

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2013 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd)**

*Till förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Riksdagen remitterade den 29 maj 2013 regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) (RP 53/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu och lagstiftningsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- ordförande Klemetti Näkkäljärvi, sametinget
- folktingssekreterare Markus Österlund och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- chefsjurist Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää

- professor Matti Niemivuo
- professor (emeritus) Aimo Ryyänen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

## PROPOSITIONERNA

I proposition RP 31/2013 rd föreslås ändringar i kommunindelningsslagen och språklagen. Ändringarna hänför sig till genomförandet av kommunstrukturreformen. Rubriken för kommunindelningsslagen föreslås bli ändrad till kommunstrukturlagen, som bättre beskriver dess innehåll. Till lagen fogas bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet, utredningskriterier och avvikelser från dem. Samtidigt ändras bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar.

Bestämmelserna om mål för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningar för ändring i kommunindelningen föreslås bli kompletterade i enlighet med de centrala målen för kommunstrukturreformen. Målet för kommunstrukturreformen är i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

Kommunen ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning, om något eller några av följande i lagen angivna utredningskriterier påkallar en utredning. Kommunerna ska göra sammanslagningsutredningar och utifrån dem sammanslagningsframställningar senast den 1 juli 2014. Finansministeriet kan bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning, om kommunen inte fram till dess gjort en sådan utredning eller framställning om sammanslagning som förutsätts i lag.

Beslut om kommunsammanslagningar ska i regel grunda sig på en gemensam framställning från kommunerna. Statsrådet kan förkasta kommunernas framställning, om den föreslagna sammanslagningen uppenbarligen inte uppfyller för-

utsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Statsrådet kan trots motstånd från fullmäktige besluta om kommunsammanslagning i en situation där tryggheten av servicen för invånarna i en kommun som omfattas av utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kräver en ändring i kommunindelningen.

Propositionen innehåller dessutom bestämmelser om bl.a. tryggheten av de kommunalt anställdas ställning samt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och understöd för kostnader av sammanslagningsutredningar. Språklagen ändras så att en sammanslagning av kommuner inte försämrar kommuninvånarnas språkliga rättigheter.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013. Kommunstrukturlagens bestämmelser om genomförandet av kommunstrukturreformen samt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar föreslås vara i kraft till utgången av 2019 och bestämmelserna om uppsägningsskydd för personalen till utgången av 2021.

Den reglering som föreslås i motiven till lagstiftningsordning i proposition RP 31/2013 rd har bedömts med avseende på bestämmelserna om kommunal självstyrelse, likabehandling, kulturella och sociala rättigheter, språkliga rättigheter och samernas rättigheter i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är behövligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om den.

I proposition RP 53/2013 rd föreslås att den ursprungliga propositionen kompletteras med riktlinjer för servicestrukturen inom social- och hälsovården. Den kompletterande propositionen innehåller inga förslag till bestämmelser.

I avsnittet om den kompletterande propositionens förhållande till grundlagen konstateras att servicesstrukturreformerna för social- och hälsovården har en väsentlig betydelse för kommunernas avgöranden om kommunstrukturen. Där-

för bedöms riktlinjerna ur den kommunala självstyrelsens synvinkel i synnerhet i fråga om lagstadgat samarbete och modellen med ansvarskommuner.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

*RP 31/2013 rd.* I propositionen föreslås ändringar i kommunindelningens lag och språkregeln. Rubriken för kommunindelningens lag ändras samtidigt till kommunstrukturlagen, vilket delvis hänvisar till att regleringens syfte är att åstadkomma en betydande förändring i den nuvarande kommunstrukturen. Målet för utvecklandet av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen föreslås bli kompletterade i enlighet med de centrala målen för kommunstrukturreformerna. Det tidsbestämda kapitel 1 a är centralt för genomförandet av kommunstrukturreformerna. Kapitlet innehåller bestämmelser bl.a. om kommunernas skyldigheter att utreda sammanslagningar, utredningsgrunder samt avvikelser från dem och tidsfristen för sammanslagningsutredningarna.

Propositionens mål enligt motiveringen är att genomföra en landsomfattande kommunreform i syfte att skapa så starka och livskraftiga kommuner som möjligt i hela landet. Syftet är i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Meningen är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen och deras förmåga att utnyttja marknaden. Enligt motiveringen är reformens syften kopplade till den grundlagsenliga kommunala självstyrelsen och likställighetsprincipen och speciellt tillgodoseendet av de grundlagstryggade kulturella och sociala grundläggande rättigheterna.

Grundlagsutskottet har tidigare i samband med lagstiftningsprojekt som gäller kommun- och andra förvaltningsstrukturer betonat likabehandling av människor i olika delar av landet och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande rättigheter samt ansett att det är ett tungt vägande skäl för den nya regleringen att skapa förutsättningarna för att trygga detta slag av tjänster. Samtidigt har utskottet i sammanhanget också uppmärksammat de krav som härleds ur demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen (se t.ex. GrUU 65/2002 rd och GrUU 22/2006 rd).

De betydande förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom den pågående förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter som utskottet ser det effektiva åtgärder för att i framtiden trygga bl.a. de kulturella rättigheterna enligt 16 § och rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Den föreslagna regleringen som syftar till detta måste också bedömas med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § och den administrativa indelningen enligt 122 § i grundlagen. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt paragrafens 2 mom. genom lag. Enligt paragrafens 4 mom. bestäms genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Bestämmelser om grunderna för kommunindelning ska enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag.

*RP 53/2013 rd.* I propositionen föreslås kompletteringar till RP 31/2013 rd. Bakgrunden till den kompletterande propositionen är justitiekanslerns beslut av den 10 april 2013. Justitiekanslern ansåg att grundlösningarna i servicestrukturreformen inom social- och hälsovården tillräckligt preciserat borde vara riksdagen till känna när den behandlar regeringens proposition om revideringen av kommunindelningens lag till den del det är fråga om ikraftträdandetidpunkten och tidsfristerna för anmälan och utredningar, samt kommunerna till känna i det skedet när kommunernas skyldighet att på basis av den reviderade kommunstrukturlagen utreda en sammanslagning av kommuner träder i kraft. Propositionen beskriver regeringens riktlinjer för att tillhandahålla social- och hälsovård och deras effekter på kommunstrukturen. Den innehåller också ett avsnitt om förslaget förhållande till grundlagen. Däremot ingår inga förslag till bestämmelser.

En regeringsproposition kan enligt 71 § i grundlagen kompletteras genom en ny kompletterande proposition. Enligt förarbetet till grundlagen är komplettering av propositioner ett förfarande av exceptionell karaktär som lämpar sig för den situationen att regeringen på eget initiativ vill göra ändringar i en proposition som behandlas i riksdagen, men anser det vara oändamålsenligt att återta propositionen och avlåta en helt ny proposition. Det är således fråga om ett enklare förfarande än ett återtagande (RP 1/1998 rd, s. 121). Med hänsyn till det är den aktuella kompletterande propositionen ganska exceptionell eftersom dess syfte inte är att ändra den ursprungliga propositionen och propositionen inte alls innehåller nya förslag till bestämmelser.

