

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag
om ändring av kommunallagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att kommunallagen ändras. Propositionen syftar till att förbättra verksamhetsbetingelserna för förbunden på landskapsnivå och öka demokratin i förbundens beslutsfattande. För att målet skall uppnås föreslås i kommunallagen bli bestämt att ledamöterna i det högsta beslutande organet i förbunden på landskapsnivå skall vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna och att röstandelarna för de politiska grupperingar som är representerade i organet skall svara mot den andel röster de grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom

landskapets område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen. För att säkerställa den regionala representabiliteten skall varje medlemskommun ha minst en representant i det högsta beslutande organet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen skall dock tillämpas först när ledamöter i det högsta beslutande organet i förbunden på landskapsnivå väljs efter de första kommunalvalen efter lagens ikraftträdande.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning och praxis	3
1.2. Bedömning av nuläget	3
2. Propositionens mål	4
2.1. Mål	4
2.2. Medel	4
Allmänt	4
Fördelning av det totala antalet röster i fullmäktige mellan de politiska grupperingarna	5
Användning av tilläggsröster och tilläggsmedlemmar	5
Representation för varje grupp i kommunfullmäktige	5
Ombudsstämma för kommunerna inom förbunden på landskapsnivå	5
Sammandrag	6
3. Föreslagna ändringar	6
4. Propositionens verkningar	7
4.1. Allmänna verkningar	7
4.2. Ekonomiska verkningar	7
5. Beredningen av propositionen	7
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	7
6.1. Samband med andra propositioner	7
6.2. Samband med internationella fördrag	7
7. Ikraftträdande	8
 LAGTEXT	
Lag om ändring av kommunallagen	9

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Bestämmelser om förbunden på landskapsnivå och deras uppgifter finns i lagen om regional utveckling (1135/1993). I 2 § 2 mom. sägs att regional utvecklingsmyndighet är den samkommun (förbund på landskapsnivå) som sköter landskapets intressebevakning och regionplanläggning inom landskap som avses i lagen om landskapsindelning (1159/1997).

Enligt 3 § lagen om regional utveckling sköter den regionala utvecklingsmyndigheten inom sitt verksamhetsområde den allmänna regionalpolitiska planeringen, beredningen av de regionutvecklingsprogram som nämns i 4 § 2 mom. och uppföljningen av fullföljandet av dem samt samordningen av de regionala utvecklingsåtgärder som ankommer på regionalförvaltningsmyndigheterna. Planer och program bereds i samarbete med statliga och kommunala myndigheter samt med företag och organisationer som är verksamma inom regionen. Enligt 4 § 2 mom. godkänner den regionala utvecklingsmyndigheten regionutvecklingsprogrammen.

Enligt 3 § 3 mom. lagen om regional utveckling svarar förbundet på landskapsnivå för den allmänna utvecklingen av landskapet och främjar mellankommuntalt samarbete och annat samarbete mellan kommunerna. I 4 mom. sägs att den regionala utvecklingsmyndigheten också sköter internationella ärenden och kontakter som har samband med dess uppgifter.

Förbundet på landskapsnivå sköter också regionplanläggning i enlighet med byggnadslagen (370/1958).

Förbunden på landskapsnivå är samkommuner som sköter regionala utvecklings- och planeringsuppgifter. Enligt 81 § 1 mom. kommunallagen (365/1995) utövas samkommunens beslutanderätt antingen av medlemskommunerna vid en sammokommunsstämma eller av det organ, vanligen samkommunfullmäktige, som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet. Den politiska representabiliteten i förbundsfullmäktige anges inte i kommunallagen el-

ler i någon annan lag.

Enligt 81 § 4 mom. kommunallagen skall samkommunernas styrelser och därmed även förbundsstyrelserna ha en sammansättning som svarar mot det politiska styrkeförhållandet i landskapen.

För närvarande är fullmäktige det högsta beslutande organet vid samtliga förbund på landskapsnivå. För så gott som alla förbund på landskapsnivå gäller att förbundsfullmäktige väljs av medlemskommunernas fullmäktige. I förbundsfullmäktige baserar sig ledamöternas röstetal i regel på antalet invånare i den kommun de företräder.

När fullmäktige har utsetts har medlemskommunernas representation betraktats som viktigare än den politiska representabiliteten. Vid förbunden på landskapsnivå har den politiska representabiliteten i praktiken beaktats på varierande sätt. Vissa förbund har lyckats ge fullmäktige en sådan sammansättning som vid sidan av den regionala representabiliteten svarar mot styrkeförhållandet mellan de politiska grupperingarna i landskapet.

