

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om landskapsindelning och lag om ändring av 18 § byggnadslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om landskapsindelning stiftas. Samtidigt föreslås att de tekniska ändringar som lagen om landskapsindelning förutsätter görs i byggnadslagen.

Syftet med propositionen är endast att klarlägga begreppet landskap och de nuvarande grunderna för landskapsindelningen utan att förändra landskapsförbundens uppgifter eller ställning. I lagen om landskapsindelning sammanförs de nuvarande sätten att dela in landet i landskap enligt byggnadslagen och enligt lagen om regional utveckling.

I lagen skall anges att landet för utvecklingen av regionerna och för planeringen av områdenas disposition skall indelas i landskap. I lagen skall också bestämmas om grunderna för indelningen. Ett landskap är ett område som består av kommuner vilka bildar en funktionellt och ekonomiskt sett

samt med tanke på planeringen av området ändamålsenlig helhet.

Statsrådet skall besluta om landskapens antal, områden och namn efter att ha hört de berörda förbunden på landskapsnivå och kommunerna.

Landskapsindelningen skall på samma sätt som i dag vara områdesindelning för förbunden på landskapsnivå. Verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter skall också i regel grunda sig på landskapsindelningen.

Propositionen ansluter sig till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om regional utveckling, vilken avläts samtidigt, och avses bli behandlad tillsammans med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Enligt 50 § 1 mom. regeringsformen skall Finland för den allmänna förvaltningen förbli indelat i län, härad och kommuner. Enligt 2 mom. stadgas om ändring av länens antal genom lag och statsrådet bestämmer om övriga ändringar i den administrativa indelningen, om inte annat stadgas i lag. När förvaltningsområdenas gränser ses över bör det enligt 3 mom. beaktas att de områden där omständigheterna det tillåter blir enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att de språkliga minoriteterna inom dem blir så små som möjligt.

Som framgår av ordalydelsen i 50 § 1 mom. regeringsformen har syftet med bestämmelsen varit att befästa det rättsläge som rådde när regeringsformen stiftades. När regeringsformen stiftades höll länsindelningen visserligen redan på att förlora sin betydelse som grundindelning för den allmänna förvaltningen, i och med att de olika förvaltningsområdena grundade egna regionförvaltningsmyndigheter och fastställde en egen administrativ indelning för dem. Till följd av utvecklingen avvek regionförvaltningsmyndigheternas områdesindelning inte bara sinsemellan utan även från de funktionella områdeshelheterna.

De oenhetliga områdesindelningarna har

försvårat kontakterna med myndigheterna, samarbetet mellan myndigheterna och utvecklingen av regionerna.

För att främja förenhetligandet av statens områdesindelningar fastställde statsrådet den 8 juli 1992 principerna för förenhetligande av statens områdesindelningar samt den indelning i landskap enligt den ekonomiska aktiviteten som skall ligga till grund för förenhetligandet. Här hade landet utöver det autonoma landskapet Åland indelats i 19 landskap. I beslutet hade som mål uppställts att åtminstone länsindelningen och områdesindelningarna för den distriktsförvaltning som är viktig för den regionala utvecklingen, och om möjligt också den övriga distriktsförvaltningen, skall motsvara landskapsindelningen. Principbeslutet innebar en väsentlig förändring i länsindelningens ställning som den viktigaste områdesindelningen.

Enligt 19 § byggnadslagen (370/1958) skall kommunerna såsom medlemmar i ett för regionplaneringen bildat kommunalförbund (regionplansförbund) eller i ett frivilligt kommunalförbund sörja för att en regionplan uppgörs och sköta andra uppgifter som hör till regionplanläggningen. Regionplansförbunden enligt byggnadslagen finns inte längre, utan i hela landet finns samkommuner, dvs. förbund på landskapsnivå, som sköter landskapets intressebevakning och regionplanering.

I 2 § 2 mom. lagen om regional utveckling (1135/1993) sägs att regional utvecklingsmyndighet enligt lagen är det förbund på landskapsnivå som sköter regionplanläggningen. Regionplaneindelningen enligt byggnadslagen har utvecklats så, att den med några undantag (Orimattila, Artsjö, Östra Nyland, Storkyro, Lillkyro och Laihela) är densamma som den på den ekonomiska aktiviteten baserade landskapsindelningen enligt ovan nämnda principbeslut av statsrådet år 1992.