Enligt 74 § i grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Enligt förarbetet till grundlagen kan sådana andra ärenden som avses i bestämmelsen gälla t.ex. budgetbehandlingen eller de EU-frågor som avses i 96 § (RP 1/1998 rd, s. 127). Grundlagsutskottet anser att det inte ingår i ut-

skottets grundlagsenliga uppgifter att göra en föregripande bedömning om hur ett lagförslag som kanske lämnas i framtiden förhåller sig till grundlagen. Denna aspekt betonas nu då riktlinjerna i den kompletterande propositionen är relativt preliminära och allmänt hållna (jfr GrUU 37/2006 rd). På grund av det ovan sagda konstaterar grundlagsutskottet att det inte i detta utlåtande bedömer synpunkterna i den kompletterande propositionen ur grundlagens synvinkel. En sådan översyn kan göras först när ett eventuellt förslag till lag om tillhandahållande av social- och hälsvård lämnas till riksdagen.

#### *Utredningsskyldighet och utredningskriterier*

Kommunen är enligt 4 b § i förslaget till kommunstrukturlag skyldig att tillsammans med andra kommuner utreda kommunsammanslagningar enligt kommunindelningens förutsättningar om ett eller flera av utredningskriterierna i lagförslaget 4 c—4 f § uppfylls (det befolkningsunderlag som krävs för servicen, självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur eller kommunens ekonomiska situation). En kommun ska inte kunna stanna utanför en utredning även om den inte uppfyller utredningskriterierna, ifall en funktionell helhet som uppfyller förutsättningarna i lagen inte kan uppnås i området på något annat sätt. Dessutom ska en kommun som håller på att stanna utanför en sammanslagningsutredning och en kommun som tillsammans med den bildar en funktionell helhet tillsammans utreda en sammanslagning av kommunerna eller den förstnämnda kommunen ska tas med i en utredning som den senare kommunen deltar i. En sammanslagningsutredning som uppfyller kriterierna i lagförslaget 4 b § 4 mom. ska göras inom den tidsfrist som föreskrivs i lagförslaget 4 h §. I praktiken gäller skyldigheten att göra sammanslagningsutredningar merparten av Finlands kommuner.

Utredningsskyldigheten jämte skyldigheten att utarbeta en sammanslagningsutredning är en ny uppgift för kommunerna. Bestämmelsen är förenlig med 121 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om uppgifter som

åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag (jfr GrUU 37/2006 rd). När man lagstiftar om nya uppgifter, måste man samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin praxis (GrUU 41/2002 rd, s.2, GrUU 29/2009 rd, s. 3, och GrUU 12/2011 rd, s. 2). I lagförslaget 41 § föreskrivs om statens deltagande i kostnaderna för utredningarna, vilket innebär att regleringen i detta avseende är oproblematisk. Ändå finner utskottet det angeläget att 41 § 1 mom. och 2 mom. formuleras på ett sätt som inte lämnar ministeriet prövningens rätt i fråga om betalning av understöd då kriterierna enligt bestämmelserna blir uppfyllda ("Till en kommun betalas...").

#### *Ändringar i kommunindelningen*

Målet med kommunstrukturreformen är på grundval av 4 a § i förslaget att utveckla kommunstrukturen i enlighet med målen i lagens 2 §. Det innebär omfattande ingrepp i kommunstrukturen och större kommuner än för närvarande. Målet framgår tydligt av både flera bestämmelser i lagförslaget och av motiveringen i propositionen.

Utskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid förfarandet med sammanslagingsutredningar jämte beslutsfattande i lagförslaget kapitel 1 a. Målet för sammanslagingsutredningen är enligt 4 b § 4 mom. en framställning om sammanslagning av kommuner och ett anknytande sammanslagingsavtal. Sammanslagingsutredningen jämte eventuell relaterad framställning ska göras inom den tidsfrist som föreskrivs i 4 h §. Det framgår tydligt av formuleringen av bestämmelserna — liksom också formuleringen av motiveringen i propositionen — att kommunerna inte har en ovillkorlig skyldighet att utarbeta en framställning om sammanslagning. Ministeriet kan visserligen med stöd av 4 j § vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen inom den nämnda tidsfristen har gjort en sammanslagingsframställning. Då tillämpas dock lagens nu gällande 16 § om förrättning av särskild kommunindelningsutredning och 18 §

1 och 2 mom. om förutsättningarna för beslutsfattande när kommuner sammanslås. Det betyder bl.a. att om fullmäktige i en eller flera kommuner som är föremål för omställning inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring av kommunindelningen, lämnar utredaren till ministeriet sin framställning och sin eventuella framställning om förrättning av kommunal folkomröstning. Efter det kan ministeriet förordna en folkomröstning i den kommun eller de kommuner där fullmäktige inte har godkänt utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna. Statsrådet kan dock i så fall besluta om att kommunerna ska sammanslås trots fullmäktiges motstånd endast om kommunindelningsutredarens förslag har vunnit majoritetens stöd i folkomröstningen i den kommun som motsatt sig sammanslagningen.

Regleringen inklusive det nya kapitel 9 om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar innebär för kommunerna att det faktiska trycket att lämna framställningar om kommunsammanslagningar är förhållandevis påtagligt. Ändå ska besluten om ändringar i kommunindelningen i sista hand - med ett undantag - fortfarande fattas av kommunerna på ett sätt som grundlagsutskottet har konstaterat vara oproblematiskt i konstitutionellt hänseende (GrUU 37/2006 rd, GrUU 33/2009 rd). Det handlar enligt utskottets mening generellt sett om en reglering av grunderna för kommunindelningen enligt 122 § 2 mom. som inte heller enligt 121 § i grundlagen blir problematisk.

Det ovan nämnda undantaget gäller en kommun i ytterst svår ekonomisk situation och kommuner som ska sammanslås med den. Statsrådet kan enligt 18 § 3 mom. i lagförslaget på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en sådan kommun trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls. Kommunindelningsutredarens för-

slag kan enligt 16 a § i lagförslaget gälla en eller flera andra kommuner.

I en sådan situation måste det särskilt beaktas att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommunbornas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger i så fall enligt utskottets åsikt så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändå vill utskottet i sammanhanget betona ställningen hos de kommuner som är föremål för sammanslagning men har motsatt sig den. Här är det viktigt att enligt propositionens motivering enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet. Dessutom bör utredningen samtidigt eftersträva en ändring i kommunindelningen som alla berörda kommuner kan gå med på. Utskottet finner det angeläget att tröskeln för möjligheten till tvångssammanslagning utreds också genom att förutsätta att ändringen är nödvändig ("...om ändringen är nödvändig för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning..") Nödvändighetskriteriet begränsar också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningen.

