privata sektorn. Om man börjar betona sakkunskap inom bolagets bransch, ekonomi och affärsekonomi som utnämningsgrunder till dottersammanslutningarnas styrelser, är det möjligt att kraven åtminstone i en del dottersammanslutningar leder till ett höjningstryck på arvodena.

De ökande kraven på hanteringen av de avtal som gäller produktionen av kommunens service kan också leda till ett större behov av sakkunskap i kommunens organisation, vilket åtminstone i någon mån har en kostnadshöjande effekt. Å andra sidan minskar en större sakkunskap vad gäller uppgörandet och övervakningen av avtal kommunens ekonomiska och operativa risker.

*Ungdomsfullmäktige, råd för personer med funktionsnedsättning och andra påverkansgrupper*

Tillsättandet av ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp och tryggandet av dess verksamhetsförutsättningar kan anses utgöra en ny lagstadgad uppgift för kommunerna. Enligt en utvärdering av basservicen har ca 80 % av kommunerna för närvarande ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga utan att lagen förpliktar till det. Kostnadsuppskattningen utgår från att alla kommuner i enlighet med propositionen har ett fungerande ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp. Enligt propositionen är det dock också möjligt att flera kommuner tillsätter ett gemensamt ungdomsfullmäktige. Kostnaderna för att tillsätta ett ungdomsfullmäktige kan variera betydligt mellan kommunerna. Kommunerna ska besluta bl.a. om antalet ledamöter i ungdomsfullmäktige, dess uppgifter, sammanträdesarvoden, budget samt metoder för påverkan och praktiska arbetssätt samt om vilken arbetstid och arbetsinsats av kommunens tjänsteinnehavare som behövs för att stöda dess verksamhet.

De årliga kostnaderna för tillsättandet av ett ungdomsfullmäktige beräknas uppgå till ca 3 200 000 euro på riksnivå. Kostnadsuppskattningen baserar sig på att det i fortsättningen finns 260 ungdomsfullmäktige. De årliga kostnaderna för deras sammanträden beräknas uppgå till ca 700 000 euro. Det kommunala tjänstearbetet i anslutning till ungdomsfullmäktige beräknas uppgå till ca 0,25 årsverken, vilket motsvarar 2 500 000 euro.

Bestämmelserna som gäller råd för personer med funktionsnedsättning skulle till skillnad från gällande lagstiftning vara förpliktande. Kommunerna kan även inrätta ett gemensamt råd för personer med funktionsnedsättning. De årliga kostnaderna för tillsättandet av ett råd för personer med funktionsnedsättning beräknas uppgå till 4 000 000 miljoner euro på riksnivå. Kostnadsuppskattningen baserar sig på att det i fortsättningen finns 210 råd för personer med funktionsnedsättning. Man kan uppskatta att rådet för personer med funktionsnedsättning skulle vara gemensamt för kommunerna oftare än ungdomsrådet. De årliga kostnaderna för rådets sammanträden beräknas uppgå till ca 1 000 000 euro. Det kommunala tjänstearbetet i anslutning till rådet beräknas uppgå till ca 0,25 årsverken, vilket motsvarar ca 3 000 000 euro.

Bestämmelserna om äldreråd bedöms däremot inte ha motsvarande ekonomiska kon-

sekvenser. Äldreomsorgslagen innehåller redan nu tvingande bestämmelser om äldreråd.

De övriga bestämmelser som gäller rätten till inflytande beräknas inte ha några ekonomiska konsekvenser.

*Förtroendevalda på hel- eller deltid*

Det föreslås att kommunernas möjligheter att välja förtroendevalda på hel- eller deltid regleras i lagen. Till förtroendevalda på hel- eller deltid ska betalas lön, om vars storlek kommunen beslutar. Förtroendevalda på heltid ska dock, liksom borgmästare enligt gällande lag, ha samma rätt till semester, sjukledighet och familjeledigheter som kommunala tjänsteinnehavare. Om kommunerna i större omfattning övergår till förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, kan det alltså öka kommunens löne- och andra kostnader. Bestämmelserna är dock inte tvingande, utan kommunen beslutar själv om införandet av förtroendeuppdrag på hel- eller deltid. I synnerhet i de stora städerna finns redan nu förtroendevalda på hel- eller deltid. Förslaget antas därför inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

*Redogörelse för bindningar*

Enligt förslaget ska redogörelsepliktiga anges i kommunallagen. Skyldigheten gäller kommunens högsta politiska ledning och tjänstemannaledning. Meddelanden om bindningar ska göras till revisionsnämnden, som övervakar att meddelandeplikten följs och sänder meddelandena till fullmäktige för kännedom. Det är fråga om en ny lagstadgad uppgift för kommunen och revisionsnämnden. Redogörelserna om bindningar ska publiceras i det allmänna datanätet. Man bedömer att detta kommer att kräva personalresurser och också orsaka administrativa kostnader i någon mån.

I regel ska redogörelserna för bindningar ges i början av fullmäktigeperioden, och då är också arbetsmängden och resursbehovet för dem störst. Under fullmäktigeperioden lämnas enstaka redogörelser, främst då ledamöter eller föredragande i organen byts ut. Utom av organens antal och storlek påverkas kostnaderna också av antalet föredragande i organet. I varje händelse antas det att kostnaderna på årsnivå blir små.

*Granskning av förvaltning och ekonomi*

Den föreslagna nya uppgiften för revisionsnämnden som gäller redogörelser för bindningar ökar i någon mån revisionsnämndernas uppgifter och därmed också deras kostnader. Dessutom föreslås det att utvärderingsprocessen i revisionsnämnden ska specificeras bl.a. så, att det ska basera sig på en plan och att styrelsen ska ge ett utlåtande till fullmäktige om vilka åtgärder utvärderingsberättelsen föranleder. I de flesta kommuner har detta dock varit praxis också hittills. Dessutom betonas bedömningen av resultaten i revisionsnämndernas verksamhet framöver. Då revisionsnämndens uppgifter och utvärderingsprocessen specificeras kan det bl.a. leda till administrativa förändringar, som i någon mån kan höja kostnaderna.

Enligt propositionen ska minst en av revisorerna i en kommuns dottersammanslutningar vara densamma som i ägarkommunen, vilket i en del kommuner kan föranleda ändringar i hur ordnandet och koordinationen av revisionen bereds. Också hittills har många kommuner i samband med kommunens revisionstjänster också konkurrensutsatt revisionstjänsterna för koncernsammanslutningarna.

Det föreslås att revisorernas rätt till upplysningar ska utvidgas till att omfatta också dottersammanslutningar och stiftelser som hör till koncernen, vilket i någon mån kan öka det administrativa arbetet i samband med informationsplikten i koncernsammanslutningarna.

Konsekvenser för företag och arbetsgivare

I propositionen föreslås det att kommunens organiserings- och produktionsansvar för servicen ska förtydligas. I synnerhet med avseende på EU-rätten ska förhållandet mellan kommunens organiseringsansvar och upphandlingslagstiftningen samt förfaranden för överlåtelse av fastigheter och åläggande att utföra tjänster av allmänt intresse. Vidare fö-

reslås det i propositionen att kommunens möjligheter att bevilja lån, borgen eller andra säkerheter till företag som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska begränsas. Det föreslås inga ändringar i gällande bestämmelser om kommunernas bolagiseringsplikt.

De bestämmelser som nämns ovan bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för företagen. Bedömningen är ändå att man genom att betona ett bemötande som inte snedvrider konkurrensen i kommunens verksamhet indirekt främjar förutsättningarna för företagande och att detta kan gynna företagens ekonomiska ställning.

Bestämmelsen om initiativrätt ska förtydligas så, att också sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Det ska också vara möjligt för kommunerna att ta i bruk den s.k. serviceinitiativmodellen.

Man kan anse att den utvidgade rätten för de förtroendevalda enligt förslaget att få ledigt från arbetet för att delta i sammanträden delvis begränsar arbetsgivarens direktionsrätt. Arbetsgivaren ska dock alltjämt ha rätt att vägra bevilja ledighet om förutsättningarna enligt lagen uppfylls, och ändringen kan alltså inte anses innebära en betydande förändring i förhållande till nuläget ur arbetsgivarens synvinkel. Förslaget innebär heller inga ändringar i arbetstagares rätt till arvode och ersättningar för skötseln av förtroendeuppdrag. Kommunen ska fortfarande betala ersättning för förlorad inkomst till de förtroendevalda enligt arvodesstadgan. För den tiden ska arbetsgivaren inte enligt lag vara skyldig att betala lön eller skillnaden mellan lönen och ersättningen för förlorad inkomst. I kollektivavtalen kan det finnas bestämmelser om skillnaden mellan lönen och den ersättning för förlorad inkomst kommunen betalar. Rättigheten i fråga kan i vissa fall öka arbetsgivarens lönekostnader, om arbetsgivaren är tvungen att skaffa en vikarie eller ordna övertidsarbete.

Förslaget om att förtroendevalda ska ha rätt till ledighet för den tid de sköter förtroendeuppdrag på heltid kan i vissa situationer leda till svåra arrangemang, i synnerhet ur små och medelstora företags synvinkel. Exempelvis fristen på en månad för att anmäla till arbetsgivaren om återgång till arbetet kan i vissa fall innebära utmaningar för arbetsgivaren och en eventuell vikarie som arbetsgivaren anställt. Generellt kan frånvaro orsaka extra administrativt arbete i arbetsgivarnas personaladministration. Ur arbetsgivarens synvinkel kan en ledighet för ett organs mandatperiod ses som rätt lång, bl.a. av skäl som hänger samman med yrkesskickligheten. Arbetsgivaren behöver dock inte erbjuda den som återvänder från ett förtroendeuppdrag samma arbete, utan motsvarande uppgifter som före arbets- eller tjänstledigheten. Detta skapar möjligheter för arbetsgivaren att utveckla sin egen bransch och sina funktioner under tjänste- eller arbetsledigheten. I kommunen kan man på förhand komma överens om arbetstidsarrangemangen för förtroendevalda på deltid, och då kan också arbetsgivarna i god tid på förhand få de uppgifter som behövs för arbetstidsarrangemang och andra åtgärder.

De förslag som gäller de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar bedöms alltså inte ha några ekonomiska konsekvenser för företagen eller annars orsaka betydande förfång för företagen, näringslivet eller arbetsgivarna.

### 4.3 Konsekvenser för kommunernas verksamhet

Tidigareläggandet av fullmäktiges mandattid

I propositionen föreslås ändringar i tidpunkterna för kommunalval och för inledande av fullmäktiges mandattid. Det föreslås att valet flyttas till våren så, att val hålls den tredje söndagen i april. Fullmäktiges mandattid inleds den 1 juni. Då fullmäktiges mandatperiod inleds tidigare kan de nya fullmäktigeledamöterna redan behandla nästa års budget. Då fullmäktiges mandatperiod hittills inletts först vid kalenderårets ingång, har föregående fullmäktige beslutat om budgeten för det första året av fullmäktiges mandatperiod. Den föreslagna ändringen möjliggör att fullmäktige så snart som möjligt efter valet beslutar om målen för kommunens verksam-

het och ekonomi på kort och lång sikt. Hittills har det varit svårt för det gamla fullmäktige att efter valet fatta viktiga beslut som påverkar kommunens framtid.

Då mandatperioden inleds den 1 juni hinner fullmäktige konstituera sig under juni, och det egentliga arbetet kan inledas i början av augusti efter semesterperioden. I huvudsak inleds budgetberedningen på hösten. Då det i synnerhet i de stora städerna är möjligt att tjänstemannaberedningen av budgeten inleds redan på våren blir fullmäktigeledamöterna inte delaktiga i processen från första början. Fullmäktige hinner dock bereda budgeten och också besluta om kommunens skatteprocent, som ska meddelas till skatteförvaltningen senast den 17 november.

Då mandatperioderna för fullmäktige och de organ som väljs av fullmäktige inleds före det nya kalenderåret, delas ansvaret upp för den räkenskapsperiod då bytet av fullmäktigeperiod infaller. Efter kommunalvalet inleds fullmäktiges mandatperiod under pågående räkenskapsperiod, som är kalenderåret. Bokslutet för den räkenskapsperiod som utgår före kommunalvalet bereds av den kommunstyrelse som valts av det tidigare fullmäktige och på motsvarande sätt bereder också den tidigare revisionsnämnden utvärderingsberättelsen. Det nya fullmäktige behandlar dock bokslutet och beviljandet av ansvarsfrihet genast då mandatperioden inleds.

Då fullmäktiges mandatperiod inleds ingår fem månader av mandattiden för de organ det tidigare fullmäktige valt i den pågående mandattiden. Till denna del ska ansvarsfriheten behandlas skilt i fullmäktige för de organ som valts före kommunalvalet och de om valts efter kommunalvalet.

Frågan påverkar inte revisorernas mandatperiod, eftersom den numera inte nödvändigtvis följer fullmäktiges mandatperiod.

Antalet fullmäktigeledamöter

Enligt propositionen ska kommunerna få större rätt att besluta om antalet fullmäktigeledamöter. Kommunen ska kunna besluta om det lagstadgade minimiantalet fullmäktigeledamöter eller om ett större antal. Kommunen har alltså möjlighet att organisera hela sin politiska organisation inklusive fullmäktige enligt lokala förhållanden.

Det är omöjligt att förutspå det faktiska antalet fullmäktigeledamöter, liksom att förutspå röstningsbeteendet och valresultatet i kommande kommunalval. Den följande uppskattningen baserar sig på Rättsregistercentralens kalkyler utifrån kommunalvalsresultatet 2012 och en situation där alla kommuner tillämpar de föreslagna minimiantalen fullmäktigeledamöter. Sannolikt beslutar dock många kommuner om ett större antal fullmäktigeledamöter.

Om alla kommuner beslutar tillämpa exakt de föreslagna minimiantalen fullmäktigeledamöter, minskar antalet fullmäktigeledamöter i fasta Finland med sammanlagt 2034. De 304 fullmäktige i fasta Finland hade 2013 sammanlagt 9 674 ledamöter. Den största förändringen gäller antalet fullmäktigeledamöter i sammanslagna kommuner, där man hittills enligt kommunstrukturlagen kunnat avvika från det antalet ledamöter som anges i kommunallagen.

Också fördelningen av ansvarsposter mellan partierna förändras. I kommunerna i fasta Finland valdes vid kommunalvalet 2012 fullmäktigeledamöter från 10 partier och flera valmansföreningar samt gemensamma listor. I tabell 3 presenteras förändringarna i den nuvarande fördelningen mellan partierna, om alla kommuner hade bildat fullmäktige med de föreslagna minimiantalen ledamöter utifrån kommunalvalsresultatet 2012. De flesta partiers fullmäktigeplatser hade minskat med ca 20 %.

Tabell 3. Inverkan av minimiantalet fullmäktigeledamöter på antalet fullmäktigeledamöter per parti

| Parti | Valda fullmäktigeledamöter i kommunalvalet 2012 | De föreslagna minimitalens inverkan på antalet fullmäktigeledamöter, förändring, antal | De föreslagna minimiantalens inverkan på antalet fullmäktigeledamöter, förändring % |
|---|---|---|---|
| C | 3 077 | -698 | -23 % |
| SAML | 1 735 | -353 | -20 % |
| SDP | 1 729 | -334 | -19 % |
| SANNF | 1 195 | -252 | -21 % |
| VF | 640 | -126 | -20 % |
| SFP | 480 | -90 | -19 % |
| GRÖN | 323 | -57 | -18 % |
| KD | 300 | -79 | -26 % |
| FKP | 9 | -1 | -11 % |
| ÖVRIGA | 186 | -43 | -23 % |

Antalet partier och grupperingar i fullmäktige varierar mycket mellan kommunerna. För närvarande består fullmäktige som minst av endast två partiers medlemmar och som mest av tio olika partier och grupperingar. Om alla kommuner väljer det föreslagna minimiantalet fullmäktigeledamöter, minskar antalet partier med representation i fullmäktige i 82 kommuner. I de flesta kommuner minskar antalet partier med ett.

I fasta Finland fanns 2013 sammanlagt 88 kommuner där ett parti innehade enkel majoritet, dvs. mer än hälften av fullmäktigeplatserna. De utgör en knapp tredjedel av Finlands kommuner. Centern i Finland innehar enkel majoritet i 77 och Svenska Folkpartiet i tio kommuner. Om alla kommuner beslutar välja det föreslagna minimiantalet fullmäktigeledamöter, minskar antalet fullmäktige med enkel majoritet inte utifrån resultatet i kommunalvalet 2012. Svenska Folkpartiet skulle fortfarande ha enkel majoritet i samma tio kommuner som hittills. Centern i Finland skulle behålla sin enkla majoritet i 77 kommuner och dessutom få enkel majoritet i elva nya fullmäktige. Centern i Finland skulle då ha enkel majoritet i 88 kommuner.

Förslag som gäller kommunens organ

Enligt propositionen ska de alternativa modellerna för kommunens politiska organisation och ledning betonas tydligare än hittills i kommunallagen. Modellerna syftar till att stärka det politiska ledarskapet i kommunerna och betona de förtroendevaldas roll i beslutsfattandet. Bestämmelserna är av möjliggörande karaktär, dvs. kommunen beslutar om och till vilka delar man tillämpar dem.

Om kommunen så önskar kan den främja ett demokratiskt beslutsfattande också på andra sätt, t.ex. genom att utse förtroendevalda på heltid. I propositionen föreslås att förtroendeuppdrag på hel- och deltid möjliggörs i lag. Propositionen innebär inga nya skyldigheter. I synnerhet i de stora städerna finns redan nu förtroendevalda på hel- eller deltid. Med stöd av bestämmelsen kanske man också i andra kommuner tar i bruk förtroendeuppdrag på hel- eller deltid. Det kan göra förtroendeuppdrag mer attraktiva allmänt taget. Likaså kan det öka kommuninvånarnas intresse för kommunalpolitik, då kommunen har tydliga politiska ledare.

I propositionen föreslås det att fullmäktige under pågående mandatperiod ska kunna avsätta ordförandena för fullmäktige och för de organ fullmäktige väljer på grund av bristande förtroende. Det innebär ett nytt slags, mer

flexibel verksamhetskultur. Hittills har fullmäktige varit tvunget att avsätta hela organet även om misstroendet endast gällt presidiet, och det har inte alls varit möjligt att avsätta fullmäktiges presidium utan deras eget medgivande. I och med bestämmelsen betonas organets presidiums ansvar och roll för att säkra ett fungerande beslutsfattande i organet.

Även gällande lag ger möjlighet att tillsätta delområdesorgan och ordna förvaltning för ett delområde i kommunen. Också i fortsättningen ska kommunerna kunna besluta om tillsättande av delområdesorgan. Konsekvenserna på längre sikt beror på i vilken utsträckning kommunerna framöver inrättar organ och hurudana uppgifter och resurser organen får. De föreslagna bestämmelserna om uppgifterna för delområdesorgan stöder och förbättrar också växelverkan mellan de befintliga delområdesorganen och kommunerna, organens aktiva roll i utvecklingen av sitt område samt deras möjligheter att påverka behandlingen av ärenden i kommunen redan i beredningsskedet. Organens beslutanderätt i övrigt är beroende på vilka närmare uppgifter kommunen bestämmer för dem i förvaltningsstadgan. På så sätt kan kommunen också besluta om organens ekonomiska beslutanderätt. Samtidigt blir det möjligt att säkerställa att organen har en tydlig ställning i förhållande till andra organ och se till att de har verksamhetsförutsättningar och vettiga uppgifter. Då uppgifterna definieras i förvaltningsstadgan underlättas också bedömningen av vilka resurser och budgetanslag organen behöver samt blir det möjligt att avtala om praktiska arrangemang och arbetssätt för växelverkan mellan delområdesorganen och andra organ och tjänsteinnehavare i kommunen.

Förslag som gäller ledningen av kommunen

Det föreslås att i kommunallagen tas in en ny bestämmelse om kommunstrategin, i vilken fullmäktige ska definiera de strategiska långsiktiga mål som genomsyrar all kommunens verksamhet. Kommunstrategin ska vara fullmäktiges viktigaste redskap i den långsiktiga styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Genom bestämmelsen stärks det strategiska ledarskapet i kommunen som helhet samt effektiveras ledningen av kommunens beslutsfattande, planering och utveckling. Vidare är det med hjälp av strategin möjligt att förmå kommunens olika organ och sektorer att arbeta mot samma mål.

Avsikten är att i bestämmelsen om kommunstrategin samla alla ålägganden om strategisk planering i kommunen till en samordnad helhet. Hittills har kommunerna gjort upp flera olika strategier, t.ex. servicestrategier, näringslivsstrategier, personalstrategier och sektorsstrategier. I fortsättningen ska kommunerna endast ha en kommunstrategi. I bestämmelsen om kommunstrategin ska de synvinklar lyftas fram, som kommunen borde beakta då den gör upp sin strategi. Avsikten är inte att kommunerna i sitt strategiarbete ska koncentrera sig på att tekniskt svara just på punkterna i bestämmelsen, utan att strategin ska innefatta de synvinklarna i form av större sakhelheter. Annars är risken att kommunstrategin blir svår att styra och endast gäller hur den lagstadgade servicen ska ordnas och inte längre några visioner för kommunens framtid eller tyngdpunkter eller prioriteringar för verksamheten. Ett bra strategiskt ledarskap i kommunen konkretiserat i en bred dialog om och ett brett godkännande av kommunstrategin, i dess betydelse i kommunens sektorers, enheters och enskilda medarbetares dagliga arbete samt i att riktigheten i och genomförandet av målen i strategin följs upp och utvärderas.

I propositionen föreslås vidare att rollen för kommunstyrelsens ordförande ska definieras i lag. Kommunstyrelsens ordförande leder det politiska samarbetet. I bestämmelsen förtydligas arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen, och i synnerhet mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Dock fastställs kommunstyrelsens ordförandes uppgifter inte på detaljnivå i lagförslaget. Då det faktiska ledarskapet ser olika ut i olika kommuner, bör kommunerna ha rätt att avtala på detaljnivå om ledarskapsrollerna, praxis och uppgifter utifrån sina egna behov och sin ledarskapskultur.

I propositionen föreslås en skyldighet för kommunen att göra upp ett direktörsavtal med kommundirektören. Kommunernas ledarskaps- och verksamhetskulturer är olika. I en del kommuner har man inte sett något behov av direktörsavtal, eller endast behandlat frågor som gäller kommundirektörens arbete och utvärderingen av det i direktörsavtalet. I fortsättningen skapar direktörsavtalet goda verksamhetsförutsättningar för kommundirektören och preciserar arbetsfördelningen med den politiska ledningen. I direktörsavtalen tydliggörs också att det är möjligt att betala avgångsvederlag till kommundirektörer. Den offentliga spekulationen om dem avtar. Skyldigheten att göra upp direktörsavtal kan också inverka positivt på rekryteringen av kommundirektörer.

Ägarstyrning och andra förslag som gäller kommunkoncernen

De föreslagna bestämmelserna syftar till tydligare ansvars- och kompetensfördelning i hela kommunkoncernens ledning. Man kan anta att en starkare ägarstyrning gör kommunkoncernens verksamhet mer effektiv som helhet. Åtminstone i en del kommuner förutsätter förslagen att förvaltningsstadgan ändras, man gör upp principer för ägarstyrningen och koncerndirektiv eller åtminstone att de befintliga direktiven och principerna ses över. Sannolikt blir kommunerna också tvungna att se över sin interna praxis för rapportering och uppföljning.

Då principerna för ägarstyrningen utsträcks till att omfatta hela kommunens verksamhet och ansvaret för uppgörande och övervakning av avtal förtydligas behövs sannolikt också större juridisk sakkunskap åtminstone i de minsta kommunerna, som hittills inte utan vidare haft någon som helst juridisk sakkunskap inom den egna organisationen. För att överföra kommunens strategiska mål i verksamheten till kommunens dotter- eller intressesammanslutningar krävs också en fungerande förhandlingskultur och förhandlingsförmåga. Sannolikt krävs det ändringar i arbetssätten för att förmå avtalen om grundande, bolagsordningarna och delägaravtalen att stöda kommunens strategiska mål.

Föreslagen innebär ändringar i sättet att utse personer och förutsätter sannolikt att utnämningsbesluten bereds mer detaljerat än tidigare. Åtminstone i en del kommuner kräver också beredningen av kommunens ägarpolitiska ställningstaganden en grundligare beredning än tidigare.

Förslaget kan också leda till att styrelseplatserna i dotterbolagens styrelser åtminstone i de minsta kommunerna koncentreras till vissa personer med sakkunskap inom ekonomi och affärsekonomi.

Ett syfte med propositionen är att effektivera ägarstyrningen i dottersammanslutningarna. Avsikten är att knyta dotterbolagens verksamhet och ekonomi närmare till kommunernas och samkommunernas strategier. I en del situationer kan det bli nödvändigt att se över bolagsordningarna och det kan också påverka befogenheterna för dotterbolagens ledning.

Förslaget innebär att kommunens ägarroll stärks och medvetenheten om tillgängliga styrmedel förbättras.

Förslag som gäller rätten att delta för kommunens invånare

Genom de förslag som gäller kommuninvånarnas rätt att påverka skapas förutsättningar för en bättre växelverkan mellan kommunen och dess invånare samt för större öppenhet och bättre kundfokus redan vid beredningen av ärenden. Så styrs kommunerna till att beakta förändrade behov att delta samt främjas ibruktagandet av mångsidiga och verkningsfulla former för deltagande. De föreslagna bestämmelserna är i huvudsak av möjliggörande karaktär, vilket i sin tur ger kommunerna tillräcklig prövningsrätt bl.a. gällande vilka former för deltagande som används. Också i fråga om tvingande bestämmelser (bl.a. om ungdomsfullmäktige) kan man anse att kommunerna ges tillräcklig rätt att besluta om det praktiska genomförandet utifrån lokala förhållanden.

Förslaget i propositionen att rösträtten vid val och folkomröstningar ska utsträckas till att omfatta anställda hos Europeiska unionen och internationella organisationer samt deras familjemedlemmar som föreslås i propositio-

nen förutsätter mindre ändringar i Befolkningsregistercentralens befolkningsdatasystem. Då rösträttsregister görs upp inför val eller folkomröstningar ska grunderna för rösträtten kunna konstateras automatiskt utifrån befolkningsdatasystemet. I befolkningsdatasystemet ska det finnas möjlighet att registrera uppgifter om att någon är anställd hos en internationell organisation eller en sådan persons familjemedlem, som särskilt meddelat om sin önskan att utöva sin rösträtt vid kommunalval. I stället för personens hemort antecknas i rösträttsregistret rösträttskommunen, dvs. den kommun där den bostad finns som personen uppgett för magistraten.

Med hjälp av automatisk databehandling kan man garantera att förutsättningarna för rösträtt utreds, att rösträttsregistret är pålitligt och att en persons anmälan om önskan att rösta är i kraft tills vidare i alla kommunalval om inte anmälan återtas eller personen annars inte längre uppfyller förutsättningarna för rösträtt (t.ex. om personen flyttar från Finland). Enligt befolkningsregistercentralens bedömning kostar de förändringar i datasystemen som registrering av speciella förutsättningar för rösträtt förutsätter sammanlagt 70 000 euro. I praktiken kan ändringen öka arbetsmängden något framför allt i Helsingfors, Västra Nylands och Östra Nylands magistrater. Eftersom förslaget gäller ett mycket litet antal personer, får det dock inga andra betydande ekonomiska eller administrativa konsekvenser.

Kommunens skyldighet att i förvaltningsstadgan föreskriva om behandlingen av initiativ till folkomröstning och om den information som ska ges till initiativtagaren kan öka det administrativa arbetet i en del kommuner. Eftersom motsvarande bestämmelser redan ingår i Finlands Kommunförbunds modellförvaltningsstadga och därmed i många kommuners förvaltningsstadgor, innebär förslaget ingen stor förändring i de flesta kommuner. Skyldigheten behövs dock, eftersom den förbättrar initiativtagarens rätt till information och därigenom gör initiativ mera användbara samt ökar initiativsystemets betydelse som redskap för medborgaraktivitet. De faktorerna kan öka intresset för det politiska beslutsfattandet och förhindra politisk alienation. Skyldigheten ger också kommunerna rätt att välja sådana praktiska behandlingsmetoder som är ändamålsenliga. I allt fler kommuner sänker man ytterligare tröskeln för att väcka initiativ, t.ex. genom elektroniska initiativmallar på kommunens webbplats. Också den kostnadsfria tjänsten invånarinitiativ.fi, som justitieministeriet lanserat, gör det lättare att väcka initiativ och kan ur kommunernas synvinkel bidra till att minska det administrativa arbetet. Tjänsten har snabbt fått många användare bland kommunerna och via den har redan mer än 330 initiativ väckts.

Om det antalet initiativ till folkomröstningar ökar betydligt, kan det administrativa arbetet i kommunerna öka. Det administrativa arbetet kan också öka något till följd av att den som fyllt 15 år ska få ta initiativ till en folkomröstning. För initiativ där behandlingströskeln (4 %) överskrids kan det bli krångligare att kontrollera antalet personer som har rätt att väcka initiativ, eftersom initiativtagarna inte längre behöver ha rösträtt.

En eventuell ökning av antalet initiativ till folkomröstning kan leda till att folkomröstningar ordnas allt oftare, vilket givetvis ökar kostnaderna för arrangemangen. Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bereda en möjlighet att ordna folkomröstningar i samband med val och elektroniskt. Dessa faktorer bedöms minska kostnaderna för att ordna omröstningar. De kan också öka kommunernas vilja att ordna folkomröstningar, vilket i så fall förbättrar invånarnas möjligheter till direkt deltagande.

I propositionen åläggs kommunerna att se till att centrala dokument rörande kommunens verksamhet är tillgängliga i det allmänna datanätet. Detta kan i någon mån orsaka kommunerna tilläggsarbete med tekniskt och administrativt underhåll till den del de dokument som nämns i propositionen inte redan ligger ute på nätet. I fortsättningen blir det antagligen lättare att hålla informationen uppdaterad. Då dessutom nästan alla kommuner i praktiken redan nu använder sådana datasystem som möjliggör att dokument hålls tillgängliga elektroniskt, förutsätter skyldig-

heten inga förändringar i de datasystem kommunerna använder.

Förslag som gäller de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar

I propositionen föreslås en ny rättighet för förtroendevalda på hel- eller deltid. Enligt gällande kommunallag är de förtroendevaldas rätt till ledighet från sitt arbete eller sin tjänst för att sköta förtroendeuppdrag mycket begränsad. Vissa branschers kollektivavtal innehåller bestämmelser om saken. Sannolikt kommer antalet förtroendeuppdrag på hel- eller deltid att öka i framtiden. Då kommunen kan besluta om att införa dem, är det dock endast möjligt att uppskatta konsekvenserna på ett allmänt plan.

Ur enskilda förtroendevaldas perspektiv kan förslagen underlätta skötseln av förtroendeuppdrag och förbättra underlätta att kombinera förvärvsarbete och förtroendeuppdrag. På längre sikt kan detta påverka den sociala representativiteten bland de förtroendevalda, jämställdheten mellan kvinnor och män, göra förtroendeuppdrag mer attraktiva och ge skapa mer jämlika möjligheter för personer i olika livssituation och anställda inom olika sektorer. Bestämmelsen har också en vidare betydelse för att främja fullmäktigearbetet och den kommunala demokratin.

Arbetsgivaren ska inte kunna vägra att bevilja en förtroendevald på heltid tjänst- eller arbetsledighet. Ur arbetsgivarens synvinkel skapar förslagen behov av vikariearrangemang. I de flesta kommuner väljs presidiet för organets hela mandatperiod. Om presidiet däremot väljs t.ex. för ett år åt gången, ska man kunna få tjänste- eller arbetsledighet endast för den tiden. Man vet dock på förhand vilken tid vikariebehovet gäller.

Eftersom den föreslagna rätten att återvända till arbetet efter en anmälningstid på en månad endast ska gälla då ett förtroendeuppdrag upphör till följd av återkallande eller förlust av valbarhet, blir avbrott i tjänste- eller arbetsledigheten sällan aktuellt.

Vid tjänste- eller arbetsledighet för förtroendevalda på deltid ska en arbetsgivare som vägrar ha vägande skäl som hänger samman med arbetet. Dock ska man avtala med arbetsgivaren om ledigheten, eftersom ett förtroendeuppdrag på deltid kan skötas med väldigt olika arbetstidsarrangemang och det därför kan ara svårare att ordna vikarier än för en person som är helt ledig från arbetet.

Enligt propositionen är utgångspunkten att de förtroendevalda ska ha rätt till ledighet från arbetet för att delta i sammanträden, vilket inte som enligt gällande lag förutsätter att man kommer överens särskilt med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan dock vägra att ge ledighet, om arbetsgivaren inte har fått information om den behövliga ledigheten minst 14 dagar före dagen för sammanträdet och arbetsgivaren för sin vägran har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Om ledighet för annan skötsel av förtroendeuppdrag ska de förtroendevalda alltjämt komma överens med arbetsgivaren, som inte behöver ha vägande skäl för att vägra. I fortsättningen jämställs också fullmäktigegruppernas sammanträden med annan skötsel av förtroendeuppdrag. Fullmäktigegrupperna ska fortfarande inte vara officiella organ som sköter offentliga uppgifter, men deras verksamhetsförutsättningar förbättras delvis då de räknas som annan skötsel av förtroendeuppdrag.

Ur de förtroendevaldas perspektiv är möjligheterna för personer inom olika uppgifter och sektorer och i olika livssituationer att utföra förtroendeuppdrag. Ur arbetsgivarnas perspektiv kan förändringen inte i praktiken anses vara betydande, eftersom arbetsgivaren inte heller enligt gällande lag enligt huvudregeln har rätt att vägra bevilja ledighet för deltagande i sammanträden. Eftersom man vanligen beslutar om organens sammanträdestider i god tid, blir det tillräckligt med tid att organisera arbetsturerna och i praktiken ofta mer än de föreslagna 14 dygnen. Oftast hålls sammanträden för förtroendevalda också på sådan tid att de för de flesta inte förutsätter några speciella arrangemang med arbetsgivaren.

Vidare påverkas de förtroendevaldas ställning av kravet på medgivande till skötseln av förtroendeuppdrag, nya begränsningar i valbarheten, rätten att återkalla uppdraget för ett organs presidium samt preciserade bestämmelser om rätt till upplysningar.

Förslag som gäller kommunens verksamhet på marknaden

Kommunerna har börjat organisera sina funktioner i form av aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser eller åtminstone ta ställning till om de framdeles ska sköta uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden eller utträda från marknaden. Bolagiseringsskyldigheten gäller både verksamhet som nu bedrivs i form av affärsverk och ämbetsverk. En del av de nuvarande kommunala affärsverken kan också fortsätta sin verksamhet utan bolagiseringsskyldighet. I praktiken övergår kommuner och samkommuner till att sköta uppgifter i bolagsform. Det viktigaste förändringen gäller energi- och hamnfunktioner.

Den föreslagna bestämmelsen, genom vilken kommunens rätt att bevilja lån, borgen eller andra säkerheter för annans skuld eller annan förbindelse begränsas, minskar kommunernas risktagande och begränsar det näringspolitiska handlingsutrymmet. Enligt Statistikcentralens verksamhet- och ekonomistatistik för 2011 uppgick borgensförbindelserna inom kommunkoncernerna till ca 6 miljarder euro och utanför kommunkoncernerna till ca 950 miljoner euro. Sammanlagt uppgick kommunens borgensförbindelser till nästan 7 miljarder euro. De flesta kommuner har större borgensansvar för sammanslutningar inom kommunkoncernen, medan mindre kommuners borgensåtaganden ofta gäller sammanslutningar utanför kommunkoncernen. De största borgensbeloppen per invånare förekommer i små kommuner, av vilka mångas befolkning åldras relativt snabbt. Man kan anse att borgensförbindelserna utgör en betydande ekonomisk risk för de kommunerna. Den föreslagna bestämmelsen underlättar det kommunala beslutsfattandet och förenhetligar praxis gällande borgensförbindelser och lån.

Finnvera Abp:s finansiering till små och medelstora företag riktar sig i stor utsträckning till samma företag som kommunernas externa borgensåtaganden. Problemen med kommunernas borgensverksamhet gäller bristande kontinuitet, bristfällig riskhantering och dålig kännedom om bestämmelserna om statligt stöd.

Bestämmelserna om överlåtelse eller uthyrning av kommunens fastigheter bedöms inte ha några konsekvenser för kommunernas ekonomi eller kännbart öka kommunernas administrativa arbete, eftersom de till sitt innehåll motsvarar den EU-rätt som också hittills varit bindande för kommunerna. De nuvarande bestämmelserna är dock utspridda och svåra att hitta och därför är kännedomen om dem dålig. En uttrycklig bestämmelse om förfarandet förtydligar kommunernas arbetssätt och ökar transparensen i beslutsfattandet. De kan i sin tur leda till en minskning i antalet besvär.

### 4.4 Konsekvenser för miljön

Propositionen har inga direkta konsekvenser för miljön. Enligt propositionen hör det till kommunens uppgifter att främja invånarnas välfärd samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Avsikten är att betona att också miljöaspekter och verksamhetens långsiktiga hållbarhet ska beaktas i kommunens verksamhet.

T.ex. kommunens beslut om planläggning, planering och ordnande av kollektivtrafiken, vatten- och avloppsvattentjänster och avfallshantering har betydande miljökonsekvenser. Samhällsstrukturens utveckling inverkar väsentligt på miljöns kvalitet, servicen till invånarna och näringslivets funktion. Kommunens beslut inom olika sektorer har vidsträckta konsekvenser för människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel.

Kommunallagens bestämmelser om kommunikation och handlingars elektroniska tillgänglighet kan ha små positiva miljökonsekvenser, eftersom bl.a. elektroniska kanaler för påverkan och fakta som är tillgängliga i det allmänna datanätet främjar e-tjänster och därigenom i någon mån kan minska behovet av transporter och dokument i pappersform.

### 4.5 Samhälleliga konsekvenser

Sociala konsekvenser

De förslag som gäller kommuninvånarnas rätt att delta stärker möjligheterna att delta i och påverka utvecklandet av kommunen och den egna närmiljön för kommuninvånare, dem som utnyttjar tjänsterna samt organisationer, sammanslutningar och stiftelser med verksamhet i kommunen. Genom förslagen moderniseras de metoder för direkt påverkan som redan används och skapas möjligheter att utnyttja dem i större utsträckning än tidigare i hela kommunens verksamhet. Vidare föreslås att det föreskrivs i lag om en del nya metoder för deltagande, i syfte att uppmana kommunerna att ta dem i bruk.

En del av de föreslagna bestämmelserna är tvingande, vilket kan anses nödvändigt med tanke på det praktiska genomförandet av rätten att delta och påverka och för att stärka jämlika möjligheter till deltagande. Propositionens mer långtgående konsekvenser är i hög grad beroende på i vilken mån kommunerna tar i bruk de metoder för påverkan lagen möjliggör och hur de tillämpas i olika kommuner. Förslagen kan bidra till att öka växelverkan mellan kommuninvånarna och kommunen samt stärka medborgarsamhället, invånarnas verksamhetsmöjligheter och den representativa demokratin. De kan närma beslutsfattandet till kommuninvånarna samt öka utnyttjandet av brukar- och erfarenhetsbaserad information i beredningen och beslutsfattandet och invånarnas kännedom om besluten och deras konsekvenser. På längre sikt kan förslagen också bidra till att stärka invånarnas förtroende för kommunens verksamhet samt för politiskt och annat beslutsfattande, vilket t.ex. kan ha betydelse för röstningsaktiviteten.

Genom de förslag som gäller initiativrätten sänks tröskeln för att väcka initiativ. Också möjligheterna för invånare i olika åldrar, dem som utnyttjar tjänsterna samt sammanslutningar och stiftelser med verksamhet i kommunen att väcka och stöda initiativ samt påverka utvecklingen av kommunen och den egna närmiljön förbättras.

Genom bestämmelserna om kommunikation och elektroniskt tillgängliga handlingar främjas en öppen och kundorienterad förvaltning och beredning samt information ur olika invånar- och språkgruppers perspektiv. De föreslagna ändringarna främjar också invånarnas tillgång till omfattande information om kommunens verksamhet till den del den gäller tjänster eller ärenden under beredning som är väsentliga ur invånarnas synvinkel. Via det kan förslagen påverka invånarnas möjligheter att bättre än hittills påverka utvecklandet av kommunen och den egna närmiljön. De stöder också en förändring i riktning mot en öppnare förvaltningskultur. Ur de enskildas perspektiv är det viktigt att förvaltningen fungerar effektivt och att de kommunikationssätt som tillämpas i beslutsfattandet är fungerande, flexibla och transparenta.

Också genom att ta i bruk delområdesorgan kan man stärka närdemokratin och möjligheterna att delta i det kommunala beslutsfattandet för invånare som bor i olika delar av kommunen. Det kan också innebära att olika delområdens invånares åsikter bättre når beslutsfattandet samt en bättre växelverkan mellan delområdets invånare och kommunen. Bestämmelserna kan också främja en mer enhetlig praxis mellan delområdesorgan i olika kommuner, och därmed jämlikheten mellan olika kommuners invånare.

Genom kommunstrategin stärks ett mer systematiskt förhållningssätt också till invånarnas deltagande och påverkan i kommunens beslutsfattande. Bestämmelserna ger bättre förutsättningar att behärska metoderna och förfarandena för deltagandena som helhet och som en del av kommunens strategiska planering. En långsiktig utvärdering av möjligheterna att påverka där olika befolkningsgrupper och verksamhetssektorer beaktas kan förtydliga möjligheterna och utvecklingsbehoven gällande deltagande på kommunnivå, både ur kommunens och invånarnas perspektiv.

Genom de bestämmelser som gäller förutsättningarna för förtroendevalda kan enskilda förtroendevaldas ställning och möjligheter att kombinera arbete och privatliv förbättras, vilket kan göra förtroendeuppdrag mer at-

traktiva. Då enskilda förtroendevaldas ställning förbättras torde också det representativa systemet med förtroendevalda och det politiska ledarskapet i vidare mening stärkas i kommunen. På längre sikt torde detta också leda till en bättre social representativitet bland de förtroendevalda.

De förtroendevaldas omfattas av flera olika bestämmelser för att trygga öppenheten och objektiviteten i beslutsfattandet och stärka kommuninvånarnas förtroende för beslutsfattarna. Genom skyldigheten att redogöra för bindningar stärks den offentliga kontrollen av jävsbedömningen, eftersom kommuninvånare och andra förtroendevalda utifrån redogörelserna kan bedöma vilka bindningar som påverkar ett eventuellt jäv. I övrigt har de förtroendevalda enligt huvudregeln själva varit skyldiga att beakta och meddela om jäv vid behandlingen av ett ärende. Också genom bestämmelserna om valbarhet i kommunallagen och bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen främjas öppenheten i beslutsfattandet. Den som är på förslag till ett förtroendeuppdrag ska på begäran av organet lägga fram en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes valbarhet.

De föreslagna nya bestämmelserna om redogörelse för bindningar innebär att de förtroendevalda inom vissa gränser offentliggör saker som hör till deras privatliv. Därför kan kravet på redogörelse för bindningar i någon mån göra förtroendeuppdrag mindre attraktiva.

Konsekvenser för människorna

Propositionen bedöms ha positiva konsekvenser för förverkligandet av de språkliga rättigheterna. I den föreslagna hänvisningsbestämmelsen i paragrafen om förvaltningsstadgan betonas vikten av att beakta de språkliga rättigheterna då förvaltningsstadgan görs upp, vilket kan bidra till att de förverkligas i kommunens förvaltning. Vidare betonas kommunens skyldighet att förverkliga de språkliga rättigheterna enligt språklagen och lagstiftningen om olika tjänster i propositionens motiveringar. I de ändringar som föreslås i språklagen, och som gäller organ i modellen med en ansvarig kommun samt samkommunsstämman och samkommunsfullmäktige i samkommuner, förtydligas de förtroendevaldas rätt att använda sitt eget språk i den ansvariga kommunens organ samt att få protokoll och föredragningslistor på sitt eget språk.

De föreslagna ändringarna förbättrar möjligheterna att delta och påverka för unga under 18 år och ger en bättre kanalisering av de ungas åsikter till kommunens verksamhet, beredning och beslutsfattande i stort. Ändringarna ger möjligheter att utveckla delaktigheten för barn och unga i kommunerna. Vidare skapas mer jämlika möjligheter till deltagande för unga i olika kommuner. I synnerhet blir de lagstadgade formerna för deltagande för under 18-åringar mer mångsidiga. Genom propositionen främjas ett större utnyttjande av former för direkt deltagande, eftersom åldersgränsen för att ta initiativ till folkomröstningar sänks till 15 år.

Genom propositionen förbättras möjligheterna att delta i och påverka den egna boendekommunens ärenden för anställda hos Europeiska unionen och internationella organisationer som bor i Finland, vilket kan antas göra att de trivs bättre i Finland.

Genom att man i lagen betonar ett klart språk och beaktandet av olika invånargrupper vid kommunikation och information främjas medborgarnas möjligheter att förstå och påverka kommunala ärenden. Så skapas mer jämlika möjligheter att delta och främjas bl.a. deltagandet för kommuninvånare i olika ålder och för invandrare.

Konsekvenser för könen

I samband med kommun- och servicestrukturreformen gjordes en relativt bred undersökning (ARTTU), i vilken också reformens konsekvenser för jämställdheten mellan könen undersöktes. I Arttu-undersökningen framkom att det finns skäl att bedöma konsekvenserna för könen av reformer som rör kommunerna åtminstone ur tre synvinklar: konsekvenser för kommunernas personal och dem som utnyttjar kommunens tjänster samt för respektive köns delaktighet i det kommunala beslutsfattandet. Den möjlighet att till-

sätta färre fullmäktigeledamöter än hittills som föreslås i propositionen kan leda till att kvinnor förlorar platser i kommunernas förtroendeorgan.

Å andra sidan främjar de föreslagna ändringarna som gäller förtroendevaldas rätt till ledighet från arbetet för skötseln av förtroendeuppdrag och rätt till tjänste- eller arbetsledighet också jämlika möjligheter för kvinnliga och manliga förtroendevalda att kombinera förtroendeuppdrag, arbete och familjeliv.

Konsekvenser för informationssamhället

Ett mål med regeringens proposition är att främja utnyttjandet av elektroniska arbetssätt i det kommunala beslutsfattandet. Genom propositionen utökas kommunernas prövningsrätt i fråga om olika arbetssätt och teknologier samt undanröjs hinder för att utveckla elektronisk förvaltning. Propositionens konsekvenser för informationssamhället gäller i synnerhet elektroniska metoder för sammanträden och beslutsfattande samt växelverkan mellan kommunen och dess invånare. Den nya kommunallagen innebär nya skyldigheter för kommunerna främst när det gäller att lägga ut beskrivningar av kommunernas verksamhet samt uppgifter om beredningen av beslut i det allmänna datanätet.

I samband med beslut som fattas i kommunerna kommer den nya kommunallagen att medverka till att både det kommunala beslutsfattandet och växelverkan mellan kommunen och dess invånare i allt högre grad sker på nätet. Det förutsätter att kommunerna säkerställer att beslutsfattarna och kommuninvånarna har tillräckligt kunnande för att utnyttja datasystem och utrustning för elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsfattande. En förutsättning är också, att dataförbindelserna är funktionssäkra och över huvud taget tillgängliga.

Genom skyldigheten att offentliggöra uppgifter i det allmänna datanätet främjas medborgarnas grundläggande rättigheter, öppenheten och transparensen i förvaltningen samt bättre möjligheter att delta och påverka för kommuninvånarna. Publiceringen av uppgifter stöder också återanvändningen av information. Eftersom alla kommuner redan nu har webbplatser orsakar kraven inte kommunerna någon betydande merkostnad, i synnerhet om de existerande tjänsterna uppfyller de krav som ställs på uppgifter från myndigheter. Då uppgifter ska publiceras i det allmänna datanätet krävs det att kommunen planerar publiceringen samt hanterar uppgifterna i enlighet med offentlighetslagen och personregisterlagen. Då kommunen publicerar uppgifter bör den också försäkra sig om webbplatsens funktionsduglighet och användbarhet. Då uppgifter publiceras bör man säkra hinderfri tillgänglighet till tjänsterna.

Genomförandet av de bestämmelser som möjliggör elektroniska sammanträdesmetoder och elektroniskt beslutsfattande förutsätter att kommunerna skaffar datasystem med de funktioner som behövs eller tar i bruk sådana funktioner i existerande system. Enligt vissa bedömningar använder ca hälften av de finländska kommunerna system som möjliggör elektroniska sammanträden. Det bör ytterligare specificeras hur omröstningar vid elektroniska sammanträden ska genomföras så att valhemligheten tryggas.

Regeringens proposition har inga betydande direkta konsekvenser för IKT-företagens verksamhet. Indirekt kommer propositionen dock att ha positiva konsekvenser för företagen i branschen, eftersom utnyttjandet av elektroniska arbetssätt i kommunernas verksamhet kommer att öka på sikt.

Konsekvenser för den regionala utvecklingen

Propositionen har inga betydande direkta konsekvenser för den regionala utvecklingen. Konsekvenserna beror i hög grad på hurudana lösningar och arbetssätt kommunerna inför med stöd av lagen. Kommunallagen möjliggör kommunvisa lösningar inom förvaltning, ledning och deltagande, och kommunerna alltså beakta den egna verksamhetsmiljön och de lokala behoven.

Man kan anta att den kommunstrategi som enligt propositionen ska stöda en långsiktig helhetsplanering av kommunens verksamhet får positiva konsekvenser för främjandet av invånarnas välfärd och utvecklandet av servicen. Också de bestämmelser som stärker den ekonomiska bärkraften, såsom skyldig-

heten att täcka underskott samt att utvärderingsförförandet utsträcks till att omfatta samkommuner, skapar förutsättningar att ordna tjänster också på längre sikt. Vidare skapar ett brett, framsynt strategiarbete och ekonomistyrningen förutsättningar för en målmedveten näringspolitik i kommunen och kan få positiva konsekvenser för kommunens dragningskraft och styrkor också ur näringslivets perspektiv.

Genom kommunallagspropositionen stärks kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka och ökas öppenheten i förvaltningen. Syftet är också att främja ibruktagandet av elektroniska arbetssätt. Genom dessa förslag främjas jämlika möjligheter att delta för kommuninvånare som bor i olika delar av kommunen. Möjligheten att tillsätta nämnder eller direktioner för delområden för att förbättra möjligheterna att påverka för invånarna i kommunens delområden ger också bättre möjligheter att beakta olika kommundelars särdrag.

## 5 Beredningen av propositionen

### 5.1 Beredningsskeden

Finansministeriet tillsatte i september 2010 ett projekt för att kartlägga en totalreform av kommunallagen. Arbetsgruppen skulle kartlägga behoven att revidera kommunallagen och utifrån kartläggningen göra en redogörelse till grund för arbetet i ett senare parlamentariskt arbete. Arbetsgruppen ansåg att kommunallagen även i fortsättningen ska vara en allmän lag gällande kommunernas förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. De kraftiga förändringarna i kommunerna och deras verksamhetsmiljö förutsätter att kommunernas ställning och verksamhet granskas som en helhet.

Finansministeriet tillsatte i juli 2012 en parlamentarisk uppföljningsgrupp, ett arbetsutskott och beredningssektioner för totalreformen av kommunallagen. Uppföljningsgruppens uppgift var att följa med beredningsarbetet inom totalreformen av kommunallagen, framföra synpunkter till stöd för beredningsarbetet och främja den växelverkan beredningen förutsätter. Vidare har dess uppgift varit att följa upp och utvärdera den politiska diskussionen om totalreformen. Sektionen för organ och ledning hade i uppgift att bereda i synnerhet de förslag som gäller kommunens politiska och professionella ledning, organ samt styrningen av kommunkoncernen och samarbetsorganisationer. Sektionen för demokrati hade i uppgift att bereda i synnerhet de förslag som gäller den representativa demokratin samt invånarnas möjligheter att påverka. Sektionen för ekonomi hade i uppgift att bereda i synnerhet de förslag som gällde styrning av kommunens ekonomi, ekonomin i samarbete mellan kommuner och koncernstyrningen, balanseringen av ekonomin samt granskningen av förvaltningen och ekonomin. Sektionen för kommunerna och marknaden hade i uppgift att bereda behövliga bestämmelser för att klarlägga inverkan av EU:s konkurrensrätt på kommunernas verksamhet, i synnerhet på samarbete mellan kommuner samt på kommunernas möjligheter att stöda företagsverksamhet. Arbetsutskottet har ansvarat för lagberedningen och koordinerat beredningssektionernas arbete. Beredningssektionerna har haft medlemmar från justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finlands Kommunförbund samt många andra intressenter.

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling har styrt totalreformen av kommunallagen. Beredningssektionernas förslag till linjedragningar för den fortsatta beredningen av kommunallagen har behandlats på ministerarbetsgruppens sammanträden mellan juni 2013 och mars 2014. Den 24 april 2014 godkände ministerarbetsgruppen ett utkast till förslag till kommunallag för att sändas ut på remiss. Efter remissrundan har ministerarbetsgruppen dragit upp närmare riktlinjer för innehållet i lagförslaget i november 2014.

Vidare har finansministeriet under hösten 2013 genom en elektronisk enkät kartlagt kommunernas synpunkter och ställningstaganden gällande beredningen av kommunallagen. Tjänsten dinasikt.fi har utnyttjats i olika skeden av beredningen av kommunallagen, då olika aktörer haft möjlighet att kom-

mentera substansfrågor. Beredningen har också presenterats synligt på Finlands Kommunförbunds tillställningar. Vidare har sektionen för demokrati under beredningens gång ordnat särskilda diskussionsmöten för representanter för kommuner och organisationer samt för forskare. Man har också informerat om hur beredningen framskridit i sociala medier (Facebook och Twitter).

### 5.2 Andra beredningar som har samband med kommunallagen

I enlighet med linjedragningarna från ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling tillsatte finansministeriet i juli 2013 en kommitté bestående av partisekreterare inom beredningen av totalreformen av kommunallagen. Kommittén skulle före utgången av oktober 2013 utreda behovet av reformer i anslutning till kommunalval samt före utgången av 2013 behovet av reformer i anslutning till den kommunala partifinansieringen. Kommitténs förslag som berör kommunallagen har bretts i samband med totalreformen av kommunallagen.

Justitieministeriet tillsatte i december 2013 en parlamentarisk arbetsgrupp för att utreda tidpunkterna för val och medborgarnas möjligheter att delta, med uppgiften att utreda frågor i anslutning till genomförandet av förslagen från den partisekreterarkommitté som nämns ovan och bereda de behövliga lagändringarna. Arbetsgruppen utredde bland annat tidpunkten för val, en sänkning av åldersgränsen för att väcka medborgarinitiativ till 15 år samt förrättande av kommunala folkomröstningar i samband med val. Arbetsgruppen avlät sitt betänkande i juni 2014 (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 31/2014). Avsikten är att arbetsgruppens förslag om ändring av tidpunkten för kommunalvalet verkställs genom en proposition om ändring av vallagen som ska överlämnas till riksdagen hösten 2014.

I enlighet med linjedragningarna från ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling tillsatte justitieministeriet vidare i november 2013 en arbetsgrupp för att bereda möjliggörandet av röstning på nätet i val samt ordnande av rådgivande kommunala folkomröstningar elektroniskt. Då arbetsgruppens mandattid går ut i januari 2015, ska den göra förslag om vilka tekniska lösningar och lagändringar som behövs för att möjliggöra röstning på nätet. Enligt tillsättningsbeslutet kan möjligheten att rösta på nätet tas i bruk under nästa regeringsperiod, tidigast i presidentvalet 2018. I sin mellanrapport juni 2014 (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 30/2014) har arbetsgruppen också föreslagit hur rådgivande kommunala folkomröstningar kan genomföras på nätet och hur initiativ till folkomröstningar kan väckas och undertecknas elektroniskt via datanätet.

Enligt linjedragningarna från ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling i februari 2014 ska man inleda beredningen av direkt val av borgmästare och val av delområdesorgan. För att bereda de behövliga lagändringarna tillsatte finansministeriet i april 2014 en arbetsgrupp med uppgift att före utgången av mars 2015 göra ett utkast till regeringsproposition i ärendet.

Finansministeriet tillsatte i september 2012 utvecklingsprogrammet för kommunernas ekonomi- och verksamhetsuppgifter, statistikföring och informationsunderhåll (Kommuninformationsprogrammet). Målet med kommuninformationsprogrammet är att påskynda produceringen av kommuners och samkommuners ekonomi- och verksamhetsstatistik, att utvidga kommunernas ekonomistatistik sam att förbättra och säkerställa kvaliteten och jämförbarheten hos uppgifterna. Kommuninformationsprogrammet skapar förutsättningar för producering av information som skulle beskriva kommuntjänsterna och kommunernas verksamhet på ett bättre sätt. De viktigaste klassificeringarna blir färdiga våren 2015. Statistikcentralen kommer i samband med kommuninformationsprogrammet att förbättra tillgången till kommunstatistik med en ny informationstjänst. Målsättningarna med kommuninformationsprogrammet understöds även av finansministeriets arbetsgrupp från april 2014 för utvecklandet av uppgifter och kalkyleringsmodeller som behövs vid styrningen av kommunalekonomin, som har till uppgift att skapa en modell för integrering av kommuners och samkommuners kostnads- och verksamhets-

uppgifter i den nya strukturen för kommuners uppgifts- och serviceklassificering som utvecklas inom Kommuninformationsprogrammet. Beredningen som sker inom Kommuninformationsprogrammet är en förutsättning för utvecklandet av kommunernas kostnadskalkylering för att man ska åstadkomma jämförbara kostnadsuppgifter om kommunernas serviceproduktion.

### 5.3 Hur remissyttranden har beaktats

Remissyttrandenas viktigaste innehåll

Regeringens proposition med förslag till kommunallag sändes på remiss till kommun- och stadsstyrelserna samt bl.a. Finlands Kommunförbund, ministerierna, riksdagspartierna, landskapsförbunden, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna och andra organisationer, sjukvårdsdistrikten, specialomsorgsdistrikten, samarbetsområdena för social- och hälsovården samt utbildningssamkommunerna. Remisstiden började den 8 maj 2014 och löpte ut den 26 augusti 2014. Sammanlagt gavs 402 remissyttranden. Av remissyttrandena gavs 277 av kommuner och 125 av andra instanser. Över remissyttrandena har gjorts ett sammandrag, som publicerats på statsrådets webbplats (www.vm.fi) den 15 september 2014.

I remissyttrandena ansågs totalreformen av kommunallagen allmänt vara nödvändig och dess mål ansågs viktiga och värda att understöda. En sådan reform av kommunallagen som föreslagits konstaterades väl motsvara de behov av lagändringar som beror på ändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och de kommunala förvaltningsstrukturerna.

I kommunernas yttranden ansågs det speciellt viktigt att differentieringen mellan kommunerna beaktas i kommunallagen och att man gör det möjligt att ordna förvaltning, ledning och deltagande med beaktande av kommunvisa, lokala förhållanden. En del av kommunerna ansåg att de föreslagna bestämmelserna i strid med detta mål till vissa delar är onödigt detaljerade och begränsande. Man ansåg att lagutkastet innehåller nya, mer detaljerade bestämmelser än tidigare, varav en del ansågs ägnade att begränsa kommunernas frihet att utveckla egna lösningar. Enligt kommunerna är det också viktigt att den nya lagen inte medför nya skyldigheter för kommunerna utan att de nödvändiga ekonomiska tilläggsresurserna garanteras.

En stor del av remissinstanserna framhöll att andra viktiga lagstiftningsförslag, som inverkar på kommunernas organiseringsansvar och tjänsteproduktion, bör beaktas i beredningen. Man ansåg det problematiskt att formulera åsikter om utkastet till kommunallag, då reformerna av social- och hälsovården, kommunstrukturen, statsandelssystemet och metropolförvaltningen ännu inte helt tagit form, och det inte ännu är helt klart hur de kommer att påverka kommunernas förvaltning, service och ekonomi.

Hur remissyttranden har beaktats

En stor del av remissinstanserna stöder att man tar i bruk begreppet kommunens verksamhet. Man konstaterade ändå att det är förknippat med en del tillämpningsproblem i förhållande till speciallagstiftningen samt kommunernas kommunikations- och informationsplikt. Lagförslagets motiveringar har kompletterats till denna del.

Remissinstanserna ansåg det också motiverat att begreppet organiseringsansvar definieras i lagen. I remissvaren sågs förhållandet mellan kommunallagen och den lag om ordnande av social- och hälsovården som är ute på remiss som problematiskt, liksom skillnaderna i den terminologi som används. Det ansågs bekymmersamt att organiseringsansvaret och finansieringsansvaret lösgörs från varandra i social- och hälsovården. Dessa faktorer orsakar dock inte direkt några ändringar i förslaget till kommunallag, eftersom kommunallagen är en allmän lag och det alltså i speciallagar är möjligt att ta in närmare eller avvikande bestämmelser.

I remissvaren ansågs programmet för kommunernas ekonomi i regel vara en motiverad reform. Man ansåg också att den, som en del av planen för de offentliga finanserna, skapar förutsättningar för en hållbar kommunal ekonomi. Kommunerna ansåg att det är

bra att kommunernas ekonomi granskas som en helhet och att beredningen sker i samarbete mellan ministerierna. Finlands kommunförbunds ställning ansågs viktig, liksom att det deltar som en jämlik part i beredningen. Enligt lagförslaget är Kommunförbundet part i statens och kommunernas samrådsförfarande, men kan inte jämställas med beslutsfattarna i statens budgetförfarande.

Majoriteten av remissinstanserna understödde att tidpunkten för kommunalval ändras. Också en mindre strikt reglering av antalet fullmäktigeledamöter fick stöd. Till denna del har lagförslaget kompletterats med övergångsbestämmelser, bl.a. gällande att de nuvarande fullmäktigeledamöternas mandattid fortsätter till den 31 maj 2017. Den ändrade tidpunkten för val beaktas också i det förslag om ändring av kommunstrukturlagen som har samband med propositionen.

De flesta förslag som gäller invånarnas möjligheter att delta och påverka fick stöd i remissvaren. Angående paragrafen om initiativrätt och dess förhållande till serviceinitiativmodellen framfördes en del anmärkningar, utifrån vilka paragrafens ordalydelse och motiveringar har förtydligats.

Något över hälften av alla remissinstanser understödde skyldigheten att tillsätta ett ungdomsfullmäktige, medan något över hälften av kommunerna motsatte sig den. Motståndet gällde uttryckligen skyldigheten att tillsätta ett ungdomsfullmäktige, inte förbättringen av de ungas möjligheter att delta och påverka som sådan. Man ansåg att tillsättandet av påverkansgrupper strider mot regeringens mål att minska kommunernas skyldigheter och uppgifter. Å andra sidan ansågs det nödvändigt i en del remissvar att äldre, funktionshindrade och unga beaktas i enlighet med utkastet och man framförde också synpunkter som gällde ett obligatoriskt råd för personer med funktionsnedsättning. Utifrån remissvaren föreslås det att det blir obligatoriskt för en kommun eller flera kommuner tillsammans att tillsätta ett råd för personer med funktionsnedsättning. Den nya skyldigheten beaktas också i propositionens kostnadseffekter.

I remissvaren fästes uppmärksamhet vid paragrafen om modeller för organ, och man ansåg inte att det framgår tillräckligt tydligt att de modeller som nämns är alternativ och hur de förhåller sig till den traditionella nämndmodellen. I synnerhet motsatte man sig att beställarutförarmodellen lyfts fram i lagen. Till denna del har paragraferna i lagförslaget förtydligats så, att nämnd- och ordförandemodellerna tydligare lyfts fram som möjliga alternativ gällande nämndernas sammansättning.

En majoritet av remissinstanserna understödde att kommunstrategin regleras i kommunallagen men man kritiserade att strategins innehåll definieras i lagen. Det föreslås att paragrafen som gäller kommunstrategin skulle definiera det centrala innehållet i strategin, eftersom syftet med regleringen är att sammanställa de sektorspecifika förpliktelser som gäller planeringen av kommunens strategi och den tillhörande utvärderingen och uppföljningen till en samordnad helhet.

De uppgifter för kommunstyrelsens ordförande som föreslås i lagförslaget upplevdes i remissvaren som motsägelsefulla och i någon mån som att de skapar en otydlig rollfördelning i kommunens ledning. I synnerhet begreppet "politisk beredning" som används i paragrafen ansågs problematisk. Utifrån remissvaren har lagförslagets motiveringar preciserats och enligt paragrafen är kommunstyrelsens ordförandes uppgift att leda det "politiska samarbete" som fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter förutsätter.

Enligt remissinstanserna är det befogat att reglera direktörsavtal i lagen, men man önskade att närmare beslut om dem ska kunna fattas av kommunen. Till denna del har paragrafen om direktörsavtal ändrats i lagförslaget. Det föreslås att ett direktörsavtal ska godkännas av fullmäktige om det innehåller bestämmelser om avgångsvederlag för kommundirektören. I bestämmelsen förtydligas vidare förhållandet mellan direktörsavtalets bestämmelser om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande och förvaltningsstadgans bestämmelser.

Förslaget att ägarstyrningen ska regleras i kommunallagen fick brett stöd i remissvaren, men också möjliga problem svårigheter att definiera kommunkoncernens helhetsintresse

betonades, liksom speciallagstiftningens företräde framom kommunallagen. Till denna del har propositionens motiveringar kompletterats och ordalydelsen ändrats i paragrafen om ägarstyrning.

Likaså ansågs det motiverat att precisera bestämmelserna om samarbete mellan kommuner, men det konstaterades också att lagen om ordnande av social- och hälsovården i framtiden kommer att påverka samarbetet mellan kommuner på ett väldigt kännbart sätt. I synnerhet i högsta förvaltningsdomstolens utlåtande betonades att skiljeförfarande inte lämpar sig för att lösa tvister om samarbetsavtal mellan kommuner. Lagförslaget har ändrats så, att tvister som gäller samarbetsavtal mellan kommuner behandlas som normala förvaltningstvister i stället för det skiljeförfarande som är möjligt enligt kommunallagen.

De förslag som gäller ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid och förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet ansågs i huvudsak vara befogade och behövliga för att stärka verksamhetsförutsättningarna för den politiska ledningen, kommunens verksamhet och de förtroendevalda. Finlands näringsliv EK och Företagarna i Finland motsatte sig förslagen och ansåg att gällande regler är bättre. Också Kyrkans arbetsmarknadsverk ansåg att förslagen försvårar förverkligandet av arbetsgivarens kärnuppgift och att de föreslagna subjektiva rättigheterna inskränker på arbetsgivarens direktionsrätt. Till denna del har lagförslaget inte ändrats, men bedömningen av propositionens konsekvenser har kompletterats utifrån remissvaren.

I remissvaren ansågs det att plikten att redogöra för bindningar är befogad och främjar öppenheten. I synnerhet justitieministeriet påpekade dock att fullmäktige inte bör ges behörighet att utvidga redogörelseplikten, utan det bör framgå direkt av lagen vilka redogörelseplikten gäller. Enligt justitieministeriet angavs redogörelsepliktens innehåll vidare på ett delvis motsägelsefullt sätt i paragrafen och motiveringstexten. Den aktuella paragrafen i lagförslaget har ändrats så, att det anges uttömmande i lagen vilka förtroendevalda och tjänsteinnehavare redogörelseplikten gäller. Den paragrafen och motiveringstext som gäller redogörelsepliktens innehåll har också korrigerats.

Bestämmelserna om valbarheten för ledamöter i kommunstyrelsen fick ett tudelat mottagande, i synnerhet vad gäller styrelseledamöter i koncernsammanslutningar. Man förstod motiveringarna till bestämmelsen, men upplevde att den föreslagna bestämmelsen försvagar koncernens ägarstyrning. Det föreslogs att bestämmelserna lindras, i synnerhet för sammanslutningar som inte verkar på marknaden. Däremot ansåg en majoritet av de kommuner som yttrat sig att bestämmelserna om valbarhet för kommunens personal är befogade och av remissvaren framgick t.o.m. en önskan om striktare reglering av valbarheten än i förslaget. Vissa partier och fackliga centralorganisationer kritiserade den föreslagna bestämmelsen. Utifrån remissvaren har lagförslaget ändrats så, att ledamöter i koncernbolagens styrelser alltjämt är valbara till kommunstyrelsen, men man åtgärdar problemen med dubbelroller genom att gällande jävsbestämmelser ändras så att undantaget gällande sammanslutningsjäv inte längre gäller i dessa fall. Förslaget om att begränsa valbarheten för anställda hos kommunen eller kommunkoncernen i fråga om kommunstyrelsens presidium har slopats.

Begränsningen av upptagningsrätten till att endast gälla kommunstyrelsen fick både understöd och mothugg, i synnerhet beroende på kommunens storlek. Mindre kommuner understödde och större motsatte sig den föreslagna ändringen. En del remissinstanser föreslog att fullmäktige ska kunna besluta i frågan. Utifrån remissvaren har den aktuella bestämmelsen ändrats så att endast kommunstyrelsen har upptagningsrätt direkt med stöd av lag, men kommunen i sin förvaltningsstadga kan ge också nämnder och direktioner för affärsverk upptagningsrätt.

Det ansågs bra att man tar in elektroniska förfaranden i kommunallagen. I samband med dem aktualiserades dock frågor gällande skydd för personuppgifter och praktiska förfaringssätt. I remissvaren konstaterades det att de föreslagna bestämmelsernas förhållande till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förblev oklar, eftersom sekretessbestämmelserna inte beaktats på ett

konsekvent sätt i förslaget. Det ansågs också att bestämmelserna om tillgången till personuppgifter via det allmänna datanätet behöver förtydligas med beaktande av personuppgiftsbegreppets innehåll. Ordalydelsen i lagförslagets paragrafer om kommunikation och delgivning av beslut har ändrats och motiveringarna kompletterats utifrån remissvaren och efter att dataskyddsombudsmannen hörts separat.

I remissvaren ansågs det allmänt att det är bra att bestämmelserna om täckande av ackumulerat underskott i kommunens balansräkning revideras. Majoriteten av remissinstanserna ansåg det också befogat, att skyldigheten att täcka underskott gäller samkommuner. Flera kommuner ansåg dock i sina remissvar att tidsfristen för skyldigheten att täcka underskott bör vara längre och att den bör kunna förlängas på ett flexibelt sätt. För samkommunernas del föreslogs bestämmelser som låter medlemskommunerna delta i planeringen av balanseringen av ekonomin redan sedan två bokslut uppvisat underskott. Tidsfristerna för täckande av underskott i lagförslaget har inte förlängt, eftersom de redan är väldigt långa i lagförslaget, exempelvis sträcker sig den föreslagna övergångsperioden för kommunerna med de allra största underskotten enligt lagutkastet redan till år 2022. Utifrån remissvaren har till paragrafen om grundavtal i samkommuner fogats en ny punkt om hur man i samkommuner ska avtala om förfarandet för att täcka samkommunens underskott.

En betydande del av kommunerna ansåg i sina remissvar att den breda ägarbasen och den starka statliga styrningen i de social- och hälsovårdsområden som planeras innebär att kommunernas finansieringsansvar i kombination med skyldigheten att täcka underskott skapar en synnerligen problematisk situation ur kommunernas perspektiv. Avsikten är att den kommunala ekonomins finansiering och genomförandet av finansieringsprincipen ska tryggas genom de föreslagna bestämmelserna om programmet för kommunernas ekonomi i kommunallagen. Vidare ska den arbetsgrupp som bereder de separata utgiftsramarna för social- och hälsovården enligt regeringens riktlinjer föreslå eventuella ändringar i lagstiftningen senast den 31 oktober 2014.

I remissvaren ansågs det allmänt befogat att bestämmelserna om utvärderingsförfarande för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning flyttas från lagen om statsandel för kommunal basservice till kommunallagen. En majoritet fann att den föreslagna granskningen på koncernnivå är ändamålsenlig på grund av de stora skillnaderna i hur kommunerna organiserat sin verksamhet. I flera yttranden ansågs granskningen på koncernnivå ändå vara problematisk gällande enskilda kriterier, i synnerhet koncernens lånebelopp per invånare och kommunkoncernens relativa skuldsättningsgrad, och man ansåg att uppgifterna på koncernnivå inte utan vidare ger en korrekt bild av koncernens finansiella ställning. De faktorer som nämns ovan lyfts fram i motiveringarna till lagförslagets paragraf om utvärderingsförfarandet som faktorer som påverkar bedömningen av om ett utvärderingsförfarande ska inledas.

Vad gäller de föreslagna paragraferna om kommunens verksamhet på marknaden rörde de flesta ställningstagandena lån, borgen eller annan säkerhet för annans skuld eller annan förbindelse som kommunen beviljar. Ca hälften av dem som tog ställning till frågan fann bestämmelsen befogad och ansåg att den förtydligar situationen och förfarandet. Vidare ansåg man att kommunens risktagande begränsas genom bestämmelsen, och att ansvaret för hur gemensamma medel används och för marknadens funktion betonas. De som motsatte sig paragrafen var på några undantag små kommuner, som ansåg att den begränsar utvecklandet av kommunens livskraft och den kommunala självstyrelsen. Också Företagarna i Finland och Finlands näringsliv EK motsatte sig paragrafen och ansåg att den snedvrider konkurrensen. I beredningen har man ansett att det största riskerna för närvarande uttryckligen gäller privata företags val av etableringsort och kommunalägda bolags ställning avviker från privata företags. Som ägare bör kommunen kunna verka på samma sätt som privatägda moderbolag. Utifrån responsen från remissinstanserna har paragrafen kompletterats så, att det också är möjligt

att bevilja borgen för verksamhet enligt museilagen och teater- och orkesterlagen samt för verksamhet där det är fråga om skyldighet att tillhandahålla tjänster.

I fråga om den paragraf som gäller överlåtelse eller uthyrning av en fastighet som ägs av kommunen är remissvaren uppenbart delade. En del av remissinstanserna ansåg att de föreslagna bestämmelserna överensstämmer med gällande lag och förtydligar situationen. En del remissinstanser ansåg att de föreslagna bestämmelserna är alltför begränsande, omfattande, byråkratiska och kostnadsdrivande. En del föreslog att hela eller en del av paragrafen ska strykas. Utifrån remissvaren har paragrafens rubrik ändrats så, att bestämmelsens syfte framgår tydligare. Bestämmelsen har inte ändrats i övrigt, eftersom det är fråga om en gällande bestämmelse.

Det paragrafutkast som gäller skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster kommenderades väldigt lite. En del remissinstanser ansåg att förslaget är behövligt och bra och till hjälp vid tillämpningen av EU-bestämmelserna om skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Utifrån remissvaren har begreppet skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ändrats till "skyldighet att tillhandahålla tjänster".

I remissvaren från justitieministeriet och svenskspråkiga kommuner framhölls frågor som gäller de språkliga rättigheterna och hur de betonas i kommunallagen. Utifrån remissvaren har flera avsnitt i regeringens proposition vad gäller tryggandet av de språkliga rättigheterna. För det första har propositionens allmänna motiveringar kompletterats vad gäller nuläget för och utvärderingen av de språkliga rättigheterna. Detaljmotiveringen har kompletterats i fråga om genomförandet av de språkliga rättigheterna, bl.a. gällande paragraferna om kommunens organiseringsansvar, produktion av tjänster och kommunstrategi samt i fråga om bedömningen av överensstämmelsen med grundlagen. Till paragrafen om förvaltningsstadgan i förslaget till kommunallag har fogats ett moment med en hänvisning till kommunens språkliga skyldigheter enligt språklagen. Vidare fogas till propositionen ett förslag om ändring av språklagen, enligt vilket språklagens bestämmelser kompletteras i fråga om de språkliga rättigheterna för förtroendevalda i en ansvarig kommun.

I många remissvar betonades också behovet av en större översikt av rätten att anföra kommunalbesvär samt föreslogs att ett system med besvärstillstånd ska tas i bruk i kommunalförvaltningen. En total översyn av systemet med kommunalbesvär förutsätter också en genomgång av speciallagarna, vilket inte varit möjligt i samband med beredningen av kommunallagspropositionen. Finansministeriet delar uppfattningen att en större översikt behövs.

Finlands Kommunförbund ansåg i sitt remissvar att allmänna bestämmelser om försöksverksamhet i kommuner borde fogas till kommunallagen. Försöksverksamheten skulle syfta till att med undantag från de lagstadgade skyldigheterna pröva olika sätt att organisera och producera tjänster. Syftet skulle vara att ge försökskommunerna större frihet att utveckla sina tjänster genom att befria dem från lagstadgade skyldigheter. I detta skede har ändå inga bestämmelser om försöksverksamhet tagits in i kommunallagspropositionen, eftersom man inte hunnit bereda frågan i tillräcklig omfattning i de behöriga ministerierna. Frågan kräver grundlig beredning med beaktande av dess betydande kopplingar till grundlagen och i synnerhet de grundlagsstadgade grundläggande rättigheterna.

I ungefär en femtedel av remissvaren från kommunerna föreslogs att kommunallagens ikraftträdande i sin helhet flyttas fram till 2017, dvs. till nästa fullmäktigeperiod. Det är då också möjligt att bättre koordinera de föreslagna ändringarna med andra aktuella reformer. Till denna del har övergångsbestämmelserna i lagförslaget ändrats så, att de flesta kapitel i lagen tillämpas i sin helhet först från ingången av den fullmäktigeperiod som inleds 2017. Tills dess tillämpas gällande kommunallag. I synnerhet de nya bestämmelserna om kommunens ekonomi och förhållandet mellan kommunen och staten ska dock tillämpas redan från den 1 januari 2015.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.

## 6 Samband med andra propositioner

Regeringen avser att avge en proposition med förslag till lag om ordnande av social- och hälsovården till riksdagen hösten 2014. Regerings- och oppositionspartierna kom den 23 mars 2014 överens om och regeringen drog i sitt beslut om genomförandet av det strukturpolitiska programmet den 25 mars 2014 upp principiella riktlinjer för lagförslaget i fråga. Organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna ska överföras till fem regionala upprätthållare som administrativt utgör samkommuner, och vilkas verksamhet startar 2017. Kommunerna kan också i fortsättningen producera social- och hälsotjänster. Förslaget kan till en del påverka innehållet i förslaget till kommunallag, bl.a. i bestämmelserna om samarbete mellan kommuner samt invånarnas möjligheter att delta och påverka.

Avsikten är att ett förslag till ändring av vallagen, som grundar sig på förslagen från den parlamentariska arbetsgrupp som nämns ovan och som justitieministeriet tillsatt för att utreda tidpunkterna för val och medborgarnas möjligheter att delta, ska ges till riksdagen hösten 2014. Lagförslagets innehåll ska samordnas med bestämmelserna i kommunallagen om kommunalval och om när fullmäktiges mandattid inleds.

I arbets- och näringsministeriet bereds en reform av revisorssystemet, och avsikten är att en regeringsproposition angående detta ska ges till riksdagen hösten 2014. Lagförslaget kan inverka i synnerhet på de begrepp som används i bestämmelserna om revision i 122 § i kommunallagen.

Undervisnings- och kulturministeriet bereder en revision av idrottslagen, och en regeringsproposition om ärendet avses bli överlämnad till riksdagen hösten 2014. Den nya idrottslagen avses träda i kraft vid ingången av 2015. 129 § 3 mom. i kommunallagen ska innehålla en hänvisning till den nya idrottslagen.

## DETALJMOTIVERING

# 1 Lagförslag

## 1.1 Kommunallagen

### 1 kap Allmänna bestämmelser

**1 §.** *Syftet med lagen.* Paragrafen innehåller bestämmelser om syftet med kommunallagen och kommunens verksamhetsidé.

Enligt *1 mom.* är syftet med kommunallagen att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet.

Enligt 121 § i grundlagen består den kommunala självstyrelsen av följande element:

1) att kommunernas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare,

2) att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lag,

3) att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag, samt

4) att kommunerna har beskattningsrätt.

Man har också ansett att rätten att besluta åta sig andra än lagstadgade uppgifter hör till den kommunala självstyrelsen.

I kommunallagen ingår de centrala bestämmelserna om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi samt om invånarnas möjligheter att delta och påverka. Syftet är att det inte ska behövas bestämmelser om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi i speciallagstiftningen. Avsikten är att kommunallagen ska ge kommunerna möjlighet att i så hög grad som möjligt organisera sin förvaltning enligt lokala förhållanden.

Enligt 1 mom. är syftet med kommunallagen också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Man strävar efter att uppnå dessa mål genom flera olika bestämmelser, bl.a. med hjälp av kommunstrategin enligt 37 § och genom bestämmelserna om kommunens ekonomi i 13 kap.

Enligt *2 mom.* ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Momentet motsvarar delvis 1 § 3 mom. i gällande lag. Dock beskrivs kommunens verksamhetsidé mer omfattande än i gällande lag genom att kommunens roll att ordna tjänster och utveckla sitt områdes livskraft nämns.

Principen om hållbar utveckling i kommunens verksamhet preciseras. I sin verksamhet ska kommunen bedöma verkningarna av beslut, åtgärder och lösningar ur den ekonomiska kontinuitetens, de kommande generationernas och miljöns perspektiv. Kommunen ska undvika beslut som innebär stora ekonomiska risker eller oskäligt belastar miljön eller kommande generationer.

**2 §.** *Tillämpningsområde.* I paragrafen bestäms kommunallagens tillämpningsområde. Lagen tillämpas på ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi samt på sådan kommunal verksamhet som avses i 6 § 2 mom., om inte något annat bestäms genom lag. Liksom gällande kommunallag ska alltså den nya kommunallagen vara en allmän lag med bestämmelser om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi. Utgångspunkten är att kommunallagen också ska innehålla alla viktiga bestämmelser om kommunens förvaltning och ekonomi och att man ska undvika att ta in motsvarande bestämmelser i speciallagstiftningen.

Kommunallagen ska i regel inte enbart tillämpas på en enskild kommuns verksamhet utan också på kommunens verksamhet enligt 6 § 2 mom. Begreppet kommunens verksamhet omfattar utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet också deltagande i samarbete mellan kommunerna samt i övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Bl.a. bestämmelserna i kommunallagen om ledande av kommunen och om invånarnas möjligheter att påverka ska tillämpas på kommunen i denna vidare mening. Tillämpningen av lagen på samkommuner preciseras dessutom i 64 §.

**3 §.** *Kommunmedlem.* Paragrafen motsvarar 4 § i gällande kommunallag. Medlemmar av en kommun är:

1) de vars hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994) kommunen är (*kommuninvånare*),

2) sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen, samt

3) de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

Enligt lagen om hemkommun kan en person endast ha en hemkommun, enligt vilket det avgörs till vilken kommuns invånare personen räknas. Hemkommun har betydelse framför allt för rätten till kommunal service och bl.a. för rösträtt och valbarhet i kommunalval, samt att skyldigheten att betala kommunalskatt bestäms enligt hemkommun. Vid beredningen av kommunallagen har man diskuterat om det borde vara möjligt att vara invånare i två kommuner, t.ex. både i den stadigvarande boendekommunen och i den kommun där man har sommarstuga. Frågan om kommuninvånarnas ställning har diskuterats också beträffande arbetstagarna vid EU:s kemikaliemyndighet, eftersom de i regel saknar hemkommun i Finland. De frågor som nämns ovan berör primärt tillämpningen av lagen om hemkommun, men de beaktas också i kommunallagen, bl.a. i bestämmelser om rösträtt och annan rätt till deltagande samt möjligheter att påverka.

**4 §.** *Kommunens namn.* I paragrafen ingår bestämmelser om kommunens namn som motsvarar 5 § i gällande lag.

Enligt *1 mom.* beslutar fullmäktige om ändring av kommunens namn. Innan beslutet fattas ska ett utlåtande i ärendet inhämtas hos Institutet för de inhemska språken. Finansministeriet ska underrättas om namnändringen. I momentets har gjorts ändringar av teknisk natur, som gäller namnändringen för Institutet för de inhemska språken samt vilket ministerium som ansvarar för kommunärenden.

*Enligt 2 mom.* kan kommunen använda benämningen stad när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle. Alla kommuner är alltså kommuner i administrativ mening och benämningen stad har ingen rättslig betydelse med avseende på kommunens ställning eller rättigheter.

I motiveringarna till gällande kommunallag betonas att en kommun då den beslutar ta i bruk benämningen stad ska fästa uppmärksamhet vid en stadslik struktur och mångsidiga funktioner. Benämningen stad bör uttryckligen beskriva kommunens fysiska skepnad. Speciellt förändringarna i kommunstrukturen i stadsregionerna har dock skapat en situation där det inom städerna kan finnas områden med stark prägel av landsbygd. Institutet för de inhemska språken har på våren 2014 föreslagit att orden kommun och stad i samband med revisionen av kommunallagen ska återfå sin allmänspråkliga betydelse. Alla kommuner ska då administrativt benämnas kommuner. En tätort inom en kommun som till sitt byggnadsbestånd och sin boendetäthet är tydligt stadslik ska benämnas stad, vilket innebär att det inom en del kommuner kan finnas flera städer. Man har ändå inte ansett att det finns tillräckliga skäl att stryka benämningen stad i kommunallagen, då detta skulle tvinga också de historiskt betydelsefulla s.k. gamla städerna att avstå från sin benämning. Dessutom skulle alla städer orsakas extra administrativt arbete bl.a. för att byta benämningar på organ och personal.