Eftersom landskapsindelningen enligt principbeslutet av år 1992 inte motsvarade den lagstadgade, fungerande landskapsindelningen, dvs. de på byggnadslagen baserade verksamhetsområdena för förbunden på landskapsnivå, fattade statsrådet den 6 februari 1997 ett nytt principbeslut om förenhetligande av statens områdesindelningar. Samtidigt upphävdes principbeslutet av år 1992. Enligt det nya principbeslutet skall områdesindelningarna för statens regionförvaltningsmyndigheter sammanjämkas med land-

skapsindelningen, om inte något annat följer av särskilda skäl. Med landskapsindelning avses i beslutet regionplaneindelning enligt 18 § byggnadslagen och den därpå baserade områdesindelningen för förbunden på landskapsnivå enligt lagen om regional utveckling.

I enlighet med principbeslutet har länsindelningen (SRb 121/1997), områdesindelningen för arbetskrafts- och näringscentralerna (SRb 122/1997), försvarsområdena och militärlänen (Förordning 649/1997), de regionala miljöcentralerna (/1997) samt vissa andra områdesindelningar redan anpassats till landskapsindelningen. En anpassning förbereds även för de övriga områdesindelningarna i principbeslutet.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Genom lagen om regional utveckling fick förbunden på landskapsnivå överta det regionala utvecklingsansvaret. Dessa förbund hade bildats genom en sammanslagning av regionplansförbunden och landskapsförbunden. Eftersom verksamhetsområdet för ett regionplansförbund grundade sig på byggnadslagen (regionplaneområde), bestämdes i lagen om regional utveckling att även regionplaneområdet skall utgöra verksamhetsområde för förbundet på landskapsnivå.

Landskapsindelningen har i praktiken blivit grundindelning för regionalförvaltningen. Den nuvarande indelningen i landskap har dock medfört oklarheter och problem, i första hand när det gällt ändringar i landskapsindelningen och när det gällt landskapens namn. Den nuvarande indelningen är också svårbegriplig.

Begreppet indelning i landskap måste förtydligas. Därför föreslås att det stiftas en lag om landskapsindelning, där begreppet landskap och grunderna för landskapsindelningen definieras klart. Samtidigt slopas det nuvarande sättet att dela in landet i landskap enligt byggnadslagen och enligt lagen om regional utveckling. Propositionen förändrar på inget sätt landskapsförbundens uppgifter eller ställning.

Landskapsindelningen skall på samma sätt som i dag användas som grund för den regionala utvecklingen och för planeringen av områdenas disposition. Enligt lagen skall också verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter grunda sig på

landskapsindelningen. Enligt vad som anförts ovan håller detta redan på att genomföras.

Ett landskap skall vara ett område som består av kommuner vilka bildar en funktionellt och ekonomiskt sett samt med tanke på planeringen av området ändamålsenlig helhet. Den nuvarande indelningen i verksamhetsområden för förbunden på landskapsnivå skall ligga till grund för landskapsindelningen.

Statsrådet skall besluta om landskapens antal, områden och namn efter att ha hört de berörda förbunden på landskapsnivå och kommunerna.

Statsrådet beslutar om områdesindelningen för tvångssamkommunerna. Enligt 5 § 8 punkten reglementet för statsrådet (1522/1995) fattas dessa beslut vid statsrådets allmänna sammanträde. Genom den lagstiftning som nu föreslås förändras inte det nuvarande sättet att bestämma verksamhetsområden för förbunden på landskapsnivå.

Propositionen medför tre förändringar i nuläget. För det första skall statsrådet också besluta om landskapens namn samtidigt som det som för närvarande beslutar om landskapens områden. För närvarande finns det ingen som uttryckligen beslutar om namnen. När landskapsindelningen på ovan nämnda sätt i praktiken har blivit grundläggande områdesindelning för regionalförvaltningen, är namnen på landskapen en riksomfattande angelägenhet. För det andra skall i stället för ekonomiskgeografiska faktorer funktionella och ekonomiska faktorerna samt ändamålsenligheten med tanke på planeringen av området utgöra lagstadgad grund för landskapsindelningen, vilket motsvarar den faktiska utvecklingen. För det tredje skall statsrådet besluta om landskapsindelningen vid föredragning från det ministerium som svarar för sammanjämkningen av områdesindelningarna, dvs. för närvarande inrikesministeriet. Inrikesministeriet bär också huvudansvaret för utvecklingen av regionerna. Om den nuvarande regionplaneindelningen beslutar statsrådet vid föredragning från det ministerium som svarar för planeringen av områdenas disposition.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga ekonomiska verkningar eller verkningar i fråga om organisa-

tion eller personal. Propositionen kommer i första hand att förstärka gällande praxis genom att den klarlägger begreppet landskap och användningen av landskapen som grund för förenhetligande av områdesindelningarna.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet och i samarbete med miljöministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts hos statens regionindelningsdelegation, miljöministeriet, finansministeriet samt Finlands Kommunförbund och förbunden på landskapsnivå.