#### *Sambandet mellan kommunstrukturen och servicestrukturen för social- och hälsovården*

Genomförandet av kommunstrukturen har samband inte bara med förslaget till kommunstrukturlagen utan också med ett flertal andra lagstiftningsprojekt. Sådana är åtminstone totalrevideringen av kommunallagen, förnyandet av statsandels- och finansieringssystemet för kommunerna samt servicestrukturen för social- och hälsovården. Regeringen har för avsikt att lämna propositionerna till riksdagen under 2014. För att det ska uppstå en helhetsbild av reformen och dess konstitutionella dimensioner anser utskottet det önskvärt att de ovan nämnda lagstiftningsprojekten kunde ha behandlats av riksdagen samtidigt. Det hade varit särskilt vik-

tigt att behandla lagförslaget om ordnandet av social- och hälsovården tillsammans med lagförslaget om kommunstrukturen, eftersom de innehållsmässigt är nära kopplade till varandra. I det avseendet kan det inte anses tillräckligt — som tidigare har konstaterats — att riktlinjer av allmän karaktär tas upp i en kompletterande proposition. Det finns dock inga direkta konstitutionella hinder för att ärendena behandlas vid olika tidpunkter i riksdagen.

Ärendet måste bedömas också med avseende på kommunerna och särskilt deras grundlagskyddade självstyrelse. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis är den kommunala självstyrelsen skyddad i grundlagen och betyder att kommuninvånarna har rätt att bestämma om kommunens förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt. Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 22/2006 rd). Beslut som rör sammanslagning av hela kommuner hör till den kommunala självstyrelsens kärnområde, anser utskottet. När kommunerna gör sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar måste de ha tillräcklig information åtminstone om de centrala omständigheter som kan påverka beslutsfattandet.

Kostnaderna för social- och hälsovårdsservice utgör enligt propositionen i genomsnitt 46 procent av kommunernas utgifter. Det innebär att lösningar som gäller finansieringen och ordnandet av social- och hälsovården är av central betydelse för åtminstone en del av kommunerna när de utreder en eventuell kommunsammanslagning. Utskottet menar att riktlinjerna i den kompletterande propositionen inte ger kommunerna ett tillräckligt beslutsunderlag, i synnerhet som de föreslagna modellernas grundlagsenlighet kan prövas först i samband med behandlingen av lagen om ordnande av social- och hälsovården.

Kommunerna ska enligt 4 h § 1 mom. i lagförslaget göra en sammanslagningsutredning och med stöd av den en eventuell sammanslagningsframställning senast den 1 juli 2014. Förslaget

till lag om ordnandet av social- och hälsovården ska enligt uppgift till utskottet lämnas till riksdagen våren 2014. Det verkar alltså stå klart att kommunerna måste lämna sina utredningar och framställningar mycket snart efter att den nämnda lagen godkänts, eller eventuellt redan innan den godkänts. Det är givetvis också möjligt att lagen inte alls lämnas till riksdagen eller att den inte antas.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen, som är skyddad i grundlagen, är det inte godtagbart att i en situation av detta slag ålägga kommuner att fatta avgöranden på grundval av osäkra uppgifter. Det vore likaså problematiskt om kommunerna alltså måste fatta beslut mycket snabbt efter att de fått exakt och slutlig information. Det är enligt utskottet därför nödvändigt att när lagförslagen godkänts så ges kommunerna tillräckligt med tid för att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar. Denna tidsperiod kan enligt utskottet inte vara kortare än sex månader.<sup>1</sup> Dessutom är det skäl att föreskriva om att tiden kan förlängas efter ansökan, om utredningen är omfattande eller annars särskilt krävande. Eftersom det fortfarande är öppet när avgörandena om lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården fattas, måste tidpunkten för sammanslagningsutredningarna och sammanslagningsframställningarna, och i synnerhet när tiden för att göra upp dem löper ut, absolut bestämmas särskilt genom lag och att ärendet således ännu ska föras till riksdagen och grundlagsutskottet för prövning. Om en sådan ändring inte görs i lagförslag 1, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det kan genomföras t.ex. genom en komplettering i ikraftträdandebestämmelse: om ikraftträdandet av 4 h § 1 mom. bestäms särskilt genom lag. Motsvarande ändring måste också göras i fråga om de övriga bestämmelser i lagförslaget som har samband med

tidsfristen i 4 h § 1 mom. (åtminstone 4 j §, 42 § 2 mom. och 44 § 1 mom.).

Utskottet konstaterar att ett motsvarande problem med otillräcklig information och osäkerhet i princip också sammanhänger med 4 h § 2 mom. i lagförslaget: med stöd av det ska varje kommun senast den 30 november 2013 anmäla till ministeriet med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommunsammanslagning utredning av finansministeriet till utskottet har bestämmelsen om anmälningsskyldighet främst att göra med regeringens avsikt och förhoppning att vid årsskiftet 2013-2014 kunna bedöma hur kommunreformen framskrider och få en översikt av kommunernas avgörande i samband med att ministeriet fattar beslut om avvikelser från utredningsområdenas storlek. Tidsangivelsen syftar också till att kommunerna ska börja förhandla om utredningsområde och uppgörande av utredningar så snart lagen har trätt i kraft. Anmälningsskyldigheten innebär enligt uppgift dock inte att kommunernas anmälningar och de slutliga utredningarna nödvändigtvis måste gälla samma område. Kommunen kan alltså ändra sitt beslut efter att anmälan har lämnats. Ministeriet fattar inte några förpliktande beslut utifrån anmälningarna. En sådan anmälningsskyldighet saknar enligt utskottets mening rättslig betydelse för själva utredningsprocesserna och bestämmelsen verkar således inte vara nödvändig. Ministeriet kan få motsvarande information av kommunerna också på annat sätt än med stöd av en lagstadgad anmälningsskyldighet. Om bestämmelsen överhuvudtaget anses behövlig bör den åtminstone visa att anmälan inte hindrar att utredningen går vidare också med andra kommuner än de som nämns i anmälan. Förstår man det så är regleringen inte konstitutionellt problematisk.

#### *Språkliga rättigheter*

Den gällande 4 § i kommunindelningenslagens förslås bli ändrad med ett omnämnande om att när kommunindelningen ändras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rätt att erhålla tjänster på det egna språket tillgo-

<sup>1</sup> T.ex. Kommunförbundet har gett utlåtandet att erfarenheterna av flerkommunindelningensutredningar under 2000-talet visar att utredning och beslutsfattande tar 9–12 månader och för en god beredning av verkställandet av sammanslagningen behövs ca 12 månader.

doses enligt lika grunder. I anknytning till det finns i 4 g § 1 mom. 3 punkten i förslaget till kommunstrukturlag en bestämmelse om möjligheten att avvika från ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c § och 4 d § 3 om utredningsområdena om en avvikelse behövs för att trygga de språkliga rättigheterna för de finskspråkiga eller de svenskspråkiga invånarna. I 8 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs om kommunernas skyldighet att i sammanslagningsavtalet komma överens om att trygga invånarnas språkliga rättigheter om sammanslagningen gäller en tvåspråkig kommun. Vidare föreslås det att 5 § 3 mom. i språklagen om ändringar i kommunindelningen ska kompletteras med ett nytt alternativ utöver alternativen i 1 och 2 mom. som fastställer kommunens språkliga status. Förslaget lyder att om en tvåspråkig kommun till följd av en ändring i kommunindelningen blir en del av en sådan ny kommun som enligt 2 mom. borde bestämmas vara enspråkig, ska den nya kommunen likväl vara tvåspråkig. Den språkliga statusen för en sådan kommun får inte ändras genom en statsrådsförordning som utfärdas med stöd av 1 mom. Det här gäller en undantagsreglering om ändring av kommunindelningen som inte påverkar tillämpningen av paragrafens 1 och 2 mom. i de situationer som avses i dem.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 122 § i grundlagen om den administrativa indelningen. I paragrafen föreskrivs att när förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När grundlagen stiftades avstod man uttryckligen från strävan efter enspråkliga administrativa områden och betonade i stället att de grundläggande språkliga rättigheterna i grundlagens 17 § ska tillgodoses när förvaltningen organiseras och att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tillförsäkras lika möjligheter att få tjänster på sitt eget språk (RP 1/1998 rd, s. 177/I; se också GrUU 37/2006 rd och GrUU 21/2009 rd). Grundlagens 17 § förutsätter i sin tur inte bara att språken ska behandlas formellt lika utan också att den faktis-