1.2. Bedömning av nuläget

Som helhet betraktad förverkligas inte den politiska representabiliteten i fullmäktige för förbunden på landskapsnivå.

Den politiska representabiliteten i de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå har blivit viktigare när förbundens verksamhetsfält har utvecklats. Jämfört med samkommuner som producerar tjänster direkt till medborgarna, t.ex. samkommuner som sköter sjukvårds- eller utbildningsuppgifter, förutsätter förbundens regionala utvecklingsuppgifter och planeringsuppgifter att olika samhällspolitiska ståndpunkter får en betydligt starkare framtoning vid beslutsfattandet. Också den europeiska utvecklingen, som uttrycks bl.a. i den europeiska stadga om regional självstyrelse som bereds vid Europarådet, ökar behovet av att säkerställa den politiska representabiliteten vid förbunden på landskapsnivå.

När det gäller sammansättningen av sammokommunfullmäktige har medlemskommunernas representation av hävd varit den vik-

tigaste faktorn. I praktiken betyder detta att fullmäktigeledamöternas rösträtt och platser fördelas enligt medlemskommunerna så, att stora kommuner får mera rösträtt än små kommuner. I fullmäktige fördelas rösträtten åtminstone i förhållande till invånarantal eller betalningsandelar. Den gemensamma rösträtten för representanterna för en kommun är ofta begränsad för att en stor kommun eller några stora kommuner inte skall ha en dominerande ställning i fullmäktige. Vid sådana förbund på landskapsnivå som består av mycket olika stora kommuner är det speciellt viktigt att balansera medlemskommunernas representation.

Medlemskommunernas representation är nödvändig med tanke på de grundläggande principerna för samkommunförvaltningen. Kommunerna kan påföra förbunden på landskapsnivå såväl uppgifter som hör till kommunernas allmänna kompetens som uppgifter som hör till deras specialkompetens. Förbunden får också finansiering från kommunerna. Det är därför synnerligen viktigt att kommunerna deltar i beslutsfattandet i förbundsfullmäktige.

Den politiska representabiliteten i förbundsfullmäktige kan således inte ordnas så att medlemskommunernas representation blir lidande. Systemets struktur förutsätter att förbunden står i nära kontakt med medlemskommunerna, och därför föreslås att varje medlemskommun skall ha åtminstone en representant i förbundsfullmäktige.

2. Propositionens mål

2.1. Mål

Syftet med denna proposition är att förbättra verksamhetsbetingelserna för förbunden på landskapsnivå och effektivera demokratins princip i styrningen av dem.

För närvarande representerar fullmäktige-församlingarna vid förbunden på landskapsnivå inte den politiska fördelningen i de regioner som förbunden omfattar.

Åtminstone följande omständigheter utgör faktorer som allmänt taget talar för politisk representabilitet i de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå:

- på grund av sina uppgifter är förbunden på landskapsnivå ett viktigt led inom kommunalförvaltningen och de bör därför vara demokratiska,

- om den politiska fördelningen inom de

högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå skulle vara densamma som bland befolkningen, kan utövandet av beslutanderätten föras närmare befolkningen medan förhållandet i övrigt är indirekt,

- politisk representabilitet i de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå stärker deras position i förhållande till förbundsstyrelserna och utomstående instanser,

- de interna friktionerna inom förbunden på landskapsnivå, vilka beror på styrelsernas och fullmäktiges olikartade politiska sammansättning, försvinner.

Följande olägenheter kan förekomma i samband med det allmänna ordnandet av politisk representabilitet i de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå:

- arrangemangen inskränker i någon mån kommunernas makt att fritt välja sina representanter till de högsta beslutande organen vid förbunden, vilket påverkar fördelningen av förtroendeuppgifterna mellan fullmäktige-grupperna i kommunen,

- samkommunssystemet blir mindre enhetligt, om politisk representabilitet skulle krävas endast vid förbunden på landskapsnivå,

- arrangemangen kan fjärma förbunden från medlemskommunerna.

Uppgifterna för förbunden på landskapsnivå förutsätter att olika samhällspolitiska synsätt får en starkare framtoning än vad som är fallet i fråga om uppgifterna för andra samkommuner. Den politiska representabiliteten i de högsta beslutande organen vid förbunden har ingen praktisk betydelse för samkommunssystemets enhetlighet, eftersom förbunden på landskapsnivå har en annorlunda karaktär och annorlunda uppgifter än de samkommuner som producerar tjänster direkt till medborgarna. I fråga om andra omständigheter som kan ses som olägenheter beror olägenhetens omfattning i hög grad på vilka arrangemang som används för att åstadkomma den politiska representabiliteten.