**5 §.** *Kommunvapen.* I paragrafen ingår bestämmelser om godkännande av kommunvapnet och övervakningen av dess användning i kommunen. Paragrafen motsvarar 6 § i gällande lag.

Enligt *1 mom.* kan kommunen ha ett kommunvapen, som godkänns av fullmäktige. Innan vapnet godkänns ska kommunen inhämta riksarkivets utlåtande. Riksarkivets heraldiska nämnd kontrollerar att vapnet är uppgjort i enlighet med konstnärliga och historiska heraldiska regler.

Vid en kommunsammanslagning har kommunerna i praktiken två alternativ vid valet av vapen för den nya kommunen. Kommunerna kan besluta att till vapen för den nya kommunen välja vapnet för någon av de sammanslagna kommunerna eller skaffa ett helt nytt vapen som planeras av en heraldiker.

Enligt *2 mom.* övervakar kommunstyrelsen eller någon annan i förvaltningsstadgan förordnad kommunal myndighet användningen av vapnet. Enligt rättspraxis i anslutning till gällande lag (Åbo FD 8.6.2010) och justitiekanslers avgörandepraxis (27.8.2007 OKV

708/1/06) förutsätter kommunallagens bestämmelser inte att en enskild person eller en sammanslutning ansöker om kommunens tillstånd att använda kommunvapnet på sin egen webbplats eller i sin verksamhet. Kommunen har inte heller rätt att ingripa i hur aktörer utanför kommunen använder kommunvapnet eller rätt att förbjuda användningen av det.

Bestämmelser om kommunvapen finns utom i kommunallagen i varumärkeslagen (1964/7), i lagen om kollektivmärken (795/1980) och i mönsterrättslagen (221/1971). Enligt 14 § 1 mom. 3 punkten i varumärkeslagen får ett varumärke inte registreras, om i det utan vederbörligt tillstånd tagits in ett finskt kommunalt vapen. I lagen om kollektivmärken inte nämns vapen explicit, men enligt 2 § gäller beträffande kollektivmärke i tillämpliga delar vad i varumärkeslagen är stadgat. Enligt 4 a § 1 mom. 3 punkten i mönsterrättslagen registreras ett mönster inte, om i det utan vederbörligt tillstånd intagits en kommuns vapen.

Finlands Kommunförbund har i ett cirkulär gällande användningen av kommunvapen uppmanat kommunerna att göra upp regler för användningen av vapnet och dess tillämpningar i den egna organisationen och om externa aktörers rätt att använda vapnet och dess tillämpningar.

**6 §.** *Kommunkoncern och kommunens verksamhet.* I paragrafen definieras de centrala begreppen kommunkoncern och kommunens dottersammanslutningar samt kommunens verksamhet.

Paragrafens *1 mom.* motsvarar 16 a § i gällande lag. En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) är kommunens dottersammanslutning. Kommunen jämte dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern. Det som i kommunallagen föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på en stiftelse som kommunen har bestämmande inflytande över.

Kommunkoncernen definieras enligt koncerndefinitionen i bokföringslagen. Definitionen motsvarar också det etablerade koncernbegreppet i aktiebolags- och bokföringslagstiftningen samt inom statens ägarstyrning. Den juridiska kommunkoncernen innefattar kommunens egen organisation, inklusive kommunens affärsverk, samt de sammanslutningar i vilka kommunen utövar bestämmande inflytande. En bokföringsskyldig anses ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig då den bokföringsskyldige

1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal, eller

2) innehar rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt, och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses i 1 punkten.

En kommun kan utom privaträttsliga sammanslutningar också ha samkommuner som dottersammanslutningar. Till koncernen hör också de sammanslutningar, i vilka kommunens dottersammanslutningar utövar bestämmande inflytande.

I *2 mom.* definieras begreppet kommunens verksamhet, som är mer omfattande än kommunkoncernen. Enligt det momentet omfattar kommunens verksamhet utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt i övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

Begreppet kommunens verksamhet innefattar förutom den juridiska kommunkoncernen för det första de sammanslutningar i vilka kommunen innehar en minoritetsandel samt olika samarbetsorganisationer (samkommun och gemensamt organ), i vilka kommunen inte ensam utövar bestämmande inflytande. I dem baserar sig kommunens metoder för att styra verksamheten bland annat på grund- eller samarbetsavtalet eller bolagsordningen och på kommunens representation i de beslutande organen.

Utom det som nämns ovan omfattar begreppet verksamhet som grundar sig på avtal och finansiering, vilket bl.a. avser service som kommunen köper, andra avtalsmodeller som kommunen använder, olika finansie-

rings- och stödmodeller samt nätverk och partnerskap genom vilka kommunen fullgör sina uppgifter. Utanför den juridiska kommunkoncernen och samarbetsorganisationerna grundar sig styrningen av kommunens verksamhet på styrning av de organ i kommunen som ansvarar för köp av tjänster. De ska se till att kommunens målsättningar realiseras i avtalsvillkoren. Dessutom kan man t.ex. ställa villkor gällande användningsändamålet för finansiering.

I kommunallagen anläggs ett brett perspektiv på kommunens verksamhet och bl.a. bestämmelserna om ledandet av kommunen och ägarstyrningen samt i tillämpliga delar också deltagande och påverkan tillämpas på kommunen i denna vidare bemärkelse. I denna paragraf betonas kommunens behov av att styra kommunens verksamhet som helhet. Dess syfte är att stöda kommunerna i styrningen av olika slags sammanslutningar med beaktande av deras särdrag. Paragrafen är alltså av informativ karaktär och åsidosätter inte de bestämmelser som beskrivs närmare i samband med 46 §, som gäller ägarstyrning.

## 2 kap. Kommunens uppgifter och organiseringsansvar

**7 §.** *Kommunens uppgifter.* I paragrafen ingår bestämmelser om kommunens kompetens och uppgifter. Paragrafens innehåll motsvarar i huvudsak 2 § 1 och 2 mom. i gällande kommunallag. Enligt bestämmelsen delas kommunens uppgifter in i lagstadgade uppgifter, uppgifter som hör till den allmänna kompetensen samt uppdragsbaserade uppgifter.

Enligt *1 mom.* första meningen sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen. De uppgifterna bildar kommunens allmänna kompetens. I paragrafen definieras inte hur den allmänna kompetensen bestäms, utan detta sker alltjämt enligt de principer som slås fast i rättspraxis och rättslitteraturen. De principerna har behandlats tidigare i denna proposition under Nuläge samt Bedömning av nuläget.

I 1 mom. andra meningen definieras kommunens speciella kompetens, som består av kommunens lagstadgade uppgifter. I momentet definieras också det lagstadgade samarbetet mellan kommuner. Med lagstadgat samarbete avses sådant samarbete, där kommunerna i lag förpliktas att organisera uppgifter tillsammans med andra kommuner.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i 2 § 2 mom. i gällande lag om kommunens möjligheter att genom avtal åta sig andra uppgifter. Sådana uppgifter kallas vanligen uppdragsbaserade uppgifter.

Med uppdragsbaserade uppgifter avses sådana offentliga uppgifter, som enligt lagstiftningen eller annars hör till någon annan offentlig sammanslutning än kommunen, men som kommunen åtar sig genom avtal. Genom avtal kan kommunen åta sig andra offentliga sammanslutningars, såsom statens, en församlings eller folkpensionsanstaltens, uppgifter, om både kommunen och den andra offentliga sammanslutningen anser att det är ändamålsenligt. Sådana uppgifter som hör till en annan offentlig sammanslutning hör vanligen inte till självstyrelsen. Parterna avtalar sinsemellan om hur uppgifterna ska skötas. Utgångspunkten är att kommunen ska få full kompensation för uppgifter som den sköte för någon annans räkning. Ur kommunens synvinkel är det fråga om ett avtal. För att staten eller en annat offentlig sammanslutning ska kunna anförtro kommunen uppgifter förutsätts vanligen att den lagstiftning som gäller uppgiften ifråga möjliggör att uppgiften överförs.

**8 §.** *Kommunens organiseringsansvar.* Paragrafen innehåller bestämmelser om organiseringsansvaret för sådana kommunala uppgifter som ska skötas i lagstadgat samarbete och om finansieringsansvaret i anslutning till organiseringen av uppgifterna. De föreslagna bestämmelserna är nya i kommunallagen.

I *1 mom.* ingår bestämmelser om vilken aktör som bär det lagstadgade organiseringsansvaret. Enligt momentets första mening kan kommunen organisera sina lagstadgade uppgifter själv eller avtala om att ansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun.

Enligt momentets andra mening ansvarar vid lagstadgat samarbete den andra kommunen eller samkommunen för organiseringen av uppgifterna för kommunens räkning. Med

den andra kommunen avses här en ansvarig kommun enligt 51 § och enligt eventuell speciallagstiftning, vars gemensamma organ beslutar om de uppgifter som hör till organiseringsansvaret.

Då organiseringsansvarets innehåll vid lagstadgat samarbete definieras i kommunallagen, kan kommunerna inte t.ex. i ett samarbetsavtal eller annars avtala om organiseringsansvaret på ett sätt som avviker från bestämmelsen, om det inte finns en grund för detta i någon speciallag. I speciallagstiftningen förutsätts vanligen uttryckligen att organiseringsansvaret för uppgiften övergår på kommunernas samarbetsorganisation.

I frivilligt samarbete mellan kommuner kan kommunerna avtala om hur organiseringsansvaret fördelas. Speciellt ur klientens synvinkel finns det ett behov av att definiera organiseringsansvaret i samarbetsavtalet eller grundavtalet. Även om en uppgift sköts i samarbete är den kommun som överlåtit organiseringsansvaret alltid ytterst ansvarig för att se till att uppgiften ordnas på behörigt sätt.

I *2 mom.* definieras organiseringsansvarets innehåll. Genom organiseringsansvaret definieras vilka uppgifter den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen ska ansvara för. Naturligtvis ansvarar den kommun eller samkommun som bär organiseringsansvaret ändå för en uppgift endast till de delar det är fråga om en kommunal uppgift. T.ex. för tillsynen ansvarar också andra aktörer, såsom regionförvaltningsverket.

Enligt momentets 1 punkt innebär organiseringsansvaret ansvar för lika tillgång till de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter. Lika tillgång innebär att alla som behöver tjänsten ska ha tillgång till den på samma objektiva grunder. Likställdheten innebär också icke-diskriminering: ingen får diskrimineras på grund av ålder, kön, etniskt ursprung eller på någon annan grund.

Enligt momentets 2 punkt innebär organiseringsansvaret ansvar för att fastställa behovet och mängden av samt kvaliteten på de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter. För att man ska kunna utföra tjänsterna enligt behoven hos dem som behöver tjänsterna, måste den som har organiseringsansvaret utreda vilka tjänster som behövs i kommunen eller på området och i vilken utsträckning. Först sedan detta definierats kan man planera och utföra de tjänster organiseringsansvaret gäller. Med tjänsternas kvalitet avses att tjänsterna motsvarar invånarnas servicebehov på ett verksamt, lagenligt och kostnadseffektivt sätt.

Då servicebehovet definieras ska också de finsk- och svenskspråkiga invånarnas möjligheter att få service på sitt eget språk på lika grunder beaktas i enlighet med språklagen och andra lagar. Tjänsterna för de olika språkgrupperna behöver dock inte alltid organiseras på samma sätt. Inget hindrar t.ex. att en kommun organiserar sina tjänster på olika sätt för den svenskspråkiga och finskspråkiga befolkningen, om de olika organiseringssätten stöder genomförandet av de språkliga rättigheterna.

Enligt momentets 3 punkt innebär organiseringsansvaret ansvar för det sätt på vilket de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter organiseras. Genom organiseringsansvaret definieras inte i och för sig hur tjänsterna ska produceras. Den som beslutar om produktionssättet beslutar om man producerar tjänsten själv eller i samarbete mellan kommuner, eller om man avtalar om att beställa den av andra. I 9 § ingår närmare bestämmelser om hur tjänsterna kan produceras. Den som beslutar om produktionssättet avgör också på vilka olika sätt tjänsterna genomförs. Det kan t.ex. gälla valet mellan öppen vård och anstaltsvård eller mellan olika verksamhetsformer inom den öppna vården.

Enligt momentets 4 punkt omfattar organiseringsansvaret tillsynen över produktionen av de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter. Den organiseringsansvariga ska aktivt följa upp tjänsternas kvalitet och mängd samt att de förverkligas i enlighet med krav och behov. Tillsynen omfattar både egen verksamhet och behörig tillsyn av andras serviceproduktion som grundar sig på avtalsarrangemang.

Enligt momentets 5 punkt omfattar organiseringsansvaret ansvar för utövandet av den myndighetsbehörighet som ordnandet av

uppgiften förutsätter. Enligt 87 § 2 mom. som gäller kommunens personal ska kommuner och samkommuner ha personal i tjänsteförhållande för uppgifter som förutsätter utövande av offentlig makt.

I regel kan man anse att kommunens organiseringsansvar också omfattar ansvaret för finansieringen av tjänsterna. Enligt *3 mom.* ansvarar kommunen för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun.

**9 §.** *Produktion av tjänster.* I paragrafen ingår grundbestämmelsen om produktion av kommunens lagstadgade tjänster och om beställning av tjänster. Bestämmelsen motsvarar delvis 2 § 3 mom. i gällande lag.

Enligt *1 mom.* kan kommunen antingen producera de tjänster den ansvarar för själv eller i samarbete med andra kommuner. En kommun eller samkommun kan också på basis av avtal beställa de tjänster uppgifterna förutsätter av andra tjänsteproducenter.

Alternativa sätt för kommunen att producera de tjänster uppgifterna förutsätter är alltså att producera tjänsten själv, grunda en samkommun, beställa tjänsten av en annan kommun eller samkommun, grunda eller vara aktieägare i ett aktiebolag eller en annan privaträttslig sammanslutning och beställa tjänsten av staten, en annan offentlig sammanslutning eller en privat tjänsteproducent. Speciellt för tjänster inom social- och hälsovården samt dagvården är ett alternativ att den som har rätt till tjänsten får en servicesedel.

Också för de lagstadgade uppgifternas del kan kommunen inom lagstiftningens gränser besluta om den producerar tjänsterna själv eller endast organiserar tjänsterna. Närmare bestämmelser om kommunens organiseringsansvar för lagstadgade uppgifter ingår i 8 §. Om kommuners och samkommuners ansvar vid användningen av servicesedlar föreskrivs särskilt i lagen om servicesedlar i social- och hälsovården (569/2009).

I *2 mom.* ingår bestämmelser om kommunens skyldighet att beakta förutsättningarna enligt grundlagen för att överföra offentliga förvaltningsuppgifter då den beställer tjänster av andra än myndigheter.

Den omfattning i vilken kommunen kan beställa tjänster av privata aktörer begränsas av 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. En ytterligare förutsättning är att det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges till myndigheter.

Med beaktande av grundlagens krav kan man endast beställa sådana tjänster av privata aktörer, som inte hänger samman med utövande av offentlig makt eller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift och som alltså inte utgör kommunala myndighetsuppgifter. En kommunal myndighets behörighet ska utövas av myndigheten själv. Om kommunen enligt lag har behörighet att besluta t.ex. om klientavgifter eller om bidrag till kommunens invånare, ska kommunen själv utöva denna behörighet, även om tjänsten produceras av en utomstående tjänsteproducent.

Med "annan än myndighet" avses i bestämmelsen förutom privata tjänsteproducenter också kommunala aktiebolag.

Enligt 87 § 2 mom. i förslaget till kommunallag sköts uppgifter i vilka utövas offentlig makt i tjänsteförhållande. Offentlig makt utövas t.ex. i uppgifter i vilka den som fullgör uppgiften enligt lag har befogenhet att ensidigt besluta om någon annans förmåner, rättigheter eller skyldigheter eller ge ett påbud som förpliktar någon annan eller på något annat sätt i praktiken påverka någon annans fördel eller rätt. Också en uppgift som innebär att man är föredragande i en kommunal beslutsprocess kan innebära utövande av offentlig makt.

Enligt grundlagens förarbeten (RP 1/1998) är offentlig förvaltningsuppgift ett vidare begrepp än offentlig makt, och innebär en relativt omfattande helhet av administrativa uppgifter. Offentliga förvaltningsuppgifter innefattar t.ex. uppgifter i anslutning till verkställigheten av lagar och beslutsfattande om privatpersoners och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Begreppet

offentlig förvaltningsuppgift bedöms i det enskilda fallet och det kan också innefatta tjänster.

De kommunala myndigheterna ska således själva sköta de uppgifter de anser utgöra offentliga förvaltningsuppgifter, om det inte enligt en bestämmelse i lag är möjligt att anförtro någon annan än en myndighet uppgiften. Kommunallagens allmänna bestämmelser, t.ex. om olika sätt att producera tjänster, innebär inte ett sådant bemyndigande i lag att anförtro andra än myndigheter offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagen.

Enligt 3 mom. kvarstår det organiseringsansvar som avses i 8 § 2 mom. hos kommunen eller samkommunen när kommunen eller samkommunen beställer lagstadgade tjänster av någon annan tjänsteproducent. Bestämmelserna om produktion av tjänster behövs speciellt för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunen och tjänsteproducenten då kommunen beställer tjänster av privata tjänsteproducenter. Med produktion av tjänster kan alltså endast avses endast sådan produktion av tjänster som inte innebär något sådant ansvar som ingår i organiseringsansvaret.

Enligt momentets andra mening fastställs tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna i enlighet med det som i kommunallagen eller annars bestäms samt på basis av avtalet mellan kommunen eller samkommunen och tjänsteproducenten.

Då kommunen upphandlar tjänster av andra serviceproducenter ska den bl.a. se till att också privata serviceproducenter producerar tjänsterna i enlighet med språklagen. Utläggning av tjänster på entreprenad får inte leda till att privatpersoner inte får tjänster på det språk de väljer, finska eller svenska. I sina upphandlingar bör kommunen överväga på vilket språk upphandlingen ska göras, på vilka språk den tjänst som upphandlas ska erbjudas samt hur de språkliga rättigheterna ska tryggas i upphandlingsavtalet.

## 3 kap. Förhållandet mellan staten och kommunen

I kapitlet regleras förhållandet mellan staten och kommunen. Frågorna i kapitlet regleras för närvarande i 8, 8 a och 8 b § i kommunallagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om allmän uppföljning och laglighetsövervakning av kommunerna, statens och kommunernas samrådsförfarande, programmet för kommunernas ekonomi samt delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Den viktigaste ändringen i förhållande till gällande lag gäller programmet för kommunernas ekonomi, som ersätter basserviceprogramförfarandet (basserviceprogrammet och basservicebudgeten). Däremot bibehålls bestämmelserna om uppföljning och laglighetsövervakning av kommunerna samt delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning i huvudsak oförändrade.

I kapitlet regleras förfarandet mellan staten och kommunerna samt kompetensen i ärenden som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning på ett allmänt plan. Kommunernas självstyrelse i förhållande till staten regleras i 121 § i grundlagen. Övervakningen av kommunernas verksamhet regleras också i speciallagar för olika servicesektorer, såsom social- och hälsovården och utbildningsväsendet. Konkurrens- och konsumentverket övervakar kommunernas verksamhet på marknaden samt dess prissättningsgrunder med stöd av konkurrenslagen. Också de allmänna laglighetsövervakarna, justitiekanslern vid statsrådet och riksdagens justitieombudsman, övervakar lagligheten i kommunernas verksamhet på basis av granskningar och klagomål.

**10 §.** *Uppföljning och laglighetsövervakning.* Enligt paragrafen följer finansministeriet allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Finansministeriet koordinerar behandlingen av kommunärenden i statsrådet. Ministeriet samlar in och producerar information om kommunernas verksamhet och ekonomi till stöd för det politiska beslutsfattandet, speciellt beredningen av författningar och statsbudgeten. Finansministeriet övervakar inte lagligheten i enskilda kommunala beslut.

Övervakningen av lagligheten i kommunernas verksamhet i enskilda fall ska alltjämt

vara regionförvaltningsverkets uppgift. Regionförvaltningsverken kan granska lagligheten i kommunernas verksamhet på grund av klagomål. Enligt paragrafen ska regionförvaltningsverken inte ha allmän kompetens att självmant undersöka lagligheten i kommunernas verksamhet. Ett ärende kan alltså väckas i regionförvaltningsverket endast på grund av ett klagomål.

**11 §.** *Statens och kommunernas samrådsförfarande.* Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om statens och kommunernas samrådsförfarande. Närmare bestämmelser om vilka ärenden som behandlas i samrådsförfarandet samt om organiseringen av det ingår i 12 och 13 §.

Enligt förslaget till paragraf ska lagstiftning som gäller kommunerna alltid behandlas i samrådsförfarande. Också ärenden som gäller samordningen av statens och kommunernas ekonomi omfattas alltid av samrådsförfarandet. Andra ärenden som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning behandlas i samrådsförfarande om de är principiellt viktiga och vittbärande. I praktiken har de ärenden som antingen staten eller kommunsektorn ansett nödvändiga tagits upp i samrådsförfarandet. Den föreslagna paragrafen motsvarar gällande lag.

I samrådsförfarandet representerar ministerierna staten och Finlands Kommunförbund r.f. kommunerna. I 13 § ingår bestämmelser om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, som är ett lagstadgat, permanent förhandlingsorgan. De viktigaste linjedragningarna för kommunpolitiken har beretts i en ministerarbetsgrupp som tillsatts för en regeringsperiod i taget (ministerarbetsgruppen för basservice), i vars arbete Finlands Kommunförbunds representanter deltagit som ständiga sakkunniga. Statsrådet tillsätter ministerarbetsgrupper för regeringsperioden. Ärenden som omfattas av förhandlingsförfarandet behandlas också direkt mellan Finlands Kommunförbund och de olika ministerierna.

Inom statens och kommunernas samrådsförfarande görs inga rättsligt bindande avtal mellan staten och kommunsektorn. Enligt grundlagen utövas budgetmakten och den lagstiftande makten av riksdagen, och Finlands Kommunförbund har inte behörighet att sluta bindande avtal för kommunernas räkning då dessa enligt grundlagen åtnjuter självstyrelse.

**12 §.** *Program för kommunernas ekonomi.* Paragrafen innehåller bestämmelser om programmet för kommunernas ekonomi. Programmet för kommunernas ekonomi ersätter det gällande basserviceprogramförfarandet, som består av basserviceprogrammet och basservicebudgeten. För närvarande görs basserviceprogrammet upp i samband med rambeslutet för statsfinanserna och ett sammandrag av basserviceprogrammet ingår i rambeslutet. Basserviceprogrammet görs upp för en fyraårsperiod som motsvarar ramperioden. Basservicebudgeten i sin tur görs upp årligen i samband med statens budgetproposition och den är en del av budgetpropositionens allmänna motiveringar.

Det föreslagna programmet för kommunernas ekonomi är en del av det styrsystem för de offentliga finanserna som förutsätts i EU-lagstiftningen. Författningsgrunden för det nya styrsystemet utgörs av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna som stiftades 2012. Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna har utfärdats med stöd av lagen.

Enligt den lagstiftning som nämns ovan ska planen för de offentliga finanserna täcka hela den offentliga sektorns finanser och innehålla delar gällande kommunernas ekonomi, statsfinanserna, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. I planen för de offentliga finanserna sätts upp mål för saldot i förhållande till bruttonationalprodukten för hela den offentliga ekonomin samt särskilt för varje ovan nämnt delområde. Ett särskilt mål sätts alltså upp för saldot inom kommunsektorn. I planen för de offentliga finanserna föreslår man nödvändiga specifika åtgärder per sektor för att uppnå målet för det strukturella saldot. I planen för de offentliga finanserna ska alltså presenteras konkreta åt-

gärder för uppnående av målet i kommunernas ekonomi.

Enligt *1 mom.* ska man inom statens och kommunernas samrådsförfarande bereda ett program för kommunernas ekonomi, som är en del av beredningen den plan för de offentliga finanserna som nämns ovan och statens budgetproposition. Innehållet i programmet för kommunernas ekonomi regleras i 2 och 3 mom.

Enligt *2 mom.* omfattar programmet för kommunernas ekonomi för det första de frågor som ingår i den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi, såsom målet för det strukturella saldot och specificerade åtgärder för att uppnå målet. De åtgärderna kan gälla kommunernas skattebas, statsandelar, uppgifter och skyldigheter, avgiftsintäkter och effektivering av kommunernas verksamhet. I den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi sätts också upp ett maximibelopp i euro för hur mycket utgifterna i den kommunala ekonomin får förändras till följd av statens åtgärder. Vid regleringen av kommunens uppgifter ska staten alltså i fortsättningen bedöma uppgifternas finansiering både utifrån ramarna för statsfinanserna och kommunernas bärkraft.

Enligt *3 mom.* ska man i programmet för kommunernas ekonomi bedöma förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på service och kommunernas uppgifter samt den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av de offentliga finanserna och enligt kommungrupp. I bedömningen specificeras kommunernas lagstadgade och övriga uppgifter samt möjligheter till produktivitetsökningar. Till skillnad från det nuvarande basserviceprogrammet täcker programmet för kommunernas ekonomi kommunekonomin som helhet, inklusive de uppgifter kommunerna åtagit sig med stöd av sin självstyrelse.

Programmet för kommunernas ekonomi är mer omfattande och övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet. Genom programmet förbättras förutsättningarna att bedöma hur kommunernas uppgifter och deras finansiering balanserar och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas. Genom programmet för kommunernas ekonomi stärks också den övergripande kontrollen över kommunekonomin i statsrådets beslutsfattande.

Enligt *4 mom.* ska liksom hittills en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling och av inverkan av statsbudgeten på den kommunala ekonomin ingå i statens budgetproposition.

I *5 mom.* föreslås att beredningsprocessen för programmet för kommunernas ekonomi ska vara en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna. Processen för uppgörande av programmet för kommunernas ekonomi motsvarar i hög grad beredningen av det nuvarande basserviceprogrammet inom statens ram- och budgetförfarande. Det första programmet för kommunernas ekonomi ska göras upp för en regeringsperiod och det revideras årligen i samband med planen för de offentliga finanserna. Som tidigare ska en årlig bedömning av den kommunala ekonomins utveckling och av inverkan av statens åtgärder på den kommunala ekonomin ingå i statens budgetproposition. I anslutning till budgetpropositionen rapporteras väsentliga avvikelser från den plan för de offentliga finanserna som godkänts på våren.

I beredningen av programmet för kommunernas ekonomi betonas å ena sidan samarbetet i kommunärenden mellan olika ministerier, å andra sidan samarbetet mellan staten och kommunsektorn. Programmet för kommunernas ekonomi ska beredas av finansministeriet, och social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov övriga ministerier deltar i beredningen. Ministerierna ska i högre grad engageras i beredningen av programmet. I beredningen av det nuvarande basserviceprogrammet under finansministeriets ledning har främst social- och hälsoministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet deltagit. Finlands Kommunförbund representerar kommunsektorn i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi. Beredningen omfattar programmet för kommunernas ekonomi inklusive de åtgärder som förutsätts i planen för de offentli-

ga finanserna och liksom för närvarande bedömningarna i budgetpropositionen av den kommunala ekonomins utveckling samt av budgetpropositionens inverkan på den kommunala ekonomin.

**13 §.** *Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.* Enligt paragrafen ska för samordning av lagstiftning, principiellt viktiga och vittsyftande frågor som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning samt kommunernas ekonomi och statsfinanserna liksom hittills tillsättas en delegation för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Delegationens namn ändras på finska, men inte på svenska. Begreppsbytet innebär ingen innehållsmässig förändring. Liksom nu ska delegationen finnas i anslutning till finansministeriet. Olika ministerier samt Finlands Kommunförbund är representerade i delegationen.

Delegationen har till uppgift att följa och bedöma den kommunala ekonomins utveckling samt se till att programmet för kommunernas ekonomi beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna. Bestämmelser om närmare uppgifter för delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och om dess sammansättning och sektioner utfärdas liksom hittills genom förordning av statsrådet.

## 4 kap. Fullmäktige

**14 §.** *Fullmäktiges uppgifter.* Paragrafen motsvarar i huvudsak 13 § i gällande lag och i den finns bestämmelserna om fullmäktiges viktigaste uppgifter samlade. Enligt grundlagen ska kommunens förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, vilken de utövar via sina valda representanter i fullmäktige. Fullmäktige ska alltså fatta de viktigaste besluten i kommunen. Paragrafen grundar sig liksom för närvarande på fullmäktiges allmänna kompetens. Fullmäktige har beslutanderätt, om inte något annat särskilt föreskrivs eller fullmäktige själv har delegerat beslutanderätt till andra myndigheter i kommunen.

Enligt *1 mom.* ansvarar fullmäktige för kommunens verksamhet och ekonomi. I momentet föreskrivs om det helhetsansvar för kommunens verksamhet och ekonomi som fullmäktige har oberoende av hur skötseln av verksamheten organiseras. Fullmäktige beslutar självt om delegering av sin beslutanderätt till underställda myndigheter men speciellt i de centrala frågor som avses i 2 mom. ska kommunens beslutanderätt alltid bibehållas hos fullmäktige.

I *2 mom.* nämns fullmäktiges viktigaste uppgifter. I momentets 1 punkt betonas fullmäktiges ställning som den som ställer upp de centrala målen för verksamheten och fattar de strategiska besluten. Fullmäktige ställer upp de viktigaste målen för kommunen och kommunens verksamhet i kommunstrategin. Kommunstrategins innehåll regleras närmare i samband med ledningen av kommunen i 37 §. Enligt momentets 2 punkt fattar fullmäktige beslut om kommunens förvaltningsstadga och samtidigt också om sin egen position i kommunens organisation. Till grunderna för ordnandet av förvaltningen hör att fatta beslut om kommunens förvaltningsstruktur dvs. organisation samt kompetensfördelningen mellan kommunens myndigheter. Förvaltningsstadgans innehåll regleras mer i detalj i 90 § och delegering av beslutanderätt i 91 §, i 12 kap. om kommunens besluts- och förvaltningsförfarande.

Enligt momentets 3 punkt fattar fullmäktige beslut om kommunens budget och ekonomiplan, liksom enligt gällande kommunallag. Närmare stadganden om uppgörandet av budgeten och ekonomiplanen ingår i 13 kap. om kommunens ekonomi. I kommunallagen ingår fortfarande inga bestämmelser om upptagning av lån, utan det anses att fullmäktige har beslutanderätt på grund av dess allmänna kompetens i frågor gällande kommunens ekonomi och verksamhet. I praktiken fattas beslut om fullmakt att uppta lån i regel i samband med budgeten och fullmäktige kan liksom hittills delegera beslutanderätt angående upplåning i förvaltningsstadgan.

I momentets 4 punkt föreslås att beslutsfattande om principerna för ägarstyrningen samt koncerndirektiv ska fogas till fullmäktiges uppgifter. I principerna för ägarstyrningen ska fullmäktige uttrycka de principer, enligt vilka kommunen deltar i olika organisationer som ägare, placerare, finansiär eller i samar-

bete med andra kommuner. De principiella linjedragningarna ska ske utifrån kommunstrategin och de mål som härleds ur den, vilket tryggar systematik och långsiktighet i beslutsfattandet. De principer fullmäktige drar upp styr den praktiska ägarstyrningen i kommunstyrelsen och koncernledningen och beslutsfattandet i anslutning till den både i de sammanslutningar som hör till kommunkoncernen och dessutom i delägarsammanslutningar eller i samarbetsorganisationer mellan kommuner, dvs. i kommunens hela verksamhet. Principerna för ägarstyrningen konkretiseras också i de mål som sätts upp för kommunstyrelsen, koncernledningen och koncernsammanslutningarna och i linjedragningar som styr beredningen av beslut samt t.ex. i finansierings- och investeringsbeslut vid grundandet av sammanslutningar eller i avtalsförhållanden.

Styrningen av den juridiska kommunkoncernen, dvs. kommunens dottersammanslutningar, grundar sig utom på principerna för ägarstyrningen också på de koncerndirektiv fullmäktige godkänner, och vars innehåll regleras i 47 §. Genom att fullmäktige fattar beslut om koncerndirektivet betonas fullmäktiges ställning vid ledandet av kommunkoncernen och stärks koncerndirektivets principiella betydelse.

Enligt momentets 5 punkt beslutar fullmäktige liksom hittills om de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk. Ett affärsverk hör till kommunens organisation, även om det kännetecknas av en viss ekonomisk och funktionell autonomi. Därför är det naturligt att fullmäktige beslutar om målen för dess verksamhet och ekonomi, även om affärsverkets direktion beslutar om metoderna för att uppnå dem.

Enligt momentets 6 punkt fattar fullmäktige beslut om skötseln av tillgångarna och grunderna för placeringsverksamheten. Också enligt gällande lag har fullmäktige beslutat om grunderna för placeringsverksamheten, men det föreslås att bestämmelsen ska kompletteras med skötseln av tillgångarna så att fullmäktiges beslutanderätt gällande kommunens hela förmögenhetsmassa oberoende av förmögenhetsslag klart framgår. Fullmäktige ska uttala en tydlig åsikt om i vilka egendomsslag kommunens kapital binds och till vilken risknivå samt se till att kapitalet är i effektivt bruk. Kommunens förmögenhetsförvaltning och placeringsverksamhet ska utgå från kommunstrategin och bidra till att målen i den uppnås. Det är alltjämt möjligt och befogat att delegera det praktiska beslutsfattandet om förmögenhetsförvaltningen och placeringsverksamheten till andra myndigheter i kommunen. Fullmäktige beslutar om sådan delegering i förvaltningsstadgan.

Enligt momentets 7 punkt fattar fullmäktige liksom hittills beslut om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen. Enligt 39 § ska kommunstyrelsen, som ansvarar för kommunens interna kontroll och handhar kommunens riskhantering, ansvara för det faktiska genomförandet.

Den interna kontrollen är en del av kommunens ledningssystem samt ett redskap då kommunens ledning och förvaltning bedömer hur de uppställda målen uppnåtts samt verksamhetens processer och risker. Kontrollen syftar till skapa förutsättningar för att leda organisationen effektivt, hantera riskerna och bedöma verksamhetens effektivitet Riskhanteringen är en del av den interna kontrollen, men på grund av dess ständigt ökande betydelse är det motiverat att nämna den särskilt i lagen. Riskhanteringens betydelse har ökat, i synnerhet till följd av att kommunerna tagit i bruk flera olika sätt att organisera sina uppgifter. Ofta sköts en stor del av kommunens uppgifter utanför kommunens egen organisation, såsom i aktiebolag, föreningar, samkommuner och affärsverkssamkommuner eller med hjälp av konkurrensutsatta upphandlingsavtal. Också en avsevärd del av kommunsektorns skuldbörda finns i koncernbolag utanför kommunens organisation. Man kan alltså inte få en tillräcklig bild av kommunens risker om man endast granskar riskerna i kommunens egen organisations verksamhet. Det ingår i riskbedömningen att genom ägarstyrningsåtgärder och avtal se till att den interna kontrollen och riskhanteringen fungerar också i de organisationer som utanför från kommunens egen organisation producerar kommunala tjänster med stöd av avtal. De organisationernas operativa ledning ansvarar

naturligtvis för sina sammanslutningars interna kontroll och riskhantering, men kommunen bör försäkra sig om att de fungerar. Om t.ex. någon funktionell risk realiseras i en organisation som producerar kommunala tjänster, påverkar det direkt dem som utnyttjar de kommunala tjänsterna. I kommunens koncernsammanslutningar ansvarar sammanslutningarnas styrelser och verkställande direktörer för den interna kontrollen och riskhanteringen, och genom koncernövervakning ska kommunkoncernens ledning se till att den interna kontrollen och riskhanteringen sköts på rätt sätt. Enligt 47 § i lagförslaget kan fullmäktige i koncerndirektivet utfärda behövliga bestämmelser om ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen.

Enligt 90 § ska fullmäktige i förvaltningsstadgan utfärda behövliga bestämmelser om uppgifter och ansvar vid intern kontroll och riskhantering. I bestämmelserna bör föreskrivas om kommunstyrelsens skyldighet att ge direktiv om ordnandet och genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen, skyldigheten för nämnder och direktioner att övervaka genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen samt skyldigheten för ledande tjänsteinnehavare att verkställa den interna kontrollen och riskhanteringen inom sina ansvarsområden. Det finns också skäl att ta in bestämmelser om rapportering av risker och rapporteringsförfarandet i de grunder fullmäktige fastställer.

Enligt momentets 8 punkt fattar fullmäktige beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som ska tas ut för tjänster och andra prestationer. Enligt bestämmelsens ordalydelse har fullmäktige liksom hittills möjlighet att delegera beslutanderätten angående detaljer för prissättning och påförande av avgifter till underställda myndigheter. Fullmäktige kan besluta om de allmänna grunderna för avgifterna t.ex. i samband med budgeten. Det finns också skäl för fullmäktige att ta ställning till vilka tjänster som ska vara helt avgiftsfria.

Enligt momentets 9 punkt fattar fullmäktige beslut om ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld. Fullmäktiges beslutanderätt avgränsas dock av de nya bestämmelserna i 129 §.

Enligt momentets 10 punkt fattar fullmäktige beslut om valet av ledamöter i organ, om inte något annat föreskrivs i de följande bestämmelserna och enligt 11 punkten fattar fullmäktige vidare beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. I 10 kap. ingår närmare bestämmelser om valbarhet till kommunstyrelsen, revisionsnämnden och andra organ samt även om de förtroendevaldas ställning i övrigt.

Enligt momentets 12 punkt fattar fullmäktige beslut om valet av revisorer, liksom enligt gällande lag. Närmare stadganden om granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi samt om valet av revisorer ingår i 14 kap.

Enligt momentets 13 punkt ska fullmäktige liksom enligt gällande lag fatta beslut om godkännande av bokslutet och i anslutning därtill om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga. I 13 kap. ingår närmare bestämmelser om bokslut, koncernbokslut och om uppgörande av verksamhetsberättelse. I 14 kap. ingår bestämmelser om behandling av revisionsberättelsen samt om beviljande av ansvarsfrihet.

Enligt momentets 14 punkt ska fullmäktige, liksom enligt gällande lag, fatta beslut om annat som fullmäktige enligt bestämmelser eller föreskrifter ska besluta om.

**15 §.** *Kommunalval.* I paragrafen ingår bestämmelser om kommunalval. Kommunalvalets benämning ändras på finska, men inte på svenska. Den nya finska benämningen är redan etablerad i praktiken. Det föreslås också ändringar gällande valets tidpunkt och tidpunkten då fullmäktiges mandattid börjar.

Liksom hittills ska valets tidpunkt regleras i vallagen och tidpunkten då fullmäktiges mandattid börjar i kommunallagen. Kommunalval ska hållas i april. Enligt 1 mom. börjar fullmäktiges mandattid i juni. För närvarande hålls val i oktober och fullmäktiges mandattid börjar den 1 januari följande år. Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige ska alltjämt väljas för en mandattid på fyra år.

I övergångsbestämmelserna föreskrivs hur tidigareläggandet av valperioden påverkar kommunalvalet 2016 och de nuvarande full-

mäktigeledamöternas mandattid. Ändringen av tidpunkten när fullmäktiges mandattid börjar påverkar också behandlingen av kommunens budget och ekonomiplan samt speciellt behandlingen av ansvarsfrihet i anslutning till godkännandet av bokslutet. Ändringarnas effekter behandlas i samband med ekonomibestämmelserna.

Samma centrala principer ska iakttas vid statliga och kommunala val, och inga ändringar föreslås i dem. Enligt *2 mom.* är kommunalvalen direkta, hemliga och proportionella. Väljarna ger sin röst direkt till den de vill att ska väljas. Med valhemlighet avses att ingen annan än väljaren själv får veta hur väljaren använder sin rösträtt. I proportionella val väljs så många representanter för varje parti eller annan grupp som den får röster i proportion till de andra. Alla röstberättigade har lika rösträtt. Alla röstberättigade har lika rätt att påverka valets resultat och i kommunalval har varje röstberättigad en röst.

I *3 mom.* ingår, liksom i gällande lag, en hänvisning till vallagen samt till kommunstrukturlagen, som fr.o.m. den 1 juli 2013 ersätter den tidigare kommunindelningslagen.

I vallagen ingår bestämmelser om förrättandet av kommunalval och andra än ordinarie kommunalval. Man kan bli tvungen att förrätta andra än ordinarie kommunalval på grund av att valet eller någon åtgärd som hör till valet av någon orsak inte kan genomföras vid den tidpunkt som bestäms i lagen; det bestäms att ett nytt val ska förrättas i kommunen till följd av besvär; om fullmäktigeledamöternas antal under valperioden understiger tre fjärdedelar av det antal som bestäms i lag eller om det sammanlagda antalet valda kandidater då valresultatet fastställs eller antalet kandidater som förklaras valda enligt 157 § 1 mom. i vallagen vid den tidpunkt som där avses understiger det antal fullmäktigeledamöter som ska väljas i valet.

I kommunstrukturlagen ingår bestämmelser om hur ändringar i kommunindelningen ska beaktas vid val och om bildande av fullmäktige under pågående valperiod. Den föreslagna ändringen i fullmäktiges mandattid så att den börjar den 1 juni 2017 förutsätter att kommunstrukturlagen kompletteras. Kommunsammanslagningar träder alltid i kraft den 1 januari. Det föreslås att kommunstrukturlagen ändras så, att fullmäktige i den nya kommunen kan utses genom val innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

**16 §.** *Antalet ledamöter i fullmäktige.* Paragrafen innehåller bestämmelser om hur man beslutar om antalet fullmäktigeledamöter. Paragrafen motsvarar delvis 10 § i gällande lag, men det föreslås väsentliga ändringar i bestämmelserna. Antalet fullmäktigeledamöter i kommuner av olika storlek ska inte längre bestämmas direkt i lag, utan fullmäktige ska besluta om det inom lagens ramar.

I *1 mom.* ingår bestämmelser om minimiantalet fullmäktigeledamöter i kommuner med olika befolkningstal. Utifrån detta beslutar fullmäktige hur många fullmäktigeledamöter som ska väljas. Liksom enligt gällande lag ska man alltid välja ett udda antal fullmäktigeledamöter. Då faller rösterna inte jämnt om fullmäktige röstar då det är fulltaligt.

Bestämmelserna ger kommunerna prövningsutrymme gällande fullmäktiges storlek. Minimiantalet fullmäktigeledamöter i olika storleksklassers kommuner är något mindre än hittills, men kommunen kan också besluta bibehålla fullmäktiges nuvarande storlek eller utöka antalet fullmäktigeledamöter. En minskning av fullmäktiges storlek kan motiveras bl.a. med att det förbättrar fullmäktiges faktiska beslutsförmåga, att det gör förtroendeuppdragen mer attraktiva samt med att förtroendeuppdrag ställer allt högre krav på sakkunskap och tidsanvändning. Det kan också bidra till ett mer ansvarsfullt beslutsfattande. Med tanke på invånarnas möjligheter att påverka kunde man komplettera ett mindre fullmäktige med andra kanaler för invånarnas deltagande, såsom delområdesorgan eller brukardemokrati. Å andra sidan kan ett stort antal fullmäktigeledamöter motiveras speciellt om kommunen övergår till utskottsmodellen. Då väljs också utskotten som ansvarar för beredningen av ärenden bland ledamöter och ersättare i fullmäktige.

Enligt *2 mom.* ska ett i lagen föreskrivet minimiantal ledamöter väljas, om inte fullmäktige fattar något beslut i ärendet. Om fullmäktige fattar beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller om ett tidi-

gare beslut ändras, ska justitieministeriet underrättas om detta före utgången av året före valåret.

Enligt *3 mom.* bestäms invånarantalet enligt paragrafen enligt de uppgifter som vid utgången av den 30 november året före valåret finns i det befolkningsdatasystem som avses i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. I övrigt motsvarar momentet 10 § 3 mom. i gällande lag, men förslaget att ändra tidpunkten för kommunalval har beaktats.

**17 §.** *Ersättare i fullmäktige.* Paragrafen motsvarar 11 § i gällande lag. Enligt *1 mom.* väljs till ersättare för fullmäktigeledamöterna av de första icke invalda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista som uppträtt i kommunalvalet ett lika stort antal som antalet ledamöter, dock minst två. En ledamot som blivit vald i egenskap av kandidat för en valmansförening utanför de gemensamma listorna har ingen ersättare.

I *2 mom.* föreskrivs att om en ledamot har förlorat sin valbarhet eller har befriats från sitt uppdrag eller avlidit, kallar fullmäktigeordföranden i hans ställe för den återstående mandattiden den i ordningen första ersättaren från valförbundet, partiet eller den gemensamma listan i fråga.

**18 §.** *Ordförande och vice ordförande.* Paragrafens *1 mom.* motsvarar 12 § i gällande lag. Enligt momentet väljer fullmäktige bland sina ledamöter en ordförande och ett behövligt antal vice ordförande för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har beslutat om en kortare mandattid. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning.

Paragrafens *2 mom.* är ny i kommunallagen. Där regleras fullmäktiges ordförandes och vice ordförandes rätt att närvara och yttra sig vid kommunstyrelsens sammanträden. För närvarande är detta rådande praxis som baserar sig på bestämmelser i förvaltningsstadgorna. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att fullmäktige får information om beredningen av ärenden.

**19 §.** *Fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet.* Paragrafen motsvarar 15 b § 1 och 2 mom. i gällande lag.

Enligt *1 mom.* kan ledamöterna för arbetet i fullmäktige bilda fullmäktigegrupper. En ledamot kan också ensam bilda en fullmäktigegrupp. Närmare bestämmelser om fullmäktigegrupperna utfärdas i förvaltningsstadgorna. En fullmäktigegrupp är inte ett organ i kommunen och kan alltså inte i förvaltningsstadgan eller i lag ges egen beslutanderätt eller uppgifter. Dess verksamhet och arbete utgör inte heller förvaltningsförfarande som omfattas av jävsbestämmelserna.

Enligt *2 mom.* kan kommunen för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsförutsättningar stödja verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras.

De gällande bestämmelserna kompletteras så, att beloppet av stödet till fullmäktigegrupperna särskilt för varje fullmäktigegrupp ska uppges i kommunens bokslut. Närmare anvisningar om hur redovisningen ska ske ges av bokföringsnämndens kommunsektion.

Det föreslås att man stryker bestämmelsen i 15 b § 3 mom. i gällande lag om att kommunen kan besluta att upplåta videokonferensutrustning för fullmäktigegruppernas bruk. Elektroniskt beslutsfattande i kommunens organ regleras på en mer allmän nivå än hittills i 12 kap. i kommunallagen, som gäller besluts- och förvaltningsförfarande. I förvaltningsstadgan kan kommunen besluta att elektroniska metoder på motsvarande sätt står till fullmäktigegruppernas förfogande.

## 5 kap. Kommuninvånarnas rätt till inflytande

Liksom i gällande kommunallag samlas i kapitlet de bestämmelser som behövs för att förverkliga demokratin och invånarnas möjligheter att delta och påverka. Strävan i kapitlet är att förbättra invånarnas rättigheter och likvärdiga möjligheter att delta för kommuninvånarna. Bestämmelserna om de s.k. påverkansorganen i kommunen (äldreråd, råd för personer med funktionsnedsättning) samlas i kommunallagen och dessutom förpliktas kommunerna att grunda ett ungdomsfullmäk-

tige eller en annan motsvarande grupp för de ungas påverkan.

**20 §.** *Rösträtt i kommunalval*. Paragrafen innehåller bestämmelser om rösträtt i kommunalval. Bestämmelser om rösträtt i kommunal folkomröstning ingår i 21 §.

Paragrafens *1 mom.* motsvarar 26 § 1 mom. i gällande lag. Rösträtt i kommunalval har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen är vid utgången av den 51 dagen före valdagen. Rösträtt har även andra utlänningar som uppfyller villkoren, om de vid nämnda tidpunkt har haft hemkommun i Finland i två år.

Paragrafens *2 mom.* är nytt och innehåller bestämmelser om rösträtt för anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation och deras familjemedlemmar. Då de personer som nämns ovan vanligen inte har hemkommun i Finland enligt lagen om hemkommun behövs särskilda bestämmelser om rösträtt i kommunalval. De har redan fått rösträtt i Europaparlamentsval genom en ändring av vallagen som trädde i kraft den 1 januari 2014.

Ändringen baserar sig speciellt på den oro som uttryckts av Europeiska kemikaliemyndigheten över att det är möjligt att dess anställda inte har rösträtt i lokalval i någon medlemsstat och att deras möjligheter att påverka sin boendekommuns ärenden är bristfälliga. Arbetstagare hos Europeiska unionen och andra internationella organisationer bor i Finland och kan anses ha behov av att påverka sin boendekommuns ärenden. En situation då de inte har rösträtt i kommunalval kan anses problematisk med tanke på deras integration och genomförandet av EU-rätten.

En förutsättning för rösträtt för personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till sådana personer är, att personen senast valdagen fyller 18 år och att kommunen enligt 18 § i vallagen och enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet är hans eller hennes vistelseort vid utgången av den 51 dagen före valdagen. Enligt 18 § 3 mom. i vallagen ska rösträttskommunen antecknas i rösträttsregistret i stället för hemkommunen om en sådan medborgare i en annan medlemsstat i Europeiska unionen som är röstberättigad vid Europaparlamentsval inte har hemkommun i Finland. I regeringens proposition med förslag till ändring av vallagen, som avges samtidigt som denna proposition, föreslås det att den bestämmelsen kompletteras på motsvarande sätt också i fråga om kommunalval. Rösträttskommunen är den kommun, där den bostad finns vilken den som saknar hemkommun meddelat till magistraten.

I fråga om sådana personer som avses i 2 mom. kan man sällan verifiera rösträtten automatiskt. Enligt 2 mom. 1 punkten är därför en ytterligare förutsättning för rösträtt att vederbörandes uppgifter på hans eller hennes begäran lagrats i befolkningsdatasystemet i enlighet med lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Uppgifterna ska lagras före utgången av den 51 dagen före valdagen. Enligt 8 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster får uppgifter om utländska medborgare som är anställda hos en främmande stats diplomatiska beskickning eller beskickning av annat slag i Finland eller vid ett konsulat som förestås av en utsänd konsul endast lagras i befolkningsdatasystemet på personens egen begäran. Anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation och familjemedlemmar till sådana personer jämställs ofta med de grupper som nämns ovan. Därför bör det särskilt föreskrivas att lagring av uppgifterna är en förutsättning för rösträtt.

Enligt 2 mom. 2 punkten förutsätts också att personen skriftligt meddelat om sin önskan att utöva sin rösträtt i kommunalval och inte har återtagit sitt meddelande. Meddelandet ska göras senast den 52 dagen före valdagen. Flera utländska medborgare utan hemkommun i Finland har registrerats i befolkningsdatasystemet för att de ska få ett finländskt personsignum. Inga uppgifter om grunden för registreringen lagras i systemet och därför framgår det inte direkt av systemet om personen t.ex. är anställd i en internationell organisation. Därför bör det särskilt

föreskrivas att ett meddelande är en förutsättning för rösträtt. Enligt 18 § 5 mom. i vallagen krävs ett motsvarande meddelande i fråga om europaparlamentsval. Anmälningar till kommunalval och europaparlamentsval bör registreras var för sig, så att man kan garantera att den som så önskar kan rösta i europaparlamentsval i sin hemstat och i kommunalval i sitt vistelseland. Meddelandet gäller tills vidare, eftersom man inte kan förutsätta att den som önskar utnyttja sin rösträtt meddelar särskilt om det för varje kommunalval, utan ett meddelande som en gång gjorts bör gälla vid alla kommande kommunalval och kommunala folkomröstningar.

De uppgifter som begärs in till och registreras i befolkningsdatasystemet på vederbörandes begäran samt vederbörandes meddelande om önskan att utöva sin rösträtt utgör förutsättningar för att personerna i fråga på ett tillförlitligt sätt ska kunna antecknas i det rösträttsregister som ska grundas.

**21 §.** *Rösträtt i kommunal folkomröstning*. I paragrafen ingår bestämmelser om rösträtt i kommunal folkomröstning. Förutsättningarna för rösträtt vid kommunalval och kommunal folkomröstning ska också i fortsättningen vara desamma. I 24 och 25 § ingår bestämmelser om folkomröstning och initiativ till folkomröstning.

Enligt *1 mom.* gäller i fråga om rösträtt i en folkomröstning som ordnas i kommunen i tillämpliga delar det som bestäms i 20 § 1 och 2 mom. om rösträtt i kommunalval. Bestämmelserna är nya till den delen, att anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation och deras familjemedlemmar som saknar hemkommun i Finland får rösträtt på motsvarande villkor som vid kommunalval vid folkomröstningar i sin boendekommun. Den som har rösträtt vid kommunalval bör i regel också ha rösträtt vid folkomröstningar. Genom ändringen förbättras möjligheterna för de personer som nämns ovan att delta i och påverka sin hemkommuns ärenden.

Paragrafens *2 mom.* motsvarar 26 § 3 mom. i gällande lag och innehåller bestämmelser om rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i kommunen. Rösträtt har endast de som är bosatta inom delområdet. Med bosättningsort avses bosättningsorten i personens hemkommun eller, för den som saknar hemkommun, den boendekommun där man har rösträtt.

**22 §.** *Möjligheter att delta och påverka*. I paragrafen ingår bestämmelser om allmänna möjligheter att delta och påverka i kommunen. Paragrafens innehåll motsvarar i huvudsak 27 § i gällande lag.

I *1 mom.* regleras den allmänna rätten för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta i och påverka kommunens verksamhet. Jämfört med ordalydelsen i gällande lag betonas i momentet invånarnas rätt till mångsidiga möjligheter att påverka. Rättigheterna gäller alla kommunens invånare och de förverkligas i praktiken i kommunens hela organisation. Liksom hittills har fullmäktige det övergripande ansvaret för möjligheterna att delta. Fullmäktige kan påverka verksamhetskulturen i kommunen avsevärt. Oavsett bestämmelsens tvingande ordalydelse är det alltjämt fullmäktige som beslutar om omfattningen av och formerna för den direkta demokratin. T.ex. i kommunstrategin enligt 37 § ska kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka beaktas.

Avsikten är att genom mångsidiga möjligheter att påverka främja olika invånargruppers och olika tjänsters brukares deltagande på ett sätt som passar dem och erbjuda flexibla och verkningsfulla former för deltagande som passar i olika sakhelheter och situationer. Med mångsidighet avses såväl långsiktiga metoder för påverkan som kortsiktiga och mer tillfälliga möjligheter att påverka.

I *2 mom.* ingår en motsvarande exempelförteckning på sätt att delta och påverka som i 27 § 2 mom. i gällande lag. Förteckningen är inte uttömmande utan ger en bild av hurdana metoder som kan användas. Kommunen beslutar om användningen av de metoder som nämns i momentet och kan också använda andra metoder för att främja deltagande och påverkan. Detta är möjligt också utan uttryckliga bestämmelser, men för att betona direkta demokratin är det ändå ändamålsenligt att lyfta fram på vilka sätt man kan främja deltagande och påverkan. Speciellt i punk-

terna 3—6 i momentet betonas deltagande och påverkan som utgår från brukarna.

I momentets 1 punkt nämns ordnandet av diskussionsmöten och medborgarråd. Vid olika diskussionsmöten eller invånarträffar kan man under fria former utreda kommuninvånarnas synpunkter på ett visst tema vid en bestämd tidpunkt eller under en längre tidsperiod. Diskussioner kan genomföras också via elektroniska kanaler, t.ex. med utnyttjande av de former som möjliggörs av internet och sociala media.

Termen invånarråd är ny i lagen. Det är ett slags samlingsbegrepp för mer interaktiva former för deltagande. Då man utvecklar metoderna för hörande och växelverkan kan invånarråd utgöra alternativ till mer traditionella ensidiga invånarenkäter, som ofta återspeglar enskilda kommuninvånares åsikter. Invånarråd och andra motsvarande metoder är speciellt lämpliga då planeringen utgår från en komplicerad sakfråga. Invånarråd kan också producera en mer övergripande invånaråsikt som underlag för kommunens beslut. Man bör redan på förhand beakta hur resultaten av ett invånarråd ska behandlas i det representativa beslutsfattandet. Genom invånarråd kan man främja lika möjligheter att delta för kommunens invånare och dem som utnyttjar tjänsterna samt starkare engagera specialgrupper i beredningen av beslut.

Momentets 2 punkt motsvarar 27 § 2 mom. 4 punkten i gällande lag. Där betonas att invånarnas åsikter ska redas ut redan i beredningsskedet. Deltagande och påverkan har vanligen bäst effekt i början av beredningsskedet. I 34 § i förvaltningslagen ingår bestämmelser om hörande av part och i 41 § om möjligheter till inflytande. Dessa är de former för hörande och möjligheter att påverka som nämns i lagen, men det kan rekommenderas att man också på andra sätt självmant och formfritt utreder kommuninvånarnas åsikter. Man kan utreda åsikterna på olika sätt, bl.a. genom enkäter och genom att ordna sådana diskussionsmöten som nämns i 1 punkten eller t.ex. kommunala folkomröstningar enligt 24 §.

Momentets 3 punkt motsvarar 27 § 2 mom. 1 punkten i gällande lag. Frågan regleras närmare i 31 § 1 mom. 3 punkten, enligt vilken fullmäktige kan besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna. Medlemmarna i ett affärsverks eller t.ex. en skolas direktion kan alltså väljas på förslag av dem som utnyttjar tjänsterna. Enligt 36 § om delområdesorgan kan fullmäktige besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i delområdesorganet utses på förslag av invånarna i delområdet i fråga.

I momentets 4 punkt föreskrivs om möjligheten att delta i kommunens ekonomiska planering. Detta kan ske genom att t.ex. öppna upp kommunens ekonomiska planering på olika tillställningar och i elektroniska tillämpningar, genom interaktiva metoder samt med hjälp av metoden deltagande budgetering. Den innebär att en myndighet i kommunen och områdets invånare inom ramen för en interaktiv, systematisk process planerar och beslutar om hur vissa medel ska användas. Genom deltagande budgetering kan man öka växelverkan och diskussionen mellan medborgare och myndigheter, medborgarnas insikter samt öppenheten i myndigheternas beredning och det politiska beslutsfattandet. Deltagande budgetering kan vara ett hjälpmedel för att identifiera och synliggöra behoven hos olika slags kommuninvånare och invånargrupper samt olika delområdens invånare.

I momentets 5 punkt regleras planeringen och utvecklandet av tjänster tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna och utifrån deras behov. Verksamheten kan gälla enskilda tjänster eller större servicehelheter. Den kan rikta sig till ett mindre eller större område och till sin natur vara långvarigt eller projektbetonat. Sådana brukarnära metoder för påverkan som avses i punkten kan t.ex. vara att samla in kundrespons, att mäta kundnöjdheten, olika slags metoder och tillställningar för att ta fram idéer och visioner, försök, samplanering samt servicedesign, som innebär att tjänsterna planeras tillsammans med dem om utnyttjar dem. Metoder för servicedesign kan utgöra verktyg i synnerhet då man skapar och utvärderar nya servicekoncept. Det är också möjligt att utveckla tjänster ge-

nom nya former för medborgaraktivitet t.ex. inom olika projekt, kampanjer och nätverk.

Den nuvarande kommunallagen gör det möjligt för kommunerna att, om de så önskar, ta i bruk en serviceinitiativmodell som ger invånarna, samfunden och andra parter möjlighet att påverka produceringen och utvecklingen av tjänster. Modellen beskrivs i mer detalj ovan vid beskrivningen av nuläget under punkten Kommuninvånarnas rätt till inflytande.

Momentets 6 punkt motsvarar till sitt innehåll 27 § 2 mom. 6 punkten i gällande lag. Kommunen kan både inom ramen för sin allmänna kompetens och med stöd av denna bestämmelse stöda olika invånargruppers verksamhet. Kommunens stöd kan t.ex. vara ekonomiskt eller bestå av arbetsredskap, arbetsutrymmen, kommunikation, verksamhet osv. Förutom invånarna kan också organisationer och andra sammanslutningar, såsom bya- och stadsdelsföreningar, olika medborgarorganisationer, föreningar och nätverk för dem som utnyttjar tjänster, projekt, kampanjer, företag och stiftelser vara aktiva aktörer inom lokaldemokratin.

**23 §.** *Initiativrätt.* Innehållet i paragrafen motsvarar i huvudsak 28 § i gällande lag. Initiativrätten föreslås dock bli utvidgad till de som utnyttjar kommunens tjänster samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen.

Enligt *1 mom.* har kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen initiativrätt. Enligt gällande lag har endast kommunens invånare initiativrätt, men lagen har inte tolkats strikt enligt ordalydelsen. Genom utvidgningen av ordalydelsen ges även föreningar och företag som har verksamhet i kommunen möjlighet till initiativ. För deras del gör kommunerna i regel den tolkningen att initiativrätt förestår ifall någon av undertecknarna är bosatt i kommunen. Av den som kommer med ett initiativ krävs inte heller i fortsättningen en viss ålder, utan initiativrätten är en rättighet för alla kommunens invånare, oavsett ålder.

Initiativ kan tas i frågor som gäller kommunens verksamhet. Kommunens verksamhet definieras i 6 § 2 mom. och är ett vidare begrepp än kommunkoncernen. Initiativrätten omfattar t.ex. all service för vilka kommunen har organiseringsansvaret, oberoende av hur och av vem tjänsterna produceras.

Enligt 16 § i förvaltningslagen bör det framgå av initiativet vad ärendet gäller samt avsändarens namn och kontaktuppgifter. I allmänhet är det möjligt att väcka initiativ elektroniskt enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Ett initiativ skiljer sig från en ansökan genom att myndigheten är skyldig att svara initiativtagaren, men inte att innehållsmässigt undersöka och avgöra den fråga initiativet avser. Ett initiativ behöver alltså inte alltid leda till åtgärder.

Ett initiativ ska behandlas av den myndighet i kommunen som har beslutanderätt i den fråga initiativet avser. Om den fråga initiativet gäller hör till fullmäktiges befogenhet, kan kommunstyrelsen inte besluta att initiativet inte föranleder några åtgärder.

Initiativtagarna ska informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. God förvaltningssed förutsätter att initiativtagaren inom en skälig tid efter att initiativet lämnats in informeras om vilken myndighet i kommunen som behandlas initiativet och inom vilken tidsram. Sedan initiativet behandlats ska initiativtagaren informeras om vilka åtgärder som eventuellt kommer att vidtas eller redan vidtagits eller delges ett beslut om att initiativet inte föranleder några åtgärder. Om initiativet inte föranleder några åtgärder, kan besvär inte anföras över beslutet (HFD 2008:24).

Enligt 90 § om förvaltningsstadgan ska behövliga bestämmelser om behandling initiativ och de uppgifter som ska lämnas till initiativtagaren. Någon motsvarande bestämmelse ingår inte i gällande 50 § om förvaltningsstadgan. I förvaltningsstadgan kan t.ex. tas in en bestämmelse om behandlingen av initiativ i fullmäktige. I förvaltningsstadgan kan man också ta in bestämmelser om behandlingen av initiativ som hör till kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde samt precisera vilken information som ska ges till initiativtagaren och förfaranderegler för detta. För att skapa en klarare initiativprocess kan kommunen också i förvaltningsstadgan ta in behövliga bestämmelser bl.a.

om formkrav i fråga om de uppgifter som krävs för att uttrycka stöd för initiativ, såsom initiativtagarnas namn och hemkommun.

I *2 mom.* ingår bestämmelser om tidsfrist för behandling av initiativ. Bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas betydligt jämfört med 28 § 2 mom. i gällande lag. Den gällande bestämmelsen gäller endast initiativ i ärenden som hör till fullmäktiges befogenhet och antalet initiativtagare ska motsvara minst 2 % av kommunens röstberättigade invånare. Den föreslagna bestämmelsen gäller alla initiativ som fått tillräckligt stort understöd. Om antalet initiativtagare motsvarar minst 2 % av kommuninvånarna, ska frågan tas upp till behandling inom sex månader efter att initiativet anlänt till kommunen. Andelen av kommunens invånare som stöder initiativet beräknas enligt uppgifterna i det befolkningsdatasystem som avses i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster den dag då initiativet lämnats till en myndighet i kommunen.

I *3 mom.* ingår bestämmelser om initiativrätt för servicebrukare. En servicebrukare kan väcka initiativ i frågor som gäller en tjänst han eller hon utnyttjar. En servicebrukare kan också vara invånare i någon annan kommun. De tjänster kommunen organiserar kan i allt högre grad utnyttjas över kommungränserna och valfriheten gällande kommunal service ökar. Därför är det befogat att servicebrukare har möjlighet att väcka initiativ även gällande tjänster som organiseras av någon annan kommun än den egna hemkommunen. Också initiativ som väcks av servicebrukare bör behandlas utan dröjsmål och initiativtagaren ska underrättas om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. I kommunens förvaltningsstadga kan man ta in närmare bestämmelser också om behandlingen av initiativ som väcks av servicebrukare. Också vad som tidigare sagts om initiativ som väcks av kommunens invånare formkrav för och behandling av dem gäller i tillämpliga delar servicebrukares initiativ.

Enligt *4 mom.* ska fullmäktige minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. Kommunstyrelsen kan också föra det ärende initiativet gäller till fullmäktige för behandling som ett separat ärende. Då är det vanligen fråga om ett betydelsefullt ärende. Fullmäktige kan en gång om året t.ex. i form av en förteckning underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. Då fullmäktige behandlar förteckningen kan det samtidigt konstateras vilka initiativ som är slutbehandlade.

Utöver de ovannämnda har även en ledamot rätt att väcka ett s.k. fullmäktigeinitiativ. Bestämmelser om behandlingen av en ledamots initiativ ska i enlighet med 90 § 1 mom. 3 punkten tas in i kommunens förvaltningsstadga.

**24 §.** *Kommunal folkomröstning.* Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunal folkomröstning och enligt vilka principer den ska förrättas. Paragrafen motsvarar 30 § i gällande lag. Besvärsförbudet för beslut att förrätta folkomröstningar ingår i kapitlet om ändringssökande i gällande lag. Besvärsförbudet flyttas till denna paragraf med bibehållet sakinnehåll.

Enligt *1 mom.* kan fullmäktige besluta att en folkomröstning ska ordnas. Det är alltid fullmäktige som beslutar om en folkomröstning ska ordnas och vilka omröstningsalternativen är. Då en folkomröstning kan ordnas om en fråga som hör till kommunen, är tillämpningsområdet omfattande. En folkomröstning kan också ordnas i ärenden i vilka kommunen endast ska ge ett utlåtande, t.ex. vägprojekt och andra frågor som rör miljön, och som har väsentlig betydelse för kommuninvånarna.

I fullmäktiges beslut om förrättande av folkomröstning får ändring inte sökas genom besvär. Besvärsförbudets ordalydelse görs tydligare. Besvärsförbudet gäller alltjämt fullmäktiges beslut till alla delar. Om besvär tilläts, kunde besvärsprocessen skjuta upp ordnandet av folkomröstningen tills ärendet inte längre är aktuellt.

Över fullmäktiges beslut att förkasta ett förslag om att ordna folkomröstning däremot kan man anföra kommunalbesvär på de

grunder som avses i 135 § 2 mom. Fullmäktiges beslut kan upphävas främst på grund av felaktigt förfarande, vilket betyder att ärendet kommer upp för ny behandling i fullmäktige. Då det alltid är fullmäktige som avgör om en folkomröstning ska ordnas, kan förslaget förkastas också i den nya behandlingen.

Enligt *2 mom.* är folkomröstningar rådgivande, liksom hittills. En bindande folkomröstning kan anses stå i strid med en representativ demokrati. Också en rådgivande folkomröstning kan bli politiskt och moraliskt bindande t.ex. genom att fullmäktigegrupperna på förhand meddelar att de kommer att följa omröstningsresultatet. Man kan också ställa villkor för den politiskt bindande verkan, t.ex. gällande röstningsprocenten och understödet för ett omröstningsalternativ (t.ex. en viss procentuell andel).

Enligt *3 mom.* kan en folkomröstning gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Av valtekniska skäl ska delområdet då bestå av ett eller flera röstningsområden enligt vallagen. Enligt det föreslagna 21 § 2 mom. har endast de som är bosatta inom delområdet rösträtt.

I *4 mom.* ingår bestämmelser om de grundläggande principerna för folkomröstningar. Alla röstberättigade har lika rösträtt och omröstningen är hemlig. Bestämmelsen innehåller också en hänvisning till förfarandelagen, som tillämpas vid ordnandet av folkomröstning och enligt vilken förfarandet i till stor del motsvarar det som gäller för kommunalval.

**25 §.** *Initiativ till folkomröstning.* Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att ta initiativ till folkomröstning. Åldersgränsen för att ta initiativ till folkomröstning sänks från 18 till 15 år och det understöd som krävs för ett initiativ till folkomröstning definieras annorlunda än i 31 § i gällande lag.

Enligt paragrafen kan initiativ till en folkomröstning tas av en kommuninvånare som fyllt 15 år. Enligt 3 § är kommuninvånare den vars hemkommun kommunen är enligt lagen om hemkommun. Då åldersgränsen sänks får de unga, som inte ännu kan påverka kommunens ärenden genom att rösta, en ny metod för att delta och påverka.

Initiativtagarna ska motsvara minst 4 % av de kommuninvånare som fyllt 15 år. Enligt 31 § i gällande lag är kravet minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Det är motiverat att sänka procenttalet, eftersom kravet på understöd räknas utgående från ett större antal invånare. Fyraprocentskravet ska uppfyllas då initiativet väcks. En initiativtagare ska ha fyllt 15 år då initiativet undertecknas. I 4 § i förfarandelagen bestäms vilka krav som gäller för initiativets innehåll.

Om ett initiativ till folkomröstning fått ett tillräckligt understöd, ska fullmäktige utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas. Fullmäktige har fri prövningsrätt. Fullmäktige kan också alltid besluta om omröstningsalternativen.

Om initiativtagarna inte motsvarar minst fyra procent av de kommuninvånare som fyllt 15 år, kan initiativet avskrivas. Initiativtagarna ska informeras om att ärendet inte förs till fullmäktige. Då kommunstyrelsen ansvarar för beredningen av ärendet för fullmäktige, kan meddelandet ges av kommunstyrelsen.

**26 §.** *Ungdomsfullmäktige.* Bestämmelserna är nya i kommunallagen. För att stärka barnens och ungas möjligheter att delta och påverka åläggs kommunen att inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga. Ungdomsfullmäktige kan vara gemensamt för flera kommuner.

Kommunens verksamhet och de beslut som fattas i kommunen berör barn och unga i stor omfattning. I bestämmelsen betonas, att barns och ungas möjligheter att bli hörda och delta inte ska begränsas enbart till ärenden som inom ungdoms-, utbildnings-, idrotts- och kulturväsendet. Bestämmelsen kompletterar 22 §, enligt vilken fullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta.

Ungdomsfullmäktige eller motsvarande påverkansgrupper för unga utgör de ungas kanaler för att påverka och bli hörda. De är inte sådana kommunala organ enligt 30 § som utgör myndigheter i kommunen och utövar offentlig makt. Det är därför inte möjligt att delegera beslutanderätt till ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp för unga. De kan arbeta under friare former, eftersom

bestämmelserna och föreskrifterna om sammanträdes- och förvaltningsförfarande i kommunallagen, förvaltningslagen och förvaltningsstadgan inte behöver iakttas. Då ledamöterna inte heller är förtroendevalda i kommunen enligt 69 §, sköter de inte sina uppgifter under tjänsteansvar. Då ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp för unga inte är ett sådant kommunalt planerings- och beslutsorgan som avses i 4 a § 1 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, tillämpas inte könskvoten på 40 % på dess sammansättning. Strävan är ändå att bägge könen ska vara så jämnt representerade som möjligt.

Enligt *1 mom.* ska kommunstyrelsen inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga samt sörja för dess verksamhetsförutsättningar. Val av ungdomsfullmäktige, dess sammansättning eller arbetssätt regleras inte närmare i lagen, utan kommunen kan fatta beslut om dem. Kommunerna kan alltså tillämpa sådana system och metoder för de ungas påverkan som visat sig fungera i praktiken. Ungdomsfullmäktige kan t.ex. utses genom val i skolorna varje eller vart annat år, så att t.ex. 13—18-åringar kan kandidera och rösta. Kommunstyrelsen kan godkänna en instruktion för ungdomsfullmäktige, som ändå bör ge ungdomsfullmäktige tillräckliga möjligheter att självt utveckla sin egen verksamhet i den riktning det önskar. I instruktionen kan man ta upp ungdomsfullmäktiges lagstadgade och eventuella andra uppgifter, antalet ledamöter, hur ledamöterna väljs, mandattiden, hur sammanträdena sammankallas, hur ordförande väljs och hur sekreteraruppgifterna sköts samt hur verksamhetsplanen görs upp och verksamhetsberättelsen ges.

Att sörja för verksamhetsförutsättningarna innebär bland annat, att kommunen anvisar mötesutrymmen, sköter om mötesarrangemang, ansvarar för möteskostnaderna och vid behov hjälper till med beredningen av ärenden och sekreteraruppgifter vid sammanträdena. Tillräckliga anslag ska reserveras för verksamheten. Genom ett särskilt anslag i budgeten blir verksamheten i ungdomsfullmäktige eller de ungas påverkansgrupp mer stabil. Det är befogat att betala sammanträdesarvoden, men frågan avgörs av kommunen. Kommunstyrelsen kan t.ex. besluta, att det som i förvaltningsstadgan föreskrivs om arvoden och ersättningar för ledamöter i en nämnd i tillämpliga delar gäller arvoden och ersättningar för ledamöterna i ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp.

I *2 mom.* ingår en uppgiftsbeskrivning för ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp för unga. Påverkarrollen omfattar alla sektorer av kommunens verksamhet. Ungdomsfullmäktige ska ges tillräcklig information och möjligheter att påverka beredningen av ärenden samt i god tid informeras om aktuella projekt. Det hör till ungdomsfullmäktiges roll att det också självmant kan ta ställning till och uttala sig om frågor som det bedömer att har betydelse för barn och unga. Ungdomsfullmäktige kan lyfta upp frågor som är viktiga för barn och unga och informera beslutsfattarna om barns och ungas behov och åsikter. Ungdomsfullmäktige kan också följa upp och utveckla barns och ungas möjligheter att delta i kommunen.

Enligt den föreslagna 90 § ska förvaltningsstadgan innehålla behövliga bestämmelser om andras än ledamöternas rätt att närvara och yttra sig vid organens sammanträden. Om ungdomsfullmäktiges representanter får rätt att närvara och yttra sig åtminstone vid fullmäktiges och nämndernas sammanträden förbättras informationsgången och de ungas möjligheter att påverka. Rätten att närvara och påverka kan begränsas så, att man inte har rätt att närvara vid behandlingen av ärenden som innehåller sekretessbelagda uppgifter.

I *3 mom.* hänvisas till 8 § i ungdomslagen, som innehåller bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga. Det är alltjämt motiverat att reglera hörande av barn och unga i ungdomslagen. Det deltagande som sker via ungdomsfullmäktige eller en påverkansgrupp regleras i kommunallagen, men andra metoder för barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga främjas genom ungdomslagens bestämmelser. Kommunallagens och ungdomslagens bestämmelser kompletterar alltså varandra. Det föreslås att en hänvisningsbe-

stämmelse till den föreslagna 26 § i kommunallagen fogas till 8 § i ungdomslagen.

Ur barns och ungas synvinkel är skolor och läroinrättningar också viktiga forum för deltagande. Också i utbildningslagstiftningen ingår förpliktelser om elevers och studerandes deltagande och hörande av dem.

**27 §.** *Äldreråd.* Paragrafens innehåll motsvarar i huvudsak 11 § i äldreomsorgslagen. Enligt äldreomsorgslagen ska kommunerna tillsätta ett äldreråd senast den 1 januari 2014. Äldreomsorgslagen ska i fortsättningen innehålla en hänvisning till kommunallagen, till vars 27 § man flyttar bestämmelsen om äldreråd. Bestämmelsen om äldreråd kompletterar 22 §.

Enligt *1 mom.* ska kommunstyrelsen inrätta ett äldreråd för att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka och sörja för äldrerådets verksamhetsförutsättningar. Det finns inga närmare bestämmelser om val av äldreråd och dess sammansättning, utan man kan bestämma om dem utifrån lokala förhållanden. Då man avgör sammansättningen är det klokt att beakta hur de organisationer för äldre som har verksamhet i kommunen representeras. Kommunstyrelsen kan godkänna en instruktion för äldrerådet, i vilken man fastställer äldrerådets lagstadgade och eventuella andra uppgifter, antalet ledamöter, vem ledamöterna representerar, rådets mandattid, hur sammanträdena sammankallas, hur ordförande väljs och hur sekreteraruppgifterna sköts samt hur verksamhetsplanen görs upp och verksamhetsberättelsen ges.

Också befintliga påverkansgrupper med andra namn kan utgöra äldreråd om deras uppgifter och möjligheter till deltagande motsvarar kraven i den föreslagna 27 §. Äldrerådet kan vara kommunens eget eller gemensamt för flera kommuner. Ställningen för den organisation som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster i förhållande till kommunallagens bestämmelser om äldreråd preciseras under innevarande år i och med att beredningen av lagen om ordnande av social- och hälsovården framskrider.

Kommunen kan också inrätta ett kombinerat äldreråd och råd för personer med funktionsnedsättning enligt 28 §, men det är inte nödvändigtvis en optimal lösning, eftersom det är viktigt att personer med funktionsstörningar i olika ålder beaktas i handikapprådets verksamhet. Ett kombinerat råd kan närmast tillsättas om organisationerna för personer med funktionshinder eller seniorer i kommunen eller regionen endast har liten verksamhet.

Äldrerådet är en kanal för deltagande och påverkan för kommuninvånarna, inte ett sådant organ i kommunen som avses i 30 §. Det som till denna del sägs om ungdomsfullmäktige i samband med 27 § gäller alltså också äldreråden. Också när det gäller att sörja för verksamhetsförutsättningarna gäller det som sagts om ungdomsfullmäktige.

Enligt *2 mom.* omfattar äldrerådets uppgiftsområde alla de funktioner, som har betydelse med tanke på den äldre befolkningens levnadsförhållanden och den service de äldre behöver. I äldrerådets uppgifter kan det bl.a. ingå att väcka initiativ, göra ställningstaganden och avge utlåtanden. För att kunna sköta sin uppgift att påverka bör äldrerådet i god tid få information om aktuella projekt och också det är också viktigt att äldrerådet tar egna initiativ.

I bestämmelsen nämns inte längre att äldrerådets ska engageras i beredningen av den plan som avses i 5 § i äldreomsorgslagen eller i utvärderingen enligt 6 §. De uppgifterna regleras dock alltjämt i äldreomsorgslagen. Med beaktande av äldrerådets uppgifter är det klart att äldrerådet ska ges möjlighet att påverka då man en gång per fullmäktigeperiod ser över planen för att stödja den äldre befolkningen och då man årligen utvärderar tillräckligheten och kvaliteten i den socialservice äldre personer behöver.

**28 §.** *Råd för personer med funktionsnedsättning.* Bestämmelser om råd för personer med funktionsnedsättning (handikappråd) ingår i 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Det föreslås att bestämmelserna flyttas till kommunallagen och att lagen om service och stöd på grund av handikapp ska innehålla en hänvisning till 28 kap. i kommunallagen. Bestämmelsen om råd för personer med funktionsnedsättning kompletterar 22 §.

Det ska vara obligatoriskt för kommunen att tillsätta ett råd för personer med funktionsnedsättning, till skillnad från gällande lag. Råden bör ges en etablerad ställning dels utifrån de nationella och internationella riktlinjer där de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning betonas samt förändringarna i kommun-, service- och befolkningsstrukturerna och det osäkra ekonomiska läget. Det föreslås att råden ska ges en likvärdig ställning som andra organ som representerar olika befolkningsgrupper. Personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem har värdefulla erfarenheter och annan kunskap som kommunerna kan utnyttja i planeringen och utvecklingen av tjänster och annan verksamhet.

Enligt *1 mom.* ska kommunstyrelsen, för att garantera möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att delta och påverka, inrätta ett råd i vilket personer med funktionsnedsättning samt deras anhöriga och organisationer ska ha en tillräcklig representation. Speciell vikt ska fästas vid att personer med funktionshinder själva deltar i rådens arbete. Kommunstyrelsen ska sörja för rådets verksamhetsförutsättningar. Det finns inga närmare bestämmelser om val av rådet och dess sammansättning, utan man kan bestämma om dem utifrån lokala förhållanden. Kommunstyrelsen kan godkänna en instruktion för rådet för personer med funktionsnedsättning, i vilken man fastställer rådets lagstadgade och eventuella andra uppgifter, antalet ledamöter, vem ledamöterna representerar, rådets mandattid, hur sammanträdena sammankallas, hur ordförande väljs och hur sekreteraruppgifterna sköts samt hur verksamhetsplanen görs upp och verksamhetsberättelsen ges.

Rådet för personer med funktionsnedsättning kan vara kommunens eget eller gemensamt för flera kommuner. Det är också möjligt att tillsätta ett kombinerat äldreråd och råd för personer med funktionsnedsättning, om organisationerna för personer med funktionshinder eller seniorer i kommunen eller regionen endast har liten verksamhet.

Rådet för personer med funktionsnedsättning är en kanal för deltagande och påverkan för kommuninvånare med funktionshinder, inte ett sådant organ i kommunen som avses i 30 §. Det som till denna del sägs om ungdomsfullmäktige i samband med 27 § gäller alltså också råden för personer med funktionsnedsättning. Också när det gäller att sörja för verksamhetsförutsättningarna gäller vad som det som sägs om ungdomsfullmäktige.

Enligt *2 mom.* omfattar rådets uppgiftsområde alla de funktioner, som har betydelse med tanke på levnadsförhållandena för personer med funktionshinder och den service de behöver. I rådets uppgifter kan det bl.a. ingå att väcka initiativ, göra ställningstaganden och avge utlåtanden. För att kunna sköta sin uppgift att påverka bör rådet i god tid få information om aktuella projekt och det är också viktigt att rådet tar egna initiativ.

**29 §.** *Kommunikation.* De allmänna principerna i paragrafen motsvarar 29 § i gällande lag. Paragrafens rubrik ändras från information till kommunikation, eftersom termen kommunikation bättre beskriver interaktion i två riktningar. I bestämmelsen betonas öppenheten i beredningen av beslut mer än tidigare. I det nya 2 mom. ingår bestämmelser om att lägga ut beredningsuppgifter på det allmänna datanätet. Också 3 mom. är nytt och där betonas vikten av ett klart och begripligt språk och jämlikhetsperspektivet. I 108 § ingår dessutom bestämmelser om offentliggörande av kommunala tillkännagivanden i det allmänna datanätet, i 109 § om tillgång till information i det allmänna datanätet och i 140 § om delgivning av beslut till kommunmedlemmar, vilket också det ska ske i det allmänna datanätet.

Enligt *1 mom.* gäller informationsskyldigheten kommunens verksamhet. Begreppet kommunens verksamhet definieras i 6 § 2 mom., och det omfattar utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommuner samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Via begreppet kommunens verksamhet omfattar bestämmelsen i 1 mom. också 29 § 2 mom. i gällande lag, som gäller information när skötseln av kommunens uppgifter har anförtrotts en sammanslutning eller stiftelse. Bestämmelser om koncerndirektiv ingår i 47 § 4 mom. I

koncerndirektivet kan man meddela behövliga bestämmelser om information.

En aktiv, tillräcklig och lättfattlig information vid rätt tidpunkt och via flera kanaler skapar förutsättningar för deltagande och påverkan. I bestämmelsen lyfter man fram invånarna, dem som utnyttjar tjänster, organisationer och andra sammanslutningar. Att påverka via en grupp kan vara effektivare än att enskilda personer tar ställning. Kommunen ska informera om det sätt på vilket det är möjligt att delta i och påverka beredningen av besluten. Det är viktigt att det är lätt att få reda på hur man kan delta och påverka i kommunen, t.ex. i form av lättillgängliga uppgifter i det allmänna datanätet.

Enligt bestämmelsen är substansfrågor i kommunikationen de tjänster som kommunen ordnar, ekonomin, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av dem, fattade beslut och beslutens effekter. Kommunen ska se till att tillräcklig information finns att tillgå också om sådana tjänster som kommunen ordnar men inte själv producerar. Man kan avsevärt förbättra tillgången till information och möjligheterna att påverka med hjälp av datanätet och tjänster i det. Enligt 90 § ska i förvaltningsstadgan meddelas behövliga bestämmelser bl.a. om principer för informationen. Det finns skäl att i förvaltningsstadgan precisera kommunstyrelsens ställning som den som ansvarar för och utfärdar direktiv gällande kommunikationen.