I utlåtandena har stöd givits för att propositionen skall avlåtas. Propositionen har gjorts klarare utgående från de synpunkter som fördes fram i utlåtandena och rörde vissa detaljer.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

5.1. Samband med andra propositioner

Samtidigt med denna proposition avlåtts en regeringproposition med förslag till lag om ändring av lagen om regional utveckling. Propositionerna har samband med varandra och de avses bli behandlade tillsammans.

5.2. Samband med internationella fördrag och förpliktelser

I Europeiska gemenskapens lagstiftning ställs inte några uttryckliga krav i fråga om hur medlemsstaterna skall ordna förvaltningen. Det faller inom området för medlemsstaternas beslutanderätt att ordna förvaltningsmaskineriets struktur. Medlemsstaterna beslutar således autonomt om strukturerna för den offentliga förvaltningen och alltså även om områdesindelningarna.

Finland undertecknade den av Europarådet godkända Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991) och ratificerade den efter att riksdagen antagit lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (1180/1991). Stadgan trädde i kraft genom en förordning (1181/1991) från början av oktober 1991.

I Finland står primärkommunerna som föremål för stadgan. Den gäller alltså inte

direkt förvaltningen på regionnivå. Stadgan innehåller dock vissa allmänna principer om hur förvaltningen skall ordnas. Enligt artikel 5 får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs. Skyldigheten att höra de berörda kommunerna har beaktats vid beredningen av denna proposition.

I Europarådet bereds som bäst en Europeisk stadga om regionalt självstyre. 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. Avsikten är att stadgan skall godkännas slutgiltigt i Europarådet år 1999. I förslaget finns en artikel om regionala gränser liknande den som ingår i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt artikel 16 i utkastet till stadgan får en regional gräns inte ändras förrän den berörda regionen har gett sitt samtycke. Detta får dock inte begränsa sådana direktdemokratiförfaranden vilka regleras i den nationella lagstiftningen. Om en generell ändring av regionala gränser är aktuell kan varje regions uttryckliga samtycke ersättas av ett yttrande från de berörda re-

gionerna, enligt de procedurer som anges i nationell lag. Även om stadgan ännu inte har trätt i kraft, har skyldigheten att höra de berörda förbunden på landskapsnivå beaktats vid beredningen av denna proposition.

5.3. Samband med Grundlag 2000-kommitténs förslag

I Grundlag 2000-kommitténs betänkande (Kommittébetänkande 1997:13) ingår ett förslag till Regeringsform för Finland. Där finns även ett förslag till bestämmelse om administrativa indelningar. I den föreslagna 121 § sägs att man när förvaltningen regleras skall eftersträva områdesindelningar som passar ihop och i vilka den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses. Bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas i lag. Enligt förslaget skall i grundlagen således inte längre tas in någon bestämmelse om att den regionala indelningen skall grunda sig på läns- och häradsindelningen. Denna proposition står i samklang med den föreslagna bestämmelsen i grundlagen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lag om landskapsindelning

I §. I 1 mom. bestäms att landet för utvecklingen av regionerna och för planeringen av områdenas disposition skall indelas i landskap.

I 1 mom. föreslås också att landskapet skall vara ett område som består av kommuner vilka bildar en funktionellt och ekonomiskt sett samt med tanke på planeringen av området ändamålsenlig helhet. Utgående från detta skall landskapet bilda ett möjligast enhetligt område, där befolkningen har en gemensam kultur och intressemiljö. Kontakt- och serviceförbindelser, pendlingstrafik, samarbete mellan kommunerna, medlemskap i vidsträckta samkommuner, näringslivskontakter, föreningsverksamhet samt kulturella och historiska traditioner är viktiga kriterier när området för ett landskap bestäms.

I 2 mom. föreslås att statsrådet skall besluta om landskapens antal, områden och namn efter att ha hört de berörda förbunden på landskapsnivå och kommunerna. Med stöd av denna bestämmelse skall statsrådet också besluta om ändringar som gäller landskapens antal, områden och namn. Innan ett ärende föredras i statsrådet skall dessutom utlåtande begäras hos det ministerium som svarar för planeringen av områdenas disposition, dvs. för närvarande miljöministeriet.

