Utlåtande GrUU 62/2016 rd─ RP 250/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 250/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- lagstiftningsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- professor (emeritus) Matti Niemivuo
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää
- professor Markku Suksi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i kommunallagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelserna om ett utredningsförfarande för kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen ska tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på legalitetsprincipen i grundlagens 2 §, skyddet för privatlivet i dess 10 §, garantierna för god förvaltning i dess 21 § och skyddet för kommunal självstyrelse i dess 121 §.

Regeringens uppfattning är att lagändringarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men den anser att propositionen bör föras till grundlagsutskottet för prövning

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det konstitutionellt sett väsentliga i propositionen är att regeringen föreslår att kommunallagen ska få bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. Dessutom föreslås mer precisa bestämmelser om kommunens skyldighet att avstänga en förtroendevald från uppdraget samt om hur förvaltningen ska ordnas i exceptionella situationer.

I utredningsförfarandet ska finansministeriet ha rätt att utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda vilka åtgärder kommunen bör vidta för att avhjälpa de exceptionella svårigheterna inom förvaltningen. Med stöd av utredningen ska kommunen kunna besluta vilka åtgärder som behövs. Under de förutsättningar som anges i lagen ska kommunen vara skyldig att avstänga en förtroendevald från uppdraget. Sedan en utredning har gjorts ska ministeriet ha rätt att avstänga en förtroendevald från sina uppdrag om kommunen inte har beslutat om det.

Utredningsförfarandet i fråga om de administrativa svårigheterna är relevant med avseende på garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Det offentliga ska på grundval av 22 § i grundlagen se till den grundläggande rättigheten till god förvaltning tillgodoses. Förfarandet är dessutom betydelsefullt särskilt med avseende på skyddet för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på etablerad praxis i grundlagsutskottet redan från regeringsformens tider att man med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 46/2010 rd, s. 3I, GrUU 37/2006 rd, s. 5, GrUU 22/2006 rd, s. 2—3, och GrUU 65/2002 rd, s. 2).

Skyddet för den kommunala självstyrelsen

Den föreslagna 109 a § innehåller bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. Enligt 1 mom. får finansministeriet efter att ha hört den berörda kommunen utse en utredare eller utredningsgrupp för att utreda kommunens förvaltning, om förvaltningen och verksamheten i kommunen befinner sig i exceptionellt stora svårigheter som kommunen inte förmår avhjälpa genom egna åtgärder. För att en utredare eller en utredningsgrupp ska kunna utses krävs det enligt det föreslagna 2 mom. att det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller en ledamot i ett kommunalt organ eller att det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ väsent-

ligt eller upprepade gånger har handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag eller god förvaltningssed.

Vidare står det i 3 mom. att utredaren eller utredningsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att få kommunens förvaltning att överensstämma med den aktuella lagen och andra lagar. Efter att ha mottagit utredarens eller utredningsgruppens åtgärdsförslag ska fullmäktige behandla dem utan ogrundat dröjsmål och delge finansministeriet beslutet om dem.

I 4 mom. föreskrivs det om finansministeriets beslutanderätt. Om utredaren eller utredningsgruppen har föreslagit att en eller flera förtroendevalda ska avstängas från uppdraget på de grunder som anges i 85 § 4 mom., och fullmäktige inte har förfarit så, kan finansministeriet efter att ha hört fullmäktige och den förtroendevalda, fatta beslut om saken. Ministeriets beslut får verkställas omedelbart. Det föreslagna 85 § 4 mom. innehåller bestämmelser om felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag. Enligt momentet ska fullmäktige avstänga den förtroendevalda från uppdraget för den tid undersökningen eller rättegången pågår, om det är nödvändigt för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Ett beslut om avstängning får verkställas omedelbart.

Utskottet anser att den beslutanderätt som föreslås för finansministeriet i 4 mom. utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsens särdrag. Utskottet har också tidigare granskat liknande lagförslag. När den tidigare regeringsformen före den nuvarande grundlagen gällde bedömde utskottet en proposition med förslag till lag om tryggande av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna (RP 84/1994 rd). I propositionen föreslogs en bestämmelse om kommunutredarens befogenheter och anknytande befogenheter för ministeriet. Enligt den kunde en kommunutredare förbjuda verkställigheten av ett beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen och föra ärendet till ny behandling och då lägga fram egna krav på ändringar. Kommunutredaren skulle då utifrån den föreslagna bestämmelsen ha haft möjlighet att överföra ärendet till inrikesministeriet för beslut om beslutet i den nya behandlingen inte ändrades på det sätt som utredaren hade föreslagit. Utskottet påpekade då på att fullmakterna enligt de berörda bestämmelserna skulle användas för att främja ett syfte som bara helt generellt angavs i lagförslaget. Utskottet ansåg att regleringen inte kunde jämkas samman med bestämmelserna om kommunernas självstyrelse i regeringsformen och att lagförslaget därför skulle behandlas i grundlagsordning (GrUU 4/1994 rd, s. 2/I—II).