Kommunen kan fortfarande i stor utsträckning avgöra omfattningen av och metoderna för informationen, men det förutsätts att kommunen är aktiv och kommunicerar effektivt. Försummelse av informationsskyldigheten enligt 29 § i gällande lag har inte ansetts utgöra ett sådant fel i förfarandet som kan leda till att ett beslut kan upphävas på grund av besvär.

Utom i kommunallagen föreskrivs det om förpliktelser att kommunicera i 19 och 20 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt i 41 § i förvaltningslagen, som innehåller närmare bestämmelser om möjligheter till inflytande. Om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, ska kommunen enligt bestämmelsen i förvaltningslagen meddela om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet. Underlåtelse att iaktta 41 § i förvaltningslagen kan vara ett sådant fel i förfarandet som kan åberopas i besvär, vilket kan leda till att beslutet upphävs.

Bestämmelser om kommunikation ingår också i speciallagar, t.ex. åläggandet i 7 § i markanvändnings- och byggnadslagen att minst en gång per år göra upp en planläggningsöversikt. I den föreslagna 29 § ingår inte längre någon bestämmelse om att olika översikter ska göras upp vid behov. Då den gällande bestämmelsen har gett kommunerna prövningsrätt, innebär det att bestämmelsen faller bort ur lagen ingen väsentlig förändring.

I språklagen regleras myndigheternas skyldighet att betjäna och informera på finska och svenska. I sin verksamhet ska myndigheten självmant se till att de språkliga rättigheterna förverkligas i praktiken. Skyldigheterna gäller speciellt tvåspråkiga kommuner och samkommuner. Enligt 24 § ska ett bolag där en eller flera tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk har bestämmanderätt skall betjäna och informera på finska och svenska i den omfattning det behövs med tanke på verksamhetens art och saksammanhanget och på ett sätt som enligt en helhetsbedömning inte kan anses oskäligt för bolaget. I den samiska språklagen ingår motsvarande bestämmelser om språkliga rättigheter för samer samernas hembygdsområde dvs. i Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki kommuner samt i sådana samkommuner till vilka någon av dessa kommuner hör.

Justitieministeriet bereder en teckenspråklag, och ett utkast är som bäst på remiss. Den föreslagna teckenspråkslagen är en allmän lag till sin karaktär, dit man samlat de i annan lagstiftning föreskrivna rättigheterna att använda teckenspråk. Myndigheterna ska enligt lagförslaget vara skyldiga att främja teckenspråkigas möjligheter att använda sitt eget språk och att få information på teckenspråk.

I bestämmelserna om språkliga rättigheter definieras miniminivån enligt lag. Ur ett jämlikhetsperspektiv bör man beakta också de

kommuninvånare som tillhör en språklig minoritet. Bestämmelsen om tolkning och översättning i 26 § i förvaltningslagen berör behandlingen av enskilda ärenden inte den allmänna informationsskyldigheten. En motsvarande bestämmelse om tolkning och översättning ingår i lagen om främjande av integration.

Paragrafens *2 mom.* gäller information om beredningen av ärenden som ska behandlas av organen och som är viktiga för kommuninvånarna och väcker allmänt intresse. I organens föredragningslistor redogörs koncist för resultaten av beredningen av sammanträdesärendena. Om föredragningslistorna med bilagor är lätt tillgängliga, t.ex. på kommunens webbplats omedelbart efter att föredragningslistan blivit klar, ökar öppenheten i beredningen betydligt. Man kan ändå inte lägga ut föredragningslistorna med bilagor i det allmänna datanätet som sådana, utan man bör noggrant gå igenom handlingarna och stryka alla konfidentiella uppgifter i den version som läggs ut i datanätet. Man bör också ta ställning till kommunens rätt att behandla offentliga personuppgifter som ingår i sammanträdeshandlingarna i det allmänna datanätet. Man bör sträva till att sammanjämka kraven på god informationshanteringssed och god databehandlingssed samt målen för kommunens kommunikation så, att myndigheternas skyldigheter avseende kommunikation och främjande av rätten till information förverkligas utan att integritetsskyddet äventyras. Man bör säkerställa tillgången till information om offentliga handlingar.

Syftet med personuppgiftslagen är att genomföra de grundläggande rättigheter som tryggar skydd för privatlivet vid behandling av personuppgifter samt att främja utvecklandet och iakttagandet av god informationshantering. I och med personuppgiftslagen motsvarar Finlands lagstiftning bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. Den dataskyddsförordning som bereds inom EU kan inverka på kommunernas kommunikation på nätet då den träder i kraft.

Personuppgiftslagen tillämpas bl.a. på automatisk behandling av personuppgifter. Kommunens rätt att behandla personuppgifter i det allmänna datanätet bedöms utifrån förutsättningarna i 6 och 8 § i personuppgiftslagen. Behandlingen av personuppgifter ska vara sakligt motiverad med tanke på kommunens verksamhet. Utan den registrerades samtycke får personuppgifter behandlas endast om det bestämts om behandlingen i lag eller om behandlingen föranleds av en uppgift eller förpliktelse som anvisas den registeransvarige i lag eller som påförts honom med stöd av lag.

Enligt bestämmelserna om kommunikation och kommuninvånarnas deltagande i kommunallagen är kommunen skyldig att se till att offentlighetsprincipen förverkligas vid skötseln av kommunens gemensamma ärenden. Kommunens myndigheters beslutsfattande gäller dock ofta ansöknings- eller andra ärenden som berör en enskild persons fördel eller rätt. I varje enskilt sammanträdesärende bör man avväga, huruvida kommunikationsplikten enligt kommunallagen utgör en sådan uppgift eller förpliktelse som anvisas eller påförs i lag, som ger rätt att offentliggöra personuppgifterna i fråga och behandla dem i det allmänna datanätet, dvs. huruvida det utifrån syftet med kommunens kommunikation finns behov av att behandla personuppgifterna i fråga i det allmänna datanätet.

Öppenhet i beredningen via det allmänna datanätet och behandling av personuppgifter i det allmänna datanätet är motiverat speciellt om man i föredragningslistan går igenom beredningen av ett ärende som gäller hur kommunens gemensamma ärenden ska ordnas eller om beslutsfattandet har allmän betydelse för kommuninvånarnas liv eller livsmiljö. Genom kommunikation på nätet främjar man då kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt möjligheterna att övervaka kommunens myndigheters verksamhet och beslutsfattande. Personuppgifter som ingår i sammanträdeshandlingarna får finnas i det allmänna datanätet endast så länge det är nödvändigt för en effektiv information.

I förvaltningsstadgan kan man ta in de viktigaste principerna och mer exakta bestämmelser om dataskydd i kommunens kommunikation på nätet. Kommunstyrelsen kan utfärda direktiv om kommunikation på nätet. I sista hand kan organen ändå beträffande sina egna handlingar själva besluta om sin kom-

munikation och hur offentligheten förverkligas i beredningen. Organet ansvarar för att inom sin egen sektor skapa förutsättningar för transparens i beredningen av ärenden och beslutsfattandet.

I *3 mom.* ingår bestämmelser om ett klart och begripligt språk och om beaktande av olika invånargruppers behov. Enligt 9 § i förvaltningslagen ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. I bestämmelsen definieras språkbruket i den muntliga och skriftliga kommunikationen. Ett klart och begripligt språk hör så intimt samman med kommunikationen och möjligheterna att delta och påverka i kommunen, att det finns skäl att betona det också i kommunallagen.

Ett bra kommunikationsmaterial är tydligt och utgår från mottagarens behov. Texterna bör till sin struktur vara konsekventa och till sitt innehåll bilda lättbegripliga helheter. I kommunikationen ska man också beakta sådana invånare som på grund av sin ålder, bristande språkkunskaper eller andra speciella problem har svårt att förstå normalspråk. Genom att i högre grad kommunicera på klarspråk förbättrar man begripligheten och olika befolkningsgruppers jämlika tillgång till information.

Kommunen bör bedöma vilka befolkningsgruppers behov som speciellt bör beaktas i kommunens kommunikation. Sådana grupper kan t.ex. vara de som har ett annat modersmål än finska eller svenska, barn och unga, äldre, personer med olika slags funktionsnedsättning, såsom hörselskadade, samt invandrare. Befolkningsgruppernas behov kan också hänga samman med vilka medel och former för kommunikation som lämpar sig för dem.

## 6 kap. Kommunens organ

**30 §.** *Kommunens organ.* I paragrafen har man samlat bestämmelser om kommunens organ. I paragrafens 1 mom. ingår bestämmelser om kommunens lagstadgade organ, i 2 mom. om vilka slags organ fullmäktige kan tillsätta och i 3 mom. om kommittéer, som också andra organ än fullmäktige kan tillsätta. I 4 mom. ingår en specialbestämmelse om organ för undervisningsförvaltningen i en tvåspråkig kommun. I 5 mom. ingår en tillämpningsbestämmelse gällande sektioner.

Enligt *1 mom.* är fullmäktige, kommunstyrelsen och revisionsnämnden obligatoriska organ i kommunen. Bestämmelser om fullmäktige ingår i 4 kap., men grundläggande stadganden om kommunens andra organ ingår i det kapitel som nu behandlas.

I *2 mom.* bestäms vilka andra organ fullmäktige kan tillsätta, förutom kommunstyrelsen och revisionsnämnden.

Enligt momentets 1 punkt kan i kommunens politiska organisation ingå nämnder, som ansvarar för de uppgifter av bestående natur som fullmäktige delegerar till dem. Liksom enligt gällande lag kan fullmäktige avgöra antalet nämnder. I stället för nämnder kan man tillsätta utskott, om kommunen tagit i bruk utskottsmodellen enligt 31 §. Till medlemmar i ett utskott kan endast väljas ledamöter och ersättare i fullmäktige. Både nämnder och utskott är underställda kommunstyrelsen.

I momentets 2 punkt ingår bestämmelser om direktioner, som är obligatoriska i affärsverk, men som kan tillsättas också för andra uppgifter. En direktion skiljer sig från en nämnd och ett utskott främst genom att dess medlemmar inte omfattas av likadana begränsningar i valbarheten. Det formella kravet på en medlem i en direktion är endast 18 års ålder. En direktion kan också organisatoriskt underlyda en nämnd eller ett utskott.

Enligt momentets 3 punkt kan i kommunstyrelsen, nämnder, utskott och direktioner finnas sektioner. Fullmäktige bör ha möjlighet att besluta om kommunens politiska och administrativa organisation och den ska framgå av kommunens förvaltningsstadga. Utan ett uttryckligt beslut av fullmäktige kan inga nya bestående organ skapas i kommunens organisation.

I *3 mom.* ingår en motsvarande bestämmelse som i gällande lag om kommittéer, som vanligen främst används för uppgifter av projektnatur. En kommitté kan direkt med stöd av lagen tillsättas av kommunstyrelsen, men med stöd av fullmäktiges beslut också av något annat organ, t.ex. en nämnd.

I *4 mom.* ingår motsvarande bestämmelse som i gällande lag, att i en tvåspråkig kommun för undervisningsförvaltningen ska tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med sektioner för vardera språkgruppen. Vidare ingår i 31 § 1 mom. 5 punkten bestämmelser om en sektion för vardera språkgruppen utanför undervisningsförvaltningen. Utanför undervisningsförvaltningen bedömer kommunen själv om man tillsätter sektioner.

I kommunstyrelsen, nämnder, utskott och direktioner kan finnas sektioner, för vilka enligt 5 mom. i tillämpliga delar gäller det som föreskrivs om organet i fråga.

**31 §.** *Organens sammansättning.* I paragrafen regleras frågor rörande organens sammansättning. Nytt är att nämndmodellen och ordförandemodellen lyfts fram i paragrafen som alternativa modeller för kommunens politiska organisation. Vidare ingår i 36 § bestämmelser om möjligheten att tillsätta delområdesorgan. Det ska alltjämt vara möjligt att tillämpa också andra modeller än de som lyfts fram i paragrafen i kommunen. Bestämmelserna är möjliggörande till sin natur, dvs. fullmäktige ska kunna besluta om vad som ska iakttas då organen tillsätts och i deras sammansättning. Det kan alltså förekomma stora skillnader mellan kommunernas organisationer.

I *1 mom.* 1 punkten föreskrivs om utskottsmodellen, i vilken till ledamöter i kommunstyrelsen och en nämnd kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige. I utskottsmodellen betonas de direkt folkvalda förtroendevaldas ställning i kommunens beslutsfattande och i beredningen av beslut samt det politiska ansvaret. Speciellt stärks fullmäktiges ställning i förhållande till kommunstyrelsen.

I momentets 2 punkt föreskrivs om ordförandemodellen, i vilken ledamöter i kommunstyrelsen väljs till ordförande för en nämnd eller ett utskott. Modellen kallas också ministermodellen efter den högsta statsförvaltningen. I modellen betonas kommunstyrelsens ledamöters ansvar för kommunens förvaltning.

Det är också möjligt att kombinera utskotts- och ordförandemodellerna så, att till ledamöter i kommunstyrelsen väljs ledamöter och ersättare i fullmäktige, vilka sedan väljs till ordförande för utskotten.

Enligt 1 mom. 3 punkten kan fullmäktige, liksom enligt gällande lag, besluta att något annat organ än fullmäktige, dvs. kommunstyrelsen eller en nämnd, utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion.

Enligt 1 mom. 4 punkten kan ledamöterna i en direktion utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna. Så kan man förbättra de gruppernas möjligheter att påverka.

I 1 mom. 5 punkten ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om möjligheten i tvåspråkiga kommuner att inrätta sektioner för vardera språkgruppen utanför undervisningsförvaltningen. Enligt 30 § 4 mom. ska i en tvåspråkig kommun för undervisningsförvaltningen ska tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med sektioner för vardera språkgruppen.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om vad som ska iakttas gällande en sektions sammansättning.

Enligt *3 mom.* ska ersättarna i organen vara personliga. För dem gäller i tillämpliga delar gäller det som föreskrivs om ordinarie ledamöter. T.ex. 84 § om redogörelse för bindningar gäller alltså också ersättarna i de organ som avses i bestämmelsen.

Enligt *4 mom.* ska lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män iakttas vid val av ett organs medlemmar. Enligt 4 a § i den lagen ska i kommunala organ och organ för kommunal samverkan, med undantag för kommunfullmäktige, kvinnor och män vara representerade till minst 40 % vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat. Om ett organ som utövar offentlig makt eller ett ämbetsverk, en inrättning eller ett bolag med kommunal eller statlig majoritet har ett förvaltningsråd, en direktion eller ett annat lednings- eller förvaltningsorgan, som består av förtroendevalda, ska i organet finnas en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.

**32 §.** *Mandattid för och val av ledamöter i organen.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om organens

mandattid. Enligt 1 mom. utses ledamöterna i organen för fullmäktiges mandattid, men fullmäktige kan också besluta om en kortare mandattid. När ett annat organ än fullmäktige utser ledamöterna i en sektion, kan organet också besluta om mandattiden. Kommittéer tillsätts för högst det tillsättande organets mandattid.

I *2 mom.* regleras tidpunkten då de centrala organen ska väljas. Enligt 15 § börjar mandattiden för fullmäktige, som väljs vid kommunalval i april, vid ingången av juni samma år. Det nya fullmäktige ska välja de centrala förtroendeorganen vid ett sammanträde som fullmäktige håller i juni.

**33 §.** *Ordförande och vice ordförande för organen.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs om val av ordförande och vice ordförande för organen.

Bestämmelserna i *1 mom.* motsvarar gällande lag såtillvida, att fullmäktige kan besluta om antalet vice ordförande. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning, varvid den politiska proportionaliteten beaktas också vid valet av presidium. Paragrafen innehåller en ny bestämmelse om att ordföranden och vice ordförandena inte väljs vid samma valförrättning om fullmäktige har beslutat ta i bruk ordförandemodellen. Då väljs en ledamot i kommunstyrelsen till ordförande och endast viceordföranden eller viceordförandena väljs bland organets ledamöter. Om flera än en viceordförande ska väljas, väljs de vid samma valförrättning.

Enligt *2 mom.* kan fullmäktige besluta att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt nämndernas ordförande är förtroendevalda på hel- eller deltid. I 80 § föreskrivs särskilt om ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid och om deras rätt att få ledigt från tjänst eller arbete samt om lön och ersättningar. Bestämmelserna är nya i kommunallagen, även om man enligt gällande lag ansett det möjligt att också andra förtroendevalda än borgmästare och biträdande borgmästare sköter sina uppdrag på hel- eller deltid.

**34 §.** *Återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid.* I paragrafens *1 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid om ledamöterna i ett organ eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet för att man ska kunna iaktta principen om politisk proportionalitet då det nya organet väljs.

I *2 mom.* regleras fullmäktiges möjlighet att återkalla uppdraget för presidiet i ett organ. Beslutet om återkallande gäller presidiet i dess helhet. Presidiet är centralt i organets arbete. Bestämmelsen är ny i kommunallagen; enligt gällande lag är det endast möjligt att återkalla uppdraget för hela organet på grund av bristande förtroende. Syftet med bestämmelsen är att se till att organen kan arbeta effektivt och att betona ordförandens ansvar.

I *3 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om återkallande av uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare på grund av bristande förtroende.

I *4 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om hur en sak som gäller återkallande av uppdrag väcks. Saken väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det. Om initiativet inte gjorts av ett tillräckligt antal fullmäktigeledamöter, tas det inte till behandling.

**35 §.** *Tillfälliga utskott.* I paragrafen ingår i huvudsak motsvarande bestämmelser som i gällande lag om tillfälliga utskott. Ett tillfälligt utskott är ett särskilt beredningsorgan för ärenden som gäller återkallande av uppdraget för förtroendevalda samt uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter.

När ett ärende som gäller återkallande av uppdraget för förtroendevalda eller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter har väckts, ska ett ärende som gäller tillsättande av ett utskott föras till fullmäktige för beslut. Fullmäktige beslutar i sista hand genom omröstning om kommunstyrelsens förslag eller fullmäktigeledamöternas initiativ till att ett särskilt beredningsorgan, dvs. ett tillfälligt utskott, tillsätts. Till

skillnad från gällande lag föreslås det att utskottets ledamöter utöver fullmäktigeledamöter också ska kunna vara ersättare i fullmäktige.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelse som i gällande lag om möjligheten att tillsätta ett tillfälligt utskott för avgivande av utlåtanden och granskning av förvaltningen.

I *3 mom.* föreskrivs, liksom i 53 § 2 mom. i gällande lag, om skyldigheten för tillfälliga utskott att begära kommunstyrelsens utlåtande i frågor som ska beredas av det tillfälliga utskottet.

**36 §.** *Delområdesorgan.* 1 mom. motsvarar till sitt innehåll i huvudsak 18 § 2 mom. 3 punkten i gällande lag. Bestämmelserna i 2 och 3 mom. är nya i kommunallagen.

I *1 mom.* regleras tillsättandet av nämnder eller direktioner för ett delområde i kommunen. Fullmäktige kan tillsätta delområdesorgan och besluta om ett delområdesorgan ska utgöra en nämnd eller en direktion. Utskott är inte lämpliga som delområdesorgan, då ledamöterna i dem enligt 31 § endast kan väljas bland ledamöter och ersättare i fullmäktige. Det ska vara möjligt att tillsätta ett eller flera delområdesorgan i kommunen. Fullmäktige avgör om man tillämpar delområdesorgan på hela kommunens område eller i en del av kommunen. Fullmäktige beslutar om områdesgränserna för delområdesorganen.

En nämnd eller direktion för ett delområde är ett sådant organ i kommunen som avses i 30 §, dvs. en kollegial myndighet i kommunen, till vilken man enligt 91 § kan delegera beslutanderätt. Ledamöterna är sådana förtroendevalda i kommunen som avses i 69 §. I 74 § föreskrivs om valbarhet till nämnder och direktioner. De begränsningar i valbarheten som gäller nämnder tillämpas inte på direktioner, och till ledamöter i en direktion kan också andra än kommuninvånare väljas. Om delområdesorganen är direktioner, kan också de som har fritidsbostad i kommunen delta i utvecklandet av delområdet i egenskap av ledamöter i direktionen.

Fullmäktige ska kunna besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i ett delområdesorgan tillsätts på förslag av delområdets invånare, vilket motsvarar 18 § 2 mom. 3 punkten i gällande lag. Fullmäktige väljer ledamöterna i en nämnd eller direktion för ett delområde. Då lagen enligt förslaget inte ska innehålla något krav på att ledamöterna ska vara bosatta på delområdet, förlorar en ledamot som flyttar bort från delområdet inte automatiskt sin valbarhet.

I *2 mom.* regleras delområdesorganens uppgifter och roll. Delområdesorganets huvudsakliga uppgift är att påverka det kommunala beslutsfattandet och utveckla delområdet. Den grundläggande verksamhetsidén är att främja delområdets invånares möjligheter att påverka. I denna roll ansvarar det för behövlig växelverkan mellan å ena sidan delområdet och dess invånare samt kommunen och de andra organen och för att delområdets invånares åsikter förmedlas till kommunens beslutsfattare.

Delområdesorganet bör ges tillfälle att ge sitt utlåtande vid beredningen av kommunstrategin enligt 37 § samt budgeten och ekonomiplanen enligt 110 § samt i frågor där det avgörande som träffas på ett betydande sätt kan påverka livsmiljön, arbetet eller övriga förhållanden för kommuninvånarna och dem som utnyttjar tjänsterna. Bestämmelsen är jämförbar med bestämmelsen om att bereda möjligheter att påverka i 40 § i förvaltningslagen, då också underlåtenhet att iaktta denna bestämmelse är ett sådant formfel som man effektivt kan hänvisa till i ett besvär. I förvaltningsstadgan kan man utfärda närmare bestämmelser om de sakhelheter i vilkas beredning delområdesorganen ska ges möjlighet att delta och vilka delområdesorganen ska ges möjligheter att påverka.

Enligt *3 mom.* finns bestämmelser om delområdesorganets övriga uppgifter och befogenheter i förvaltningsstadgan. De övriga uppgifterna som helhet definierar i hög grad delområdesorganets roll i förhållande till kommunen.

Konkreta uppgifter för organen kan t.ex. vara att på delområdets invånares vägnar ge utlåtanden till kommunens myndigheter samt att göra förslag i frågor som gäller kommunens verksamhet och ekonomi. Organet kan också utgöra ett forum för växelverkan och informationsutbyte mellan kommunen och invånarna och främja växelverkan mellan

delområdet och kommunen t.ex. genom att ordna diskussionsmöten i samarbete med andra myndigheter. Dessa kan anses utgöra organets minimiuppgifter, i vilka betonas dess roll som kommunens diskussionspartner. Organet kan också stödja delområdets verksamhet och kultur t.ex. genom att bevilja prövningsbaserade understöd inom ramen för budgeterade anslag.

Organet kan också ha rollen av planerings- och utvecklingspartner, vilket innebär en tydlig roll i planeringsprocessen för budgeten, markanvändningen och/eller servicen inom vissa områden eller konkreta uppgifter i utvecklingen av delområdet. Organet får rollen av en planeringspartner om fullmäktige delegerar beslutanderätt rörande serviceuppgifter till det. Om det endast finns delområdesorgan för en del av kommunens delområden och dessa ges betydande planerings- och andra uppgifter rörande servicen, bör kommunen beakta möjligheten att det uppstår olika sätt att organisera servicen i olika delområden.

I förvaltningsstadgan kan bestämmas om de förfaranden och verksamhetsprinciper enligt vilka växelverkan mellan ett delområdesorgan och fullmäktige, styrelsen samt de tjänsteinnehavarna organiseras. För att organet inte ska bli avskuret från ledningssystemet i övrigt är det bra att bestämma om en gemensam praxis och verksamhetsprinciper i förvaltningsstadgan. Kommunen kan också stärka kopplingen mellan organet och ledningssystemet i övrigt t.ex. genom bestämmelser i förvaltningsstadgan om behandlingen av förslag av ett delområdesorgan i fullmäktige och andra organ. Kommunen ska se till att delområdesorganen har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter.

## 7 kap. Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen

**37 §.** *Kommunstrategi*. I paragrafen föreskrivs om den lagstadgade kommunstrategin, som är fullmäktiges viktigaste styrmedel vid ledningen av kommunen. I kommunstrategin beslutar fullmäktige om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I gällande kommunallag ingår ingen motsvarande bestämmelse utan kommunernas planeringsskyldighet har hittills i huvudsak baserat sig på speciallagstiftning, med undantag för den ekonomiska planeringen. Trots det gör nästan alla kommuner numera upp en kommunstrategi. Syftet med paragrafen om en obligatorisk kommunstrategi är att stärka styrningen av kommunens verksamhet som helhet och tätare sammanfoga kommunens strategiska och ekonomiska planering. I kommunstrategin ska man tydligare än vad som hittills varit praxis beakta kommunens ekonomiska realiteter och utvecklingsperspektiv och kommunstrategin ska styra kommunens ekonomiska planering. Kommunstrategin skapar också en möjlighet att frångå sådana specialstrategier som fullmäktige godkänner, såsom servicestrategi, ägarpolitisk strategi, personalstrategi och näringslivsstrategi samt flera andra delvis sektorvisa planer genom vilka man hittills styrt kommunernas serviceproduktion.

Kommunens planeringsskyldighet enligt speciallagstiftningen berör vissa uppgifter i kommunen och stöder alltså inte nödvändigtvis ledningen av kommunen som helhet och beaktandet av kommunens övergripande intressen. Ett av syftena med paragrafen om kommunstrategin är att det ska vara möjligt för kommunen att endast göra upp en strategi, som i så stor utsträckning som möjligt också innehåller de planer som förutsätts i speciallagstiftningen. På så sätt stärks också den hållbara ekonomiska utvecklingens perspektiv beträffande de planer som förutsätts i speciallagstiftningen. Detta förbättrar möjligheterna att genomföra dessa planer och strategier, som tidigare uteslutande berört respektive sektor.

Kommunstrategins bindande verkan är av politisk och funktionell natur, dvs. den styr beredningen och beslutsfattandet. Kommunstrategin är alltså varken ett juridiskt bindande dokument eller förenat med besvärsrätt. Beslut i enskilda ärenden utifrån kommunstrategin fattas särskilt. Indirekt blir kommunstrategin ändå också juridiskt bindande via kommunens årliga budgetbeslut, då de mål för verksamheten och ekonomin som ingår i budgeten ska basera sig på kommunstrategin. Enligt etablerad praxis kan kommunalbesvär i sin tur anföras över fullmäkti-

ges beslut att godkänna budgeten. Den ekonomiplan för tre eller flera år som avses i 111 § är däremot inte juridiskt bindande på motsvarande vis.

I *1 mom.* ingår bestämmelser om skyldigheten att göra upp en kommunstrategi och om de perspektiv som åtminstone ska beaktas i strategin. I kommunstrategin drar fullmäktige upp riktlinjer och ställer upp långsiktiga mål åtminstone för främjandet av kommuninvånarnas välfärd, ordnandet och produktionen av tjänster, de mål för tjänsterna som sätts upp i lagar som gäller kommunernas uppgifter, ägarpolitiken, personalpolitiken, kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, samt utvecklandet av livsmiljöns och områdets livskraft. Samtliga perspektiv som omnämns i paragrafen är omfattande och inkluderar flera sådana sakhelheter om vilka kommunerna i dagsläget utarbetar skilda strategier. Å andra sidan tar man ofta vid den strategiska beredningen av t.ex. kommunens upphandlingar i beaktande flera av de ovan nämnda perspektiven, såsom ordnandet och produceringen av service, servicens kvalitet och effektivitet, ägarstyrningen, utvecklandet av regionens livskraft samt utvecklandet av servicemarknaderna.

Kommunstrategins innehåll är alltså mycket omfattande och omfattar i praktiken kommunens hela verksamhet. I bestämmelsen betonas fullmäktiges ställning som den som styr kommunens hela verksamhet, kommunkoncernens modersammanslutning och ansvarigt organ för kommunens ekonomi. Den förpliktar också fullmäktige att tydligt ta ställning till hur kommunens resurser. Ställningstagandena i strategin ska alltså klart styra kommunens ekonomiska planering och också fullmäktiges egna ekonomiska beslut t.ex. i samband med budgeten. Med hjälp av den lagstadgade kommunstrategin strävar man till att frångå de sektorvisa strategier, planer och principiella riktlinjer som hittills saknat koppling till ekonomin och verksamhetsmiljön som helhet. Med hjälp av den lagstadgade kommunstrategin strävar man till att frångå, eller åtminstone minska antalet, sektorvisa strategier, planer och principiella riktlinjer som hittills varit frikopplade från ekonomin och verksamhetsmiljön som helhet. Med beaktande av kraven i speciallagstiftningen kan kommunen själv besluta i vilken mån man framöver behöver program och planer för att styra genomförandet av strategin.

I *2 mom.* ingår bestämmelser om att kommunstrategin ska grunda sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt av framtida förändringar i omvärlden och deras inverkan på fullgörandet av kommunens uppgifter. Kommunstrategin bör inte vara endast en lösryckt åsikt om kommunens framtid, utan den bör grunda sig på en realistisk bedömning av kommunens nuvarande situation ur såväl ekonomisk som andra perspektiv samt på en så bred syn som möjligt på framtida förändringar i kommunens omvärld och deras effekter.

I kommunstrategin ska fullmäktige också ange hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp. Enligt paragrafen bedömer alltså fullmäktige hur utvärderingen och uppföljningen ska ske. Eftersom kommunstrategin styr kommunens ekonomiska planering, är det dock naturligt att uppföljningen och utvärderingen av strategin sker i anslutning till kommunens budget- och ekonomiplaneprocess.

I *3 mom.* konstateras det att kommunstrategin har en stark koppling till kommunens budget och ekonomiplan. I 110 § föreskrivs hur kommunstrategin ska beaktas då budgeten och ekonomiplanen görs upp. I momentet sägs också att kommunstrategin ska ses över minst en gång under fullmäktiges mandattid. Det finns inget behov av att göra upp en helt ny kommunstrategi varje fullmäktigeperiod, eftersom den behandlar långsiktiga riktlinjer och målsättningar. Varje fullmäktige bör ändå ta ställning till bl.a. strategins aktualitet, styrande verkan och målsättningar.

**38 §.** *Ledningen av kommunen*. I paragrafen beskrivs ledningen av kommunens verksamhet som helhet. Kommunens verksamhet leds enligt de linjedragningar fullmäktige gör i kommunstrategin.

I *2 mom*. betonas kommunstyrelsens centrala roll i ledningen av kommunen. Kommunstyrelsen leder beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut samt leder kommunens verksamhet i praktiken.

Enligt *3 mom.* leder kommundirektören, eller alternativt en borgmästare, kommunens förvaltning, ekonomi samt övriga verksamhet.

**39 §.** *Kommunstyrelsens uppgifter.* I paragrafen regleras kommunstyrelsens uppgifter mer detaljerat än i gällande lag. Bestämmelsen motsvarar dock till sitt sakinnehåll i huvudsak 23 § i gällande kommunallag.

Kommunstyrelsens grundläggande uppgifter är alltså till stor de samma som hittills, men uppgifterna och kommunstyrelsens ansvar preciseras. Enligt paragrafens 1 och 2 punkt är kommunstyrelsens grundläggande uppgift att ansvara för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Beredningstvånget för fullmäktigeärenden bibehålls oförändrat. Enligt 93 § ska kommunstyrelsen bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige, med de undantag som anges i paragrafen. I 96 § ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om kommunstyrelsens tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut.

Enligt paragrafens 3 punkt ska kommunstyrelsen bevaka kommunens intresse samt företräda kommunen och föra kommunens talan, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan. Liksom enligt gällande lag kan fullmäktige alltså delegera förandet av kommunens talan till andra myndigheter än kommunstyrelsen. Det kan också följa av speciallagstiftning att kommunens talan i någon fråga förs av någon annan myndighet än kommunstyrelsen. Enligt huvudregeln representerar ändå kommunstyrelsen kommunen med stöd av lag och för kommunens talan inför domstolar och andra myndigheter. Bestämmelsen om förande av kommunens talan ger kommunstyrelsen rätt att besluta om den använder sin talan, dvs. om kommunen uttalar sig i en fråga och vilken åsikt som i så fall framförs. Bestämmelsen förbigår inte fullmäktige som kommunens högsta beslutande organ, eftersom kommunstyrelsen då den utövar sin rätt att föra kommunens talan ska beakta den vilja fullmäktige uttrycker i kommunstrategin och andra beslut och om saken kräver föra saken till fullmäktige för behandling.

Liksom hittills innefattar kommunstyrelsens beslutanderätt rörande representation och förande av kommunens talan rätten att sluta avtal och vidta andra rättshandlingar på kommunens vägnar inom de ramar som ställs upp i förvaltningsstadgan. I förvaltningsstadgan kan fullmäktige också delegera motsvarande rättighet till andra myndigheter i kommunen. Då man ingår avtal finns det också skäl att betona övervakningen av att de följs samt avtalens koppling till kommunens riskhantering.

Enligt paragrafens 4 punkt representerar kommunstyrelsen kommunen som arbetsgivare och verkställer kommunens personalpolitik. Detta har inte tidigare uttryckligen nämnts bland kommunstyrelsens uppgifter, men i etablerad praxis har man ansett att kommunstyrelsen representerar kommunen som arbetsgivare. På grund av frågans principiella betydelse föreslås det nu att uppgiften uttryckligen ska nämnas i lagen. Liksom enligt nuvarande praxis är det alltjämt möjligt att t.ex. en sektion i kommunstyrelsen behandlar ärenden som berör personalpolitiken och arbetsgivarens uppgifter. Bestämmelsen inverkar inte t.ex. på beslutsfattandet om tjänsteutnämningar eller slutande av arbetsavtal i kommunen, utan beslutanderätten i sådana frågor kan alltjämt delegeras enligt fullmäktiges prövning.

Till skillnad från gällande lag nämns givande av anvisningar till kommunens representanter i olika sammanslutningar, institutioner och stiftelser inte längre uttryckligen bland kommunstyrelsens uppgifter. Den uppgiften ska anses höra till ägarstyrningen enligt 46 §, som i sin tur ingår i kommunstyrelsens uppgift att föra kommunens talan och tillvarata kommunens intressen. Gällande kommunstyrelsens uppgifter föreslås det att man i 5 och 6 punkten uttryckligen ska konstatera att kommunstyrelsen ansvarar för samordningen och ägarstyrningen i kommunens verksamhet. Egentligen är uppgifterna inte nya, eftersom det också hittills förutsatts att kommunstyrelsen, som leder förvaltningen, övervakar och samordnar verksamheten hos kommunens andra myndigheter. Under

de senaste åren har kommunernas tjänsteproduktion i betydande grad spritts utanför kommunens egen organisation, och det kan åtminstone inte förväntas att denna utveckling bromsas upp eller minskar under kommande år. Ägarstyrnings- och samordningsuppgifternas betydelse och tyngd har därför vuxit jämfört med när gällande kommunallag stiftades.

Kommunstyrelsen är skyldig att samordna kommunens verksamhet oberoende av hur kommunens serviceproduktion genomförs eller organiseras. Internt styrs kommunen genom förvaltningsstadgan och andra beslut av fullmäktige. Inom kommunkoncernen utgörs styrmedlen av de metoder för ägarstyrning som nämns i 46 § samt koncerndirektivet enligt 47 §. Utanför den juridiska kommunkoncernen grundar sig styrningen i huvudsak på de metoder för ägarstyrning samt avtalsstyrning. Då bör man också fästa speciell vikt vid styrningen av de organ i kommunen som ansvarar för att beställa tjänster. Organen ska i praktiken sörja för att de metoder som nämns i 46 § utnyttjas och att kommunens strategiska mål uppnås också i den kommunala service som handhas utanför kommunkoncernen.

De behöriga organen och tjänsteinnehavarna ska se till att de avtalsenliga tjänsterna förverkligar de strategiska mål som fastställts av fullmäktige samt övervaka och följa upp hur avtalen fullgörs. Övervakningen bör ta tag i de problem som upptäcks.

Med tanke på hanteringen och styrningen av serviceproduktionen samt samordningen av funktioner ska i den bestämmelse om delegering i förvaltningsstadgan som nämns i 90 § beaktas olika situationer inom organiserandet och produktionen av tjänster i kommunens verksamhet, dvs. koncernsammanslutningar, delägarsammanslutningar, samarbete mellan kommuner och avtalsbaserad serviceproduktion. Fullmäktige bör besluta i förvaltningsstadgan hur befogenheterna och övervakningsplikten till dessa delar fördelas på olika organ i kommunen. Om man inte tar in särskilda bestämmelser i förvaltningsstadgan, har kommunstyrelsen skyldighet att agera och övervakningsplikt med undantag för koncernsammanslutningarna, eftersom kommunstyrelsen enligt paragrafens 6 punkt ansvarar för kommunens ägarstyrning, gällande hela kommunens verksamhet. För dottersammanslutningarnas del fullgörs ägarstyrningen av den koncernledning som nämns i 48 §. Dock är eller kan sammansättningen i många fall vara nästan den samma i kommunstyrelsen och koncernledningen. I förvaltningsstadgan bör fullmäktige precisera hur befogenheterna fördelas mellan kommunstyrelsen och koncernledningen.

Enligt 14 § ska fullmäktige besluta om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen medan andra myndigheter i kommunen, framför allt kommunstyrelsen, har den egentliga skyldigheten att agera. Enligt paragrafens 7 punkt hör det till kommunstyrelsens uppgifter att ansvara för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen. Uppgifterna hänger direkt samman med kommunens andra uppgifter som beskrivs ovan och som också utgör en mycket viktig del i styrningen av kommunens ekonomi som helhet. Liksom enligt nuvarande praxis ska kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen lämna uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

Med intern kontroll avses sådana interna förfarande- och arbetssätt genom vilka man säkerställer att ekonomin och verksamheten är lagligt skött och effektiv, att tillgångarna är säkra samt att uppgifterna om ekonomin och verksamheten är riktiga och tillräckliga ur ett ledningsperspektiv. Den interna kontrollen är entydigt ett ledningsverktyg och till dess metoder hör bl.a. den interna revisionen, genom vilken den interna kontrollens funktion ska säkras. Betydelsen av en fungerande intern kontroll ökar ständigt då kommunens verksamhet blir allt mer skiftande och komplicerad. Det föreslås dock inte någon reglering av den interna kontrollen i kommunallagen, eftersom det på grund av kommunernas olika storlek och organisationsform inte går att hitta en enhetlig modell för alla kommuners interna kontroll. Den kan alltjämt ordnas t.ex. som kommunens egen verksamhet eller i samarbete med andra kommu-

ner eller beställas av en extern tjänsteproducent.

Vid riskbedömningen ska riskerna i kommunens verksamhet bedömas som en helhet. Det är fråga om funktionella och ekonomiska risker t.ex. då det finns en risk att de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp inte uppnås. De ekonomiska riskerna kan också gälla prognostiseringen av kommunens inkomster och utgifter, förändringar i lånefinansieringens räntenivå (ränterisk) samt förändringar i placeringarnas värde eller avkastning. Avtal kan innebära ekonomiska och funktionella risker, som förutsätter att kommunerna har avtalskunnande och förmåga att behärska olika slags avtal under hela deras livscykel. Också bolagisering och ägande är förknippade med risker. Ett beslut om att kommunen deltar som ägare i någon verksamhet bör grunda sig på grundligt övervägande och beredning också av den orsaken att en offentlig sammanslutnings möjligheter att lösgöra sig från verksamheten i praktiken är obefintliga eller åtminstone mycket begränsade. Också utifrån verkande ändringar i verksamhetsmiljön utgör risker, såsom flyttningsrörelser, förändringar i åldersstrukturen, utvecklingen inom näringslivet och förändringar i kommunens ekonomiska randvillkor såsom inverkan på kommunernas ekonomi av förändringar i statens rörelseutrymme. Interna risker i kommunen är t.ex. personrisker vid byten på nyckelposter, risker i anslutning till dataförvaltning och datasystem samt risker i anslutning till fastigheter. Riskhanteringsprocessen grundar sig på identifiering och beskrivning av riskerna, bedömning av effekterna om en risk realiseras (riskens betydelse), sannolikheten att risken realiseras och möjligheten att behärska risken med olika metoder.

I fråga om kommunens verksamhet är dock den interna kontrollen och riskhanteringen en uppgift för den operativa ledningen i organisation som producerar kommunala tjänster, men genom avtal, koncerndirektiv och andra metoder för ägarstyrning bör kommunen försäkra sig om att systemen för intern kontroll och riskhantering fungerar också utanför kommunens egen organisation. Också i konkurrensutsatta upphandlingsavtal bör man i avtalsvillkoren beakta eventuella risker och övervaka att avtalsvillkoren följs också till denna del. Det är nödvändigt för att man ska kunna garantera kontinuiteten i kommunens serviceproduktion också om eventuella risker realiseras.

**40 §.** *Kommunstyrelsens ordförande.* Paragrafen är ny i kommunallagen. I paragrafen ingår bestämmelser om kommunstyrelsens ordförandes ställning och uppgifter. I praktiken har kommunstyrelsens ordförande fått fler uppgifter och behovet av att sköta uppgiften på hel- eller deltid, och därmed även att definiera uppgiften i lag, har ökat.

Enligt paragrafen leder kommunstyrelsens ordförande den politiska samverkan som krävs för fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter. Eftersom ordförandens uppgifter varierar med kommunens förhållanden och organisation, ska fullmäktige i förvaltningsstadgan besluta om övriga uppgifter för kommunstyrelsens ordförande.

**41 §.** *Kommundirektör.* I övrigt motsvarar paragrafen i sak 24 § i gällande lag, men bestämmelserna om kommundirektör och borgmästare placeras i skilda paragrafer. I enlighet med nuvarande praxis ska i kommunen enligt 38 § finnas en kommundirektör, om inte fullmäktige har beslutat att en borgmästare ska väljas.

Enligt *1 mom.* väljs kommundirektören av fullmäktige tills vidare eller för viss tid. Till skillnad från en borgmästare står en kommundirektör alltid i tjänsteförhållande till kommunen och är kommunens högsta tjänsteinnehavare.

I *2 mom.* regleras valet av kommundirektör. Om ingen i valet av kommundirektör har fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två som har fått flest röster. Den som i detta val har fått flest röster blir vald.

Enligt *3 mom.* har kommundirektören rätt att föra kommunstyrelsens talan och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

I *4 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om kommundirektörens ställning om fullmäktige beslutar välja en borgmästare i kommunen. När borgmästa-

rens mandattid börjar ska fullmäktige besluta att kommundirektören förflyttas till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande som lämpar sig för honom eller henne. En kommundirektör som är vald för viss tid förflyttas för återstoden av tiden till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande. En kommundirektör som förflyttas till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande har rätt att få de tillhörande förmånerna i sådan form att de inte är mindre fördelaktiga än förmånerna i tjänsten som kommundirektör.

**42 §.** *Direktörsavtal.* Paragrafen är ny och i den regleras direktörsavtalet mellan kommunen och kommundirektören.

Enligt *1 mom.* ska kommunen och kommundirektören ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas förutsättningarna för ledningen av kommunen. Innehållet i direktörsavtalet regleras alltså på ett allmänt plan, så att kommunerna själva kan avgöra avtalens innehåll utifrån sina egna behov. Direktörsavtalet syftar till att förtydliga arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen samt att förbättra samarbetet mellan de politiska och professionella ledarna. Syftet är också att stöda utvärderingen av kommundirektörens arbetsresultat och avlöning samt kommundirektörens ställning i konfliktsituationer. I direktörsavtalet kan man t.ex. definiera målen för ledningen av kommunen, förutsättningarna för att uppnå målen och hur kommundirektörens arbete ska utvärderas.

Det föreslås inte att lagen ska innehålla någon tidsgräns för när direktörsavtalet ska ingås. Dock finns det såväl ur kommunens som kommundirektörens synvinkel skäl att bereda avtalet så snart som möjligt sedan kommundirektören blivit vald. I praktiken innebär detta att avtalet ska behandlas så fort processen för att tillsätta kommundirektörstjänsten har nått det stadium då det över huvud taget är möjligt att behandla avtalet.

Enligt *2 mom.* kan det i avtalet bestämmas om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vid ledningen av kommunen. Bestämmelsernas innehålla beror på kommunens situation och hur ledningen organiseras. Saken påverkas t.ex. av om det i kommunen finns en kommunstyrelseordförande på hel- eller deltid. Det väsentliga är att befogenheterna, ansvarsfördelningen och rollerna i ledarskapet är tydliga. I direktörsavtalet är det möjligt att förtydliga arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen samt att förbättra samarbetet mellan de politiska och professionella ledarna.

Enligt *3 mom.* kan det i direktörsavtalet bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan man då avtala om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören. Om förutsättningarna enligt direktörsavtalet uppfylls, ska kommunen betala ett avgångsvederlag till kommundirektören. Avgångsvederlaget är en kompensation för att uppsägningsskyddet för kommundirektören är svagare än för kommunens andra tjänsteinnehavare. I avtalet kan man också definiera förfarandet för att konstatera bristande förtroende.

Det föreslås inte att avgångsvederlagets belopp ska regleras i lagen, utan det är upp till kommunens bedömning. I de fall som förekommit i rättspraxis har vederlagen varierat från en ersättning som motsvarar ca ett halvt års lön till en gottgörelse som motsvarar ca två års lön.

Eftersom fullmäktige beslutar om val av kommundirektör och också om uppsägning i den situation som avses i 43 §, är det naturligt att det också är fullmäktige som godkänner direktörsavtalet. Paragrafen möjliggör dock också att direktörsavtalet godkänns av kommunstyrelsen, om avtalet inte innehåller något sådant avgångsvederlag som avses i 3 mom. Avtal som innehåller bestämmelser om avgångsvederlag ska föras till fullmäktige för godkännande. Detta beror på att avgångsvederlaget är en fråga som hör till fullmäktiges budgetmakt.

Enligt förslaget kan kommunstyrelsen besluta om betalning av vederlag med stöd av avtal, om ett direktörsavtal inklusive avgångsvederlag har godkänts i fullmäktige.

Enligt lagens övergångsbestämmelser (147 §) ska bestämmelserna om direktörsavtal tillämpas från inledningen av mandatperioden för det första fullmäktige som väljs ef-

ter att lagen trätt i kraft. Också sådana direktörsavtal som nu är i kraft ska ändras så att de senast då överensstämmer med 42 §. Om ett direktörsavtal som redan är i kraft möjliggör att avgångsvederlag betalas och avtalet inte har behandlats i fullmäktige, ska avtalet alltså godkännas i fullmäktige.

**43 §.** *Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgift*er. Paragrafen motsvarar till innehåll och ordalydelse 25 § i gällande lag. Dessutom föreslås det att i 64 § ska föreskrivas att samma bestämmelse i tillämpliga delar gäller uppsägning av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun.

Enligt *1 mom.* kan fullmäktige säga upp en kommundirektör eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter, om han eller hon har förlorat fullmäktiges förtroende.

Enligt *2 mom.* väcks saken på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det. När saken bereds ska kommundirektören underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd.

Enligt *3 mom.* krävs det för fattande av ett beslut m uppsägning att två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöter understöder det. Beslutet får verkställas omedelbart. Samtidigt kan kommundirektören befrias från sina uppgifter.

**44 §.** *Borgmästare.* I paragrafen ingår bestämmelser om val av borgmästare samt borgmästarens ställning och uppgifter. Paragrafens sakinnehåll motsvarar i huvudsak 24 § i gällande lag, men innehållet är mer exakt och bestämmelserna om kommundirektör och borgmästare placeras i skilda paragrafer.

Enligt *1 mom.* är borgmästaren, liksom enligt gällande lag, förtroendevald i kommunen och ordförande för kommunstyrelsen. Om en borgmästare väljs i kommunen, är borgmästaren alltid ordförande i kommunstyrelsen.

Enligt *2 mom.* väljs borgmästaren av fullmäktige. Lagstiftningen möjliggör inte ännu att borgmästaren väljs i direkta val. Gällande lag kompletteras så, att till borgmästare kan väljas också en person som inte är valbar till kommunstyrelsen eller till en nämnd. Fullmäktige kan dock besluta att borgmästaren ska vara fullmäktigeledamot i kommunen i fråga. En person förlorar inte sin valbarhet till fullmäktige på den grunden att han eller hon väljs till borgmästare.

I *3 mom.* föreskrivs om borgmästarens mandattid. Liksom enligt gällande lag kan en borgmästare väljas högst för fullmäktiges mandattid och mandattiden fortgår tills en ny borgmästare eller kommundirektör har blivit vald.

I *4 mom.* föreskrivs om val av borgmästare. Bestämmelsen motsvarar gällande lag. Val av borgmästare ska förrättas innan kommunstyrelsen väljs. Om ingen i valet av borgmästare har fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två som har fått flest röster. Den som i detta val har fått flest röster blir vald.

Bestämmelserna i *5 mom.* motsvarar gällande lag. Borgmästaren har rätt att föra kommunstyrelsens talan och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

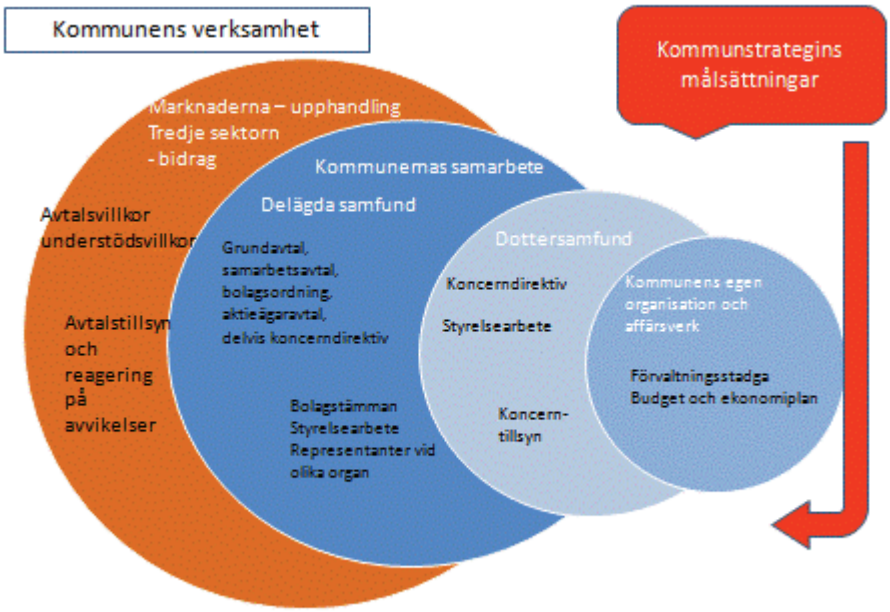
**45 §.** *Biträdande borgmästare.* Paragrafen motsvarar i huvudsak 24 a § i gällande lag.

Enligt *1 mom.* kan en kommun vid sidan av borgmästaren ha biträdande borgmästare. Biträdande borgmästaren är en förtroendevald vars mandattid är densamma som borgmästarens mandattid. En biträdande borgmästare väljs alltid av fullmäktige. Det föreslås att gällande lag kompletteras så, att till borgmästare kan väljas också en person som inte är valbar till kommunstyrelsen eller till en nämnd. Fullmäktige kan dock besluta att en biträdande borgmästare ska vara fullmäktigeledamot i kommunen i fråga. En person förlorar inte sin valbarhet till fullmäktige på den grunden att han eller hon väljs till biträdande borgmästare.

Enligt *2 mom.* föreskrivs det om biträdande borgmästarens uppgifter i kommunens förvaltningsstadga. Val av en biträdande borgmästare som är ordförande för en nämnd förrättas före valet av nämnden, liksom enligt gällande lag.

**46 §.** *Ägarstyrning.* Paragrafen är ny, av informativ natur, och dess syfte är att instruera kommunerna att utnyttja metoder för ägarstyrning som baserar sig på kommunallagen och speciallagstiftning.

Bild 1. Kommunens verksamhet och ägarstyrning




I *1 mom.* definieras begreppet ägarstyrning. Ägarstyrning avser åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller en annan sammanslutning. Åtgärderna syftar till att den sammanslutningen riktar sig till i sin verksamhet ska beakta sin ägares vilja och målsättningar. Sammanslutningens beslutanderätt utövas dock alltid av dess eget organ speciallagstiftningen för organisationsformen i fråga. Kommunen kan alltså inte ingripa i organets enskilda beslut eller fatta direkta beslut å dess vägnar. Speciallagstiftningen hindrar dock inte att kommunen eftersträvar ett starkt och aktivt ägande, som leder till att den sammanslutning ägarstyrningen riktar sig till främjar kommunens strategiska målsättningar.

Statens verksamhet som ägare grundar sig på lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007, nedan kallad lagen om ägarstyrning). Lagen om ägarstyrning tillämpas på statens verksamhet som ägare i alla bolag. Lagen innehåller inga undantag från aktiebolagslagen eller någon annan lagstiftning som gäller bolag. Med statens ägarstyrning avses alla sådana åtgärder som grundar sig på utövande av den rösträtt aktierna ger. Formellt utövar staten sin rösträtt endast vid bolagsstämmorna, men i praktiken utreder bolagets styrelse och operativa ledning på förhand de största ägarnas inställning till investeringar och andra motsvarande projekt som är betydelsefulla för bolaget. Målet för statens ägarpolitik och ägarstyrning är att utveckla bolagen och att stödja en långsiktig höjning av ägarvärdet samt att främja ett an-

svarsfullt agerande. Centrala redskap för ägarstyrningen är val av styrelser, ägarens satsningar på bolagets ledningsresurser och förbindning av ledningen, utvecklandet av en god förvaltningssed samt en ägarstrategi, i vilken också bolagets samhällsansvar beaktas.

I *2 mom.* nämns endast de åtgärder som kommunen åtminstone har till förfogande vid ägarstyrningen. Förteckningen är alltså inte avsedd att vara uttömmande. Till ägarstyrningen hör åtminstone alla åtgärder som berör avtal om grundande, bestämmelser i bolagsordningen och andra avtal av olika slag, såsom aktieägaravtal. Till ägarstyrningen hör också åtgärder som berör personval, meddelande av anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat utövande av kommunens bestämmande inflytande. Man kan inte ge en uttömmande förteckning över de åtgärder som utgör ägarstyrning, utan de beror på situationen och vilken sammanslutning styrningen gäller, samt vilken lagstiftning som gäller för den. Enbart formella ägarstyrningsåtgärder räcker inte heller till för ett aktivt ägande, utan det behövs också informell styrning och diskussion mellan kommunen som ägare och dottersammanslutningen om de förväntningar och målsättningar som gäller sammanslutningen.

Kommunens deltagande som grundare, ägare eller medlem i någon sammanslutning ska alltid ha ett bestämt syfte och mål. Dessa mål ska å sin sida grunda sig på kommunstrategin. Det är motiverat att i bolagsordningen eller ett motsvarande dokument och i avtalet om grundande och gällande bolag i ett eventuellt aktieägaravtal ta in bestämmelser som stöder kommunens målsättningar och verksamhetsprinciper. Det är inte endast då sammanslutningen grundas som dessa metoder kan användas, utan t.ex. bestämmelserna i ett aktiebolags bolagsordning kan justeras i vilket skede av bolagets livscykel som helst.

Då endast minimiinnehållet i bolagsordningen regleras i 2 kap. 3 § i aktiebolagslagen, är det tillåtet att ta in omfattande bestämmelser om ärenden som rör bolaget i bolagsordningen. I bolagsordningen kan aktieägarna ta in bestämmelser som kompletterar aktiebolagslagens bestämmelser eller andra bestämmelser; aktieägarnas avtalsfrihet är alltså utgångspunkten. Man kan alltså avtala väldigt fritt om bolagets verksamhetsområde, organisation och om de principer som ska följas inom bolaget, förutsatt att bolagsordningens bestämmelser inte strider mot god sed. Man utgår från att syftet med bolagets verksamhet är att bereda vinst åt aktieägarna, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Det är ändå möjligt att definiera också något annat, t.ex. allmännyttigt, syfte med bolagets verksamhet. Man bör uttryckligen granska syftet och målet med bolagets verksamhet ur ägarkommunens perspektiv och säkerställa att bolaget främjar målen i kommunstrategin.

Om det utöver ägarkommunen finns minoritetsägare i bolaget, bör man se till att jämlikhetsprincipen iakttas och att minoritetsägarna inte behandlas orättvist. Speciellt gällande nya bolag finns det skäl att noggrant överväga om det är nödvändigt med tanke på kommunens strategiska målsättningar att ta med minoritetsägare. Minoritetsägarnas deltagande samt det skydd de garanteras i aktiebolagslagen ska alltid beaktas då man överväger ägarstyrningsåtgärder.

Aktieägaravtal används redan mycket allmänt också i kommunalt ägda bolag. Aktieägaravtalen bör grunda sig på aktieägarnas vilja, dvs. ägarviljan. I bästa fall bidrar avtalen till ett tydligare förhållande mellan aktieägarna och också mellan styrelseledamöterna, och de främjar därmed riskhanteringen och byggandet av förtroende. Med hjälp av avtalen kan man också skärpa de skyldigheter som gäller transparens i bolagens verksamhet och utlämnande av uppgifter samt precisera de mål som ägarkommunen ställer. Liksom att ändra bolagsordningen, är det också möjligt att sluta aktieägaravtal i existerande bolag och avtalens användningsområde är inte begränsat enbart till grundningsskedet.

Synnerligen viktiga ägarstyrningsåtgärder är personalval samt givande av anvisningar till kommunens representanter i olika bolag och stiftelser. Att ge anvisningar hänger samman med uppföljningen och tillsynen av sammanslutningarnas verksamhet och att reagera på det som händer i sammanslutningarna. Kommunens ställningstaganden och

anvisningar grundar sig på aktiv uppföljning av sammanslutningarnas verksamhet, vilket är en uppgift för kommunstyrelsen, koncernledningen eller någon annan behörig myndighet som anges i förvaltningsstadgan. Kommunens anvisningar och ställningstaganden utgår från de ägarmålsättningar som grundar sig på kommunstrategin. I lagen finns inga bestämmelser om anvisningarnas absolut bindande verkan, men en naturlig utgångspunkt är ändå att anvisningarna följs eller att man ska ha synnerligen vägande skäl för att avvika från dem.

Till ett aktivt ägande och en aktiv ägarstyrning hör också att man håller kontakt med dem som kommunen valt eller föreslagit till någon sammanslutnings förvaltningsorgan. Då uppdraget inleds bör personen känna till kommunens målsättningar och syften med sammanslutningen. Också under mandatperioden bör man genom en aktiv och fortlöpande kontakt säkerställa att kommunens målsättningar, dvs. ägarperspektivet, kommuniceras till sammanslutningens verksamhet. Dock bör man i synnerhet beakta omsorgsplikten för ledamöterna i ett aktiebolags styrelse enligt aktiebolagslagen. Kommunen bör inte heller som ägare direkt ingripa i enskilda operativa beslut som ankommer på en sammanslutnings operativa ledning, vilket skulle fördunkla ansvarsförhållandena mellan ägaren och den operativa ledningen i sammanslutningen i fråga. Om kommunen som ägare är missnöjd med en sammanslutnings styrelses agerande och beslut, kan man utnyttja de medel aktiebolagslagstiftningen erbjuder, såsom byte av styrelse i sammanslutningen.

Man bör också beakta, att det ofta också ingås avtal om serviceproduktion mellan kommunen och en sammanslutning som kommunen äger eller där den är medlem. Kommunen är alltså ofta också sammanslutningens kund och sammanslutningen serviceproducent. Vid sidan av ägarstyrningen blir då också frågor gällande avtalsövervakning aktuella, vilka alltså endast gäller frågor i anslutning till den egentliga serviceproduktionen och inte har direkt samband med de frågor som gäller den egentliga ägarstyrningen. För de avtalens del är det fråga om normal avtalsövervakning och serviceproduktion. Dessa olika roller bör också beaktas också då beslutanderätten fördelas internt inom kommunen. Det är inte nödvändigtvis samma instanser som ansvarar för kommunens ägarstyrning och för den egentliga serviceproduktionen och övervakningen av de avtal som gäller den.

**47 §.** *Verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv.* Paragrafen är ny i kommunallagen. I den föreskrivs om verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och om koncerndirektiv.

Enligt *1 mom.* ska det genom ägarstyrningen ses till att det som är bäst för kommunkoncernen som helhet beaktas i verksamheten för kommunens dottersammanslutningar. Grundandet av en dottersammanslutning ska alltid ha en strategisk målsättning som gäller kommunens verksamhet och dottersammanslutningen ska sträva efter att förverkliga dessa mål och syften hos ägaren. Sammanslutningen ska alltså i sin verksamhet och sitt beslutsfattande beakta att sammanslutningen är en del av kommunkoncernen. Likaså ska ledamöterna i sammanslutningens styrelse känna till bolagets verksamhetsidé och ägarens målsättningar då de samtycker till uppgiften. I detta sammanhang är det väsentligt att fästa uppmärksamhet vid utnämningspraxis för styrelseledamöter i dottersammanslutningarna.

I aktiebolagslagen ingår inga bestämmelser om förvaltningen i en koncern. I koncerner som byggs upp på affärsekonomisk grund är det högsta beslutande organet dock i praktiken moderbolagets bolagsstämma. Moderbolaget utövar sin beslutanderätt på bolagsstämman och i valet av styrelse men också via iakttagandet av gemensamma ledningsoch verksamhetsprinciper samt direktiv.

Kommunkoncernens fördel som helhet är inte utan vidare alltid entydig eller lätt att definiera, eftersom det kommunala beslutsfattandet är så komplext. Politik och politiska intressen är en väsentlig del av det kommunala beslutsfattandet. Målet bör dock vara en starkt kommunalt ägarroll. Oberoende av eventuella konflikter bör man sträva efter att styra kommunens verksamhet som en helhet, varav kommunens dottersammanslutningar

utgör en del. Styrningen bör beakta den speciallagstiftning som gäller dottersammanslutningarna och de skyldigheter som följer av den samt anpassas till de ramar dessa sätter. De skyldigheter som följer av den speciallagstiftning som gäller dottersammanslutningarna, t.ex. aktiebolagslagen, kan dock inte utgöra en grund för kommunen att avstå från målsättningen om en stark kommunal ägarroll och strävan att främja kommunkoncernens fördel som helhet. Med tanke på kommunkoncernens fördel som helhet är det väsentligt att fullmäktige i sitt beslutsfattande om kommunstrategin och ägarpolitiken i anslutning till den tydligt definierar vilka långsiktiga mål kommunen har med sitt ägande. I en del situationer är det också befogat att fullmäktige överväger om det är nödvändigt att kommunen behåller sådana sammanslutningar i sin ägo, vilkas verksamhet inte alls verkar främja kommunkoncernens fördel som helhet ur fullmäktiges strategiska perspektiv.

I 1 kap. 8 § i aktiebolagslagen föreskrivs om bolagets lednings allmänna omsorgsplikt och plikt att främja bolagets intressen. Att främja bolagets intressen innebär att bolagets ledning har en lojalitetsplikt mot bolaget och ytterst mot alla aktieägare. Att främja bolagets intressen innebär naturligtvis att man främjar bolagets syfte. Därför är det befogat med tanke på ledningens framtida verksamhet och det aktiebolagsrättsliga ansvaret att kommunen ställer upp företagets verksamhetsprinciper, verksamhetsidé och målsättningar redan i dokumenten om grundande av bolaget och i bolagsordningen. Omsorgsfullheten i ledningens handlande bedöms utifrån objektiva grunder och ledningen bryter inte mot sin omsorgsplikt om besluten bygger på grunder, bedömningar och utredningar som med hänsyn till omständigheterna är behöriga. Dock bör man komma ihåg att ett aktiebolags lednings ansvar alltid bedöms utifrån aktiebolagslagens bestämmelser.

Om det finns minoritetsägare i dottersammanslutningarna, ska de beaktas då modersammanslutningen utövar sitt bestämmande inflytande, eftersom beslut av dottersammanslutningens bolagsstämma, styrelse eller verkställande direktör inte får skada minoritetens intressen. De praktiska verkningarna beror dock på minoritetsägarnas antal samt deras andel av aktierna och rösterna. I sådana situationer då det anses nödvändigt att ha med minoritetsägare i bolaget, kan man förutom i dokumenten om grundande också avtala om verksamhetsprinciperna i ett aktieägaravtal. Likaså är det nödvändigt att beakta skyddet för dottersammanslutningens borgenärer och ledningens omsorgsplikt i samband därmed. Modersammanslutningen får inte heller utnyttja sin bestämmanderätt på ett sätt som skadar borgenärernas intressen.

Enligt *2 mom.* ska i sammansättningen av styrelsen för kommunens dottersammanslutning beaktas en med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten.

Ur ägarens synvinkel är valet är bolagets förvaltningsorgan den viktigaste enskilda åtgärden, eftersom styrelsen förverkligar de målsättningar och syften som ägaren ställt upp för sammanslutningen. Tanken bakom en bolagisering eller annan avknoppning av kommunens uppgifter är ofta att ordna en viss verksamhet eller vissa tjänster på ett ekonomiskt effektivt sätt. Sedan kommunallagens bestämmelser om konkurrensneutralitet trätt i kraft kan man räkna med att utvecklingen med bolagiseringar i kommunerna förstärks och att allt fler kommunägda bolag kommer att verka i ett konkurrensläge på marknaden.

Styrelsens sammansättning bör möjliggöra att styrelsen sköter sina uppgifter effektivt. Bäst är förutsättningarna för ett effektivt styrelsearbete då styrelseledamöterna har ett tillräckligt och mångsidigt kunnande och kompletterar varandra erfarenhetsmässigt. Speciellt att verka i ett konkurrensläge på marknaden och leda en lönsam affärsverksamhet förutsätter branschkännedom och affärsekonomiskt kunnande av styrelseledamöterna. Det affärsekonomiska kunnandet som en del av ledarskapskompetensen kompletterar både substanskunnandet i sammanslutningens bransch och det ekonomiska kunnandet. Vid valet av styrelse bör utgångspunkten i alla sammanslutningar vara att styrelsemedlemmarna ska ha förmåga till självständigt be-

slutsfattande och till en jämlik diskussion med bolagets operativa ledning.

Vid valet av styrelse bör man alltid beakta sammanslutningens bransch och verksamhetens omfattning samt sammanslutningens strategiska betydelse i kommunens verksamhet. Det är skillnad på om sammanslutningen bedriver affärsverksamhet i ett konkurrensläge på marknaden eller om det t.ex. gäller ett bostadsaktiebolag, som främst ansvarar för kommunens hyresbostäder. Likaså är situationen olika om det gäller ett bolag som är helägt av kommunen och i praktiken koncentrerar sig på kommunens interna tjänsteproduktion eller ett bolag med bred ägarbas och regional eller t.o.m. nationell verksamhet. I alla dessa samfunds styrelser krävs det kunnande, men av olika slag.

I Finlands Kommunförbunds rekommendation om god förvaltningssed och ledning i kommunkoncernen från 2009 tar man också ställning till styrelseledamöternas oberoende. Då man utnämner styrelseledamöter i dottersammanslutningarna bör man tänka på hur eventuella intressekonflikter påverkar verksamheten i sammanslutningens styrelse. Det är inte utan vidare befogat och klokt med tanke på styrelsearbetet att till ledamöter i styrelsen välja representanter för en sammanslutning som står i ett konkurrensförhållande till dottersammanslutningen eller en person som t.ex. har någon intressekonflikt med sammanslutningen. Man bör också undvika situationer som innebär att det inom styrelsen finns chefs- och medarbetarrelationer eller uppdragsrelationer. Vid egentliga jävssituationer i sammanslutningarnas beslutsfattande följs naturligtvis den speciallagstiftning som gäller organisationsformen i fråga. Exempelvis i aktiebolagslagen föreskrivs om jäv för bolagets ledning vid behandlingen av ärenden, beslutsfattande och verkställighet av beslut.

I koncerndirektivet utfärdar fullmäktige anvisningar som kompletterar kommunallagens bestämmelser angående dottersamfundens styrelsers sammansättning och utnämningspraxis. Kommunstyrelsens eller en annan, i förvaltningsstadgan nämnd, behörig myndighets utnämningsbeslut grundar sig på dessa anvisningar av fullmäktige.

Enligt *3 mom.* tillämpas koncerndirektivet på ägarstyrningen i kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar i intressesammanslutningar. Koncerndirektivets principiella betydelse betonas genom att det ska godkännas av fullmäktige. Koncerndirektivet är alltjämt riktgivande, men i regel ska avvikelser från det motiveras i samband med beslutsfattandet. Genom koncerndirektivet skapas enhetliga förfaranden och förutsättningar för att leda kommunkoncernen mer effektivt så att det blir möjligt att leda kommunkoncernen och kommunens övriga verksamhet som en helhet enligt enhetliga principer och med beaktande av kommunens övergripande intressen.

Genom koncerndirektivet kan man styra såväl kommunens egna organ och tjänsteinnehavare som dottersammanslutningar i koncernen. Kommunens egentliga interna kompetensregler ges dock i förvaltningsstadgan. I koncerndirektivet kan också ingå sådana anvisningar av bestående natur, som ska beaktas vid bolagsstämmor eller motsvarande organ av de representanter som utövar kommunens ägarmakt i olika sammanslutningar. Eftersom direktivet riktar sig både till kommunens egna organ och tjänsteinnehavare och till dottersammanslutningarna, kan fullmäktige avgöra om det är befogat att t.ex. dela upp direktivet på flera dokument.

Koncerndirektivet binder inte direkt rättsligt dottersammanslutningarnas organ. Det blir bindande först då ett behörigt organ inom dottersammanslutningen, vanligen styrelsen, har godkänt att direktivet binder sammanslutningen. Även då bestäms skyldigheterna och ansvaret för sammanslutningarnas organ, organens ledamöter samt verkställande direktören enligt den lagstiftning som gäller sammanslutningen i fråga. Dottersammanslutningarnas ledning är dock beroende av modersammanslutningens, dvs. kommunens, förtroende. Då koncerndirektivet kompletterar de målsättningar rörande kommunens verksamhet som ställts upp för dottersammanslutningen vid grundandet och i bolagsordningen, bör dottersammanslutningens ledning anföra synnerligen vägande skäl för att avvika från eller underlåta att följa det. I regel kan man underlåta att följa det

endast med hänvisning till att det strider mot bestämmelserna om minoritetsskydd eller skydd för borgenärer eller annars klart står i strid med bolagets intressen enligt aktiebolagslagen. Då man bedömer om det föreligger en konflikt med bolagets intressen ska man alltid beakta syftet med bolagets verksamhet enligt bolagsordningen.

I *4 mom.* föreskrivs om koncerndirektivets minimiinnehåll. Enligt momentet meddelar fullmäktige i koncerndirektivet behövliga bestämmelser åtminstone om

1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,

2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,

3) informationen och rätten för kommunens förtroendevalda att få information,

4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,

5) koncernens interna tjänster,

6) sammansättningen hos och utnämnandet av styrelser i kommunens dottersammanslutningar, samt

7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

Enligt momentets 1 punkt kan koncerndirektivet gälla planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar. Man bör kunna planera och styra kommunkoncernens ekonomi och investeringar gemensamt för att man ska kunna trygga koncernens övergripande intressen och utnyttja knappa resurser så effektivt som möjligt. I momentets 2 punkt avses med koncernövervakningen uppföljningen av dottersammanslutningarnas produktivitet och ekonomiska ställning, analys och rapportering, om vilka modersammanslutningen kan ge de anvisningar och direktiv den anser nödvändiga. Angående rapporteringen kan man i koncerndirektivet och i anslutning till det genom allmänna anvisningar t.ex. säkerställa att koncernbokslut och delårsrapporter görs upp i kommunen. I så fall regleras den praktiska tillämpningen av dottersammanslutningarnas informationsplikt enligt 116 § i koncerndirektivet. Man kan ge motsvarande anvisningar och bestämmelser också angående dottersammanslutningarnas riskhantering. Betydelsen av anvisningar om riskhantering accenteras av att dottersammanslutningarnas ekonomiska risker i värsta fall kan falla på modersammanslutningens ansvar bl.a. via realisering av borgensförbindelser.

Enligt momentets 3 punkt bör fullmäktige i koncerndirektivet styra dottersammanslutningarnas verksamhet så att målen för kommunens kommunikation enligt 29 § förverkligas på bästa möjliga sätt också för dottersammanslutningarnas del. På motsvarande sätt ges i koncerndirektivet närmare anvisningar om hur de förtroendevaldas rätt till upplysningar enligt 83 § 2 mom. förverkligas för dottersammanslutningarnas del. I detta sammanhang är det också befogat att ta ställning till revisionsnämndens rätt till upplysningar.

Enligt momentets 4 punkt kan man i koncerndirektivet ålägga dottersammanslutningarnas ledning att inhämta modersammanslutningens åsikt i någon fråga före beslutsfattandet i dottersammanslutningen. Att inhämta kommunens åsikt på förhand är ett sätt att styra och övervaka koncernens dottersammanslutningars verksamhet och ekonomi. En sådan skyldighet att inhämta kommunens åsikt på förhand kan uppstå t.ex. då beslutsärendet har en betydande inverkan på sammanslutningens eller kommunens verksamhet eller ekonomiska ansvar. Dottersammanslutningens ledning ska agera omsorgsfullt och i enlighet med sammanslutningens intressen, och att inhämta huvudägarens åsikt på förhand är förenligt med dessa skyldigheter. Att inhämta en förhandsåsikt innebär inte att man överför sammanslutningens interna beslutsfattande eller verkställande direktörens eller styrelsens ansvar enligt den lag som gäller sammanslutningen på kommunstyrelsen eller koncernledningen, eller att något slags gemensamt juridiskt ansvar uppstår. Sammanslutningens egna beslutande organ har alltid den slutliga beslutanderätten och det slutliga ansvaret i ärenden som förutsätter en förhandsåsikt, fast kommunens åsikt om beslutsärendet har inhämtats före sammanslutningens beslut. Om sammanslutningens verkställande direktör eller styrelse beslutar i strid med kommunens åsikt i en fråga i vilken en förhandsåsikt ska inhämtas, kan

kommunen separat överväga möjliga vidare åtgärder på grund av detta.

Momentets 5 punkt gäller kommunens interna tjänster. Kommunkoncernen avgör själv vilka tjänster som ska ordnas centraliserat som koncernens interna tjänster. Sådana interna tjänster är ofta t.ex. finansierings- och placeringsverksamhet, skötsel av betalningstrafiken, upphandlingar, försäkringar, personalpolitik och informationsförvaltning. Det är motiverat att besluta om centralisering av koncernens interna tjänster i koncerndirektivet, eftersom koncernen genom centralisering av tjänster kan uppnå avsevärda funktionella och ekonomiska fördelar.

Momentets 6 punkt hänger samman med bestämmelserna i 2 mom. I koncerndirektivet kompletterar fullmäktige lagens bestämmelser om sammansättning och utnämningspraxis för dottersammanslutningarnas styrelser. I koncerndirektivet kan man då beakta den aktuella kommunkoncernens struktur samt gällande dottersammanslutningarna i koncernen deras branscher, verksamhetens omfattning och förhållanden i övrigt, vilka alla inverkar på styrelsernas sammansättning och utnämning.

I koncerndirektivet kan fullmäktige också ålägga dottersammanslutningarna att göra upp anvisningar för god förvaltnings- och ledningspraxis som ska följas i sammanslutningens styrelsearbete (*corporate governance*). Utgångspunkten för styrelsearbetet bör vara att ledningen främjar ägarnas och företagets intressen. I bästa fall kan man genom att tillämpa god förvaltningssed förbättra förtroendet mellan företaget och dess intressegrupper. Då man gör upp anvisningarna kan man t.ex. utnyttja Finlands kommunförbunds rekommendation om god förvaltnings- och ledningspraxis från 2009, Värdepappersmarknadsföreningen rf:s kod för bolagsstyrning för börsnoterade (listade) bolag samt Centralhandelskammarens agenda för utveckling av de icke börsnoterade bolagens förvaltning från januari 2006 liksom också de principbeslut staten gjort beträffande sin ägarpolitik.

Utöver det som nämns ovan kan man i koncerndirektivet t.ex. också ta ställning till koncernledningens rätt att närvara och yttra sig i sammanslutningarnas styrelser. Det är motiverat med närvaro- och yttranderätt för att realisera koncernledningens aktiva roll i styrningen av koncernsamfunden och säkerställa en friktionsfri informationsgång mellan modersammanslutningen och koncernsammanslutningen.

**48 §.** *Koncernledning.* Paragrafen motsvarar 25 a § i gällande lag. I *1 mom.* definieras koncernledningens sammansättning. Till kommunens koncernledning hör, liksom enligt gällande lag, kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan. Fullmäktige beslutar närmare i förvaltningsstadgan om koncernledningens uppgifter och fördelningen av befogenheter.

Enligt *2 mom.* genomför den koncernledningen ägarstyrningen i praktiken samt koncernövervakningen i koncernsammanslutningarna. Befogenheten gällande kommunens övriga verksamhet hör enligt 39 § i regel till kommunstyrelsen. Utan hinder av lagens bestämmelser kan fullmäktige dock liksom hittills besluta att utsträcka koncernledningens befogenheter också utanför koncernsammanslutningarna.

Koncernövervakningen gäller speciellt uppföljning och analys av samt rapportering om produktiviteten i koncernsammanslutningarnas verksamhet och deras finansiella ställning. För detta ändamål kan man t.ex. fastställa nyckeltal och mätare med vilka lönsamheten och verkningsgraden i dottersammanslutningarnas verksamhet samt deras finansiella ställning bedöms. Inom koncernövervakningen följer man också upp hur de mål fullmäktige ställt upp för dottersammanslutningarnas verksamhet förverkligats, hur koncerndirektivet följts och hur riskhanteringssystemet fungerar.

## 8 kap. Samarbete mellan kommuner

**49 §.** *Samarbetsformer.* Paragrafens innehåll motsvarar i huvudsak 76 § i gällande lag. I *1 mom.* ingår en allmän bestämmelse om samarbete mellan kommuner. Enligt den kan en kommun sköta både sådana uppgifter som ingår i dess allmänna kompetens och sina lagstadgade uppgifter i samarbete med andra

kommuner. Liksom hittills kan man besluta att sköta uppgifter i samarbete alltid då det är ändamålsenligt och praktiskt möjligt. Som huvudsaklig sammanslutning för medborgarnas självstyrelse bör kommunen dock själv behåller merparten av de uppgifter som hör till dess allmänna kompetens och upprätthålla en sådan kapacitet att den kan sköta dem. Enligt 7 § gäller särskilda bestämmelser lagstadgat samarbete mellan kommuner.

I *2 mom.* anges formerna för offentligrättsligt samarbete mellan kommuner och i 3 mom. motsvarande former för samarbete mellan samkommuner. Närmare bestämmelser om respektive samarbetsform finns i särskilda paragrafer.

Det offentligrättsliga samarbetet mellan kommuner eller samkommuner utgör offentligrättsliga avtalsförhållanden, och tvister som gäller dem avgörs som förvaltningstvister enligt 69 § i förvaltningsprocesslagen. Kommunerna kan också ingå privaträttsliga avtal sinsemellan, så länge det sker inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Flera kommuner kan alltså tillsammans grunda ett aktiebolag, en stiftelse eller en förening. På förvaltningen och ledningen tillämpas då den speciallagstiftning som reglerar respektive organisationsform. Tvister som gäller privaträttsliga avtalsförhållanden avgörs i allmänna domstolar som normala tvistemål.

**50 §.** *Förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling.* I paragrafen regleras förhållandet mellan samarbete mellan kommuner och lagen om offentlig upphandling. Bestämmelserna påverkar inte tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling, utan det förtydligas för kommunala aktörers del.

I *1 mom.* föreskrivs om förhållandet mellan organiseringsansvaret enligt 8 § och lagen om offentlig upphandling. I lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster förutsätts det att offentliga sammanslutningar och andra upphandlingsenheter ordnar öppna och likvärdiga offerttävlingar om sina upphandlingsavtal. Enligt det föreslagna 1 mom. ska upphandlingslagstiftningen inte tillämpas om kommunen eller samkommunen avtalar om att organiseringsansvaret ska överföras på en annan kommun eller en samkommun.

I den föreslagna 8 § definieras organiseringsansvarets innebörd. Enligt den bestämmelsen ansvarar en kommun eller samkommun som har organiseringsansvaret i fråga om de tjänster eller andra åtgärder som organiseringen förutsätter för lika tillgång till dem, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten, det sätt som de produceras på, tillsynen över produktionen samt utövandet av myndighetens behörighet.

De åtgärder som räknas upp ovan kan endast delvis anses utgöra sådana serviceprestationer som en kommun eller samkommun kan beställa genom avtal enligt upphandlingslagstiftningen. Dessutom är åtgärderna sådana som enligt lag endast kan skötas av myndigheter såsom en kommun eller samkommun. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Enligt motiveringarna till 124 § i grundlagen (RP 1/1998 rd.) avses med offentliga förvaltningsuppgifter en relativt omfattande helhet av administrativa uppgifter, bl.a. uppgifter i anslutning till genomförande av lagar samt beslutsfattande angående enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner.

Eftersom kommuner och samkommuner inte kan anförtro uppgifter som ingår i själva organiseringsansvaret till andra aktörer, finns det ingen marknad som kommunen eller samkommunen kan utnyttja för dessa uppgifters del. I sådana fall kan kommunerna eller samkommunerna inte heller sluta upphandlingsavtal med privata sammanslutningar om skötseln av uppgifterna. Arrangemang som gäller överföring av organiseringsansvaret omfattas alltså inte av upphandlingslagstiftningen.

Även om den myndighetsverksamhet som avgränsas med stöd av lagstiftningen skulle anses utgöra upphandlingsavtal enligt upphandlingslagstiftningen, uppfyller överföring

av organiseringsansvaret också de krav och förutsättningar som ställs på horisontellt samarbete i unionens domstols avgörandepraxis.

I samband med överföring av organiseringsansvaret övergår också bl.a. ansvaret för lika tillgång till tjänster, och speciellt för tillsynen, på mottagaren. Genom att dessa uppgifter övergår kan man visa att parterna i överföringen fullgör en gemensam uppgift, eftersom det inte kan anses att parterna endast bistår varandra med verkställigheten.

Kommunallagens bestämmelser om organiseringsansvarets innebörd påvisar att också de andra förutsättningar för horisontellt samarbete som ställs upp i unionens domstols avgörandepraxis uppfylls. Hänvisningarna till ansvaret för lika tillgång till tjänster och andra åtgärder, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten, det sätt som de produceras på, samt utövandet av myndighetens behörighet påvisar alla för sin del att det rör sig om allmännyttiga uppgifter.

I *2 mom*. regleras förhållandet mellan upphandlingslagstiftningen och sådant samarbete mellan kommuner som inte genomförs genom överföring av organiseringsansvaret. Enligt momentet tillämpas inte lagen om offentlig upphandling ifråga om samarbete mellan kommuner för skötseln av en lagstadgad eller någon annan uppgift, om man upphandlar av en ansluten enhet eller de upphandlande enheterna berörs av något annat undantag från tillämpningsområdet enligt upphandlingslagstiftningen eller EU-domstolens avgörandepraxis.

I momentet betonas att status för ett samarbetsarrangemang mellan kommuner eller samkommuner som uppfyller kriterierna för offentliga upphandlingsavtal eller nyttjanderättsavtal bestäms enligt de rättsregler som gäller offentliga upphandlingar, inklusive de undantag från tillämpningsområdet i fråga om samarbete enligt unionens domstols avgörandepraxis som i huvudsak är identiska med bestämmelserna om samarbete mellan upphandlande enheter i EU:s nya upphandlingsdirektiv (2014/24/EU och 2014/25/EU).

Gällande lag om offentlig upphandling tillämpas inte på upphandlingar som den upphandlande enheten gör av anslutna enheter. Det undantag från tillämpningsområdet som gäller upphandlingar av anslutna enheter har bekräftats och delvis specificerats i EU:s nya direktiv om offentlig upphandling. I de nya direktiven om offentlig upphandling har man likaså kodifierat EU-domstolens etablerade avgörandepraxis gällande undantag för s.k. horisontellt samarbete mellan upphandlande enheter.

Enligt 10 § i gällande upphandlingslag tillämpas lagen inte på upphandlingar som den upphandlande enheten företar hos enheter som är formellt fristående från den och självständiga med tanke på beslutsfattandet, om den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar enheten på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen och om enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I den nationella tillämpningspraxisen har undantaget för anknutna enheter t.ex. tillämpats på kommuners och samkommuners upphandlingar av företag som de äger, eller i vilka de utövar ett bestämmande inflytande.

