

RP 18/2011 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att till kommunindelningenslagen fogas bestämmelser om behörighet för en kommun som går samman när det före ikraftträdandet av en sammanslagning av kommuner som statsrådet beslutat om bereds en ny sammanslagning av kommuner.

När statsrådet har fattat beslut om sammanslagning av kommuner så att kommunerna upplöses och bildar en ny kommun, kan fullmäktige i de kommuner som upplöses besluta om en ny sammanslagningsframställning, om mandattiden för den nya kommunens fullmäktige inte ännu har börjat.

I sådana situationer där man har beslutat att upplösa en kommun och sammanslå den med en existerande kommun, och mandattiden för den nya kommunens fullmäktige inte ännu har börjat, kan fullmäktige i den kommun med vilken den kommun som upplöses ska gå samman besluta om den nya sammanslagningsframställningen. Sammanslagningen av kommuner ska beredas som om den sammanslagning av kommuner som statsrådet har beslutat om redan skulle vara i kraft. Medlemmarna av den kommun som upplöses ska då ha rätt att söka ändring i ett ärende som gäller sammanslagning av kommunerna. Lagen avses träda i kraft på hösten 2011.

MOTIVERING

1 Nuläge

Kommunindelningsslagen (1698/2009) trädde i kraft vid ingången av 2010. Lagen ersatte den tidigare kommunindelningsslagen som trädde i kraft vid ingången av 1998 (1196/1997, nedan den gamla kommunindelningsslagen). Erfarenheterna av tillämpningen av den nya kommunindelningsslagen är än så länge mycket begränsade. När det gäller sammanslagningar av hela kommuner enligt den nya lagen har man beslutat om sammanslagning av Kylväkoski kommun med Akaa stad, som trädde i kraft vid ingången av innevarande år, och om sammanslagning av Haukipudas kommun, Kiiminki kommun, Uleåborgs stad, Oulunsalo kommun och Ylilampi kommun så att de upplöses och bildar en ny Uleåborgs stad vid ingången av 2013.

Av de kommunsammanslagningar som man fattat beslut om enligt den gamla kommunindelningsslagen kommer ännu Karislojo att gå samman med Lojo stad vid ingången av år 2013, vilket statsrådet fattade beslut om 2009. I det här fallet fattades beslutet om sammanslagning av kommunerna redan ca tre och ett halvt år innan sammanslagningen trädde i kraft. Lojo stad utreder som bäst om den kan gå samman med Nummi-Pusula och Sjundeå kommuner vid ingången av år 2013, dvs. samtidigt som sammanslagningen av Karislojo kommun med Lojo stad träder i kraft.

Med tanke på tolkningen av kommunindelningsslagen har problemet visat sig vara just den ovan nämnda typen av kommunsammanslagningar, dvs. sådana som berör samma kommuner och träder i kraft samtidigt men som har beretts och beslutats om vid olika tidpunkter. I kommunindelningsslagen ingår inte några bestämmelser om hur beslutsfattandet och beredningen av en ny sammanslagning ska ordnas i fråga om sådana kommuner som ska gå samman innan en redan beslutad sammanslagning har trätt i kraft. Det är oklart om kommuner som man redan har beslutat att upplösa härvid fortfarande har behörighet att bereda och besluta om en ny kommunsammanslagning, eller om saken eventuellt borde uppskjutas och lämnas till

den nya kommunens organ för beredning och den nya kommunens fullmäktige för beslutsfattande.

Kommunsammanslagningar avviker i praktiken från varandra beroende på om det gäller bildande av en helt ny kommun eller sammanslagning av en kommun med en redan existerande kommun. Enligt 3 § 2 mom. i kommunindelningsslagen avses med sammanslagning av kommuner en ändring av kommunindelningen där

1) en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun,

2) samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun, eller

3) en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner så att den kommun som ska delas upp upplöses. En kommun som uppkommit som resultat av sammanslagning av kommuner kallas i alla dessa situationer den nya kommunen (3 § 3 mom.).