ka jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällelig service organiseras (RP 309/1993 rd och GrUU 21/2009 rd). Grundlagsutskottet har konstaterat att de språkliga förhållandena också kan innebära sådana särskilda skäl som medger avvikelser från i och för sig förenliga områdesindelningar (GrUB 10/1998 rd, s. 33, GrUU 37/2006 rd och GrUU 21/2009 rd). Utskottet ansåg vid bedömningen av lagstiftningen om förnyande av områdesförvaltningen att det bl.a. innebär att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd). Dessutom har utskottet i anslutning till beredningen av ändringarna i kommunindelningen betonat att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUB 10/1998 rd, s. 33/II, GrUU 37/2006 rd och GrUU 33/2009 rd).

Grundlagsutskottets bedömning är att den föreslagna regleringen som helhet allmänt taget rätt väl tryggar de språkliga rättigheterna när kommunindelningen ändras. Utskottet konstaterar att förslaget till ändring av språklagen bl.a. innebär att om en tvåspråkig kommun blir en del av en kommun som bildas till följd av ändringar i kommunindelningen, är kommunen tvåspråkig också i så fall att språkminoriteten skulle bli så liten att kommunen annars av den orsaken borde fastställas som enspråkig. Det kan i sin tur leda till att en tidigare enspråkig kommun till följd av sammanlagning blir en del av en tvåspråkig kommun.

Enligt utredning till grundlagsutskottet är det i undantagssituationer möjligt att en tvåspråkig kommun vill förenas med en enspråkig kommun t.ex. på grund av pendling eller andra orsaker relaterade till den funktionsmässiga helheten, trots att den skulle ha möjligheter att förenas också med en tvåspråkig kommun. Utskottet anser att det inte finns grundlagsrelaterade hinder för en sådan förening baserad på frivillighet eftersom



den kommun som bildas blir tvåspråkig. Det blir dock aktuellt endast om det finns synnerligen tungt vägande skäl för sammanslagningen. I så fall — liksom i andra situationer där språkminoritetens andel i en ny kommun minskar i jämförelse med tiden före sammanslagningen — betonas dock behovet av att redan när kommunindelningen bereds se till att den språkliga minoritetens språkliga rättigheter faktiskt inte försvagas (jfr GrUU 33/2009 rd).

#### *Samernas ställning*

När kommunindelningen ändras ska enligt 4 § 4 mom. i kommunindelningenslagen samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde. Denna bestämmelse föreslås inte bli ändrad i förslaget till kommunstrukturlag. I detta sammanhang föreslås det att 4 g § 1 mom. 4 punkten ska föreskriva om möjligheten att avvika från ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna om utredningsområdena om en avvikelse behövs för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.

På grundval av 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas enligt samma bestämmelse i grundlagen genom lag. Bestämmelserna ingår i samiska språklagen. Dessutom har samerna enligt 121 § 4 mom. i grundlagen inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Bestämmelser om det ingår numera i sametingslagen.

Den föreslagna regleringen motsvarar till innehållet motsvarande reglering i lagen om en kommun- och servicestrukturreform som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 37/2006 rd) och som gällde till slutet av 2012. Utskottet upprepar sin dåvarande anmärkning att det är viktigt att ändringar i kommunindelningen inte försvagar de språkliga och kulturella rättigheter eller de förutsättningar för kulturell autonomi som den gällande lagstiftningen

tillförsäkrar samerna. Dessutom betonar utskottet fortsättningsvis betydelsen av förhandlingskyldigheten enligt 9 § i sametingslagen vid beredningen av kommunstrukturreformen.

#### *Kommunstorlek och kommunstruktur*

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsens vaga utformning ger inte möjligheter till härledning av några särskilt stränga förbehåll för kommunstorlek eller kommunstruktur mer allmänt. Detta bekräftas redan av att kommunernas invånarantal och areal har varierat och fortfarande varierar mycket kraftigt. Bakgrunden till bestämmelsen i grundlagen är enligt grundlagsutskottet likväl uppfattningen att kommunen är den grundläggande enheten i den lokala förvaltningen. Kommunens verksamhet och förvaltning grundar på en gemenskap som upplevs som lokal och på lokalt förankrad demokrati. Till det hör också att enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelaterad verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Grundlagens 121 § 1 mom. utgör en helhet tillsammans med 121 § 4. Enligt den senare bestämmelsen bestäms genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Genom denna bestämmelse uttrycks möjligheten att ordna med större självstyrelseområden än kommuner såsom landskap, enligt principerna för självstyrelse (RP 1/1998 rd, s. 176/II, GrUU 65/2002 rd och GrUU 22/2006 rd). Av helheten följer oundvikligen att kommunerna allmänt taget avses vara mindre förvaltningsenheter än landskap. Det ställer vissa gränser för hurdan kommunstrukturen i Finland kan bli med vanlig lagstiftning. T.ex. 122 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag, kan inte i denna helhet anses ge ens lagstiftaren grunder för att helt fritt ändra kommunstrukturen och öka på kommunstorleken.

Målet för kommunstrukturreformen är en omfattande ändring i den nuvarande kommunindel-

ningen och kommunstorleken. Till vissa delar ser de föreslagna sammanslagningskriterierna redan ut att förutsätta en kommunstorlek som närmar sig landskapets och där det ställer sig svårt att genomföra en lokal självstyrelse. Därför anser grundlagsutskottet det viktigt att 2 § i förslaget till kommunstrukturlag kompletteras med en uttrycklig beskrivning av att den kommunala självstyrelsen fortfarande är lokalförvaltning. Samtidigt kan den kommunstruktur som uppstår på grundval av reformen inte bedömas särskilt detaljerat i förväg eftersom den i sista hand bestäms på grundval av kommunens egna sammanslagningsbeslut.

#### *Avslutningsvis*

Kommunstrukturreformen är ett ytterst betydande lagstiftningsprojekt med långtgående verkningar. Tillsammans med vissa andra projekt under beredning (totalrevideringen av kommunallagen, förnyandet av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, servicestrukturrefor-

men för social- och hälsovård, bedömning av kommunernas uppgifter, utredningen av metropolområdet) utgör den en betydande helhet med avseende på organisering och användning av den offentliga makten. Grundlagsutskottet anser således att det är beklagligt att beredningen av projekten är svagt koordinerad såväl tidsmässigt som i sak. Beredningen av en så pass omfattande och betydande helhet borde enligt utskottets åsikt i enlighet med hållbara lagberedningsprinciper ske utan brådska och på bred bas t.ex. i en parlamentarisk kommitté.

#### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 4 h § 1 mom., 4 j §, 42 § 2 mom. och 44 § 1 mom. i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 18 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

pj. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst  
Jukka Kopra /saml (delvis)  
Markus Lohi /cent  
Tom Packalén /saf  
Tapani Tölli /cent  
Anu Urpalainen /saml  
ers. Lea Mäkipää /saf  
Mikaela Nylander /sv  
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.

## AVVIKANDE MENING 1

**Motivering**

Utskottet anser i sitt utlåtande att det med tanke på den kommunala självstyrelsen inte är godtagbart att ålägga kommuner att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar på grundval av osäkra uppgifter. Utskottet menar att kommunerna måste ha minst sex månaders tid att fatta sitt beslut efter det att riksdagen har godkänt lagen om ordnandet av social- och hälsovården.

Det är i sig motiverat och godtagbart att kommunerna måste ges tillräckligt med tid att ta ställning i frågan när de har slutgiltig information om de grundläggande principerna för social- och hälsovårdsreformen. Det är därför motiverat att förvaltningsutskottet ändrar kommunindelningenslagen i detta syfte.

Enligt vår uppfattning är det fråga om god förvaltning och inte om någon skyldighet som följer av grundlagen.

Kommunerna måste ständigt fatta beslut i osäkra situationer och i en omvärld i förändring. I skrivande stund bereds vid sidan av social- och hälsovårdsreformen en totalreform av kommunallagen och en eventuell översyn av kommunernas statsandels- och finansieringssystem.

Det väsentliga i regeringens förslag till ändring av kommunindelningenslagen är att det sist och slutligen är kommunfullmäktige som gör framställningen och faktiskt fattar beslut om en sammanslagning av kommunen med andra kommuner.

Statsrådet kan bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning. Om fullmäktige då inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag om ändring av kommunindelningen kan ministeriet bestämma att en kommunal folkomröstning ska ordnas. Statsrådet kan inte fatta beslut om sammanslagning av kommunerna, om sammanslagningen inte har godkänts genom folkomröstning i varje kommun.

Det är givet att samhällsreformer har gjorts och fortsättningsvis måste kunna göras separat

och även vid olika tidpunkter. Det kan inte finnas konstitutionellt hinder för detta. Det väsentliga med avseende på den kommunala självstyrelsen är att kommunfullmäktige vid den tidpunkt då besluten fattas kan bilda sig en skälig klar bild av de lagstiftningsreformer som berör kommunen.

Det väsentliga med tanke på kommuninvånarnas beslutanderätt är att kommunfullmäktige och den kommunala folkomröstningen kan förkasta sammanslagningsframställningen, om det inte finns tillräckligt med faktaunderlag för ett beslut. Det säkerställer den kommunala självstyrelsen.

Det kan ses som betecknande för det levande livet att riksdagen, utifrån resultatet från riksdagsvalet, skulle kunna få en majoritet som i avgörande grad ändrar på de redan godkända strukturerna för social- och hälsovården. Vi kan inte omfatta den möjliga uppfattningen att riksdagen av konstitutionella skäl inte kan ändra lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården därför att en revidering skulle avvika från den information kommunerna hade tillgång till när besluten om kommunstrukturen togs.

Konstellationerna i det politiska beslutsfattandet förändras ständigt och det är därför mycket farligt att utifrån konstitutionella argument kräva en sådan säkerhet i fråga om beslut som står i konflikt med den parlamentariska demokratin.

Utskottet anser att man inte kan kräva beslut av kommunerna tidigare än sex månader från det att lagen om ordnandet av social- och hälsovården slutligen godkänts av riksdagen. Utskottet menar dock att beslutet om tidpunkten för sammanslagningsutredningarna och sammanslagningsframställningarna måste föras till riksdagen för avgörande. Kommunerna skulle fatta sina beslut när reformen har godkänts i riksdagen. Ärendet förs i så fall till grundlagsutskottet för bedömning. Det är omotiverat att utskottet på tämligen lösa grunder avgör att kommunerna be-

höver dessa sex månader. Det finns inga grunder för en förutseende åtgärd av detta slag, eftersom saken ändå kommer att bedömas av grundlagsutskottet senare. Bedömningen av hur mycket tid kommunerna behöver borde ha överlåtits till grundlagsutskottet för behandling i ett senare utlåtande.

Det är möjligt att propositionen om ordnandet av social- och hälsovården bereds så omsorgsfullt med hänsyn till grundlagen att den inte får någon konstitutionell kritik och att kommunerna därför kunde bereda sina beslut i god tid på basis av propositionen. Det vore då oskäligt att kräva en tidsfrist på sex månader från det att propositionen godkännts.

Således borde stycke 18 a i utskottets utkast till utlåtande ha haft följande lydelse:

Med tanke på den kommunala självstyrelsen, som är skyddad i grundlagen, är det inte godtagbart att i en situation av detta slag ålägga kommuner att fatta avgöranden på grundval av osäkra uppgifter. Det vore likaså problematiskt om kommunerna måste fatta beslut mycket snabbt efter att de fått exakt och slutlig information. Det

är enligt utskottet därför motiverat att kommunerna ges tillräckligt med tid för att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar när lagförslagen godkännts. Eftersom det fortfarande är öppet när lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården avgörs, föreslår grundlagsutskottet att tidpunkten för att göra en sammanslagningsutredning och sammanslagningsframställning, och i synnerhet när tiden för att göra upp dem löper ut, bestäms särskilt genom lag och att ärendet således ännu förs till riksdagen och grundlagsutskottet för prövning. Utskottet föreslår därför att förvaltningsutskottet i detta syfte gör en ändring i 4 h § 1 mom. i lagförslag 1. Motsvarande ändring måste också göras i de andra bestämmelser i lagförslaget som har kopplingar till tidsfristen i 4 h § 1 mom.

#### **Förslag**

Vidare borde utskottet ha föreslagit

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 18 juni 2013

Kimmo Sasi /saml  
Outi Mäkelä /saml

## AVVIKANDE MENING 2

Regeringens förslag till ändring av kommunindelningenslagen (RP 31/2013 rd och RP 53/2013 rd) utgår från att kommunstrukturen ska förändras genom frivilliga kommunsammanslagningar. Förutsättningen för en kommunsammanslagning ska i regel vara ett gemensamt förslag från kommunernas fullmäktige, enligt vilket statsrådet ska besluta om sammanslagningen.

Utskottets utlåtande gäller kommunstrukturen och regeringens proposition i frågan. Lagförslaget om ordnandet av social- och hälsovården kommer att föreläggas riksdagen vid en senare tidpunkt. När det står klart i detalj hur lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården kommer att se ut ska kommunerna ha tillräckligt med tid för att ta ställning till sammanslagningen. I utskottets utlåtande föreslås att den tiden i vilket fall inte får vara kortare än sex månader.