I EU-domstolens etablerade avgörandepraxis har man slagit fast under vilka förutsättningar upphandlingslagstiftningen inte ska tillämpas på s.k. horisontellt samarbete mellan upphandlande enheter där inga anknutna enheter ingår (bl.a. avgörandet 9.6.2009 i ärendet C480/06 kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I–4747 samt avgörandet 19.12.2012 i ärendet C-159/11, Lecce, ECLI:EU:2012:817). De förutsättningarna nämns också i de nya direktiven om offentliga upphandlingar. Den första förutsättningen för horisontellt samarbete gäller att en gemensam uppgift för de offentliga sammanslutningarna sköts i samarbete (syftet med samarbetet är att säkerställa att offentliga tjänster som de ska utföra erbjuds för att uppfylla deras gemensamma målsättningar). Utifrån unionens domstols avgörandepraxis kan man konstatera, att om samarbetet gäller en uppgift som alla deltagande kommuner enligt lag är skyldiga att utföra uppfylls denna förutsättning. Uppgifterna behöver ändå inte vara identiska, utan de kan också stöda

varandra, under förutsättning att de bidrar till att förverkliga målet för samarbetet. Saken ska granskas utifrån arrangemangets verkliga syfte och natur. Då samarbetet bedöms kan man fästa uppmärksamhet bl.a. vid huruvida den uppgift som ska skötas är sådan att samarbetsparterna har beslutat eller hade kunnat besluta att sköta den själva också utan samarbetsavtalet. Förutsättningen kan t.ex. uppfyllas då man genom att sköta uppgiften i samarbete uppnår sådana fördelar som kommunerna inte kan uppnå om de ordnar tjänsterna var för sig. Förutsättningen kan också uppfyllas då en mindre kommun deltar i en regional verksamhet som en större kommun organiserar t.ex. inom avfallshanteringen, eller då flera små kommuner sköter en uppgift som hör till dem i samarbete.

En annan förutsättning för horisontellt samarbete är att uppgiften gäller ett allmänt intresse och att syftet är att tillfredsställa ett behov som hänger samman med det allmänna intresset (samarbetet styrs endast av synpunkter som utgår från det allmänna intresset). Kommunerna har ålagts skyldighet att organisera olika tjänster för sina invånare och andra stödåtgärder i anslutning till dem. Gällande de uppgifter som omfattas av organiseringsansvaret har kommunen inte endast det yttersta ansvaret för organiseringen av tjänsterna, utan ansvarar i de flesta fall också för lika tillgång till dem, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten, det sätt som de produceras på, tillsynen över produktionen samt utövandet av myndighetens behörighet. Dessutom ansvarar kommunen för finansieringen av sin service.

Ett gemensamt drag för de tjänster som omfattas av organiseringsansvaret är, att kommunen enligt lag ska ordna dem. Lagstadgade tjänster av detta slag handlar om att tillfredsställa behov i anslutning till ett allmänt intresse. De behoven utgör enligt lag rättigheter för kommunens invånare. Dessutom bör de uppgifter som getts kommunen i lag i regel vara sådana, att det uttryckligen varit motiverat att anförtro dem sådana skattefinansierade offentliga samfund som kommuner. De uppgifter som sköts inom ramen för organiseringsansvaret uppfyller alltså villkoret att de hänger samman med ett allmänt intresse.

Huruvida en kommunal uppgift är förenlig med ett allmänt intresse har traditionellt granskats utifrån kommunallagens bestämmelser och begränsningar gällande kommunens kompetens. Omfattningen av kommunens kompetens har styrts av kommuninvånarnas behov och intressen. I EU-rättens bestämmelser om åläggande att utföra tjänster av allmänt intresse har man å sin sida omfattat den tolkningen, att en uppgift kan anses beröra ett allmänt intresse också om uppgifterna inte skulle utföras på marknaden utan offentliga åtgärder eller de skulle utföras på andra villkor vad gäller kvalitet, säkerhet, skäligt pris, likvärdigt bemötande eller allmän tillgänglighet. Med allmänt intresse avses t.ex. volym- eller andra fördelar, som kommunerna uppnår genom samarbete. Samarbete mellan kommuner medför ofta en helhetsfördel, som en kommun inte uppnår genom att ordna en tjänst ensam eller beställa den av aktörer på marknaden. Samarbetet kan alltså inte ske på marknadens villkor och det ska inte innebära att man t.ex. medvetet upprätthåller överkapacitet. Det kravet är också förknippat med den tredje förutsättningen för horisontellt samarbete, enligt vilken de myndigheter som deltar i samarbetet kan utöva mindre än 20 % av den verksamhet samarbetet omfattar på den öppna marknaden. Även om den förutsättningen i teorin medger försäljning på marknaden, bör samarbetsparterna ändå beakta bestämmelserna i 126 och 127 § i lagförslaget om bolagiseringsskyldighet, om det inte rör sig om obetydlig verksamhet.

**51 §.** *Gemensamt organ.* Paragrafen motsvarar i sak 77 § i gällande lag. I *1 mom.* anges huvudregeln, enligt vilken en kommun kan sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning så att kommunerna har ett gemensamt organ som ansvarar för skötseln av uppgiften. Den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun. Det gemensamma organet är ett organ som är underställt den ansvariga kommunens fullmäktige och kommunstyrelse och den underlydande organisationen är en del av den ansvariga kommunens organisation.

Enligt *2 mom.* kan kommunerna vid frivilligt samarbete komma överens om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de kommuner som deltar i samarbetet. Vid frivilligt samarbete krävs alltså inte att varje deltagande kommun har representation i organet. Vid lagstadgat samarbete krävs att varje kommun som deltar i samarbetet har minst en representant i det organ som ansvarar för skötseln av uppgiften.

I 77 § 3 mom. i gällande lag föreskrivs om framläggande till påseende av det gemensamma organets protokoll. Bestämmelser om delgivning till kommunmedlemmar av ett gemensamt organs beslut ingår i 140 §.

**52 §.** *Avtal om ett gemensamt organ.* I paragrafen föreskrivs om minimiinnehållet i ett avtal om ett gemensamt organ. Det rör sig om nya bestämmelser i kommunallagen. Enligt 1 mom. ska det i ett avtal om ett gemensamt organ åtminstone kommas överens om det gemensamma organets uppgifter samt vid frivilligt samarbete om huruvida det organiseringsansvar som avses i 8 § övergår på den ansvariga kommunen. Avtalsparterna bör komma överens om det gemensamma organets sammansättning och de samarbetande kommunernas rätt att utse ledamöter i organet. Dessutom bör man komma överens om ekonomiska frågor, i synnerhet grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem. Man kan komma överens om att ett avtal om ett gemensamt organ är i kraft tills vidare eller en bestämd tid. Också om förfarandet för att säga upp avtalet, såsom t.ex. uppsägningstiden, bör man ta in behövliga bestämmelser i avtalet. Också andra bestämmelser som parterna anser behövliga kan tas in i avtalet.

*2 mom.* motsvarar 51 § 5 mom. 3 punkten i gällande lag. Kommunstyrelsen i den ansvariga kommunen har rätt enligt 92 § att ta upp till behandling ett ärende i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut, om det inte gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning eller ett individärende inom undervisningsverksamheten, hälso- och sjukvården eller socialväsendet. Om avtalskommunerna önskar begränsa upptagningsrätten för kommunstyrelsen i den ansvariga kommunen, bör en sådan bestämmelse tas in i avtalet. Kommunstyrelser i andra än den ansvariga kommunen kan inte ha upptagningsrätt.

**53 §.** *Gemensam tjänst.* Det föreslås att man i paragrafen kompletterar lagen så att den motsvarar den praxis som utformats i kommunerna utifrån 76 § i gällande lag. Med en gemensam tjänst avses ett arrangemang där en tjänsteinnehavare är skyldig att sköta tjänsteuppgifter i två eller flera kommuner eller samkommuner. Enligt 1 mom. kan en gemensam tjänst inrättas för flera kommuner, för flera samkommuner eller för en kommun och en samkommun. Alla aktörer som deltar i arrangemanget ska fatta samstämmiga beslut om grundandet.

Enligt *2 mom.* står tjänsteinnehavaren i tjänsteförhållande till alla kommuner och samkommuner i fråga. I tjänsteutövningen är tjänsteinnehavaren skyldig att följa anvisningar från den behöriga myndigheten i den kommun eller samkommun, för vilken tjänsteuppgifterna utförs. Till tjänsteuppgifterna kan också höra uppgifter som föredragande i ett organ.

I *3 mom.* föreskrivs om minimiinnehållet i ett avtal om en gemensam tjänst. Parterna ska åtminstone avtala om hur kostnadsansvaret fördelas och vilken avtalspart som ansvarar för arbetsgivarens förpliktelser. Fastän tjänsteinnehavaren står i tjänsteförhållande till alla avtalskommuner ansvarar endast en, i avtalet angiven kommun för arbetsgivarens förpliktelser.

**54 §.** *Avtal om skötseln av en myndighetsuppgift.* I paragrafen kompletteras och specificeras bestämmelserna i 76 § i gällande lag. Enligt 1 mom. kan kommuner eller samkommuner avtala om att en uppgift som i lag föreskrivs för dem anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare som sköter den under tjänstemannaansvar. Enligt uppkommen tillämpningspraxis kan uppgiften också innebära utövande av offentlig makt och skötseln av uppgiften under tjänstemannaansvar kan också innefatta uppgiften som föredragande i ett organ. I *1 mom.* konstateras i enlighet med nuvarande tillämpningspraxis, att avtalet också kan slutas mellan en kommun och en samkommun.

I *2 mom.* föreskrivs om minimiinnehållet i avtalet. Avtalet ska innehålla behövliga be-

stämmelser åtminstone om uppgiftens innehåll, grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem mellan avtalsparterna samt om avtalets giltighet och uppsägningen av avtalet. Man kan komma överens om att ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift är i kraft tills vidare eller en bestämd tid. Man bör också ta in behövliga bestämmelser om förfarandet för att säga upp avtalet, såsom t.ex. uppsägningstiden och hur uppsägning ska ske.

**55 §.** *Samkommun.* Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om samkommuner. Det föreslås att bestämmelser om finansieringen av samkommuner ska ingå i 117 § i samband med bestämmelserna om kommunens ekonomi.

*1 mom.* motsvarar 78 § 1 och 2 mom. i gällande lag. Enligt 1 mom. bildas en samkommun genom ett avtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (*grundavtal*). I samkommunens namn ska ordet samkommun ingå.

Paragrafens *2 mom.* motsvarar 80 § i gällande lag. Dock betonas samkommunens ställning som en separat juridisk person i förhållande till kommunen tydligare än hittills.

I *3 mom.* konstateras att bestämmelserna om samkommuner i tillämpliga delar tillämpas också på affärsverkssamkommuner som anses i 65 §.

**56 §.** *Grundavtal för samkommuner.* Sakinnehållet i 1 mom. motsvarar i huvudsak 78 § 3 mom. i gällande lag. I momentet anges minimiinnehållet i grundavtalet för en samkommun.

Då grundavtalet uttryckligen är ett avtal mellan kommunerna, är den samkommun som bildas genom grundavtalet inte part i det. Grundavtalet och medlemskommunernas vilja som uttrycks i det utgör ändå grunden för samkommunens verksamhet.

Enligt momentets 1 punkt ska de kommuner som är parter i avtalet, dvs. samkommunens medlemskommuner, i enlighet med normal avtalsrättslig praxis nämnas i avtalet. Medlemskommunerna ska också avtala om samkommunens namn och hemort. I momentets 2 punkt föreslås det att grundavtalets minimiinnehåll enligt gällande lag kompletteras så, att man förutom om samkommunens uppgifter vid behov också ska avtala om överföringen av organiseringsansvaret enligt 8 § från medlemskommunerna till samkommunen. Klarast är det om man i avtalet entydigt konstaterar om organiseringsansvaret övergår eller inte. Vid lagstadgat samarbete övergår organiseringsansvaret alltid på samkommunen. Det är motiverat att definiera samkommunens uppgifter så, att det inte under verksamhetens lopp uppstår osäkerhet om syftet och målen för samkommunens verksamhet.

Enligt momentets 3 punkt ska det framgå av grundavtalet om samkommunens högsta beslutanderätt utövas av ett samkommunsfullmäktige eller en samkommunsstämma, eller om avsikten är att bilda en sådan samkommun med endast ett organ som avses i 61 §. Samtidigt ska man avtala om hur rösträtten fördelas mellan medlemskommunerna och om grunden för fördelningen. Medlemskommunerna kan besluta om grunden för rösträtten, och vanligast är att den utgörs av invånarantalet, andelen av grundkapitalet eller t.ex. utnyttjandet av samkommunens tjänster under en viss tidsperiod. Liksom enligt gällande lag ska medlemskommunerna också avtala om antalet representanter vid samkommunsstämman eller antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige eller något annat organ som utövar den högsta beslutanderätten. Enligt momentets 4 punkt ska medlemskommunerna avtala om samkommunens övriga organ samt om organens uppgifter och beslutanderätt och sammankallandet av dem. Medlemskommunerna kan överlåta till det organ som utövar den högsta beslutanderätten att besluta om de övriga organen, men då ska man komma överens om detta i grundavtalet. Enligt 5 punkten ska man också i grundavtalet ta ställning till vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning samt på vilket sätt beslut fattas om rätten att teckna samkommunens namn.

Liksom enligt gällande lag ska man enligt 6 punkten i grundavtalet avtala om medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens

skulder. Liksom beträffande rösträtten, kan medlemskommunerna också besluta om grunden för andelarna. I avtalet ska man också komma överens om annat väsentligt som gäller samkommunens ekonomi. Det är motiverat att komma överens t.ex. om finansieringsgrunderna för samkommunens verksamhet och investeringar, behandlingen av budget och ekonomiplan samt om hur medlemskommunerna kan påverka dem.

Enligt 7 punkten ska man liksom hittills i grundavtalet avtala om granskningen av samkommunens förvaltning och ekonomi samt enligt 8 punkten om hur en medlemskommun kan utträda ur samkommunen och hur utträdet påverkar ställningen både för den utträdande kommunen och för de medlemskommuner som fortsätter verksamheten. Speciellt viktigt är det att ta ställning till hur den utträdande medlemskommunens andel av grundkapitalet och ansvar för samkommunens skulder och andra förbindelser, såsom pensionsansvar, behandlas vid ett utträde. Enligt 9 punkten ska i avtalet dessutom tas in bestämmelser om förfarandet vid upplösning och likvidation av samkommunen. I avtalsvillkoren om upplösning kan man bl.a. ta ställning till vem som ansvarar för likvidationsförfarandet och hur samkommunens tillgångar, skulder och ansvarsförbindelser behandlas vid en upplösning.

Momentets 10 punkt har samband med utvärderingsförfarandet för samkommuner enligt 119 §. I grundavtalet bör medlemskommunerna avtala om hur samkommunens underskott ska täckas om medlemskommunerna inte godkänt utredarens förslag. Punkten syftar alltså till att hindra att man på grund av dispyter mellan medlemskommunerna inte täcker det ackumulerade underskottet i samkommunens balansräkning, fast ett utvärderingsförfarande enligt 119 § redan genomförts.

Paragrafens *2 mom.* motsvarar bestämmelserna i 78 § 4 mom. och 82 § 4 mom. i gällande lag. Enligt momentet kan medlemskommunerna alltjämt i grundavtalet komma överens om att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. I grundavtalet kan man också avtala om att beslut i vissa frågor som definieras i avtalet förutsätter kvalificerad majoritet.

Enligt 78 § 5 mom. i gällande lag ska anmälan om bildande och upplösning av en samkommun göras till det regionförvaltningsverk inom vars verksamhetsområde samkommunen har sin hemort. En sådan bestämmelse behövs inte längre i kommunallagen.

**57 §.** *Ändring av grundavtalet.* Paragrafen motsvarar i huvudsak 79 § i gällande lag, men bestämmelsen i 1 mom. i den gällande paragrafen görs mindre förpliktande.

Till skillnad från gällande lag kan medlemskommunerna enlig 1 mom. också avtala om förutsättningarna för ändring av grundavtalet på ett sätt som avviker från lagens bestämmelser. Enligt gällande lag förutsätter en ändring av grundavtalet alltid att minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och att deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner. Enligt förslaget ska medlemskommunerna ha rätt att i grundavtalet komma överens om striktare eller lindrigare krav för ändring av grundavtalet. Om inte medlemskommunerna avtalat annat, tillämpas lagens bestämmelser om ändring av grundavtalet.

*2 mom.* motsvarar bestämmelserna i gällande lag. Vid lagstadgat samarbete kan en medlemskommun fortfarande inte åläggas att delta i nya frivilliga uppgifter eller i kostnaderna för dem. Bestämmelsernas ordalydelse preciseras genom termen lagstadgat samarbete. Genom beslut av två tredjedelar av medlemskommunerna kan man alltså ta in nya frivilliga uppgifter i samkommunens grundavtal, men en enskild medlemskommun kan låta bli att delta i kostnaderna för skötseln av sådana uppgifter.

**58 §.** *Samkommunens organ.* Paragrafen motsvarar i huvudsak 81 § i gällande lag, men bestämmelsens innehåll preciseras. I *1 mom.* räknas förvaltningsmodellerna för samkommuner enligt nuvarande praxis upp, dvs. samkommunsfullmäktige, samkommunsstämma och samkommun med endast ett organ. Affärsverkssamkommuner avviker från andra samkommuner genom att den högsta beslutanderätten alltid utövas av en

samkommunsstämma. I senare paragrafer preciseras bestämmelserna om respektive förvaltningsmodell.

Innehållet i *2 mom.* motsvarar 81 § 2 mom. i gällande lag. Den gällande bestämmelsen har tolkats så, att medlemskommunerna kan avgöra om de uttömmande definierar samkommunens organisations- och förvaltningsmodell i grundavtalet eller om de i grundavtalet också delegerar beslutanderätt i frågan till samkommunsfullmäktige, samkommunsstämman eller samkommunens enda organ.

*3 mom.* motsvarar 81 § 4 mom. i gällande lag. Samkommunens organ ska, med undantag för samkommunsfullmäktige, samkommunsstämman och organet i en samkommun med endast ett organ, ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen. Övriga organ är samkommunens styrelse och andra organ som utövar beslutanderätt. (I momentets finskspråkiga ordalydelse beaktas den föreslagna ändringen av den finskspråkiga benämningen för kommunalval.)

I 86 a § i gällande lag föreskrivs om sammansättningen för och val av organen i ett landskapsförbund. Sammansättningen för andra än det högsta beslutande organet i ett landskapsförbund ska följa den princip om politisk proportionalitet som beskrivs ovan. Det föreslås att bestämmelsen i fråga flyttas till lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten.

I 85 § i gällande lag föreskrivs om offentligt framläggande av protokollen för de organ i samkommunen som avses i 81 §. Det föreslås att bestämmelserna om delgivning av samkommuners beslut tas in i 140 §.

**59 §.** *Samkommunsfullmäktige.* Paragrafen om samkommunsfullmäktige är ny i kommunallagen. Samkommunsfullmäktige är den vanligaste organisationsmodellen i samkommuner, fastän den inte uttryckligen nämns bland samkommunens organ i gällande lag. Samkommunsfullmäktiges uppgifter följer av bestämmelserna om kommunens fullmäktige. Eftersom uppgifterna följer direkt av kommunallagens bestämmelser kan man inte avtala om samkommunsfullmäktiges uppgifter i grundavtalet på helt motsvarande sätt som om samkommunsstämmans uppgifter. I en samkommun där samkommunsfullmäktige utövar den högsta beslutanderätten är ordnandet av förvaltningen alltså mer bundet än i en samkommunsmodell som bygger på en samkommunsstämma.

Funktionellt avviker ett samkommunsfullmäktige från en samkommunsstämma i synnerhet genom att representanterna till samkommunsstämman väljs särskilt för varje sammanträde, medan ledamöterna i samkommunsfullmäktige väljs för kommunalvalsperioden.

**60 §.** *Samkommunsstämma.* Paragrafen är ny och i den preciseras bestämmelserna om samkommunsstämman. I paragrafen ingår bestämmelser om sammankallande av samkommunsstämman, representanterna vid den, samkommunsstämmans uppgifter samt om samkommunsstämmans offentlighet och jäv för representanter vid stämman.

Sakinnehållet i 1 och 2 mom. motsvarar i huvudsak 81 § 3 mom. i gällande lag. Enligt *1 mom.* ska samkommunsstämman hållas minst två gånger per år, liksom enligt gällande lag. Vid behov kan den också sammankallas oftare.

I *2 mom.* konstateras tydligare än i gällande lag att representanterna vid samkommunsstämman ska utses särskilt för varje stämma. Det ska alltså inte längre vara möjligt att utse en representant t.ex. för en fullmäktigeperiod. Avsikten med bestämmelsen är att kommunstyrelsen liksom vid aktiebolags bolagsstämmor ska ta ställning till de ärenden som ska behandlas vid samkommunsstämman och ge stämmorepresentanten anvisningar särskilt för varje stämma. Syftet är att stärka medlemskommunernas ägarstyrning i samkommunerna. I regel utnämns representanten av kommunstyrelsen som för kommunens talan, men kommunfullmäktige kan i en bestämmelse i förvaltningsstadgan besluta som det önskar om utnämningsrätten. Enligt huvudregeln ska det finnas en representant från varje kommun vid samkommunsstämman, men i samkommunens grundavtal kan man också avtala annorlunda och varje kommun

kan alltså ha flera stämmorepresentanter. Då ska man komma överens i grundavtalet om hur röstetalet fördelas mellan representanterna.

I *3 mom.* nämns de frågor, om vilka samkommunsstämman åtminstone ska besluta. I bestämmelsen preciseras rådande praxis. I grundavtalet kan samkommunsstämman också ges sådana uppgifter som inte uttryckligen nämns i lagen.

Samkommunsstämman ska åtminstone besluta om samkommunens budget och ekonomiplan, godkänna samkommunens förvaltningsstadga, välja samkommunens organ i enlighet med grundavtalet, fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner, välja revisorer samt fatta beslut om godkännande av bokslutet och ansvarsfrihet. Uppgifterna motsvarar alltså i huvudsak kommunfullmäktiges och samkommunsfullmäktiges uppgifter.

Paragrafens *4 mom.* motsvarar 86 § 2 mom. i gällande lag. I momentet föreskrivs om samkommunsstämmans offentlighet och jäv för stämmorepresentanterna, för vilka gäller de motsvarande bestämmelserna om kommunfullmäktige och fullmäktigeledamöter.

**61 §.** *Samkommun med endast ett organ.* Paragrafen är ny i kommunallagen. Där preciseras förvaltningsmodellen för samkommuner med endast ett organ och hur beslutanderätten fördelas mellan organet och medlemskommunerna.

Samkommunmodellen med endast ett organ grundar sig på 81 § 1 mom. och 86 § 3 mom. i gällande kommunallag samt tillämpningspraxis som bygger på de lagrummen. Enligt 81 § 1 mom. i gällande lag utövas samkommunens beslutanderätt av det organ som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet. Vidare väljer medlemskommunerna i en samkommun med endast ett organ enligt 86 § 3 mom. revisionsnämnden och revisorerna samt beslutar om beviljande av ansvarsfrihet så som överenskommits i grundavtalet.

I paragrafens *1 mom.* beskrivs ett grundläggande drag hos samkommuner med endast ett organ, dvs. att beslutanderätten fördelar sig mellan samkommunens organ och medlemskommunerna. Liksom enligt gällande praxis ska man avtala om beslutanderättens fördelning i samkommunens grundavtal. Samkommunens organ ansvarar för samkommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi. Vanligen är det enda organen i en sådan samkommun samkommunens styrelse. Utöver vad som föreskrivs i lagen har man vanligen gett medlemskommunerna rätt att besluta om samkommunens budget och bokslut, men man kan också besluta annorlunda om beslutanderätten.

Eftersom samkommunens egna organ i en samkommun med endast ett organ inte har den yttersta beslutanderätten, kan modellen inte tillämpas vid lagstadgat samarbete, där organiseringsansvaret enligt 8 §, och därmed också beslutanderätten i frågor som hör till organiseringsansvaret, alltid övergår från kommunen till samkommunen eller den ansvariga kommunen. Den föreslagna begränsningen av användningsområdet för samkommuner med endast ett organ är ny.

Enligt *2 mom.* ska medlemskommunerna i en samkommun med endast ett organ alltid utse ledamöterna i samkommunens organ och revisionsnämnden samt en revisionssammanslutning. Dessutom ska medlemskommunerna besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga i samkommunen. Till denna del motsvarar bestämmelsen 86 § 3 mom. i gällande lag.

Angående minimiinnehållet i samkommunens grundavtal gäller i övrigt 56 § och de andra bestämmelser som gäller andra samkommuner på motsvarade sätt. Utöver de bestämmelser som föreslås tas in i *1 och 2 mom.* ska man enligt en ny bestämmelse i grundavtalet för en samkommun med endast ett organ också avtala om hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas i sådana situationer där medlemskommunerna inte har fattat överensstämmande beslut i ett ärende som hör till medlemskommunernas beslutanderätt. I *3 mom.* föreslås att medlemskommunerna i en samkommun med endast ett organ redan i grundavtalet ska avtala om hur eventuella konfliktsituationer ska lösas, men att kommunerna ska kunna besluta om den faktiska lösningsmodellen. Situationer då man inte får till stånd de behövliga överensstämmande besluten kan t.ex. gälla beviljande av

ansvarsfrihet eller godkännande av samkommunens budget, då dessa beslut enligt grundavtalet ska fattas av medlemskommunerna.

**62 §.** *Utträde ur en samkommun.* I paragrafen föreskrivs om en medlemskommuns rätt att utträda ur en samkommun och om tidpunkten för utträdet. Motsvarande frågor regleras i 84 § i gällande lag. Liksom enligt gällande lag ska medlemskommunerna ha rätt att frivilligt utträda ur en samkommun för frivilligt samarbete. Ur en samkommun för lagstadgat samarbete är utträde inte möjligt, om det finns en föreskrift eller ett beslut som fattats med stöd av lag om vilka kommuner som ska ingå i samkommunen. Om inte annat avtalats i grundavtalet, sker utträdet ur en samkommun vid utgången av det kalenderår som följer på anmälan om utträde. Man ska alltså meddela om utträde minst ett år på förhand.

I grundavtalet ska man enligt 56 § avtala åtminstone om hur de ekonomiska förhållandena mellan den utträdande kommunen och de medlemskommuner som fortsätter samarbetet ordnas vid utträdet. Dessutom kan man i avtalet ta in andra villkor som medlemskommunerna anser behövliga om förfarandet vid utträde. I avtalsvillkoren kan man dock inte begränsa en medlemskommuns rätt att utträda.

**63 §.** *Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal.* Enligt paragrafen avgörs meningsskiljaktigheter som gäller ett avtal om samarbete i en förvaltningsdomstol som förvaltningstvistemål på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

Ett avtal om samarbete mellan kommuner utgör ett offentligrättsligt avtal. Enligt 69 § i förvaltningsprocesslagen behandlas tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande (förvaltningstvistemål) av förvaltningsdomstolarna.

Paragrafen ersätter 87 § om skiljeförfarande i gällande lag. Bestämmelsen om skiljeförfarande i gällande lag har kommit till innan förvaltningstvistemål möjliggjordes i förvaltningsprocesslagen.

**64 §.** *Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun.* I paragrafen föreskrivs om tillämpningen av bestämmelser om kommuner i en samkommun. Bestämmelserna om lagens tillämpningsområde i 2 § samt bestämmelserna om kommunkoncern och kommunens verksamhet i 6 § gäller också samkommuner.

Lagens 7 § om kommunens uppgifter tillämpas också i en samkommun. En samkommun kan inte åta sig en uppgift som inte hör till dess verksamhetsområde. Det är motiverat att tillämpa paragrafen på samkommuner också av den orsaken, att medlemskommunerna ytterst ansvarar för finansieringen av samkommunernas lagstadgade uppgifter. I övrigt bestäms det särskilt i paragraferna i 2 kap., som gäller kommunens organiseringsansvar och produktionen av tjänster, hur de tillämpas på kommuner och samkommuner.

Lagens 10 § om finansministeriets och regionförvaltningsverkets behörighet gäller också samkommuner.

Lagens 14 § om fullmäktiges uppgifter gäller i tillämpliga delar också en samkommuns fullmäktige.

Bestämmelserna i 18 § om ordförande och viceordförande samt i 19 § om fullmäktigegrupper och stöd till deras verksamhet tillämpas i en samkommun.

Bestämmelserna i 22 § om möjligheten att delta och påverka för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster samt i 23 § om initiativrätt för kommuninvånarna, dem som utnyttjar kommunens tjänster samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen tillämpas också i en samkommun. Likaså tillämpas bestämmelsen i 29 § om kommunikation.

Bestämmelserna om organ i 6 kap. tillämpas i en samkommun. Exempelvis möjligheten att utnämna förtroendevalda på hel- eller deltid enligt 33 § 2 mom. gäller alltså i tillämpliga delar också samkommuner. På samkommunfullmäktige och samkommunstämman tillämpas det som i 34 § föreskrivs om fullmäktige. I en samkommun som inte har något samkommunfullmäktige väcks ett

ärende på framställning av samkommunsstyrelsen eller medlemskommunen.

39 § om kommunstyrelsen, 40 § om kommunstyrelsens ordförande och 42 § om direktörsavtal tillämpas i en samkommun.

Då den högsta tjänsteinnehavaren i en samkommun sägs upp eller förflyttas till andra uppgifter, gäller bestämmelserna om kommundirektör i 43 § i tillämpliga delar. För fattande av beslut krävs det att beslutet omfattas av två tredjedelar av det sammanräknade röstetalet för samtliga medlemskommuner enligt grundavtalet.

I en samkommun som bildar en koncern tillämpas 46 § om ägarstyrning och 48 § om koncernledning. Likaså tillämpas 47 §, dock så att de koncerndirektiv samkommunen ger i egenskap av modersammanslutning inte kan strida mot de koncerndirektiv medlemskommunerna gett.

På en samkommuns affärsverk tillämpas bestämmelserna i 9 kap. På förtroendevalda i en samkommun tillämpas 10 kap. och på personalen 11 kap.

I en samkommun tillämpas också bestämmelserna i 12 kap. om besluts- och förvaltningsförfarande, i 13 kap. om ekonomi, i 14 kap. om granskning av förvaltning och ekonomi samt i 15 kap. om verksamhet på marknaden.

I bestämmelserna i 16 kap. om begäran om rättelse och kommunalbesvär beaktas samkommuner särskilt.

Enligt *2 mom*. tillämpas det som bestäms i 10 § 2 mom. inte på kommunernas lagstadgade samarbete.

Enligt *3 mom*. tillämpas det som i 34 § föreskrivs om fullmäktige på samkommunfullmäktige och samkommunsstämman. I en samkommun som inte har något samkommunfullmäktige väcks ett ärende på framställning av samkommunsstyrelsen eller medlemskommunen.

Enligt *4 mom*. tillämpas på uppsägning eller förflyttning till andra uppgifter av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun vad som föreskrivs om kommundirektören i 43 §.

## 9 kap. Kommunala affärsverk

**65 §.** *Kommunalt affärsverk och dess uppgifter.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om bildande av ett kommunalt affärsverk och om dess uppgifter.

Enligt *1 mom*. får en kommun eller samkommun inrätta kommunala affärsverk för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Liksom enligt nuvarande tolkning sköts uppgiften enligt företagsekonomiska principer då avsikten är att inkomsterna av uppgiften ska täcka dess utgifter och på längre sikt också investeringarna. Då ett affärsverk bildas bör man beakta bestämmelserna i 15 kap. om kommunens verksamhet på marknaden. Ett kommunalt affärsverk är inte en separat juridisk person, utan är alltid en del av kommunen eller samkommunen. Bildandet av ett affärsverk förutsätter ett uttryckligt beslut av kommunfullmäktige eller det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om affärsverkets namn. Ett affärsverk som inrättats av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundats av en samkommun benämns samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn ska liksom hittills ordet affärsverk ingå. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har till uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun.

Enligt *3 mom.* avses med affärsverk endast de kommunala affärsverk som inrättats som affärsverk enligt kommunallagen.

I *4 mom.* ingår bestämmelser om grunderna för ett affärsverks förvaltning och enligt det ska uppgifterna för en kommuns eller en samkommuns affärsverk alltid anges i förvaltningsstadgan. Om uppgifterna för affärsverkssamkommuner ska avtalas i grundavtalet och för dem gäller kommunallagens bestämmelser om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.

**66 §.** *Affärsverkssamkommunens samkommunsstämma.* I paragrafen ingår motsvarande

bestämmelser som i gällande lag om affärsverkssamkommuners förvaltning.

Enligt *1 mom.* utövas affärsverkssamkommunens beslutanderätt alltid av samkommunsstämman. Enligt 60 § väljer kommunerna sina representanter vid samkommunsstämman särskilt för varje stämma. I en samkommun som är medlem i en affärsverkssamkommun väljs representanterna till samkommunsstämman av det organ i samkommunen som avses i 56 § 1 mom. 5 punkten, vilket vanligen är samkommunens styrelse.

I *2 mom.* hänvisas gällande samkommunsstämmans uppgifter i en affärsverkssamkommun till bestämmelserna om uppgifterna för en samkommuns samkommunsstämma i 60 § 3 mom. I stället för det som bestäms i det nämnda momentets 3 punkt ska affärsverkssamkommunens samkommunsstämma välja direktion, revisionsnämnd och övriga organ för affärsverkssamkommunen, om valet inte i förvaltningsstadgan har delegerats till direktionen.

**67 §.** *Direktion.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om uppgifterna för ett affärsverks direktion.

Enligt 1 mom. ska ett kommunalt affärsverk alltid ha en direktion, som enligt *2 mom.* styr och övervakar affärsverkets verksamhet samt ansvarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt.

I *3 mom.* föreskrivs om direktionens uppgifter. I övrigt är uppgifterna de samma som enligt gällande lag, men det föreslås att de utökas med godkännande av affärsverkets bokslut. I övrigt beslutar direktionen om utvecklande av affärsverkets verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige eller samkommunsstämman ställt upp för verksamheten och ekonomin samt följer och rapporterar hur målen nås. Den godkänner också affärsverkets budget och ekonomiplan samt beslutar, beroende på bestämmelserna i förvaltningsstadgan, om affärsverkets investeringar och andra utgifter med lång verkningstid. Direktionen utnämner och säger vid behov upp affärsverkets direktör om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan, samt beslutar vem som har rätt att teckna affärsverkets namn. Direktionen bevakar också affärsverkets intressen samt företräder kommunen och för dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan.

Enligt *4 mom.* kan direktionen i förvaltningsstadgan också ges andra uppgifter.

Enligt *5 mom.* gäller i fråga om uppgifterna för direktionen för en affärsverkssamkommun i övrigt i tillämpliga delar det som tillämpas på samkommunens styrelse. I en affärsverkssamkommun fattas beslut i andra ärenden än sådana som hör till samkommunsstämman av direktionen, om det inte är fråga om ett ärende som enligt 68 § hör till direktören eller om inte behörighet har överförts på direktören eller någon annan myndighet.

Enligt *6 mom.* tillämpas inte 58 § 3 mom. i fråga om sammansättningen av ett kommunalt affärsverks direktion, dvs. enligt lagen behöver direktionen inte ges en sammansättning enligt principen om politisk proportionalitet.

**68 §.** *Direktör.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om ett kommunalt affärsverks direktörs ställning och uppgifter. Enligt 1 mom. ska ett kommunalt affärsverk ha en direktör som står i tjänsteförhållande till kommunen eller samkommunen. Bland direktörens uppgifter nämns inte längre, vilket är fallet i gällande lag, sådant som överlappar direktionens uppgifter, för vilkas beredning och verkställighet direktören naturligtvis ansvarar på grund av sin tjänsteställning. I 2 mom. ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om direktörens rätt att föra direktionens talan.

## 10 kap. Förtroendevalda

**69 §.** *Kommunens förtroendevalda.* Paragrafen utgör den grundläggande bestämmelsen om förtroendevalda. I 1 mom. definieras vilka som är förtroendevalda i kommunen, 2 mom. innehåller en allmän bestämmelse om de förtroendevaldas uppträdande och 3 mom. är en tillämpningsbestämmelse om dem som kommunen valt att sköta ett statligt förtroendeuppdrag.

Bestämmelserna motsvarar 32 § i gällande lag. I paragrafen ingår dock inte längre några bestämmelser om redogörelse för bindningar, eftersom det föreslås att särskilda bestämmelser om detta ska ingå i 84 § samt vad gäller bedömning av valbarhet i 70 § 2 mom. och bedömning av jäv i 97 § 5 mom.

Enligt *1 mom.* är förtroendevalda i kommunen för de första ledamöter och ersättare i fullmäktige och de som valts till ledamöter eller ersättare i kommunens organ. Enligt 30 § är kommunens organ utöver fullmäktige kommunstyrelsen, nämnder, utskott och direktioner, sektioner i dem samt kommittéer. Medlemmarna i ett organ är förtroendevalda i kommunen oavsett hur de valts till sina uppdrag. T.ex. de som valts till en direktion på förslag av personalen eller dem som utnyttjar tjänster är förtroendevalda i kommunen. För ersättare gäller i tillämpliga delar det som föreskrivs om ordinarie ledamöter (31 §).

Också personer som kommunen valt till ledamöter eller ersättare i en samkommuns organ är kommunens förtroendevalda. Om samkommuners organ föreskrivs i 58 §. En samkommuns beslutanderätt utövas av samkommunsstämman eller samkommunsfullmäktige. Kommunen väljer representanter till samkommunsstämman eller ledamöter i samkommunsfullmäktige.

Med stöd av samkommunens grundavtal kan kommunen välja ledamöter också i andra organ i samkommunen. Då de som kommunen valt till ledamöter i en samkommuns organ också är kommunens förtroendevalda, betonas deras kontakt till den egna kommunen.

Sådana andra personer som valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag som nämns i paragrafen kan t.ex. vara ledamöter i ett gemensamt organ som hör till den ansvariga kommunens organisation (51 §). Också kommunens representanter vid sammanträden, syner, förhandlingar, förrättningar och motsvarande tillställningar sköter förtroendeuppdrag i kommunen.

På motsvarande sätt som i gällande lag ska personer som utsetts till ett aktiebolags bolagsstämma eller styrelse, en stiftelses styrelse, en förenings styrelse, sammanträde eller motsvarande organ eller ett andelslags styrelse eller sammanträde däremot inte vara kommunala förtroendevalda, även om sammanslutningen eller stiftelsen i fråga är en kommunal dottersammanslutning.

I *2 mom.* ingår en allmän bestämmelse om förtroendevaldas uppträdande, som gäller de förtroendevaldas agerande i sina förtroendeuppdrag. De förtroendevalda ska främja kommunens och invånarnas intressen samt sköta sina förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter. De förtroendevalda förväntas bemöta invånarna likvärdigt och rättvist. Deras beteende får inte strida mot allmänt accepterade beteendenormer. Redan förtroendeuppdragets politiska karaktär i sig innebär att man förhåller sig till frågor på ett annat sätt. Regeln om uppträdande ska uppfattas som en anvisning, i vilken verksamhetens moraliska och etiska värderingar betonas.

**70 §.** *Samtycke till förtroendeuppdrag och avgång från förtroendeuppdrag.* Enligt gällande lag har andra kommunala förtroendeuppdrag än uppgiften som fullmäktigeledamot i princip varit obligatoriska, ett slags medborgerlig plikt. Man har kunnat neka till förtroendeuppdrag endast på de grunder som angetts i lagen. Det föreslås att man nu frångår detta så att man enligt 1 mom. endast får välja den till ett förtroendeuppdrag som samtyckt till att ta emot uppdraget. Då det inte föreslås att samtyckets form regleras i lagen, räcker också ett formfritt samtycke. Det väsentliga är att samtycket ges före valet sker.

Av den som kandiderar till fullmäktige krävs liksom enligt gällande lag ett skriftligt samtycke till att ta emot fullmäktigeuppdraget.

En förtroendevald i kommunen ska vara valbar till sitt uppdrag. Om det råder oklarhet kring frågor som inverkar på valbarheten, kan en förtroendevald enligt *2 mom.* före valet ombes lägga fram en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är valbar.

I *3 mom.* föreskrivs om avgång från förtroendeuppdrag. Den som har giltiga skäl kan avgå från ett förtroendeuppdrag. Till denna del motsvarar bestämmelsen 38 § 3 mom. i gällande lag. Det organ som ska välja den

förtroendevalda bedömer om skälet är giltigt. Fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige, som utses i val, beviljas avsked av fullmäktige.

**71 §.** *Allmän valbarhet.* I paragrafen föreskrivs om de förutsättningar en person ska uppfylla för att kunna väljas till ett förtroendeuppdrag. Bestämmelserna om allmän valbarhet motsvarar 33 § i gällande lag. De allmänna förutsättningar för valbarhet som nämns i paragrafen ska gälla då en person väljs till ett förtroendeuppdrag. Man ska kunna väljas till ett förtroendeuppdrag endast i sin hemkommun. Den som väljs till ett förtroendeuppdrag ska också ha rösträtt i någon finländsk kommun det år då valet sker. Han eller hon ska alltså ha fyllt 18 år före valårets ingång. Man har rösträtt i den kommun där man har sin hemort den 1 januari.

Enligt paragrafens 3 punkt ändras begreppet "ställd under förmyndare" till "omyndig", vilket motsvarar 2 § i lagen om förmyndarverksamhet. Med omyndig avses en person som genom beslut av domstol förklarats omyndig.

Den allmänna valbarheten är inte knuten till finländskt medborgarskap. Också en utlänning, som enligt förslagets 20§ har kommunal rösträtt ska kunna väljas till förtroendeuppdrag i den kommun där han eller hon har sin hemort.

**72 §.** *Valbarhet till fullmäktige.* I paragrafen regleras frågor som gäller valbarhet till fullmäktige. Den motsvarar 34 § i gällande lag, som också ligger till grund för en omfattande rättspraxis. Liksom enligt gällande lag är målet att invånarna ska så goda möjligheter som möjligt att delta i skötseln av kommunala ärenden. För en trovärdig och fungerande kommunalförvaltning krävs dock bestämmelser som begränsar den allmänna valbarheten. Begränsningarna i valbarheten till fullmäktige föreslås liksom hittills vara mindre än t.ex. till kommunstyrelsen.

I paragrafens *1 mom.* 1 punkten ingår begränsningar i valbarheten för statliga tjänstemän med beaktande av statstjänstemännens tillsynsuppgifter som berör kommunerna. Liksom enligt gällande lag ska en statstjänsteman som sköter tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen inte vara valbar till fullmäktige. Då de som sköter tillsynsuppgifter i tjänsten ofta befinner sig i situationer där kommunen och staten har motsatta intressen, kan det inte anses befogat att de är förtroendevalda i kommunen. Bestämmelsen tillämpas på tjänstemän vilkas ordinarie uppgifter och ansvar omfattar tillsynsuppgifter av det aktuella slaget. Den tillsyn som avses i bestämmelsen omfattar också traditionella styrningsuppgifter, såsom utfärdandet av direktiv och bestämmelser, inspektion av kommunal verksamhet, och beslutsfattande i anslutning till dem. En tjänsteman som endast sporadiskt sköter tillsynsuppgifter som berör kommunalförvaltningen är valbar. Bestämmelsen gäller inte heller personal i stödfunktioner eller den som står i arbetsförhållande till staten. Bestämmelsen gäller inte heller lagstiftningsuppgifter. Både inom den statliga centralförvaltningen och regionalförvaltningen finns det tjänstemän som berörs av bestämmelsen. Begränsningen i valbarheten gäller inte domare vid förvaltningsdomstolarna. Som fullmäktigeledamöter är de dock jäviga att behandla sin egen kommuns ärenden vid förvaltningsdomstolen.

I 1 mom. 2 punkten regleras valbarheten till fullmäktige för personer i kommunens tjänst. Bestämmelsen syftar, liksom gällande lag, endast till att begränsa valbarheten till fullmäktige för personer på centrala ansvarsposter. Enligt gällande bestämmelser är den som är anställd hos kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift inte valbar till fullmäktige. Ett organs uppgiftsområde består av dess uppgifter enligt lag och kommunens förvaltningsstadga. Kommunerna har för närvarande väldigt olika organisationsmodeller. Därför har man velat utforma begränsningarna i valbarheten så, att de kan tillämpas på alla organisationsmodeller.

Den som leder någon uppgiftshelhet inom en nämnds uppgiftsområde anses vara anställd i en ledande uppgift inom nämndens uppgiftsområde. Om nämndens uppgiftsområde är smalt och t.ex. endast omfattar miljöskydd, är det möjligt att begränsningen endast gäller en person t.ex. miljöskyddssekre-

teraren. Om organet däremot ansvarar för flera uppgiftshelheter såsom t.ex. miljöskydd, byggnadstillsyn och planläggning, gäller begränsningen de tjänsteinnehavare som ansvarar för respektive uppgiftshelhet även om uppgifterna sköts av samma verk, avdelning eller motsvarande. Utöver verks- eller avdelningschefer gäller begränsningen också andra ledande tjänsteinnehavare.

Liksom enligt gällande lag gäller begränsningen också en person som ansvarar för en viss uppgiftshelhet och vars uppgift är jämförbar med en ledande uppgift. Näringsombudsmän, kommunikationschefer, planeringschefer, kommun- eller stadsjurister, kommun- eller stadskamrerer, personalchefer, generalplanechefer och detaljplanechefer är exempelvis inte valbara till fullmäktige. Förvaltningsstrukturerna och hur ansvarsområdena definieras varierar från kommun till kommun och begränsningarna behöver inte nödvändigtvis schematiskt gälla alla personer med samma titel. Valbarheten avgörs i varje enskilt fall utifrån personens verkliga uppgifter och position, inte titel.

Den som ansvarar för en uppgiftshelhet, vars betydelse ekonomiskt eller annars i kommunens organisation är liten, är inte jämförbar med en ledande tjänsteinnehavare och är alltså valbar till fullmäktige. Valbarheten ska då bedömas utifrån hur kommunen organiserat skötseln av sina uppgifter. T.ex. i utbildningsväsendet är en bildningsdirektör aldrig valbar. Däremot kan en enskild skolas föreståndare eller rektor utifrån sitt uppgifts- eller ansvarsområde vanligen inte jämställas med den ledande tjänsteinnehavaren för ett uppgiftsområde. En skolas föreståndare eller rektor är i allmänhet valbar till fullmäktige.

Begränsningen gäller också personer som ansvarar för andra inrättningar inom kommunens organisation, som kan jämställas med de uppgiftsområden som avses ovan, och som ofta utgör affärsverk. T.ex. den som ansvarar för kommunens vatten- och avloppsverk är enligt bestämmelsen inte valbar till fullmäktige.

Kommunens uppgifter sköts ofta av sammanslutningar och stiftelser utanför kommunens organisation. Hur uppgifterna organiseras får inte påverka tillämpningen av valbarhetsbestämmelserna. Framför allt är frågan aktuell då kommunen utövar bestämmande inflytande i en sammanslutning eller stiftelse. Om kommunen är minoritetsägare är jämförbarheten med kommunens egen organisation inte lika tydlig. Därför föreslås i 1 mom. 3 punkten en begränsning i valbarheten som gäller den som ansvarar för en uppgiftshelhet hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande. Kommunens bestämmande inflytande definieras på samma grunder som i den föreslagna 6 § om kommunkoncernen. Kommunkoncernen definieras på samma sätt som i bokföringslagen. Regleringen beskrivs närmare i motiveringen till 6 §.

En sammanslutning som sköter en kommunal uppgift och där kommunen har bestämmande inflytande kan t.ex. vara ett aktiebolag. Bestämmelsen gäller inte sådana sammanslutningar, där kommunen inte har bestämmande inflytande enligt vad som sägs ovan. T.ex. verkställande direktören för ett privat aktiebolag som producerar hälsovårdstjänster är valbar till fullmäktige, även om bolaget slutit avtal om produktion av tjänster med kommunen.

Bestämmelsen i 1 mom. 3 punkten syftar till att sättet att organisera kommunens uppgifter inte ska påverka valbarheten. Därför ska den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse vad ställningen beträffar kunna jämföras med en kommunalt anställd person som avses i 2 punkten. För detta krävs för det första att den uppgiftshelhet sammanslutningen sköter motsvarar uppgiftsområdet för en kommunal nämnd. T.ex. ett enskilt fastighetsaktiebolags uppgifter uppfyller inte det kriteriet. För det andra krävs att den som är anställd i en sammanslutning har en ledande eller därmed jämförbar ansvarig ställning. Utöver personer i ledningen för sammanslutningar och stiftelser gäller begränsningen också dem som ansvarar för en viss uppgiftshelhet i sammanslutningen eller stiftelsen. Utöver verkställande direktören är t.ex. en förvaltningsdirektör med ansvar för sammanslutningens förvaltning eller en ekonomidirektör med ansvar för sammanslutningens ekonomi inte valbara.

Enligt 1 mom. 4 punkten är den som är anställd hos en samkommun där kommunen är medlem, och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en kommunalt anställd person som avses i 2 punkten, inte valbar. I en samkommun krävs inte att kommunen har bestämmande inflytande för att begränsningarna i valbarheten ska tillämpas. T.ex. i en hälsovårdssamkommun kan bestämmelsen beröra ledande läkaren, ledande skötaren samt förvaltnings- och ekonomichefen.

De begränsningar som beskrivs ovan innebär att vederbörande inte kan kandidera för fullmäktige. Kandidaternas valbarhet ska granskas enligt vallagen. Enligt *2 mom.* ska dock den vara valbar, för vars del ett hinder enligt 1 mom. upphört innan fullmäktigeledamotens mandattid inleds. En utredning i frågan ska presenteras senast då centralvalnämnden granskar kandidaternas valbarhet.

Förtroendeuppdraget upphör då en fullmäktigeledamot förlorar sin valbarhet. Detta regleras i 78 §.

**73 §.** *Valbarhet till kommunstyrelsen.* Grunderna för regleringen av valbarhet till kommunstyrelsen motsvarar 35 § i gällande lag. Till vissa delar föreslås ändå en striktare reglering.

Utgångspunkten är alltjämt den att man för att vara valbar till kommunstyrelsen ska vara valbar också till fullmäktige.

Enligt *1 mom.* 1 punkten är inte den valbar till kommunstyrelsen som är anställd hos kommunen och lyder under kommunstyrelsen. Begränsningarna i gällande lag gäller endast dem som arbetar i centralförvaltningen underställda kommunstyrelsen. Det föreslås att hänvisningen till personal inom "centralförvaltningen" stryks, eftersom den varit tolkningsbar och man kan utgå från att ingen som organisatoriskt underlyder kommunstyrelsen samtidigt kan vara kommunstyrelseledamot. Det föreslås att bestämmelsen i punkt 2 kompletteras så, att den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande inte är valbar till kommunstyrelsen.

Enligt 1 mom. 3 punkten ska den som är föredragande i en nämnd eller annars svarar för beredningen av ärenden, liksom enligt gällande lag, inte vara valbara till kommunstyrelsen. Sådana tjänsteinnehavare i kommunen kan i betydande grad påverka ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen. I förvaltningsstadgan kan det fastställas vem som är föredragande eller konstateras att organet beslutar om saken. Utöver föredraganden gäller begränsningen också dem som ansvarar för den faktiska beredningen av ärenden. En förutsättning är att ärendena kommer att behandlas av kommunstyrelsen och att de hör till kommunstyrelsens kompetens enligt lagen eller förvaltningsstadgan. Vidare förutsätts för att bestämmelsen ska tillämpas, att beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen hör till tjänsteinnehavarens ordinarie arbetsuppgifter. Bestämmelsen gäller t.ex. inte personer som bistår vid beredningen.

Också bestämmelsen i 1 mom. 4 punkten om valbarheten för personer i ledande ställning i affärsdrivande sammanslutningar och stiftelser motsvarar i huvudsak gällande lag. Bestämmelsen har dock specificerats genom att också affärsdrivande stiftelser nämns. Grunden för att begränsa valbarheten är, att sådana personer som förtroendevalda i strid med kommunens och dess invånares intresse kan gynna den sammanslutning de företräder eller skada konkurrerande sammanslutningar.

För att begränsningen i valbarheten ska tillämpas förutsätts att bägge de förutsättningar som nämns i punkten uppfylls. Den affärsdrivande sammanslutningens eller stiftelsens relation till kommunen och personens egen ställning i sammanslutningen eller stiftelsen ska uppfylla bestämmelsens kriterier. Begränsningen gäller den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i en ledande och ansvarsfull uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i det affärsdrivande samfundet eller den affärsdrivande stiftelsen. Utöver anställd personal kan ocås en ägare som deltar i företagets verksamhet vara i ansvarig ställning.

För affärsdrivande sammanslutningar och stiftelser förutsätts att de idkar affärsverksamhet i kommunen i fråga och att de kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behand-

las i kommunstyrelsen. Intresset ska vara väsentligt, dvs. ett alldeles litet ekonomiskt eller annat intresse innebär inte en begränsning. Vidare förutsätts att ärendena normalt, dvs. flera gånger per år, behandlas i kommunstyrelsen. Eftersom kommunstyrelsens uppgiftsområde också annars är omfattande och varierar beroende på kommunens förvaltningsmodell, kan begränsningen fungera olika i olika kommuner.

Bestämmelsen i *2 mom.* om begränsningar i valbarheten för personer som ansvarar för bevakningen av personalens intressen motsvarar gällande lag. Ordföranden i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ för en sammanslutning som sköter bevakningen av personalens intressen i kommunen är inte valbar till kommunstyrelsen. Valbar är inte heller den som i egenskap av förhandlare för sammanslutningen eller i annan motsvarande egenskap ansvarar för intressebevakningen.

Enligt den föreslagna 39 § representerar kommunstyrelsen kommunen som arbetsgivare och ansvarar för kommunens personalpolitik. Därför är ställningen i kommunstyrelsen och ett organ som huvudsakligen sköter personalfrågor för konfliktfylld för den som sköter bevakningen av personalens intressen i kommunen. Enbart jävsbestämmelser räcker inte till för att undvika problem och därför föreslås det att valbarheten för personer som sköter bevakningen av personalens intressen alltjämt begränsas, liksom enligt gällande lag.

Begränsningarna i valbarheten gäller dem som ansvarar för bevakningen av personalens intressen i kommunen i fråga. Intressebevakningen i en kommun sköts vanligen av personalorganisationernas lokalavdelningar, som är organiserade som föreningar. Styrelsen eller ett därmed jämförbart organ i en lokal personalorganisation ska vanligen bl.a. godkänna lokala förhandlingsresultat. Begränsningen i valbarheten gäller åtminstone ordförande i ett sådant organ. Begränsningen gäller alltså inte alla styrelsemedlemmar, utan endast dem som har huvudansvaret för intressebevakningen. För det andra gäller begränsningen dem som förhandlar med kommunen om tjänste- och arbetskollektivavtalslösningar eller annars sköter personalens intressebevakning. Sådana personer är t.ex. de lokala personalorganisationernas huvudförtroendemän och förtroendemän. Däremot anses arbetarskyddsfullmäktige eller personalrepresentanter i samarbetsorgan fortfarande inte ha sådana intressebevakningsuppgifter som avses i paragrafen.

Endast de vilkas ordinarie uppgifter i personalorganisationen omfattar intressebevakningsuppgifter anses vara ansvarig för intressebevakningen. Den som sporadiskt deltar i förhandlingar förlorar inte sin valbarhet, utan då tillämpas jävsbestämmelserna.

I *3 mom.* föreskrivs liksom i gällande lag, att majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen ska vara personer som inte är anställda hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande. Kravet gäller separat för ledamöter och ersättare.

Rollen i kommunstyrelsen för anställda hos kommunen och kommunkoncernen har allmänt ansetts vara problematisk och försvaga kommunstyrelsens funktionsduglighet. Det motiveras i synnerhet med att kommunstyrelsen representerar arbetsgivaren och ansvarar för kommunens personalpolitik. Kommunstyrelsens ordförande har en framträdande roll i kommunen som arbetsgivarrepresentant. Om ordföranden samtidigt är anställd hos kommunen, uppstår det en problematisk dubbelroll med tanke på beslutsfattandets oavhängighet. Det är välmotiverat att detta perspektiv tas i beaktande vid de politiska förhandlingarna om valet av kommunstyrelsen.

**74 §.** *Valbarhet till andra organ*. I paragrafen föreskrivs om valbarhet till nämnder och utskott, organ som huvudsakligen sköter personalfrågor, direktioner och kommittéer. Då man enligt 30 § i stället för nämnder kan tillsätta utskott för skötseln av bestående uppgifter, gäller begränsningarna i valbarheten till nämnder också utskott.

I *1 mom.* 1 punkten föreskrivs att en anställd hos kommunen som lyder under en nämnd eller ett utskott inte är valbar till nämnden eller utskottet. Enligt 1 mom. 2 punkten gäller detsamma en anställd hos en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom nämndens eller utskottets

uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande. I linje med bestämmelserna om kommunstyrelsen föreslås att begränsningen i 3 punkten utsträcks så, att inte heller en styrelseledamot i en koncernsammanslutning som bedriver verksamhet inom nämndens eller utskottets uppgiftsområde är valbar.

Om personalärenden sköts av något annat organ än kommunstyrelsen gäller 73 § 2 mom. om valbarhet för personer som ansvarar för bevakningen av personalens intressen det organet, vilket motsvarar gällande lag.

Till ledamot i en direktion eller kommitté kan alltjämt i princip väljas vilken röstberättigad person som helst, och valbarheten begränsas alltså inte på grund av ställning eller hemkommun.

**75 §.** *Valbarhet till revisionsnämnden.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i 71 § i gällande lag om valbarhet till revisionsnämnden. En central bestämmelse är alltjämt, att den som är knuten till kommunstyrelsen eller till arbetet i kommunstyrelsen inte är valbar till revisionsnämnden. Inte heller den som är anställd hos kommunen eller kommunkoncernen är valbar.

Enligt paragrafens 1 och 2 punkt är kommunstyrelsens ledamöter, borgmästaren eller en biträdande borgmästare inte valbara till revisionsnämnden. Begränsningen i valbarheten beror på att kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, ekonomi och förvaltning. Enligt paragrafens 3 punkt är inte heller de som enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen är närstående till kommunstyrelsens ledamöter, borgmästaren en biträdande borgmästare eller kommundirektören valbara till revisionsnämnden.

Enligt paragrafens 4 punkt är den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller en stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande, liksom enligt gällande lag, inte valbar till revisionsnämnden. Enligt den föreslagna 79 § ska dock ett tillfälligt anställningsförhållande för högst sex månader inte innebära förlust av valbarheten. Den förtroendevalda får bara inte sköta sitt förtroendeuppdrag så länge anställningen varar.

Enligt paragrafens 5 punkt kan den som inte är valbar till kommunstyrelsen, liksom enligt gällande lag, inte heller väljas till revisionsnämnden. Eftersom valbarhet till kommunstyrelsen förutsätter valbarhet till fullmäktige, ska alltså valbarheten till fullmäktige enligt 72 § bedömas först, och därefter valbarheten till kommunstyrelsen enligt 73 §.

**76 §.** *Valbarhet till samkommunens organ.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i 82 § i gällande lag om valbarhet till en samkommuns organ. En sådan statstjänsteman som avses i 72 § 1 mom. eller den som är anställd i samkommunen är inte valbar.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som för kommunstyrelsen och nämnder om valbarheten till samkommunens styrelse och till organ som är underställda styrelsen.

Liksom enligt 74 § 3 mom. kan till ledamot i en direktion eller kommitté också i en samkommun väljas vilken röstberättigad person som helst, och valbarheten begränsas alltså inte på grund av ställning eller hemkommun.

**77 §**. *Valbarhet till ett organ som är gemensamt för flera kommuner.* Paragrafen motsvarar 77 § 2 mom. i gällande lag. Valbar till ledamot i ett organ enligt 52 § som är gemensamt för flera kommuner är den som är valbar till motsvarande organ i sin egen kommun.

**78 §.** *Förlust av valbarhet.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i 37 § i gällande lag om frågor gällande förlust av valbarhet. Enligt *1 mom.* ska det organ som utsett en förtroendevald konstatera att förtroendeuppdraget har upphört om hon eller han förlorat sin valbarhet. I fråga om fullmäktigeledamöter fattas beslutet av fullmäktige.

Också bestämmelserna i *2 mom.* motsvarar gällande lag. Ett tillfälligt anställningsförhållande som varar högst sex månader leder inte till förlust av valbarhet, men den förtroendevalda får inte sköta sitt förtroendeuppdrag så länge anställningen varar. Hänvisningsbestämmelserna gäller både anställningsförhållanden i kommunen och i en samkommun enligt 72-76 §.

**79 §.** *Skötseln av förtroendeuppdrag.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i 39 § i gällande lag om förtroendeuppdragets kontinuitet, fyllande av ett förtroen-

deuppdrag som blivit ledigt och skötseln av ett förtroendeuppdrag tills valet eller beviljandet av avsked slutligt har avgjorts.

Enligt *1 mom.* är huvudregeln liksom enligt gällande lag, att en förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han eller hon har valts. Han eller hon ska dock sköta uppdraget tills någon annan har valts till uppdraget. Störst betydelse har kontinuiteten i förtroendeuppdrag då valperioden eller någon annan mandattid utgår. Ett förtroendeuppdrag kan dock bli ledigt under pågående mandattid av flera skäl, t.ex. förlust av valbarhet, beviljad befrielse från eller återkallande av förtroendeuppdrag eller den förtroendevaldas död. Till ett förtroendeuppdrag som blivit ledigt ska en ny förtroendevald utses för den återstående mandattiden. Det gäller inte fullmäktigeledamöter, eftersom de utses genom kommunalval och suppleanter i enlighet med valresultatet kallas i de ordinarie ledamöternas ställe.

I *2 mom.* ingår motsvarande bestämmelser som i gällande lag om skötseln av förtroendeuppdrag då besvär anförs över valet av förtroendevalda eller beviljande av avsked, eller kommunstyrelsen med stöd av 96 § vägrat verkställa fullmäktiges valbeslut. Den som valts till ett uppdrag ska sköta det tills någon annan har valts till uppdraget. Bestämmelsen gäller dock inte återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandatperiod enligt 34 §. De nya förtroendevalda som väljs efter ett beslut om återkallande tillträder sina uppdrag genast efter valbeslutet och sköter uppdragen också under en eventuell besvärsprocess.

**80 §.** *Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid.* Bestämmelserna är nya i kommunallagen. I paragrafen ingår bestämmelser om rätten för förtroendevalda på hel- eller deltid att få ledighet från arbetet för att sköta ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, rätten att avbryta tjänst- eller arbetsledigheten, lön och andra rättigheter som gäller skötseln av förtroendeuppdrag på hel- eller deltid. Skötseln av ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid grundar sig på ett beslut som fullmäktige fattat med stöd av 33 § 2 mom.

När det gäller de förtroendevaldas rätt till ledighet från arbetet är det fråga om arbets- och tjänstemannarättsliga regler. Därför föreslås det att hänvisningsbestämmelser gällande den rätten tas in i arbetsavtalslagen, statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och lagen om sjöarbetsavtal.

Enligt *1 mom.* krävs samtycke av den som ska väljas till ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid. Bestämmelsen kompletterar 70 §, enligt vilken endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget får väljas till ett förtroendeuppdrag.

Enligt *2 mom.* har en förtroendevald rätt att få tjänst- eller arbetsledighet från sitt arbete under den tid som förtroendeuppdraget på heltid varar. Om t.ex. kommunstyrelsens mandattid är fyra år, men presidiet väljs för ett år åt gången, har en ordförande på heltid rätt till tjänst- eller arbetsledighet för ett år. Arbetsgivaren kan inte vägra att bevilja tjänst- eller arbetsledighet med hänvisning till vägande skäl som beror på arbetet.

Ett förtroendeuppdrag på heltid kan upphöra under pågående mandatperiod om den förtroendevalda beviljats avsked på egen begäran eller förlorat sin valbarhet till förtroendeuppdraget i fråga, eller förtroendeuppdraget återkallats på grund av bristande förtroende enligt 34 §. Rätten att avbryta tjänst- eller arbetsledigheten gäller endast om ett förtroendeuppdrag på heltid upphör i förtid på grund av att personen förlorat sin valbarhet eller förtroendeuppdraget återkallats. Rätten föreligger alltså inte om en förtroendevald på heltid på begäran har beviljats avsked. Den vars tjänst- eller arbetsledigheten avbryts har rätt att återgå till sitt arbete en månad efter att arbetsgivaren fått meddelande om att tjänst- eller arbetsledigheten avbrutits. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan också avtala annat om återvändandet till arbetet. Arbetsgivaren kan erbjuda en person som återvänder till arbetet från tjänst- eller arbetsledighet motsvarande uppgifter, inte nödvändigtvis uttryckligen samma arbete.

I *3 mom.* ingår bestämmelser om rätten till ledighet från arbetet för förtroendevalda på deltid. Man ska komma överens om ledigheten med arbetsgivaren, och en förtroendevald på deltid har alltså ingen absolut rätt att få ledigt från arbetet. Ett förtroendeuppdrag på

deltid kan skötas med hjälp av olika arbetstidsarrangemang. Det kan handla om några arbetsdagar per vecka, eller förtroendeuppdraget kan till större delen förläggas till kvällstid och lediga dagar. Behovet av ledighet från det egentliga arbetet kan alltså variera mycket beroende på situationen.

Arbetsgivaren kan vägra att bevilja ledighet för skötseln av ett förtroendeuppdrag på deltid om det finns ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Med ett vägande skäl som hänger samman med arbetet avses att arbetsgivaren inte som grund för sin vägran kan hänvisa till normala omständigheter i arbetet, utan det förutsätts att skälet är synnerligen vägande. Ofta gäller frågan om arbetsgivaren känner till arbetstagarens behov av ledighet i så god tid att arbetsgivaren genom arbetstidsarrangemang eller på något annat sätt kan förbereda arbetstagarens frånvaro. Om man i kommunen på förhand kommit överens om de arbetstidsarrangemang genom vilka man avser att sköta ett förtroendeuppdrag på deltid, kan man i god tid på förhand meddela arbetsgivaren om när det finns behov av ledighet. Arbetsgivaren är skyldig att på begäran ge en skriftlig utredning om grunderna för sin vägran.

Enligt *4 mom.* beslutar fullmäktige om månadslön och ersättningar som ska betalas till förtroendevalda på hel- eller deltid. Fullmäktige kan besluta om månadslönen t.ex. ska stå i någon viss proportion till kommundirektörens månadslön. Den förtroendevaldas månadslön är pensionsgrundande, så det behövs ingen särskild bestämmelse om det. Det föreslås inga bestämmelser i lagen om arbetstiden för förtroendevalda på heltid, men fullmäktige kan besluta att bestämmelserna om kommundirektörer i allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet ska gälla deras arbetstid och arbetstidsersättningar. På motsvarande sätt finns det skäl att definiera arbetstiden för förtroendevalda på deltid, t.ex. som 40 % eller 50 % av kontorsarbetstid. Det är viktigt att noggrant definiera arbetstiden speciellt om en förtroendevald på deltid behöver komma överens med sin arbetsgivare om arbets- eller tjänstledighet som skötseln av förtroendeuppdraget förutsätter. Förtroendevalda på hel- eller deltid har dessutom rätt till arvoden och ersättningar enligt vad fullmäktige med stöd av 82 § beslutat om arvoden och ersättningar för de förtroendevalda.

För att förtroendevalda på hel- eller deltid ska ha rätt till löneförmåner under sjukledighet samt rätt till semester och familjeledigheter bör det föreskrivas i lagen att för dem till denna del gäller det som bestäms eller föreskrivs om kommunala tjänsteinnehavare. För dem gäller alltså bestämmelserna om de frågorna i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet. Till denna del motsvarar de föreslagna bestämmelserna 32 § 3 mom. i gällande lag om ställningen för borgmästare och biträdande borgmästare. Förtroendevalda på hel- eller deltid har dessutom motsvarande rätt som kommunens personal till lagstadgat olycksfallsskydd och yrkessjukdomsskydd samt till företagshälsovårdens tjänster.

**81 §.** *Förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag.* Paragrafens innehåll motsvarar i huvudsak 32 b § i gällande lag. Det bör alltjämt ingå hänvisningsbestämmelser i arbetsavtalslagen, statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare, kyrkolagen och lagen om sjöarbetsavtal.

*1 mom.* berör de förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. Med organ avses kommunens organ enligt 30 §. De förtroendevalda har en starkare rätt än tidigare att få ledigt från arbetet, eftersom arbetsgivaren ska kunna vägra att bevilja ledighet endast om arbetsgivaren inte fått vetskap om behovet av ledighet senast 14 dagar före sammanträdesdagen och arbetsgivaren har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Då man vanligen känner till tidpunkterna för organens egentliga sammanträden i god tid, kan arbetsgivaren i praktiken överväga att vägra då ett organ håller extra sammanträden om vilka man inte kan meddela arbetsgivaren 14 dagar på förhand. Med ett vägande skäl som hänger samman med arbetet avses liksom i fråga om 80 § 3 mom. att arbetsgivaren inte som grund för vägran kan hänvisa till sedvanliga omständigheter som också nor-

malt är förknippade med arbetet. Ledigheten för deltagande i sammanträden gäller också restiden från arbetsplatsen till mötesplatsen och från mötesplatsen till arbetsplatsen.

*2 mom.* gäller situationer då det inte är fråga om deltagande i organs sammanträden utan om skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag och deltagande i fullmäktigegruppers sammanträden. Enligt en ordagrann tolkning gäller 32 b § i gällande lag inte fullmäktigegruppers sammanträden. Man ska avtala med arbetsgivaren om ledigheter som behövs för deltagande i fullmäktigegruppens sammanträden och för skötseln av andra förtroendeuppdrag. Arbetsgivaren kan vägra bevilja ledighet och behöver inte ha ett vägande skäl som hänger samman med arbetet.

Enligt *3 mom.* ska den förtroendevalda meddela arbetsgivaren om organens och fullmäktigegruppens sammanträdestider och de förtroendeuppdrag kommunen förordnat utan dröjsmål sedan hon eller han fått vetskap om dem. En arbetsgivare som vägrar bevilja ledighet ska på begäran ge en skriftlig utredning över skälen för sin vägran. Arbetsgivarens utredningsplikt gäller både de situationer som avses i 1 och 2 mom.

Tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare eller tjänsteinnehavare löses enligt reglerna för respektive anställningsförhållande. Tvister som gäller ett arbetsförhållande löses i allmän underrätt och tvister som gäller ett tjänsteförhållande i förvaltningsrätten.

**82 §.** *Arvoden och ersättningar.* Paragrafens 1 och 2 mom. motsvarar 42 § i gällande lag. Paragrafens 3 mom. är nytt. Det hör till fullmäktiges uppgifter att besluta om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. En förtroendevald har rätt till arvode för skötseln av sina uppgifter och ersättning för uppkomna kostnader. Ersättningarna behöver inte uppgå till fullt belopp.

I *1 mom.* ingår en förteckning på de arvoden och ersättningar som ska betalas till en förtroendevald. Enligt momentets 1 punkt ska sammanträdesarvode betalas för kommunens organs sammanträden. En förtroendevald har rätt till sammanträdesarvode också då beslutsfattandet i organet sker vid ett elektroniskt sammanträde enligt 99 § eller i ett elektroniskt beslutsförfarande enligt 100 §. Olika organs sammanträdesarvoden kan vara olika stora och man kan betala ett högre arvode till ordförande än till organets övriga ledamöter. Enligt momentets 2 punkt ska ersättning betalas för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av förtroendeuppdraget föranleds av avlönande av vikarie, anordnande av barnvård eller något motsvarande skäl och enligt 3 punkten ska ersättning för resekostnader och dagtraktamente betalas. Ersättning för inkomstbortfall betalas endast för verklig förlust av förvärvsinkomst till följd av ett förtroendeuppdrag. Ersättning för inkomstbortfall kan alltså inte betalas till den som skött ett förtroendeuppdrag under sin semester eller lediga dag. Resekostnaderna ska basera sig på uppkomna kostnader.

I paragrafens *2 mom.* föreskrivs om sådana arvoden som kommunen kan betala enligt prövning. Till en förtroendevald kan betalas arvode för viss tid, såsom t.ex. års- eller månadsarvoden som betalas till ett organs ordförande utöver de normala sammanträdesarvodena. Till en förtroendevald kan också betalas särskilda arvoden, med vilket avses arvoden till en förtroendevald för en särskild uppgift, t.ex. en förhandling eller annan tillställning, där en förtroendevald representerar kommunen.

Fullmäktige ska fastställa grunderna för arvoden och ersättningar i förvaltningsstadgan eller i ett separat beslut. Att ta in bestämmelser i förvaltningsstadgan är ett mer ändamålsenligt sätt att samla grunderna för arvoden och ersättningar i ett dokument. I samma dokument finns det också skäl att ta in bestämmelser om framförande av yrkande på arvode och ersättning, vilka utredningar som krävs, betalningstid för arvoden samt om vilket organ som avgör tvister rörande betalningar, t.ex. arvodets eller ersättningens belopp.

I *3 mom.* ingår den grundläggande bestämmelsen om förtroendemannaavgifter, dvs. det system som i praktiken utgör en form av kommunal partifinansiering. Det har ansetts väsentligt att öka systemets transparens.

Med stöd av en fullmakt av den förtroendevalda har kommunen på arvoden som be-

talts till den förtroendevalda fått innehålla en förtroendemannaavgift, som redovisats till partiet eller dess lokalförening. En sådan förtroendemannaavgift är också avdragbar i beskattningen enligt 31 § 1 mom. 5 punkten i inkomstskattelagen. Systemets transparens ökar då beloppet av de förtroendemannaavgifter som tagits ut ska uppges i kommunens bokslut, närmast då i noterna till bokslutet. Bokföringsnämndens kommunsektion kommer att ge en rekommendation för hur beloppet ska uppges. Det är värt att notera att endast de som avses i 69 § är förtroendevalda i kommunen. Personer som utsetts till ett aktiebolags bolagsstämma eller styrelse, en stiftelses styrelse, en förenings styrelse, sammanträde eller motsvarande organ eller ett andelslags styrelse eller sammanträde är alltså inte kommunala förtroendevalda, även om sammanslutningen eller stiftelsen i fråga är en kommunal dottersammanslutning.

**83 §.** *Rätt till upplysningar.* I paragrafen föreskrivs om de förtroendevaldas rätt att få de upplysningar som skötseln av uppdraget förutsätter. Paragrafens 1 mom. är mer detaljerat än 43 § i gällande lag, men i bestämmelsen varken utökas eller inskränks de förtroendevaldas rätt till upplysningar jämfört med gällande lag. Paragrafens 2 mom. är nytt och innehåller bestämmelser om de förtroendevaldas rätt att få upplysningar om kommunens dottersammanslutningars verksamhet av kommunens koncernledning. Särskilda bestämmelser om kommundirektörens, borgmästarens, revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar ingår i 41 § 3 mom., 44 § 5 mom. och 124 §.

Enligt *1 mom.* har en förtroendevald rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar som han eller hon anser nödvändiga i sitt uppdrag och som enligt 6 och 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte ännu är offentliga. Enligt 9 § i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. När det gäller att ge ut upplysningar om en handling som enligt 6 och 7 § inte ännu är offentlig har myndigheten prövningsrätt, som dock begränsas av offentlighetsprincipen. De förtroendevalda har större rätt än andra medborgare att få upplysningar om handlingar som inte ännu är offentliga, som t.ex. uppgifter i föredragningslistan om beredningen av ett avtalsärende innan beslutet fattas. Rätten till upplysningar begränsas till uppgifter som är nödvändiga i förtroendeuppdraget. Uppdraget för fullmäktiges och kommunstyrelsens ledamöter kan anses röra hela kommunens verksamhet. Därför är deras rätt till upplysningar i praktiken större än de andra förtroendevaldas. Då kommunens övriga organ sköter en begränsad uppgiftshelhet, begränsar sig rätten till upplysningar för organens ledamöter i regel till de ärenden organet behandlar eller kommer att behandla. Huvudregeln är alltjämt att de förtroendevalda själva bedömer sitt behov av upplysningar.

Rätten till upplysningar begränsas alltjämt av sekretessbestämmelserna. De förtroendevalda har dock alltid 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 organet. En förtroendevald har inte rätt att få sekretessbelagda uppgifter som ingår i ett annat organs eller en tjänsteinnehavares beslut för allmän uppföljning och övervakning av uppgiftsområdet i fråga. Ett organ har däremot på grund av sitt övervakningsoch ledningsansvar rätt att få också sådana sekretessbelagda uppgifter om den underställda verksamheten som är nödvändiga för den interna kontrollen.

Enligt 16 § i offentlighetslagen har en förtroendevald i regel rätt att få offentliga uppgifter på det sätt hon eller han begär, t.ex. i form av kopior och utskrifter. Uppgifter som inte ännu är offentliga kan ges till en förtroendevald också på något annat sätt än hon eller han begär, t.ex. muntligt och för påseende. Bestämmelser om behandlingen av en förtroendevalds begäran om upplysningar ingår i 4 kap. i offentlighetslagen.

De förtroendevalda omfattas av skyldigheten att förvara handlingar enligt 22 § i offentlighetslagen samt tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande enligt 23 §. En förtroendevald som i samband med skötseln av sitt förtroendeuppdrag tagit del av sekretessbelagda uppgifter får inte röja dem för utomstående. En förtroendevald som utnyttjar sin besvärsrätt som kommunmedlem får t.ex. inte

utnyttja sekretessbelagda uppgifter som grund för ett kommunalbesvär. Enligt 40 kap. 5 § i strafflagen (39/1889) är brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet straffbart.

Enligt paragrafens *2 mom.* har en förtroendevald rätt att av kommunens koncernledning få i koncerndirektivet specificerade upplysningar som gäller verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och som koncernledningen har i sin besittning. Kommunens koncernledning definieras i 48 § 1 mom.

Kommunens förtroendevalda har inte direkt med stöd av lag rätt att kräva uppgifter om kommunens dotterbolags verksamhet av bolaget. Enligt det föreslagna 47 § 4 mom. kan i koncerndirektivet ges behövliga bestämmelser om bl.a. informationen och rätten för kommunens förtroendevalda att få information. Rätten till information gäller de i koncerndirektivet specificerade upplysningar gällande verksamheten i kommunens dottersammanslutningar som dotterbolaget gett till kommunens koncernledning.

**84 §.** *Redogörelse för bindningar.* I paragrafen föreskrivs om innehållet i och förfarandet för redogörelse om bindningar. I 1 mom. ingår bestämmelser om vilka bindningar redogörelseplikten omfattar, i 2 mom. om vilka förtroendevalda och tjänsteinnehavare som berörs av redogörelseplikten, i 3 mom. om revisionsnämnden som mottagare av redogörelser om bindningar och i 4 mom. om registret över bindningar.

Enligt *1 mom.* ska förtroendevalda och tjänsteinnehavare som omfattas av redogörelseplikten lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i affärsdrivande företag och andra sammanslutningar samt om andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Med näringsverksamhet avses all kommersiell och professionell verksamhet. Redogörelseplikten omfattar uppgifter i ledningen för företag och andra sammanslutningar, alltså åtminstone uppgiften som verkställande direktör och vice verkställande direktör. Med förtroendeuppdrag avses medlemskap i en sammanslutnings eller ett företags organ, av vilka de mest centrala är styrelsen eller ett därmed jämförbart organ. Sådana uppgifter är offentliga enligt 47 § 2 mom. i föreningslagen och 1 kap. 6 § i lagen om stiftelser. Med andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag avses t.ex. betydande innehav av fastigheter eller bostadsaktier. Sådana bindningar avser uppgifter som objektivt sett kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Redogörelsen för bindningar gäller endast den förtroendevaldas eller tjänsteinnehavarens egna medlemskap eller eget ägande. Redogörelseplikten gäller inte närståendes medlemskap eller ägande.

I *2 mom.* föreskrivs om vem som berörs av redogörelseplikten. Avsikten är att begränsa redogörelseplikten till att gälla kommunens centrala förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare. Också sådana förtroendeuppdrag i vilka öppenheten i verksamheten har stor betydelse berörs av redogörelseplikten.

Till kommunens högsta politiska ledning hör kommunstyrelsens ledamöter, fullmäktiges och ett utskotts ordförande och vice ordförande samt borgmästaren och biträdande borgmästare. Öppenheten i verksamheten är speciellt viktig i planläggning och byggande. Därför gäller redogörelseplikten också ledamöterna i ett organ som sköter uppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen. Då för ersättare i ett organ enligt 31 § gäller det som föreskrivs om ordinarie ledamöter, gäller redogörelseplikten också ersättare i organen i fråga.

Bland tjänsteinnehavarna berör redogörelseplikten kommundirektören samt föredraganden i kommunstyrelsen och en nämnd. Det bör noteras att tjänsteinnehavare också annars enligt 18 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska redogöra för sina bindningar.

Redogörelsen ska lämnas inom två månader från det att personen har blivit vald till sitt förtroendeuppdrag eller sin uppgift. Vidare ska personen meddela om ändringar i bindningarna samt korrigera felaktiga uppgifter.

Redogörelsen för bindningar ersätter inte skyldigheten enligt 70 § 2 mom. att lägga

fram en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av valbarhet eller skyldigheten enligt 97 § 5 mom. att lägga fram en redogörelse för omständigheter som kan vara av betydelse vid jävsbedömningen i ett enskilt fall.

Enligt *3 mom.* ska redogörelsen för bindningarna lämnas till revisionsnämnden, som övervakar att skyldigheten iakttas och tillkännager redogörelserna för fullmäktige. Det är fråga om en ny uppgift för revisionsnämnden, som också nämns i 121 § om revisionsnämndens uppgifter. Enligt huvudregeln ansvarar varje redogörelseskyldig själv för att lämna en redogörelse, men revisionsnämnden ska inom ramen för sin övervakningsplikt ha möjlighet att uppmana den som omfattas av redogörelseplikten att lämna en ny redogörelse eller komplettera en redan lämnad redogörelse.

I *4 mom.* föreskrivs om register över bindningar. Även om redogörelserna tillkännages särskilt för fullmäktige, är det viktigt med tanke på öppenheten att registret över bindningar offentliggörs i det allmänna datanätet så att vem som helst har rätt att ta del av uppgifterna om bindningar. Konfidentiella uppgifter ska dock inte läggas ut i det allmänna datanätet. Detta gäller bl.a. konfidentiella uppgifter enligt 24 § i offentlighetslagen. Då registret över bindningar är ett personregister, gäller också bestämmelserna i personregisterlagen det. Det är väsentligt att uppgifterna i registret hålls uppdaterade och i enlighet med god databehandlingssed ska uppgifterna strykas ur registret och ur det allmänna datanätet sedan förtroendeuppdraget eller uppgiften upphört.

**85 §.** *Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag.* Paragrafen motsvarar 40 § i gällande lag och i den ingår bestämmelser om vilken inverkan ett felaktigt förfarande vid skötseln av ett förtroendeuppdrag har på förtroendeuppdraget.

I *1 mom.* konstateras för tydlighetens skull att en förtroendevald sköter sitt uppdrag under tjänsteansvar och på honom eller henne tillämpas bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen. Den grundläggande bestämmelsen om tjänstebrott ingår i 40 kap. 11 § i strafflagen.

Tjänstebrott kan utöver böter eller fängelse bestraffas med avsättning från tjänst. I en rättegång gällande tjänstebrott avgörs uttömmande frågorna kring avsättning från tjänst, dvs. huruvida en förtroendevald kan fortsätta i sitt förtroendeuppdrag efter att ha blivit dömd för tjänstebrott. I den nu aktuella paragrafen ingår därför ingen bestämmelse om entledigande, vilket enligt 86 § under vissa förutsättningar är möjligt på grund av en dom för ett brott som begåtts utanför förtroendeuppdraget.

**86 §.** *Brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget.* I paragrafen ingår motsvarande bestämmelser som i 41 § i gällande lag om hur ett brott som begås utanför förtroendeuppdraget påverkar skötseln av förtroendeuppdraget.

Om en förtroendevald åtalats för ett brott som i fråga om art eller det sätt på vilket det begåtts visar att han eller hon inte kan sköta sitt förtroendeuppdrag på det sätt uppdraget kräver, kan fullmäktige enligt *1 mom.* avstänga honom eller henne från uppdraget för den tid rättegången pågår. Ett brott som kan leda till avstängning från förtroendeuppdrag ska bedömas skilt i varje enskilt fall. En utgångspunkt då gärningen bedöms är skyldigheten för förtroendevalda enligt 69 § 2 mom. att främja kommunens och invånarnas intressen samt sköta sina förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter. Liksom enligt gällande lag får beslutet om avstängning verkställas genast, eftersom en avstängning till sin natur är sådan att det bör verkställas omedelbart.

I *2 mom.* föreskrivs om entledigande av förtroendevalda som efter valet har dömts till fängelsestraff för ett brott. Liksom enligt gällande lag är en förutsättning för entledigande, att den förtroendevalda efter valet genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelse i minst sex månader Ett fängelsestraff på minst sex månader anses redan i sig visa att det finns grunder för entledigande från förtroendeuppdrag. Fängelsestraffet kan vara antingen villkorligt eller ovillkorligt, men domen ska ha vunnit laga kraft för att den förtroendevaldas rättsskydd inte ska riskeras. En förutsättning är också att den lagakraftvunna domen getts efter valet. Med valet avses så-

väl kommunalval som andra val av förtroendevalda som fullmäktige förrättar.