2.2. Medel

Allmänt

Den politiska representabiliteten i förbundsfullmäktige påverkas av sättet att välja fullmäktigeledamöterna, fördelningen av rösträtten mellan ledamöterna och antalet

ledamöter för olika politiska inriktningar. Antalet ledamöter och deras rösträtt varierar i förbunden på landskapsnivå. Fullmäktigeledamöternas röstetal bestäms i regel enligt den kommun de företräder i fullmäktige. Antalet fullmäktigeledamöter från olika kommuner avgörs i allmänhet av kommunernas folkmängd. Viktiga frågor i anslutning till den politiska representabiliteten jämte den regionala representabiliteten är frågan om hur många fullmäktigeledamöter som skall väljas från varje kommun och frågan om hurdant röstetal var och en skall använda. Vid beslutsfattandet är fördelningen av rösträtten mellan olika grupperingar viktig med tanke på den politiska representabiliteten.

Den politiska representabiliteten kan inte undanröja principen om regional representabilitet, eftersom förbunden på landskapsnivå får en del av sina uppdrag och sin finansiering från de kommuner som hör till förbunden.

Om förbundsfullmäktige skulle utses genom val, skulle detta medföra en klar politisk representabilitet och ett klart politiskt bemyndigande. Ett regionalt organ som utsetts genom val kringsskar dock oundvikligen kommunernas internationellt sett exceptionellt breda kompetens och fjärrar beslutsfattandet från medborgarna. Tack vare den starka och demokratiska kommunalförvaltningen i Finland kan demokratins princip vid förbunden på landskapsnivå basera sig på strukturer på lokal nivå.

Vid beredningen av denna proposition har fyra alternativa metoder att uppnå propositionens mål utretts närmare.

Fördelning av det totala antalet röster i fullmäktige mellan de politiska grupperingarna

Ett alternativ för att åstadkomma politisk representabilitet i förbundsfullmäktige är att först dela förbundsfullmäktiges sammanlagda röstetal mellan partierna och de andra grupperna på basis av det senaste kommunalvalet. Kommunernas platser i fullmäktige fördelas därefter preliminärt i kommunerna enligt det understöd grupperna fått i kommunalvalet. Efter den preliminära fördelningen gäller det att kontrollera hur väl fördelningen motsvarar den första kalkyleringen och göra behövliga byten i kommunerna.

Alternativet kan kombineras med att antalet fullmäktigeledamöter och deras rösträtt

begränsas så att antalet ledamöter som väljs från olika kommuner står i ett jämnare förhållande till kommunernas invånarantal än för närvarande. När rösträtten samtidigt begränsas, motsvarar varje röst i förbundsfullmäktige ungefär ett lika stort invånarantal.

Användning av tilläggsröster och tilläggsmedlemmar

Ett annat alternativ för att skapa politisk representabilitet i förbundsfullmäktige är att använda tilläggsröster och tilläggsmedlemmar. Härvid väljs förbundsfullmäktige på samma sätt som nu, och därefter kontrolleras hur de olika politiska grupperingarnas röstetal förhåller sig till grupperingarnas andel i förbundets medlemskommuner. Underrepresenterade grupperingar får så många tilläggsröster att de politiska grupperingarna står i rätt förhållande till varandra.

Tilläggsrösterna kan användas på flera olika sätt. Till varje gruppering kan utses en tilläggsmedlem för att använda tilläggsrösterna. Tilläggsmedlemmen använder den politiska grupperingens samtliga tilläggsröster, som kan lämnas fristående eller korrigeras till röster för olika kommuner. Å andra sidan kan tilläggsrösterna räknas för varje grupp för varje kommun och tilläggsmedlemmarna kan väljas till varje sådan grupp i kommunerna som får tilläggsröster och som inte har någon ledamot. Tilläggsmedlemmarna använder då tilläggsrösterna för kommunen eller gruppen i fråga.

Representation för varje grupp i kommunfullmäktige

Ett tredje sätt att genomföra den politiska representabiliteten är att för varje medlemskommun utse en ledamot från varje grupp i kommunfullmäktige. På så sätt får varje grupp som har ledamöter i kommunfullmäktige representation i förbundsfullmäktige. Röstetalet för de olika kommunernas ledamöter i förbundsfullmäktige fördelas mellan grupperna i förhållande till de röster gruppernas kandidater fått i föregående kommunalval, varvid gruppernas inbördes betydelse svarar mot det politiska styrkeförhållandet.