Med tanke på kommunernas grundlagsskyddade självstyrelse är det inte nödvändigt att på

förhand fastslå en minimitid inom vilken kommunerna ska göra sammanslagningsutredningen eller sammanslagningsframställningen. Det räcker om tiden är tillräckligt lång. Vi menar att förvaltningsutskottet i sitt betänkande vid behov ska fastställa vad en tillräckligt lång tid är. Enligt grundlagsutskottets utlåtande ska frågan om sammanslagningsframställningar och anknytande tidsfrist och i synnerhet beslut om framställningarna i vilket fall särskilt föras till grundlagsutskottet för prövning och till riksdagen för avgörande. Därför är det enligt vår uppfattning inte motiverat att i det nu aktuella sammanhanget slå fast exakt hur mycket tid en kommun måste ha för att göra sammanslagningsutredningen eller sammanslagningsframställningen efter det att propositionen om ordnandet av social- och hälsovården har godkänts. Grundlagsutskottet borde därför inte ha fastställt en minimitid på sex månader för sammanslagningsutredningarna.

Helsingfors den 18 juni 2013

Ilkka Kantola /sd  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Maarit Feldt-Ranta /sd

### AVVIKANDE MENING 3

#### *Motivering*

##### 1. Allmänt

##### *Bakgrund till reformen*

Regeringens propositioner RP 31/2013 rd och RP 53/2013 rd utgör en del av den planerade stora kommunreformen. I och med reformen kommer storleken på kommunerna både geografiskt och befolkningsmässigt att öka betydligt. Detta enligt propositionsmotiven och ett meddelande som lämnades till riksdagen i juni 2012 (SRM 2/2012). Antalet kommuner kommer att minska betydligt. Ett centralt redskap är att procedurreglerna och de syftesparagrafer som styr ändringarna i den gällande kommunindelningens ändras betydligt så att de motsvarar regeringens målsättningar. Denna fas är central.

Målen med reformen och medlen för att uppnå dem är väldigt betydande, omfattande och långvariga med tanke på hela samhället. De har verkningar långt in i framtiden. Konsekvenserna berör inte bara kommuner utan också medborgare, medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, uppfattning om en kommun, uppfattningar om förhållanden mellan kommuner och staten, uppfattningar om kommunens uppgifter, uppfattningar om betydelsen av områden som är större än kommuner och finansiering av offentlig service. Det handlar om en reform för flera årtionden.

##### *Beredning / process*

En av parlamentarismens goda traditioner i Finland har varit den att man i betydande reformer som berör hela folket och vars verkningar är långvariga strävar efter en beredning som har bredare bas än den regeringskoalition som råkar sitta vid makten. På det här sättet har man strävat efter att de omfattande reformerna ska hålla sig över riksdags- och regeringsperioder. Detta sätt skulle ha varit på sin plats även nu, särskilt

som det i fråga om reformbehovet i sig råder ett rätt så brett samförstånd. Bl. a. Hidén (utlåtande daterat den 17 maj 2013, s. 2) och Niemivuo (utlåtande daterat den 14 maj 2013, s. 3) fäste uppmärksamhet vid avsaknaden av den parlamentariska beredningen.

Behandlingen av regeringens propositioner blir betydligt svårare på grund av att de övriga lagförslagen i anknytning till reformen, vars innehåll bara är känt på ett allmänt plan, inte behandlas samtidigt. Av synnerlig vikt i detta avseende är reformen av social- och hälsovården som har en direkt koppling med de aktuella propositionerna. Man kan också se att reformen av social- och hälsovården används som medel för att ändra på kommunstrukturen. Också revideringarna av kommunallagen och statsandelssystemet har en betydelsefull koppling till de aktuella propositionerna.

Både den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen till de aktuella lagförslagen är otydliga, bristfälliga och befinner sig ofta på en åsiktsnivå. Delvis utgörs motiveringarna av text ur regeringsprogrammet som har överförts till lagtext.

Speciellt iögonenfallande är den knappa och otydliga konsekvensbedömningen av lagförslagen. I praktiken saknas bedömningen av både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.

Under beredningen av reformen gjordes det i praktiken inga bedömningar av administrativa alternativ. Således saknas de nästan helt i propositionerna även om god lagberedning kräver dem.

Behandlingen av lagförslagen blir betydligt svårare på grund av att riksdagen blir tvungen att behandla lagförslagen inom en orimlig tidtabell med tanke på hur viktig och omfattande den här frågan är. Då kan man inte tillräckligt sätta sig in i ärendet och behandlingen blir bristfällig.

*Skillnaden mellan en tvångssammanslagning och en frivillig sammanslagning suddas ut.*

I en process som består av flera olika faser suddas gränsen mellan en frivillig sammanlagning av kommuner och en tvångssammanslagning ut. Utgångspunkten för sammanslagningsutredningarna utgörs av ett utredningsområde som även finns i form av en karta. Utgångspunkten är att kommunerna som sina partner ska meddela de kommuner som hör till utredningsområdet. Ministeriet följer upp läget. För avvikelser från utredningsområdet behövs ett separat beslut av ministeriet och lagenliga grunder. Enligt lagförslagets syfte ska kommunerna göra sammanslagningsframställningar i enlighet med detta. Om sammanslagningsframställningen inte blir av kan ministeriet bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning vars syfte fortsättningsvis är en sammanslagning av kommuner i enlighet med utredningsområdet.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det problematiskt att lagförslaget inte ger kommunerna andra utredningsalternativ än sammanslagningar, inte tätare samarbete mellan kommuner. Detta är särskilt problematiskt då det framgår av den regeringsproposition som kompletterar den allmänna motiveringen till lagen att man strävar efter att social- och hälsovårdsreformen i betydande grad ska basera sig på samarbete mellan kommuner, inte på sammanslagningar av kommuner.

## **2. Översyn av strukturer inom social- och hälsovården**

Såsom det konstateras ovan har genomförandet av kommunstrukturreformen samband vid sidan om förslaget till kommunstrukturlagen också med ett flertal andra lagstiftningsprojekt. Sådana är åtminstone totalrevideringen av kommunallagen, förnyandet av statsandels- och finansieringssystemet för kommunerna samt servicestrukturreformen för social- och hälsovården. Regeringen har för avsikt att lämna propositionerna till riksdagen under 2014.

Med tanke på bedömningen av kommunstrukturlagen och hela kommunreformen hade den

bästa och enda problemfria lösningen varit den att regeringen skulle ha lämnat kommunstrukturlagen och den lag som gäller social- och hälsovårdsreformen samtidigt till riksdagen, såsom professor Hidén har konstaterat i sitt utlåtande (daterat den 17 maj 2013, s. 4—5). Då skulle det ha varit möjligt att göra en konstitutionell bedömning som granskar helheten.

Även om paragraferna i kommunstrukturlagen inte innebär bestämmelser om servicestrukturreformen inom social- och hälsovården kopplar regeringspropositionen (RP 31/2013 rd) och den kompletterande propositionen (RP 53/2013 rd) servicestrukturreformen ihop med kommunstrukturlagen så att servicestrukturreformen utgör en fast del av kommunstrukturlagen. Sambandet förstärks av justitiekanslerns avgörande med anledning av ett klagomål i frågan. Vi anser att det vid sidan om ett faktiskt och förvaltningsmässigt samband även har uppstått ett juridiskt samband mellan social- och hälsovårdsreformen och förslaget till kommunstrukturlagen.