11 kap. **Personal**

**87 §.** *Kommunens anställda.* Det föreslås att det i paragrafen tas in bestämmelser som motsvarar 44 § i den gällande kommunallagen. I *1 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i nuläget om kommunens tillgängliga anställningsförhållanden och hänvisas till specialbestämmelser om tjänsteförhållande och arbetsavtalsförhållande. Uppgifter i vilka offentlig makt utövas sköts enligt *2 mom.* i tjänsteförhållande.

Offentlig makt utövas i uppgifter där den som utför uppgiften ensidigt kan besluta om någon annans intressen, rättigheter eller skyldigheter med stöd av en lagstadgad befogenhet. Detta är fallet t.ex. när en socialarbetare fattar ett beslut om beviljande av utkomststöd som gäller en enskild person. I den hälsovård som kommunen ordnar är det fråga om skötsel av ett offentligt uppdrag, men vid normal skötsel av en patient utövas inte offentlig makt. Det kan dock t.ex. i läkarnas uppgifter ingå sådant beslutsfattande om en patient (t.ex. tvångsvård) eller sådant förvaltningsorganisatoriskt beslutsfattande som ska anses som utövande av offentlig makt.

Offentlig makt utövas även i uppgifter där den som utför uppgiften ensidigt kan meddela någon annan ett åläggande som är förpliktande eller på något annat sätt de facto ingripa i någon annans intressen eller rättigheter med stöd av en lagstadgad befogenhet. Detta är fallet t.ex. när en person har rätt att meddela föreläggande som gäller en individ eller sammanslutning (förbud eller påbud) eller rätt att ge tillträde till lokaler som omfattas av hemfriden eller för att undvika andra större skador vidta åtgärder som gäller någon annans egendom. Uppgifter av detta slag förekommer t.ex. i tillsyns- och räddningsuppdrag.

Offentlig makt kan även utövas i en uppgift som omfattar föredragning i den kommunala beslutsprocessen. Föredraganden ansvarar för vad som beslutats på hans eller hennes föredragning, om han eller hon inte har reserverat sig mot beslutet. Om ärendet som beslutet gäller är sådant att offentlig makt utövas i beslutsfattandet, anses även föredraganden utöva offentlig makt.

Enligt 14 § i kommunallagen utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Fullmäktige kan dock i en instruktion delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ, förtroendevalda och tjänsteinnehavare. När en person utövar kommunens delegerade beslutanderätt utövar personen offentlig makt. Enligt det föreslagna 87 § 2 mom. kan delegerad beslutanderätt således när det gäller de personer som är anställda hos kommunen utövas endast av en person i tjänsteförhållande.

Utövande av offentlig makt kan även granskas med tanke på respektive myndighetsuppdrag som helhet, varvid t.ex. beredningsåtgärder kan vara utövande av offentlig makt som en del av uppgiftshelheten. Beroende på den helhet som uppgifterna utgör kan olika beredningsuppgifter i anslutning till förvaltningsbeslut ibland innefatta utövande av offentlig makt, om en beredningsuppgift har en betydande inverkan på beslutsfattandet. Detta kan vara fallet t.ex. vid en granskning på vars resultat ett beslut baserar sig, dvs. som de facto bestämmer beslutets innehåll. Olika biträdande och tekniska beredningsuppgifter som vanligen ingår i beredningsskedet innefattar däremot inte utövande av offentlig makt.

Även om en person i sina uppgifter utövar offentlig makt endast i liten utsträckning, ska personen stå i tjänsteförhållande till kommunen.

Offentlig makt utövas inte i uppgifter där en individs lagstadgade (normerade) rättigheter tillgodoses utan att överklagbara beslut fattas, eller utan att lagstadgade föreläggande som ingriper i individens rättsliga ställning eller frihet meddelas. Uppgifter av detta slag som har samband med produktion av tjänster och främst klassas som genomförandeuppgifter sköts i huvudsak av t.ex. anställda inom dagvården eller hälsovården. Inte heller det utövande av beslutanderätt som hör till arbetsgivares allmänna arbetsledningsrätt kan anses som utövande av offentlig makt. Däremot ska t.ex. beslutsfattande som gäller

inledande eller avslutande av ett tjänsteförhållande, avstängning från en tjänst och beviljande av tjänsteledighet som är beroende av prövning anses vara utövande av offentlig makt.

Utgångspunkten i 2 mom. är att för uppgifter i vilka offentlig makt utövas inrättas i regel en tjänst. En person kan dock på vissa villkor anställas i tjänsteförhållande också utan att en tjänst inrättas för uppgiften, om offentlig makt utövas i uppgiften. För att begränsa användningsområdet för tjänsteförhållande ska det i dessa situationer finns en grundad anledning för att inrätta en tjänst. En grundad anledning kan t.ex. vara variationer i verksamhetens omfattning, varför det är motiverat att ordna verksamheten så att den är flexibel och administrativt sett enkel, så som i fråga om timlärare. Vanligen inrättas en sådan tjänst så att den är tidsbegränsad, men t.ex. timlärare kan även vara anställda tills vidare, förutsatt att behovet är kontinuerligt.

En grundad anledning kan föreligga även t.ex. när det är fråga om en uppgift som absolut måste börja skötas, men som det på grund av t.ex. orsaker som gäller tidtabellen för beslutsfattandet ännu inte har hunnit inrättas en tjänst för eller det endast är fråga om en kort visstidsanställning och det inte administrativt sett är motiverat att inrätta en tjänst.

**88 §.** *Inrättande och indragning av tjänster.* Det föreslås att bestämmelsen om inrättande och indragning av tjänster i 45 § 1 mom. i den gällande kommunallagen tas in *1 mom.* Enligt bestämmelsen beslutar fullmäktige eller ett annat kommunalt organ som anges i instruktion om inrättande och indragning av tjänster.

Paragrafens *2 mom.* gäller indragning av tjänster i situationer där det i uppgifterna som hör till tjänsten inte utövas offentlig makt och det i tjänsten inte längre finns en tjänsteinnehavare.

Att bestämmelsen om inrättande och indragning av tjänster tas in i kommunallagen ansågs viktigt när lagen om kommunala tjänsteinnehavare stiftades. Syftet var att begränsa tjänsteförhållanden till endast uppgifter i vilka offentlig makt utövas. Bestämmelsen utgår från att det för uppgifter i vilka offentlig makt utövas inrättas en tjänst. Eftersom det i kommunerna och samkommunerna fortfarande finns tjänster även för sådana uppgifter där offentlig makt inte utövas, är bestämmelsen även i fortsättningen nödvändig för att fullgöra dess ovannämnda syfte, dvs. när en tjänst i vilken offentlig makt inte utövas blir ledig dras den in. Avsikten är att i takt med att tjänster i vilka offentlig makt inte utövas blir lediga övergå till arbetsavtalsförhållanden vid skötseln av uppgiften. Bestämmelsen har även samband med förslagets 89 § där det föreskrivs om ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande.

**89 §.** *Ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande.* Det föreslås att bestämmelserna i 46 § i den gällande lagen tas in oförändrade i paragrafen.

Tjänsteförhållanden har i kommunerna begränsats till uppgifter i vilka offentlig makt utövas. I kommunerna och samkommunerna förekommer tjänsteförhållanden fortfarande för uppgifter som enligt den gällande lagen inte är myndighetsuppgifter och i vilka det således inte heller utövas offentlig makt. Det är därför även i fortsättningen nödvändigt att det i lagen finns en bestämmelse enligt vilken syftet med tjänsteförhållanden kan uppnås.

Enligt den föreslagna paragrafen kan arbetsgivaren ensidigt fatta beslut om ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande på de villkor som avses i bestämmelsen. Utgångspunkten är att ombildningen av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande vanligen sker genom avtal, dvs. arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren ingår ett i arbetsavtalslagen avsett arbetsavtal och avtalar om villkoren för arbetsavtalsförhållandet, när det inleds och andra frågor som hör till arbetsavtalet. I detta fall är paragrafen i fråga inte tillämplig.

Om ett avtal av någon orsak inte ingås, kan tjänsteförhållandet genom ett ensidigt beslut ombildas till ett arbetsavtalsförhållande. För att ett ensidigt beslut ska kunna fattas krävs det att offentlig makt inte utövas eller inte kan utövas i uppgifterna i anslutning till tjänsten eller tjänsteförhållandet i fråga. Arbetsgivare ska när de fattar beslut reda ut denna omständighet. Dessutom ska arbetsgi-

varen innan beslut fattas erbjuda tjänsteinnehavaren ett arbetsavtalsförhållande med minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållandet samt i enlighet med 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen ge tjänsteinnehavaren skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet. I de tidigare villkor för tjänsteförhållandet som avses i bestämmelsen ingår inte förmåner som har samband med tjänsteförhållandet i sig, så som kontinuitetsprincipen. Ett beslut om ombildning av tjänsteförhållande ska innehålla en redogörelse även för de omständigheter som nämns ovan.

Tjänsteinnehavaren kan överklaga arbetsgivarens beslut som avses i bestämmelsen i enlighet med kommunallagen genom omprövningsbegäran och kommunalbesvär. Överklagandet kan gälla alla de omständigheter som enligt bestämmelsen är förutsättningar för ombildning till arbetsavtalsförhållande. Enligt bestämmelsen ombildas tjänsteförhållandet till ett arbetsavtalsförhållande sedan beslutet vunnit laga kraft. Detta innebär att om ett besvär mot beslutet förkastas kan ombildningen till arbetsavtalsförhållande ske först när domstolens avgörande vunnit laga kraft.

Bestämmelsen är nödvändig för att trygga en persons rättsliga ställning. Om ett avtal inte ingås, kan enbart vägran till samtycke i extrema fall leda till uppsägning. När en persons fortsatta tjänsteförhållande och tidigare rättigheter i anslutning till det, så som lön, är tryggade på det sätt som det redogjorts för ovan i bestämmelsen kränker förslaget inte en tjänsteinnehavares rättsskydd eller försvagar villkoren för personens tjänsteförhållande. Eftersom det i kommunerna fortfarande i olika slags tjänsteförhållanden finns personer som har samma uppgifter och gör samma arbete, innebär preciseringen av bestämmelserna om ett tjänsteförhållandes användningsområde samt ombildningen av tjänsteförhållandet till ett arbetsavtalsförhållande när det i uppgifterna inte utövas offentlig makt att även den rättsliga ställningen för dem som utför samma arbete blir enhetligare, och främjar således genomförandet av likställighetsprincipen.

När ett tjänsteförhållande genom ett lagakraftvunnet beslut har ombildats till ett arbetsavtalsförhållande, ska kommunen eller samkommunen i enlighet med 88 § 2 mom. dra in tjänsten.

## 12 kap. Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande

**90 §.** *Förvaltningsstadga.* I paragrafen föreskrivs det om vilka bestämmelser förvaltningsstadgan ska innehålla. Enligt den gällande lagen godkänner fullmäktige för ordnandet av förvaltningen behövliga instruktioner och varje kommun ska ha en förvaltningsstadga som innehåller behövliga bestämmelser om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande.

Enligt den nya lagen ska alla ärenden som det ska finnas bestämmelser om i en instruktion samlas i förvaltningsstadgan, varvid det inte längre behövs t.ex. instruktioner som gäller enskilda organ. Utgångspunkten är alltså att det i förvaltningsstadgan ska finnas bestämmelser om alla ärenden som det enligt den gällande lagen ska finnas bestämmelser om i en instruktion. Detta gäller även fullmäktiges verksamhet, dvs. en separat arbetsordning för fullmäktige behövs inte. Enligt den nya lagen styrs ordnandet av förvaltningen och verksamheten, besluts- och förvaltningsförfarandet och fullmäktiges verksamhet centralt genom förvaltningsstadgan. Andra instruktioner ska inte längre finnas. Bestämmelserna i förvaltningsstadgan får dock uppdelas mellan olika handlingar när det inte är ändamålsenligt att samla dem alla i en handling på grund av omfattningen av kommunens organisation.

De bestämmelser som förvaltningsstadgan ska innehålla är i paragrafen grupperade på ett nytt sätt. Bestämmelserna gäller för det första ordnandet av förvaltningen och verksamheten, för det andra besluts- och förvaltningsförfarandet och för det tredje fullmäktiges verksamhet.

Genom bestämmelserna om ordnandet av förvaltningen och verksamheten i *1 mom.* 1 punkten föreskrivs det om både organisationer för förtroendevalda och personalorganisationer. Av förvaltningsstadgan ska det framgå vilka organ det finns i kommunen och hur kommunens ledning och personalor-

ganisation är ordnad. Fullmäktige utfärdar genom förvaltningsstadgan även behövliga bestämmelser om de uppgifter som kommunstyrelsens ordförande har. På samma sätt som den gällande lagen innehåller förvaltningsstadgan även behövliga bestämmelser om ekonomi, granskning av förvaltningen och ekonomin samt intern kontroll och riskhantering. Det är väsentligt att förvaltningsstadgan innehåller en beskrivning av uppgifts- och ansvarsfördelningen inom kommunen i anslutning till intern kontroll och riskhantering.

Till besluts- och förvaltningsförfarandet enligt 1 mom. 2 punkten hör frågor i anslutning till behandling av ärenden och beslutsfattande. En central fråga som gäller beslutsfattandet är vem som har beslutanderätt i en kommun. Utgångspunkten är enligt 14 § 1 mom. att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som i förvaltningsstadgan kan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare på det sätt som avses i 91 §. Lagens förteckning över bestämmelser som förvaltningsstadgan ska innehålla om beslutsoch förvaltningsförfarandet motsvarar i stor utsträckning den gällande lagen och har samband med mötesförfarandet.

Med tanke på kommuninvånarna och demokratin är det viktigt att det i lagen föreskrivs om fullmäktiges sammanträden. Bestämmelser om detta finns i 94 § och de motsvarar bestämmelserna i den gällande lagen. De bestämmelser om andra organs sammanträden som finns i förvaltningsstadgan gäller bl.a. tiden och platsen för sammanträden, kallelsen till sammanträde, en ledamots rätt att sammankalla ett organ, föredragningslistan och fortsatt sammanträde. Förvaltningsstadgan ska även i fortsättningen innehålla bestämmelser om inkallande av ersättare och ordförandens uppgifter. Förvaltningsstadgan ska även innehålla bestämmelser för den händelse att ordförande och vice ordförandena är förhindrade att delta i ett sammanträde eller är jäviga i ett ärende. I detta fall ska det för sammanträdet eller behandlingen av ärendet väljas en tillfällig ordförande. Förvaltningsstadgan ska dessutom innehålla bestämmelser om kommunstyrelsens företrädares och kommundirektörens eller borgmästarens rätt att närvara och yttra sig vid andra organs sammanträden. Att kommunstyrelsen företräds i andra organ är även i fortsättningen inte obligatoriskt. Kommunstyrelsen ansvarar dock för samordningen av kommunens verksamhet, så det är motiverat att en företrädare har rätt att närvara och yttra sig i de andra viktigaste organen. Kommunstyrelsens företrädares roll har även samband med kommunstyrelsens rätt enligt 92 § att till behandling ta upp ett ärende i vilket en underlydande myndighet har fattat beslut, dvs. den s.k. övertagningsrätten. Information om eventuella ärenden som kommunstyrelsen tagit upp till behandling kan ges av kommunstyrelsens företrädare. Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan också utfärda bestämmelser om huruvida företrädaren ska vara en ledamot av kommunstyrelsen eller huruvida företrädaren även kan vara en ersättare.

Bestämmelser om sammanträdets offentlighet finns i 101 §. Vid organens slutna sammanträden får allmänheten eller andra obehöriga i regel inte närvara. Förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om rätten för andra än ledamöter av ett organ att närvara och yttra sig vid organets sammanträden. Bestämmelserna gäller liksom i nuläget främst förtroendevalda som inte hör till organet i fråga samt kommunens anställda. Utöver de förtroendevalda närvarar även protokollförare, föredragande och experter. Om ett organ har flera föredragande, har det ansetts att alla föredragande får närvara under hela sammanträdet. Experter närvarar i regel endast under den tid det tar att höra dem. Om det finns grundad anledning att någon annan av kommunens anställda permanent närvarar vid ett slutet sammanträde, kan det föreskrivas om detta i förvaltningsstadgan. Till exempel en divisionschef som ansvarar för ett visst uppgiftsområde eller en annan chefstjänsteinnehavare, vars underlydande tjänsteinnehavare är föredragande i organet, kan ha grundad anledning. Fullmäktige kan även ge ett organ rätt att själv besluta vem som har rätt eller är skyldig att delta i organets sammanträden. Fullmäktige har även i fortsättningen möjlighet att genom en bestämmelse i förvaltningsstadgan ge t.ex. påverkansgrup-

per, såsom ungdomsfullmäktiges ofta minderåriga företrädare, rätt att närvara och yttra sig vid organs sammanträden. Vid organens sammanträden är det endast ledamöterna av organen som deltar i beslutsfattandet. De andra deltagarna i sammanträdet har endast rätt att delta i diskussionen.

I 1 mom. 2 punkten underpunkt h finns en ny bestämmelse om de omständigheter i anslutning till elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande som förvaltningsstadgan ska innehålla grundläggande bestämmelser om. Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om sätten för beslutsfattande i organen och det sätt på vilket kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande är tillgängliga. Kommunen ska således i förvaltningsstadgan bestämma vilka av de sätt för beslutsfattande i organen som avses i 98 § den tar i bruk och för vilka organ.

Förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om föredragning av ärenden. Bestämmelserna kan gälla föredragning vid ett organs sammanträde och föredragning för en förtroendevald eller tjänsteinnehavare som fattar beslut, även om det inom kommunalförvaltningen inte är kutym att enskilda förtroendevalda eller tjänsteinnehavare fattar beslut på föredragning. Föredragande kan vara en kommunal tjänsteinnehavare eller en förtroendevald som är ledamot av ett organ, vanligen ordföranden. Bestämmelser om föredragandens ansvar finns i 106 §.

Förvaltningsstadgan ska enligt underpunkt j innehålla behövliga bestämmelser om förande, justering och delgivning av protokoll. I bestämmelserna ska man även beakta språklagens bestämmelser om när möteskallelser och protokoll ska skrivas på finska och svenska. Enligt 29 § i språklagen ska i tvåspråkiga kommuner fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

I förvaltningsstadgan ska det finnas bestämmelser om undertecknande av kommunens handlingar, inklusive avtal och förbindelser. Utgångspunkten när dessa bestämmelser utarbetas kan anses vara flexibilitet, men även rättssäkerheten ska beaktas. En utredning om kommunens rätt att underteckna handlingar ska läggas fram t.ex. när man sköter ärenden vid domstol.

Enligt 9 § i den gällande arkivlagen (831/1994) ska arkivfunktionen i en kommun organiseras av kommunstyrelsen. Förvaltningsstadgan ska dock innehålla behövliga bestämmelser om ordnande av kommunens dokumentförvaltning och den därmed sammanhängande uppgifts- och ansvarsfördelningen inom kommunen.

Bestämmelser om principerna för de avgifter som i kommunen tas ut för handlingar eller utlämnande av uppgifter ska liksom i nuläget finnas i förvaltningsstadgan. Avgifterna ska vara rimliga i förhållande till kostnaderna och i avgifterna ska bestämmelserna i offentlighetslagen beaktas. Kommunen beslutar fortfarande i vilka fall en avgift tas ut.

Nytt i jämförelse med den gällande lagen är att förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelserna enligt underpunkt m om behandling av en kommuninvånares initiativ och information som ska ges till initiativtagaren.

Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om uppfyllande av skyldigheten att ge information enligt 29 § i lagen.

I 92 § i lagen föreskrivs det om behandling av ett ärende i ett högre organ, dvs. om den s.k. övertagningsrätten. Enligt propositionen kan ett ärende i regel tas upp till behandling endast i kommunstyrelsen. Fullmäktige får dock i förvaltningsstadgan bestämma att övertagningsrätten gäller även nämnder eller direktioner för affärsverk i den omfattning fullmäktige önskar. Fullmäktige får i förvaltningsstadgan bestämma att t.ex. endast en del av nämnderna har övertagningsrätt. Förvaltningsstadgan ska även innehålla bestämmelser om förfarandet i anslutning till tillämpningen av övertagningsrätten, t.ex. tidsfristerna för tillämpning av övertagningsrätten.

I 1 mom. 3 punkten föreskrivs det på samma sätt som i 15 § i den gällande lagen vilka

bestämmelser om fullmäktiges verksamhet som förvaltningsstadgan åtminstone ska innehålla. Förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om åtminstone fullmäktiges sammanträdesförfarande. Samband med sammanträdesförfarandet har i alla fall bestämmelserna om kallelsen till sammanträde, föredragningslistan, ordförandes uppgifter, anföranden, omröstning, val och s.k. hemställningsklämmar. Dessutom kan det bestämmas om t.ex. så kallade frågestunder som hålls utanför det egentliga sammanträdet. Förvaltningsstadgan ska även innehålla bestämmelser om kallande av en ersättare att tjänstgöra i en jävig eller förhindrad fullmäktigeledamots ställe. Fullmäktiges ersättare, dvs. fullmäktigeledamöterna, är inte personliga såsom i andra organ, utan ordningen för kallande av ersättare bestäms utifrån resultatet i kommunalvalet. En ersättare kan kallas till ett sammanträde för behandlingen av också ett enda ärende.

Förvaltningsstadgan ska på samma sätt som fullmäktiges nuvarande arbetsordning även innehålla bestämmelser om behandling av fullmäktigeledamöternas motioner, dvs. s.k. fullmäktigemotioner, och om fullmäktigegrupper. I anslutning till fullmäktigemotioner kan det i förvaltningsstadgan också finnas bestämmelser om en s.k. remissdebatt där fullmäktige har möjlighet att ge anvisningar om fortsatt behandling av ett ärende och om uppföljning av fullmäktigemotioner.

Enligt 19 § i lagen kan ledamöterna för arbetet i fullmäktige bilda fullmäktigegrupper. En ledamot kan också ensam bilda en fullmäktigegrupp. Förvaltningsstadgan kan innehålla behövliga bestämmelser om fullmäktigegrupper. Bestämmelserna kan gälla t.ex. gruppanföranden eller praktiska arrangemang som anses nödvändiga och har samband med fullmäktigegruppernas verksamhet.

I 98 § i lagen föreskrivs det om sätten att fatta beslut i organ och i 99 § om elektroniskt sammanträde. I förvaltningsstadgan ska det finnas behövliga bestämmelser om deltagande i elektroniska sammanträden och om elektronisk kallelse till sammanträde. Fullmäktige beslutar således i förvaltningsstadgan om vilka praktiska förfaranden som ska iakttas i kommunen till denna del. I bestämmelserna ska de krav på förfarandet som anges i 98 och 99 § beaktas.

Förvaltningsstadgan kan även på samma sätt som den gällande lagen innehålla föreskrifter om längden på ledamöternas anföranden i enskilda ärenden, om föreskrifterna är nödvändiga för att säkerställa sammanträdets förlopp. Förutsättningarna för att begränsa anföranden i enskilda ärenden ska i detta fall anges i förvaltningsstadgan, och ordföranden beslutar om tillämpning av de begränsningar som anges i förvaltningsstadgan.

I *2 mom.* föreskrivs det att skyldigheterna enligt språklagen och annan lagstiftning om språkliga rättigheter ska beaktas i bestämmelserna i förvaltningsstadgan. Enligt 50 § 2 mom. i den gällande kommunallagen ska i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ingå bestämmelser om hur tvåspråkigheten ska beaktas i serviceverksamheten. Efter det att kommunallagen stiftades har det i grundlagen och språklagen föreskrivits om en individs språkliga rättigheter och myndigheternas skyldigheter att främja de språkliga rättigheterna och tillgodoseendet av dem. Dessutom har justitieministeriet utfärdat en rekommendation (2/58/2013) om användning av nationalspråken i kommunens förvaltning.

I 5 § 2 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) föreskrivs det att om det inte genom lag eller med stöd av lag föreskrivs om behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper för kommunalt anställda, kan sådana villkor fastställas i den ordning som anges i kommunallagen.

**91 §.** *Delegering.* Paragrafen utgör en grundläggande bestämmelse om delegering. Enligt 14 § 1 mom. i lagen utövar fullmäktige kommunens beslutanderätt. Kommunens beslutanderätt är ett överbegrepp med vilket avses de ärenden som kommunen ska sköta enligt lag eller i övrigt ska sköta, och i fråga om vilka kommunen kan fatta eller förutsätts fatta beslut. Det är i första hand fullmäktige som har denna beslutanderätt. Fullmäktige kan dock i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ, med vilka avses de organ som anges i 30 §, samt till förtroendevalda och tjänsteinneha-

vare. Beslutanderätt kan inte delegeras till en person i arbetsavtalsförhållande. Beslutanderätt kan inte heller delegeras till ett ungdomsfullmäktige, äldreråd eller råd för personer med funktionsnedsättning som det föreskrivs om i 5 kap. och som inte är kommunorgan som avses i lagen. De ska ges möjlighet att i en annan roll än beslutsfattare påverka kommunens verksamhet ur sitt eget perspektiv på det sätt som bestäms i 26—28 §.

Bestämmelser om delegering finns i förvaltningsstadgan. Beslutanderätt kan inte delegeras genom ett separat beslut av fullmäktige, och därför är delegering av beslutanderätt beroende av stadgan. Den vidaredelegering av beslutanderätt som avses i 2 mom. kan däremot göras genom enskilda beslut. Ett bemyndigande att vidaredelegera ska dock framgå av förvaltningsstadgan.

Delegering av beslutanderätt är förbjuden i de enskilda ärenden som fullmäktige enligt en uttrycklig bestämmelse i kommunallagen eller någon annan lag ska besluta om. I 14 § och i andra enskilda bestämmelser i kommunallagen föreskrivs det om de ärenden som fullmäktige ska besluta om. Även i annan lagstiftning, t.ex. markanvändnings- och bygglagen, finns det bestämmelser som kräver att fullmäktige har beslutanderätt.

I *2 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i den gällande lagen om rätt att vidaredelegera beslutanderätt. I paragrafen konstateras det även att vidaredelegering av beslutanderätt är möjlig endast en gång, dvs. det är förbjudet att vidaredelegera beslutanderätt som vidarereglerats. I förvaltningsstadgan kan rätt till vidarereglering ges t.ex. nämnden som kan delegera beslutanderätt till en tjänsteinnehavare som lyder under den, men tjänsteinnehavaren har inte rätt att vidaredelegera den egna beslutanderätten.

Delegering av beslutanderätt begränsas i *3 mom.* till enskilda tjänsteinnehavare och förtroendevalda i ärenden som inbegriper utövning av administrativt tvång. I dessa ärenden kan beslutanderätt delegeras endast till organ som alltid har flera ledamöter. När det gäller ärenden som inbegriper utövning av administrativt tvång föreskrivs det vanligen om behöriga myndigheter i respektive speciallagstiftning.

**92 §.** *Behandling av ett ärende i ett högre organ.* I paragrafen föreskrivs det om den s.k. övertagningsrätten. Övertagningsrätten är ett betydande undantag från de stela gränserna för beslutanderätt som är huvudregeln i kommunalförvaltningen. Enligt 39 § i lagen ska kommunstyrelsen svara för kommunens förvaltning och skötseln av kommunens ekonomi samt för samordningen av kommunens verksamhet. Ur denna synvinkel är det motiverat att i regel endast kommunstyrelsen, som den övriga organisationen med undantag för fullmäktige är underordnad, har övertagningsrätt direkt med stöd av lagen.

Till behandling i kommunstyrelsen kan med stöd av *1 mom.* tas upp ett ärende i vilket en underlydande myndighet eller en sektion i kommunstyrelsen har fattat ett beslut. Myndigheter som lyder under kommunstyrelsen är med undantag för fullmäktige i praktiken alla andra organ, förtroendevalda och tjänsteinnehavare i kommunen. Närmare bestämmelser om förfarandet i samband med övertagningsrätten ska finnas i förvaltningsstadgan.

Fullmäktige kan dock i enlighet med *2* och *3 mom.* i förvaltningsstadgan bestämma huruvida övertagningsrätten ska utvidgas till att gälla även nämnder eller affärsverks direktioner samt i vilken omfattning rätten tas i bruk i kommunens förvaltningsorganisation. Fullmäktige får i förvaltningsstadgan bestämma att t.ex. endast en del av nämnderna har övertagningsrätt.

I *4 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i den gällande lagen om inom vilken tid ett ärende ska tas upp till behandling i ett högre organ. Tiden inom vilken övertagningsrätten ska utnyttjas är bunden till kommunens interna ändringssökande, dvs. övertagningsrätten ska utnyttjas senast inom den tid inom vilken begäran om omprövning ska framställas.

I paragrafens *5 mom.* föreskrivs på motsvarande sätt som i den gällande lagen om begränsning av övertagningsrätten. Framför allt lagstadgade ärenden som gäller en individ omfattas inte av övertagningsrätten.

**93 §.** *Beredning av fullmäktigeärenden.* I paragrafen föreskrivs det på samma sätt som i 53 § i den gällande lagen om att de ärenden

som behandlas i fullmäktige ska beredas. Kommunstyrelsen har även i fortsättningen huvudansvar för beredningen. Om ett ärende gäller den interna organisationen av fullmäktiges verksamhet eller ska beredas av ett tillfälligt utskott eller revisionsnämnden på ett sätt som bestäms särskilt, ansvarar kommunstyrelsen inte för beredningen. Kommunstyrelsens ansvar för samordningen av kommunens verksamhet framgår dock av faktumet att det tillfälliga utskottet ska inhämta kommunstyrelsens utlåtande i ett ärende som det ska bereda.

**94 §.** *Fullmäktiges sammanträden.* I paragrafen föreskrivs det på samma sätt som i 54 § i den gällande lagen om fullmäktiges sammanträden, kallelse till sammanträde, inom vilken tid kallelsen ska sändas och informerande om sammanträdet. En förutsättning för bestämmelser på lagnivå om fullmäktiges sammanträden är fullmäktiges ställning som kommunens högsta organ som valts av invånarna och att sammanträdena är offentliga. I förvaltningsstadgan eller fullmäktiges arbetsordning kan det tas in närmare bestämmelser om fullmäktiges sammanträden.

I *1 mom.* föreskrivs det om fullmäktiges vanliga sammanträden. Fullmäktige sammanträder vid de tider som fullmäktige beslutat om. Dessutom ska fullmäktiges ordförande sammankalla fullmäktige när det är nödvändigt för att sköta ärenden.

Paragrafens *2 mom.* motsvarar de gällande bestämmelserna. Kommunstyrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna har rätt att sammankalla fullmäktige för behandlingen av ett visst ärende. Ett ärende av detta slag som avviker från den normala tidtabellen för sammanträden är vanligen brådskande. I lagen anges det därför uttryckligen att ärendet ska beredas skyndsamt. Kommunstyrelsen ansvarar för beredningen. Bestämmelser om att ta upp ett ärende som inte har beretts till behandling i fullmäktige finns i 95 § 2 mom.

I *3 mom.* föreskrivs det om kallelse till fullmäktiges sammanträde. Kallelsen till sammanträde utfärdas av fullmäktiges ordförande eller om han eller hon är förhindrad av vice ordföranden. I lagen föreskrivs det fortfarande att kallelse till fullmäktiges första sammanträde utfärdas av kommunstyrelsens ordförande och sammanträdet öppnas av den till åren äldsta närvarande fullmäktigeledamoten, som för ordet tills en ordförande och vice ordförande valts för fullmäktige. I kallelsen till sammanträde ska nämnas de ärenden som ska behandlas. I normala fall ska också en föredragningslista fogas till kallelsen till sammanträde. I lagen föreskrivs det inte om föredragningslistan, utan behövliga bestämmelser om den ska finnas i förvaltningsstadgan.

Enligt *4 mom.* ska kallelsen till sammanträde sändas minst fyra dagar före sammanträdet på samma sätt som enligt 54 § 4 mom. i den gällande lagen. Kommunen får besluta om kallelsen till sammanträde också i fortsättningen skickas per post eller om den skickas t.ex. per e-post. En kallelse till sammanträde där tid och plats för sammanträdet samt de ärenden som ska behandlas (föredragningslista) anges, kan sändas elektroniskt, om kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för detta är tillgängliga för personerna i fråga. I förvaltningsstadgan kan det bestämmas att föredragningslistan och bilagorna till den samt kompletterande material sänds elektroniskt. Inom samma tid, dvs. minst fyra dagar före sammanträdet, ska det informeras om sammanträdet i det allmänna datanätet. I motsats till det tidigare kungörandet på anslagstavlor inverkar informerandet inte på huruvida sammanträdet har sammankallats lagligt.

**95 §.** *Ärenden som behandlas i fullmäktige.* I paragrafen föreskrivs det på samma sätt som i 55 § i den gällande lagen om under vilka förutsättningar ett ärende kan behandlas i fullmäktige. Enligt *1 mom.* kan ett ärende tas upp till behandling om det har nämnts i kallelsen till sammanträde och beretts så som avses i 93 §. Ett ärende kan beredas av kommunstyrelsen, ett tillfälligt utskott eller revisionsnämnden.

I *2 mom.* anges förutsättningarna för beredningen av ett ärende som inte har nämnts i kallelsen till sammanträde eller inte har beretts. En förutsättning är alltid att ärendet är brådskande. Om ett ärende inte har nämnt i

kallelsen till sammanträde, men det har beretts kan fullmäktige med enkel majoritet ta upp det till behandling och avgörande. Om ett ärende inte har beretts, ska beslutet om att ta upp det till behandling vara enhälligt.

**96 §.** *Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut.* Kommunstyrelsen ansvarar för verkställandet av fullmäktiges beslut, och detta innefattar även tillsyn över lagligheten i besluten. Bestämmelserna motsvarar bestämmelserna i 56 § i den gällande lagen med undantag för att de tvister mellan kommunstyrelsen och fullmäktige som gäller tillsynen över lagligheten inte längre kan föras till förvaltningsdomstolen för separat avgörande.

Om det mellan fullmäktige och kommunstyrelsen uppkommer en tvist om ett besluts laglighet, ska ärendet i möjligaste mån avgöras inom kommunen t.ex. så att fullmäktige entledigar kommunstyrelsen, om kommunstyrelsen inte har fullmäktiges förtroende. Ärenden som gäller tillsyn över lagligheten har varit mycket ovanliga i förvaltningsdomstolen, vilket även talar för en lagändring.

**97 §.** *Jäv.* Paragrafens bestämmelser om jäv motsvarar i stor utsträckning 52 § i den gällande lagen. Det föreskrivs särskilt om grunderna för när en fullmäktigeledamot är jävig i fullmäktige och om jäv för kommunens andra förtroendevalda, revisorer samt kommunens anställda. Genom bestämmelserna om jäv strävar man efter att trygga en opartisk behandling och ett opartiskt beslutsfattande. Med jäv avses att en person står i ett sådant förhållande till ett ärende eller parterna att det kan äventyra hans eller hennes opartiskhet vid behandlingen av ett enskilt ärende.

Grunderna för när en fullmäktigeledamot är jävig i fullmäktige är fortfarande lindrigare än de grunder som tillämpas på andra förtroendevalda. En fullmäktigeledamot är i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt förvaltningslagen. På samma sätt som enligt de gällande bestämmelserna inverkar jäv på hela behandlingen av ett ärende. En fullmäktigeledamot som är jävig får således inte ta del i diskussionen som förs om ärendet. Därför räknas en fullmäktigeledamot inte som närvarande vid de ärenden som han eller hon är jävig i. Detta kan ha konsekvenser för beslutförheten för fullmäktiges sammanträde. Eftersom fullmäktiges sammanträde är offentligt, kan det dock inte förutsättas att en jävig ledamot lämnar sammanträdesrummet. När en fullmäktigeledamot tar del i beredningen av ett ärende eller är ledamot i ett annat organ, ska de bestämmelser om jäv som gäller organet i fråga tillämpas på ledamoten.

Enligt *2 mom.* gäller i fråga om jäv för andra förtroendevalda, revisorerna samt kommunens tjänsteinnehavare och arbetstagare i regel bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen.

I 3 och 4 mom. finns det dock sådana undantag från bestämmelserna i förvaltningslagen som gäller kommunens verksamhet.

I *3 mom.* konstateras det på samma sätt som i de gällande bestämmelserna att ett anställningsförhållande till kommunen inte gör en förtroendevald, en tjänsteinnehavare eller en arbetstagare jävig i ett ärende där kommunen är part. Om en förtroendevald dock på grundval av sitt anställningsförhållande har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ärendet, är han eller hon jävig. Till exempel en byggnadsinspektör som är anställd hos kommunen ska kunna behandla även kommunens egna byggnadsprojekt, utan att han eller hon på grundval av sitt anställningsförhållande är jävig. Inte heller en förtroendevald som är en kommunal tjänsteinnehavare är jävig t.ex. när han eller hon i en nämnd behandlar ett ärende där kommunen är part. Jäv föreligger dock om en förtroendevald som tjänsteinnehavare har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ett ärende. Detta innebär främst att personen har berett ärendet och har kunnat påverka beredningen. Ett ärende kan alltså inte behandlas i egenskap av både tjänsteinnehavare och förtroendevald. Bestämmelsen tillämpas självklart endast i det fallet att parten är den kommun vars myndighet behandlar ärendet. Om en annan kommun är part, är en person som är anställd hos den kommunen jävig på samma grunder som de som är anställda hos andra samfund.

Undantaget för s.k. samfundsjäv enligt *4 mom.* gäller inte längre samfund som hör till en kommunkoncern eller stiftelser. Enligt den gällande lagen har förtroendevalda, tjänsteinnehavare och arbetstagare kunnat delta i behandlingen av ärenden som gäller ett samfund som hör till en kommunkoncern, en stiftelse, en samkommun eller ett affärsverk, förutom om kommunens och den ovannämnda aktörens intressen står i strid med varandra. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att en person alltid är jävig när ärenden som gäller ett samfund som hör till en kommunkoncern eller en stiftelse behandlas. Genom ändringen förtydligas ägarstyrningen och tillsynen så att en person inte kan utöva tillsyn över eller styra ett samfund eller en stiftelse för vars verksamhet personen ansvarar. Det gällande undantaget för samfundsjäv tillämpas dock fortfarande i fråga om dem som hör till direktionen för ett kommunalt affärsverk eller till en samkommuns samkommunstyrelse. Ett kommunalt affärsverk är inte på samma sätt som ett statligt affärsverk en separat juridisk person, utan utgör en del av kommunens organisation. Ledamöterna av en samkommuns samkommunstyrelse är däremot förtroendevalda i samkommunens medlemskommun, och därför är deras ställning och ansvar inte jämförbara med t.ex. ställningen för styrelseledamöterna i ett aktiebolag.

Enligt *5 mom.* har en person själv huvudansvar för att meddela att han eller hon är jävig och för beaktandet av detta faktum. Om en person vet att han eller hon är jävig eller är osäker på om han eller hon är jävig, ska personen själv meddela om saken. I oklara fall är det bättre att en jävig person inte behandlar ett ärende. Inom rättspraxis har det av hävd ansetts att ett beslut inte har kommit till i oriktig ordning, om en person i en oklar situation själv drar sig ur behandlingen av ärendet.

En person är på samma sätt som enligt 32 § 2 mom. i den gällande lagen fortfarande skyldig att på begäran av organet lägga fram en redogörelse för omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är jävig. Bedömningen av jäv för förtroendevalda förutsätter att det organ som beslutar om ärendet har behövliga uppgifter om det. De förtroendevalda lägger vanligen på eget initiativ fram en redogörelse för omständigheter som kan påverka bedömningen. Det förekommer dock fall där uppgifter inte finns tillgängliga eller det finns anledning att ifrågasätta deras tillräcklighet. Beslut om att en redogörelse ska läggas fram fattas av det organ som ska bedöma om jäv föreligger. Begäran om en redogörelse kan gälla endast de omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om en förtroendevald är jävig.

**98 §.** *Sätten att fatta beslut i organ.* I paragrafen föreslås det att vid sidan av traditionella sammanträden som hålls på en sammanträdesplats ska även elektroniskt sammanträde och elektroniskt beslutsförfarande före sammanträdet möjliggöras som nya former av beslutsfattande.

I *1 mom.* föreskrivs det om på vilket sätt beslut i ärenden som hör till ett organ kan fattas. Organet kan behandla ett ärende vid sitt sammanträde, dvs. ett s.k. ordinarie sammanträde som ordnas på en sammanträdesplats, eller alternativt hålla sammanträde i en elektronisk miljö (elektroniskt sammanträde). Med elektroniskt sammanträde avses ett sammanträde i en elektronisk miljö, i vilket deltagarna deltar via en elektronisk förbindelse från en plats som de själva väljer. Närmare bestämmelser om elektroniskt sammanträde finns i 99 §.

I momentet finns det utöver detta även bestämmelser om en ny möjlighet att fatta beslut på elektronisk väg före sammanträdet (elektroniskt beslutsförfarande). Med elektroniskt beslutsförfarande avses beslutsfattande som är oberoende av tid och plats och sker före ett organs sammanträde. Närmare bestämmelser om elektroniskt beslutsförfarande finns i 100 §.

Enligt *2 mom.* ska kommunen vid elektroniska sammanträden och i elektroniskt beslutsförfarande sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Vid beaktandet av informationssäkerheten ska kommunen fästa uppmärksamhet vid behandlingen av sekretessbelagda uppgifter. I laglighetsövervakarnas avgöranden (1.12.2011

AOK 1840/1/2010, 24.3.2011 EOA 3438/4/09) har det konstaterats att en vanlig e-postförbindelse inte kan anses vara tillräckligt informationssäker för förmedling av meddelanden med sekretessbelagda uppgifter. Vid ett elektroniskt sammanträde eller i elektroniskt beslutsförfarande kan man således inte sända dokument eller föra diskussioner som innehåller sekretessbelagda ärenden via andra än skyddade datakommunikationsförbindelser.

Kommunen ska vid användningen av elektroniska sammanträden beakta t.ex. när och hur man behandlar ärenden som kräver konfidentialitet (stängt möte) eller är sekretessbelagda. I dessa fall ska kommunen dra upp riktlinjer för t.ex. från hurdana platser ledamöterna i ett organ kan delta i sammanträden och se till att sekretessbelagda eller konfidentiella uppgifter inte är tillgängliga för utomstående.

I ett elektroniskt beslutsförfarande ska ledamöterna i ett organ kunna identifieras på ett tillförlitligt sätt på det sätt som bestäms i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009). Det informationssystem som används ska vara slutet och de datakommunikationsförbindelser som används ska vara skyddade på ett tillförlitligt sätt. Dessutom ska kommunen beakta t.ex. frågor i anslutning till informationssäkerheten för de servrar som används.

**99 §.** *Elektroniskt sammanträde.* I paragrafen föreskrivs det om förutsättningarna för elektroniskt sammanträde. Vid elektroniskt sammanträde frångår man principen att ordförande och sekreteraren ska vara närvarande på sammanträdesplatsen. De personer som deltar i sammanträdet kan delta från inbördes olika platser. Ett elektroniskt sammanträde kan ordnas t.ex. via ett informationssystem som lämpar sig för detta eller en videokonferensförbindelse. Vid ett elektroniskt sammanträde ska man i övrigt förfara i enlighet med beslutsförfarandena för ett ordinarie (fysiskt) sammanträde.

I fråga om elektroniska sammanträden ska det beaktas att vid ett organs offentliga sammanträden ska allmänheten har möjlighet att följa sammanträdet på det sätt som bestäms i 101 § om sammanträdens offentlighet.

Enligt paragrafen ska personer som konstateras vara närvarande vid ett elektroniskt sammanträde på lika villkor stå i bild- och ljudförbindelse med varandra. Att personerna på lika villkor står i bild- och ljudförbindelse med varandra kan med tanke på beslutsfattandet i ett kommunalt organ anses nödvändigt och det tryggar verksamhetsförutsättningarna för beslutsfattandet i organet, eftersom personerna som deltar i sammanträdet således ”ansikte mot ansikte” kan diskutera ärendena som det ska fattas beslut om.

**100 §.** *Elektroniskt beslutsförfarande.* I paragrafen föreskrivs det om förutsättningarna för elektroniskt beslutsförfarande. I elektroniskt beslutsförfarande kan en del av ärendena som ska tas upp vid ett organs sammanträde behandlas elektroniskt före organets egentliga sammanträde. Vilka ärenden som kan behandlas i elektroniskt beslutsförfarande ska avgöras av kommunen. Elektroniskt beslutsfattande är i regel avsett för behandling av s.k. rutinmässiga ärenden.

Det elektroniska beslutsfattande som avses i paragrafen kräver t.ex. att ett lämpligt informationssystem eller en annan datateknisk lösning används. Dessa lösningar kan vara t.ex. slutna informationssystem som respektive ledamot i ett organ tillförlitligt kan logga in i t.ex. via ett allmänt datanät.

I *1 mom.* föreskrivs det om att med undantag för fullmäktiges och andra organs offentliga sammanträden kan ett organ fatta beslut i ett slutet elektroniskt beslutsförfarande. Ett organ kan således använda ett elektroniskt beslutsförfarande för beslutsfattande som sker före sammanträdet. I paragrafen tas det inte ställning till hur mycket före sammanträdet beslutsfattandet ska ske, utan detta ska avgöras av kommunen. Eftersom elektroniskt beslutsfattande inte är öppet eller offentligt, kan det dock inte användas vid sammanträden som är offentliga. Fullmäktiges sammanträden är i princip offentliga och deras sammanträdesplats ska vara sådan att offentlighet i praktiken är möjlig. Därför omfattar paragrafens tillämpningsområde inte fullmäktiges sammanträden.

Enligt *2 mom.* ska de ärenden som ska behandlas i elektroniskt beslutsförande specificeras i kallelsen till sammanträdet och det

ska nämnas före vilken tidpunkt ett ärende kan behandlas i elektroniskt beslutsförfarande. I elektroniskt beslutsförande ska det i kallelsen till sammanträde alltså anges en viss tidpunkt inom vilken ledamöterna i organet kan logga in och uttrycka sin åsikt om ärendet som ska behandlas. Behandlingen av ett ärende och uttryckandet av åsikter sker t.ex. i ett slutet elektroniskt system för beslutsfattande där det för varje ärende som ska behandlas ska finnas alternativ som är så enkla som möjligt (t.ex. "godkänner", ”underkänner” och ”blank” eller ”ja”, ”nej” och ”blank”). Uttryckandet av åsikter ska vara öppet så att alla ledamöter i organet kan se de andras åsikter. Ett ärende är behandlat när alla ledamöter i organet har uttryckt sin åsikt i ärendet och den tid som reserverats för beslutsfattandet har löpt ut.

I momentet bestäms det dessutom att ett ärende ska behandlas vid det ordinarie sammanträdet om en ledamot kräver det. På så sätt säkerställer man att det vid sammanträdet är möjligt att före beslutsfattandet diskutera även ärenden som omfattas av elektroniskt beslutsfattande. I det elektroniska systemet för beslutsfattande ska det således utöver de ovan beskrivna alternativen även finnas möjlighet att överföra behandlingen av ett ärende till organets sammanträde. I situationer där en ledamot i organet har utnyttjat denna möjlighet upphör behandlingen av ärendet, och information om att ärendet ska behandlas vid sammanträdet ska för alla ledamöter i organet synas i systemet. Förfarandet är detsamma i situationer där någon av ledamöterna i organet har förslag till ändring av ärendet som behandlas.

Ett ärende ska däremot automatiskt behandlas vid sammanträdet, om en ledamot i organet har avstått från att uttrycka sin åsikt inom den tidsfrist som fastställts för ärendet i kallelsen till sammanträde. På detta sätt säkerställer man att alla ledamöter i organet har möjlighet att uttrycka sin åsikt i ärendet som ska behandlas.

Enligt *3 mom.* kan beslut som fattats i elektroniskt beslutsförfarande justeras före sammanträdet. I regel justeras beslut som fattats i elektroniskt beslutsförfarande på normalt sätt vid nästa sammanträde, men enligt momentet kan beslut justeras redan före sammanträdet. Beslut som fattats i elektroniskt beslutsfattande kan justeras t.ex. i samma slutna informationssystem där de har fattats eller i övrigt elektroniskt på samma sätt som vid justering av ordinarie protokoll.

**101 §.** *Sammanträdets offentlighet.* I paragrafen föreskrivs det om offentlighet för kommunens organs sammanträden på samma sätt som i 57 § i den gällande lagen. Fullmäktiges sammanträden är i regel offentliga, medan andra organs sammanträden i regel är slutna. Allmänheten ska ges möjlighet att kunna följa fullmäktiges sammanträden. Ordföranden får undantagsvis begränsa möjligheten att följa ett offentligt sammanträde, om t.ex. alla som är intresserade inte ryms in i sammanträdesrummet. Fullmäktige kan även besluta om sluten behandling av ett ärende. Det ska alltid finnas en särskild orsak för en sluten behandling. Till exempel för att trygga kommunens intressen vid anskaffning eller företagsaffärer kan det krävas en sluten behandling. Även i detta fall är beslut alltid offentliga. Om fullmäktige undantagsvis behandlar sekretessbelagda ärenden, får behandlingen inte vara offentlig. Sekretess i fråga om handlingar eller uppgifter kan basera sig endast på en uttrycklig bestämmelse i lag.

Enligt *3 mom.* är andra organs än fullmäktiges sammanträden offentliga endast om organet så beslutar och det vid sammanträdet inte behandlas ärenden eller handlingar som är sekretessbelagda enligt lag. Bestämmelsen gäller alla kommunens organ med undantag för fullmäktige. Ett organ för själv besluta om huruvida ett sammanträde ska vara offentligt eller ett ärende ska behandlas offentligt. Öppenheten i förvaltningen kan accentueras genom att ett offentligt sammanträde eller en offentlig behandling av ett ärende alltid ordnas när ett ärende väcker stort intresse bland allmänheten. Vid organens slutna sammanträden får allmänheten eller andra obehöriga inte närvara. Utöver ledamöterna får vid ett sammanträde närvara även personer som har en uppgift vid sammanträdet eller som är berättigade att närvara med stöd av en bestämmelse i förvaltningsstadgan eller ett organs beslut. De diskussioner som förts

vid ett slutet sammanträde är sekretessbelagda. Uppgifter om dessa får inte utan tillstånd av organet ges till utomstående.

I *4 mom.* föreskrivs det om organens offentliga sammanträden när någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg. Momentet ersätter den gällande lagens bestämmelse om offentliga sammanträden som man får delta i med hjälp av videokonferensförbindelse. Enligt momentet ska allmänheten kunna följa organens offentliga sammanträden också till de delar någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg.

**102 §.** *Ledningen av sammanträden och anföranden.* I 15 a § i den gällande kommunallagen finns bestämmelser om ledningen av sammanträden och ledamöternas anföranden vid fullmäktiges sammanträden. Motsvarande bestämmelser tas nu in i den föreslagna paragrafen så att den gäller alla kommunens organ. Vid varje sammanträde är ordförande skyldig att leda behandlingen av ärenden och ansvara för ordningen. Ordförande har i sista hand rätt att avbryta eller avsluta sammanträdet.

I *2 mom.* föreskrivs det om yttranderätt för en ledamot i ett organ och ordförandes rätt att ingripa i anförandena.

**103 §.** *Beslutförhet.* I paragrafen föreskrivs det separat om beslutförhet för fullmäktiges sammanträde och för andra organs sammanträde på samma sätt som i 58 § i den gällande lagen. En person ska betraktas som närvarande när han eller hon på ett sammanträde tar del i behandlingen av ett ärende antingen på plats eller på elektronisk väg. Ledamöter som är jäviga kan inte beaktas vid fastställandet av beslutförheten, eftersom en jävig person inte kan delta i behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen i 3 mom. om deltagande i sammanträden på elektronisk väg ersätter bestämmelsen i den gällande lagen om deltagande i sammanträden med hjälp av en videokonferensförbindelse. I paragrafen föreslås det också att man frångår kravet på att ordföranden och sekreteraren ska vara närvarande på sammanträdesplatsen. Det ska också vara möjligt för dem att delta i ett sammanträde på elektronisk väg.

**104 §.** *Omröstning.* I paragrafen föreskrivs det i överensstämmelse med 59 § i den gällande lagen om förfarandet vid omröstning. Det har ansetts nödvändigt att fortfarande stadga om grunderna för omröstning i lag.

I föredragningslistan, som innehåller resultaten av beredningen, redogörs i allmänhet för de ärenden som skall behandlas vid sammanträdet. På grundval av beredningen gör föredraganden eller i fullmäktige kommunstyrelsen upp ett beslutsförslag, som vanligen också är inskrivet i föredragningslistan. Föredragandens beslutsförslag utgör grund för behandlingen. Detta grundförslag kräver inget särskilt understöd för att komma med till omröstning tillsammans med ett förslag som organets medlemmar gjort och som vunnit understöd. Ett förslag från organets medlemmar som inte vunnit understöd förfaller. Om inga motförslag framställts eller om förslaget förfaller, skall ordföranden konstatera att ett enhälligt beslut har fattats.

Om det behövs omröstning om en sak, skall ordföranden konstatera vilka beslut som förfallit och vilka förslag som upptas till omröstning. Organet skall på ordförandens framställning godkänna omröstningssättet och, om flera omröstningar skall förrättas, omröstningsförfarandet. Med omröstningssätt avses det sätt på vilket omröstningen förrättas. Det säkraste sättet att förrätta omröstningen, om omröstningsapparat inte används, är genom namnupprop, varvid var och en som deltar i omröstningen uppger sin ståndpunkt när han hör sitt namn. Med omröstningsförfarande avses den ordning i vilken förslagen ställs mot varandra vid omröstningen. Omröstningen förrättas med iakttagande av parlamentariskt röstsätt. Två beslutsförslag gällande samma sak ställs mot varandra och det vinnande förslaget ställs igen mot följande beslutsförslag. I allmänhet står föredragandens beslutsförslag, dvs. grundförslaget, eller ett förslag som innebär att ärendet helt förkastas sist i omröstningen mot det förslag som vunnit över de andra förslagen. Vid parlamentariskt omröstningssätt framställs omröstningspropositionen så att svaret "ja" eller "nej" uttrycker ståndpunkten till förslaget.

Omröstningen skall alltid förrättas öppet. Som beslut gäller det förslag som har fått flest röster. Då rösterna faller lika, avgör ord-

förandens röst beslutet. I allmänhet har medlemmarna i ett organ också möjlighet att rösta "blankt". Ordföranden är dock skyldig att ta ställning till saken, ifall hans röst avgör organets beslut.

I vissa saker som stadgas i lagen förutsätter ett beslut kvalificerad majoritet eller enhällighet (44 och 96 §).

Närmare bestämmelser om hur omröstningar skall förrättas kan ingå i kommunens förvaltningsstadga.

**105 §.** *Val.* I paragrafen föreskrivs det på samma sätt som i 60 § i den gällande lagen om förfarandet vid förrättande av val. När det är fråga om personval används benämningen val för beslutsformen. Det kan vara fråga om att välja en eller flera personer till ett kommunalt förtroendeuppdrag eller t.ex. till kommunens företrädare i ett privaträttsligt samfund eller val av en kommunal tjänsteinnehavare. För att val skall förrättas förutsätts att valet av personen eller personerna i fråga har uppdragits åt organet.

Ett personval kan vara enhälligt och då behöver man inte alls tillgripa någon egentlig valförrättning. Val kan förrättas antingen som majoritetsval eller proportionella val. Utgångspunkten skall vara majoritetsval om vilket stadgas i 1 mom. Vid majoritetsval blir den eller de som har fått flest röster utsedda. Om flera än en skall väljas, har vid majoritetsval var och en som deltar i valet lika många röster som det antal personer som skall väljas.

Vid val av kommunala tjänsteinnehavare skall valsättet alltid vara majoritetsval, eftersom det vid personalval alltid skall väljas endast en person. Proportionella val kommer i fråga endast om flera än en skall väljas. Om val av kommundirektör stadgas särskilt i 41 § 2 mom.

I 2 mom. stadgas om förutsättningarna för förrättande av proportionella val. Proportionella val förutsätter att flera än en, dvs. minst två, skall väljas. Proportionellt valsätt skall iakttas, om det begärs av så många av dem som deltar i valet att de i proportionella val tillsammans kunde få minst en av sina kandidater valda. Detta kan man räkna ut med den formel som föreslås i paragrafen. Om t.ex. antalet närvarande ledamöter i organet är 55 och sex skall väljas, delas 55 med sju (6+1), varvid kvoten blir ungefär 7,8. Detta avrundas till närmaste högre hela tal (8), varvid man har det antal som räcker till för att proportionella val skall förrättas.

Om val av ersättare i organen stadgas i 3 mom. Om ersättarna är personliga måste också vid majoritetsval kandidaterna godkännas före valet.

Proportionella val baserar sig alltid på att kandidater uppställs på förhand. Vid proportionella val skall i tillämpliga delar iakttas vad som stadgas om kommunalval. Vid behov kan fullmäktige på samma sätt som nu utfärda närmare bestämmelser om proportionella val.

Proportionella val skall alltid förrättas med slutna sedlar. Utgångspunkten är att majoritetsval skall vara öppna, men om det påyrkas kan även de förrättas med slutna sedlar. Då räcker det med att en ledamot kräver slutet val.

Ordalydelsen i 5 mom. ändras så att den motsvarar vad som bestäms om elektroniskt sammanträde i 98 och 99 §, och samtidigt stryks från momentet som onödiga de förutsättningar för användning av videokonferensförbindelser som avses i 60 § 5 mom. i den gällande lagen.

**106 §.** *Avvikande mening.* I paragrafen föreskrivs det på samma sätt som i 61 § i den gällande lagen om förfarandet vid och rättsverkningarna av anmälande av avvikande mening.

Av en ledamot som deltagit i organets beslutsfattande förutsätts att han under ärendets behandling klart har uttryckt att han är av annan mening beträffande beslutet. Rätt att reservera sig har uttryckligen den som framställt ett motförslag eller röstat mot beslutet. Föredraganden har rätt att reservera sig endast om beslutet avviker från hans beslutsförslag i ärendet.

Avvikande mening skall anmälas omedelbart efter att beslutet har fattats. Senare är det inte längre möjligt att reservera sig. Till en reservation som gjorts i tid skall det vara möjligt att foga skriftliga motiveringar ända tills protokollet justeras.

Den som reserverat sig befrias från det juridiska ansvar som beslutet medför. För före-

draganden är avvikande mening den enda möjligheten att bli befriad från ansvaret, om han inte också är medlem i organet och har röstat mot beslutet. För en ledamot i ett organ räcker det med att hans röstningsbeteende framgår av organets protokoll. Om han enligt protokollet inte har röstat för det förslag som blivit beslut, har han inte heller varit ansvarig för det beslut som organets majoritet har fattat. Att en ledamot i organet anmält avvikande mening är av betydelse med tanke på det juridiska ansvaret dels i slutna val, dels när ledamoten har framställt ett förslag som förfallit i brist på understöd. I den sistnämnda situationen är organets beslut formellt enhälligt.

**107 §.** *Protokoll.* I paragrafen föreskrivs det om organs och andra beslutsfattares beslutshandlingar som även i fortsättningen kallas protokoll. I fråga om beslut som fattas av förtroendevalda och tjänsteinnehavare kan man på grund av beslutets natur även låta bli att föra protokoll. Detta är möjligt i det närmaste endast om det över beslutet förs eller upprättas något annat dokument som beslutet framgår av. Närmare bestämmelser om krav på protokoll ska tas in i förvaltningsstadgan.

Till följd av de elektroniska förfarandena utvidgas begreppet protokoll så att med protokoll avses inte enbart traditionella fysiska protokoll, utan även en samling av beslut som fattats vid elektroniskt beslutsfattande. Protokollets form kan alltså variera enligt den tekniska genomförandemetoden. Besluten i ett protokoll kan även finnas i strukturerad form som möjliggör fortsatt användning av dem (s.k. öppna data). Även i detta fall ska kommunerna sörja för frågor i anslutning till informationssäkerheten.

Protokoll arkiveras i enlighet med lagstiftningen om arkiv, och bestämmelsen i kommunallagen avviker inte från skyldigheterna enligt arkivlagen.

**108 §.** *Kommunala tillkännagivanden.* I paragrafen frångår man i fråga om kommunala tillkännagivanden efterlevnaden av lagstiftningen om offentliga kungörelser. Trots detta ska kommunen när den gör tillkännagivanden kända beakta att det i speciallagstiftningen ännu finns förpliktelser som gäller användning av anslagstavlan för offentliga kungörelser och i fråga om vilka lagstiftningen i fråga ska iakttas.

Enligt *1 mom.* ska kommunala tillkännagivanden offentliggöras i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna, samt vid behov på något annat sätt som kommunen har fattat beslut om. Som ett annat sätt som avses i paragrafen kan även i fortsättningen anses t.ex. att tillkännagivanden offentliggörs i av kommunen valda annonstidningar. När kommunala tillkännagivanden offentliggörs ska sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen beaktas.

Enligt *2 mom.* ska kommunens tillkännagivanden finnas i det allmänna datanätet i 14 dygn, om inte något annat följer av sakens natur. På så sätt säkerställs det att kommunens tillkännagivande finns till påseende i det allmänna datanätet minst lika länge som allmänna anslag som det föreskrivs om i lagen om offentliga kungörelser. Den tid för tillkännagivanden som anges i momentet ska iakttas, om inte något annat följer av tillkännagivandets sakinnehåll eller något annat bestäms i tillkännagivandet. I tvåspråkiga kommuner ska bestämmelserna i språklagen beaktas vid tillkännagivanden. Personuppgifter i ett tillkännagivande ska avföras ur datanätet när tidsfristen för tillkännagivandet har löpt ut. Behandlingen av personuppgifter och avförandet av uppgifterna ur det allmänna datanätet behandlas närmare i motiveringen till 140 §.

**109 §.** *Tillgång till information i det allmänna datanätet.* Enligt paragrafen är kommunen skyldig att i det allmänna datanätet offentliggöra väsentlig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ledning och verksamhet, och samarbete mellan kommunerna samt om kommunkoncernen. Bestämmelser om att lägga ut information på det allmänna datanätet finns även i 29 § när det gäller information om beredning av beslutsfattande, i 108 § när det gäller kommunala tillkännagivanden och i 140 § när det gäller delgivning av beslut till kommunmedlemmar.

Kommunen ska se till att invånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster får information i det allmänna datanätet även om de tjänster som kommunen ansvarar för att ord-

na, men som kommunen inte själv producerar. I paragrafen anges dessutom i en förteckning med tio punkter vilken annan information det åtminstone ska finnas i det allmänna datanätet. Med avtal som gäller samarbetet mellan kommunerna avses de avtal som avses i 8 kap. En del av informationen ska uppdateras årligen, så som budgeten och ekonomiplanen, bokslutet och utvärderingsberättelsen, eftersom de senaste handlingarna alltid ska finnas i datanätet. Kommunen ska även se till att kommuninvånarna har tillgång till det allmänna datanätet, t.ex. i bibliotek.

13 kap. **Kommunens ekonomi**

**110 §.** *Budget och ekonomiplan.* De föreslagna bestämmelserna om budget och ekonomiplan motsvarar i stor utsträckning de gällande bestämmelserna, men det har tagits in kompletteringar som gäller kommunkoncerner och kommunala affärsverk samt kommunstrategins koppling till ekonomiplaneringen.

I *1 mom.* föreskrivs det om godkännande av budget och ekonomiplan samt planperiod. Fullmäktige ska före utgången av året godkänna en budget för det följande kalenderåret med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (planperiod). Budgetåret är planperiodens första år.

I kommunallagen har man betonat betydelsen av strategisk planering i kommunen och att hela kommunkoncernen beaktas såväl i kommunstrategin som i budgeten och ekonomiplanen. Enligt *2 mom.* godkänns i budgeten och ekonomiplanen målen för både kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi så att kommunstrategin genomförs i budgeten och ekonomiplanen, och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I budgeten godkänner fullmäktige bindande mål för budgetårets verksamhet och ekonomi. Budgeten är juridiskt bindande, men ekonomiplanen är endast riktgivande till övriga delar än i fråga om de åtgärder som föreslagits för att täcka ett underskott.

I *3 mom.* föreskrivs det om att ekonomin ska vara i balans och skyldigheten att täcka ett underskott. Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. Skyldigheten att täcka ett underskott är bunden till det underskott som bokslutet visar och det ska täckas senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Täckande av underskottet kan inte längre i ekonomiplanen överföras från ett år till ett annat, vilket har varit möjligt enligt den gällande lagen. I ekonomiplanen ska det beslutas om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. Ett separat långsiktigt åtgärdsprogram krävs således inte längre. I en kommun av detta slag måste ekonomiplanen göras upp för minst fyra år, dvs. den period inom vilken ett underskott ska täckas, efter det bokslut som uppvisar underskott.

Om underskotten i balansräkningen har täckts snabbare än fyra år, innebär ett bokslut som visar överskott och genom vilket underskotten kan täckas att perioden avbryts. Eventuella underskott under följande räkenskapsperioder inleder en ny period och skyldighet att göra upp ett åtgärdsprogram.

I *4 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i nuläget att budgeten ska innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter. Budgeten ska även innehålla en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas. Bestämmelsen motsvarar den gällande bestämmelsen om budgetens struktur, med den kompletteringen att samma struktur iakttas även i ekonomiplanen. Budgeten och ekonomiplanen består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Kompletteringen som gäller ekonomiplanens struktur preciserar endast ett förfarande som används redan i nuläget, eftersom man enligt 1 mom. i denna paragraf ska förfara på detta sätt. I Finlands Kommunförbunds rekommendationer om kommunens och samkommunens budget och ekonomiplan (den senaste från 2011) har det rekommenderats att en sådan struktur används i

både budgeten och ekonomiplanen. Samma struktur iakttas även i den tablå över budgetutfallet som finns i bokslutet.

En bestämmelse om att budgeten är en bindande anvisning för verksamheten och ekonomin finns i *5 mom.*, liksom i nuläget. Budgeten ska iakttas i kommunens verksamhet och ekonomi.

I *6 mom.* finns en ny bestämmelse om att skyldigheten enligt 3 mom. att täcka underskott tillämpas också på samkommuner.

**111 §.** *Beslut om skatter.* I kommunallagen föreskrivs det på samma sätt som i den gällande kommunallagen om beslutsfattande om skatter. Senast i samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige fatta beslut om kommunens inkomstskattesats, om fastighetsskatteprocentsatser samt om grunderna för övriga skatter.

**112 §.** *Bokföring.* I kommunallagen föreskrivs det på samma sätt som i den gällande kommunallagen om kommunens bokföring. I fråga om kommunens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut gäller utöver denna lag i tillämpliga delar bokföringslagen (1336/1997). Bokföringsnämndens kommunsektion har även i fortsättningen befogenhet att meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 113—116 § i denna lag. Förfarandet har tillämpats sedan bokföringen och bokslutet för 1997 och det är i detta skede inte motiverat att ändra på det. I framtiden kan en eventuell EPSAS-reglering innebära behov av ändring, om den avviker från tillämpningen av den nationella bokföringslagen, men i detta skede finns det inte tillräckligt med information om detta. Det beräknas att sådana förfaranden i enlighet med EPSAS-kraven som inverkar på bokföringen börjar användas tidigast på 2020-talet.

Bokföringen för kommunens och samkommunens affärsverk är en del av kommunens och samkommunens bokföring, vilket innebär att kommunsektionens befogenhet att meddela anvisningar och avge utlåtanden även gäller dessa affärsverks bokföring. För samkommuner gäller enligt 64 § i tillämpliga delar bl.a. det som bestäms om kommuner i 9—16 kap. Bestämmelser om kommunens ekonomi finns i 13 kap. i denna lag, vilket innebär att bestämmelserna om kommunens ekonomi i tillämpliga delar tillämpas även på en affärsverkssamkommuns bokföring.

**113 §.** *Bokslut.* Bestämmelserna om bokslut motsvarar i huvudsak bestämmelserna i den gällande kommunallagen. I *1 mom.* föreskrivs det om räkenskapsperiod och tidtabellen för när bokslutet ska vara färdigt och godkännas. Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. Kommunstyrelsen ska upprätta ett bokslut före utgången av mars året efter räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning. Revisorerna ska granska bokslutet före utgången av maj. Efter revisionen ska kommunstyrelsen förelägga fullmäktige bokslutet. Det föreslås att tidtabellen för behandling av bokslutet tidigareläggs så att fullmäktige ska behandla bokslutet före utgången av juni. Behandlingstidtabellen ska enligt förslaget tidigareläggas på detta sätt, eftersom bokslutet enligt den gällande lagen endast ska föreläggas fullmäktige före utgången av juni, men bokslutet inte nödvändigtvis behöver godkännas inom juni månad.

Bestämmelser om bokslutets struktur finns i *2 mom.* Till bokslutet hör på samma sätt som i nuläget balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noter till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse. I fråga om bokslutsberäkningarna gäller följande: resultaträkningen och noterna till den ger information om resultatet av kommunens verksamhet, balansräkningen och noterna till den om den ekonomiska ställningen, finansieringsanalysen om finansieringen samt tablån över budgetutfallet och verksamhetsberättelsen om verksamheten. Närmare anvisningar om innehållet i bokslutet ges av bokföringsnämndens kommunsektion med stöd av bemyndigandet i 112 §.

Kravet på att bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter kvarstår oförändrat i *3 mom.* Bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet. De tilläggsupplysningar som behövs ska lämnas i noterna.

Bokslutet undertecknas enligt *4 mom.* på samma sätt som i nuläget av ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören eller borgmästaren.

I 19 § föreslås det bestämmelser om att kommunen för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsförutsättningar kan stödja verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Stödbeloppet till fullmäktigegrupperna ska uppges i kommunens bokslut. I 83 § som gäller arvoden och ersättningar till förtroendevalda föreslås det att kommunen med stöd av en fullmakt av den förtroendevalda får ta ut i 31 § 1 mom. 5 punkten i inkomstskattelagen (1535/1992) avsedda avgifter som tas ut på mötesarvoden för kommunala förtroendeuppdrag. Beloppet av de avgifter som tagits ut ska uppges i kommunens bokslut. I den paragraf om bokslut som är under behandling föreslås det inte att det föreskrivs särskilt om detta. Bokföringsnämndens kommunsektion meddelar anvisningar och avger utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 113—116 § i denna lag, vilket innebär att den även ger närmare anvisningar om hur stödbeloppet till fullmäktigegrupper och beloppet av avgifterna på förtroendevaldas mötesarvoden ska uppges i kommunens bokslut och/eller verksamhetsberättelse.

**114 §.** *Koncernbokslut.* I *1 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i nuläget om skyldigheten att upprätta ett koncernbokslut. En kommun som jämte dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern ska upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Det ska upprättas samma dag som kommunens bokslut. Koncernförhållandet baserar sig på bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen.

I *2 mom.* föreskrivs det på samma sätt som i nuläget om innehållet i koncernbokslutet. Koncernbokslutet ska innehålla koncernens resultaträkningar, balansräkningar och noterna till dessa samt en finansieringsanalys för koncernen.

I *3 mom.* tas det in en ny bestämmelse om att samkommunens bokslut sammanställs med medlemskommunens bokslut. Samkommunens bokslut sammanställs alltid med kommunens koncernbokslut oberoende av kommunens andel av samkommunens tillgångar och skyldigheter och hur kommunens rösträtt är begränsad genom avtal. I momentet föreslås det att en kommun som är medlem i en samkommun eller affärsverkssamkommun, trots att den inte har några dottersammanslutningar, till koncernbokslut upprättar en balansräkning och noter till den som motsvarar koncernbalansräkningen och noterna till den. Anvisningar om sammanställning av samkommunen med kommunens koncernbokslut finns i nuläget i bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning om upprättande av koncernbokslut för kommuner och samkommuner (2011), men det föreslås att bestämmelser om sammanställning av en samkommun tas in i lagen.

Enligt 112 § ska bokföringsnämndens kommunsektion meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 113—116 § i denna lag, och således även om upprättandet av koncernbokslut.

Undantaget i den gällande lagen enligt vilket koncernresultaträkning och finansieringsanalys för koncernen inte behöver upprättas till följd av dottersamfundens sammanräknade omsättning eller motsvarande avkastning eller förhållandet mellan dottersamfundens balansomslutning och det sammanräknade värdet av koncernbalansräkningen ska enligt förslaget inte tas in i lagen.

**115 §.** *Verksamhetsberättelse.* Enligt 113 § 2 mom. är verksamhetsberättelsen en del av bokslutet. Både bokslutet och verksamhetsberättelsen utgör metoder för att säkerställa att den som läser bokslutet får en riktig och tillräcklig bild av kommunens och samkommunens resultat och ekonomiska ställning. Bestämmelser om verksamhetsberättelsens innehåll finns i denna paragraf.

Enligt det föreslagna *1 mom.* ska det i verksamhetsberättelsen ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som i budgeten uppställts och godkänts av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. I verksamhetsberättelsen ska det liksom i nuläget också ingå uppgifter om sådana väsentliga omständigheter som gäller kommunens och kommunkoncernens ekonomi och som inte framgår av kommunens eller kommunkoncernens bokslutsberäkningar. Dessa omständigheter är åtmin-

stone en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna som dragits utifrån dem.

I *2 mom.* föreskrivs det om redogörelse för hur balanseringen av ekonomin utfallit. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, ska det i verksamhetsberättelsen redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt för den gällande ekonomiplanens tillräcklighet för balanseringen av ekonomin. Den egentliga balanseringen görs i ekonomiplanen (110 § 3 mom.). Det föreslås inte längre att det ska göras ett separat åtgärdsprogram för en period som är längre än planperioden, och således föreslås det inte heller att verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för huruvida dess utfall är tillräckligt.

I *3 mom.* föreslås det på samma sätt som i nuläget att kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen ska lägga fram förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat.

**116 §.** *Dottersammanslutningars och samkommuners informationsskyldighet.* Kommunens dottersammanslutningar och samkommuner ska lämna kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av kommunkoncernens verksamhet. Samkommunens informationsskyldighet har tagits in i paragrafen, eftersom samkommunerna sammanställs med kommunens koncernbokslut enligt samkommunsandel och för detta behöver kommunen tillräckliga uppgifter i tillräckligt god tid. Det föreslås att kommunen ska upprätta en balansräkning och noter till den som motsvarar koncernbalansräkningen också i det fallet att kommunen inte har några dottersammanslutningar och på den grunden inte är skyldig att upprätta ett komplett koncernbokslut. Samkommunen ska också med tanke på dessa situationer lämna de uppgifter som behövs för att en medlemskommun ska kunna upprätta en balansräkning och noter till den som motsvarar koncernbalansräkningen.

**117 §.** *Finansiering av en samkommun.* För finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt ska samkommunens medlemskommuner på samma sätt som i nuläget i grundavtalet komma överens om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

**118 §.** *Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Bestämmelser om förfarandet finns nu i lagen om statsandel för kommunal basservice och en förordning som utfärdats med stöd av nämnda lag. Det är motiverat att föreskriva om utvärderingsförfarandet i kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi, eftersom förfarandet har ett nära samband med styrningen av kommunens ekonomi.

Det föreslås att de gällande kriterierna för inledande av ett utvärderingsförfarande överförs till paragrafen med små justeringar. Kommunen kan även bli föremål för ett utvärderingsförfarande, om kommunen inte har täckt underskottet i balansräkningen inom den tidsfrist som anges i 110 § i lagen, dvs. senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Båda förutsättningarna för inledande av ett förfarande tillämpas parallellt och de kompletterar varandra.

Enligt *1 mom.* ska kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om de i paragrafen avsedda förutsättningar för utvärderingsförfarande i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning uppfylls. Momentet motsvarar gällande lagstiftning.

Enligt *2 mom.* kan kommunen bli föremål för ett utvärderingsförfarande, om kommunen inte har täckt underskottet i balansräkningen inom den tidsfrist som anges i 110 § i lagen, dvs. senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. En sådan bestämmelse finns inte i den gällande lagen. Oförmåga att täcka underskottet inom den föreskrivna tiden kan dock anses som ett tydligt tecken på kommu-

nens försvagade ekonomiska förutsättningar att klara av sina lagstadgade serviceskyldigheter. Finansministeriet beslutar om inledande av ett utvärderingsförfarande och dess omfattning. Ministeriet kan således enligt prövning besluta att inte inleda ett utvärderingsförfarande eller att det ska vara mindre ingående än i vanliga fall, om t.ex. det underskott som inte täckts anses vara så litet med tanke på kommunens ekonomiska bärkraft att det inte äventyrar servicen.

Enligt 2 mom. ska kommunen för att undvika ett utvärderingsförfarande täcka underskottet senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. I praktiken har kommunen således fem år att täcka underskottet. Åtgärder för att täcka underskottet kan börja vidtas under det år som följer efter det att bokslutet fastställdes och åtgärderna kan efter detta fortgå i fyra år. Om kommunen har täckt underskottet tidigare, ska den för att täcka ett nytt underskott återigen göra det inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes.

Vid beräkningen av det underskott som avses i 2 mom. används uppgifterna om primärkommunens ekonomi, inte kommunkoncernens.

I 148 § 1 mom. föreslås det bestämmelser om att skyldigheten att täcka ett underskott i balansräkningen inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för räkenskapsperioden 2015. Därför föreslås det i 3 mom. i nämnda paragraf bestämmelser om att även utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning på denna grund kan inledas för första gången till följd av underskott i balansräkningen för 2015, om underskottet inte är täckt senast räkenskapsåret 2020. På motsvarande sätt föreslås det i 148 § bestämmelser om att ifall underskottet i kommunens balansräkning är mer än 500 euro per invånare räkenskapsperioden 2015, kan ett utvärderingsförfarande inledas först om underskottet inte är täckt i bokslutet för 2022.

I *3 mom.* föreslås det att ett utvärderingsförfarande i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kunna inledas utifrån gränsvärden för ekonomiska nyckeltal. Bestämmelser om gränsvärdena ska i sin helhet ingå i lagen och de motsvarar i huvudsak de gällande gränsvärdena.

Enligt 3 mom. kan ett utvärderingsförfarande inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare. Ett utvärderingsförfarande kan inledas redan på denna grund. Ett utvärderingsförfarande kan dessutom inledas om alla de fyra i momentet avsedda ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd uppfyller de föreskrivna gränsvärdena. Dessa har samband med att kommunkoncernens årsbidrag är negativt, storleken på kommunens inkomstskattesats jämfört med genomsnittet i landet, lånebeloppet per invånare i kommunkoncernen jämfört med genomsnittet i landet och kommunkoncernens relativa skuldsättning. De sistnämnda grunderna motsvarar gällande lagstiftning med den skillnaden att kommunens inkomstskattesats i stället för den nuvarande 0,5 procentenheten ska vara en procentenhet högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner. I nyckeltalen görs bedömningen av skuldsättningen dessutom med avvikelse från nuläget inte längre utifrån soliditeten. Ändringarna motiveras till denna del med att skillnaden på 0,5 procentenheter i inkomstskattesatsen inte längre skiljer åt kommuner i tillräcklig grad och att bedömningen av skuldbeloppet i euro per invånare och som relativ skuldsättning kan anses tillräcklig.

De föreslagna kriterierna för att inleda ett utvärderingsförfarande är mekaniska och de tillämpas på samma sätt på alla kommuner. Kriterierna beaktar inte de många olika kommunspecifika faktorer som ligger till grund för uppfyllande av dem. I lagstiftningen är det dock inte möjligt att beakta alla särskilda faktorer som påverkar enskilda kommuners ekonomiska ställning. Dessa faktorer kan beaktas när finansministeriet beslutar om att ett utvärderingsförfarande ska inledas och

i de förslag till åtgärder som läggs fram till följd av utvärderingen. När beslut om att en utvärdering ska inledas fattas på basis av ett annat underskott än ett underskott i balansräkningen ska alla fyra utvärderingskriterier uppfyllas samtidigt. Problem i anslutning till att ett enskilt kriterium uppfylls i enstaka fall leder således inte till ett utvärderingsförfarande.

De i 3 mom. avsedda ekonomiska nyckeltalen som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering och som leder till ett utvärderingsförfarande fastställs med avvikelse från nuläget utifrån uppgifter om ekonomin på koncernnivå. Detta ger en mer tillförlitlig bild av kommunens ekonomi som helhet.

Uppgifter om kommunkoncernens bokslut samlas i nuläget in endast i fråga om balansräkningen. I samband med Kommuninformationsprogrammet planeras det även att uppgifter om koncernresultaträkningen och finansieringsanalysen ska samlas in från och med 2015. Det föreslås därför i 148 § 4 mom. att man 2017 i utvärderingsförfarandet övergår till nyckeltal för kommunkoncernen, då statistikuppgifter för 2015 och 2016 finns tillgängliga. På utvärderingsförfarandet tillämpas 2015 och 2016 i sin helhet de gällande nyckeltal för primärkommunerna som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice och den förordning som utfärdats med stöd av nämnda lag.

Enligt *4 mom.* ska nyckeltalen som utgör grund för utvärderingsförfarandet räknas ut utgående från de uppgifter som Statistikcentralen tillhandahåller och de inkomstskattesatser som kommunerna fastställt.

I *5 mom.* föreslås bestämmelser om hur staten och en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska utreda kommunens möjligheter att trygga sina invånare den lagstadgade servicen. Utredningen görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Enligt *6 mom.* ska kommunfullmäktige behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut vid behov om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen, t.ex. om sammanslagning av en kommun som omfattas av ett utvärderingsförfarande med en annan kommun.

I 16 a § i kommunstrukturlagen föreskrivs det om en särskild kommunindelningsutredning för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Vid denna utredning ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning. Statsrådet kan på förslag av kommunindelningsutredaren besluta om ändring av kommunindelningen i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen. En förutsättning för beslutet är att ändringen av kommunindelningen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och att de förutsättningar för en ändring av kommunindelningen som avses i kommunstrukturlagen uppfylls.

Det förfarande som föreslås i 5 och 6 mom. motsvarar gällande lagstiftning.

**119 §.** *Utvärderingsförfarandet i en samkommun.* I paragrafen föreskrivs det om ett sådant förfarande i en samkommun som motsvarar utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Motsvarande bestämmelse finns inte i den gällande lagstiftningen. Paragrafen har samband med det föreslagna 110 § 6 mom. enligt vilket även en samkommun med avvikelse från nuläget i fortsättningen är skyldig att på samma sätt som kommunerna täcka ett underskott i balansräkningen inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes.

I samkommunerna avviker utvärderingsförfarandet från det utvärderingsförfarande som iakttas i kommunerna. Enligt 1 mom. i förslaget till paragraf görs bedömningen av om ett utvärderingsförfarande ska inledas i en samkommun enbart utifrån underskottet i balansräkningen, eftersom en skattesats inte kan fastställas för en samkommun och det är svårt att beräkna nyckeltalen per invånare på grund av att befolkningsunderlaget i samkommunerna varierar. I 148 § 5 mom. i lagförslaget föreslås bestämmelser som motsvarar vad som föreslås i fråga om primärkommunerna när det gäller övergångsperioden för utvärderingsförfarandet i en samkommun, om samkommunen inte har täckt underskottet inom den föreskrivna tiden. Utvärderingsförfarandet i en samkommun ska första gången tillämpas på underskott i balansräkningen för 2015, om samkommunens underskott inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020.

Det är inte ändamålsenligt att i samkommuner som består av flera medlemskommuner bilda en utvärderingsgrupp som ansvarar för kommunernas kriskommunförfarande och som har medlemmar som utsetts av kommunen och finansministeriet och en ordförande som är oavhängig av ministeriet. För utvärderingsförfarandet i en samkommun ansvarar därför enligt *1 mom.* i stället för en utvärderingsgrupp en av ministeriet oberoende utredare, och vid förfarandet ska samkommunen och dess medlemskommuner höras. Utredaren har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi.

Utredarens förslag till avtal ska innehålla en åtgärdshelhet som behövs för balanseringen av samkommunens ekonomi. Beroende på orsakerna till samkommunens underskott kan det i utredarens föreslagna åtgärdshelhet ingå åtgärder som gäller både samkommunen och medlemskommunerna. Det kan för samkommunen föreslås t.ex. åtgärder som förbättrar produktiviteten i verksamheten. Om orsaken till underskottet är att samkommunens medlemskommuner har gjort sig skyldiga till underbudgetering i samkommunen, gäller åtgärdsförslagen kommunernas betalningsandelar till samkommunen.

Enligt *2 mom.* ska förslaget till avtal som läggs fram av utredaren behandlas av det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen (samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman) och av fullmäktige i samkommunens medlemskommuner. Detta är nödvändigt, eftersom förslagen gäller samkommunens och dess medlemskommuners budgeter och ekonomiplaner. Genom samma kvalificerade majoritet som i nuläget krävs för en ändring av en samkommuns grundavtal kan avtalet godkännas i medlemskommunerna så att det binder alla medlemskommuner. Godkännande av avtalet kräver således att minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder det och att invånarantalet i dessa medlemskommuner är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.