Ombudsstämma för kommunerna inom förbunden på landskapsnivå

Det fjärde alternativet innebär att ledamö-

terna i förbundsfullmäktige väljs vid medlemskommunernas ombudsstämmor, till vilka kommunerna utser deltagare. Ett förfarande av denna typ används redan vid Södra Osterbottens förbund och Osterbottens förbund. I grundavtalen för dessa förbund förutsätts att förbundsfullmäktiges sammansättning svarar mot den politiska fördelningen i den region som förbundet omfattar. Också vid Finlands Kommunförbund används motsvarande förfarande när fullmäktige väljs.

Rösträtten för ledamöterna i ombudsstämmorna kan fastställas så, att kommunernas folkmängd och även de politiska förhållandena beaktas. Vid valet av fullmäktigeledamöter i förbundet på landskapsnivå kan flera alternativ användas. Kommunfullmäktige kan uppställa kandidater, och ledamöterna utses bland dem, eller också kan fullmäktige för landskapen företräda kommunerna kollektivt, varvid minst en fullmäktigeledamot utses från varje kommun. Fullmäktigeledamöternas inbördes röstetal kan variera, varvid den regionala accentueringen kan göras starkare än enligt principen en röst per fullmäktigeledamot.

Sammandrag

Sammanfattningsvis kan konstateras att alternativens funktionsduglighet delvis beror på förhållandena i respektive landskap. Den varierande storleken på landskapens medlemskommuner, den varierande politiska fördelningen och de verksamhetsmetoder som förbunden tillägnat sig inverkar på vilken metod som fungerar bäst för respektive förbund på landskapsnivå.

Av de alternativ som beskrivits är alternativet med ombudsstämmor det enda som används för närvarande. Att alternativet fungerar vid två förbund garanterar dock inte att det är det bästa alternativet för samtliga förbund på landskapsnivå.

3. Föreslagna ändringar

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås bli bestämt att röstandelarna för de politiska grupperingarna i de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå skall svara mot den politiska fördelning som uppkommit i landskapet genom kommunvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Det föreslås att man skall komma över-

ens om det praktiska genomförandet av den politiska representabiliteten i grundavtalet för respektive förbund på landskapsnivå.

De grupper som får representation i de högsta beslutande organen vid förbunden fås fram med hjälp av d'Hondt-metoden, och röstandelarna fördelas mellan dessa grupper.

När man kommer överens om röstandelarna i de högsta beslutande organen vid förbunden kan de grupper som är företrädade i fullmäktigeförsamlingarna utgöras av partier samt under vissa förutsättningar valmansföreningar och gemensamma listor. När de olika gruppernas röster räknas ihop förutsätts ett tillräckligt samarbete mellan grupper utanför partierna, vilket kräver mera än att de står utanför partierna.

De olika gruppernas röstandelar i det högsta beslutande organet fås genom att de röster som gruppen fått i landskapsförbundets olika medlemskommuner adderas. Även om gruppen skulle ha fullmäktigeledamöter bara i en del av medlemskommunerna, räknas även rösterna i de kommuner där den inte har några fullmäktigeledamöter. Grupper som inte är företrädade i någon av medlemskommunernas fullmäktige utesluts ur kalkyleringen.

Enligt propositionen skall ledamöterna i det högsta beslutande organet vid förbunden på landskapsnivå vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Förfarandet stärker fullmäktiges demokratiska karaktär och upprätthåller för sin del medlemskommunernas kontroll vad gäller samkommunerna. Ledamöterna i det högsta beslutande organet har då också ett personligt befullmäktigande av kommuninvånarna.

Enligt propositionen skall varje medlemskommun ha åtminstone en representant i det högsta beslutande organet vid förbundet på landskapsnivå. Förfarandet syftar till att säkerställa medlemskommunernas tillsyn inom landskapsförbundet och bevara en stark regional representabilitet.

Valet av det högsta beslutande organet vid ett förbund på landskapsnivå skall överenskommas i förbundets grundavtal. Förslaget ger således varje förbund på landskapsnivå möjlighet att i grundavtalet komma överens om det ändamålsenligaste sättet att genomföra den politiska representabilitet som förutsätts i den föreslagna lagen. Bestämmelsen lämnar landskapsförbunden spelrum för att ordna den politiska representabiliteten enligt lokala förhållanden.

Bestämmelserna om de övriga förbundsorganen kvarstår oförändrade.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. skall 81 § 4 mom. kommunallagen gälla för sammansättningen av de övriga organen vid förbunden på landskapsnivå. Enligt momentet skall sammansättningen av de andra organen svara mot den politiska fördelningen i området.