Vi omfattar grundlagsutskottets utlåtande till den delen att de riktlinjer som anges i regeringens proposition eller den kompletterande propositionen inte utgör tillräcklig grund för beslutsfattandet i synnerhet som de föreslagna modellerna (modellen med ansvarskommun) grundlagsenlighet kan prövas först i samband med behandlingen av lagen om ordnande av social- och hälsovården. Alla sakkunniga som utskottet hörde är eniga om detta.

Även om en separat konstitutionell bedömning av social- och hälsovårdsstrukturen och kommunstrukturlagen är problematiskt anser vi dock att det i och för sig inte finns några konstitutionella hinder för en separat bedömning av strukturlagen. Men då ska kommunerna få tillräckliga uppgifter och tillräcklig säkerhet om det detaljerade innehållet i den valda modellen för social- och hälsovården innan skyldigheten för dem att fatta beslut om inledande av en sammanslagningsutredning träder i kraft.

Kommunerna ska enligt 4 h § 1 mom. i lagförslaget göra en sammanslagningsutredning och med stöd av den eventuella sammanslagningsframställning senast den 1 juli 2014. Förslaget

till lag om ordnandet av social- och hälsovården ska enligt uppgift till utskottet lämnas till riksdagen våren 2014. Det verkar alltså stå klart att kommunerna måste lämna sina utredningar och framställningar mycket snart efter att den nämnda lagen godkännts, eller eventuellt redan innan den godkännts. Det är givetvis också möjligt att lagen inte alls lämnas till riksdagen eller att den inte antas.

Vi omfattar utskottets ståndpunkt till den delen att det med tanke på den kommunala självstyrelsen inte är godtagbart att i en situation av detta slag ålägga kommunerna att fatta sina beslut på grundval av osäkra uppgifter. Det vore nästan lika problematiskt om kommunerna måste fatta beslut mycket snabbt efter att de fått exakt och slutlig information. Därför anser vi det nödvändigt att skyldigheten att göra en sammanslagningsutredning och en eventuell sammanslagningsframställning tidmässigt binds vid den tidpunkten när riksdagen har antagit lagen om ordnandet av social- och hälsovården. Kommunerna ska få tillräckligt med tid för att fullgöra sina skyldigheter efter att lagen har antagits. Med hänvisning till Finlands Kommunförbunds utlåtande (7.3.2013) till finansministeriet om hur mycket tid en utredningsprocess i fråga om sammanslagning av flera kommuner kräver anser vi att denna tid åtminstone inte kan vara kortare än 12 månader. Det faktum att kommunerna mellan att lagen har antagits och utredningsförfarandet ska inledas ska ha tillräckligt med tid för att kunna reagera talar också för en tidsfrist på 12 månader.

Exakt och säker information om social- och hälsovårdsreformen är helt väsentlig för kommunerna redan vid det skedet när de fattar beslut om med vilken kommun eller vilka kommuner de eventuellt börjar utreda en sammanslagning. Således kan kommunerna inte åläggas att anmäla någonting eller inleda en kommunstrukturutredning innan social- och hälsovårdslagen slutgiltigt har antagits, såsom också professor Hidén och professor Tuori har konstaterat i sina utlåtanden (Hidéns utlåtande av den 11 juni 2013, s. 7—8 och Tuoris utlåtande av den 9 juni 2013,

s. 11). Också justitiekanslern har berört frågan i sitt utlåtande till utskottet (den 3 juni 2013, s. 2).

Vi anser att utskottet i sitt utlåtande borde ha krävt att de nämnda omständigheterna beaktas och kommunerna får minst 12 månader för sina utredningar för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### 3. Större självstyrande områden än kommuner och närdemokratin

Kommunstrukturlagens syfte är att åstadkomma storkommuner i Finland. Grundlagsutskottets utlåtande är bristfälligt i fråga om utredningen av vad en betydande geografisk och populationsmässig ökning av kommunernas storlek betyder för närdemokratin och för kommunbornas möjligheter till inflytande i ärenden som berör dem konkret. Propositionsmotivens hänvisningar till att frågan tas upp vid beredningen av översynen av kommunallagen lämnar själva frågan totalt utan svar. Som professor Hidén konstaterar i sitt utlåtande (Hidéns utlåtande 17.5.2013 s. 5—6): "Frågan är betydande med avseende på kommunbornas självstyrelse enligt 121 § i grundlagen." Samma sak noterar professor Tuori i sitt utlåtande (utlåtande 17.5.2013 s. 3): "I propositionens granskning i fråga om grundlagen förbigs också helt uppdraget enligt 14 § 3 mom. att utveckla de demokratiska möjligheterna att delta och påverka. En ökning av kommunstorleken ökar avståndet mellan beslutsfattare och kommunbor. Dessutom förstör en sådan omvälvning av kommunstrukturen de lokala identiteterna som invånarnas självstyrelse enligt 121 § 1 mom. i grundlagen baserar sig på."

Kommunstrukturlagen innehåller inga redskap, och inga lösningar är i sikte för hur kommunbornas möjligheter till inflytande ska tryggas vid övergången till uppenbart större kommuner än de nuvarande. Problemet tas också upp av professor Mäenpää (utlåtande 11.6.2013 s. 4) som konstaterar: "Om kommunens storlek dock väsentligen stör eller försvagar genomförandet av den kommunala demokratin, blir också kommunens storlek problematisk med avseende på grundlagen". Detta problem omintetgörs eller



förminskas på intet sätt av att utredningsarbetet för att utveckla kommunbornas inflytande just nu görs som en del av totalrevideringen av kommunallagen. Vi anser att grundlagsutskottets utlåtande skulle ha inkluderat en grundlig bedömning av hur 14 § 3 mom. i grundlagen inverkar på innehållet i kommunstrukturlagen.

Grundlagen känner också till självstyrelse i större områden än kommuner (landskap). De aktuella utredningskriterierna och den kommunkarta som avtecknar sig bakom dem lämnar ingen plats för självstyrelse i större förvaltningsområden än kommuner. Tolkningen av grundlagen bör utgå från den nuvarande indelningen i kommuner och landskap.

Som professor Viljanen konstaterar i sitt utlåtande (utlåtande 11.6.2013 s. 3): "Med kommuner avses således omvänt mindre förvaltningsenheter än landskap inom ramen för vilka också den lokala demokratin och invånarnas rättigheter att delta ska kunna bli genomförda."

Grundlagen är inte heller blind för kommunstorleken. Det framgår bl.a. i professor Niemivuos utlåtande (utlåtande 29.5.2013 s. 3): "När grundlagen utöver baskommuner också talar om möjligheten till större förvaltningsområden än kommuner ställer det gränser också för kommunenheterens storlek."