Avtalet är en helhet som antingen ska godkännas eller förkastas som sådant. Samkommunen och medlemskommunerna ska när de behandlar avtalet besluta om en åtgärdshelhet som binder alla parter, eftersom de olika aktörerna inte ska kunna välja att tillämpa enbart det som passar dem själva.

**120 §.** *Kommunala affärsverks ekonomi.* Bestämmelserna om kommunala affärsverks ekonomi, till den del de avviker från bestämmelserna om kommunens ekonomi, har samlats i en paragraf i kapitlet om kommunens ekonomi. Innehållet i sak motsvarar bestämmelserna i den gällande lagen. På ett kommunalt affärsverks ekonomi tillämpas i övrigt bestämmelserna om kommunens ekonomi.

Undantag från de allmänna principerna som gäller kommunen kan göras i fråga om budgeten och ekonomiplanen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk, särredovisning av bokföringen och bokslutet samt budgetens och ekonomiplanens struktur, vilket det föreskrivs om i *1 mom.* I budgeten och ekonomiplanen för ett kommunalt affärsverk ingår en resultaträkningsdel, en investeringsdel och en finansieringsdel. Det är inte nödvändigt att i lag föreskriva om den del som motsvarar driftsekonomidelen i budgeten och ekonomiplanen, eftersom affärs-

verk vanligen har endast en uppgift. Om ett affärsverk dock har flera uppgifter att sköta, behövs det även en driftsekonomidel för de olika uppgifterna. Bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska särredovisas under räkenskapsperioden och ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden görs upp så att affärsverkets eget resultat och egna ekonomiska ställning framgår. Bokföringen och bokslutet för en kommuns eller samkommuns affärsverk är en del av kommunens eller samkommunens bokföring och bokslut och det sammanställs i kommunens eller samkommunens bokslut.

Det föreslås dessutom sådana bestämmelser om affärsverkets direktions uppgifter som till sitt innehåll motsvarar det gällande 1 mom. Bokslutet för en kommuns affärsverk undertecknas av direktionens ledamöter och affärsverkets direktör, och direktionen lägger i affärsverkets verksamhetsberättelse fram förslag till behandling av affärsverkets resultat. Det föreslås att man vid behandlingen av resultatet för en kommuns eller samkommuns affärsverk liksom i nuläget beaktar kommunens eller samkommunens totala ekonomi så att det av räkenskapsperiodens resultat för affärsverket kan göras en investeringsreservering till högst beloppet av kommunens eller samkommunens överskottsposter. Denna bestämmelse förhindrar att det görs flera reserveringar för affärsverkets resultat än vad som hela kommunens eller samkommunens resultat och ekonomiska ställning möjliggör.

Bestämmelserna i *2 mom.* motsvarar innehållsmässigt nuläget när det gäller de utgifts- och inkomstposter i ett affärsverks budget som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk. Poster som är bindande är kommunens eller samkommunens kapitalplacering i affärsverket och affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen, ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat, samt kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till kommunens eller samkommunens affärsverk. Kommunens eller samkommunens fullmäktige eller samkommunsstämman beslutar om dessa poster. Efter fullmäktiges beslut godkänner direktionen budgeten.

I lagen föreskrivs det inte om affärsverks skyldighet att upprätta ett koncernbokslut i situationer där affärsverkets direktion har getts befogenhet att utöva bestämmande inflytande i kommunens eller samkommunens dottersammanslutningar. Det finns inga hinder för att upprätta koncernbokslut i affärsverk, men utöver delegering av bestämmanderätt kan som en förutsättning för upprättande av koncernbokslut anses att dottersammanslutningens aktier eller andelar har överförts till affärsverkets balansräkning. Bokföringsnämndens kommunsektion har inte särskilt meddelat anvisningar om upprättande av koncernbokslut i affärsverk och sammanställande av bokslutet i kommunens eller samkommunens bokslut.

## 14 kap. Granskning av förvaltning och ekonomi

**121 §.** *Revisionsnämnden.* I paragrafen finns det bestämmelser om revisionsnämndens sammansättning och uppgifter.

Med stöd av paragrafen ska fullmäktige i enlighet med den gällande kommunallagen tillsätta en revisionsnämnd som sköter om organiseringen av granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi samt utvärderingen och andra uppgifter som föreskrivs för den. Nämndens uppgifter hänför sig till de år som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. Nämndens ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter. I förvaltningsstadgan kan det med stöd av 31 § 1 mom. dessutom bestämmas att det till nämnden kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige.

I 75 § föreskrivs det om valbarhet till revisionsnämnden. Enligt paragrafen motsvarar begränsningarna av valbarhet till revisionsnämnden den gällande kommunallagen. Valbar är inte kommundirektören, borgmästaren och en biträdande borgmästare samt en ledamot av kommunstyrelsen, närstående till de ovannämnda personerna eller en jämförbar person. Valbar är inte heller den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller en stiftelse där kommunen

har bestämmande inflytande, och den som inte är valbar till kommunstyrelsen.

Revisionsnämnden har tre huvuduppgifter: organiseringen av granskningen av förvaltningen och ekonomin, utvärdering och andra uppgifter.

Enligt *2 mom.* 1 punkten ska revisionsnämnden i stället för kommunstyrelsen bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om. Uppgifterna som gäller organiseringen av granskningen innefattar bl.a. att ordna anbudsförfarande som gäller valet av revisor och att lägga fram förslag för fullmäktige samt se till att revisionsavtalet iakttas. Revisionsnämnden ska även lämna förslag till fullmäktige om godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga med beaktande av revisorns utlåtanden i revisionsberättelsen.

Uppgifterna som gäller organisering av granskningen innefattar även samordning av granskningen av kommunkoncernen. Samordning avser t.ex. ordnande av konkurrensutsättning av en kommunkoncerns revisionstjänster när det gäller bl.a. beredning av anbudsbegäran och jämförelse av anbud samt att utse revisorskandidaterna till koncernsammanslutningarna. Dottersammanslutningens organ beslutar dock om valet av revisor, t.ex. i aktiebolag fattas dessa beslut av bolagsstämman. Samordning av granskningen kan även avse att för varje fullmäktigeperiod eller oftare dra upp riktlinjer för hur granskningen av en kommunkoncern ska ordnas. Revisionsnämndens uppgifter innefattar inte granskning av verksamheten och ekonomin i dottersammanslutningar som hör till koncernen. Revisionsnämnden har inte rätt att direkt av dottersammanslutningarnas organ eller ansvarspersoner få upplysningar och ta del av handlingar. Revisionsnämndens rätt till upplysningar av dottersammanslutningar begränsas enligt 124 § på samma sätt som tidigare till koncernledningens rapportering och andra handlingar i de kommunala myndigheternas besittning. Vid behov kan kommunen utnyttja sina befogenheter som ägare för att få nödvändiga handlingar av dottersammanslutningarna.

I 2 mom. 2 och 3 punkten föreskrivs det om uppdrag som gäller bedömning. Revisionsnämnden ska i första hand bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige i budgeten satt upp för kommunen och kommunkoncernen har nåtts. Vid bedömningen beaktas särskilt de mål som inte har uppnåtts. Revisionsnämnden bedömer även huruvida redogörelsen som ingår i verksamhetsberättelsen ger tillräckliga uppgifter om hur de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts och huruvida detta har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Utöver de mål som satts upp i budgeten ska revisionsnämnden efter prövning bedöma hur de mål som satts upp i kommunstrategin uppnås samt huruvida kommunstrategin genomförs genom de mål som satts upp i budgeten. Revisionsnämnden har utöver bedömningen av huruvida målen uppnås även rätt att bedöma huruvida kommunens verksamhet, verksamhetssätt och tjänster ordnas på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Revisionsnämnden ska dock inte ingripa i den operativa verksamheten och dagspolitiken.

Dessutom ska revisionsnämnden i enlighet med den gällande lagen bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning. Revisionsnämnden ska även bedöma tillräckligheten i fråga om de i ekonomiplanen planerade åtgärderna för att täcka underskottet. Revisionsnämnden bedömer balanseringen utifrån den redogörelse som getts i samband med kommunstyrelsens verksamhetsberättelse och eventuella andra uppgifter som beskriver kommunens ekonomiska ställning.

Enligt *4 mom.* ska revisionsnämndens utvärderingsverksamhet basera sig på en plan som, om revisionsnämnden beslutar det, kan delges fullmäktige. Utvärderingen baserar sig bl.a. på kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen, beslut, rapporteringar och annan information som revisionsnämnden skaffat. Utvärderingen ska vara objektiv och tillförlitlig och den ska stödja beslutsfattandet och utvecklandet av verksamheten. Utvärderingen ska gälla mål och verksamheter som är viktiga med tanke på resultatet.

Resultaten av utvärderingen ska finnas i den utvärderingsberättelse som lämnas till fullmäktige i samband med bokslutet. Utvärderingsberättelsen ges för en räkenskapsperiod, fastän fullmäktiges mandatperiod inte är bunden till kalenderår. Även om det första året av revisionsnämndens mandatperiod börjar mitt under räkenskapsperioden, ska revisionsnämnden utföra en utvärdering av hela räkenskapsperioden. Utvärderingsberättelsen är revisionsnämndens uppfattning om hur kommunens redovisningsskyldiga har lyckats uppfylla fullmäktiges vilja.

Enligt *5 mom.* ska styrelsen ge fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som den vidtagit eller beslutar att vidta till följd av iakttagelser i utvärderingsberättelsen. I praktiken kan förfarandet kräva att styrelsen begär nödvändiga motsvarigheter ur utvärderingsberättelsen av de organ som lyder under den, och av dem sammanställer kommunstyrelsens utlåtande som gäller hela kommunen. Det vore bra om revisionsnämnden i efterhand följer upp de åtgärder som vidtagits utifrån rekommendationerna som ingår i utvärderingsberättelsen.

Utöver utvärderingsberättelsen som ges i samband med behandlingen av bokslutet har revisionsnämnden rätt att rapportera till fullmäktige redan under räkenskapsperioden. Ärenden av detta slag som ska rapporteras under räkenskapsperioden kan vara t.ex. iakttagelser som görs i delårsrapporterna vid utvärderingen eller andra betydande iakttagelser som anses kräva omedelbar rapportering.

I 2 mom. 5—6 punkten föreskrivs det om revisionsnämndens andra beredningsuppgifter som är att övervaka att redogörelser för bindningar görs och bereds för fullmäktige samt att ge förslag till en instruktion om revisionsnämndens uppgifter och till budget.

Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten enligt 84 § att redogöra för bindningar iakttas och behandla redogörelserna och tillkännage dem för fullmäktige.

Förslag som gäller en instruktion om revisionsnämndens uppgifter och budgeten och som lämnas till fullmäktige görs via kommunstyrelsen, eftersom ärendena har anknytning till kommunens allmänna förvaltning och kräver samordning av styrelsen. Styrelsen kan dock avvika från revisionsnämndens förslag endast på motiverade grunder som har samband med samordningen av förvaltningen och ekonomin.

Fullmäktige ska anvisa revisionsnämnden tillräckliga resurser så att nämnden kan utföra sitt utvärderingsuppdrag på ett oberoende och tillförlitligt sätt. I revisionsnämndernas uppgifter accentueras i fortsättningen bedömningen av resultatet, vilket kräver en tillräcklig satsning på revisionsnämndernas arbete. Detta innebär bl.a. att tillräckliga resurser reserveras för utbildning av ledamöter samt beredning av sammanträden och utvärderingar. Dessutom föreslås det en ny uppgift för revisionsnämnderna, dvs. behandling av redogörelser för bindningar, vilket kräver resurser.

**122 §.** *Revision.* För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en revisionssammanslutning som kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder. En fysisk person kan inte längre väljas till revisor. När en sammanslutning väljs till revisor är det inte nödvändigt att välja en revisorssuppleant. Revisionssammanslutningen ska vara en sammanslutning som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-sammanslutning). Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en revisor som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor). Bestämmelser om OFR-revisorer och OFR-examen finns i lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Revisorerna utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. Detta innebär att bestämmelserna om tjänstebrott och om offentligt anställda arbetstagares brott i 40 kap. i strafflagen tillämpas på dem. Även revisorernas skyldighet att ersätta skada fastställs utifrån tjänsteansvaret.

Vid uppsägning eller hävande av avtal som gäller revisionstjänster iakttas enligt förslaget de sedvanliga avtalsrättsliga principerna och förfarandena. Enligt den gällande lagen kan fullmäktige entlediga en revisor under mandattiden och en revisor kan lämna sitt uppdrag under mandattiden genom att meddela fullmäktige detta.

Enligt *2 mom.* ska till revisor i kommunens dottersammanslutningar väljas kommunens revisionssammanslutning, om det inte i anslutning till ordnandet av granskningen finns grundad anledning att avvika från detta. Grundad anledning kan t.ex. vara kommunens storlek och antalet dottersammanslutningar. Om det krävs enligt revisionslagen ska det till revisionssammanslutning i en dottersammanslutning dock väljas även en CGR-sammanslutning eller GRM-sammanslutning eller en CGR-revisor eller GRM-revisor. Enligt övergångsbestämmelsen i revisionslagen kan det på de villkor som närmare anges i revisionslagen till revisor i en sådan sammanslutning eller stiftelse där en kommun eller samkommun har bestämmande inflytande i stället för en GRM-revisor väljas en OFR-revisor för en räkenskapsperiod som löper ut senast den 31 december 2016.

I *4 mom.* betonas betydelsen av att revisionen kan verkställas på ett oberoende sätt. En revisor ska vara fri att uttrycka sin åsikt oberoende av yttre faktorer. För att revisorn ska kunna utföra sitt uppdrag ska fullmäktige och revisionsnämnden se till att förutsättningarna för en oberoende revision som i kvalitativt och kvantitativt hänseende är tillräckligt omfattande har beaktats bl.a. i anbudsbegäran och avtal som gäller revisionstjänster. Revisorn ska på eget initiativ redan innan uppdraget tas emot, men även under uppdragsförhållandets giltighetstid, bedöma faktorer som äventyrar oberoendet och vid behov vägra att ta emot uppdraget eller avstå från det, om ett hot som äventyrar oberoendet inte ens genom försiktighetsåtgärder kan avlägsnas eller minskas till en godtagbar nivå.

Enligt *5 mom.* gäller för en revisor samma begränsningar av valbarhet som för ledamöter i revisionsnämnden. Revisorns hemkommun behöver dock inte vara behörig kommun, även om det inte längre särskilt föreskrivs om detta i lag. Bestämmelser om detta är inte nödvändiga, eftersom revisorn inte är en förtroendevald, och bestämmelserna om förtroendevaldas valbarhet inte tillämpas på revisorerna. Bestämmelser om jäv för revisorer i deras uppdrag finns i 97 § i lagen. Även ett lite mer betydande jäv innebär i praktiken att revisorn inte längre är oberoende, varvid revisorn i enlighet med 4 mom. ska avstå från uppdraget.

**123 §.** *Revisorernas uppgifter*. I 1 mom. föreskrivs det om tidtabellen för revisionen. Enligt 113 § i kommunallagen ska styrelsen upprätta ett bokslut före utgången av mars och lämna det till revisorerna för granskning. Revisorerna ska liksom i nuläget senast före utgången av maj granska varje räkenskapsperiods förvaltning, bokföring och bokslut. Granskningen ska utföras med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen. Fullmäktige ska enligt 113 § behandla bokslutet före utgången av juni.

Omfattningen av revisorernas uppgifter beror bl.a. på kommunens och kommunkoncernens storlek, hur verksamheterna är organiserade samt hur utvecklade och funktionella systemen för intern kontroll och riskhantering är.

I 1 mom. preciseras även granskningsuppdragets innehåll. En revisors granskningsansvar omfattar framför allt granskning av att kommunens förvaltning har skötts enligt lag och bokslutets riktighet och att det ger tillräckliga uppgifter. Revisorerna ska även granska uppgifterna om grunderna för statsandelarna, kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen.

Revisorerna ska granska att förvaltningen har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut. Vid granskningen av att förvaltningen har skötts enligt lag säkerställs det årligen med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen att i första hand kommunallagen och förvaltningslagen samt kommunens instruktioner och andra beslut av fullmäktige följs. Utöver detta granskas annan lagstiftning enligt revisorernas yrkesmässiga prövning och den helhet som ska granskas. Revisorerna ska även rapportera om andra väsentliga lagstridigheter eller försummelser som framkommer i samband med granskningen, särskilt om de har orsakat kommunen skada.

Revisorerna ska granska om kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet i enlighet med bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut, så som bokföringslagen och bokföringsnämn-

dens kommunsektions anvisningar, ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet. Denna uppgift har ändrats så att den motsvarar 113 § 3 mom. om att bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter. Med riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten avses främst de uppgifter som ingår i verksamhetsberättelsen. I praktiken inverkar preciseringen av revisorernas uppgift inte på revisionens nuvarande innehåll. Vid granskningen av ett koncernbokslut ska det säkerställas att de nödvändiga uppgifterna om sammanslutningar som hör till en kommunkoncern har tagits in i rätt koncernbokslut. Granskningsrätten för en kommuns revisor omfattar inte granskning av att revisionsuppgifterna för en sammanslutning som kommunen har bestämmande inflytande över är tillförlitliga, om inte kommunens revisor är revisor även för denna sammanslutning. Det har föreslagits att det till koncernsammanslutningar ska väljas minst en revisor som är samma som i kommunen, så att revisorerna bättre kan säkerställa att även koncernsammanslutningarnas revisionsuppgifter är tillförlitliga. Dessutom föreslås det att revisorns rätt till upplysningar enligt 124 § utvidgas så att den gäller även koncernsammanslutningar.

Statsandelarna är kalkylerade och årliga redogörelser för användningen av dem behöver inte ges. Kommunen ska dock även i fortsättningen ge de statliga myndigheterna uppgifter om fastställandet av statsandelarna och grunderna för utbetalning av dem. Revisorerna ska granska att de uppgifter som getts som grund för statsandelarna är riktiga för att kunna säkerställa att de är tillförlitliga. Uppgifter som getts som grund för statsandelarna är t.ex. statistik om kommunernas ekonomi och verksamhet som Statistikcentralen samlar in och uppgifter om antalet elever som Utbildningsstyrelsen samlar in. Granskningen kan även omfatta att säkerställa att systemet för insamling av uppgifter är tillförlitligt.

Revisorerna ska granska att kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt. En revisor ska uttryckligen bedöma hur den interna kontrollen eller koncernövervakningen har ordnats. Behörigt ordnande av den interna kontrollen och riskhanteringen kan omfatta bl.a. att fullmäktige i enlighet med kommunallagen har beslutat om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen, att tillräckliga bestämmelser om ärendet har tagits in i förvaltningsstadgan, att styrelsen och de andra organen har instruerat sina underordnade i fråga om förfarandet vid ordnande av intern kontroll och riskhantering samt kontroll av genomförandet.

Med koncernövervakning avses övervakning och analys av och rapportering om resultatet av dottersammanslutningarnas verksamhet och deras ekonomiska ställning. Vid koncernövervakningen ska det särskilt följas upp att de mål som satts upp för fullmäktige dottersammanslutningar uppnås och att koncerndirektivet iakttas i centralt skötta koncernverksamheter och användningen av koncernens interna tjänster. Det ska vid koncernövervakningen även följas upp att den interna kontroll och riskhantering som ordnas och genomförs i de sammanslutningar som hör till kommunkoncernen överensstämmer med de principer som kommunen godkänt. Behörigt ordnande av koncernövervakningen kräver att anvisningar har getts om förfarandena i anslutning till koncernövervakningen och om övervakningen av genomförandet. Vid granskningen beaktas även de uppgifter i verksamhetsberättelsen som gäller intern kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen.

Som en del av granskningen av bokslutet ska det dessutom säkerställas att uppgifterna i verksamhetsberättelsen är riktiga och tillräckliga. I anslutning till detta ska det vid granskningen säkerställas bl.a. att uppgifterna som verksamhetsberättelsen baserar sig på är tillräckligt väl dokumenterade och motiverade. Revisorn ska dock utöver rapporteringen om huruvida den interna kontrollen och riskhanteringen samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt även rapportera om väsentliga brister som framkommit vid genomförandet.

Enligt *2 mom.* kan fullmäktige och revisionsnämnden på samma sätt som tidigare ge anvisningar om revisionen. En förutsättning för revisorns oberoende ställning är att revi-

sorn självständigt kan fastställa innehållet i revisionen och rapporteringen om den. Revisorn ska således i andra hand följa dessa anvisningar. Det kan dock för revisorerna t.ex. föreslås att utöver den granskning som ingår i granskningsplanen ska någon omständighet utredas närmare. Anvisningarna får inte stå i strid med lag, kommunens förvaltningsstadga eller god revisionssed inom den offentliga förvaltningen.

I *3 mom.* betonas det att väsentliga iakttagelser vid revisionen, t.ex. missförhållanden som framkommer under en räkenskapsperiod, ska meddelas utan dröjsmål. Styrelsen ansvarar i sista hand för att åtgärder vidtas, vilket innebär att väsentliga missförhållanden ska meddelas i ett revisionsprotokoll som lämnas till styrelsen och som vid behov kan lämnas även efter utgången av räkenskapsperioden. I ett revisionsprotokoll som lämnas efter räkenskapsperioden kan det t.ex. göras anmärkningar om omständigheter som inte ingår i revisionsberättelsen, men som det är orsak att delge styrelsen. Styrelsen ska behandla revisionsprotokollet och besluta om de åtgärder som ska vidtas utifrån de iakttagelser som gjorts vid revisionen. Revisionsprotokollet ska delges även revisionsnämnden. I övrigt rapporterar revisorn om utförandet av granskningar till i första hand revisionsnämnden så som avtalats särskilt.

**124 §.** *Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar.* Genom bestämmelsen tryggas på samma sätt som i nuläget revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar som är mer omfattande än andra förtroendevaldas. Rätten omfattar även sådana sekretessbelagda upplysningar som är nödvändiga för skötseln av utvärderings- och revisionsuppdraget. I paragrafen föreskrivs det separat om revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar.

I *1 mom.* föreskrivs det om revisionsnämndens rätt till upplysningar. Revisionsnämndens rätt till upplysningar begränsas liksom i nuläget till att gälla handlingar som är i kommunens besittning. Kommunen ska se till att grunderna för de upplysningar som ingår i verksamhetsberättelsen och bokslutet är tillräckligt väl dokumenterade även för skötseln av utvärderingen.

I *2 mom.* föreskrivs det om revisorernas rätt till upplysningar, och denna rätt utvidgas till att utöver handlingar som är i kommunens besittning gälla även handlingar som andra sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen besitter, om revisorn anser dem nödvändiga för skötseln av revisionsuppdraget. Ett revisionsintresse kan kräva t.ex. att man för att säkerställa att utkomststöd beviljas på behörigt sätt bekantar sig med klientuppgifter som kommunens socialväsende besitter. I fråga om uppgifter som sammanställs till koncernbokslut ska revisorn dessutom vid behov kunna försäkra sig om att revisorerna för de sammanslutningar som hör till koncernen har utfört revisionen på behörigt sätt. I 122 § föreslås det även att till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionssammanslutning väljas, vilket också ökar revisorns möjligheter att försäkra sig om att revisionsuppgifterna som sammanställs till koncernen är riktiga.

Enligt paragrafen har revisionsnämnden som organ och enskilda revisorer rätt till upplysningar. Nämndens rätt till upplysningar ska utnyttjas med stöd av de beslut som nämnden fattar. Ledamöterna i revisionsnämnden och revisorerna utför sitt uppdrag under tjänsteansvar och de är skyldiga att sekretessbelägga upplysningar som de fått med stöd av bestämmelsen.

**125 §.** *Revisionsberättelsen och dess behandling.* Uppgifterna för kommunens revisorer är mer omfattande än för andra sammanslutningar, vilket inverkar på utlåtandena i revisionsberättelsen. I enlighet med den gällande lagen ska revisorerna på basis av en utförd revision avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsperiod, och i berättelsen ska ingå i 123 § avsedda utlåtanden om resultatet av revisionen. Oberoende av resultaten av en revision ska revisorerna alltid ange huruvida bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas en redovisningsskyldig. OFR-föreningen har offentliggjort modeller för kommunernas standardiserade revisionsberättelser där kraven i kommunallagen har beaktats. Revisionsberättelsen har anpassats om den innehåller sådana uppgifter om resultaten av revisionen som avviker från den standar-

diserade revisionsberättelsen, dvs. ytterligare upplysningar eller påpekanden som gäller en redovisningsskyldig.

Enligt *2 mom.* ska det i revisionsberättelsen riktas en anmärkning mot den redovisningsskyldige, om det vid revisionen konstaterar att en redovisningsskyldig har handlat i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa.

Redovisningsskyldiga är enligt *1 mom.* medlemmarna i kommunens organ och de ledande tjänsteinnehavarna inom organets uppgiftsområde. Dessa är organets föredragande och tjänsteinnehavare som ansvarar för en separat uppgiftshelhet, åtminstone när de lyder direkt under organet. I lagen krävs det fortfarande inte att de redovisningsskyldiga tjänsteinnehavarna i kommunen fastställs på förhand. Fastställande är att rekommendera för att främja genomförandet av tjänsteinnehavarnas lednings-, styrnings- och uppföljningsansvar. Fastställande av redovisningsskyldiga är en del av uppdraget att organisera kommunens förvaltning, och fullmäktige ska fatta beslut om det. Den revisor som avger revisionsberättelsen avgör i sista hand mot vilka redovisningsskyldiga en anmärkning ska riktas.

Enligt *3 mom.* ska revisionsnämnden på samma sätt som tidigare bereda behandlingen av revisionsberättelsen i fullmäktige genom att först inhämta en förklaring av den som saken gäller samt kommunstyrelsens utlåtande om en anmärkning i revisionsberättelsen. Nämnden kan inom ramen för sin beredningsrätt även ge ett utlåtande om revisionsberättelsen. När fullmäktige godkänner bokslutet ska fullmäktige besluta om beviljande av ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga samt de åtgärder som revisionsberättelsen, anmärkningar i den och revisionsnämndens beredning föranleder. Fullmäktige är när det fattar beslut inte bunden till revisorernas förslag.

## 15 kap. Kommunens verksamhet på marknaden

**126 §.** *Kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.* Med stöd av paragrafen ska kommunen ha bolagiseringsskyldighet när den bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Paragrafen motsvarar den 2 a § i kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av september 2013.

I bestämmelsen anges inte hurdan verksamhet en kommun får bedriva, eftersom detta styrs av de principer som fått sin utformning inom rättspraxis och som gäller kommunens ansvarsområde rent allmänt. Bestämmelsen gäller dock i vilken form kommunen kan bedriva sådan verksamhet. Huvudregeln anges i *1 mom.* Den säger att kommunen ska överlåta verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse.

I *2 mom.* preciseras det närmare vilken typ av verksamhet som åtminstone inte ska anses som verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. I momentet utesluts vissa verksamheter från en tolkning från fall till fall, och i fråga om dessa ska kommunen inte anses bedriva verksamheten i ett konkurrensläge på marknaden. Genom bestämmelsen blir i synnerhet gränsen tydligare mellan bolagiseringsskyldigheten, å ena sidan, och ansvaret för uppgifter som kommunerna ska sköta enligt speciallagar och det lagstadgade samarbetet, å andra sidan.

Enligt 1 punkten i momentet ska det inte anses vara fråga om ett konkurrensläge på marknaden när kommunen med stöd av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för. Enbart det att uppgiften är lagstadgad ska inte vara avgörande för tolkningen, utan det krävs också att kommunen producerar tjänsterna bara för dem som den enligt lag ska producera dem för.

Enligt 2 punkten ska det inte anses vara fråga om ett konkurrensläge på marknaden när uppgiften sköts i samarbete på det sätt som avses i 49 § på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och tjänsterna produceras som egen verksamhet. Tjänsterna får bara gälla det berörda områdets invånare och andra som man enligt lag ska ordna tjänster för.

Enligt 3 punkten ska det inte anses vara fråga om ett konkurrensläge på marknaden när man bedriver samarbete som inte behöver konkurrensutsättas på grundval av bestämmelserna om anknutna enheter eller andra bestämmelser i upphandlingslagarna. Bestämmelsen avses gälla både kommunens lagstadgade och dess frivilliga uppgifter.

Enligt 4 punkten ska det inte anses vara fråga om ett konkurrensläge på marknaden vid ordnande av utbildning som kräver tillstånd att ordna undervisning eller utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt och i regel inte heller vid elev- eller studerandearbete.

Enligt 5 punkten ska bolagiseringsskyldigheten inte gälla sådana uppgifter i vilka verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller en naturlig monopolställning och tjänster i direkt anslutning till sådan verksamhet.

Enligt 6 punkten ska en kommun inte anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden när den köper, säljer eller arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgift att planera områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen.

Det föreslås att ett nytt *3 mom.* fogas till paragrafen. I momentet preciseras att en kommun bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden om den deltar i ett anbudsförfarande. Kommunen behöver dock inte bolagisera sin verksamhet, om den deltar i ett anbudsförfarande i syfte att ordna i 2 mom. 4 punkten avsedd undervisning som förutsätter tillstånd eller sköta andra uppgifter som anges i tillståndet. Bestämmelsen klargör i synnerhet kommunens möjligheter att delta i ett anbudsförfarande för ordnande av sådan arbetskraftspolitisk utbildning som förutsätter tillstånd.

**127 §.** *Undantag från bolagiseringsskyldigheten.* I paragrafen föreskrivs om undantag från bolagiseringsskyldigheten. Till innehållet motsvarar paragrafen den 2 b § i kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av september 2013.

Med stöd av paragrafen gäller undantagen från bolagiseringsskyldigheten sådana uppgifter i vilka kommunen kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, men i vilka den utifrån verksamhetens natur inte har bolagiseringsskyldighet. Undantagen ska gälla fullgörandet av uppgifter som har att göra med en helhetsekonomisk effektivisering av kommunens verksamhet eller som det annars finns något särskilt vägande skäl för. För att undantagen inte ska kunna medföra snedvridning av konkurrensneutraliteten föreslås det i 128 § att kommunens tjänster i dessa fall ska prissättas med tillämpning av marknadsmässig prissättning.

Enligt *1 mom.* 1 punkten ska kommunen som egen verksamhet kunna bedriva obetydlig verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Med obetydlig verksamhet avses sporadisk verksamhet på marknaden samt verksamhet som inte har några marknadseffekter eller där dessa effekter är små. Med sporadisk verksamhet avses att kommunen inte kan planera sin verksamhet så att den fortlöpande producerar varor och tjänster för marknaden. Vad som är obetydligt ska ges en strikt tolkning och kan inte bedömas enbart på basis av verksamhetens ringa andel.

I 2 punkten klargörs förhållandet mellan kommunallagen och en speciallag. Enligt bestämmelsen får en kommun delta i ett anbudsförfarande och producera tjänster när det uttryckligen i en speciallag sägs att kommunen får producera tjänster för någon annan eller delta i exempelvis en annan kommuns anbudsförfarande. Här avses uppgifter som är frivilliga för kommunen, men där kommunen enligt lag får producera och tillhandahålla tjänster även om problem som gäller konkurrensneutralitet är kopplade till fullgörandet av uppgiften.

Enligt 3 punkten ska kommunen få sälja stödtjänster till en dottersammanslutning som ingår i kommunkoncernen utan att kommunen ska anses vara marknadsaktiv. Till stödtjänster räknas bl.a. bokföring och löneadministration, it-system och försäljning av it-underhåll, lokalvård, arkivering, fastighetsskötsel samt uthyrning och försäljning av lokaler.

Enligt 4 punkten får kommunen sälja tjänster till anknutna enheter eller anknutna företag. Med anknuten enhet avses enligt 10 § i upphandlingslagen separata juridiska perso-

ner som kommunen ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen, när den anknutna enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheterna.

Den föreslagna 5 punkten gäller uthyrning av kommunägda lokaler. Avsikten med bestämmelsen är att avgränsa verksamheten så att det huvudsakliga syftet ska vara att lokalerna används av kommunen själv eller dottersammanslutningarna eller för sådan tjänsteproduktion som kommunen konkurrensutsatt.

Med stöd av 6 punkten blir det möjligt att ge de anställda normal service som ingår i anställningen utan att kommunen behöver bolagisera verksamheten. Bestämmelsen gäller bl.a. lunchservering på arbetsplatsen och tjänstebostäder.

Enligt 7 punkten ska kommunen inte vara skyldig att bolagisera sådan verksamhet på marknaden som baseras på den i beredskapslagen (1552/2011) avsedda skyldigheten att vidta förberedelser enligt en beredskapsplan eller enligt någon annan lag.

I *2 mom.* jämställs försäljning av varor i ett konkurrensläge på marknaden med de tjänster som avses i 1 mom.

**128 §.** *Prissättning när kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.* Paragrafen innehåller bestämmelser om prissättningen av varor och tjänster som produceras i ett konkurrensläge på marknaden. Paragrafen motsvarar 66 a § i den gällande kommunallagen. Syftet med paragrafen är att säkerställa att en kommunal produktionsenhets prissättning i de undantagsfall som avses i 127 § inte innebär sådan underprissättning som snedvrider konkurrensen och som bestämmelsen i fråga avser motarbeta.

Enligt paragrafen ska kommunens prissättning när den producerar tjänster med stöd av bolagiseringsskyldigheten basera sig på en marknadsmässig prissättning. Med marknadsmässig prissättning avses den prisnivå som motsvarande privata aktör skulle ha. Därmed ska priserna i princip bestämmas med beaktande av inkomsterna från konkurrensutsatt verksamhet, de rörliga kostnaderna för tjänsteproduktionen och den del av de fasta kostnaderna som kan hänföras till verksamheten. Avskrivningar och finansieringskostnader som hänför sig till investeringar ska beaktas som kostnader till den del investeringarna är nödvändiga för fullgörande av uppgiften. Dessutom ska en skälig avkastning på kapital som är bundet till verksamheten beaktas vid prissättningen.

Bestämmelsen ska inte alltid förutsätta avkastning eller kostnadsmotsvarighet. I vissa fall kommer det inte att krävas intäkter för marknadsmässig prissättning, utan i stället prissättning enligt verkligt värde. Detta kan gälla bl.a. uthyrning av lokaler inom en avfolkningsregion.

**129 §.** *Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om de villkor på vilka en kommun kan bevilja lån, borgen eller annan säkerhet för annans skuld eller annan förbindelse.

Enligt *1 mom.* får lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med betydande ekonomiska risker. Som en betydande ekonomisk risk kan man t.ex. betrakta en situation där en realisering av borgensansvaret äventyrar kommunens hela verksamhet eller borgensansvaret i övrigt motsvarar en betydande del av kommunens budget. Bedömningen av om de villkor som nämns i momentet är uppfyllda ska göras separat för varje åtgärd. I momentet sägs det också att kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter när åtgärder vidtas. Med detta avses att de motsäkerheter som krävs inte behöver täcka hela risken i anslutning till borgen, utan en tillräckligt stor del med tanke på kommunens riskhantering. Riskens sannolikhet och storlek påverkar allmänt villkoren för beviljande av borgen och kostnaden för borgen.

Enligt *2 mom.* får kommunen bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om den kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna

och staten tillsammans. I momentet begränsas alltså kommunernas möjligheter att bevilja borgen t.ex. till privata företag eller sådana sammanslutningar som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, men som inte hör till kommunkoncernen. En definition av kommunkoncern finns i lagens 6 §. I momentet används begreppet "i ett konkurrensläge på marknaden". Begreppet förklaras närmare i den del av den allmänna motiveringen som gäller kommunens verksamhet på marknaden och det likställs med begreppet "ekonomiskt verksamhet" i EU-bestämmelserna om statligt stöd. Detta innebär att det enligt momentet alltjämt är möjligt att gå i borgen för sådan verksamhet som i princip inte bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden (rent icke-ekonomisk verksamhet eller ekonomisk verksamhet som inte bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden). Det kan t.ex. vara fråga om situationer med s.k. naturligt monopol, t.ex. verksamhet i vattenandelslag inom kommunernas område.

I *3 mom.* föreskrivs att kommunen, trots bestämmelserna i 2 mom., får bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av kommunens uppgift enligt idrottslagen, lagen om kommunernas kulturverksamhet eller ungdomslagen. De begränsningar av möjligheten att bevilja borgen som avses i 2 mom. gäller alltså inte främjandet av en uppgift enligt idrottslagen, lagen om kommunernas kulturverksamhet eller ungdomslagen, utan kommunen kan alltjämt bevilja en aktör som inte hör till kommunkoncernen borgen för skötseln av uppgifter som kommunen t.ex. enligt idrottslagen ansvarar för. I Europeiska unionens lagstiftning konstateras det att det i många åtgärder i anslutning till främjande av kultur och bevarande av kulturarvet inte alls är fråga om ekonomisk verksamhet. I den nya idrottslagen föreslås dessutom att kommunen ska ha ansvar för främjandet av vissa uppgifter. Om kommunen kan sköta den uppgift som förutsätts i lagen själv, kan det anses motiverat att kommunen också kan sköta uppgiften tillsammans med en aktör som inte hör till koncernen. I sådana fall kan det anses motiverat att kommunen också kan bevilja borgen för skötseln av uppgiften i fråga. I momentet görs det dock inte någon skillnad på om det är fråga om verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden eller inte. Bedömningen av om åtgärden eventuellt innehåller statligt stöd ska alltjämt göras från fall till fall.

I momentet föreskrivs dessutom att i fråga om villkoren för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock det som föreskrivs om dem i speciallagstiftningen. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag. För närvarande gäller detta t.ex. byggande av bredband, vilket omfattas av kommissionens beslut C(2012) 6182 final. I momentet möjliggörs motsvarande arrangemang också inom andra ansvarsområden.

Enligt *4 mom.* ska kommunen när den vidtar åtgärder som avses i paragrafen dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I artikel 107 i fördraget definieras begreppet statligt stöd och i artikel 108 i fördraget anges kommissionens exklusiva behörighet samt medlemsstatens skyldighet att på förhand underrätta om statligt stöd i sådana situationer där det inte föreskrivits om undantag från underrättelseskyldigheten. När kommunen vidtar åtgärder ska den beakta dessa bestämmelser om statligt stöd. De bestämmelser om statligt stöd som avses i momentet ska beaktas i samtliga situationer som avses i paragrafen, inklusive situationer där borgen beviljas aktörer som hör till kommunkoncernen i enlighet med 2 mom. eller situationer som avses i 3 mom. När kommunen överväger åtgärder ska den dessutom beakta vilka effekter kommunens verksamhet har på konkurrensen på marknaden. Konkurrensen övervakas av konkurrens- och konsumentverket inom ramen för verkets behörighet.

**130 §.** *Fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelsen av eller arrenderingsavtalet för en fastighet som ägs av kommunen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas när kommunen överlåter eller arrenderar ut en fastighet som den äger om fastigheten överlåts till eller ett långt arrenderingsavtal ingås med en aktör som bedriver verksamhet i ett

konkurrensläge på marknaden, t.ex. ett företag. Genom att iaktta dessa förfaranden kan man säkerställa att överlåtelsen eller utarrenderingen av en fastighet sker på marknadsvillkor och att dessa inte har inslag av förbjudet statligt stöd. Syftet med förfarandet är även att säkerställa lika konkurrensvillkor mellan de olika aktörerna, dvs. nationell konkurrensneutralitet.

När kommunen överlåter eller arrenderar ut en fastighet som den äger ska EU:s konkurrensregler beaktas, i synnerhet de bestämmelser om statligt stöd som beskrivs närmare i den allmänna motiveringen. De grunder för när försäljning av mark och byggnader inte anses ha inslag av förbjudet statligt stöd som framgår av kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader föreslås bli intagna i paragrafen. I nämnda meddelande har det konstaterats att arrenderingsavtal som offentliga myndigheter ingår kan ha inslag av statligt stöd. Därför gäller paragrafen även långa arrenderingavtal. Med långa arrenderingsavtal avses avtal som ingås för mer än 10 år.

I paragrafen används formuleringen "i ett konkurrensläge på marknaden". Begreppet förklaras närmare i den del av den allmänna motiveringen som gäller kommunens verksamhet på marknaden och det likställs med begreppet "ekonomisk verksamhet" i EU-bestämmelserna om statligt stöd. Till exempel företag bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Privatpersoner bedriver i regel inte verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Ett konkurrensläge på marknaden ska fastställas från fall till fall. Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD:2012:105) har en underlåtelse att iaktta det förfarande som beskrivs i kommissionens meddelande inte automatiskt den följden att det skulle anses vara fråga om ett sådant statligt stöd som är förbjudet.

I paragrafen förbjuds inte överlåtelse av fastigheter eller ingående av arrenderingsavtal med avvikande från det verkliga marknadsvärdet, utan det ges anvisningar om hur marknadspriset kan fastställas.

I *1 mom.* föreslås en bestämmelse om att kommunen får överlåta eller arrendera ut en av kommunen ägd fastighet till någon som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden genom ett öppet anbudsförfarande, för vilket det inte ställs några villkor. Ett anbudsförfarande är villkorslöst när alla köpare, oberoende av vad för slags rörelse de bedriver, är oförhindrade att förvärva byggnaden eller marken och att använda den för sina egna syften. Villkor får dock uppställas t.ex. för att förhindra olägenheter för allmänheten, för att skydda miljön eller för att undvika rena spekulationsanbud. Inte heller restriktioner som ålagts genom detalj- och regionplanläggning i enlighet med speciallagstiftning är förbjudna villkor.

I momentet konstateras det även att anbudsförfarandet ska vara öppet, och tillräcklig information ska ges om det. Tillräcklig information om anbudsförfarandet har getts när det upprepade gånger under en rimligt lång tidsperiod (två månader eller mer) tillkännagivits i riksomfattande eller andra tidningar, så att alla potentiella köpare kan nås för kännedom. Ett anbudsförfarande kan även tillkännages i det allmänna datanätet.

Syftet med bestämmelsen är inte att ingripa t.ex. i målet för kommunernas markanvändning, dvs. att tillhandahålla tillräcklig tomtmark för bostadsbyggande. Kommunen kan alltjämt överlåta och arrendera ut planlagda tomter till ett lägre pris än marknadspris för socialt bostadsbyggande bl.a. för specialgruppers behov, om dessa tillhandahålls öppet och på lika villkor för alla. Staten stöder socialt bostadsbyggande genom flera olika stödformer av vilka de viktigaste är räntestöd som betalas för lån för byggnad, ombyggnad och anskaffning av hyresbostäder och bostadsrättsbostäder (lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån, 604/2001) samt investeringsbidrag för byggnad, ombyggnad och anskaffning av bostäder för grupper med särskilda behov (lagen om understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov, 1281/2004). Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (nedan ARA) svarar för godkännande av räntestödslån och beviljande av investeringsbidrag. Dessa stödformer är statliga stöd som beviljas för tjänster och har samband med skyldigheten att tillhandahålla

allmännyttiga tjänster (SGEI-stöd). Om en kommun överlåter eller arrenderar ut en tomt för statsunderstött socialt bostadsbyggande, kan överlåtelsen eller utarrenderingen ske till ett lägre pris än marknadspriset. I detta fall kan skillnaden mellan marknadspriset och det s.k. ARA-priset betraktas som sådant SGEI-stöd i anslutning till statligt räntestöd eller investeringsbidrag som i stället för av ARA beviljas av kommunen. Om ett sådant stöd beviljas ska det säkerställas att stödet inte som verksamhetsstöd används för annat bostadsbyggande än socialt bostadsbyggande. Därför ska det i avtalet om överlåtelse eller utarrendering av tomten finns ett villkor om att byggherren är skyldig att till kommunen betala skillnaden mellan det verkliga priset och ARA-priset om det byggs annat än ett statsunderstött socialt bostadsbestånd på tomten. Vid sådana arrangemang ska dessutom villkoren i de EU-bestämmelser om statligt stöd som gäller SGEI-stöd beaktas, dvs. i praktiken bestämmelserna i de minimisförordningen om SGEI (360/2012, EUT L 114/2012) eller i kommissionens beslut om SGEI (2012/21/EU, EUT L 7/2012). Enligt det sistnämnda beslutet ska det i efterhand till kommissionen vartannat år läggas fram en rapport om de stöd som beviljats i medlemsstaterna. ARA kan sköta denna rapportering för kommunens räkning, men det förutsätter att kommunen informerar ARA om skillnaden mellan det verkliga priset och överlåtelsepriset för en tomt som kommunen överlåtit till statsunderstödd bostadsproduktion. Rapporten kan göras under ansökningsprocessen för räntestödslån eller investeringsbidrag när kommunen lämnar ett utlåtande till ARA om huruvida statligt stöd bör beviljas för bostäderna som byggs på tomten.

I *2 mom.* föreskrivs det om situationer där det inte är möjligt att överlåta eller arrendera ut en fastighet med hjälp av ett sådant anbudsförfarande som avses i 1 mom. I detta fall ska en oberoende värderare bedöma fastighetens marknadsvärde eller marknadsmässiga arrendenivå. Att anlita en värderare ska övervägas även t.ex. i situationer där man i det anbudsförfarande som avses i 1 mom. har fått endast ett anbud, och det med hjälp av anbudet inte har varit möjligt att säkerställa det verkliga marknadsvärdet.

Med en värderare avses en person med gott anseende som har avlagt en för branschen lämplig examen och har tillräcklig erfarenhet och som besitter kompetens i fråga om värdering av mark och byggnader på orten. Värderaren ska i sitt uppdrag vara oberoende. Offentliga myndigheter har inte rätt att utfärda föreskrifter beträffande resultatet av värderingen. I praktiken kan den oberoende värderaren vara t.ex. en auktoriserad fastighetsmäklare (AFM).

Med hjälp av värderarens värdering ska det för fastigheten fastställas ett marknadsvärde eller för arrendet en marknadsmässig arrendenivå som det planerade överlåtelse- eller arrendepriset ska jämföras med. I praktiken kan det vara problematiskt att bedöma värdet på sådana fastigheter som sällan bjuds ut på marknaden eller där det finns utrustning som lämpar sig endast för vissa branscher eller som inte har flera intresserade köpare eller arrendatorer. I sådana praktiska situationer kan det vara ändamålsenligt att begära ett utlåtande av flera sakkunniga. Om värderingarna är motstridiga kan ett genomsnitt av de sakkunnigas värderingar betraktas som marknadsvärde. Vid användningen av ett genomsnitt kan en av grunderna för bedömningen av genomsnittet vara kommunens egen uppfattning om den marknadsmässiga nivån.

De offentliga myndigheternas ursprungliga kostnader vid ett förvärv av mark och byggnader kan anses som ett riktmärke för marknadsvärdet, såvida inte en betydande tidsperiod förflutit mellan förvärvet och överlåtelsen. I princip bör därför marknadsvärdet under en period om åtminstone tre år efter förvärvet inte fastställas till ett belopp som ligger under de ursprungliga kostnaderna, såvida den oberoende värderaren inte särskilt fastslagit en allmän nedgång i marknadspriserna för fastigheter på den berörda marknaden.

Särskilda förpliktelser som är förbundna med marken och byggnaderna får kopplas till överlåtelsen för att tillvarata samhällsintresset. Den ekonomiska nackdelen av sådana förpliktelser ska utvärderas separat av obero-

ende värderare och får räknas av mot försäljningspriset. Förpliktelser som det åtminstone delvis är i köparens eget intresse att uppfylla ska utvärderas med hänsyn till denna omständighet.

I kommissionens ovannämnda meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader nämns några särskilda situationer där ett anbudsförfarande inte används vid överlåtelsen. Enligt meddelandet får, om det efter rimliga ansträngningar att sälja mark och byggnader till marknadspriset är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kan erhållas, en avvikelse på högst 5 procent från detta pris anses överensstämma med marknadsvillkoren. Om det efter ytterligare en rimlig tidsperiod är uppenbart att fastigheten inte kan säljas till det pris som fastställts av värderingsmannen, reducerat med felmarginalen på 5 procent, får en ny värdering genomföras. Denna värdering ska ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts och de anbud som erhållits.

Enligt *3 mom.* ska kommunen dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I artikel 107 i fördraget definieras begreppet statligt stöd och i artikel 108 anges kommissionens exklusiva behörighet vid bedömningen av om statligt stöd är godtagbart samt medlemsstatens skyldighet att på förhand underrätta om statligt stöd i sådana situationer där det inte föreskrivits om undantag från underrättelseskyldigheten. Om en kommun inte till det marknadsmässiga pris som avses i denna paragraf överlåter en fastighet eller ingår ett arrenderingsavtal med en aktör som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen beakta de bestämmelser om statligt stöd som avses i 3 mom.

**131 §.** *Skyldighet att tillhandahålla tjänster.* I paragrafen beskrivs åläggandet av en skyldighet att tillhandahålla tjänster. Bestämmelsen är informativ på så sätt att den tar upp centrala aspekter i anslutning till åläggandet av en skyldighet att tillhandahålla tjänster.

SGEI-reglerna om statligt stöd är indelade i allmänna bestämmelser om statligt stöd och särskilda bestämmelser om statligt stöd. Den föreslagna bestämmelsen ska således inte tillämpas på t.ex. säkerställandet av trafikarrangemang inom landet, eftersom förfaranden enligt trafikavtalsförordningen och kollektivtrafiklagen tillämpas på det. Kommissionens nya SGEI-beslut kan också tillämpas på stödjande av flygplatser med få passagerare, men i fråga om dem ska också bestämmelserna i lufttrafikförordningen (EG) nr 1008/2008 iakttas. Inte heller postsektorn omfattas av bestämmelserna.

I *1 mom.* anges vad som avses med skyldigheten att tillhandahålla tjänster och när denna skyldighet kan åläggas. I paragrafen konstateras att kommunen för att trygga tjänster som är nödvändiga med tanke på kommuninvånarnas välfärd kan ålägga en tjänsteproducent som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden en temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster i sådana fall där marknaden fungerar bristfälligt. En skyldighet att tillhandahålla tjänster ska kunna åläggas för att trygga en tjänst som är nödvändig med tanke på kommuninvånarnas välfärd. Det kan t.ex. vara fråga om sådant som samhället anser vara nödvändigt för medborgarna och som hänför sig till främjandet av invånarnas välfärd och aspekter i anslutning till en hållbar regional utveckling. För de situationer där de är möjligt att ålägga en skyldighet att tillhandahålla tjänster har det redogjorts närmare i den allmänna motiveringen. Vilka tjänster som helst kan dock inte definieras som SGEI-tjänster. Tjänsterna ska till sin natur vara s.k. ekonomiska tjänster. I paragrafen uttrycks detta med "i ett konkurrensläge på marknaden". Enligt EU-rätten avses med ekonomisk verksamhet all verksamhet där varor och tjänster tillhandahålls på vissa marknader. För att en skyldighet att tillhandahålla tjänster ska kunna åläggas förutsätts dessutom att marknaden fungerar bristfälligt. Det kan t.ex. vara fråga om situationer där det inte finns någon normal marknadsaktivitet eller där utbudet på tjänster inte motsvarar de nödvändiga kriterier som kommunen med fog fastställt (marknadsbrist).

I momentet sägs det också att kommunen innan en skyldighet att tillhandahålla tjänster

åläggs ska utreda om marknaden fungerar tillräckligt bra. Kommunen ska alltså utreda om det på marknaden finns leverantörer som kan tillhandahålla tjänsten i fråga för kommuninvånarna, och dessutom, om detta utbud uppfyller de nödvändiga kriterier som kommunen med fog fastställt, såsom skäligt pris, tillräcklighet eller tillgänglighet. Vid bedömningen ska man inte bara se till nuläget utan också fråga aktörerna om de i framtiden, t.ex. inom 3—5 år, och på vilka villkor ämnar tillhandahålla funktionerna i fråga. Respons om att marknaden inte fungerar kan också komma från kommuninvånarna eller olika intressentgrupper. En marknadsbrist på marknaden kan konstateras i mycket olika situationer och på olika sätt, t.ex. genom ett öppet samrådsförfarande på kommunens webbsidor eller i en facktidning, genom inhämtande av en utomstående sakkunnigs bedömning av marknadssituationen eller genom publicering av en annons om en kartläggning av marknaden via annonseringskanalen för offentliga upphandlingar, HILMA.

En eventuell marknadsbrist kan ibland också konstateras i situationer där det görs en upphandling enligt upphandlingslagen, men marknadsmekanismen av en eller annan anledning inte fungerar. Det kan vara fråga om att inga anbud kommer in eller att det endast finns en aktör på marknaden som i praktiken kan ange prisnivån. Att använda ett förfarande enligt upphandlingslagen endast i syfte att testa marknaden kan dock inte betraktas som en primär metod. Det är skäl att skilja testningen av om det finns en marknadsbrist från processen för att välja tjänsteproducent: när en marknadsbrist konstateras väljs inte ännu tjänsteproducent.

Åläggandet av en sådan skyldighet att tillhandahålla tjänster som avses i momentet ska till sin natur vara tidsbegränsat. Kommunen ska aktivt ge akt på den rådande marknadssituationen och se till att en skyldighet att tillhandahålla tjänster inte längre åläggs när det finns normal marknadsaktivitet.

I *2 mom.* anges hur en skyldighet att tillhandahålla tjänster åläggs. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ska åläggas skriftligen och de centrala villkoren för produktionen av tjänsten och fastställandet av ersättningen ska anges. Enligt momentet ska kommunen ge tjänsteproducenten ett uttryckligt skriftligt uppdrag, i vilket de grundläggande uppgifterna om skyldigheten ska anges, t.ex. innehållet i skyldigheten, längden, området och ersättningsmekanismen samt de villkor som gäller tillsyn, öppenhet och rapportering. Skyldigheten kan vid behov preciseras under uppdragsperioden och även andra detaljer, såsom kvalitetskrav, kan beaktas.

Det skriftliga uppdrag som beskrivs i momentet kan till sin rättsliga natur vara ett förvaltningsbeslut som är förenat med ett understöd eller ett upphandlingskontrakt. I vissa fall kan det vara mycket svårt att ange om det är fråga om ett upphandlingskontrakt som omfattas av upphandlingslagens tillämpningsområde eller om ett understöd. Förfarandena för beviljande av understöd omfattas inte av upphandlingslagens tillämpningsområde. Enbart det faktum att det är fråga om en finansieringsåtgärd i syfte att stödja en viss verksamhet på så sätt att stödtagaren måste betala stödet tillbaka om det inte används för det syfte som myndigheten angett, innebär inte att arrangemanget omfattas av upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde. För upphandlingskontrakten redogörs det närmare i den allmänna motiveringen.

I de ersättningar som betalas för att trygga tjänsterna ska dessutom EU-kommissionens bestämmelser om statligt stöd och allmänt ekonomiskt intresse beaktas. För dessa bestämmelser redogörs det närmare i den allmänna motiveringen. Inom EU-rätten har SGEI-arrangemangen ofta inbegripit olika understödsåtgärder. Eftersom understöd i en sådan situation betalas av offentliga medel för ekonomisk verksamhet, måste arrangemanget även uppfylla de förfaranden och grunder för godkännande som iakttas i anslutning till EU-bestämmelserna om statligt stöd. I sådana situationer ska kommunen på ansökan av sökanden fatta ett understödsbeslut där de centrala villkoren och grunderna för beviljandet av understödet specificeras. I beslutet ska det också nämnas med stöd av vilken bestämmelse om statligt stöd (kommissionens beslut om SGEI eller de minimisförordningen om SGEI) uppdraget fastställs.

I *3 mom.* anges det hur en serviceproducent väljs. Utgångspunkten är ett öppet och icke-diskriminerande förfarande. I momentet sägs det dock att om skyldigheten att tillhandahålla tjänster uppfyller definitionen av upphandlingskontrakt eller koncession i lagen om offentlig upphandling, ska förfarandet enligt lagen om offentlig upphandling iakttas vid valet av tjänsteproducent.

I bedömningen av nuläget redogörs för definitionerna av upphandlingskontrakt och koncession. Om den ena av dessa definitioner är uppfylld, ska kommunen välja tjänsteproducent med iakttagande av förfarandena i upphandlingslagen. I praktiken uppfyller SGEI-arrangemangen definitionen av en koncession oftare än definitionen av ett upphandlingskontrakt. Vid en koncession får tjänsteproducenten rätt att utnyttja en tjänst samt att ta ut avgifter av kunderna för användningen av tjänsten. I dessa fall överförs i praktiken också åtminstone en partiell lönsamhetsrisk på tjänsteproducenten. Även om skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åläggs genom förfaranden enligt upphandlingslagen, ska de särskilda villkor som gäller SGEI-arrangemang beaktas i kontraktet. Dessa särskilda villkor, t.ex. grunderna för beräkning av ersättningen, ska i regel beaktas redan när anbudsförfrågan upprättas.

Om en marknadsbrist har upptäckts i samband med konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen är det möjligt att i stället för en direkt upphandling enligt upphandlingslagen avtala om ett uppdrag i enlighet med SGEI-reglerna, förutsatt att SGEI-kriterierna i övrigt är uppfyllda. I dessa situationer kan kommunerna undvika överkompensering och i vissa situationer också utbetalning av förbjudet statligt stöd.

Om grunderna för direktupphandling enligt upphandlingslagen är uppfyllda, kan tjänsteproducenten väljas direkt utan konkurrensutsättning. Den upphandlande enheten kan välja direktupphandling bl.a. om det vid öppet eller selektivt förfarande inte har kommit in några ansökningar eller anbud och om de ursprungliga villkoren i anbudsförfrågan inte ändras väsentligt eller om upphandlingen av skäl som anknyter till skydd av ensamrätt bara kan genomföras av en viss leverantör. Den upphandlande enheten ska också i anbudsförfrågan kunna ange kriterierna för valet och jämförelsen så att det även inom upphandlingsförfarandet kan garanteras att det finns tillgång till tjänster till ett skäligt pris.

**132 §.** *Tillämpning av konkurrenslagen.* Paragrafen är ny i kommunallagen. I paragrafen hänvisas till Konsument- och konkurrensverkets behörighet enligt konkurrenslagen att ingripa i verksamhet som strider mot konkurrenslagen.

I 30 a § i konkurrenslagen föreskrivs om tillämpningen av konkurrenslagen om man i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun, en samkommun, staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över tillämpar ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur som när varor eller tjänster erbjuds

1) snedvrider eller kan bidra till att snedvrida förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden,

2) hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas, eller

3) står i strid med kravet på marknadsmässig prissättning i kommunallagen.

Konkurrens- och konsumentverket kan i ovan nämnda situationer ingripa i ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur i kommunen, samkommunen eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över som strider mot konkurrenslagen.

## 16 kap. Begäran om omprövning och kommunalbesvär

**133 §.** *Tillämpning av kapitlets bestämmelser.* Paragrafen motsvarar 88 § i den gällande kommunallagen. Ändring i ett beslut av kommunens myndigheter söks i allmänhet i enlighet med denna lag. Endast om det i någon fråga föreskrivs särskilt att ändring söks på annat sätt iakttas de bestämmelserna. De särskilda bestämmelserna gäller bl.a. olika uppgifter som enligt lag ankommer på kommunens myndigheter, t.ex. tillståndsärenden. I beslut som gäller dessa söks ändring i allmänhet genom förvaltningsbesvär.

Kapitlet om ändringssökande i kommunallagen gäller enbart s.k. kommunala ärenden. I sådana ärenden som överklagas genom förvaltningsbesvär går bestämmelserna om ändringssökande i speciallagstiftningen före bestämmelserna i kommunallagen. Om det i en speciallag finns bestämmelser om ett särskilt omprövningsförfarande, ska även dessa iakttas i stället för kommunallagen.

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte heller när meningsskiljaktigheter i tolkningen av ett kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal avgörs. Meningsskiljaktigheter i tolkningen av tjänste- och arbetskollektivavtal avgörs i första hand genom ett förhandlingsförfarande mellan parterna och i sista hand i arbetsdomstolen i enlighet med lagen om arbetsdomstolen (646/1974).

**134 §.** *Begäran om omprövning.* Det föreslås att bestämmelserna i 89 § 1 mom. i den gällande kommunallagen tas in i 1 mom. Omprövning kan alltjämt begäras i ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem. I kommunala ärenden tillämpas ett enhetligt förfarande för begäran om omprövning i det första skedet. Omprövningsförfarandet är en del av kommunens interna förvaltningsförfarande och det föregår det besvärsförfarande som ses som den egentliga lagskipningen.

Genom omprövningsförfarandet tryggas möjligheterna för en kommunmedlem att påverka i kommunens interna beslutsfattande. En kommunmedlem kan genom en begäran om omprövning t.ex. få ett beslut av en tjänsteinnehavare i kommunen behandlat av ett förtroendemannaorgan. Omprövningsförfarandet är i bruk i stor omfattning inom kommunen. Utanför står endast beslut av kommunens och samkommunens högsta organ. Över dessa beslut anförs kommunalbesvär direkt hos förvaltningsdomstolen. Omprövningsförfarandet är inte tillämpligt på de högsta organens ställning.

Kommunalbesvär kan även i fortsättningen anföras endast på laglighetsgrund. Däremot begränsas begäran om omprövning inom kommunens interna förvaltningsförfarande inte enbart till laglighetsgrunder. Den som är missnöjd med ett beslut kan begära omprövning både på ändamålsenlighetsgrund och laglighetsgrund. En begäran om omprövning får framställas av både en kommunmedlem och en part, dvs. den som ett beslut riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Bestämmelser om rätten att begära omprövning finns i 137 §.

Begäran om omprövning är ett obligatoriskt skede före ändringssökandet, dvs. kommunalbesvären, som ses som den egentliga lagskipningen. Om en begäran om omprövning kan framställas i beslutet kan kommunalbesvär ännu inte anföras över det. I beslut av kommunens andra organ än fullmäktige samt av kommunens förtroendevalda och tjänstemän måste alltid en begäran om omprövning framställas först. Det samma gäller i en samkommun i fråga om beslut av andra myndigheter än av de högsta organ som avses i 58 § 1 mom.

I *2 mom.* anges hos vem begäran om omprövning framställs. Precis som i den gällande lagen framställs begäran om omprövning i ett beslut av en nämnd hos nämnden i fråga. I beslut av myndigheter som lyder under en nämnd framställs begäran om omprövning hos nämnden i fråga. Sådana myndigheter som lyder under en nämnd är för det mesta förtroendevalda och tjänsteinnehavare som har tilldelats självständiga befogenheter. Även ett annat organ t.ex. en direktion kan vara en sådan myndighet som lyder under kommunstyrelsen eller någon annan nämnd. I beslut av en direktion framställs begäran om omprövning hos respektive nämnd. Direktionen är inte ett sådant organ som behandlar begäran om omprövning. I beslut av en tjänsteinnehavare som lyder under direktionen framställs begäran om omprövning alltid hos respektive nämnd som organisatoriskt är överordnad. I bestämmelsen intas inte något mot den gällande lagen svarande omnämnande om begäran om omprövning i ett ärende som en direktion tagit till behandling med stöd av sin övertagningsrätt, eftersom det i 92 § föreslås att endast direktion av kommunalt affärsverk ska ha övertagningsrätt.

Till sin ordalydelse preciseras bestämmelsen också i motsvarighet till förvaltningslagen på så sätt att ett ärende efter begäran om omprövning ska behandlas på nytt i bråds-

kande ordning. Enligt den gällande lagen ska ärendet behandlas utan dröjsmål. Avsikten med preciseringen är inte att ändra bestämmelsens innehåll. Vid behandlingen eftersträvas ett så flexibelt förfarande som möjligt. Det är tillräckligt om den nämnd som behandlar ärendet med anledning av begäran om omprövning kan konstatera om det finns skäl att ändra beslutet och i så fall avgöra ärendet på nytt. Omprövningsförfarandet är på sätt och vis en fortsatt behandling av ett och samma ärende. Det är viktigt att beslut som fattas med anledning av begäran om omprövning motiveras. Särskilt viktigt är detta i sådana fall då beslutet inte ändras till följd av begäran om omprövning.

I *3 mom.* föreskrivs om kommunstyrelsens specialställning vid behandlingen av begäran om omprövning. Kommunstyrelsen ansvarar för samordningen av kommunens förvaltning. Enligt 92 § kan kommunstyrelsen ta upp ett sådant ärende till behandling som hör till ett organ eller en myndighet som lyder under den. Om kommunstyrelsen med stöd av sin övertagningsrätt till behandling tagit upp ett ärende som en nämnd, dess sektion eller en myndighet som lyder under den fattat beslut i, ska kommunstyrelsen också behandla begäran om omprövning.

**135 §.** *Kommunalbesvär.* Det föreslås att bestämmelserna om kommunalbesvär i den gällande kommunallagen tas in i paragrafen. I 1 mom. anges i vilka beslut ändring kan sökas genom kommunalbesvär och i 2 mom. vilka besvärsgrunderna vid kommunalbesvär är. Kommunalbesvär är till sin karaktär laglighetsbesvär. Kommunalbesvär anförs alltid hos förvaltningsdomstolen. Ändring i beslut av en kommunal myndighet söks genom kommunalbesvär om inte något annat klart framkommer av bestämmelserna. Förvaltningsbesvär är ett rättsmedel i olika tillståndsärenden och ärenden rörande sociala förmåner som gäller en individ. Om förvaltningsbesvär föreskrivs alltid i respektive speciallag.

Kommunalbesvär är det primära sättet att söka ändring i beslut av fullmäktige och, i en samkommun, av det högsta organet samkommunsfullmäktigen, samkommunsstämman eller ett annat organ som avses i 58 § 1 mom. Den som är missnöjd med beslut av dessa organ kan inte framställa en omprövningsbegäran enligt 134 §.

Kommunalbesvär kan anföras över beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd har meddelat med anledning av en omprövningsbegäran. Framställande av en omprövningsbegäran är en förutsättning för anförande av besvär. Om ingen begäran om omprövning framställs i ett beslut som omprövning får begäras i, vinner beslutet laga kraft. Detta innebär att utgångspunkten är den att endast den som har framställt en begäran om omprövning har besvärsrätt. Om beslutet ändras till följd av begäran om omprövning får även andra som har rätt att anföra kommunalbesvär besvärsrätt. Den som anför kommunalbesvär är inte bunden till de besvärsgrunder som anförts i begäran om omprövning eftersom grunderna för framställande av en begäran om omprövning inte är formbundna. Däremot kan kommunalbesvär anföras endast på de grunder som nämns i 2 mom. i denna paragraf. Besvärsgrunderna för kommunalbesvär är samma som i den gällande lagen. Besvärsgrunderna för kommunalbesvär är alltjämt laglighetsfel i beslutet eller beslutsfattandet, såsom att beslutet strider mot lag, att beslutet har tillkommit i felaktig ordning eller att den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter.

I *3 mom.* föreskrivs på motsvarande sätt som enligt gällande lag om skyldigheten att framföra besvärsgrunderna innan besvärstiden löper ut.

**136 §.** *När omprövning inte får begäras eller besvär anföras.* En begäran om omprövning får framställas och kommunalbesvär anföras endast över slutliga beslut av kommunens myndighet, på motsvarande sätt som enligt 91 § i den gällande kommunallagen. Slutliga beslut är i allmänhet sådana beslut genom vilka ett ärende har avgjorts i kommunen eller avvisats utan prövning. Sökande av ändring i beslut som endast gäller beredning eller verkställighet är förbjudet. Om t.ex. ett ärende bereds i en nämnd och i kommunstyrelsen före behandlingen i fullmäktige, är endast fullmäktiges beslut överklagbart. I kommunalbesvär över ett beslut av fullmäktige kan dock alla fel i beslutsfat-

tandet åberopas, även sådana som har uppstått i ärendets beredningsskede t.ex. då ärendet har behandlats i en nämnd.

Bestämmelserna som gäller anställning har inte reglerats så formellt som bestämmelserna som gäller tjänsteförhållanden. Ett arbetsavtal är ett privaträttsligt avtal mellan kommunen och arbetstagaren. Kommunernas praxis varierar i fråga om arbetsavtal som saknar överklagbara förvaltningsbeslut. Det kan framför allt för kortvariga arbetsavtals del vara motiverat att besluta att inte fatta något förvaltningsbeslut. Överklagande av kommunala myndigheters beslut ska i dessa fall inte spela någon roll, eftersom kortvariga tidsbundna arbetsavtal kan ha upphört innan överklagandet behandlas.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt beslut HFD 2003:17 att frågan om huruvida diskriminering på grund av ålder och kön hade förekommit vid tillsättningen av en kommunal befattning i arbetsavtalsförhållande inte skulle prövas i förvaltningsrättslig lagskipningsordning. Det ansågs vara fråga om en meningsskiljaktighet som enbart gäller tolkning av arbetsavtalslagen. I sitt beslut HFD 2006:28 ansåg högsta förvaltningsdomstolen däremot att man i förvaltningsrättslig lagskipningsordning avgör huruvida man vid tillsättandet av en befattning i arbetsavtalsförhållande iakttagit föreskrivna eller av kommunen fastställda behörighetsvillkor. I detta fall ansågs det inte enbart vara fråga om en meningsskiljaktighet som gäller tolkningen av arbetsavtalslagen.

Då det vid anställningen enbart är fråga om tillämpningen av privaträttsliga bestämmelser kan meningsskiljaktigheten inte avgöras i förvaltningsrättslig lagskipningsordning. Då finns heller inget behov för förvaltningsbeslut. Avsaknaden av förvaltningsbeslut kan inte motiveras vid tillsättandet av befattningar i arbetsavtalsförhållande, ifall beslutet om anställning i arbetsavtalsförhållande inte har uteslutande privaträttslig karaktär. Om till exempel kommunens förvaltningsstadga innehåller bestämmelser om förfaranden som ska iakttas vid anställandet, kan överklagaren hänvisa till att förfarandet strider mot förvaltningsstadgan. I sådana fall bör man även fatta ett sådant förvaltningsbeslut om arbetsavtalet som inkluderar rättelseyrkande- och besvärsrätt enligt kommunallagen.

Det är svårt att motivera avsaknaden av förvaltningsbeslut också då en befattning i arbetsavtalsförhållande tillsätts tills vidare genom offentligt ansökningsförfarande. Även i dessa fall vore det motiverat att fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut om tillsättandet av arbetsavtalsförhållandet.

**137 §.** *Rätt att begära omprövning och besvärsrätt.* Begäran om omprövning får framställas och kommunalbesvär anföras av en kommunmedlem och av en part på samma sätt som enligt den gällande kommunallagen. Bestämmelser om detta föreslås i *1 mom.* Om kommunmedlemmar föreskrivs i 3 §. En part definieras i paragrafens 1 mom. Definitionen av en part grundar sig på lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocesslagen. En part är den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Besvärsgrunderna för kommunalbesvär är för en part samma som för en kommunmedlem, dvs. de laglighetsfel som det föreskrivs om i 135 §.

I paragrafens *2 mom.* föreskrivs på motsvarande sätt som i gällande lag om rätten att överklaga beslut av en samkommuns myndighet och beslut av kommunernas gemensamma organ. Rätt att begära omprövning i och rätt att överklaga ett beslut som fattats av samkommunen har samkommunens medlemskommuner och medlemskommunens medlemmar. Rätt att begära omprövning i och rätt att överklaga ett beslut som fattats av ett gemensamt organ har de kommuner som är parter i avtalet eller deras medlemmar.

Över beslut som fattats med anledning av en begäran om omprövning får kommunalbesvär anföras hos förvaltningsdomstolen. Utgångspunkten är att endast den som har framställt en begäran om omprövning har besvärsrätt. Om beslutet ändras till följd av begäran om omprövning får även andra som har rätt att anföra kommunalbesvär besvärsrätt. Detta regleras i 3 mom. på motsvarande sätt som för närvarande.

**138 §.** *Tidsfrist för omprövningsbegäran samt besvärstid.* I paragrafen föreskrivs om tidsfristen för begäran om omprövning och

besvärstiden för kommunalbesvär på motsvarande sätt som i den gällande kommunallagen. Tidsfristen för begäran om omprövning är 14 dagar. Kommunalbesvär ska anföras hos förvaltningsdomstolen inom 30 dagar. Tidsfristen för begäran om omprövning avviker från den tidsfrist på 30 dagar som anges i förvaltningslagen. Det är motiverat att hålla kvar tidsfristen för begäran om omprövning på 14 dagar om man ser till de kommunala ärendenas karaktär och det stora antalet som har rätt att begära omprövning. Dessutom är tidsfristen på 14 dagar etablerad inom kommunalförvaltningen och har visat sig fungera väl.

Både tidsfristen för begäran om omprövning och besvärstiden räknas från delfåendet av beslutet. Både i fråga om förfarandet för begäran om omprövning och kommunalbesvär överensstämmer delgivningssätten med varandra. Bestämmelser om delgivning av ett beslut till en part finns i 139 § och till en kommunmedlem i 140 §.

**139 §.** *Delgivning av beslut med en part.* Tidsfristen för begäran om omprövning och besvärstiden räknas från delfåendet av beslutet. Enligt 95 § i den gällande kommunallagen får parterna ett protokollsutdrag samt anvisningar om hur man begär omprövning eller en besvärsanvisning särskilt per brev. En part anses ha fått del av beslutet sju dagar efter att brevet sändes, om inte något annat visas. I paragrafen föreslås hänvisningar till 59 § i förvaltningslagen och till 19 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). I 59 § i förvaltningslagen finns det bestämmelser om vanlig delgivning. Vanlig delgivning sker per post genom brev till mottagaren. Mottagaren anses ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes. Enligt 19 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet får handlingar med samtycke av parten delges som ett elektroniskt meddelande. I dessa fall anses en handling ha blivit delgiven den tredje dagen efter att meddelandet sändes, om inte något annat visas. En part är den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

**140 §.** *Delgivning av beslut med en kommunmedlem.* I paragrafen föreskrivs om ett sådant förfarande för delgivning i det allmänna datanätet som ersätter det förfarande för framläggande av protokoll som det föreskrivs om i 63 § och 95 § 2 mom. i den gällande lagen.

Enligt *1 mom.* ska protokoll från fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och sådana organ i samkommunen som avses i 58 § 1 mom. med tillhörande anvisningar om hur man begär omprövning eller besvärsanvisning efter justeringen hållas tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Sekretessbestämmelserna kan innebära att uppgifter i ett protokoll inte i sin helhet kan offentliggöras i det allmänna datanätet. I ett protokoll som offentliggörs i det allmänna datanätet ska det dock alltid finnas väsentliga uppgifter i anslutning till beslutsfattandet samt de uppgifter som är nödvändiga t.ex. för begäran om omprövning eller anförande av besvär.

Om ett ärende är sekretessbelagt i sin helhet ska protokollet dock innehålla ett omnämnande av att det sekretessbelagda ärendet behandlats. I detta sammanhang ska det framgå på vilken bestämmelse sekretessen baserar sig.

När en kommun publicerar protokoll i datanätet ska den också se till att personuppgifterna skyddas. Enligt nästsista meningen i momentet publiceras i protokollet endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information. Detta innebär att inte ens personuppgifter som bedömts som offentliga ska finnas i datanätet. Det finns olika typer av uppgifter som om de läggs ut på nätet utsätter en part för olika risker. Till sådana uppgifter hör t.ex. personbeteckning, adress, telefonnummer, e-postadress, bankkontonummer eller uppgifter om familjemedlemmar. Publiceringen av sådana personuppgifter är i allmänhet också onödig med tanke på kommunmedlemmarnas tillgång till information. I beslut som gäller personval kan det för att ett ärende ska kunna bedömas med tanke på ändringssökandet däremot vara nödvändigt att publicera vissa personuppgifter, t.ex. uppgifter om namn och eventuellt om yrke eller utbildning.

Om det publicerade protokollet innehåller personuppgifter ska de avföras ur datanätet efter tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden. Kommunens rätt att behandla personuppgifter i det allmänna datanätet bedöms i enlighet med 6 och 8 § i personuppgiftslagen. Behandlingen av personuppgifter ska vara sakligt motiverad med tanke på kommunens verksamhet. Utan samtycke av personen i fråga får personuppgifter behandlas endast om det bestämts om behandlingen i lag eller om behandlingen föranleds av en uppgift eller förpliktelse som anvisas den registeransvarige i lag eller som påförts med stöd av lag. All behandling av personuppgifter ska vara berättigad och nödvändig under hela den tid uppgifterna behandlas. När tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden eller t.ex. kungörelsetiden har löpt ut upphör också kommunens grund för och behov av att behandla personuppgifterna i det allmänna datanätet. Därför ska kommunen avföra personuppgifterna ur datanätet när tidsfristen löpt ut.

Om kommunen avför personuppgifterna ur datanätet när tidsfristen löpt ut, ansvarar kommunen inte för att uppgifterna kan hittas via sökmotortjänster, t.ex. sökmotorn Google. I Europeiska unionens domstols s.k. Google-dom (C-131/12, meddelad 13.5.2014) behandlas skyldigheterna för den som driver en sökmotor i det allmänna datanätet, dvs. internet, i anslutning till behandlingen av personuppgifter. Enligt domen är det i den verksamhet som utförs av en sökmotor fråga om behandling av personuppgifter då uppgifterna är förenade med personuppgifter och den som driver sökmotorn ska betraktas som ansvarig. Domstolen påpekade att behandlingen av personuppgifter i den verksamhet som utförs av en sökmotor skiljer sig från den behandling av uppgifter som utförs av webbplatsutgivare, utgör ett tillägg till den och påverkar de grundläggande rättigheterna i större utsträckning. Som en följd av detta konstaterade domstolen att sökmotorleverantören är skyldig att från förteckningen över sökresultat, som visas till följd av en sökning på en persons namn, avlägsna länkar till webbsidor som publicerats av tredje män och som innehåller information om denna person. Denna skyldighet föreligger även då detta namn eller denna information inte tidigare eller samtidigt avlägsnas från dessa webbsidor. Enligt domen gäller detta även i sådana fall då själva publiceringen av informationen på nämnda webbsidor är laglig.

I *2 mom.* föreslås bestämmelser om skyldigheten för andra än i 1 mom. avsedda myndigheter i en kommun eller samkommun att hålla protokoll offentligt tillgängliga. Andra myndigheters protokoll hålls tillgängliga på motsvarande sätt, om myndigheten anser det vara behövligt.

I *3 mom.* föreslås en bestämmelse om att kommunmedlemmarna samt samkommunens medlemskommuner och deras kommunmedlemmar och kommuner som deltagit i beslutsfattandet i ett gemensamt organ och deras medlemmar anses ha fått del av ett beslut sju dagar efter att protokollet fanns tillgängligt i det allmänna datanätet.

Bestämmelsen i 96 § i den gällande kommunallagen om sändande av protokollutdrag till den som begärt det behöver inte längre tas in i kommunallagen, eftersom bestämmelser om detta numera ingår i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

**141 §.** *Anvisningar om hur man begär omprövning och besvärsanvisning.* Enligt förslaget ska paragrafen innehålla bestämmelser om anvisningar om hur man begär omprövning och besvärsanvisning på motsvarande sätt som i 94 § i den gällande kommunallagen. Anvisningar om hur man begär omprövning och besvärsanvisning ska alltid fogas till beslutet. Om det är förbjudet att anföra kommunalbesvär eller framställa begäran om omprövning ska ett meddelande om besvärsförbud fogas till beslutet samt nämnas på vilken bestämmelse besvärsförbudet grundar sig. Om överklagbarhet föreskrivs i 136 §.

Bestämmelser om besvärsanvisning finns i förvaltningsprocesslagen, och det är inte nödvändigt att ta in bestämmelser om besvärsanvisning i den nya kommunallagen. Eftersom man likväl måste ta in bestämmelser om anvisningar om hur man begär omprövning i kommunallagen, intas även en grundläggande bestämmelse om besvärsanvisning. Närmare bestämmelser om besvärs-

anvisningen finns alltjämt i förvaltningsprocesslagen.

I fråga om innehållet i anvisningarna om hur man begär omprövning och i fråga om bristfälliga eller felaktiga anvisningars inverkan på tidsfristen för begäran om omprövning gäller i tillämpliga delar det som föreskrivs om besvärsanvisning i förvaltningsprocesslagen. Det är väsentligt att den som begär omprövning i ett beslut kan handla på rätt sätt i ärendet.

**142 §.** *Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen.* I paragrafen föreskrivs i huvudsak på motsvarande sätt som i 97 § i den gällande lagen om anförande av besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelserna om delfående av förvaltningsdomstolens beslut ändras så att de motsvarar förfarandena för delgivning i 139 och 140 §.

Enligt *1 mom.* ska kommunen, samkommunen eller kommunerna i fråga utan dröjsmål publicera ett tillkännagivande om förvaltningsdomstolens beslut i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Personuppgifter i beslutet ska avföras ur datanätet när besvärstiden löpt ut. Behandlingen av personuppgifter i datanätet har behandlats i motiveringen till 140 §. Besvärstiden i fråga om förvaltningsdomstolens beslut räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om beslutet publicerades. Detta gäller i allmänhet de kommunmedlemmar som kan anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Om förvaltningsdomstolens beslut separat delges parten i fråga, dvs. i allmänhet ändringssökanden, räknas besvärstiden från detta personliga delfående. På motsvarande sätt som i den gällande lagen finns bestämmelser om detta i *2 mom.*

**143 §.** *Besluts verkställbarhet.* Paragrafen motsvarar 98 § i den gällande lagen. I kommunala ärenden kan ett beslut i regel verkställas innan det vunnit laga kraft. Detta förfarande är omvänt i förhållande till förvaltningsbesvärsärenden, i vilka i regel först ett lagakraftvunnet beslut är verkställbart. Det är dock förbjudet att verkställa beslutet om sökandet av ändring skulle bli meningslöst eller om besvärsinstansen förbjuder verkställigheten.

I praktiken har bestämmelsen tolkats så i kommunerna att beslutet kan börja verkställas om det inte uppstår särskilt stor skada om verkställandet återkallas till följd av att besvären har framgång. Dessutom har det ansetts att beslutet kan börja verkställas om mycket vägande skäl har krävt detta. Att börja verkställa ett beslut innebär ofta att fördelar och nackdelar jämförs. Om fördelarna anses vara klart större än nackdelarna kan beslutet börja verkställas. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt beslut HFD 2012:9 ansett att det med tanke på karaktären hos ett beslut om borgen kan vara omöjligt eller åtminstone finnas begränsade möjligheter att återkalla beslutet i efterhand. Därför skulle ett omedelbart verkställande av ett beslut om borgen som stadsstyrelsen fattat innebära att de besvär som gäller huvudsaken blir meningslösa.

Det organ som behandlar begäran om omprövning eller besvärsmyndigheten kan också förbjuda verkställigheten av beslutet. Det organ som behandlar begäran om omprövning är kommunstyrelsen eller en behörig nämnd. Besvärsmyndighet är förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Ett förbud är möjligt endast i samband med behandlingen av begäran om omprövning eller besvär. Ett verkställighetsförbud kan inte sökas utan att det framställs en begäran om omprövning eller anförs besvär. Ett krav på att verkställigheten ska förbjudas kan framföras samtidigt med de egentliga besvären, men även senare medan besvären är anhängiga. Besvärsmyndigheten kan separat i brådskande ordning behandla kravet på verkställighetsförbud.

**144 §.** *Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär.* Bestämmelserna i 16 kap. i kommunallagen om begäran om omprövning och kommunalbesvär kompletterar bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. I paragrafen föreslås hänvisningar till dessa lagar.

När ett ärende behandlas som ett förvaltningsärende i en kommunal myndighet tillämpas förvaltningslagen. En kommunal myndighet ger anvisningar om hur man begär omprövning eller besvärsanvisning i enlighet med förvaltningslagen. När ärendet behand-

las i förvaltningsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen. Bestämmelser om besvärens form och innehåll, besvärsskriften och annat som gäller anförande av besvär finns i förvaltningsprocesslagen. Enligt 23 § i förvaltningsprocesslagen ska besvär anföras skriftligen. I besvärsskriften, som ska riktas till besvärsmyndigheten, ska anges det beslut i vilket ändring söks, till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas samt de grunder på vilka ändring yrkas. I 24 § i förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om skyldigheten att uppge ändringssökandens namn och hemkommun. På motsvarande sätt ska också namn och hemkommun uppges för lagliga företrädare eller ombud eller någon annan person har uppgjort besvären. I besvärsskriften ska vidare uppges den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i saken kan tillställas ändringssökanden. Ändringssökanden eller den som upprättat besvären ska egenhändigt underteckna besvärsskriften. Bestämmelser om bilagorna till en besvärsskrift finns i 25 § i förvaltningsprocesslagen. Till besvärsskriften ska fogas det beslut i vilket ändring söks, intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan utredning över när besvärstiden har börjat samt de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden. Enligt 26 § i förvaltningsprocesslagen är huvudregeln att besvärsskriften ska tillställas besvärsmyndigheten inom besvärstiden.