Sett ur den nuvarande grundlagens perspektiv har grundlagsutskottet bedömt en bestämmelse som gällde befogenheter som statsrådet skulle få att besluta om en ändring i kommunindelningen på framställning av en kommunindelningsutredare 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 om de lagstadgade förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen uppfylls. Utskottet fäste avseende vid att syftet med bestämmelsen var att trygga kommuninvånarnas grundlagsfästa rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning vägde därför enligt utskottets mening så tungt att de berättigade ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen (GrUU 20/2013 rd, s. 5—6).

Utskottet anser att regeringen också nu lägger fram sådana motiv för de föreslagna bestämmelserna om ett utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen att det i sig är möjligt att utifrån dem ingripa i den kommunala självstyrelsen. Det står dock enligt utskottets mening klart att regleringen måste tolkas restriktivt med tanke på skyddet för den kommunala självstyrelsen. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid kravet på proportionerlig, noga avgränsad och exakt lagstiftning.

Utöver bestämmelserna i det föreslagna 12 a kap. innehåller lagförslaget också andra bestämmelser vars syfte är att sörja för kommunernas förmåga att fatta beslut under sådana exceptionella omständigheter som avses i propositionen (förordnande av ersättare i 17 §, tillsättande av tillfälliga utskott i 35 § och fullmäktiges skyldighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget i 85 §). Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga om de nämnda andra metoderna är tillräckliga för att målen med lagförslaget ska nås.

Det föreslagna utredningsförfarandet är avsett att användas som en lösning i sista hand och det står enligt grundlagsutskottets mening i grunden inte i strid med skyddet för kommunal självstyrelse. Att bestämmelserna i 109 a § 1 och 2 mom. om villkoren för inledande av ett sådant förfarande är så pass öppet formulerade är emellertid ett problem med avseende på det skyddet, och de omfattande befogenheterna regleringen ger är också ett problem till den del regleringen är avsedd att utgöra en förutsättning för ministeriets beslutsfattande enligt 4 mom., anser utskottet. De faktiska förutsättningarna för avstängning från uppdraget anges i och för sig tillräckligt exakt i det föreslagna 85 § 4 mom. Att de öppna bestämmelserna är problematiska med tanke på skyddet av självstyrelsen är kopplat till hur de organisatoriska befogenheternas anges i 109 a §, som i första hand skrivits med tanke på tillsättandet av en utredare eller utredningsgrupp. I förhållande till kommunen har utredarens eller utredningsgruppens befogenhet begränsats till rätten att lägga fram ett förslag till åtgärder som behövs för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag. Utskottet anser emellertid att den beslutanderätt ministeriet får enligt 109 a § 4 mom. betydligt mer ingriper i den kommunala självstyrelsen än utredningsgruppens uppgifter och befogenheter.

Enligt 109 a § 2 mom. 1 punkten är ett krav för att en utredare eller utredningsgrupp ska kunna utses att det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller en ledamot i ett kommunalt organ. Även om man läser det föreslagna villkoret som gäller tjänstebrott som begås av en enda person tillsammans med 109 a § 1 mom. utgör det enligt utskottets mening en alltför låg tröskel för ingrepp i skyddet för kommunal självstyrelse på det sätt som avses i 4 mom.

Enligt 109 a § 2 mom. 2 punkten är ett krav för att en utredare eller utredningsgrupp ska kunna utses att det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ väsentligt eller upprepade gånger har handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag eller god förvaltningssed. Utskottet anser att det inte är riktigt klart hur den bestämmelsen förhåller sig till det föreslagna 85 a § 4 mom. om avstängning av en förtroendevald från sitt uppdrag för den tid undersökning eller rättegång pågår. Bestämmelsen nämner god förvaltningssed, som till sin natur är en öppen och flexibel rättslig norm. Den utgör ett uttryck för garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Men ut-

skottet anser att god förvaltningssed är en problematisk och opreciserad grund för ingrepp i skyddet för kommunal självstyrelse när det uttrycks på det sätt som i 4 mom.

Bestämmelserna i 109 a § i lagförslaget måste avgränsas och preciseras till den del de angivna villkoren är kopplade till beslutanderätten enligt det föreslagna 4 mom. Dessutom måste gränserna för ministeriets beslutanderätt enligt det momentet kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av att utnyttjandet av rätten är nödvändigt för att avhjälpa de svårigheter som avses i 1 mom. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet inser betydelsen av att någon har beslutanderätt när det gäller att ingripa i förtroendevaldas ställning och anser därför att 85 § 4 mom. bör formuleras så att momentet uttryckligen kopplas till de situationer som avses i 2 mom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 109 a § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 7.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.