4. Propositionens verkningar

4.1. Allmänna verkningar

Den föreslagna reformen skulle förändra rösträtten inom de högsta beslutande organen vid förbunden på landskapsnivå så, att den svarar mot det politiska styrkeförhållandet i landskapet. Reformen ger förbunden rörelsefrihet när det gäller att ordna den politiska representabiliteten. Reformen stärker ställningen för förbundsfullmäktige och förbättrar förbundens funktionsduglighet.

4.2. Ekonomiska verkningar

De ekonomiska verkningarna av reformen inskränker sig till de kostnader som åsamkas förbunden på landskapsnivå av att grundavtalen ändras och av att valsättet i fråga om det högsta beslutande organet eventuellt blir mera komplicerat. De exakta kostnadsbeloppen kan inte uppskattas, eftersom propositionen ger förbunden flera handlingsalternativ. Tänkbara kostnader är sådana mötes- och researvoden samt andra motsvarande arvoden som uppkommer i samband med att grundavtalet ändras och det högsta beslutande organet väljs. Kostnaderna beräknas uppgå till högst några tio tusen mark per förbund och år.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet i samarbete med Finlands Kommunförbund. Vid beredningen har ledningen vid förbunden på landskapsnivå och experter inom samkommunförvaltningen hörts som sakkunniga. Utlåtanden om propositionen har begärts av miljöministeriet, Finlands Kommunförbund, förbunden på landskapsnivå samt riksdagspartierna. Det propositionsutkast som sändes för utlåtande avvek från denna proposition på så sätt att i utkastet föreslogs att de hög-

sta beslutande organen vid landskapsförbunden skall ges en sådan sammansättning som svarar mot det politiska styrkeförhållandet i landskapen samt att det högsta beslutande organet skall väljas av kommunernas ombudsstämma, om inte något annat bestäms i förbundets grundavtal.

I flera utlåtanden uttalades kritik mot att ombudsstämman skall välja det högsta beslutande organet vid förbundet på landskapsnivå. Förfarandet betraktades delvis som byråkratiskt, det befarades att det fjärrar förbunden från medlemskommunerna och dess lämplighet för samtliga förbund ifrågasattes. Dessutom ansågs det att om det högsta beslutande organet ges en sådan sammansättning som svarar mot den politiska fördelningen i landskapet, realiserar detta inte i verkligheten representabiliteten, eftersom ledamöterna i förbundsfullmäktige i praktiken har olika antal röster. Propositionen har ändrats så, att de missförhållanden som framkom i utlåtandena har avhjälpats.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) har avlåtits till riksdagen i februari 1998. Förslaget till lag om ändring av kommunallagen står i samklang med det nya grundlagsförslaget.

Regeringens proposition med förslag till vallag och till vissa lagar som har samband med den (RP 48/1998 rd) har avlåtits till riksdagen i maj 1998. Riksdagen har godkänt propositionen och Republikens President har stadfäst lagen den 2 oktober 1998 (714/1998). Förslaget till lag om ändring av kommunallagen har sammanjämkats med revideringen av vallagstiftningen.

6.2. Samband med internationella fördrag

Vid Europarådet bereds en europeisk stadga om regional självstyrelse. Kongressen för lokala och regionala myndigheter (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) vid Europarådet godkände den 5 juni 1997 ett förslag till stadga. Även om stadgan inte har beretts färdigt och innehållet torde ändras före det slutliga godkännan-

det, har riktlinjerna i förslaget beaktats i denna proposition.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit

stadfäst. Lagen skall dock tillämpas först när ledamöter i det högsta beslutande organet vid förbunden på landskapsnivå väljs efter de första kommunalvalen efter det att lagen har trätt i kraft.

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

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut fogas till kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) en ny 86 a § som följer:

86 a §

Sammansättning och val av organ i förbunden på landskapsnivå

Ledamöterna i det högsta beslutande organet för ett i 2 § lagen om regional utveckling (1135/1993) avsett förbund på landskapsnivå skall vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Röstandelarna för de politiska grupperingar som är representerade i organet skall svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom landskapets område vid kommu-

nalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen (714/1998). Varje medlemskommun skall ha minst en representant i det högsta beslutande organet i ett förbund på landskapsnivå.

För sammansättningen av de övriga organen vid ett förbund på landskapsnivå gäller 81 § 4 mom.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Lagen tillämpas när ledamöter i fullmäktige för ett förbund på landskapsnivå eller i något annat högsta beslutande organ väljs första gången efter de första kommunalvalen efter lagens ikraftträdande.

Helsingfors den 16 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouni Backman