Enligt 5 § 1 mom. i kommunindelningsslagen görs en framställning om sammanslagning av kommuner gemensamt av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. I 7 § i kommunindelningsslagen föreskrivs om beredning av sammanslagningsframställningen. Kommunerna ska se till att kommuninvånarna och andra som saken berör i enlighet med kommunallagen (365/1995) och förvaltningslagen (434/2003) har möjlighet att delta och påverka vid beredningen av sammanslagningsframställningen. Kommunstyrelsen ska dessutom ge kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om förslaget till sammanslagningsframställning. Kommunstyrelsen avger ett utlåtande om anmärkningarna och lägger fram förslaget om sammanslagning av kommunerna för fullmäktige. Dessutom ska sammanslagningsframställningen beredas i samarbete med företrädare för personalen.

I 7 kap. i kommunindelningsslagen föreskrivs om verkan av ändringar i kommunindelningen bl.a. när det gäller behörigheten hos myndigheterna i kommuner som går samman. Enligt 31 § i kommunindelningsslagen får myndigheterna i en kommun som går

samman inte efter statsrådets beslut om sammanslagning av kommuner besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte. Myndigheterna i den kommun som går samman får besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen, om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets brådskande natur. Av ovan nämnda bestämmelse eller förarbetet till den framgår inte hur bestämmelsen ska tolkas när det gäller en ny sammanslagning av kommuner. Det är därför oklart om kommunsammanslagningen t.ex. på grund av brådskande kan anses som en sådan sak som myndigheterna i en kommun som upplöses kan besluta om, ifall det inte ännu finns behöriga myndigheter i den nya kommunen.

I 6 kap. i kommunindelningslagen ingår bestämmelser bl.a. om bildande av kommunfullmäktige och dess mandattid samt om kommunstyrelsens mandattid. Om sammanslagningen av kommuner kommer att träda i kraft från ingången av den kommunala valperioden, ska kommunalval förrättas under det år som föregår ändringen med iakttagande av den nya kommunindelningen (23 § 1 mom.). Då börjar mandattiden för den nya kommunens fullmäktige efter det att resultatet av kommunalvalet fastställts, dvs. hösten före sammanslagningen av kommunerna träder i kraft (27 § 1 mom.). Men om en kommunsammanslagning träder i kraft under en kommunal valperiod kan de kommuner som går samman i sammanslagningsavtalet komma överens om huruvida de ska bilda ett nytt kommunfullmäktige genom att förrätta ett nytt kommunalval året före ikraftträdandet eller sammanslå kommunernas fullmäktige eller en del av dem till ett nytt kommunfullmäktige för en mandattid som räcker till den kommunala valperiodens slut (24 §). Om de kommuner som ska gå samman har kommit överens om att fullmäktige ska bildas genom nyval börjar fullmäktiges mandattid när resultatet av kommunalvalet har fastställts. Om de har kommit överens om att bilda fullmäktige genom att sammanslå flera fullmäktige eller en del av dem, börjar det nya kommunfullmäktiges mandattid när statsrådet har be-

slutat om ändringen i kommunindelningen (27 § 1 mom.). Oberoende av på vilket av ovan nämnda sätt det nya kommunfullmäktige har bildats börjar mandattiden för kommunstyrelsen i den nya kommunen genast när den nya fullmäktigeförsamlingen har valt styrelsen (28 § 2 mom.).

Om kommunerna har kommit överens om att bilda ett nytt kommunfullmäktige genom att sammanslå flera fullmäktige eller en del av dem har den nya kommunen ett behörigt fullmäktige genast när statsrådet har fattat beslut om sammanslagning av kommunerna. Men om sammanslagningen träder i kraft från ingången av den kommunala valperioden eller kommunerna i något annat fall har kommit överens om att bilda fullmäktige genom nyval, kan efter statsrådets beslut förflyta en period på t.o.m. flera år under vilken kommunen inte har något behörigt fullmäktige.

2 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att till kommunindelningslagen fogas en ny 31 a §, där man preciserar behörigheten för de kommuner som ska gå samman att bereda och besluta om en ny kommunsammanslagning innan den första sammanslagningen av kommuner träder i kraft. Avsikten är att bestämmelserna ska gälla en sådan situation där ett statsrådsbeslut om sammanslagning av kommuner inte ännu har trätt i kraft och man bereder en ny sammanslagning av kommuner som ska träda i kraft vid samma tidpunkt eller tidigare än den första kommunsammanslagningen. Det är självklart att om man redan har valt fullmäktige till den nya kommunen, eller ett enligt 24 § 2 eller 3 mom. i kommunindelningslagen sammanslaget fullmäktige har inlett sin verksamhet, ska det besluta om en ny sammanslagningsframställning i stället för de kommuner som går samman.

