

6.1.1 Grundlagens specialvillkor för differentieringen av kommunernas uppgifter

Övre gräns för det anvisade anslaget: 75 000 €

Tidsplan: 5/2019–11/2019

Bakgrund till samt beskrivning och motivering av informationsbehovet:

Det finns stora skillnader mellan de finländska kommunerna vad gäller storlek, förhållanden och bärkraft. Trots dessa skillnader har man i lagstiftningen utgått från tanken om s.k. enhetskommuner, vilket innebär att samma uppgifter har föreskrivits för alla kommuner. När det gäller skötseln av vissa uppgifter finns det dock bestämmelser om krav som rör bl.a. befolkningsunderlag och personaldimensionering, vilket gör att alla kommuner inte har möjlighet att sköta uppgifterna enligt lagstiftningen. I sådana fall kräver skötseln av uppgiften samarbete med andra kommuner. På grund av skillnaderna i förhållanden och bärkraft samt för att säkerställa kunnandet och kompetent personal är framför allt de mindre kommunerna i praktiken tvungna att säkerställa skötseln av de lagstadgade uppgifterna genom frivilligt samarbete. Kommunernas roll i serviceproduktionen har därmed i praktiken differentierats i hög grad, och skillnaderna har utjämnats genom samarbete mellan kommunerna.

Utöver differentieringen i fråga om skötseln av de lagstadgade uppgifterna finns det också stora skillnader mellan kommunerna när det gäller de s.k. frivilliga uppgifterna inom det allmänna ansvarsområdet. Kommunerna samarbetar även kring de frivilliga uppgifterna.

Grundlagens specialvillkor

I 121 § i grundlagen föreskrivs det om grundpelarna för den kommunala självstyrelsen: kommunernas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag och kommunerna har beskattningsrätt. I förarbetena till grundlagen ansågs den kommunala självstyrelsen även omfatta kommunens rätt att själv besluta om uppgifter som den åtar sig (allmänna ansvarsområdet) samt finansieringsprincipen (RP 1/1998 rd, s. 176).

Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning i fråga om kommunernas samarbete utgör grundlagen inte något hinder för att föreskriva om samarbetsförpliktelser för kommunerna, om grunden för detta är ett ändamålsenligt ordnande av den förvaltning som skötseln av uppgiften förutsätter, samarbetsuppgiften är samhällelig till sin karaktär och det beslutssystem som ska tillämpas inte ger en enskild kommun en ställning som möjliggör en ensidig bestämmanderätt. Att ge en uppgift till en enda kommun i ett område som är större än kommunen ligger åtminstone inte i linje med det sista specialvillkoret som utskottet ställt för samarbetet.

I den proposition om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) som för närvarande behandlas i riksdagen föreslås det att sådana uppgifter som kommunerna har skött genom lagstadgat samarbete i hög grad ska överföras från kommunerna till landskapen. I och med att landskapen inrättas minskar kommunernas uppgifter, vilket till exempel påverkar ledningen av kommunerna, ledningssystemen och ledningsstrukturerna, förhållandet mellan kommunen och staten samt begreppet kommun. Ändringen kan också påskynda kommunernas differentiering eftersom kommunerna i ännu högre grad än förut måste beakta lokala särdrag. Detta märks i den vikt som läggs vid kommunernas olika roller.

Kommunernas differentiering kan också komma att märkas i form av olika uppgifter, till exempel genom att de stora städerna sköter uppgifter som på annat håll sköts av landskapet eller genom att en del av kommunens uppgifter överförs till landskapet.

Syftet med det forskningsprojekt som man kan ansöka om anslag för är att bedöma grunderna för förekomsten av olika typer av kommuner i ljuset av grundlagen.

Målet är en heltäckande författningsrättslig analys av hur och med hjälp av vilka specialvillkor kommunerna kan ges olika typer av uppgifter. Möjligheterna att differentiera kommunernas uppgifter och att ge uppgifter endast till vissa kommuner måste granskas inte bara med beaktande av grundlagens 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse, utan framför allt med beaktande av 2 § och 14 § om demokrati och individens rätt till inflytande samt 6 § om jämlikhet. Med beaktande av grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om kommunernas samarbete bör forskningsprojektet även undersöka hur finansieringen av dessa uppgifter ska ordnas.

Avsikten är att använda projektets resultat i beredningen av kommunallagen och lagstiftningen om kommunernas uppgifter.

Forskningsfrågor:

- Vilka specialvillkor finns det i grundlagen som gör det möjligt att ordna den lagstadgade basservicen på olika sätt i olika kommuner, och kan olika uppgifter föreskrivas för kommunerna och på vilka specialvillkor? Hur skulle olika uppgifter se ut i förhållande till kommunens allmänna ansvarsområde?
- Under vilka förutsättningar är det enligt grundlagen möjligt att ge en enda kommun uppgifter i ett område som är större än kommunen i fråga eller att ge en kommuns uppgifter till en annan kommun?
- Vilka konsekvenser får differentieringen av kommunernas uppgifter med tanke på demokratin och medborgarnas deltagande samt jämlikheten mellan kommuninvånarna? Om en enskild kommun får i uppdrag att sköta en uppgift inom andra kommuners områden, hur kan man då trygga möjligheten för invånarna i de andra kommunerna att delta och påverka skötseln av uppgiften?
- Hur långt kan differentieringen av kommunernas uppgifter utvecklas ur grundlagsperspektiv?

För att projektet ska kunna genomföras framgångsrikt krävs det att projektutföraren är väl insatt i statsförfattningsrätt och framför allt i frågor som gäller kommunalt självstyre och grundläggande rättigheter. De sökande ska i ansökan uppge vilket material de har tillgång till för forskningen.

Samband med genomförandeplanen för regeringsprogrammet, statsrådets strategier och annan utrednings- och forskningsverksamhet:

Regeringens reformer: Social- och hälsovårdsreformen, Framtidens kommun och landskapsreformen. Ytterligare information finns på statsrådets webbplats: Genomförandet av regeringsprogrammet, [reformer](#) (på finska).

Projektet är även kopplat till bl.a. följande utredningar:

Finansministeriet (2015) [Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus](#) ("Uppgifterna inom ramen för den kommunala självstyrelsen och omfattningen av dessa"). Finansministeriets publikation 40/2015 (se även FM:s [pressmeddelande](#) 4.11.2015)

Laesterä, E. m.fl. (2017) [Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen](#) ("Kommunernas ekonomiska spelrum och anpassningspotential efter landskaps- samt social- och hälsovårdsreformen"). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 87/2017.

Rapportering:

Utöver en slutrapport ska en mellanrapport om utredningen ges under början av hösten 2019.