I sitt sakkunnigutlåtande tar professor Hidén ställning till tolkningen av nämnda paragraf i grundlagen enligt följande (Hidéns utlåtande s. 10): "Jag anser att den som stiftar en vanlig lag inte kan göra kommunernas antal så litet och kommunernas genomsnittliga storlek så stor att kommunfältet i fråga om enheterens storlek och antal i själva verket motsvarar det som man vid stiftandet av Regeringsformen och den nuvarande grundlagen med fog kan anse att har avsetts med hänvisningarna till större självstyrelseområden än kommuner. Denna begränsning av behörigheten hos den som stiftar en vanlig lag gäller inte enbart situationer då lagen direkt och konkret används för att ordna en viss kommunindelning, utan också situationer då lagens syfte är att genom indirekta metoder bilda en viss typ av kommunindelning och dessutom situationer då tillämpningen av lagen med fog kan anses

leda till att en viss typ av kommunindelning uppstår."

På samma linje är också professor Tuori (utlåtande 9.6.2013 s. 2): "Grundlagens 121 § ställer upp hinder för att förstora kommunerna. Paragrafen måste läsas som en helhet. Den inkluderar också 4 mom. som propositionen inte alls hänvisar till. Enligt denna bestämmelse bestäms genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Bestämmelsen skulle sakna mening om kommunstorleken trots grundlagen kunde ökas så att det inte blir något utrymme för självstyrelse på landskapsnivå. Enligt bestämmelserna i den grundlag som trädde i kraft 2000 om självstyrelse i kommuner och på landskapsnivå hade man siktet inställt på ungefär en kommunstruktur lik den nuvarande. Den kunde kompletteras med landskapssjälvstyrelse, som kunde överta vissa av baskommunernas uppgifter och även deras beskattningsrätt. I 121 § 1 mom. i grundlagen definieras den kommunala självstyrelsen som självstyrelse för invånarna och definierar tillsammans med 4 mom. kommunerna som enheter för lokal självstyrelse och lokal demokrati. Om kommunstorleken ändras så att det inte blir plats för en landskapsnivå och kommunerna förlorar sin ställning som enheter för lokal förvaltning och lokal demokrati är konflikten med 121 § i grundlagen uppenbar."

Professor Tuori fortsätter (utlåtande 9.6.2013 s. 3): "Jag anser att det strider mot grundlagen att skapa en kommunstruktur enligt regeringens förslag, som resulterar i att nästan 300 kommuner förlorar sin självständighet och den lokala självstyrelse och demokrati som de har genomfört, där kommunstorleken på många ställen närmar sig landskapsnivå enligt 121 § 4 mom. i grundlagen och där avståndet mellan kommunala beslut och invånare växer på ett sätt som står i konflikt med uppdraget att öka den kommunala demokratin enligt 121 § 1 mom. och 14 § 3 mom. Om avsikten är att skapa en ny kommunstruktur som inte längre motsvarar utgångspunkterna enligt 121 och 14 § så kräver genomförandet att grundlagen ändras."

Professor Ryyänen tar ställning till 121 och 14 § i grundlagen enligt följande (utlåtande

17.5.2013 s. 8—9): "den grundläggande frågan är om de nya kommunerna som ofta är av landskapsstorlek kan genomföra självstyrelse för invånarna så att kommunborna har faktiska möjligheter till inflytande och dessutom förutsättningar för det. Redan med den nuvarande kommunstrukturen har det upplevts som ett betydande problem att invånarna är alienerade och passiva och att tjänstemannakårens inflytande ökar."

En följd av den radikala ändringen av kommunstrukturen som förslaget ger möjlighet till och som eftersträvas med det är oundvikligen att kommunborna faktiskt och troligtvis också ideologiskt fjärras från kommunen, främst dess organisation. Principen med självstyrelse för invånarna baserad på historisk tradition, Finlands tidigare regeringsform och Finlands nuvarande grundlag kan mycket väl vara på väg att ersättas med en betoning på tjänstemannaförvaltning. Utvecklingen skulle strida mot den av hävd accepterade ståndpunkten enligt vilken 121 § i grundlagen innebär att kommunens förvaltning baserar sig på att de förtroendevalda har en dominerande ställning. En sådan utveckling innebär en väsentlig förändring i kommunens ställning och verksamhet, särskilt i relationen mellan kommuner och kommunbor. En sådan utveckling strider också mot 14 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslik verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. När det är känt på grundval av undersökningar att det redan finns rikligt med brister och behov av utveckling i fråga om dessa individuella möjligheter, är den hotfulla utvecklingen allvarlig med avseende på demokratin.

I propositionen konstateras (s. 61) att en ändring i kommunstrukturen oundvikligen leder till att det bildas större kommunenheter. Detta orsakar ett behov av att förbättra den representativa demokratin så att fungera och utveckla alternativen till representativ demokrati i större kommunenheter. Dessutom uppstår ett ännu starkare behov av att utveckla de direkta formerna för deltagande och påverkan för kommuninvånarna.

Det är möjligt att ökningen av kommunstorleken dessutom gör det svårare för kommuninvånarna att identifiera sig med den nya kommunen, konstateras det.

#### 4. Sammanfattning

Vi anser:

1. En grundlig konstitutionell bedömning av den omfattande och till sina konsekvenser betydande propositionen med förslag till kommunstrukturlag hade krävt att de framställningar (särskilt om servicestrukturen för social- och hälsovården) som faktiskt, administrativt och juridiskt är kopplade till lagförslaget i sin helhet skulle ha behandlats i utskottet samtidigt.

Att lagförslagen behandlas vid olika tidpunkt kräver att skyldigheten att göra en sammanslagningsutredning och en eventuell sammanslagningsframställning tidmässigt binds vid den tidpunkt när riksdagen har antagit lagen om ordnandet av social- och hälsovården. På denna tanke baserar sig också utskottets utlåtande. Kommunerna ska få tillräckligt med tid för att fullgöra sina skyldigheter efter att lagen har antagits. Med hänvisning till Finlands Kommunförbunds utlåtande (7.3.2013) till finansministeriet om hur mycket tid en utredningsprocess i fråga om sammanslagning av flera kommuner kräver anser vi att denna tid åtminstone inte kan vara kortare än 12 månader. Det faktum att kommunerna mellan att lagen har antagits och utredningsförfarandet ska inledas ska ha tillräckligt med tid för att kunna reagera talar också för en tidsfrist på 12 månader.

2. Lagförslagets effekter på närdemokratin och medborgarnas möjligheter till inflytande på ärenden som berör dem själva har blivit bristfälligt bedömda med avseende på en förvaltning baserad på självstyrelse för kommunborna enligt 121 § i grundlagen. Grundlagsutskottets utlåtande skulle ha inkluderat en grundlig bedömning av hur 121 § i grundlagen inverkar på innehållet i kommunstrukturlagen.

3. Lagförslagets verkningar i fråga om utvecklingen av demokratiska möjligheter till deltagande och medinflytande för kommunborna

har blivit bristfälligt bedömda med avseende på 14 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottets utlåtande skulle ha inkluderat en grundlig bedömning av hur 14 § 3 mom. i grundlagen inverkar på innehållet i kommunstrukturlagen.

**Förslag**

Vi föreslår följaktligen

*att lagförslag 1 ska behandlas i grundlagsordning.*

Helsingfors den 18 juni 2013

Tapani Tölli /cent  
Markus Lohi /cent  
Lea Mäkipää /saf

Kimmo Kivelä /saf  
Tom Packalén /saf