Enligt 3 mom. skall verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter grunda sig på landskapsindelningen, om inte något annat följer av särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara myndighetsuppgifternas art och de språkliga förhållandena i området. Sålunda kan till exempel gränsbevakningssektionernas verksamhetsområden på grund av uppgifternas karaktär avvika från landskapsindelningen.

Med stöd av 3 mom. kan statsrådet utfärda närmare bestämmelser om förenhetligande

av verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter. Sådana bestämmelser behövs uppenbarligen åtminstone inte för närvarande, eftersom verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter också annars håller på att förenhetligas utgående från landskapsindelningen.

2 §. I paragrafen konstateras att bestämmelser om området för landskapet Åland finns i 2 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

3 §. I paragrafen skall tas in en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse. Dessutom skall i paragrafen finnas en övergångsbestämmelse enligt vilken en indelning i regionplaneområden som beslutats med stöd av 18 § 3 mom. byggnadslagen är en sådan landskapsindelning som avses i den föreslagna lagen tills statsrådet beslutar något annat.

1.2. Byggnadslagen

18 §. I gällande 3 mom. sägs att förordnande om uppgörande av regionplan ges för ett område (regionplaneområde) som består av kommuner vilka bildar en ekonomiskge-

ografisk och i övrigt ändamålsenlig helhet, i den mån det är möjligt så att regionplaneområdet omfattar ett län eller att ett län uppdelas i två eller flera regionplaneområden. Om ändringar i regionplaneområden beslutar statsrådet efter att ha hört kommunerna och länsstyrelserna.

Det föreslås att momentet ändras i enlighet med lagen om landskapsindelning. Förordnande om uppgörande av regionplan skall ges för landskap enligt den föreslagna lagen om landskapsindelning. Grunderna för hur området skall bestämmas eller vilka instanser som skall höras när områdena bestäms behöver inte längre anges i paragrafen, eftersom bestämmelser om dessa frågor skall finnas i lagen om landskapsindelning.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

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

1.

Lag**om landskapsindelning**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

För utvecklandet av regionerna och för planeringen av områdenas disposition indelas landet i landskap. Ett landskap är ett område som består av kommuner vilka bildar en ändamålsenlig helhet i funktionellt och ekonomiskt hänseende samt med tanke på planeringen av området.

Statsrådet beslutar om landskapens antal, områden och namn efter att ha hört de berörda förbunden på landskapsnivå och kommunerna. Innan ärendet föredras i statsrådet skall utlåtande begäras hos det ministerium som svarar för planeringen av områdenas disposition.

Om inte något annat följer av särskilda skäl, skall verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter grunda sig på landskapsindelningen så, att verksamhetsområdet utgörs av ett eller flera landskap. Stats-

rådet utfärdar vid behov närmare bestämmelser om förenhetligande av verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter.

2 §

Bestämmelser om området för landskapet Åland finns i 2 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

3 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Indelningen i regionplaneområden med stöd av 18 § 3 mom. byggnadslagen (370/1958) är en sådan landskapsindelning som avses i denna lag tills statsrådet beslutar något annat med stöd av 1 § 2 mom.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 18 § byggnadslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i byggnadslagen av den 16 augusti 1958 (370/1958) 18 § 3 mom., sådant det lyder
i lag 26/1990, som följer:

18 §

Förordnande om uppgörande av regionplan
ges för landskap som avses i lagen om land-
skapsindelning (/1997).

Denna lag träder i kraft den
199 .

Helsingfors den 17 oktober 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouni Backman

Lag

om ändring av 18 § byggnadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i byggnadslagen av den 16 augusti 1958 (370/1958) 18 § 3 mom., sådant det lyder
i lag 26/1990, som följer:

Gällande lag

18 §

Förordnande om uppgörande av regionplan
ges för ett område (*regionplaneområde*) som
består av kommuner vilka bildar en eko-
nomiskgeografisk och i övrigt ändamålsenlig
helhet, i den mån det är möjligt så att re-
gionplaneområdet omfattar ett län eller att
ett län uppdelas i två eller flera regionpla-
neområden. Om ändringar i regionplaneom-
råden beslutar statsrådet efter att ha hört
kommunerna och länsstyrelserna.

Förslag

18 §

Förordnande om uppgörande av regionplan
ges för *landskap som avses i lagen om land-
skapsindelning (/1997)*.

Denna lag träder i kraft den
199 .