Om man har fattat beslut om att upplösa kommunerna och sammanslå dem genom att bilda en ny kommun enligt 3 § 2 mom. 2 punkten i kommunindelningslagen, har fullmäktige i de kommuner som upplöses behörighet att besluta om en ny kommunsammanslagning. Då finns det inte ännu någon kommun som fortsätter att existera när sam-

manslagningen av kommuner träder i kraft. För beredningen av sammanslagningsframställningen svarar kommunstyrelsen i varje kommun som ska upplösas för sin kommuns fullmäktige i samarbete med sammanslagningsstyrelsen. Medlemmar av den kommun som upplöses ska i enlighet med kommunindelningsslagen ha rätt att söka ändring i fullmäktiges beslut om sammanslagningsframställning (52 §), i beslut av statsrådet som avser förkastande av en framställning om sammanslagning (53 § 1 mom.), och särskild besvärsmått i beslut av en kommunal myndighet som har fattats efter beslut om ändring av kommunindelningen men innan ändringen av kommunindelningen har trätt i kraft (54 §).

När man har beslutat att i enlighet med 3 § 2 mom. 1 punkten i kommunindelningsslagen upplösa en kommun och sammanslå den med en existerande kommun kan enligt förslaget fullmäktige i den kommun, med vilken den kommun som upplöses ska gå samman, besluta om en ny sammanslagningsframställning. Detsamma gäller sådana situationer där man har beslutat att på det sätt som avses i 3 punkten i ovan nämnda moment dela en kommuns område mellan två eller flera kommuner så att den kommun som ska delas upp upplöses. När en sammanslagning av kommuner genomförs så att en kommun går samman med en eller flera existerande kommuner är det i praktiken ofta fråga om att sammanslå en liten kommun med en kommun som har ett betydligt större invånarantal. Då är det inte ändamålsenligt att fullmäktige i den kommun som ska upplösas ska ha möjlighet att skjuta upp eventuella nya kommunsammanslagningar till dess att en sammanslagning som man redan fattat beslut om träder i kraft. Dessutom ska man inte heller vid en ny kommunsammanslagning ingripa i en redan genomförd sammanslagning av kommuner. Det innebär t.ex. att ett sammanslagningsavtal som gäller en sammanslagning som man redan har genomfört inte kan ändras på grund av en ny kommunsammanslagning.

I sådana situationer när man redan har beslutat att kommunen ska gå samman med en existerande kommun ska möjligheterna för invånarna i den kommun som upplöses och andra medlemmar av kommunen att påverka

den nya sammanslagningen av kommuner tryggas genom att föreskriva om beredningen av kommunsammanslagningen. Sammanslagningen ska beredas i hela den nya kommunen som om den sammanslagning av kommuner som statsrådet beslutat om var i kraft. Det innebär t.ex. att kommunstyrelsen i den kommun med vilken den kommun som upplöses ska gå samman ska sköta kungörelsen av sammanslagningsframställningen enligt 7 § i kommunindelningsslagen även i den kommun som upplöses. Vid behov kan även en representant för den kommun som upplöses väljas till sammanslagningsstyrelsen. Avsikten är att dessutom föreskriva om rätten för medlemmar av den kommun som upplöses att söka ändring i ett ärende som gäller sammanslagningen. Om rätten att söka ändring ska föreskrivas särskilt eftersom medlemmarna av den kommun som upplöses inte ännu är medlemmar av den kommun vars organ ska fatta besluten i fråga. Medlemmarna av den kommun som upplöses ska i ha rätt att söka ändring i fullmäktiges beslut om sammanslagningsframställning (52 §), i beslut av statsrådet som avser förkastande av en framställning om sammanslagning (53 § 1 mom.), och särskild besvärsmått i beslut av en kommunal myndighet som har fattats efter beslut om ändring av kommunindelningen men innan ändringen av kommunindelningen har trätt i kraft (54 §).