Bestämmelser om skyldigheten att ersätta rättegångskostnader finns i 74 § i förvaltningsprocesslagen. En part är skyldig att ersätta en annan parts rättegångskostnader helt eller delvis, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att den andra parten själv får bära sina rättegångskostnader. Samma princip kan tillämpas på den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet. Då frågan om en offentlig parts ersättningsskyldighet prövas ska särskilt beaktas om rättegången har orsakats av ett fel hos myndigheterna. En enskild part får inte åläggas att ersätta en offentlig parts rättegångskostnader, om inte den enskilda parten har framfört ett uppenbart ogrundat yrkande. I sitt beslut HFD 14.6.2005 L 1461 ansåg högsta förvaltningsdomstolen att det var fråga om ett uppenbart ogrundat yrkande och ålade en förening att ersätta kommunens rättegångskostnader. Föreningen, som inte var part i det ärende som gällde understöd, hade ställt ett uppenbart ogrundat yrkande på kommunen och begärt att kommunens beslut upphävs.

En kommunmedlems allmänna besvärsrätt möjliggör också missbruk av besvärsrätten för s.k. chikanbesvär eller besvär som anförs på rent ofog. Med stöd av 74 § i förvaltningsprocesslagen är det dock endast i undantagsfall möjligt att ålägga en enskild part skyldighet att ersätta kommunens rättegångskostnader på grund av kommunalbesvär.

## 17 kap. **Ikraftträdande**

**145 §.** *Ikraftträdande.* Paragrafen innehåller sedvanliga bestämmelser om lagens ikraftträdande.

**146 §.** *Bestämmelser som upphävs.* Genom den föreslagna lagen upphävs kommunallagen från 1995 jämte ändringar. Om det någon annanstans i lag hänvisas till kommunallagen från 1995, ska den nya kommunallagen tillämpas i stället för den.

**147 §.** *Övergångsbestämmelser som gäller organ, ledning, kommuninvånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarande samt begäran om omprövning och kommunalbesvär.* I *1 mom.* föreskrivs det att bestämmelserna som gäller fullmäktiges mandattid ska tillämpas först från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs efter att lagen trätt i kraft. Före denna tidpunkt tillämpas bestämmelserna i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Först från ingången av följande fullmäktigeperiod tillämpas 4 kap. om fullmäktige, 5 kap. om kommuninvånarnas rätt till inflytande, 6 kap. om kommunens organ, 7 kap. om ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen, 10 kap. om förtroendevalda, 12 kap. om besluts- och förvaltningsförfarande samt 16 kap. om begäran om omprövning och kommunalbesvär.

Vidare tillämpas bestämmelserna om samkommuner i 8 kap. delvis först från ovan nämnda tidpunkt. Bestämmelserna om fullmäktige tillämpas först från ingången av

mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017, och därmed tillämpas också bestämmelserna om samkommunsfullmäktige i 59 § först från ovan nämnda tidpunkt. I 60 § 2 mom. i lagförslaget anges hur representanterna vid samkommunsstämman utses. Representanterna vid samkommunsstämman ska utses separat till varje samkommunsstämma från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. I 64 § 4 mom. i lagförslaget föreskrivs om uppsägning eller förflyttning till andra uppgifter av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun. I bestämmelsen hänvisas det till den bestämmelse om kommundirektören i 43 § som tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Därmed tillämpas också 64 § 4 mom. från den nämnda tidpunkten.

I *2 mom*. föreskrivs det om fortsättning av mandattiden för fullmäktige och andra organ i kommunen med anledning av att kommunalvalet flyttas från oktober 2016 till april 2017. Dessutom föreskrivs det om en kommunal förtroendevalds rätt att om han eller hon så önskar lämna sitt uppdrag vid utgången av 2016.

Kommunalval ska enligt 144 § i den gällande vallagen förrättas i oktober. Enligt 9 § i den gällande kommunallagen utses ledamöterna och ersättarna i fullmäktige genom kommunalval för de fyra kalenderår som följer efter valåret. Med stöd av nämnda paragraf har kommunalval senast förrättats i oktober 2012 och mandattiden för de förtroendevalda som valdes i det valet fortsätter till utgången av 2016. Enligt den proposition med förslag till lag om ändring av vallagen som ska lämnas till riksdagen hösten 2014 ska kommunalvalet flyttas till april. Enligt övergångsbestämmelserna i lagförslaget ska nästa kommunalval förrättas i april 2017. Enligt 15 § 1 mom. i den föreslagna kommunallagen börjar fullmäktiges mandattid vid ingången av juni månad valåret. Bestämmelsen om när fullmäktiges mandattid börjar tillämpas första gången på den fullmäktige som väljs i valet 2017, och dess mandattid börjar således vid ingången av juni.

Enligt momentet ska mandattiden för det fullmäktige som valdes i valet 2012 fortsätta till utgången av maj 2017. Enligt 19 § i den gällande kommunallagen utses ledamöterna i organen för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har fattat beslut om en kortare mandattid eller något annat stadgas i kommunallagen. Att fullmäktiges mandattid fortsätter innebär i detta fall att mandattiden för de ledamöter i kommunala organ som utsetts för samma mandattid som fullmäktiges i princip fortsätter till utgången av maj 2017. Bestämmelserna i den gällande kommunallagen är fortfarande tillämpliga, eftersom de föreslagna bestämmelserna om kommunens organ (6 kap.) enligt övergångsbestämmelserna (150 §) tillämpas först från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Bestämmelsen om mandattiden för ledamöterna i organen (det föreslagna 32 § 1 mom.) motsvarar dock i sak den gällande lagen.

I *3 mom*. föreskrivs det om kommunala förtroendevaldas rätt att lämna sitt uppdrag vid den lagenliga mandattiden, dvs. vid utgången av 2016.

Med förtroendevalda i kommunen avses enligt 69 § i lagförslaget ledamöterna och ersättarna i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag. En kommunal tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på grundval av sin uppgift har valts till ledamot i ett kommunalt organ är dock inte kommunal förtroendevald. För en person som kommunen har valt att sköta ett statligt förtroendeuppdrag gäller dessutom i tillämpliga delar det som föreskrivs om kommunens förtroendevalda. Paragrafen motsvarar i sak bestämmelserna i 32 § i den gällande kommunallagen.

Enligt 33 § i den gällande kommunallagen får som kandidat vid val av fullmäktige endast ställas upp den som skriftligen har gett sitt samtycke till mottagande av fullmäktigeuppdraget. De nuvarande ledamöterna och ersättarna har i enlighet med den gällande lagstiftningen gett sitt samtycke till att ta emot förtroendeuppdraget för en mandattid som fortsätter till utgången av 2016. Av de övriga förtroendevalda i kommunen krävs

det enligt den gällande kommunallagen däremot inte att de ger sitt samtycke, utan det har ansetts vara en slags medborgerlig skyldighet att ta emot förtroendeuppdraget. Man kan dock vägra ta emot ett förtroendeuppdrag på de grunder som anges i 38 § 1 och 2 mom. i den gällande kommunallagen.

Enligt 70 § i kommunallagspropositionen får till ett förtroendeuppdrag i kommunen väljas endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget. Det krävs även i fortsättningen att ledamöter och ersättare skriftligen har gett sitt samtycke till att ta emot fullmäktigeuppdraget. På samma sätt som enligt den gällande lagen kan däremot endast den som har giltiga skäl avgå från förtroendeuppdraget (70 § 3 mom., den gällande lagens 38 § 3 mom.). Det organ som utser den förtroendevalda beslutar om beviljande av avsked. Fullmäktigeledamöter och ersättare beviljas avsked av fullmäktige.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att när den nya kommunallagen träder i kraft har en person som är förtroendevald i kommunen om han eller hon så önskar möjlighet att lämna sitt uppdrag vid utgången av 2016. Att mandattiden för fullmäktige fortsätter kan således jämställas med ett giltigt skäl för att avgå från förtroendeuppdraget.

I *4 mom.* föreskrivs om tillämpningen av kommunens skyldigheter enligt 19 § 2 mom. och 82 § 3 mom. Kommunens skyldighet att uppge stödbeloppet till fullmäktigegrupperna och beloppet av de avgifter som tagits ut på förtroendevaldas mötesarvoden tillämpas första gången vid upprättandet av bokslutet för 2015.

I 5 mom. föreskrivs om uppdateringen av de samarbetsavtal som gällde när lagen träder i kraft så att de överensstämmer med det som föreskrivs i 8 kap. Samarbetsavtalen ska uppdateras enligt 8 kap. senast vid ingången av mandatiden för det fullmäktige som väljs 2017. När avtalen ses över ska det beaktas att t.ex. möjligheten till skiljeförfarande enligt 87 § i den gällande lagen ersätts med ett förvaltningstvisteförfarande enligt förvaltningsprocesslagen.

**148 §.** *Övergångsbestämmelser som gäller täckning av underskott och utvärderingsförfarandet.* I *1 mom.* föreslås det att skyldigheten enligt 110 § 3 mom. att täcka ett underskott i balansräkningen inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för det år lagen träder i kraft, dvs. räkenskapsperioden 2015. Underskott i balansräkningen för den nämnda räkenskapsperioden ska alltså täckas senast i bokslutet för 2020. Enligt *2 mom.* ska underskottet vara täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022, om underskottet i balansräkningen för 2015 är mer än 500 euro per invånare. På detta sätt vill man säkerställa att de kommuner som har störst underskott när lagen träder i kraft har tillräckligt med tid att anpassa sig till den nya strängare skyldigheten att täcka underskottet.

I *3 mom.* föreskrivs det om tillämpning av åtgärdsprogrammet enligt den gällande lagen. Det föreslås att i lagen slopas åtgärdsprogrammet där det beslutas om specificerade åtgärder genom vilka det underskott som saknar täckning ska täckas under en period som fullmäktige särskilt fastställer och som är längre än ekonomiplaneperioden. Enligt 110 § i den föreslagna lagen ska kommunen direkt i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Det föreslagna förfarandet tillämpas första gången i bokslutet för 2015 på underskottet i kommunens balansräkning. Dessa underskott är kända 2016 och de ska enligt förslaget täckas inom fyra år från 2017, dvs. i bokslutet för 2020. Även beslut om specificerade åtgärder för att täcka underskottet ska enligt förslaget fattas direkt i ekonomiplanen, och detta görs första gången för räkenskapsperioderna 2017—2020. Dessa beslut fattas 2016.

Genom den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen säkerställs det att de specificerade åtgärdsprogram som det beslutats om med stöd av den gällande lagen gäller till dess att den föreslagna strängare skyldigheten att täcka underskott träder i kraft. Från 2017 ska de särskilda åtgärdsprogram som gällde tidigare tas in i och anpassas till de specificerade åtgärder för att täcka underskott som det beslutas om i ekonomiplanerna.

Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning kan enligt 118 § 2 mom. inledas redan enbart på den grunden att kommunen inte har kunnat täcka underskottet i balansräkningen på det sätt som anges i 110 § 3 mom. inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Enligt 1 mom. tillämpas denna skyldighet att täcka underskott första gången på underskott i balansräkningen för räkenskapsperioden 2015. Därför föreslås det i *4 mom.* att även utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning på denna grund kan inledas första gången till följd av ett underskott i balansräkningen för 2015, om underskottet inte är täckt senast räkenskapsåret 2020. På motsvarande sätt föreslås det i 2 mom. bestämmelser om att ifall underskottet i kommunens balansräkning är mer än 500 euro per invånare räkenskapsperioden 2015, kan ett utvärderingsförfarande inledas endast om underskottet inte är täckt i bokslutet för 2022.

De i 118 § 3 mom. avsedda ekonomiska nyckeltalen som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering och som leder till ett utvärderingsförfarande i en kommun som har en speciellt svår ekonomiskt ställning fastställs med avvikelse från nuläget utifrån uppgifter om ekonomin på koncernnivå. Detta ger en mer tillförlitlig bild av kommunens ekonomi som helhet. Uppgifter om kommunkoncernens bokslut samlas i nuläget in endast i fråga om balansräkningen. I samband med Kommuninformationsprogrammet planeras det även att uppgifter om koncernresultaträkningen och finansieringsanalysen ska samlas in från och med 2015. Därför föreslås att det i 4 mom. att man 2017 i utvärderingsförfarandet övergår till nyckeltal för kommunkoncernen, då statistikuppgifter för 2015 och 2016 finns tillgängliga. På utvärderingsförfarandet tillämpas 2015 och 2016 i sin helhet de gällande nyckeltal för primärkommunerna som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice och den förordning som utfärdats med stöd av nämnda lag.

Bestämmelser om utvärderingsförfarandet i samkommuner finns i 119 §. Förfarandet skiljer sig från det utvärderingsförfarande som tillämpas i kommunerna. Bedömningen av om ett utvärderingsförfarande ska inledas i en samkommun görs enbart utifrån underskottet i balansräkningen, eftersom en skattesats inte kan fastställas för en samkommun och det är svårt att beräkna de nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i finansieringen per invånare på grund av att befolkningsunderlaget i samkommunerna varierar. I *5 mom.* föreslås bestämmelser som motsvarar vad som föreslås i fråga om primärkommunerna när det gäller övergångsperioden för utvärderingsförfarandet i en samkommun, om samkommunen inte har täckt underskottet inom den föreskrivna tiden. Utvärderingsförfarandet i en samkommun ska första gången tillämpas på underskott i balansräkningen för 2015, om samkommunens underskott inte är täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2020.

**149 §.** *Övergångsbestämmelser som gäller granskning av förvaltning och ekonomi.* Enligt *1 mom.* tillämpas bestämmelserna om granskning av förvaltning och ekonomi i 14 kap. i lagen första gången när förvaltningen och ekonomin för 2015 granskas. Vid den granskning av förvaltningen och ekonomin för räkenskapsperioden 2014 som görs 2015 när denna lag har trätt i kraft tillämpas således de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen.

De nya bestämmelserna i *2 mom.* om valet av revisionssammanslutning tillämpas första gången när de avtal om revision som gällde vid ikraftträdandet av denna lag upphör och det på nytt väljs sammanslutningar som ansvarar för revisionen. Således inverkar lagens ikraftträdande inte på de gällande avtalen.

**150 §.** *Övergångsbestämmelser som gäller bolagiseringsskyldigheten.* Paragrafen motsvarar övergångsbestämmelserna för de bestämmelser i kommunallagen som gäller bolagiseringsskyldigheten och som trädde i kraft vid ingången av september 2013 till den del de tidsmässigt ännu tillämpas efter den föreslagna lagens ikraftträdande. Enligt paragrafen tillämpas 126 § 1 mom. på arbetskraftsutbildning från ingången av 2017.

## 1.2 Kommunstrukturlagen

I kommunstrukturlagen beaktas förslaget att flytta tidpunkten för kommunalval till april och inleda fullmäktiges mandattid i juni, vilket föreslås i kommunallagspropositionen och i den proposition med förslag till lag om ändring av vallagen som kommer att behandlas samtidigt i riksdagen. Tidpunkten för när ändringar i kommunindelningen träder i kraft föreslås inte bli ändrad, utan kommunsammanslagningar ska alltjämt träda i kraft vid ingången av ett kalenderår. I fortsättningen kommer alltså kommunsammanslagningar alltid att träda i kraft mitt under den kommunala valperioden.

De kommuner som går samman ska i sammanslagningsavtalet komma överens om på vilket sätt den nya kommunens fullmäktige ska bildas för den återstående fullmäktigeperioden. Kommunerna kan slå ihop sina fullmäktige eller ha ett delvis gemensamt fullmäktige. Dessutom kan kommunerna komma överens om att val, avvikande från valtidpunkten enligt vallagen, ska förrättas året före det år kommunsammanslagningen träder i kraft. Om val i så fall förrättas under den kommunala valperiodens sista år, pågår fullmäktigeledamöternas mandattid till följande valperiods slut. Vid eventuella kommunsammanslagningar som träder i kraft 2017 kan alltså de kommuner som går samman förrätta kommunalval redan 2016 och då sträcker sig det nya fullmäktiges mandattid till utgången av maj 2021. I april 2017 förrättas alltså inte alls kommunalval i de sammanslagna kommunerna.

I kommunstrukturlagen beaktas dessutom den ändring av kommunallagen som gäller antalet fullmäktigeledamöter. Till följd av den nya kommunallagen görs också vissa ändringar av teknisk natur.

**7 §.** *Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen*. I *1 mom.* föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 5 kap. om kommuninvånarnas rätt till inflytande.

**8 §.** *Sammanslagningsavtal*. I *3 mom.* beaktas ändringen av de bestämmelser i kommunallagen som gäller den tidpunkt när fullmäktiges mandattid inleds. Kommunalval förrättas i april, och enligt kommunallagen inleds då fullmäktiges mandattid vid ingången av juni. Kommunsammanslagningar träder dock alltid i kraft vid ingången av ett kalenderår, dvs. mitt under den kommunala valperioden. Kommunerna ska i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 § i kommunstrukturlagen för den återstående valperioden. Kommunerna kan bilda fullmäktige genom att förrätta nya val eller genom att helt eller delvis slå ihop fullmäktige.

I momentet beaktas dessutom ändringen av de bestämmelser i kommunallagen som gäller fullmäktiges storlek. Enligt 25 § i den gällande kommunstrukturlagen har det i den nya kommunen varit möjligt att avvika från det antal fullmäktigeledamöter som bestäms i kommunallagen. I 16 § i den nya kommunallagen föreskrivs det endast om minimiantalet fullmäktigeledamöter, och i övrigt får kommunen besluta om fullmäktiges storlek. Därför är det alltid nödvändigt att i sammanslagningsavtalet komma överens om antalet fullmäktigeledamöter i den nya kommunen.

**12 §.** *Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning.* I *3 mom.* föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 5 kap. om kommuninvånarnas rätt till inflytande.

**15 §.** *Förordnande av särskild kommunindelningsutredning.* I *3 mom.* görs en ändring av teknisk natur som innebär att det beaktas att bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ändras och flyttas från lagen om statsandel för kommunal basservice till kommunallagen.

Enligt övergångsbestämmelserna (148 §) i kommunallagen ska de nya bestämmelserna i kommunallagen tillämpas fr.o.m. ingången av 2017. Före det tillämpas förfarandet enligt lagen om statsandel för kommunal basservice. Därför föreslås att ändringen av laghänvisningen i kommunstrukturlagen ska träda i kraft först vid ingången av 2017.

**16 §.** *Genomförande av en särskild kommunindelningsutredning.* I *4 mom.* görs än ändring av teknisk natur så att hänvisningen till den paragraf i kommunallagen som gäller kommunal folkomröstning ändras så att den överensstämmer med den nya kommunallagen.

**23 §.** *Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val.* I *1 mom.* i den finska språkversionen görs en ändring av teknisk natur som innebär att den finska benämningen "kuntavaalit", som används i den nya kommunallagen, tas in i momentet. Denna ändring berör inte den svenska språkversionen, utan i den görs av lagtekniska orsaker bara en smärre språklig ändring av annat slag. Motsvarande ändring i den finska språkversionen görs i 24 § och 27 § 1 mom.

**24 §.** *Bildande av fullmäktige under valperioden.* I *1 mom.* beaktas att tidpunkten för kommunalval flyttas till april. Enligt 22 § i kommunstrukturlagen träder kommunsammanslagningar alltid i kraft vid ingången av ett kalenderår. I fortsättningen träder en kommunsammanslagning alltså alltid i kraft mitt under en kommunal valperiod. Enligt 8 § ska de kommuner som går samman i sammanslagningsavtalet komma överens om på vilket sätt den nya kommunens fullmäktige ska bildas för den återstående fullmäktigeperioden.

Enligt 1 mom. kan kommunerna bilda den nya kommunens fullmäktige genom att förrätta nya val året före det år kommunsammanslagningen träder i kraft. Alternativt kan kommunernas fullmäktige i enlighet med 2 mom. slås ihop för den mandattid som pågår till valperiodens slut eller i enlighet med 3 mom. delvis slås ihop till ett s.k. delvis gemensamt fullmäktige.

Med stöd av gällande 1 mom. är det möjligt att vid kommunsammanslagningar förrätta val tidigare än vid den tidpunkt som anges i 144 § i vallagen, dvs. den fjärde söndagen i oktober. Val kan dock inte förrättas förrän statsrådet har beslutat om sammanslagningen av kommunerna. Enligt 22 § i kommunstrukturlagen ska statsrådets beslut fattas före utgången av juni månad året före det år då sammanslagningen träder i kraft. Det föreslås att momentet ändras så att kommunerna kan komma överens om att förrätta val året före det år kommunsammanslagningen träder i kraft vid en tidpunkt som avviker från tidpunkten enligt vallagen, inte bara tidigare än denna tidpunkt utan vid behov också senare. Om t.ex. statsrådets beslut om en kommunsammanslagning fattas i juni, är det på grund av de förberedande åtgärder som behövs för förrättandet av val möjligt att förrätta valet tidigast på hösten.

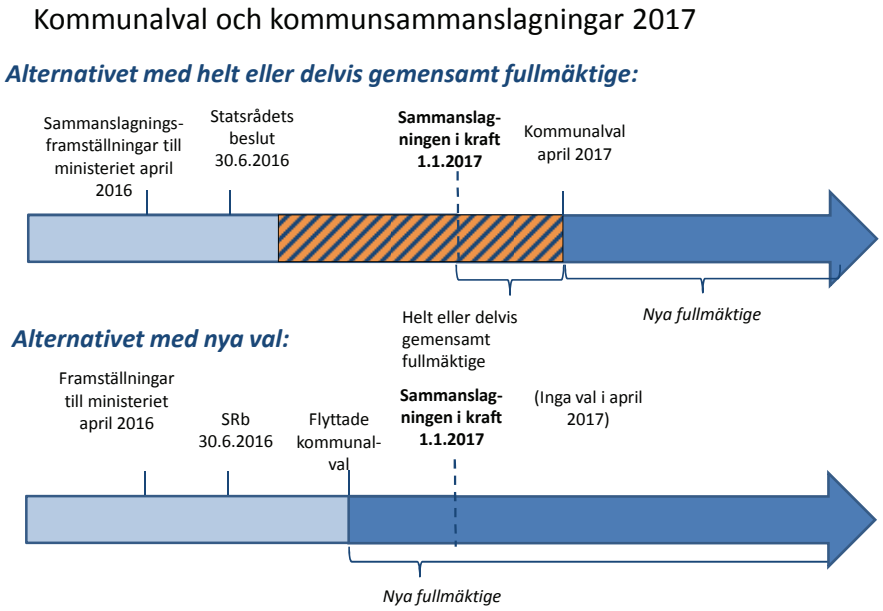
Om kommunalval förrättas året före det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft, ska valet enligt 23 § i kommunstrukturlagen förrättas i de kommuner som går samman med iakttagande av den nya kommunindelningen. I dessa fall ska statsrådet fatta beslut om sammanslagningen av kommunerna före utgången av året före valåret, så att valet kan förrättas vid den normala tidpunkten i april. Största delen av kommunsammanslagningarna har hittills förlagts så att de trätt ikraft i samband med att en ny kommunal valperiod börjat, dvs. vid ingången av året efter kommunalvalet. På detta sätt har man kunnat undvika att förrätta extra val eller slå ihop fullmäktige.

Enligt gällande 1 mom. pågår fullmäktigeledamöternas mandattid till den kommunala valperiodens slut, om val förrättas under den kommunala valperioden i de kommuner som går samman. Enligt de föreslagna bestämmelserna kommer kommunsammanslagningar i fortsättningen dock alltid att träda i kraft mitt under den kommunala valperioden. Därför föreslås det att momentet ändras så att fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till följande valperiods slut, om nya val förrättas under den kommunala valperiodens sista år. I den nya kommun som bildas efter kommunsammanslagningen förrättas till skillnad från övriga kommuner alltså inte val följande år, vilket är det ordinarie kommunalvalsåret. Den nya kommunen har då redan ett fungerande fullmäktige.

Enligt hänvisningsbestämmelserna i kommunallagspropositionen och enligt den proposition med förslag till lag om ändring av vallagen som kommer att behandlas samtidigt i riksdagen ska tidpunkten för följande kommunalval flyttas från oktober 2016 till april 2017. Med stöd av de ändringar som fö-

reslås i kommunstrukturlagen kan de kommuner som går samman vid eventuella kommunsammanslagningar som träder i kraft 2017 förrätta kommunalval redan 2016 och då sträcker sig det nya kommunfullmäktiges mandattid till utgången av maj 2021. I april 2017 förrättas alltså inte alls kommunalval i de kommuner som gått samman. Bilden nedan beskriver de alternativ som kommunerna kan välja mellan för att bilda den nya kommunens fullmäktige vid kommunsammanslagningar som träder i kraft 2017.

Bild 2. Kommunalval och kommunsammanslagningar 2017




**25 §.** *Antalet fullmäktigeledamöter*. I paragrafen beaktas ändringen av de bestämmelser i kommunallagen som gäller fullmäktiges storlek. De kommuner som går samman ska i sammanslagningsavtalet komma överens om antalet fullmäktigeledamöter i den nya kommunen på det sätt som anges i 16 § 1 mom. i kommunallagen.

Kommunerna ska meddela justitieministeriet antalet fullmäktigeledamöter före utgången av året före valåret eller senast i samband med den anmälan som avses i 24 § 1 mom. Syftet med tidsfristerna är att säkerställa att justitieministeriet och kommunerna hinner sköta sina uppgifter i anslutning till förberedelserna för kommunalvalet.

Den förstnämnda tidsfristen motsvarar den tidsfrist enligt 16 § 2 mom. i kommunallagen inom vilken fullmäktiges beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet enligt

kommunallagen eller om ändring av ett tidigare beslut om fullmäktiges storlek ska meddelas justitieministeriet. Den sistnämnda tidsfristen gäller situationer då kommunerna i enlighet med 24 § i kommunstrukturlagen har kommit överens i sammanslagningsavtalet om att förrätta kommunalval året före det år kommunsammanslagningen träder i kraft vid en tidpunkt som avviker från tidpunkten enligt vallagen. I sådana fall kan anmälan om antalet fullmäktigeledamöter lämnas senast i samband med den anmälan om valtidpunkten som avses i 24 § 1 mom.

**27 §.** *Inledande av fullmäktiges verksamhet.* I *1 mom.* i den finska språkversionen görs en ändring av teknisk natur som innebär att den finska benämningen "kuntavaalit", som används i den nya kommunallagen, tas in i momentet. Denna ändring berör inte den svenska språkversionen, utan i den görs av lagtekniska orsaker bara en smärre språklig ändring av annat slag.

**28 §.** *Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning.* I *4 mom.* föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 14 kap. om granskning av förvaltning och ekonomi.

I övrigt motsvarar momentet gällande lag. Enligt momentet granskar den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer, utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses, förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Granskningen ska liksom för närvarande gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen.

Mandattiden för revisionsnämnden och revisorerna, som ansvarar för granskning av förvaltningen och ekonomin, avviker från mandattiden för övriga kommunala organ. Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd och revisorer för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. Kommunallagens bestämmelser har tolkats så att även mandattiden för revisionsnämnden i en kommun som upplöses fortsätter även efter det att kommunen har upphört att existera i fråga om granskningen av det sista verksamhetsåret. Avtalet om revision i kommuner som upplöses överförs med stöd 36 § i kommunstrukturlagen på den nya kommunen. Revisorerna sköter i enlighet med vad som överenskommits granskningen av förvaltningen, bokföringen och bokslutet och gör upp revisionsberättelse för det sista kalenderåret i fråga om de kommuner som upplöses.

Revisionsnämnderna i de kommuner som upplöses slutför sitt utvärderingsarbete för den egna kommunens del. Mandattiden för revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses fortgår tills granskningen av de år som motsvarar deras mandattid är slutförd. De revisionsberättelser som de berett för de kommuner som upplöses och beviljandet av ansvarsfrihet ska dock hänskjutas till den nya kommunens fullmäktige. Revisionsnämnderna i de kommuner som upplöses bereder sina förslag för den nya kommunens fullmäktige i samarbete med den nya kommunens revisionsnämnd. Förslaget om att bokslutet ska godkännas och de redovisningsskyldiga beviljas ansvarsfrihet läggs dock formellt fram av den nya kommunens revisionsnämnd för den nya kommunens fullmäktige, trots att de gamla revisionsnämnderna i de kommuner som går samman innehållsmässigt bereder ärendena, var och en för den egna kommunens del. Utgångspunkten är att förslaget föreläggs den nya kommunens fullmäktige med det innehåll som revisionsnämnden i respektive kommun som upplöses har godkänt det.

### 1.3 Språklagen

I samband med stiftandet av kommunallagen kompletteras språklagens bestämmelser om samarbetet mellan kommunerna.

**6 §.** *Enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter.* I 1 mom. 2 punkten föreskrivs att det gemensamma organet i den ansvariga kommunen ska vara en tvåspråkig myndighet, om samarbetet mellan kommunerna omfattar tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk. Bestämmelser om det gemen-

samma organet i den ansvariga kommunen finns i 51 § i kommunallagen. Det gemensamma organet är ett organ som lyder under den ansvariga kommunens fullmäktige och kommunstyrelse och en underlydande organisation utgör en del av den ansvariga kommunens organisation.

**28 §.** *Representativa organ.* I paragrafen föreskrivs att en förtroendevald som är medlem i ett organ i en samkommun eller i det gemensamma organet i den ansvariga kommunen har rätt att använda det språk han eller hon väljer.

Rätten att använda valfritt språk gäller i både tal och skrift. Rätten att använda valfritt språk omfattar allt som ingår i uppdraget som medlem av ett organ. Som exempel kan nämnas anföranden vid sammanträden, skriftliga ändringsförslag, promemorior och kontakter i ärenden som gäller organet.

**29 §.** *Kommunala möteskallelser, protokoll och förvaltningsstadgor.* Till *1 mom.* fogas en bestämmelse om att fullmäktiges eller samkommunsstämmans möteskallelser och protokoll i tvåspråkiga samkommuner ska skrivas på finska och svenska. Detsamma gäller möteskallelser och protokoll för ett organ enligt 6 § 1 mom. 2 punkten som är gemensamt för flera kommuner. Beslut om språket i möteskallelser och protokoll för andra organ i en tvåspråkig samkommun ska fattas av kommunen eller samkommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

Det föreslagna tillägget utvidgar skyldigheten att utarbeta möteskallelser och protokoll så att den också omfattar handlingar i fullmäktige i en tvåspråkig samkommun och ett tvåspråkigt gemensamt organ. De företroendevaldas möjligheter att fullgöra sin uppgift och kommuninvånarnas behov av information är särskilt omfattande när det är fråga om lagstadgat samarbete och kommuner med olika språk hör till samkommunen eller omfattas av samarbetet mellan kommunerna, när kommunernas majoritetsspråk avviker från varandra eller när sådana kommuner är medlemmar där den andel som talar minoritetsspråket är stor.

I *2 mom.* ändras ordalydelsen så att begreppet förvaltningsstadga, som används i kommunallagen, används i stället för instruktion.

### 1.4 Lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten

**17 §.** *Landskapsförbundens uppgifter.* Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till lagens 17 §. Enligt momentet kan landskapsförbunden också fullgöra andra uppgifter som medlemskommunerna anvisar dem. För närvarande har landskapsförbunden dels uppgifter i enlighet med markanvändnings- och bygglagen i anslutning till områdesanvändningen, dels uppgifter i enlighet med denna lag i anslutning till utvecklingen av regionerna. Landskapsförbunden fullgör också andra uppgifter. Av dessa är den viktigaste uppgiften att på ett allmänt plan främja frågor och projekt som i väsentlig grad påverkar utvecklingen av landskapet. I anslutning till detta bedriver förbunden intressebevakning i synnerhet i Finland och Europeiska unionen. Förbunden kan också ge olika utlåtanden och ställningstaganden för medlemskommunernas räkning.

Till sin natur är momentet informativt, eftersom medlemskommunerna enligt vedertagen praxis även i övrigt kan anvisa förbunden andra uppgifter än de som anges i markanvändnings- och bygglagen eller i denna lag. Eftersom bestämmelsen om sammansättning och val av organ i landskapsförbunden flyttas från kommunallagen till denna lag är det för tydlighetens skull bra att i detta sammanhang nämna förbundens mera allmänna uppgifter.

**17 a §.** *Sammansättning och val av organ i landskapsförbunden.* Paragrafen motsvarar 86 a § i den gällande kommunallagen. I samband med stiftandet av den nya kommunallagen kvarstår endast allmänna bestämmelser om kommuner och samkommuner i kommunallagen, medan förvaltningsområdesspecifika bestämmelser, som ofta är mer detaljerade, ska finnas i speciallagarna. Bestämmelserna om sammansättning och val av organ i landskapsförbunden flyttas alltså till lagen

om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten.

**21 §.** *Landskapsförbundens gemensamma organ och hur det väljs.* Till paragrafens *1 och 3 mom.* föreslås ändringar av teknisk natur, vilka korrigerar benämningen på och hänvisningsbestämmelsen till kommunalvalet så att de motsvarar den nya kommunallagen.

### 1.5 Lagen om statsandel för kommunal basservice

Genom lagen upphävs 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice. I paragrafen föreskrivs om utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Samtidigt upphävs statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi. Förordningen har utfärdats med stöd av den nämnda paragrafen. Bestämmelser om utvärderingsförfarandet och kriterierna för det ska i fortsättningen finnas i anslutning till kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi (118 §).

Bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i kommunallagen ska tillämpas från ingången av 2017. Den nu föreslagna lagen föreslås träda i kraft vid nämnda tidpunkt.

### 1.6 Räddningslagen

**24 §.** *Kommunernas ansvar för räddningsväsendet.* I 24 § i räddningslagen föreskrivs om kommunernas ansvar för räddningsväsendet. Enligt 2 mom. beslutar statsrådet om indelningen av landet i räddningsområden och om ändring av den fastställa områdesindelningen. Statsrådet fattar beslut om ändring av områdesindelningen på eget initiativ eller på initiativ som kommunerna inom ett räddningsområde lagt fram med den majoritet som föreskrivs i 79 § 1 mom. i den gällande kommunallagen. Enligt 3 mom. ska räddningsområdets kommuner ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. På godkännande och ändring av avtalet tillämpas det som i 79 § 1 mom. i kommunallagen föreskrivs om ändring av samkommuners grundavtal. På avtalet tillämpas i övrigt det som föreskrivs om samarbete mellan kommuner i kommunallagen.

Det föreslås att 24 § 2 och 3 mom. i räddningslagen ändras så att hänvisningarna till 79 § 1 mom. i den gällande kommunallagen ändras till hänvisningar till 57 § 1 mom. i den nya kommunallagen. Den nya kommunallagens 57 § om ändring av grundavtalet motsvarar i huvudsak 79 § i den gällande kommunallagen, men paragrafens 1 mom. blir mindre förpliktande. Till skillnad från den gällande lagen kan medlemskommunerna enligt 57 § 1 mom. i den nya kommunallagen komma överens om villkoren för att ändra grundavtalet också på något annat sätt än det som föreskrivs i lagen.

I 146 § i den nya kommunallagen har det tagits in en sedvanlig övergångsbestämmelse, enligt vilken hänvisningar i andra lagar till den gällande kommunallagen i fortsättningen avser en hänvisning till den nya kommunallagen. För tydlighetens skull är det dock ändamålsenligt att uppdatera räddningslagens hänvisningar till kommunallagen till den del det är fråga om ändringar av områdesindelningen enligt räddningslagen på initiativ av kommunerna eller avtal mellan kommunerna om ordnandet av räddningsväsendet. I den nya kommunallagen har de nämnda bestämmelserna blivit mindre förpliktande och kommunernas avtalsrätt har utvidgats.

### 1.7 Lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

**11 §.** *Äldreråd.* Enligt förslaget flyttas bestämmelserna om äldreråd till kommunallagen, och därför föreslås det att motsvarande paragraf i äldreomsorgslagen ändras till en hänvisning till kommunallagens bestämmelser om äldreråd.

I paragrafen kvarstår skyldigheten enligt den gällande lagen att ta med äldrerådet i beredningen av den plan som avses i 5 § i äldreomsorgslagen och i den utvärdering som avses i 6 § i lagen.

### 1.8 Lagen om service och stöd på grund av handikapp

**13 §.** *Råd för personer med funktionsnedsättning.* I propositionen föreslås det att bestämmelserna om råd för personer med funktionsnedsättning (handikappråd) flyttas till kommunallagen. Det föreslås att 1 mom. i paragrafen ändras till en hänvisning till bestämmelserna i kommunallagen. Paragrafens 2 mom. motsvarar den gällande lagen.

### 1.9 Arbetsavtalslagen

**18 §.** *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.* I paragrafen finns en hänvisningsbestämmelse som gäller arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta ett förtroendeuppdrag. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen ändras så att 80 och 81 § i den föreslagna kommunallagen blir tillämpliga. Till innehållet kvarstår paragrafen i stort sett oförändrad, även om en förtroendevald får en starkare rätt än för närvarande att få ledigt från arbetet.

I 80 § i kommunallagen finns bestämmelser om rätten för en förtroendevald på hel- eller deltid att få ledigt från sitt arbete för att sköta ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, rätten att avbryta tjänst- eller arbetsledigheten, lönen samt andra rättigheter i anslutning till skötseln av ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid.

Lagförslagets 81 § 1 mom. gäller en förtroendevalds rätt att få ledigt från arbetet för att delta i ett i 30 § i kommunallagen avsett organs sammanträden. Arbetsgivaren kan vägra att ge ledighet endast om arbetsgivaren inte har fått information om sammanträdet och den behövliga ledigheten minst 14 dagar före dagen för sammanträdet och arbetsgivaren för sin vägran dessutom har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Den ledighet som beviljas för deltagandet i mötet ska också gälla restiden från arbetsplatsen till sammanträdesplatsen och tillbaka. De förtroendevalda i kommunen ska avtala med sin arbetsgivare om ledigheter som behövs för skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag än de som avses i 1 mom. och för deltagande i fullmäktigegruppens sammanträden. I paragrafen föreslås dessutom att den förtroendevalda ska underrätta arbetsgivaren om tidpunkterna för organens och fullmäktigegruppens sammanträden och om de förtroendeuppdrag som kommunen förordnat utan dröjsmål efter det att han eller hon har fått vetskap om dem. Arbetsgivaren ska på begäran skriftligen redogöra för grunderna för sin vägran.

### 1.10 Lagen om kommunala tjänsteinnehavare

**2 §.** *Tjänsteinnehavare.* Det föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 87 § 2 mom.

**4 §.** *Offentligt ansökningsförfarande.* I *1 mom.* föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 108 §.

**16 a §.** *Tjänsteinnehavares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.* I paragrafen finns en hänvisningsbestämmelse som gäller tjänsteinnehavares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta ett förtroendeuppdrag. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen ändras så att 80 och 81 § i den föreslagna kommunallagen blir tillämpliga. Till innehållet kvarstår paragrafen i stort sett oförändrad, även om en förtroendevald får en starkare rätt än för närvarande att få ledigt från arbetet.

I 80 § i kommunallagen finns bestämmelser om rätten för en förtroendevald på hel- eller deltid att få ledigt från sitt arbete för att sköta ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, rätten att avbryta tjänst- eller arbetsledigheten, lönen samt andra rättigheter i anslutning till skötseln av ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid.

Lagförslagets 81 § 1 mom. gäller en förtroendevalds rätt att få ledigt från arbetet för att delta i ett i 30 § i kommunallagen avsett organs sammanträden. Arbetsgivaren kan vägra att ge ledighet endast om arbetsgivaren inte har fått information om sammanträdet och den behövliga ledigheten minst 14 dagar före

dagen för sammanträdet och arbetsgivaren för sin vägran dessutom har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Den ledighet som beviljas för deltagandet i mötet ska också gälla restiden från arbetsplatsen till sammanträdesplatsen och tillbaka. De förtroendevalda i kommunen ska avtala med sin arbetsgivare om ledigheter som behövs för skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag än de som avses i 1 mom. och för deltagande i fullmäktigegruppens sammanträden. I paragrafen föreslås dessutom att den förtroendevalda ska underrätta arbetsgivaren om tidpunkterna för organens och fullmäktigegruppens sammanträden och om de förtroendeuppdrag som kommunen förordnat utan dröjsmål efter det att han eller hon har fått vetskap om dem. Arbetsgivaren ska på begäran skriftligen redogöra för grunderna för sin vägran.

**50 §.** *Ändringssökande.* Det föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till den gällande kommunallagen ändras till en hänvisning till den nya kommunallagens 58 § 1 mom.

### 1.11 Statstjänstemannalagen

**66 a §.** *Tjänstemäns rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.* I paragrafen föreskrivs det om en tjänstemans rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag, på motsvarande sätt som i 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen i paragrafen ses över så att den överensstämmer med motsvarande bestämmelser i den föreslagna kommunallagen.

### 1.12 Lagen om sjöarbetsavtal

**23 §.** *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.* I paragrafen föreskrivs om arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag på motsvarande sätt som i 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen i paragrafen ändras så att den motsvarar bestämmelserna i den föreslagna kommunallagen.

I sjöarbete varierar bestämmelsens tillämplighet beroende på var arbetet utförs och hur långa perioder arbetstagaren är till sjöss. I sådana fall då det är fråga om långa perioder av sjöarbete är bestämmelsens praktiska betydelse avsevärt mindre än när arbetet utförs på land eller när perioderna till sjöss är korta. Med stöd av paragrafen får arbetstagaren ledigt från arbetet, men det uppkommer ingen rätt till fri hemresa. Arbetstagaren ansvarar alltså själv för de kostnader som förtroendeuppdraget medför.

## 2 Närmare bestämmelser

I 13 § i kommunallagen föreskrivs om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. I paragrafen ingår ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om delegationens närmare uppgifter och om dess sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet. Innehållet i förordningen ska i huvudsak motsvara den förordning som utfärdats med stöd av den gällande lagen.

## 3 Ikraftträdande

Det är meningen att den nya kommunallagen ska träda i kraft 2015 så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Eftersom det dock är ändamålsenligt att tillämpa en betydande del av bestämmelserna i kommunallagen först från ingången av följande kommunala valperiod, föreslås ett flertal övergångsbestämmelser i propositionen. En övergångstid behövs bl.a. också med tanke på de förberedelser som behövs för införandet av nya elektroniska verksamhetsformer i kommunernas kommunikation och vid delgivandet av beslut. Därför föreslås att de nya bestämmelserna om organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär ska tillämpas först från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Före detta tillämpas till denna del bestämmelserna i den gällande kommunallagen.

Lagens allmänna bestämmelser, bestämmelser om kommunens uppgifter och organiseringsansvar, förhållandet mellan staten och kommunen, samarbete mellan kommunerna, kommunala affärsverk, personal, kommunens ekonomi, granskning av förvaltning och ekonomi och kommunens verksamhet på marknaden tillämpas från ikraftträdandet, dvs. från ingången av 2015.

Övergångsbestämmelser föreslås i synnerhet när det gäller bestämmelserna om kommunens ekonomi. Det föreslås att skyldigheten att täcka underskott (110 § 3 mom.) ska tillämpas första gången på underskott i balansräkningen enligt bokslutet för räkenskapsperioden 2015. I kommuner med de största underskotten enligt bokslutet för 2015 ska underskottet täckas senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022.

Utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska första gången tillämpas enligt kommunallagen utifrån nyckeltal på koncernnivå 2017. På grund av underskott kan en kommun bli föremål för förfarandet första gången 2020 om underskottet från 2015 inte täckts. Under 2015 och 2016 ska 63 a § i lagen om statsandel för kommunal grundservice och den förordning som utfärdats med stöd av den tillämpas på utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Utvärderingsförfarandet för samkommuner (119 §) tillämpas första gången 2020 på underskottet från 2015.

Avsikten är att andra lagar som hänför sig till propositionen ska träda i kraft samtidigt som kommunallagen. Lagen om upphävande av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice ska dock träda i kraft först vid ingången av 2017.

## 4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Regeringspropositionen ska i synnerhet bedömas utifrån den kommunala självstyrelsen och tillgodoseendet av vissa grundläggande rättigheter.

### 4.1 Självstyrelse för kommunens invånare och principen om demokrati

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Förslaget att förlänga mandattiden för de nuvarande fullmäktige med fem månader till utgången av maj 2017 ska bedömas ur denna synvinkel.

Tidpunkten för kommunalval eller fullmäktiges mandattid regleras inte på grundlagsnivå. I 14 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om rätten att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar.

Vid behandlingen av en ändring av vallagen som innebar att tidpunkten för riksdagsval flyttades från mars till april och den dåvarande riksdagens mandattid förlängdes med en månad konstaterade grundlagsutskottet att riksdagens valperioder enligt 24 § i grundlagen följer en fyra års cykel, men att valperiodens längd inte fastställs till exakt fyra år. Utskottet ansåg att den förlängning av den dåvarande riksdagens mandattid som berodde på flyttningen av valdagen var så pass obetydlig att den inte var författningsrättsligt problematisk (GrUB 2/2010 rd, s. 2).

I det fall som beskrivs ovan förlängde riksdagen i en lag sin egen mandattid. När det gäller förlängningen av fullmäktiges mandattid är tolkningssituationen en annan. En skillnad är också att fullmäktiges mandattid inte som sådan regleras på grundlagsnivå, utan bestämmelserna ingår i kommunallagen och gällande tidpunkten för val i vallagen. Utgångspunkten är därför att dessa bestämmelser kan ändras i vanlig lagstiftningsordning. Mot denna bakgrund förefaller det inte problematiskt ur ett grundlagsperspektiv att i lag genomföra den förlängning av nuvarande fullmäktiges mandattid som den planerade valtidtabellen förutsätter. Å andra sidan kan det vara motiverat att inte i lag ingripa i de nuvarande fullmäktiges mandattid med tanke på självstyrelsen för kommunernas invånare och den rätt att själv välja sina organ som ingår i den, kommunfullmäktiges allmänna legitimitet och fullmäktigeledamöternas rättsliga ställning.

Vid regleringen av fullmäktiges storlek har man beaktat att uppgifterna i allt större grad ska skötas genom samarbete och att de minsta kommunerna redan nu har beslutat att utnyttja möjligheten att ha ett fullmäktige som är mindre än den minimistorlek som anges i lagen. Ändringen av regleringen av fullmäktiges storlek så att det endast föreskrivs om ett minimiantal fullmäktigeledamöter och fullmäktige själv beslutar om fullmäktiges storlek bedöms inte just alls höja det antal röster som krävs för att bli invald i fullmäktige. En flexiblare reglering av storleken gör det också möjligt att utöka antalet fullmäktigeledamöter.

I kapitel 5, som gäller kommuninvånarnas rätt till inflytande, utvidgas och stärks kommuninvånarnas och andra personers möjligheter att delta och påverka. Personer som är anställda av en i Finland verksam internationell organisation och familjemedlemmar till sådana personer får rösträtt. Genom utvidgningen av rätten att komma med initiativ till föreningar och företag som är verksamma i kommunen utvidgas också möjligheterna att komma med initiativ om kommunens verksamhet. Även utvidgningen till dem som utnyttjar kommunens tjänster stärker möjligheterna att i större utsträckning påverka utvecklandet av dessa tjänster. Sänkningen av åldersgränsen för initiativ till folkomröstning till 15 år och den lagstadgade skyldigheten att inrätta ett ungdomsfullmäktige ger också ungdomarna bättre möjligheter att delta i utvecklandet av samhället och livsmiljön. Även handikapprådet stärker möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att påverka kommunens verksamhet.

Förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag (80 och 81 §) ska utvidgas. Syftet med bestämmelserna är att göra det möjligt att stärka kommunens politiska ledning.

### 4.2 Kravet på bestämmelser i lag

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunallagspropositionen innehåller bestämmelser om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi. Utgångspunkten är att det inte separat ska föreskrivas om ordnandet av kommunens förvaltning och ekonom i speciallagstiftningen, utan att de viktigaste bestämmelserna ska finnas i kommunallagen. I detta syfte föreslås i propositionen bl.a. att de bestämmelser som för närvarande finns i speciallagstiftningen och som gäller kommunens organ för deltagande och påverkan ska tas in i kommunallagen. Likaså ska de grundläggande bestämmelserna om kommunens uppgifter samt ordnandet och produktionen av tjänster finnas i kommunallagen, vilket för sin del minskar behovet av särskilda bestämmelser.

Bestämmelserna om villkoren för ett utvärderingsförfarande föreslås bli flyttade från förordning till lag eftersom förfarandet är nära kopplat till styrningen av kommunens ekonomi och eftersom bestämmelser på förordningsnivå därför inte längre kan betraktas som tillräckliga med beaktande av grundlagens krav på att det ska föreskrivas om kommunens uppgifter genom lag.

De föreslagna bestämmelserna är till stor del flexibla och möjliggörande och ger därför kommunerna stor prövningsrätt bl.a. när det gäller skötseln av förvaltningen och uppgifterna. Genom bestämmelserna försöker man samtidigt trygga att specialvillkoren i grundlagen uppfylls, t.ex. demokratin i beslutsfattandet och invånarnas möjligheter att delta och påverka.

### 4.3 Genomförandet av finansieringsprincipen

Den finansieringsprincip som tryggas genom grundlagen innebär att det när uppgifter och skyldigheter åläggs kommunerna genom lag samtidigt ska säkerställas att kommunerna i praktiken har ekonomiska förutsättningar att klara av dem. Finansieringsprincipen grundar sig på den etablerade tolkningspraxisen i riksdagens grundlagsutskott. För närvarande finns det dock inte någon allmänt godkänd mekanism som skulle göra det möjligt att bedöma kommunernas uppgifter och finansieringen av dem i förhållande till genom-

förandet av den finansieringsprincip som tryggas i grundlagen. Detta har i sin tur gjort det svårare att bedöma enskilda propositioners konsekvenser för kommunernas ekonomi i förhållande till finansieringsprincipen.

Det föreslagna programmet för kommunernas ekonomi förbättrar möjligheterna att bedöma balansen mellan kommunernas uppgifter och finansieringen av dem och främjar därmed genomförandet av finansieringsprincipen. Målet är att det nya styrsystemet för den offentliga ekonomin och det tillhörande programmet för kommunernas ekonomi ska bilda en sådan ram för bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen som omfattar alla förvaltningsområden. Kommunernas ekonomiska förutsättningar att klara av uppgifter och skyldigheter som ingår i enskilda regeringspropositioner ska alltså i fortsättningen via programmet för kommunernas ekonom speglas i förhållande till kommunernas uppgifter som helhet.

### 4.4 Språkliga rättigheter som rör nationalspråken

Genom de förslag som gäller ändring av språklagen klargörs de språkliga skyldigheterna för ett gemensamt organ i sådana fall då samarbetet gäller tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk och då den ansvariga kommunen är en enspråkig kommun. Propositionen innebär att skyldigheten att uppgöra möteskallelser och protokoll utvidgas då samarbetet ordnas i form av en samkommun eller ett gemensamt organ. Propositionen klargör också kommunala förtroendevaldas rätt att använda det egna språket i ett organ. Därigenom förstärker propositionen tillgodoseendet av de språkliga rättigheter som avses i 17 § 2 mom. i grundlagen i kommunens verksamhet.

### 4.5 Skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter samt offentlighetsprincipen

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade genom lag. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Även enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt offentlighetsprincipen i 12 § i grundlagen är handlingar och andra upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag.

I offentlighetslagen finns det bestämmelser om när uppgifter ska hållas hemliga. Dessutom finns det bestämmelser om sekretess i många andra lagar. I personuppgiftslagen finns det allmänna bestämmelser om skydd för personuppgifter.

I kommunallagen föreslås nya förfaranden för elektronisk kommunikation och delgivning av beslut. I de paragrafer som gäller kommunikation (29 §), kommunala tillkännagivanden (108 §), delgivning av beslut med en kommunmedlem (140 §) och överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen (142 §) har man försökt beakta tillgodoseendet av skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter. Samtidigt försöker man dock också trygga genomförandet av offentlighetsprincipen så att en kommunmedlem har möjlighet att ta del av uppgifter som behövs för deltagandet i beslutsfattandet och tillsynen.

Utlämnande av uppgifter till datanätet ska vara möjligt med stöd av de nu föreslagna uttryckliga bestämmelserna i kommunallagen. I de nämnda paragraferna beaktas skyddet för privatlivet genom att man inför bestämmelser om att sekretessbelagda uppgifter inte får publiceras i datanätet. För att säkerställa skyddet för personuppgifter begränsas de personuppgifter som ska publiceras i datanätet så att endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information får publiceras. Grundlagsutskottet har i sin beslutspraxis fäst uppmärksamhet vid kravet på nödvändighet (bl.a. GrUU 7/2000, GrUU 7a/2000, GrUU 14/2002 och GrUU 30/2005). För att säkerställa skyddet för personuppgifter föreskrivs dessutom att tillkännagivanden, protokoll och beslut som innehåller personuppgifter ska avföras ur datanätet efter en viss tid.

Genom preciseringar av kommunikationen (29 §) och de förtroendevaldas rätt till upplysningar (83 §) försöker man också stärka tillgodoseendet av offentlighetsprincipen i kommunens verksamhet.

Syftet med bestämmelsen om redogörelse för bindningar (84 §) är att främja öppenheten och genomskinligheten i beslutsfattandet. Även om det föreslagna registret över bindningar i någon mån kan anses kränka skyddet för privatlivet för de personer som finns i registret, kan registret med beaktande av dess syfte anses motiverat. I registret ska endast sådana bidningar föras in som kan vara av betydelse vid skötseln av ett förtroende- eller tjänsteuppdrag. I bestämmelsen har dessutom beaktats att sekretessbelagda uppgifter inte ska offentliggöras. Kretsen av de personer som antecknas i registret har begränsats och personerna i fråga är i regel medvetna om sin anmälningsskyldighet när de tar emot ett uppdrag. För att trygga skyddet för personuppgifter föreskrivs i bestämmelsen dessutom att uppgifter om en person ska avföras ur registret och datanätet när förtroendeuppdraget eller ett annat uppdrag upphör.

Enligt regeringens uppfattning bör propositionen föras till grundlagsutskottet för prövning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag*

**1.**

# Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

AVDELNING I

**ALLMÄNNA BESTÄMMELSER**

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

1 §

*Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Syftet med lagen är också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet.

Kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

2 §

*Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas, om inte något annat föreskrivs genom lag, på ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi samt på sådan verksamhet i kommunen som avses i 6 § 2 mom.

3 §

*Kommunmedlem*

Medlemmar av en kommun är

1) de vars hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994) kommunen är (*kommuninvånare*),

2) sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen,

3) de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

4 §

*Kommunens namn*

Beslut om ändring av kommunens namn fattas av fullmäktige. Innan beslutet fattas ska ett utlåtande i ärendet inhämtas hos Institutet för de inhemska språken. Finansministeriet ska underrättas om namnändringen.

Kommunen kan använda benämningen stad när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle.

5 §

*Kommunvapen*

Kommunen kan ha ett kommunvapen som godkänts av fullmäktige. Innan vapnet godkänns ska kommunen inhämta Riksarkivets utlåtande.

Kommunstyrelsen eller någon annan i förvaltningsstadgan förordnad kommunal myndighet övervakar användningen av vapnet.

6 §

*Kommunkoncern och kommunens verksamhet*

En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) är *kommunens dottersammanslutning*. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en *kommunkoncern*. Det som i denna lag föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över.

Utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet omfattar *kommunens verksamhet* även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

2 kap.

**Kommunens uppgifter och organiseringsansvar**

7 §

*Kommunens uppgifter*

Kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. När uppgifter ska organiseras i samarbete med andra kommuner, föreskrivs det om detta genom lag (*lagstadgat samarbete*).

Kommunen kan med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse.

8 §

*Kommunens organiseringsansvar*

Kommunen kan själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Vid lagstadgat samarbete ansvarar den andra kommunen eller samkommunen för organiseringen av uppgifterna för kommunens räkning.

Den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen av uppgifterna ska i fråga om de tjänster och andra åtgärder som ska organisera svara för

1) lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna,

2) fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem,

3) det sätt som de produceras på,

4) tillsynen över produktionen,

5) utövandet av myndigheternas befogenheter.

Kommunen svarar för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun.

9 §

*Produktion av tjänster*

Kommunen eller samkommunen kan antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra tjänsteproducenter. Särskilda bestämmelser gäller för användningen av servicesedlar.

Kommunen kan dock anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter endast om det föreskrivs särskilt om det genom lag.

När kommunen eller samkommunen skaffar lagstadgade tjänster av någon annan tjänsteproducent kvarstår det organiseringsansvar som avses i 8 § 2 mom. hos kommunen eller samkommunen. Tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna bestäms dessutom i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag eller annanstans samt enligt vad som kommunen el-

ler samkommunen och tjänsteproducenten avtalat om.

3 kap.

**Förhållandet mellan staten och kommunen**

10 §

*Uppföljning och laglighetsövervakning*

Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

Regionförvaltningsverket kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lag.

11 §

*Statens och kommunernas samrådsförfarande*

Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittsyftande statliga åtgärder som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi behandlas genom statens och kommunernas samrådsförfarande på det sätt som anges i 12 och 13 §. Vid samrådsförfarandet företräds kommunerna av Finlands Kommunförbund rf.

12 §

*Program för kommunernas ekonomi*

Inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande bereds ett program för kommunernas ekonomi. Beredningen av programmet utgör en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgetpropositionen.

Programmet för kommunernas ekonomi innehåller den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Bestämmelser om planen för de offentliga finanserna finns i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012) och i bestämmelser som utfärdas med stöd av den.

Programmet för kommunernas ekonomi innehåller en bedömning av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på tjänster och kommunernas uppgifter samt av den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. Vid bedömningen specificeras kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt bedöms produktiviteten i kommunernas verksamhet.

I samband med budgetpropositionen ska det ges en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling samt av statsbudgetens inverkan på den kommunala ekonomin.

Programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov andra ministerier. De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet. Finlands Kommunförbund rf deltar i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi.

13 §

*Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning*

Statens och kommunernas samrådsförfarande omfattar behandling av frågor som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, som finns i anslutning till finansministeriet.

Delegationen har till uppgift att följa och bedöma den kommunala ekonomins utveck-

ling samt se till att programmet för kommunernas ekonomi beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna. Bestämmelser om delegationens närmare uppgifter och om dess sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet.

AVDELNING II

## DEMOKRATI OCH PÅVERKAN

4 kap.

### Fullmäktige

14 §

*Fullmäktiges uppgifter*

Kommunen har ett fullmäktige som ansvarar för kommunens verksamhet och ekonomi samt utövar kommunens beslutanderätt.

Fullmäktige fattar beslut om

1) kommunstrategin,
2) förvaltningsstadgan,
3) budgeten och ekonomiplanen,
4) principerna för ägarstyrningen samt koncerndirektiv,
5) de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk,
6) grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten,
7) grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen,
8) de allmänna grunderna för de avgifter som tas ut för tjänster och andra prestationer,
9) ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld,
10) valet av ledamöter i organ, om inte något annat föreskrivs nedan,
11) grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,
12) valet av revisorer,
13) godkännande av bokslutet och ansvarsfrihet,
14) annat som fullmäktige enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter ska besluta om.

15 §

*Kommunalval*

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses genom kommunalval som förrättas i kommunen. Fullmäktiges mandattid är fyra år och den börjar vid ingången av juni månad valåret.

Kommunalval är direkta, hemliga och proportionella. Alla röstberättigade har lika rösträtt.

Bestämmelser om förrättandet av kommunalval finns i vallagen (714/1998) och kommunstrukturlagen (1698/2009).

16 §

*Antalet ledamöter i fullmäktige*

Fullmäktige fattar beslut om antalet ledamöter i fullmäktige. Ett udda antal ledamöter i fullmäktige väljs enligt antalet invånare i kommunen enligt följande:

| Antal invånare | Antal ledamöter i fullmäktige minst |
|---|---|
| högst 5 000 | 13 |
| 5 001—20 000 | 27 |
| 20 001—50 000 | 43 |
| 50 001—100 000 | 51 |
| 100 001—250 000 | 59 |
| 250 001—500 000 | 67 |
| mer än 500 000 | 79 |

Om fullmäktige inte fattar något beslut om antalet ledamöter i fullmäktige, ska det i lagen angivna minimiantalet ledamöter väljas. Om fullmäktige fattar beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller om ett tidigare beslut ändras, ska justitieministeriet underrättas om detta före utgången av året före valåret.

Invånarantalet enligt denna paragraf bestäms enligt de uppgifter som vid utgången av den 30 november året före valåret finns i det befolkningsdatasystem som avses i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009).

17 §

*Ersättare i fullmäktige*

Till ersättare för fullmäktigeledamöterna väljs av de första icke invalda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista i kommunalvalet ett lika stort antal som antalet ledamöter, dock minst två. En ledamot som blivit vald i egenskap av kandidat för en valmansförening utanför de gemensamma listorna har ingen ersättare.

Om det konstateras att en ledamot har förlorat sin valbarhet eller om en ledamot har befriats från sitt uppdrag eller avlidit, kallar fullmäktigeordföranden i hans eller hennes ställe för den återstående mandattiden den i ordningen första ersättaren från valförbundet, partiet eller den gemensamma listan i fråga.

18 §

*Ordförande och vice ordförande*

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och ett behövligt antal vice ordförande för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har beslutat att de ska ha en kortare mandattid än fullmäktiges mandattid. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning.

Fullmäktiges ordförande och vice ordförande har rätt att närvara och yttra sig vid kommunstyrelsens sammanträden.

19 §

*Fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet*

För arbetet i fullmäktige kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper. En ledamot kan också ensam bilda en fullmäktigegrupp.

Kommunen kan för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsförutsättningar lämna ekonomiskt stöd för verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras. Stödbeloppet ska särskilt för varje fullmäktigegrupp uppges i kommunens bokslut.

5 kap.

**Kommuninvånarnas rätt till inflytande**

20 §

*Rösträtt i kommunalval*

Rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen, enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet, är vid utgången av den 51 dagen före valdagen. Rösträtt i kommunalval har även andra utlänningar som uppfyller villkoren ovan, om de vid nämnda tidpunkt har haft hemkommun i Finland i två år.

Rösträtt i kommunalval har dessutom personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till sådana personer och som senast valdagen fyller 18 år samt som enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet är bosatta i kommunen vid utgången av den 51 dagen före valdagen, om

1) uppgifter om personen på hans eller hennes begäran har registrerats i befolkningsdatasystemet på det sätt som anges i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster,

2) personen skriftligen senast klockan 16 den 52 dagen före valdagen har underrättat magistraten om sin önskan att utöva sin rösträtt vid kommunalvalet eller inte skriftligen har återkallat en tidigare anmälan.

21 §

*Rösträtt i kommunal folkomröstning*

På rösträtt i folkomröstningar som ordnas i kommunen tillämpas vad som i 20 § föreskrivs om rösträtt i kommunalval.

Rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i kommunen har endast de som är bosatta inom delområdet.

22 §

*Möjligheter att delta och påverka*

Kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster har rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Fullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta.

Deltagande och påverkan kan främjas i synnerhet genom att

1) diskussionsmöten och invånarråd ordnas,

2) invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas,

3) företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,

4) möjligheter att delta i ekonomiplaneringen ordnas,

5) tjänsterna planeras och utvecklas tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna,

6) invånare, organisationer och andra sammanslutningar stöds när de tar egna initiativ till att planera och bereda ärenden.

23 §

*Initiativrätt*

Kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagaren ska informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet.

Om antalet initiativtagare enligt 1 mom. motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ska frågan tas upp till behandling inom sex månader från det att den väcktes.

Dessutom har de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att komma med initiativ i frågor som gäller tjänsterna i fråga.

Fullmäktige ska minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

24 §

*Kommunal folkomröstning*

Fullmäktige kan besluta att en folkomröstning ska ordnas i en fråga som hör till kommunen. Ändring i fullmäktiges beslut om att ordna folkomröstning får inte sökas genom besvär.

Folkomröstningar är rådgivande.

En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Delområdet består då av ett eller flera sådana röstningsområden som avses i vallagen.

Alla röstberättigade har lika rösträtt. Omröstningen är hemlig. Bestämmelser om ordnande av folkomröstningar finns dessutom i lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/1990).

25 §

*Initiativ till folkomröstning*

Initiativ till en folkomröstning kan tas av minst fyra procent av de kommuninvånare som fyllt 15 år. Fullmäktige ska utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas.

26 §

*Ungdomsfullmäktige*

Kommunstyrelsen ska inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga (*ungdomsfullmäktige*) för att garantera den unga befolkningens möjligheter att delta och påverka samt sörja för ungdomsfullmäktiges eller påverkansgruppens verksamhetsförutsättningar. Ungdomsfullmäktige kan vara gemensamt för flera kommuner.

Ungdomsfullmäktige ska ges möjlighet att påverka planering, beredning, genomförande och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för kommuninvånarnas välfärd, hälsa, studier, livsmiljö, boende eller rörlighet samt även i andra frågor som ungdomsfullmäktige bedömer som betydelsefulla med tanke på barn

och unga. Ungdomsfullmäktige ska tas med när barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga utvecklas i kommunen.

Bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga finns i 8 § i ungdomslagen (72/2006).

27 §

*Äldreråd*

Kommunstyrelsen ska inrätta ett äldreråd för att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka samt sörja för äldrerådets verksamhetsförutsättningar. Äldrerådet kan vara gemensamt för flera kommuner.

Äldrerådet ska ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för den äldre befolkningens välfärd, hälsa, delaktighet, livsmiljö, boende, rörlighet eller möjligheter att klara de dagliga funktionerna eller med tanke på den service som den äldre befolkningen behöver.

28 §

*Råd för personer med funktionsnedsättning*

Kommunstyrelsen ska inrätta ett råd för personer med funktionsnedsättning för att garantera möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att delta och påverka. Rådet kan vara gemensamt för flera kommuner. Personer med funktionsnedsättning samt deras anhöriga och organisationer ska ha en tillräcklig representation i rådet. Kommunstyrelsen ska sörja för rådets verksamhetsförutsättningar.

Rådet för personer med funktionsnedsättning ska ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för personer med funktionsnedsättning och för deras välfärd, hälsa, delaktighet, livsmiljö, boende, rörlighet eller möjligheter att klara de dagliga funktionerna eller med tanke på den service som de behöver.

29 §

*Kommunikation*

Kommunen ska informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutens effekter. Kommunen ska informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av besluten.

I fråga om beredningen av ärenden som behandlas av organen ska kommunen se till att de uppgifter som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information läggs ut på det allmänna datanätet när föredragningslistan är färdig. Kommunen ska i sin kommunikation på nätet se till att sekretessbelagda uppgifter inte läggs ut på det allmänna datanätet och att skyddet för privatlivet tillgodoses vid behandlingen av personuppgifter.

I kommunikationen ska det användas ett klart och begripligt språk och olika invånargruppers behov ska beaktas.

AVDELNING III

## ORGAN OCH LEDNING

6 kap.

### Kommunens organ

30 §

*Kommunens organ*

I kommunen ska det förutom fullmäktige finnas en kommunstyrelse och en revisionsnämnd.

Fullmäktige kan dessutom tillsätta

1) nämnder som lyder under kommunstyrelsen eller utskott i stället för dem för skötseln av uppgifter av bestående natur,

2) direktioner för skötseln av affärsverk eller andra uppgifter,

3) sektioner i kommunstyrelsen, nämnder, utskott och direktioner.

Kommunstyrelsen, och med stöd av ett fullmäktigebeslut även andra organ, kan tillsätta en kommitté för att sköta en viss uppgift.

I en tvåspråkig kommun ska för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

I fråga om kommunstyrelsens, nämnders, utskotts och direktioners sektioner tillämpas vad som föreskrivs om organet i fråga.

31 §

*Organens sammansättning*

Fullmäktige kan besluta att

1) till ledamöter i kommunstyrelsen och en nämnd kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige, varvid nämnden kan kallas utskott (*utskottsmodell*),

2) ledamöter i kommunstyrelsen väljs till ordförande för en nämnd eller ett utskott (*ordförandemodell*).

3) något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion,

4) ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna, och

5) det i ett annat organ i en tvåspråkig kommun än det som avses i 30 § 4 mom. ska tillsättas en sektion för vardera språkgruppen, varvid sektionens ledamöter ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

En ersättare i ett organ kan också vara ledamot i en sektion. Fullmäktige kan besluta att också andra än ledamöter och ersättare i organet kan väljas till ledamöter i en sektion, dock inte till ordförande.

För organens ledamöter utses personliga ersättare, på vilka tillämpas vad som föreskrivs om ordinarie ledamöter.

Särskilda bestämmelser gäller för jämställdheten mellan kvinnor och män vid valet av ledamöter i organen.

32 §

*Mandattid för och val av ledamöter i organen*

Ledamöterna i organen utses för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har beslutat att de ska ha en kortare mandattid än fullmäktiges mandattid eller något annat föreskrivs nedan. Om ledamöterna i en sektion utses av organet, beslutar organet samtidigt deras mandattid. Kommittéer som avses i 30 § 3 mom. tillsätts för högst det tillsättande organets mandattid.

Ledamöterna i kommunstyrelsen, i revisionsnämnden, i andra nämnder och i utskott utses vid ett sammanträde som fullmäktige håller i juni månad.

33 §

*Ordförande och vice ordförande för organen*

Fullmäktige eller ett annat organ som ansvarar för valet utser bland dem som valts till ledamöter en ordförande och ett tillräckligt antal vice ordförande för organet. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning, om inte fullmäktige har fattat beslut om en ordförandemodell.

Fullmäktige kan besluta att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt nämndernas och utskottens ordförande är förtroendevalda på hel- eller deltid.

34 §

*Återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid*

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller samkommunens organ eller till ett organ som är gemensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges

förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet.

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för ordföranden eller vice ordföranden i fullmäktige och de organ som den valt, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller presidiet i dess helhet.

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om han eller hon inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.

Ärendet väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det.

35 §

*Tillfälliga utskott*

När ett i 34 § avsett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag eller ett i 43 § avsett ärende som gäller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning av honom eller henne till andra uppgifter har väckts, tillsätter fullmäktige ett tillfälligt utskott som ska bereda ärendet. Utskottets ledamöter ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige.

Ett tillfälligt utskott kan också tillsättas för avgivande av utlåtanden och granskning av förvaltningen.

Det tillfälliga utskottet ska inhämta kommunstyrelsens utlåtande i ett ärende som det ska bereda.

36 §

*Delområdesorgan*

Fullmäktige kan tillsätta nämnder eller direktioner för att främja påverkansmöjligheterna för invånarna i ett delområde i kommunen. Fullmäktige kan besluta att ledamöterna eller en del av ledamöterna i delområdesorganet utses på förslag av invånarna i delområdet i fråga.

Delområdesorganet har till uppgift att påverka det kommunala beslutsfattandet och utveckla delområdet i kommunen. Delområdesorganet ska ges tillfälle att ge sitt utlåtande vid beredningen av kommunstrategin samt budgeten och ekonomiplanen samt i frågor där det avgörande som träffas på ett betydande sätt kan påverka livsmiljön, arbetet eller övriga förhållanden för kommuninvånarna och dem som utnyttjar tjänsterna.

Bestämmelser om delområdesorganets övriga uppgifter och befogenheter finns i förvaltningsstadgan.

7 kap.

**Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen**

37 §

*Kommunstrategi*

Kommunen ska ha en kommunstrategi, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska hänsyn tas till

1) främjandet av kommuninvånarnas välfärd,
2) ordnandet och produktionen av tjänster,
3) de mål för tjänsterna som sätts upp i lagar som gäller kommunernas uppgifter,
4) ägarpolitiken,
5) personalpolitiken,
6) kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka,
7) utvecklandet av livsmiljöns och områdets livskraft.

Kommunstrategin ska grunda sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt av framtida förändringar i omvärlden och deras inverkan på fullgörandet av kommunens uppgifter. I kommunstrategin ska det också anges hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp.

Bestämmelser om att kommunstrategin ska beaktas när kommunens budget och ekonomiplan görs upp finns i 110 §. Kommunstrategin ses över åtminstone en gång under fullmäktiges mandattid.

38 §

*Ledningen av kommunen*

Kommunens verksamhet leds i enlighet med den kommunstrategi som fullmäktige godkänt.

Kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi.

Kommundirektören, som är underställd kommunstyrelsen, leder kommunens förvaltning, skötseln av kommunens ekonomi samt kommunens övriga verksamhet. Fullmäktige kan besluta att kommunen leds av en borgmästare i stället för en kommundirektör.

39 §

*Kommunstyrelsens uppgifter*

Kommunstyrelsen ska

1) svara för kommunens förvaltning och skötseln av kommunens ekonomi,

2) svara för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet,

3) bevaka kommunens intresse och, om inte något annat anges i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra kommunens talan,

4) företräda kommunen som arbetsgivare och svara för kommunens personalpolitik,

5) svara för samordningen av kommunens verksamhet,

6) svara för ägarstyrningen i kommunens verksamhet,

7) sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen.

40 §

*Kommunstyrelsens ordförande*

Kommunstyrelsens ordförande leder den politiska samverkan som krävs för fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter. Bestämmelser om övriga uppgifter för kommunstyrelsens ordförande finns i förvaltningsstadgan.

41 §

*Kommundirektören*

Kommundirektören väljs av fullmäktige. Kommundirektören kan väljas tills vidare eller för viss tid och han eller hon står i tjänsteförhållande till kommunen.

Om ingen i valet av kommundirektör har fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två som har fått flest röster. Den som i detta val har fått flest röster blir vald.

Kommundirektören har rätt att föra kommunstyrelsens talan och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Om det i kommunen väljs en borgmästare och tjänsten som kommundirektör är tillsatt när borgmästarens mandattid börjar, ska fullmäktige besluta att kommundirektören förflyttas till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande som lämpar sig för honom eller henne. En kommundirektör som är vald för viss tid förflyttas för återstoden av tiden till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande. En kommundirektör som förflyttas till en annan tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande har rätt att få de förmåner som hör till tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är mindre fördelaktiga än förmånerna i tjänsten som kommundirektör.

42 §

*Direktörsavtal*

Kommunen och kommundirektören ska ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen.

I direktörsavtalet kan det bestämmas om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vid ledningen av kommunen, med beaktande av vad som anges i förvaltningsstadgan.

I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kom-

mundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan det avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören. I sådana fall godkänns avtalet av fullmäktige.

43 §

*Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter*

Fullmäktige kan säga upp kommundirektören eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter, om han eller hon har förlorat fullmäktiges förtroende.

Saken väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det. När saken bereds ska kommundirektören underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd.

För fattande av ett beslut som avses i 1 mom. krävs det att två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöter understöder det. Beslutet får verkställas omedelbart. Samtidigt kan kommundirektören befrias från sina uppgifter.

44 §

*Borgmästare*

Borgmästaren är förtroendevald i kommunen och ordförande för kommunstyrelsen.

Borgmästaren väljs av fullmäktige. Till borgmästare kan också väljas en person som inte är valbar till kommunstyrelsen eller till en nämnd. Fullmäktige kan besluta att borgmästaren ska vara fullmäktigeledamot i kommunen i fråga. En person förlorar inte sin valbarhet till fullmäktige på den grunden att han eller hon väljs till borgmästare.

En borgmästare kan väljas högst för fullmäktiges mandattid och mandattiden fortgår tills en ny borgmästare eller kommundirektör har blivit vald.

Val av borgmästare ska förrättas innan kommunstyrelsen väljs. Om ingen i valet av borgmästare har fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två som har fått flest röster. Den som i detta val har fått flest röster blir vald.

Borgmästaren har rätt att föra kommunstyrelsens talan och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

45 §

*Biträdande borgmästare*

En kommun kan vid sidan av borgmästaren ha biträdande borgmästare. De biträdande borgmästarna är förtroendevalda, och på valet av samt valbarheten och mandattiden för dem tillämpas vad som i 44 § 2 och 3 mom. föreskrivs om borgmästare.

Bestämmelser om biträdande borgmästarens uppgifter finns i kommunens förvaltningsstadga. Val av en biträdande borgmästare som är ordförande för en nämnd förrättas före valet av nämnden.

46 §

*Ägarstyrning*

Ägarstyrning avser åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning.

Åtgärderna kan åtminstone gälla avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat utövande av kommunens bestämmande inflytande.

47 §

*Verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv*

Genom ägarstyrningen ska det ses till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamhet i kommunens dottersammanslutningar.

I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska en med tanke på sammanslutningens verksam-

hetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten beaktas.

Koncerndirektivet tillämpas på ägarstyrningen i kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar i intressesammanslutningar.

I koncerndirektivet ska det meddelas behövliga bestämmelser åtminstone om

1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,

2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,

3) informationen och rätten för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,

4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,

5) koncernens interna tjänster,

6) sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,

7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

48 §

*Koncernledning*

Till kommunens koncernledning hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i förvaltningsstadgan angivna myndigheter. Koncernledningens uppgifter och befogenhetsfördelning fastställs i förvaltningsstadgan.

Koncernledningen svarar för genomförandet av ägarstyrningen i kommunkoncernen och för ordnandet av koncernövervakningen, om inte något annan bestäms i förvaltningsstadgan.

8 kap.

**Samarbete mellan kommuner**

49 §

*Samarbetsformer*

Kommuner och samkommuner kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans.

Formen för offentligrättsligt samarbete mellan kommuner kan vara ett gemensamt organ, en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och en samkommun.

Formen för offentligrättsligt samarbete mellan samkommuner kan vara en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och en affärsverkssamkommun.

50 §

*Förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling*

Om kommunen i enlighet med 8 § avtalar om att organiseringsansvaret för en uppgift som enligt lag åligger kommunen ska överföras på en annan kommun eller en samkommun, tillämpas inte lagen om offentlig upphandling (348/2007) på överföringen.

På samarbetet mellan kommunerna tillämpas inte lagen om offentlig upphandling eller lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007), om det i samarbetet är fråga om kommunens eller samkommunens upphandling hos anknutna enheter enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling, hos anknutna företag eller samföretag enligt 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster eller om ovan nämnda lagar inte i övrigt tillämpas på samarbetet.

51 §

*Gemensamt organ*

En kommun kan sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning så, att kommunerna har ett gemensamt organ som svarar för skötseln av uppgiften. Den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun.

Kommunerna kan komma överens om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de andra kommunerna. Vid lagstadgat samarbete ska varje kommun ha minst en ledamot som kommunen har utsett i organet.

52 §

*Avtal om ett gemensamt organ*

I ett avtal om ett gemensamt organ ska det åtminstone bestämmas om

1) det gemensamma organets uppgifter samt vid behov om överföringen av det organiseringsansvar som avses i 8 §,

2) det gemensamma organets sammansättning och de andra kommunernas rätt att utse ledamöter i organet,

3) grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem,

4) avtalets giltighet och uppsägning av avtalet.

I avtalet kan det också bestämmas att kommunstyrelsen i den ansvariga kommunen inte har rätt att till behandling ta upp ett ärende som det gemensamma organet har fattat beslut i.

53 §

*Gemensam tjänst*

Kommunerna och samkommunerna kan genom överensstämmande beslut inrätta en gemensam tjänst.

Tjänsteinnehavaren står i tjänsteförhållande till alla kommuner och samkommuner i fråga.

De kommuner och samkommuner som deltar i arrangemanget ska åtminstone komma överens om vilken kommun eller samkommun som ansvarar för fullgörandet av arbetsgivarens förpliktelser samt om grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem.

54 §

*Avtal om skötseln av en myndighetsuppgift*

En uppgift som enligt lag åligger kommunen, samkommunen eller dess myndighet och som kan delegeras till en tjänsteinnehavare kan genom avtal anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare som sköter uppgiften under tjänsteansvar.

Avtalet ska innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om uppgiftens innehåll, uppföljningen av skötseln av uppgiften, grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem samt om avtalets giltighet och uppsägningen av avtalet.

55 §

*Samkommun*

En samkommun bildas genom ett avtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (*grundavtal*). I namnet på en samkommun ska ordet samkommun ingå.

En samkommun är en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och hos andra myndigheter.

Bestämmelser om affärsverkssamkommuner finns i 65 §. På affärsverkssamkommuner tillämpas bestämmelserna om samkommuner.

56 §

*Grundavtal för samkommuner*

I grundavtalet ska det åtminstone bestämmas om

1) samkommunens namn, hemort och medlemskommuner,

2) samkommunens uppgifter samt vid behov överföringen av organiseringsansvaret enligt 8 §,

3) antalet representanter vid samkommunsstämman eller antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige eller något annat organ som utövar den högsta beslutanderätten samt grunderna för rösträtten,

4) samkommunens övriga organ samt om organens uppgifter och beslutanderätt och sammankallandet av dem,

5) vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning samt på vilket sätt beslut fattas om rätten att teckna samkommunens namn,

6) medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt annat som gäller samkommunens ekonomi,

7) granskningen av samkommunens förvaltning och ekonomi,
8) ställningen för en medlemskommun som utträder ur samkommunen och för de medlemskommuner som fortsätter verksamheten,
9) förfarandet vid upplösning och likvidation av samkommunen,
10) det förfarande genom vilket samkommunens underskott täcks i en situation där medlemskommunerna inte har godkänt det avtal om balanseringen av samkommunens ekonomi som avses i 119 § 2 mom.

I grundavtalet kan det också bestämmas att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna och om att kvalificerad majoritet krävs för beslutsfattandet i ärenden som bestäms i avtalet.

57 §

*Ändring av grundavtalet*

Om inte något annan bestäms i grundavtalet kan grundavtalet ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.

Vid lagstadgat samarbete kan en medlemskommun dock inte utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

58 §

*Samkommunens organ*

Samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman. I en i 61 § avsedd samkommun med endast ett organ fördelar sig beslutanderätten mellan medlemskommunerna och samkommunens organ på det sätt som bestäms i grundavtalet.

En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet.

Samkommunens andra organ än de som avses i 1 mom. ska ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalet med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen.

59 §

*Samkommunsfullmäktige*

På samkommunsfullmäktige tillämpas vad som föreskrivs om fullmäktige.

60 §

*Samkommunsstämma*

Om samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsstämman, ska stämman hållas minst två gånger om året.

Representanterna vid samkommunsstämman utses av medlemskommunernas kommunstyrelse eller av något annat kommunalt organ enligt beslut av medlemskommunernas fullmäktige. Medlemskommunerna utser sina representanter särskilt till varje stämma.

Samkommunsstämman ska åtminstone
1) besluta om samkommunens budget och ekonomiplan,
2) godkänna samkommunens förvaltningsstadga,
3) välja samkommunens organ,
4) fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,
5) välja revisorer,
6) fatta beslut om godkännande av bokslutet samt ansvarsfrihet.

På offentlighet vid samkommunsstämmor tillämpas vad som i 101 § föreskrivs om offentlighet vid fullmäktigesammanträden. På jäv för representanter vid samkommunsstämman tillämpas vad som i 97 § föreskrivs om jäv för fullmäktigeledamöter.

61 §

*Samkommun med endast ett organ*

När det är fråga om annat samarbete än lagstadgat samarbete kan kommunerna besluta att samkommunen har endast ett organ. Då fördelar sig beslutanderätten mellan medlemskommunerna och samkommunens organ

på det sätt som bestäms i grundavtalet. Organet svarar för samkommunens verksamhet och förvaltning samt skötseln av samkommunens ekonomi.

I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna åtminstone

1) utse ledamöter i det organ som avses i 1 mom.,

2) utse ledamöter i revisionsnämnden och välja revisionssammanslutning,

3) besluta om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.

I det grundavtal som gäller en samkommun med endast ett organ ska det utöver det som anges i 56 § dessutom bestämmas hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas i situationer där medlemskommunerna inte har fattat överensstämmande beslut i ett ärende som omfattas av medlemskommunernas beslutanderätt.

62 §

*Utträde ur en samkommun*

En medlemskommun får utträda ur samkommunen. Om inte något annat har bestäms i grundavtalet, sker utträdet vid utgången av ett kalenderår, sedan medlemskommunen har anmält utträdet minst ett år tidigare.

63 §

*Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal*

Meningsskiljaktigheter som gäller ett avtal om samarbete avgörs i en förvaltningsdomstol som förvaltningstvistemål på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

64 §

*Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun*

På samkommuner tillämpas vad som föreskrivs om kommuner i 2, 6, 7, 10, 14, 18, 19, 22, 23 och 29 §, 6 kap., 39, 40, 42, 46, 47 och 48 § samt 9—16 kap.

Det som bestäms i 10 § 2 mom. tillämpas inte på kommunernas lagstadgade samarbete.

På samkommunfullmäktige och samkommunsstämman tillämpas det som i 34 § föreskrivs om fullmäktige. I en samkommun som inte har något samkommunfullmäktige väcks ett ärende på framställning av samkommunsstyrelsen eller medlemskommunen.

På uppsägning eller förflyttning till andra uppgifter av ledande tjänsteinnehavare i en samkommun tillämpas vad som föreskrivs om kommundirektören i 43 §. För fattande av beslut krävs det att beslutet omfattas av två tredjedelar av det sammanräknade röstetalet för samtliga medlemskommuner enligt grundavtalet.

9 kap.

**Kommunala affärsverk**

65 §

*Kommunalt affärsverk och dess uppgifter*

En kommun eller en samkommun kan inrätta kommunala affärsverk för uppgifter som ska skötas enligt företagsekonomiska principer, om inte något annat föreskrivs nedan. Ett kommunalt affärsverk fungerar som en del av kommunen eller samkommunen. Inrättandet av ett affärsverk kräver ett särskilt beslut.

