

# Lagstiftningspromemorian för kommunreformen och den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen

Rättssakkunnig Raine Katajamäki  
25.10.2017

# Behörighet

- Enligt Finlands grundlag 121 § 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.
- Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag.
- Med stöd av 18 § 4 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet angående kommunindelning.

# Relevanta bestämmelser

- Finlands grundlag (FFS 731/1999)
- Självstyrelselag (1991:71)
- Kommunallag (1997:73)
- Landskapslagen (1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning:
  - Rikets kommunindelningslag (FFS 1196/1997). Blankettlag, ingen ändringsautomatik, tillämpas i sin ursprungliga form förutom de undantag som skilt anges i landskapslagen (1997:76).

# Kommunal självstyrelse och grundlagen

Utgångspunkter för resonemanget:

- Reformen som landskapsregeringen har föreslagit saknar motsvarighet i rikslagstiftningen.
- Kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997) skrevs utifrån den gamla regeringsformen, men Finlands grundlag har förnyats genom grundlagsreformen år 2000.
- Kommunerna har påtalat att frivilligheten ska vara en förutsättning för en ändring av kommunstrukturen.
- Ålands kommunförbund anser att kommunsammanslagningar mot kommunens vilja strider mot grundlagen och grundläggande rättsprinciper.

# Kommunal självstyrelse

- Grundlagsutskottets vedertagna utlåtandep Praxis (RP 1/1998, s. 175):
  - 1) Kommuninvånarnas rätt att bestämma om sin kommuns:
    - Ekonomi
    - Förvaltning
  - 2) Kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt
  - 3) Bl.a. kommunernas beskattningsrätt
- Inte uttömmande beskrivning.
- I samband med rikets kommunreform har GrUU konstaterat att bestämmelsens (GL 121 § 1 mom.) vaga utformning inte ger möjligheter till härledning av några särskilt stränga förbehåll för kommunstorlek eller kommunstruktur mer allmänt (GrUU 20/2013 rd, s. 9).

# Skyddet för självstyrelsens centrala särdrag

- Grundlagsutskottet har konstaterat att det inte är möjligt att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 31/1996 rd, s. 1, GrUU 65/2002 rd, s. 2-3, GrUU 22/2006 rd, s. 2).
- Grundlagsutskottet har även ansett att beslut som rör sammanslagning av hela kommuner hör till den kommunala självstyrelsens kärnområde (GrUU 20/2013 rd, s. 6).
- Å andra sidan verkar det som att grundlagsutskottet inte har gjort en specifik prövning gällande hur den sistnämnda beskrivningen av den kommunala självstyrelsen förhåller sig till grundlagsutskottets tidigare utlåtanden samt till grundlagens 122 § 2 mom., enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag.

# LR:s befogenheter

- Enligt 2 kap. 3 § i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) kan kommunindelningen ändras, om:
  - 1) ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området,
  - 2) förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området,
  - 3) förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området,
  - 4) eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.
- Enligt RP 135/1997 rd, s. 14 gäller de ovan nämnda kriterierna endast för författningar på lägre nivå än lag. Å andra sidan viktigt att lagstiftaren tar i beaktande dessa aspekter i en kommunreform.
- Samma gäller för rikets kriterier beträffande det s.k. kriskommunförfarandet (nödvändighet, motiverad som helhet, eftersträva en ändring som alla kan gå med på samt utvecklingen av befolknings- och näringsstrukturen i kommunerna).

# Lagtingets behörigheter och befogenheter

- Enligt 122 § 2 mom. i Finlands grundlag utfärdas **grunderna för kommunindelning genom lag**. Det räcker alltså inte med förordningsnivå.
  - Varken grundlagen eller förarbetena innehåller noggrannare krav för det materiella innehållet av dessa grunder. Men formkravet är tydlig: genom lag.
- GrUU 37/2006 rd, s. 4: Bestämmelser om ändring i kommunindelningen utfärdades genom lag, om fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen och ändringen vid en eventuell kommunal folkomröstning inte understöds av majoriteten.
- MEN: Inte ens lagstiftaren får helt fritt ändra kommunstrukturen och öka på kommunstorleken:
  - Enligt grundlagsutskottet är kommunerna med stöd av grundlagens 121 § 1 och 4 mom. **allmänt taget oundvikligen mindre förvaltningsenheter än landskap.**



# Sammanfattning

- Lagtinget kan ändra på kommunindelningen och öka kommunernas storlek så länge åtminstone den kommunala självstyrelsen fortfarande uttryckligen är lokalförvaltning.
- 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 samhällelig verksamhet** och att **påverka beslut** som gäller honom eller henne själv." (GrUU 20/2013, s. 9).*
- Den kommunala självstyrelsen och kommunernas existens som förvaltningsorgan är skyddade genom grundlag, men nya kommuner kan bildas genom vanlig lagstiftning.

# LR:s bedömning

- Landskapsregeringen gör bedömningen att den kommunala självstyrelsen inte kan anses vara så omfattande att lagstiftaren skulle vara helt underställd kommunerna.
- Landskapet anser att det föreligger vägande och i de grundläggande fri- och rättigheterna förankrade skäl för reformen.
- LR har använt sin prövningsrätt, gjort en helhetsbedömning av situationen och konstaterat att det är nödvändigt, motiverat och välgrundat med tanke på främjandet av målen för utvecklandet av kommunindelning att föreslå en lag om en ny kommunindelning på Åland, även om de berörda kommunerna eller deras invånare skulle motsätta sig de föreslagna kommunsammanslagningarna.

# Sista ordet

- Antagande av landskapslag kommer att tillställas justitieministeriet samt Ålandsdelegationen.
- Föredras för republikens president.
  - Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet förordna att lagen ska förfalla i sin helhet eller till någon viss del.
- Viktigt att vara medveten om att HD:s och presidentens tolkninglinje *kan* innebära asymmetriska drag i förhållande till grundlagsutskottets tolkningslinje.