3 Propositionens konsekvenser

Syftet med propositionen är att främja och snabba upp nya kommunala sammanslagningsprocesser under den tid som infaller mellan statsrådets beslut om en sammanslagning av kommuner och sammanslagningens ikraftträdande. Denna period kan i vissa fall omfatta flera år. Det att en kommunsammanslagning kan dröja några år kan ha mycket stor betydelse med tanke på t.ex. kommunens ekonomi eller ordnande av tjänster.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Sakkunniga vid Finlands Kommunförbund har kommenterat propositionsutkastet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. För att lagen också i praktiken ska kunna tillämpas på kommunsammanslagningar som planeras träda i kraft från och med ingången av 2013 bör den vara i kraft på hösten 2011.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. I 1 § i kommunallagen (365/1995) föreskrivs om kommunernas självstyrelse. Enligt 1 och 2 mom. i nämnda paragraf är Finland indelat i kommuner och kommuninvånarnas självstyre är tryggad i grundlagen. Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som valts av invånarna.

Enligt 5 § 1 mom. i kommunindelningsslagen kan framställning om ändring av kommunindelningen i hela kommuner göras gemensamt av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen.

Den här propositionen gäller en situation där statsrådet redan har beslutat om sammanslagning av kommuner, men den nya kommun som då uppstår inte ännu har ett fullmäktige som skulle representera alla invånare i den nya kommunen.

Kommunsammanslagningar avviker i praktiken från varandra beroende på om det gäller bildande av en helt ny kommun eller sammanslagning av en kommun med en redan existerande kommun. Om man har beslutat om sammanslagning av kommuner genom att bilda en helt ny kommun kommer inte någon av de kommuner som går samman att fortsätta sin existens efter sammanslagningen. Enligt förslaget ska beslutet om en ny sammanslagning av kommuner då fattas i fullmäktige

i alla de kommuner som går samman eftersom ingen av kommunerna ensam kan anses representera alla invånare i den nya kommunen.

Om man däremot har beslutat att genomföra sammanslagningen av kommuner så att endast en del av kommunerna upplöses och att de går samman med en redan existerande kommun finns det alltså redan en kommun som beredningen av en ny sammanslagning berör. Då är det ofta fråga om att en kommun med ett litet invånarantal har beslutat att gå samman med en betydligt större kommun. För sådana situationer föreslås bestämmelser om att beredningen av och beslut om en ny sammanslagning av kommuner ges i uppdrag till organen i den kommun som fortsätter sin existens. Annars skulle fullmäktige i en kommun som ska upplösas få en uppskjuten vetorätt som eventuellt räcker flera år, trots att kommunen i fråga inte längre skulle existera under den tid som sammanslagningen av kommuner som är under beredning pågår. Man har således i propositionen strävat efter att anvisa den beslutande makten när det gäller sammanslagning av kommuner till fullmäktige i den kommun som såsom helhet bäst representerar de invånare som bor i den nya kommunen. Dessutom har fullmäktige i den kommun som upplöses redan beslutat om att kommunen ska upplösas när det framställs sammanslagningen av kommuner till statsrådet samt godkänt sammanslagningsavtalet som inte längre kan ändras vid en ny sammanslagning. Möjligheterna för invånarna i den kommun som upplöses att påverka i ärenden som gäller sammanslagningen ska tryggas genom att föreskriva om beredningen av kommunsammanslagningen i hela kommunen samt om rätt att söka ändring i ett ärende som gäller sammanslagning av kommuner.

Lagförslaget i propositionen kan enligt regeringens uppfattning godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av kommunindelningsslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till kommunindelningsslagen (1698/2009) en ny 31 a § som följer:

31 a §

Behörigheten hos kommuner som går samman vid beslut om en ny kommunsammanslagning

Har statsrådet fattat beslut om sammanslagning av kommuner så att samtliga kommuner upplöses och bildar en ny kommun, beslutar fullmäktige i de kommuner som upplöses om den framställning om sammanslagning av kommuner som avses i 5 §, om mandattiden för den nya kommunens fullmäktige inte ännu har börjat.

Har statsrådet fattat beslut om att en eller flera kommuner eller en kommun som ska delas upp ska upplösas och gå samman med

en eller flera existerande kommuner, och mandattiden för den nya kommunens fullmäktige inte ännu har börjat, ska beslut om den framställning om sammanslagning av kommuner som avses i 5 § fattas av fullmäktige i den kommun med vilken den kommun som upplöses ska gå samman. Sammanslagningen ska beredas som om den sammanslagning av kommuner som statsrådet har beslutat om redan skulle vara i kraft. Medlemmarna i en kommun som upplöses har den rätt att söka ändring i ett ärende som gäller sammanslagning av kommunerna som anges 52—54 §.

Denna lag träder i kraft den _____ 20__ .

Helsingfors den 26 augusti 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*