Ett affärsverk som inrättats av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundats av en samkommun benämns samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn ska ordet affärsverk ingå. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har till uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun. I ett sådant affärsverks namn ska ordet affärsverkssamkommun ingå.

Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverksamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som inrättats som affärsverk enligt denna lag.

Uppgifterna för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska anges i förvalt-

ningsstadgan. Uppgifterna för en affärsverkssamkommun ska bestämmas i grundavtalet. På affärsverkssamkommuner tillämpas vad som i denna lag föreskrivs om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.

66 §

*Affärsverkssamkommunens samkommunsstämma*

Affärsverkssamkommunens beslutanderätt utövas av dess samkommunsstämma. I en samkommun som är medlem i en affärsverkssamkommun väljs representanterna till samkommunsstämman av det organ i samkommunen som avses i 56 § 1 mom. 5 punkten.

På samkommunsstämmans uppgifter tillämpas vad som i 60 § 3 mom. föreskrivs om uppgifterna för en samkommuns samkommunsstämma. I stället för det som anges i 3 punkten i det momentet ska affärsverkssamkommunens samkommunsstämma välja direktion, revisionsnämnd och övriga organ för affärsverkssamkommunen, om valet inte i förvaltningsstadgan har överförts på direktionen.

67 §

*Direktion*

Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktion.

Direktionen leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen svarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt.

Direktionen ska

1) besluta om utvecklande av affärsverkets verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige eller samkommunsstämman satt för verksamheten och ekonomin samt följa och rapportera hur målen nås,

2) godkänna affärsverkets budget och ekonomiplan före utgången av året i enlighet med de bindande mål samt utgifts- och inkomstposter som fullmäktige eller samkommunsstämman satt,

3) göra upp affärsverkets bokslut,

4) utse och säga upp affärsverkets direktör, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,

5) besluta om affärsverkets investeringar och övriga utgifter med lång verkningstid, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,

6) besluta vem som har rätt att teckna affärsverkets namn,

7) bevaka affärsverkets intressen och, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde.

Direktionens övriga uppgifter anges i förvaltningsstadgan.

På uppgifterna för direktionen för en affärsverkssamkommun tillämpas i övrigt vad som enligt 64 § tillämpas på styrelsen för en samkommun. I en affärsverkssamkommun fattas beslut i andra ärenden än sådana som hör till samkommunsstämman av direktionen, om det inte är fråga om ett ärende som enligt 68 § hör till direktören eller om inte behörighet har överförts på direktören eller någon annan myndighet.

I fråga om sammansättningen av ett kommunalt affärsverks direktion tillämpas inte 58 § 3 mom.

68 §

*Direktör*

Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktör som står i tjänsteförhållande till kommunen eller samkommunen. Direktören lyder under direktionen och leder och utvecklar affärsverkets verksamhet.

Direktören har rätt att föra direktionens talan, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan.

AVDELNING IV

## FÖRTROENDEVALDA OCH PERSONAL

10 kap.

### Förtroendevalda

69 §

*Kommunens förtroendevalda*

Förtroendevalda i kommunen är ledamöterna och ersättarna i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag. En kommunal tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på grundval av sin uppgift har valts till ledamot i ett kommunalt organ är dock inte kommunal förtroendevald.

De förtroendevalda ska främja kommunens och invånarnas intressen samt sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter.

På en person som kommunen har valt att sköta ett statligt förtroendeuppdrag tillämpas vad som föreskrivs om kommunens förtroendevalda.

70 §

*Samtycke till förtroendeuppdrag och avgång från förtroendeuppdrag*

Till ett förtroendeuppdrag får väljas endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget. Som fullmäktigekandidat får endast ställas upp den som skriftligen har gett sitt samtycke till att ta emot fullmäktigeuppdraget.

En förtroendevald samt en person som är på förslag till något annat förtroendeuppdrag än fullmäktigeledamot ska på begäran av fullmäktige eller organet i fråga lämna en redogörelse för de omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är valbar.

Den som har giltiga skäl kan avgå från förtroendeuppdraget. Det organ som utser den förtroendevalda beslutar om beviljande av avsked. Fullmäktigeledamöter och ersättare beviljas avsked av fullmäktige.

71 §

*Allmän valbarhet*

Valbar till kommunens förtroendeuppdrag är den som

1) har kommunen som hemkommun,

2) har rösträtt i kommunalval i någon kommun det år då fullmäktigeledamöterna väljs eller val för ett annat förtroendeuppdrag förrättas, och som

3) inte har förklarats omyndig.

72 §

*Valbarhet till fullmäktige*

Valbar till fullmäktige är inte

1) en statstjänsteman som sköter tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen,

2) den som är anställd hos kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift,

3) den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en sådan kommunalt anställd person som avses i 2 punkten,

4) den som är anställd hos en samkommun där kommunen är medlem och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en sådan kommunalt anställd person som avses i 2 punkten.

Den som är anställd i en uppgift som avses ovan är valbar till fullmäktigeledamot, om anställningsförhållandet upphör innan ledamöternas mandattid börjar.

73 §

*Valbarhet till kommunstyrelsen*

Valbar till kommunstyrelsen är den som är valbar till fullmäktige, dock inte

1) den som är anställd hos kommunen och lyder direkt under kommunstyrelsen,

2) den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande,

3) den som är anställd hos kommunen och som är föredragande i en nämnd eller annars svarar för beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen,

4) den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i en ledande och ansvarsfull uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i en affärsdrivande sammanslutning eller stiftelse, om det är fråga om en sådan sammanslutning som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i kommunstyrelsen.

Ordföranden i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ för en sammanslutning som sköter bevakningen av personalens intressen i kommunen är inte valbar till kommunstyrelsen. Valbar är inte heller den som i egenskap av förhandlare för sammanslutningen eller i annan motsvarande egenskap svarar för intressebevakningen.

Majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen ska vara personer som inte är anställda hos kommunen eller hos en sammanslutning eller en stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande.

74 §

*Valbarhet till andra organ*

Valbar till en nämnd eller ett utskott är den som är valbar till fullmäktige, dock inte

1) den som är anställd hos kommunen och lyder under nämnden eller utskottet,

2) den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom nämndens eller utskottets uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande,

3) den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ i en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom nämndens eller utskottets uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande,

4) den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i en ledande och ansvarsfull uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i en affärsdrivande sammanslutning, om det är fråga om en sådan sammanslutning som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i nämnden.

På ett organ som huvudsakligen sköter personalfrågor tillämpas 73 § 2 mom.

Till en direktion och en kommitté kan väljas också den som inte är valbar till kommunstyrelsen och nämnder eller vars hemkommun kommunen inte är.

75 §

*Valbarhet till revisionsnämnden*

Valbar till revisionsnämnden är inte

1) en ledamot av kommunstyrelsen,

2) borgmästaren och en biträdande borgmästare,

3) den som i enlighet med bestämmelserna om jävsgrunder i 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen (434/2003) är närstående till en ledamot av kommunstyrelsen eller till kommundirektören, borgmästaren eller en biträdande borgmästare,

4) den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande,

5) den som inte är valbar till kommunstyrelsen.

76 §

*Valbarhet till organ i samkommuner*

Valbar till ett organ i en samkommun är den som enligt 71 § är valbar till ett förtroendeuppdrag inom någon av samkommunens

medlemskommuner. Valbara är dock inte personer som avses i 72 § 1 mom. 1 punkten eller personer som är anställda hos samkommunen.

Valbar till ledamot i något annat organ än ett organ som avses i 58 § 1 mom. är inte heller den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i en ledande och ansvarsfull uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i en affärsdrivande sammanslutning eller stiftelse, om det är fråga om en sådan sammanslutning som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i organet.

Till en direktion och en kommitté kan dock väljas också den som inte är valbar till andra organ i samkommunen eller vars hemkommun inte är medlemskommun i samkommunen.

77 §

*Valbarhet till organ som är gemensamma för flera kommuner*

Ledamöter i ett organ enligt 51 § som är gemensamt för flera kommuner kan vara personer som är valbara till motsvarande organ i de kommuner som saken gäller.

78 §

*Förlust av valbarhet*

Om en förtroendevald förlorar sin valbarhet ska det organ som utsett honom eller henne konstatera att förtroendeuppdraget har upphört. I fråga om en fullmäktigeledamot fattas beslutet av fullmäktige. Beslutet verkställs omedelbart.

En förtroendevald förlorar inte sin valbarhet till ett organ, om han eller hon tillfälligt för högst sex månader anställs i ett anställningsförhållande som avses i 72—76 §. Den förtroendevalda får dock inte sköta sitt förtroendeuppdrag så länge anställningen varar.

79 §

*Skötseln av förtroendeuppdrag*

En förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han eller hon har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget. Till ett förtroendeuppdrag som blivit ledigt under pågående mandattid ska en ny förtroendevald utses för den återstående mandattiden.

En förtroendevald som har valts till ett uppdrag ska också sköta sitt uppdrag tills saken slutgiltigt har avgjorts, om

1) besvär anförs över valet av förtroendevalda,

2) avsked inte har beviljats, eller

3) kommunstyrelsen med stöd av 96 § har vägrat verkställa fullmäktiges valbeslut.

80 §

*Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid*

Till ett förtroendeuppdrag på hel- eller deltid kan väljas den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget.

En förtroendevald på heltid har rätt att få tjänst- eller arbetsledighet från sitt arbete under den tid som förtroendeuppdraget på heltid varar. Om ett förtroendeuppdrag på heltid upphör i förtid på grund av att personen förlorat sin valbarhet eller förtroendeuppdraget återkallats, har personen rätt att avbryta sin tjänst- eller arbetsledighet genom att anmäla detta till arbetsgivaren minst en månad innan han eller hon återvänder till arbetet.

En förtroendevald i kommunen som behöver ledighet för ett förtroendeuppdrag på deltid ska komma överens om denna med sin arbetsgivare. Arbetsgivaren kan inte utan vägande skäl som hänger samman med arbetet vägra att bevilja ledighet för skötseln av ett förtroendeuppdrag på deltid. Arbetsgivaren ska på begäran skriftligen redogöra för grunderna för sin vägran.

Fullmäktige beslutar om månadslön och ersättningar som ska betalas till förtroendevalda på hel- eller deltid. Förtroendevalda på hel- eller deltid har rätt till semester, sjukle-

dighet och familjeledighet samt företagshälsovård på samma grunder som kommunala tjänsteinnehavare. Det som i lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) föreskrivs om arbetsgivare och arbetstagare tillämpas på motsvarande sätt på kommunen samt på förtroendevalda på hel- eller deltid.

81 §

*Förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag*

De förtroendevalda i en kommun har rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. Arbetsgivaren kan dock vägra att ge ledighet, om arbetsgivaren inte har fått information om ledigheten minst 14 dagar före dagen för sammanträdet och arbetsgivaren för sin vägran har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet.

De förtroendevalda i kommunen ska avtala med sin arbetsgivare om ledigheter som behövs för skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag än de som avses i 1 mom. och för deltagande i fullmäktigegruppens sammanträden.

Den förtroendevalda ska underrätta arbetsgivaren om tidpunkterna för organens och fullmäktigegruppens sammanträden och om de förtroendeuppdrag som kommunen förordnat utan dröjsmål efter det att han eller hon har fått vetskap om dem. Arbetsgivaren ska på begäran skriftligen redogöra för grunderna för sin vägran.

82 §

*Arvoden och ersättningar*

Till en förtroendevald betalas

1) sammanträdesarvode,

2) ersättning för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av förtroendeuppdraget föranleds av avlönande av vikarie, anordnande av barnvård eller något motsvarande,

3) ersättning för resekostnader och dagtraktamente.

Till en förtroendevald kan också betalas arvode för viss tid samt andra särskilda arvoden.

Kommunen får med stöd av en fullmakt av den förtroendevalda ta ut i 31 § 1 mom. 5 punkten i inkomstskattelagen (1535/1992) avsedda avgifter på mötesarvoden för kommunala förtroendeuppdrag. Kommunen redovisar avgifterna till partiet eller partiföreningen. Beloppet av de uttagna avgifterna ska uppges i kommunens bokslut.

83 §

*Rätt till upplysningar*

En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar som han eller hon anser nödvändiga i sitt uppdrag och som enligt 6 och 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) inte ännu är offentliga, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

En företroendevald har 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.

84 §

*Redogörelse för bindningar*

En kommunal förtroendevald och tjänsteinnehavare som avses i 2 mom. ska lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet samt andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag.

Skyldigheten redogöra för sina bindningar gäller kommunstyrelsens ledamöter, ledamöter i organ som sköter uppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), ordföranden och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektören, borgmästaren och vice borgmästare samt

föredragande i kommunstyrelsen och nämnder. Redogörelsen ska lämnas inom två månader från det att personen har blivit vald till sitt uppdrag. Personen ska också utan dröjsmål anmäla förändringar i bindningarna.

Redogörelsen för bindningarna ska lämnas till revisionsnämnden som övervakar att skyldigheten iakttas och tillkännager redogörelserna för fullmäktige. Revisionsnämnden kan vid behov uppmana den som är skyldig att lämna en redogörelse att lämna en ny redogörelse eller komplettera sin redogörelse.

Kommunen ska föra ett offentligt register över bindningarna i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. När ett förtroendeuppdrag eller annat uppdrag som omfattas av skyldigheten att lämna en redogörelse upphör ska uppgifterna om personen strykas ur registret och datanätet.

85 §

*Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag*

En förtroendevald sköter sitt uppdrag under tjänsteansvar och på honom eller henne tillämpas bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen (39/1889).

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en förtroendevald i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller handlat i strid med sina skyldigheter på något annat sätt, ska kommunstyrelsen kräva en förklaring av den förtroendevalda samt vid behov anmäla saken till fullmäktige. Anmälan om brott ska göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Fullmäktige kan avstänga den förtroendevalda från uppdraget för den tid utredningen eller rättegången pågår. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning. Ett beslut om avstängning får verkställas omedelbart.

86 §

*Brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget*

Om en förtroendevald har åtalats för ett brott som i fråga om art eller tillvägagångssätt visar att han eller hon inte kan sköta sitt förtroendeuppdrag på det sätt uppdraget kräver, kan fullmäktige avstänga honom eller henne från uppdraget för den tid rättegången pågår. Ett beslut om avstängning får verkställas omedelbart.

Om den förtroendevalda efter valet genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelse i minst sex månader, kan fullmäktige entlediga honom eller henne från förtroendeuppdraget. Beslutet ska verkställas omedelbart.

11 kap.

**Personal**

87 §

*Kommunens anställda*

De som är anställda hos kommunen står i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. I fråga om tjänsteförhållanden och arbetsavtalsförhållanden gäller vad som föreskrivs särskilt.

Uppgifter i vilka offentlig makt utövas sköts i tjänsteförhållande. För en sådan uppgift inrättas en tjänst. Av grundad anledning kan en person dock för en sådan uppgift anställas i tjänsteförhållande också utan att en tjänst inrättas för uppgiften.

88 §

*Inrättande och indragning av tjänster*

Fullmäktige eller ett annat kommunalt organ som anges i förvaltningsstadgan beslutar om inrättande och indragning av tjänster.

När en tjänst i vilken offentlig makt inte utövas blir ledig dras den in.

89 §

*Ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande*

Om utövande av offentlig makt inte ingår i uppgifterna för en tjänst och arbetsgivaren har erbjudit tjänsteinnehavaren ett arbetsavtalsförhållande med minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållandet samt gett tjänsteinnehavaren skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet i enlighet med 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen (55/2001), kan arbetsgivaren besluta att tjänsteförhållandet ombildas till arbetsavtalsförhållande. Tjänsteförhållandet ombildas till ett arbetsavtalsförhållande i enlighet med arbetsgivarens erbjudande enligt denna paragraf sedan beslutet vunnit laga kraft.

AVDELNING V

**FÖRVALTNING**

12 kap.

**Besluts- och förvaltningsförfarande**

90 §

*Förvaltningsstadga*

Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone

1) följande frågor som gäller ordnandet av förvaltningen och verksamheten:

a) organ och ledning,

b) kommunstyrelsens ordförandes uppgifter,

c) personalorganisation,

d) skötseln av ekonomin,

e) granskningen av förvaltningen och ekonomin,

f) intern kontroll och riskhantering,

2) följande frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet:

a) delegering,

b) organens sammanträden,

c) inkallande av ersättare,

d) uppgifterna för organens ordförande,

e) tillfällig sammanträdesordförande,

f) kommunstyrelsens företrädares och kommundirektörens rätt att närvara och yttra sig vid andra organs sammanträden,

g) andras än ledamöternas rätt att närvara och yttra sig vid organens sammanträden,

h) sätten för beslutsfattande i organen och det sätt på vilket kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande är tillgängliga,

i) föredragning,

j) förande, justering och delgivning av protokoll,

k) undertecknande av handlingar,

l) ordnandet av dokumentförvaltningen,

m) avgifter som tas ut för handlingar eller utlämnande av uppgifter,

n) behandling av en kommuninvånares initiativ och information som ska ges till initiativtagaren,

o) principer för informationsgivning,

p) förfarandet när ett ärende tas till behandling i ett högre organ,

3) följande frågor som gäller fullmäktiges verksamhet:

a) fullmäktiges sammanträdesförfarande,

b) kallande av en ersättare att tjänstgöra i en fullmäktigeledamots ställe,

c) behandling av fullmäktigeledamöternas motioner,

d) fullmäktigegrupper som bildats för arbetet i fullmäktige,

e) deltagande i sammanträden och elektronisk kallelse till sammanträde,

f) längden på ledamöternas anföranden i enskilda ärenden, om dessa behövs för att säkerställa sammanträdets förlopp.

Förvaltningsstadgan ska innehålla de bestämmelser som behövs för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses i kommunens förvaltning på det sätt som anges i språklagen (423/2003) och annanstans i lag.

91 §

*Delegering*

Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänstein-

nehavare. Beslutanderätt får dock inte delegeras i ärenden som fullmäktige enligt bestämmelserna i denna eller någon annan lag ska besluta om.

Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan ge en annan i 1 mom. avsedd kommunal myndighet rätt att vidaredelegera beslutanderätt som har delegerats till den. Beslutanderätt som delegerats på detta sätt får inte ytterligare delegeras vidare.

Beslutanderätt i ett ärende som inbegriper utövning av administrativt tvång kan delegeras endast till ett organ.

92 §

*Behandling av ett ärende i ett högre organ*

Kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare kan till behandling i kommunstyrelsen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet eller en sektion i kommunstyrelsen och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut.

I förvaltningsstadgan kan det bestämmas att den rätt som avses i 1 mom. på motsvarande sätt gäller nämnder, deras ordförande eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare i ärenden som överförts på en myndighet som lyder under nämnden eller på en sektion i nämnden, om inte kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller den genom förvaltningsstadgan tillförordnade kommunala tjänsteinnehavare som avses i 1 mom. har meddelat att saken kommer att tas upp till behandling i kommunstyrelsen.

I förvaltningsstadgan kan det föreskrivas att affärsverkets direktion, dess ordförande eller en kommunal tjänsteinnehavare kan till behandling i direktionen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut. Ärendet kan då inte tas upp till behandling i den nämnd som affärsverkets direktion lyder under. Har beslut fattats om att ta upp ärendet till behandling i både affärsverkets direktion och kommunstyrelsen, ska ärendet behandlas i kommunstyrelsen.

Ärendet ska tas till behandling i ett högre organ inom den tid inom vilken begäran om omprövning enligt 134 § ska framställas.

Till behandling i ett högre organ får dock inte tas

1) ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning,

2) sådana ärenden inom undervisningsverksamheten, hälso- och sjukvården eller socialväsendet som gäller en individ,

3) ärenden som överförts på ett gemensamt organ enligt 51 § för flera kommuner, om kommunerna kommer överens om detta.

93 §

*Beredning av fullmäktigeärenden*

Kommunstyrelsen ska bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige, med undantag för ärenden som gäller den interna organisationen av fullmäktiges verksamhet eller som har beretts av ett sådant tillfälligt utskott som avses i 35 § eller av den revisionsnämnd som avses i 121 §.

94 §

*Fullmäktiges sammanträden*

Fullmäktige sammanträder vid de tider som fullmäktige beslutat och även när fullmäktiges ordförande anser det vara påkallat.

Fullmäktige ska också sammankallas när kommunstyrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna begär det för behandlingen av ett visst ärende. Ett sådant ärende ska beredas skyndsamt.

Fullmäktige sammankallas av ordföranden. Kallelse till fullmäktiges första sammanträde utfärdas av kommunstyrelsens ordförande och sammanträdet öppnas av den till åren äldsta närvarande fullmäktigeledamoten, som för ordet tills en ordförande och vice ordförande valts för fullmäktige. I kallelsen ska nämnas de ärenden som ska behandlas.

Kallelsen till sammanträde ska sändas minst fyra dagar före sammanträdet. Inom samma tid ska det informeras om sammanträdet i det allmänna datanätet. Kallelsen kan sändas elektroniskt, om kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för detta är tillgängliga.

95 §

*Ärenden som behandlas i fullmäktige*

Fullmäktige kan behandla ett ärende som har nämnts i kallelsen till sammanträdet och som har beretts på det sätt som avses i 93 §.

Om ett ärende är brådskande, kan fullmäktige besluta att ta upp ärendet till behandling trots att det inte har nämnts i kallelsen till sammanträdet. Om ärendet inte har beretts, ska beslutet om att ta upp det till behandling vara enhälligt.

96 §

*Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut*

Om kommunstyrelsen finner att ett beslut av fullmäktige har kommit till i oriktig ordning eller att fullmäktige har överskridit sina befogenheter eller att beslutet annars strider mot lag, ska kommunstyrelsen vägra att verkställa beslutet. Ärendet ska utan dröjsmål föreläggas fullmäktige på nytt.

97 §

*Jäv*

En fullmäktigeledamot är i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen. Om en fullmäktigeledamot deltar i behandlingen av ett ärende i ett annat organ, tillämpas på honom eller henne det som föreskrivs om jäv för ledamöterna i nämnda organ.

Bestämmelser om jäv för andra förtroendevalda, revisorerna samt kommunens tjänsteinnehavare och arbetstagare finns i 27—30 § i förvaltningslagen.

Ett sådant anställningsförhållande till kommunen som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten i förvaltningslagen gör dock inte en förtroendevald, en tjänsteinnehavare eller en arbetstagare jävig i ett ärende där kommunen är part. Om en förtroendevald på grundval av sitt anställningsförhållande har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ärendet, är han eller hon dock jävig.

Det som föreskrivs i 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen tillämpas inte på en förtroendevald, en tjänsteinnehavare eller en arbetstagare i kommunen även om personen innehar en i den punkten avsedd ställning i ett kommunalt affärsverk eller en samkommun. Personen är dock jävig om kommunens intressen står i strid med affärsverkets eller samkommunens intressen eller om en opartisk behandling av saken förutsätter att personen inte deltar i behandlingen av saken. Inte heller 28 § 1 mom. 6 punkten i förvaltningslagen tillämpas i kommunerna.

Den som är jävig ska meddela att han eller hon är jävig. Personen ska dessutom på begäran av organet lägga fram en redogörelse för omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är jävig.

98 §

*Sätten att fatta beslut i organ*

Beslut i ärenden som hör till ett organ kan fattas vid ett ordinarie sammanträde, vid ett sammanträde i en elektronisk miljö (*elektroniskt sammanträde*) eller på elektronisk väg före sammanträdet (*elektroniskt beslutsförfarande*).

Vid elektroniska sammanträden och i elektroniskt beslutsförfarande ska kommunen sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter.

99 §

*Elektroniskt sammanträde*

Vid ett elektroniskt sammanträde krävs det att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor.

100 §

*Elektroniskt beslutsförfarande*

Med undantag för fullmäktiges och andra organs offentliga sammanträden kan ett organ fatta beslut i ett slutet elektroniskt beslutsförfarande.

De ärenden som ska behandlas ska specificeras i kallelsen till sammanträdet och det ska nämnas före vilken tidpunkt ärendet kan behandlas i elektroniskt beslutsförfarande. Ärendet är behandlat när alla ledamöter i organet har uttryckt sin åsikt i ärendet och tidsfristen för behandlingen har löpt ut. Ett ärende ska behandlas vid sammanträdet om en ledamot kräver detta eller om en ledamot har avstått från att uttrycka sin åsikt.

Det protokoll som gäller beslut som fattats i elektroniskt beslutsförfarande kan justeras före sammanträdet.

101 §

*Sammanträdets offentlighet*

Fullmäktiges sammanträden är offentliga, om inte sekretess enligt lag ska iakttas i fråga om ett ärende eller en handling som behandlas på sammanträdet eller om inte fullmäktige annars av vägande skäl beslutar om något annat i fråga om något visst ärende.

De handlingar som läggs fram vid eller upprättas över den diskussion som förs vid ett slutet sammanträde i fullmäktige är sekretessbelagda, om så bestäms i lag.

Andra organs än fullmäktiges sammanträden är offentliga endast om organet så beslutar och det vid sammanträdet inte behandlas ärenden eller handlingar som är sekretessbelagda enligt lag.

Allmänheten ska kunna följa organens offentliga sammanträden också till de delar någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg.

102 §

*Ledningen av sammanträden och anföranden*

Ordföranden leder ett organs sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Om en person som är närvarande vid sammanträdet med sitt uppträdande stör sammanträdets förlopp, ska ordföranden ge honom eller henne en tillsägelse. Om personen inte rättar sig efter tillsägelsen, får ordföranden bestämma att personen ska avlägsna sig. Om det uppstår oordning, ska ordföranden avbryta eller avsluta sammanträdet.

Organets ledamöter har yttranderätt i de ärenden som behandlas. En ledamot som yttrar sig ska hålla sig till saken. Om ledamoten avviker från saken, ska ordföranden uppmana honom eller henne att hålla sig till saken. Om ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen, kan ordföranden förbjuda honom eller henne att fortsätta tala. Om det är uppenbart att en ledamot drar ut på sitt tal i onödan, får ordföranden efter att ha gett en tillsägelse förbjuda honom eller henne att fortsätta tala.

103 §

*Beslutförhet*

Fullmäktiges sammanträde är beslutfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Andra organ än fullmäktige är beslutföra när över hälften av ledamöterna är närvarande.

Som närvarande betraktas också sådana ledamöter i ett organ som deltar i sammanträdet på elektronisk väg.

104 §

*Omröstning*

Om ett organ är enigt om en sak eller ett motförslag inte har vunnit understöd, ska

ordföranden konstatera att beslut har fattats. I annat fall ska ordföranden konstatera vilka förslag som på grund av bristande understöd inte tas upp till omröstning samt vilka som tas upp till omröstning. Ordföranden förelägger organet omröstningssättet och, om flera omröstningar ska förrättas, omröstningsordningen för godkännande samt framställer en omröstningsproposition så att svaret "ja" eller "nej" uttrycker ståndpunkten till förslaget.

Omröstningen förrättas öppet. Som beslut gäller det förslag som har fått flest röster eller, då rösterna faller lika, det förslag som ordföranden har röstat för.

105 §

*Val*

Vid val blir den eller de som fått flest röster utsedda.

Valet av förtroendevalda ska förrättas som proportionellt val, om det begärs av minst så många närvarande ledamöter i organet som motsvarar den kvot som fås när antalet närvarande delas med det antal personer som ska väljas ökat med ett. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmaste högre hela tal.

Ersättare väljs i samma val som de ordinarie ledamöterna. Är ersättarna personliga, ska kandidaterna godkännas före valet och uppställas vid sidan av de föreslagna ordinarie ledamöterna. Är ersättarna inte personliga, blir de kandidater valda som näst efter de till ordinarie ledamöter utsedda personerna fått flest röster eller de största jämförelsetalen.

Vid proportionella val tillämpas vad som föreskrivs om kommunalval i vallagen. Dessutom kan fullmäktige meddela bestämmelser om valförrättningen. Proportionella val och, när så yrkas, även majoritetsval ska förrättas med slutna sedlar. Vid lika röstetal avgör lotten.

Vid ett elektroniskt sammanträde får val förrättas med slutna sedlar endast om valhemligheten är tryggad.

106 §

*Avvikande mening*

Den som deltagit i beslutsfattandet, lagt fram ett motförslag eller röstat mot beslutet samt den som föredragit ärendet har, om beslutet avviker från beslutsförslaget, rätt att anmäla avvikande mening genom att reservera sig mot beslutet. Reservationen ska göras genast efter att beslutet har fattats. En skriftlig motivering som har framställts innan protokollet justerats ska fogas till protokollet.

Den som har röstat mot beslutet eller reserverat sig är inte ansvarig för beslutet. Föredraganden är ansvarig för ett beslut som fattats på hans eller hennes föredragning, om han eller hon inte har reserverat sig.

107 §

*Protokoll*

Över organens beslut ska det föras protokoll.

Över förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslut förs protokoll, om det inte är onödigt på grund av beslutets natur.

108 §

*Kommunala tillkännagivanden*

Kommunala tillkännagivanden ska göras kända genom att de offentliggörs i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna, samt vid behov på något annat sätt som kommunen har fattat beslut om.

Ett tillkännagivande ska finnas i det allmänna datanätet 14 dygn, om inte något annat följer av sakens natur. De personuppgifter som ingår i tillkännagivandet ska avlägsnas från datanätet när den ovannämnd tiden går ut.

109 §

*Tillgång till information i det allmänna datanätet*

Väsentlig information om de tjänster som kommunen ordnar och om kommunens verksamhet ska offentliggöras i det allmänna datanätet. I det allmänna datanätet ska det åtminstone finnas information om

1) kommunstrategin,
2) förvaltningsstadgan,
3) budgeten och ekonomiplanen,
4) bokslutet,
5) revisionsnämndens utvärderingsberättelse,
6) revisionsberättelse,
7) avtal som gäller samarbetet mellan kommunerna,
8) koncerndirektivet,
9) de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för bindningar,
10) grunderna för arvoden och ersättningar till de förtroendevalda,
11) avgifter som tas ut för tjänsterna.

AVDELNING VI

**EKONOMI**

13 kap.

**Kommunens ekonomi**

110 §

*Budget och ekonomiplan*

Fullmäktige ska före utgången av året godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (*planperiod*). Budgetåret är planperiodens första år.

Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.

Budgeten ska innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter samt en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas. Anslag och beräknade inkomster kan tas in till brutto- eller nettobelopp. Budgeten och ekonomiplanen består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel.

Budgeten ska iakttas i kommunens verksamhet och ekonomi.

Skyldigheten enligt 3 mom. att täcka underskott tillämpas också på samkommuner.

111 §

*Beslut om skatter*

Senast i samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige fatta beslut om kommunens inkomstskattesats, om fastighetsskatteprocentsatser samt om grunderna för övriga skatter.

112 §

*Bokföring*

På kommunens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut tillämpas, utöver vad som föreskrivs i denna lag, bokföringslagen. Bokföringsnämndens kommunsektion meddelar anvisningar och avger utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 113—116 § i denna lag.

113 §

*Bokslut*

Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. Kommunstyrelsen ska upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning. Revisorerna ska granska bokslutet före utgången av maj månad. Efter revisionen ska kommunstyrelsen förelägga fullmäktige bokslutet. Fullmäktige ska behandla bokslutet före utgången av juni månad.

Till bokslutet hör balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noter till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse.

Bokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet. De tilläggsupplysningar som behövs för detta ska lämnas i noterna.

Bokslutet undertecknas av ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören eller borgmästaren.

114 §

*Koncernbokslut*

En kommun som med sina dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern ska upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet ska upprättas samma dag som kommunens bokslut.

Koncernbokslutet ska upprättas som en sammanställning av koncernsammanslutningarnas balansräkningar och resultaträkningar samt noterna till dessa. I koncernbokslutet ska dessutom inkluderas en finansieringsanalys för koncernen, i vilken anskaffningen och användningen av kommunkoncernens medel under räkenskapsperioden utreds.

Samkommunens bokslut sammanställs med medlemskommunens koncernbokslut. En kommun som är medlem i en samkommun eller affärsverkssamkommun, trots att den inte har några dottersammanslutningar, upprättar en balansräkning och noter till den som motsvarar koncernbalansräkningen och noterna till den.

115 §

*Verksamhetsberättelse*

I verksamhetsberättelsen ska det ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. I verksamhetsberättelsen ska det också ingå uppgifter om sådana väsentliga omständigheter som gäller kommunens och kommunkoncernens ekonomi och som inte framgår av kommunens eller kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys. Till sådana omständigheter hör åtminstone en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, ska det i verksamhetsberättelsen redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt för den gällande ekonomiplanens tillräcklighet för balanseringen av ekonomin.

Kommunstyrelsen ska i verksamhetsberättelsen lägga fram förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat.

116 §

*Dottersammanslutningars och samkommuners informationsskyldighet*

Kommunens dottersammanslutningar och samkommuner ska lämna kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet.

117 §

*Finansieringen av samkommuner*

För finansieringen av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt svarar medlemskommunerna enligt

vad som i grundavtalet bestämts om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

118 §

*Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning*

Kommunen och staten ska tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om åtminstone den ena av de i 2 och 3 mom. avsedda förutsättningar för utvärderingsförfarande i en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning är uppfylld.

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

Ett utvärderingsförfarande kan dessutom inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare eller om de ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd har uppfyllt följande gränsvärden:

1) kommunkoncernens årsbidrag är negativt,

2) kommunens inkomstskattesats är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,

3) lånebeloppet per invånare i kommunkoncernen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommunkoncerner med minst 50 procent,

4) kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

Gränsvärdena för de nyckeltal som avses i 3 mom. räknas ut årligen utgående från de koncernbokslutsuppgifter som Statistikcentralen tillhandahåller. Som grund för beräkningen av nyckeltalen används Statistikcentralens beräkningsgrunder och den inkomstskattesats som kommunen fastställt.

Den utredning som avses i 1 mom. görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna.

Kommunfullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen.

119 §

*Utvärderingsförfarandet i en samkommun*

Om en samkommun inte har täckt ett underskott i samkommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom. kan finansministeriet efter att ha hört samkommunen och dess medlemskommuner förordna en oberoende utredare som har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi. Utredaren ska höra samkommunen och dess medlemskommuner i samband med utarbetandet av förslaget.

Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det i 1 mom. avsedda förslaget till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet.

120 §

*Kommunala affärsverks ekonomi*

På ett kommunalt affärsverks ekonomi tillämpas bestämmelserna om kommunens ekonomi, dock så att

1) budgeten och ekonomiplanen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk görs upp som en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan,

2) i budgeten och ekonomiplanen för ett kommunalt affärsverk ingår en resultaträkningsdel, en investeringsdel och en finansieringsdel,

3) bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring,

4) ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden görs upp över verksamheten i en kommuns eller en samkommuns affärsverk; det särskilda bokslutet sammanställs i kommunens eller samkommunens bokslut,

5) bokslutet för en kommuns affärsverk undertecknas av direktionens ledamöter och affärsverkets direktör,

6) det av räkenskapsperiodens resultat för en kommuns eller en samkommuns affärsverk kan göras en investeringsreservering till högst beloppet av kommunens eller samkommunens överskottsposter,

7) förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat för en kommuns affärsverk läggs fram av direktionen i verksamhetsberättelsen.

Utgifts- och inkomstposter i budgeten som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk är

1) kommunens eller samkommunens kapitalplacering i affärsverket och affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen,

2) ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat,

3) kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till kommunens eller samkommunens affärsverk.

14 kap.

**Granskning av förvaltning och ekonomi**

121 §

*Revisionsnämnden*

Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organiseringen av granskningen av förvaltningen och ekonomin samt utvärderingen. Nämndens ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter.

Revisionsnämnden ska

1) bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om,

2) bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt,

3) bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning,

4) se till att granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas,

5) övervaka att skyldigheten enligt 84 § att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige,

6) för kommunstyrelsen bereda ett förslag till bestämmelser om nämndens uppgifter i förvaltningsstadgan samt till budget för utvärderingen och granskningen.

Kommunstyrelsen kan avvika från revisionsnämndens förslag till bestämmelser i förvaltningsstadgan och till budget av en grundad anledning som gäller samordningen av kommunens förvaltningsstadga och budgetförslag.

Revisionsnämnden gör upp en utvärderingsplan och lämnar för varje år fullmäktige en utvärderingsberättelse som innehåller resultaten av utvärderingen. Fullmäktige behandlar utvärderingsberättelsen i samband med bokslutet. Nämnden kan även ge fullmäktige andra sådana utredningar om resultaten av utvärderingen som den anser vara nödvändiga.

Kommunstyrelsen ger fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som utvärderingsberättelsen föranleder.

122 §

*Revision*

För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en revisionssammanslutning som ska vara en sammanslutning som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-sammanslutning). Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en revisor som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor). Revisorerna utför sitt uppdrag under tjänsteansvar.

Till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionssammanslutning väljas, om det inte i anslutning till ordnandet av granskningen finns grundad anledning att avvika från detta.

Revisionssammanslutningen kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder i sänder.

Revisorerna ska ha förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt och i tillräckligt stor omfattning. Om det inte finns förutsättningar för en sådan revision, ska revisorerna vägra ta emot uppdraget eller avstå från det.

Den som enligt 75 § inte är valbar till revisionsnämnden får inte vara revisor.

123 §

*Revisorernas uppgifter*

Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om

1) kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut,

2) kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut,

3) uppgifterna om grunderna för statsandelarna är riktiga,

4) kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Revisorerna ska följa fullmäktiges och revisionsnämndens anvisningar, om de inte står i strid med lag, förvaltningsstadgan eller god revisionssed inom den offentliga förvaltningen.

Revisorerna ska utan dröjsmål meddela om iakttagna väsentliga missförhållanden i ett revisionsprotokoll som lämnas till kommunstyrelsen. Revisionsprotokollet delges revisionsnämnden.

124 §

*Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar*

Revisionsnämnden har trots sekretessbestämmelserna rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisionsnämnden anser vara behövliga för skötseln av utvärderingsuppdraget.

En revisor har trots sekretessbestämmelserna rätt att av kommunens myndigheter och andra sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisorn anser vara behövliga för skötseln av revisionsuppdraget.

125 §

*Revisionsberättelsen och dess behandling*

Revisorerna ska för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultaten av revisionen. Berättelsen ska också innehålla ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas en medlem i organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde (*redovisningsskyldig*).

Om revisorerna konstaterar att kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, ska det i revisionsberättelsen riktas en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldige. Anmärkningen kan inte riktas mot fullmäktige.

Revisionsnämnden ska inhämta en förklaring av den som saken gäller samt kommunstyrelsens utlåtande om en anmärkning i revisionsberättelsen. Fullmäktige fattar beslut om de åtgärder som revisionsnämndens beredning, revisionsberättelsen och anmärkningar i den föranleder. När fullmäktige godkänner bokslutet ska fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

AVDELNING VII

## SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

15 kap.

### Kommunens verksamhet på marknaden

126 §

*Kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden*

När en kommun sköter uppgifter enligt 7 § i ett konkurrensläge på marknaden ska den överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (*bolagiseringsskyldighet*).

En kommun sköter inte en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden åtminstone när

1) kommunen med stöd av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för,

2) uppgiften sköts i samarbete på det sätt som avses i 49 § på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och tjänsterna produceras som egen verksamhet för områdets invånare och andra som det enligt lag ska ordnas tjänster för,

3) uppgiften sköts i samarbete på det sätt som avses i 49 § och det är fråga om verksamhet som bedrivs av anknutna enheter eller anknutna företag enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling eller 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster eller om skyldigheten att konkurrensutsätta verksamheten inte i övrigt tillämpas på samarbetet,

4) kommunen ordnar utbildning som kräver i lag avsett tillstånd att ordna undervisning eller utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt, sköter andra uppgifter som anges i tillståndet eller producerar tjänster i form av elev- eller studerandearbete som är nära kopplat till denna undervisning,

5) verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller utgör ett naturligt monopol eller producerar tjänster i direkt anslutning till dessa, eller

6) kommunen köper, säljer eller arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgifter enligt markanvändnings- och bygglagen.

Kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, om den deltar i ett anbudsförfarande. Kommunen bedriver dock inte verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, om den deltar i ett anbudsförfarande i syfte att ordna i 2 mom. 4 punkten avsedd undervisning eller utbildning eller sköta andra uppgifter som anges i tillståndet.

127 §

*Undantag från bolagiseringsskyldigheten*

Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen sköta uppgifter enligt 126 § som egen verksamhet, om

1) verksamheten ska anses vara obetydlig,

2) kommunen med stöd av lag uttryckligen får producera tjänster för någon annan aktör eller delta i anbudsförfaranden som gäller sådan verksamhet,

3) kommunen producerar stödtjänster för sina dottersammanslutningar,

4) kommunen producerar tjänster för anknutna enheter enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling eller för anknutna företag eller samföretag enligt 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster,

5) kommunen hyr ut lokaler i huvudsak för användning i kommunens egen verksamhet och till dottersammanslutningar som ingår i kommunkoncernen eller för användning inom sådan tjänsteproduktion där kommunen har konkurrensutsatt produktionen,

6) kommunen på grundval av anställning producerar tjänster för dem som är anställda hos kommunen eller kommunens dottersammanslutningar, eller

7) verksamheten direkt anknyter till skyldigheten att förbereda sig för undantagsförhållanden enligt en beredskapsplan som avses i beredskapslagen (1552/2011).

Bestämmelserna om tjänster i 1 mom. tillämpas också på försäljning av varor i ett konkurrensläge på marknaden.

128 §

*Prissättning när kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden*

När en kommun i de fall som avses i 127 § bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

129 §

*Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet*

Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter.

Kommunen får bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om det kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans.

Trots bestämmelserna i 2 mom. får kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (1054/1998), lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992), museilagen (729/1992), teater- och orkesterlagen (730/1992) eller ungdomslagen. I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt on dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.

Kommunen ska dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

130 §

*Fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelsen av eller arrenderingsavtalet för en fastighet som ägs av kommunen*

Kommunen får för minst tio år arrendera ut en av kommunen ägd fastighet till någon som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden genom ett anbudsförfarande, för vilket det inte ställs några villkor. Anbudsförfarandet ska vara öppet, och tillräcklig information ska ges om det.

Om kommunen överlåter eller för minst tio år arrenderar ut en av kommunen ägd fastighet utan något sådant anbudsförfarande som avses i 1 mom., ska en oberoende värderare bedöma fastighetens marknadsvärde eller marknadsmässiga arrendenivå.

Kommunen ska dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

131 §

*Skyldighet att tillhandahålla tjänster*

För att trygga tjänster som behövs med tanke på kommuninvånarnas välfärd kan kommunen ålägga en tjänsteproducent som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på

marknaden en temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster i sådana fall där marknaden fungerar bristfälligt. Innan en skyldighet att tillhandahålla tjänster åläggs ska kommunen reda ut om marknaden fungerar tillräckligt bra.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ska åläggas skriftligen och de centrala villkoren för produktionen av tjänsten och fastställandet av ersättningen ska anges. I fråga om de ersättningar som betalas för att trygga tjänsterna ska dessutom Europeiska kommissionens bestämmelser om statligt stöd och allmänt ekonomiskt intresse beaktas.

Tjänsteproducenten ska väljas genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande. Om skyldigheten att tillhandahålla tjänster uppfyller definitionen av upphandlingskontrakt eller tjänstekoncession i lagen om offentlig upphandling, ska förfarandet enligt den lagen iakttas vid valet av tjänsteproducent.

132 §

*Tillämpning av konkurrenslagen*

I konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun, en samkommun eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen.

16 kap.

## Begäran om omprövning och kommunalbesvär

133 §

*Tillämpning av kapitlets bestämmelser*

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på framställande av begäran om omprövning och anförande av kommunalbesvär över beslut av kommunens och samkommunens myndigheter, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag. Om ändring i ett beslut får sökas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag, tillämpas 134 § inte.

134 §

*Begäran om omprövning*

Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen, en nämnd, ett utskott eller deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem, får begära omprövning av beslutet.

Omprövning av ett beslut av ett organ som avses i 1 mom. och av en sektion i organet eller en myndighet som lyder under det, begärs hos organet i fråga. Omprövning av sådana beslut av ett kommunalt affärsverks direktion som avses i 67 § 3 mom. och av sådana beslut av en affärsverkssamkommuns direktion som avses i 67 § 5 mom. begärs, hos den direktion som fattat beslutet. Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

Om kommunstyrelsen med stöd av 92 § till behandling har tagit upp ett ärende som en underlydande myndighet eller en sektion fattat beslut i, ska begäran om omprövning av beslutet behandlas av kommunstyrelsen.

135 §

*Kommunalbesvär*

Ändring i ett beslut som fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i en samkommun som avses i 58 § samt i ett beslut som kommunstyrelsen, en nämnd eller en direktion meddelat med anledning av en begäran om omprövning får sökas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.

Besvär får anföras på den grunden att

1) beslutet har tillkommit i oriktig ordning,

2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

3) beslutet annars strider mot lag.

Den som anför besvär ska presentera de besvärsgrunder som avses i 2 mom. innan besvärstiden löper ut.

136 §

*När omprövning inte får begäras eller besvär anföras*

Omprövning får inte begäras eller kommunalbesvär anföras i fråga om beslut som endast gäller beredning eller verkställighet.

137 §

*Rätt att begära omprövning och anföra besvär*

Omprövning får begäras och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna.

När det gäller ett beslut av en samkommuns myndigheter får omprövning begäras och kommunalbesvär anföras även av samkommunens medlemskommuner och deras kommunmedlemmar samt i fråga om beslut av kommunernas gemensamma organ de kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

Ändring i ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får sökas genom kommunalbesvär endast av den som gjorde begäran om omprövning. Om beslutet har ändrats med anledning av begäran om omprövning, får ändring i beslutet sökas genom kommunalbesvär också av den som med stöd av 1 eller 2 mom. har rätt att anföra kommunalbesvär.

138 §

*Tidsfrist för omprövningsbegäran samt besvärstid*

En begäran om omprövning ska göras inom 14 dagar från delfåendet av beslutet. Kommunalbesvär ska anföras inom 30 dagar från delfåendet av beslutet.

139 §

*Delgivning av beslut med en part*

På delgivning av ett beslut med en part tillämpas det som i 59 § i förvaltningslagen föreskrivs om vanlig delgivning och det som 19 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) föreskrivs om vanlig elektronisk delgivning.

140 §

*Delgivning av beslut med en kommunmedlem*

Protokoll från fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och sådana organ i samkommunen som avses i 58 § 1 mom. med tillhörande anvisningar om hur man begär omprövning eller besvärsanvisning hålls efter justeringen tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Om ärendet är sekretessbelagt i sin helhet, publiceras i protokollet endast ett omnämnande av att det sekretessbelagda ärendet behandlades. I protokollet publiceras endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information. De personuppgifter som ingår i protokollen ska avlägsnas från datanätet när tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden löper ut.

Protokoll från andra än i 1 mom. avsedda myndigheter i en kommun eller samkommun än sådana som avses i 1 mom. ska på motsvarande sätt hållas offentligt tillgängliga, om myndigheten anser det vara behövligt.

En kommunmedlem och en sådan kommun som avses i 137 § 2 mom. anses ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet fanns tillgängligt i det allmänna datanätet.

141 §

*Anvisningar om hur man begär omprövning och besvärsanvisning*

Till ett beslut i vilket begäran om omprövning får framställas ska det fogas anvisningar om hur man begär omprövning.

Till ett beslut över vilket kommunalbesvär får anföras ska det fogas en besvärsanvisning.

Till ett beslut i vilket begäran om omprövning inte får framställas och över vilket kommunalbesvär inte får anföras ska det fogas ett meddelande om besvärsförbud. I meddelandet ska det nämnas på vilken bestämmelse förbudet grundar sig.

142 §

*Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen*

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Kommunen, samkommunen eller kommunerna i fråga ska utan dröjsmål publicera ett tillkännagivande om beslutet i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Personuppgifter i beslutet ska avföras ur datanätet när besvärstiden löper ut.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om beslutet publicerades. Om beslutet har delgetts parten separat, räknas besvärstiden dock från delfåendet.

143 §

*Besluts verkställbarhet*

Ett beslut får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om begäran om omprövning eller anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om det organ som behandlar begäran om omprövning eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

144 §

*Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär*

På begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas i övrigt det som föreskrivs i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

17 kap.

**Ikraftträdande**

145 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 20 .

146 §

*Bestämmelser som upphävs*

Genom denna lag upphävs kommunallagen (365/1995).

Om det någon annanstans i lag hänvisas till den kommunallag som gäller vid ikraftträdandet av denna lag, ska denna lag tillämpas i stället för den.

147 §

*Övergångsbestämmelser som gäller organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär*

Lagens 4—7 kap., 59 §, 60 § 2 mom., 64 § 4 mom. samt 10, 12 och 16 kap. tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Före denna tidpunkt tillämpas på organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, beslutsoch förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär bestämmelserna i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Bestämmelserna i 15 § 1 mom. om fullmäktiges mandattid och 16 § om antalet fullmäktigeledamöter tillämpas första gången på det fullmäktige som väljs 2017. Mandattiden för det fullmäktige som är behörigt när lagen träder i kraft fortsätter till utgången av maj 2017.

En fullmäktigeledamot eller en annan förtroendevald som avses i 32 § i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag kan om han eller hon så önskar lämna sitt uppdrag vid utgången av 2016 på den

grunden att fullmäktiges mandattid fortsätter. I så fall kallas ersättaren i stället för fullmäktigeledamoten för den återstående mandattiden och för andra förtroendeuppdrag väljs en ny person. Om en person lämnar uppdraget som fullmäktigeledamot eller ett annat kommunalt förtroendeuppdrag ska detta anmälas skriftligen till fullmäktige eller det organ som har utsett den förtroendevalda före utgången av november 2016.

Bestämmelserna i 19 § 2 mom. om kommunens skyldighet att anmäla stödbeloppet till fullmäktigegrupper och i 82 § 3 mom. om kommunens skyldighet att anmäla beloppet av de avgifter på förtroendevaldas arvoden som tagits ut tillämpas första gången när bokslutet för 2015 upprättas.

Kommunernas samarbetsavtal ska uppdateras enligt 8 kap. senast vid ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

148 §

*Övergångsbestämmelser som gäller täckning av underskott och utvärderingsförfarandet*

Skyldigheten enligt 110 § 3 mom. att täcka ett underskott i kommunens balansräkning tillämpas första gången på underskott i balansräkningen i bokslutet för räkenskapsperioden 2015.

Trots bestämmelserna om skyldigheten enligt 110 § 3 mom. att täcka ett underskott i kommunens balansräkning, ska underskottet vara täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022, om underskottet i kommunens balansräkning är mer än 500 euro per invånare i bokslutet för räkenskapsperioden 2015.

De bestämmelser om specificerade åtgärder för att täcka underskott i anslutning till ekonomiplanen i 65 § 3 mom. i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas till utgången av 2016.

Bestämmelserna i 118 § 1 och 3—5 mom. om utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning tillämpas första gången räkenskapsperioden 2017 och 118 § 2 mom. första gången på underskott i balansräkningen för 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020. I det fall som avses ovan i 2 mom. tillämpas utvärderingsförfarandet första gången på underskott i balansräkningen för 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2022. På utvärderingsförfarandet i en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning 2015 och 2016 tillämpas de bestämmelser i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) som gällde vid ikraftträdandet av denna lag och bestämmelserna i den förordning som utfärdats med stöd av den paragrafen.

Lagens 119 §, som gäller utvärderingsförfarandet i en samkommun, tillämpas första gången på underskott i balansräkningen för 2015, om underskottet inte är täckt i bokslutet för räkenskapsperioden 2020.

149 §

*Övergångsbestämmelser som gäller granskning av förvaltning och ekonomi*

På granskningen av förvaltningen och ekonomin för räkenskapsperioden 2014 tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Bestämmelserna i 122 § om valet av revisionssamfund tillämpas första gången när de avtal om revision som gällde vid ikraftträdandet av lagen gått ut.

150 §

*Övergångsbestämmelser som gäller bolagiseringsskyldigheten*

Lagens 126 § 1 mom. tillämpas på arbetskraftsutbildning från ingången av 2017.

## 2.

# Lag

### om ändring av kommunstrukturlagen

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i kommunstrukturlagen (1698/2009) 7 § 1 mom., 8 § 3 mom., 12 § 3 mom., 15 § 3 mom., 16 § 4 mom., 23 § 1 mom., 24 och 25 §, 27 § 1 mom. och 28 § 4 mom., av dem 15 § 3 mom. sådant det lyder i lag 478/2013, som följer:

7 §

*Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen*

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av sammanslagningsframställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 5 kap. i kommunallagen ( / ) och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att kommuner sammanslås ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen (434/2003).

— — — — — — — — — — — — — — —

8 §

*Sammanslagningsavtal*

— — — — — — — — — — — — — — —

Kommunerna ska i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 § och om antalet fullmäktigeledamöter på det sätt som bestäms i 25 §.

— — — — — — — — — — — — — — —

12 §

*Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av framställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 5 kap. i kommunallagen och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att en del av en kommun överförs till en annan kommun ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

15 §

*Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 118 § i kommunallagen kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 5 mom. i den paragrafen.

16 §

*Genomförande av en särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Samtidigt kan utredaren föreslå för ministeri-

et att en kommunal folkomröstning enligt 24 § i kommunallagen ordnas om utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna.
— — — — — — — — — — — — — — —

23 §

*Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val*

Om kommunalval förrättas under året före det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft, ska valet förrättas i de kommuner som berörs av ändringen med iakttagande av den nya kommunindelningen.
— — — — — — — — — — — — — — —

24 §

*Bildande av fullmäktige under valperioden*

För bildande av den nya kommunens fullmäktige förrättas nya kommunalval i de kommuner som berörs av ändringen. I sammanslagningsavtalet kan kommunerna komma överens om att val, avvikande från den tidpunkt som anges i 144 § i vallagen, förrättas under året före det år sammanslagningen träder i kraft. Val kan inte förrättas förrän statsrådet har beslutat om sammanslagning av kommunerna. Kommunerna ska meddela justitieministeriet tidpunkten för valet utan dröjsmål efter det att statsrådet fattat sitt beslut. Vid valet iakttas vad som föreskrivs om ordinarie kommunalval. Fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till den kommunala valperiodens slut. Om val förrättas under den kommunala valperiodens sista år, pågår fullmäktigeledamöternas mandattid till slutet av följande valperiod.

De kommuner som går samman kan trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige ska utgöra fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

De kommuner som går samman kan också trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige delvis sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de fullmäktigeledamöter och ersättare som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen.

25 §

*Antalet fullmäktigeledamöter*

De kommuner som går samman ska i sammanslagningsavtalet komma överens om antalet fullmäktigeledamöter i den nya kommunen på det sätt som anges i 16 § 1 mom. i kommunallagen. Kommunerna ska meddela justitieministeriet antalet fullmäktigeledamöter före utgången av året före valåret eller senast i samband med den anmälan som avses i 24 § 1 mom.

27 §

*Inledande av fullmäktiges verksamhet*

Efter att resultatet av kommunalvalet i den nya kommunen har fastställts ska fullmäktige omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att ordna kommunens verksamhet och förvaltning. Om de kommuner som går samman har kommit överens om att fullmäktige ska bildas i enlighet med 24 § 2 eller 3 mom., börjar fullmäktiges mandattid när statsrådet har beslutat om ändringen i kommunindelningen.
— — — — — — — — — — — — — — —

28 §

*Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer granskar, utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses, förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i 14 kap. i kommunallagen. Granskningen ska gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 15 § 3 mom. träder dock i kraft först den 1 januari 2017.

**3.**

# Lag

**om ändring av språklagen**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i språklagen (423/2003) 6 § 1 mom. 2 punkten samt 28 och 29 §, av dem 29 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 480/2013, som följer:

6 §

*Enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter*

I denna lag avses med

— — — — — — — — — — — — — — —

2) *tvåspråkiga myndigheter* statliga centralförvaltningsmyndigheter och andra myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun, och tvåspråkiga kommuners myndigheter samt en samkommuns myndigheter eller ett organ enligt 51 § i kommunallagen ( / ) som är gemensamt för flera kommuner, om kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun hör till samkommunen eller omfattas av samarbetet mellan kommunerna.

— — — — — — — — — — — — — — —

28 §

*Representativa organ*

Medlemmar av statsrådet samt medlemmar i statliga kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper och andra liknande organ samt ledamöter i tvåspråkiga kommuners och samkommuners organ och i organ enligt 6 § 1 mom. 2 punkten som är gemensamma för flera kommuner har rätt att använda finska eller svenska vid sammanträden och i skriftliga yttranden eller ställningstaganden till protokollet eller ett betänkande. Om någon annan medlem eller ledamot inte förstår ett muntligt yttrande, ska det på begäran relateras i korthet.

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och förvaltningsstadgor*

I tvåspråkiga kommuner och samkommuner ska fullmäktiges eller samkommunsstämmans möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Detsamma gäller möteskallelser och protokoll för ett organ enligt 6 § 1 mom. 2 punkten som är gemensamt för flera kommuner. Beslut om språket i möteskallelser och protokoll för andra organ i tvåspråkiga kommuner och samkommuner fattas av kommunen eller samkommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

Tvåspråkiga kommuners och samkommuners förvaltningsstadga och liknande regler ska utfärdas på finska och svenska.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

# 4.

# Lag

**om ändring av lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) 21 § 1 och 3 mom., samt

*fogas* till 17 § i lagen ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 17 a § som följer:

17 §

*Landskapsförbundens uppgifter*

— — — — — — — — — — — — — — —

Landskapsförbunden kan också fullgöra andra uppgifter som medlemskommunerna anvisar dem.

17 a §

*Sammansättning och val av organ i landskapsförbunden*

Ledamöterna i det högsta beslutande organet för ett landskapsförbund ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i organet ska vid valet svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom landskapets område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen (714/1998). Varje medlemskommun ska ha minst en representant i organet i fråga.

Bestämmelser om sammansättningen i fråga om övriga organ vid ett landskapsförbund finns i 58 § 3 mom. i kommunallagen.

21 §

*Landskapsförbundens gemensamma organ och hur det väljs*

Fullmäktige i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätter ett gemensamt organ och väljer ledamöter till det, om så bestäms i samarbetsavtalet enligt 3 mom. I annat fall ska medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätta ett gemensamt organ och välja ledamöter till det samtidigt och enligt samma förfarande som de väljer sina representanter till landskapsförbundens fullmäktige. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i det gemensamma organet ska vid valet av ledamöter svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått i medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen.

— — — — — — — — — — — — — —

I samarbetsavtalet för de landskap som hör till samarbetsområdet ska det avtalas om antalet ledamöter i det gemensamma organet och grunderna för rösträtten, organets andra än i lag föreskrivna uppgifter och andra ärenden som är nödvändiga för ordnandet av samarbetet. På godkännande av avtalet tillämpas i övrigt det som i 57 § 1 mom. i kommunallagen ( / ) föreskrivs om grundavtal för samkommuner.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

# 5.

# Lag

**om upphävande av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), sådan paragrafen lyder i lag 1405/2010.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

## 6.

# Lag

### om ändring av 24 § i räddningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i räddningslagen (379/2011) 24 § 2 och 3 mom. som följer:

24 §

*Kommunernas ansvar för räddningsväsendet*

— — — — — — — — — — — — — — —

Statsrådet beslutar om indelningen av landet i räddningsområden och om ändring av den fastställa områdesindelningen. Statsrådet fattar beslut om ändring av områdesindelningen på eget initiativ eller på initiativ som kommunerna inom ett räddningsområde lagt fram med den majoritet som föreskrivs i 57 § 1 mom. i kommunallagen ( / ). I samband med att områdesindelningen ändras bestämmer statsrådet en tidsfrist för ändring av de gällande avtalen enligt 3 mom. När ett beslut som gäller områdesindelningen och ändring av den fattas ska de kommuner höras som berörs av områdesindelningen eller ändringen.

Räddningsområdets kommuner ska ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. På godkännande och ändring av avtalet tillämpas det som i 57 § 1 mom. i kommunallagen föreskrivs om ändring av samkommuners grundavtal. På avtalet tillämpas i övrigt det som föreskrivs om samarbete mellan kommuner i kommunallagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 7.

# Lag

### om ändring av 11 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012) 11 § som följer:

11 §

*Äldreråd*

Bestämmelser om kommunala äldreråd finns i 27 § i kommunallagen ( / ). Äldreråd det ska tas med i beredningen av den plan som avses i 5 § och i den utvärdering som avses i 6 §.

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 8.

# Lag

**om ändring av 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) 13 § som följer:

13 §

*Råd för personer med funktionsnedsättning*

Bestämmelser om kommunala råd för personer med funktionsnedsättning finns i 28 § i kommunallagen ( / ). I fråga om det riksomfattande handikapprådet föreskrivs särskilt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 9.

# Lag

**om ändring av 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i arbetsavtalslagen (55/2001) 2 kap. 18 §, sådan den lyder i lag 579/2006, som följer:

2 kap.

**Arbetsgivarens skyldigheter**

18 §

*Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En arbetstagare har rätt att i enlighet med 80 och 81 § i kommunallagen ( / ) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

# 10.

## Lag

### om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) 2 §, 4 § 1 mom., 16 a och 50 §, av dem 16 a § sådan den lyder i lag 581/2006, som följer:

2 §

*Tjänsteinnehavare*

I denna lag avses med tjänsteinnehavare en person som står i tjänsteförhållande till en kommun. Med tjänsteförhållande avses en offentligrättslig anställning där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbete. En person anställs i tjänsteförhållande i de fall som avses i 58 § 2 mom. kommunallagen ( / ).

4 §

*Offentligt ansökningsförfarande*

Anställning i tjänsteförhållande förutsätter offentligt ansökningsförfarande, om inte något annat bestäms nedan. Ansökningstiden är minst 14 kalenderdagar från det att ett tillkännagivande har offentliggjorts på det sätt som anges i 108 § kommunallagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

16 a §

*Tjänsteinnehavares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteinnehavare har rätt att i enlighet med 80 och 81 § i kommunallagen få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

50 §

*Ändringssökande*

Ändring i ett beslut som arbetsgivaren fattat med stöd av denna lag söks enligt kommunallagens bestämmelser om begäran om omprövning och anförande av kommunalbesvär. Tiden för begäran om omprövning av ett beslut om uppsägning enligt 37 § börjar dock löpa först när den uppsägningstid som anges i 40 § 1 mom. har gått ut. Detsamma gäller besvärstiden i sådana fall när ett sådant beslut om uppsägning som avses i 37 § har

fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i samkommunen som avses i 58 § 1 mom. kommunallagen.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 11.

# Lag

**om ändring av 66 a § i statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i statstjänstemannalagen (750/1994) 66 a §, sådan den lyder i lag 580/2006, som följer:

66 a §

*Tjänstemäns rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteman har rätt att i enlighet med 80 och 81 § i kommunallagen ( / ) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

# 12.

## Lag

**om ändring av 2 kap. 23 § i lagen om sjöarbetsavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011) 2 kap. 23 § som följer:

2 kap.

**Arbetsgivarens skyldigheter**

23 §

*Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En arbetstagare har rätt att i enlighet med 80 och 81 § i kommunallagen ( / ) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 27 november 2014

**Statsministerns ställföreträdare, finansminister**

**ANTTI RINNE**

Trafik- och kommunminister *Paula Risikko*

*Bilaga*
*Parallelltext*

# 2.

# Lag

## om ändring av kommunstrukturlagen

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i kommunstrukturlagen (1698/2009) 7 § 1 mom., 8 § 3 mom., 12 § 3 mom., 15 § 3 mom., 16 § 4 mom., 23 § 1 mom., 24 och 25 §, 27 § 1 mom. och 28 § 4 mom., av dem 15 § 3 mom. sådant det lyder i lag 478/2013, som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 7 § | 7 § |
| *Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen* | *Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen* |
| Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av sammanslagningsframställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 4 kap. i kommunallagen (365/1995) och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att kommuner sammanslås ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen (434/2003). | Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av sammanslagningsframställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i *5 kap.* i kommunallagen *( / )* och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att kommuner sammanslås ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen (434/2003). |
| — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — |
| 8 § | 8 § |
| *Sammanslagningsavtal* | *Sammanslagningsavtal* |
| — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — |
| Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft under en kommunal valperiod, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 §. Om avsikten är att i den nya kommunen i enlighet med 25 § välja flera fullmäktigeledamöter än vad som bestäms i 10 § i kommu- | *Kommunerna ska* i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 § *och om antalet fullmäktigeledamöter på det sätt som bestäms i 25 §.* |

*Gällande lydelse*

nallagen, ska kommunerna komma överens om det i sammanslagningsavtalet.

— — — — — — — — — — — — — — —

12 §

*Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av framställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 4 kap. i kommunallagen och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att en del av en kommun överförs till en annan kommun ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

15 §

*Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. i den paragrafen.

16 §

*Genomförande av en särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena

*Föreslagen lydelse*

— — — — — — — — — — — — — — —

12 §

*Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av framställningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i *5 kap.* i kommunallagen och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att en del av en kommun överförs till en annan kommun ska ges möjlighet att påverka finns i 41 § i förvaltningslagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

15 §

*Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som *har* en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i *118 § i kommunallagen* kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i *5 mom.* i den paragrafen.

16 §

*Genomförande av en särskild kommunindelningsutredning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena

*Gällande lydelse*

om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Samtidigt kan utredaren föreslå för ministeriet att en kommunal folkomröstning enligt 30 § i kommunallagen ordnas om utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna.

— — — — — — — — — — — — — — —

23 §

*Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val*

Förrättas kommunalval under året före det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft, ska valet förrättas i de kommuner som berörs av ändringen med iakttagande av den nya kommunindelningen.

— — — — — — — — — — — — — — —

24 §

*Bildande av fullmäktige under valperioden*

Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft under en kommunal valperiod förrättas i de kommuner som berörs av ändringen nya kommunalval året före ikraftträdandet. I sammanslagningsavtalet kan kommunerna komma överens om att val förrättas tidigare än vid den tidpunkt som föreskrivs i 144 § i vallagen. Val kan inte förrättas förrän statsrådet har beslutat om sammanslagning av kommunerna. Kommunerna ska meddela justitieministeriet tidpunkten för valet utan dröjsmål efter det att statsrådet fattat sitt beslut. Vid valet iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms om ordinarie kommunalval. Fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till den kommunala valperiodens slut.

De kommuner som går samman kan trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige ska utgöra fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

*Föreslagen lydelse*

om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Samtidigt kan utredaren föreslå för ministeriet att en kommunal folkomröstning enligt *24 §* i kommunallagen ordnas om utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna.

— — — — — — — — — — — — — — —

23 §

*Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val*

*Om kommunalval* förrättas under året före det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft, ska valet förrättas i de kommuner som berörs av ändringen med iakttagande av den nya kommunindelningen.

— — — — — — — — — — — — — — —

24 §

*Bildande av fullmäktige under valperioden*

*För bildande av den nya kommunens fullmäktige förrättas nya kommunalval* i de kommuner som berörs av ändringen. I sammanslagningsavtalet kan kommunerna komma överens om att val, *avvikande från den tidpunkt som anges i 144 § i vallagen, förrättas under året före det år sammanslagningen träder i kraft.* Val kan inte förrättas förrän statsrådet har beslutat om sammanslagning av kommunerna. Kommunerna ska meddela justitieministeriet tidpunkten för valet utan dröjsmål efter det att statsrådet fattat sitt beslut. Vid valet iakttas *vad som föreskrivs om ordinarie kommunalval.* Fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till den kommunala valperiodens slut. *Om val förrättas under den kommunala valperiodens sista år, pågår fullmäktigeledamöternas mandattid till slutet av följande valperiod.*

De kommuner som går samman kan trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige ska utgöra fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

*Gällande lydelse*

De kommuner som går samman kan också trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige delvis sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de fullmäktigeledamöter och ersättare som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen.

25 §

*Antalet fullmäktigeledamöter*

De kommuner som går samman kan i sammanslagningsavtalet komma överens om att ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i 10 § i kommunallagen ska väljas i den nya kommunen. Avtalet kan till denna del vara i kraft till utgången av den första hela kommunala valperioden. Kommunerna ska meddela justitieministeriet antalet fullmäktigeledamöter.

27 §

*Inledande av fullmäktiges verksamhet*

Efter att resultatet av kommunalvalet i den nya kommunen fastställts ska fullmäktige omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att ordna kommunens verksamhet och förvaltning. Om de kommuner som går samman har kommit överens om att fullmäktige ska bildas i enlighet med 24 § 2 eller 3 mom., börjar fullmäktiges mandattid när statsrådet har beslutat om ändringen i kommunindelningen.

— — — — — — — — — — — — — — —

*Föreslagen lydelse*

De kommuner som går samman kan också trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige delvis sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de fullmäktigeledamöter och ersättare som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen.

25 §

*Antalet fullmäktigeledamöter*

De kommuner som går samman *ska* i sammanslagningsavtalet komma överens om *antalet* fullmäktigeledamöter i den nya kommunen *på det sätt som anges i 16 § 1 mom. i kommunallagen.* Kommunerna ska meddela justitieministeriet antalet fullmäktigeledamöter *före utgången av året före valåret eller senast i samband med den anmälan som avses i 24 § 1 mom.*

27 §

*Inledande av fullmäktiges verksamhet*

Efter att resultatet av kommunalvalet i den nya kommunen *har fastställts* ska fullmäktige omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att ordna kommunens verksamhet och förvaltning. Om de kommuner som går samman har kommit överens om att fullmäktige ska bildas i enlighet med 24 § 2 eller 3 mom., börjar fullmäktiges mandattid när statsrådet har beslutat om ändringen i kommunindelningen.

— — — — — — — — — — — — — — —

*Gällande lydelse*

28 §

*Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer granskar, utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses, förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i 9 kap. i kommunallagen. Granskningen ska gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen.

*Föreslagen lydelse*

28 §

*Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning*

— — — — — — — — — — — — — — —

Den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer granskar, utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses, förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i *14 kap.* i kommunallagen. Granskningen ska gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen.

———

*Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 15 § 3 mom. träder dock i kraft först den 1 januari 2017.*

**3.**

# Lag

**om ändring av språklagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i språklagen (423/2003) 6 § 1 mom. 2 punkten samt 28 och 29 §, av dem 29 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 480/2013, som följer:

*Gällande lydelse*

6 §

*Enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter*

I denna lag avses med

— — — — — — — — — — — — — — —

2) *tvåspråkiga myndigheter* statliga central-

*Föreslagen lydelse*

6 §

*Enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter*

I denna lag avses med

— — — — — — — — — — — — — — —

2) *tvåspråkiga myndigheter* statliga central-

*Gällande lydelse*

förvaltningsmyndigheter och andra myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun, samt tvåspråkiga kommuners myndigheter liksom även en samkommuns myndigheter, om kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun hör till samkommunen.

— — — — — — — — — — — — — — —

28 §

*Representativa organ*

Medlemmar av statsrådet samt medlemmar i statliga kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper och andra liknande organ liksom även medlemmar i en tvåspråkig kommuns organ har rätt att använda finska eller svenska vid sammanträden och i skriftliga yttranden eller ställningstaganden till protokollet eller ett betänkande. Om någon annan medlem inte förstår ett muntligt yttrande, skall det på begäran relateras i korthet.

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner*

I tvåspråkiga kommuner ska fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

*Föreslagen lydelse*

förvaltningsmyndigheter och andra myndigheter, vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun, *och* tvåspråkiga kommuners myndigheter samt en samkommuns myndigheter *eller ett organ enligt 51 § i kommunallagen ( / ) som är gemensamt för flera kommuner,* om kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun hör till samkommunen *eller omfattas av samarbetet mellan kommunerna.*

— — — — — — — — — — — — — — —

28 §

*Representativa organ*

Medlemmar av statsrådet samt medlemmar i statliga kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper och andra liknande organ *samt ledamöter* i *tvåspråkiga kommuners och samkommuners* organ *och i organ enligt 6 § 1 mom. 2 punkten som är gemensamma för flera kommuner* har rätt att använda finska eller svenska vid sammanträden och i skriftliga yttranden eller ställningstaganden till protokollet eller ett betänkande. Om någon annan medlem *eller ledamot* inte förstår ett muntligt yttrande, ska det på begäran relateras i korthet.

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och förvaltningsstadgor*

I tvåspråkiga kommuner *och samkommuner* ska fullmäktiges *eller samkommunsstämmans* möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. *Detsamma gäller möteskallelser och protokoll för ett organ enligt 6 § 1 mom. 2 punkten som är gemensamt för flera kommuner.* Beslut om språket i möteskallelser och protokoll *för andra organ i tvåspråkiga kommuner och samkommuner* fattas av kommunen *eller samkommunen* med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av infor-

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | mation tillgodoses. |
| Tvåspråkiga kommuners instruktioner och liknande regler skall utfärdas på finska och svenska. | Tvåspråkiga kommuners *och samkommuners förvaltningsstadga* och liknande regler ska utfärdas på finska och svenska. |

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

**4.**

# Lag

**om ändring av lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) 21 § 1 och 3 mom., samt

*fogas* till 17 § i lagen ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 17 a § som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 17 § | 17 § |
| *Landskapsförbundens uppgifter* | *Landskapsförbundens uppgifter* |
| — — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — — |
| | *Landskapsförbunden kan också fullgöra andra uppgifter som medlemskommunerna anvisar dem.* |
| | 17 a § |
| | ***Sammansättning och val av organ i landskapsförbunden*** |
| | *Ledamöterna i det högsta beslutande organet för ett landskapsförbund ska vara full-* |

*Gällande lydelse*

21 §

*Landskapsförbundens gemensamma organ och hur det väljs*

Fullmäktige i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätter ett gemensamt organ och väljer ledamöter till det, om så bestäms i samarbetsavtalet enligt 3 mom. I annat fall ska medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätta ett gemensamt organ och välja ledamöter till det samtidigt och enligt samma förfarande som de väljer sina representanter till landskapsförbundens fullmäktige. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i det gemensamma organet ska vid valet av ledamöter svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått i medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen (714/1998).

— — — — — — — — — — — — — — —

I samarbetsavtalet för de landskap som hör till samarbetsområdet ska det avtalas om antalet ledamöter i det gemensamma organet och grunderna för rösträtten, organets andra än i lag föreskrivna uppgifter och andra ärenden som är nödvändiga för ordnandet av samarbetet. På godkännande av avtalet tillämpas i övrigt det som i 79 § 1 mom. i kommunallagen (365/1995) föreskrivs om grundavtal för samkommuner.

*Föreslagen lydelse*

*mäktigeledamöter i medlemskommunerna. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i organet ska vid valet svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom landskapets område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen (714/1998). Varje medlemskommun ska ha minst en representant i organet i fråga.*

*Bestämmelser om sammansättningen i fråga om övriga organ vid ett landskapsförbund finns i 58 § 3 mom. i kommunallagen.*

21 §

*Landskapsförbundens gemensamma organ och hur det väljs*

Fullmäktige i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätter ett gemensamt organ och väljer ledamöter till det, om så bestäms i samarbetsavtalet enligt 3 mom. I annat fall ska medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet tillsätta ett gemensamt organ och välja ledamöter till det samtidigt och enligt samma förfarande som de väljer sina representanter till landskapsförbundens fullmäktige. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i det gemensamma organet ska vid valet av ledamöter svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått i medlemskommunerna i de landskapsförbund som hör till samarbetsområdet vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

I samarbetsavtalet för de landskap som hör till samarbetsområdet ska det avtalas om antalet ledamöter i det gemensamma organet och grunderna för rösträtten, organets andra än i lag föreskrivna uppgifter och andra ärenden som är nödvändiga för ordnandet av samarbetet. På godkännande av avtalet tillämpas i övrigt det som i *57 §* 1 mom. i kommunallagen *( / )* föreskrivs om grundavtal för samkommuner.

*Gällande lydelse* *Föreslagen lydelse*

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

## 6.

# Lag

**om ändring av 24 § i räddningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i räddningslagen (379/2011) 24 § 2 och 3 mom. som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 24 § | 24 § |
| *Kommunernas ansvar för räddningsväsendet* | *Kommunernas ansvar för räddningsväsendet* |
| — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — |
| Statsrådet beslutar om indelningen av landet i räddningsområden och om ändring av den fastställa områdesindelningen. Statsrådet fattar beslut om ändring av områdesindelningen på eget initiativ eller på initiativ som kommunerna inom ett räddningsområde lagt fram med den majoritet som föreskrivs i 79 § 1 mom. i kommunallagen (365/1995). I samband med att områdesindelningen ändras bestämmer statsrådet en tidsfrist för ändring av de gällande avtalen enligt 3 mom. När ett beslut som gäller områdesindelningen och ändring av den fattas ska de kommuner höras som berörs av områdesindelningen eller ändringen. | Statsrådet beslutar om indelningen av landet i räddningsområden och om ändring av den fastställa områdesindelningen. Statsrådet fattar beslut om ändring av områdesindelningen på eget initiativ eller på initiativ som kommunerna inom ett räddningsområde lagt fram med den majoritet som föreskrivs i *57 §* 1 mom. i kommunallagen *( / )*. I samband med att områdesindelningen ändras bestämmer statsrådet en tidsfrist för ändring av de gällande avtalen enligt 3 mom. När ett beslut som gäller områdesindelningen och ändring av den fattas ska de kommuner höras som berörs av områdesindelningen eller ändringen. |
| Räddningsområdets kommuner ska ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. På godkännande och ändring av avtalet tillämpas det som i 79 § 1 mom. i kommunallagen föreskrivs om ändring av samkommuners grund- | Räddningsområdets kommuner ska ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. På godkännande och ändring av avtalet tillämpas det som i *57 §* 1 mom. i kommunallagen föreskrivs om ändring av samkommuners |

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| avtal. På avtalet tillämpas i övrigt det som föreskrivs om samarbete mellan kommuner i kommunallagen. | grundavtal. På avtalet tillämpas i övrigt det som föreskrivs om samarbete mellan kommuner i kommunallagen. |
| — — — — — — — — — — — — — — — | — — — — — — — — — — — — — — — |

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

**7.**

# Lag

**om ändring av 11 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012) 11 § som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 11 § | 11 § |
| *Äldreråd* | *Äldreråd* |
| Utöver det som i 27 § i kommunallagen föreskrivs om möjligheterna för kommunens invånare att delta och påverka ska varje kommun inrätta ett äldreråd för att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka, samt sörja för äldrerådets verksamhetsförutsättningar.<br>Äldrerådet ska tas med i beredningen av planer som avses i 5 § och i den utvärdering som avses i 6 §. Dessutom ska äldrerådet även i övrigt ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för den äldre befolkningens välbe- | *Bestämmelser om kommunala äldreråd finns i 27 § i kommunallagen ( / ). Äldrerådet ska tas med i beredningen av den plan som avses i 5 § och i den utvärdering som avses i 6 §.* |

*Gällande lydelse* *Föreslagen lydelse*

finnande, hälsa, delaktighet, livsmiljö, boende, rörlighet och möjligheter att klara de dagliga funktionerna eller med tanke på den service som den äldre befolkningen behöver.

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

# 8.

# Lag

**om ändring av 13 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) 13 § som följer:

*Gällande lydelse*

13 §

*Handikappråd*

Kommunstyrelsen kan tillsätta ett handikappråd med uppgift att med tanke på de handikappade främja och följa verksamheten på olika områden inom kommunalförvaltningen. Handikapprådet kan ta initiativ och göra framställningar samt avge utlåtanden om frågor som är av betydelse för de handikappades levnadsförhållanden och möjligheter att reda sig.

De handikappade samt deras anhöriga och organisationer skall ha en tillräcklig representation i handikapprådet.

Handikapprådet kan vara gemensamt för flera kommuner.

Om ett riksomfattande handikappråd stadgas särskilt.

*Föreslagen lydelse*

13 §

***Råd för personer med funktionsnedsättning***

*Bestämmelser om kommunala råd för personer med funktionsnedsättning finns i 28 § i kommunallagen ( / ).*

*I fråga* om *det* riksomfattande *handikapprådet föreskrivs* särskilt.

---

*Gällande lydelse* *Föreslagen lydelse*

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

# 9.

# Lag

**om ändring av 2 kap. 18 § i arbetsavtalslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i arbetsavtalslagen (55/2001) 2 kap. 18 §, sådan den lyder i lag 579/2006, som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 2 kap. | 2 kap. |
| **Arbetsgivarens skyldigheter** | **Arbetsgivarens skyldigheter** |
| 18 § | 18 § |
| *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag* | *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag* |
| En arbetstagare har rätt att i enlighet med 32 b § i kommunallagen (365/1995) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag. | En arbetstagare har rätt att i enlighet med *80 och 81 §* i kommunallagen *( / )* få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag. |

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

*Gällande lydelse* *Föreslagen lydelse*

# 10.

## Lag

**om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) 2 §, 4 § 1 mom., 16 a och 50 §, av dem 16 a § sådan den lyder i lag 581/2006, som följer:

*Gällande lydelse*

2 §

*Tjänsteinnehavare*

I denna lag avses med tjänsteinnehavare en person som står i tjänsteförhållande till en kommun. Med tjänsteförhållande avses en offentligrättslig anställning där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbete. En person anställs i tjänsteförhållande i de fall som avses i 44 § 2 mom. kommunallagen (365/1995).

4 §

*Offentligt ansökningsförfarande*

Anställning i tjänsteförhållande förutsätter offentligt ansökningsförfarande, om inte något annat bestäms nedan. Ansökningstiden är minst 14 kalenderdagar från det att ett tillkännagivande har offentliggjorts på det sätt som anges i 64 § kommunallagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

16 a §

*Tjänsteinnehavares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteinnehavare har rätt att i enlighet

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Tjänsteinnehavare*

I denna lag avses med tjänsteinnehavare en person som står i tjänsteförhållande till en kommun. Med tjänsteförhållande avses en offentligrättslig anställning där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbete. En person anställs i tjänsteförhållande i de fall som avses i *58 §* 2 mom. kommunallagen *( / )*.

4 §

*Offentligt ansökningsförfarande*

Anställning i tjänsteförhållande förutsätter offentligt ansökningsförfarande, om inte något annat bestäms nedan. Ansökningstiden är minst 14 kalenderdagar från det att ett tillkännagivande har offentliggjorts på det sätt som anges i *108* § kommunallagen.

— — — — — — — — — — — — — — —

16 a §

*Tjänsteinnehavares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteinnehavare har rätt att i enlighet

*Gällande lydelse*

med 32 b § i kommunallagen få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

50 §

*Ändringssökande*

Ändring i ett beslut som arbetsgivaren fattat med stöd av denna lag söks enligt kommunallagens bestämmelser om framställande av rättelseyrkande och anförande av kommunalbesvär. Tiden för framställande av rättelseyrkande över ett beslut om uppsägning enligt 37 § börjar dock löpa först när den uppsägningstid som anges i 40 § 1 mom. har gått ut. Detsamma gäller besvärstiden i sådana fall när ett sådant beslut om uppsägning som avses i 37 § har fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i samkommunen som avses i 81 § 1 mom. kommunallagen.

*Föreslagen lydelse*

med *80 och 81 §* i kommunallagen få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag.

50 §

*Ändringssökande*

Ändring i ett beslut som arbetsgivaren fattat med stöd av denna lag söks enligt kommunallagens bestämmelser *om begäran om omprövning* och anförande av kommunalbesvär. Tiden för *begäran om omprövning* av ett beslut om uppsägning enligt 37 § börjar dock löpa först när den uppsägningstid som anges i 40 § 1 mom. har gått ut. Detsamma gäller besvärstiden i sådana fall när ett sådant beslut om uppsägning som avses i 37 § har fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i samkommunen som avses i *58 §* 1 mom. kommunallagen.

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

# 11.

# Lag

**om ändring av 66 a § i statstjänstemannalagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i statstjänstemannalagen (750/1994) 66 a §, sådan den lyder i lag 580/2006, som följer:

*Gällande lydelse*

66 a §

*Tjänstemäns rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteman har rätt att i enlighet med 32 b § i kommunallagen (365/1995) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtro-

*Föreslagen lydelse*

66 a §

*Tjänstemäns rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag*

En tjänsteman har rätt att i enlighet med *80 och 81 §* i kommunallagen *( / )* få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtro-

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| endeuppdrag. | endeuppdrag. |

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

**12.**

# Lag

**om ändring av 2 kap. 23 § i lagen om sjöarbetsavtal**

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras* i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011) 2 kap. 23 § som följer:

| *Gällande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 2 kap. | 2 kap. |
| **Arbetsgivarens skyldigheter** | **Arbetsgivarens skyldigheter** |
| 23 § | 23 § |
| *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag* | *Arbetstagares rätt att få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag* |
| En arbetstagare har rätt att i enlighet med 32 b § i kommunallagen (365/1995) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag. | En arbetstagare har rätt att i enlighet med *80 och 81 §* i kommunallagen ( / ) få ledigt från arbetet för att sköta kommunala förtroendeuppdrag. |

*Denna lag träder i kraft den 20 .*