

Till kommun- och stadsstyrelserna
Till samkommunernas styrelser

Val av samkommunens organ

Nya ledamöter till samkommunens organ väljs i början av kommunfullmäktiges valperiod. I cirkuläret behandlas de omständigheter som inverkar på valet av ledamöter till samkommunernas organ, främst valbarheten och beaktande av den politiska proportionaliteten vid valet. Cirkuläret bygger på den lagstiftning som gäller den 1 juni 2017.

I cirkulär 11/2017 behandlas val av ledamöter till kommunstyrelsen, nämnderna och andra kommunala organ samt organens sammansättning, jämställdhet mellan män och kvinnor och frågor i anslutning till valförandet. I samma cirkulär ingår också anvisningar om val av förtroendevalda i samkommuner.

Detta cirkulär ersätter cirkulär 24.10.2012, 20/80/2012.

Närmare upplysningar:

E-postservice: [forvaltningsjuristerna\[at\]kommunforbundet.fi](mailto:forvaltningsjuristerna[at]kommunforbundet.fi)

Saija Haapalehto, 050 567 0862
Susanna Ijäs, 050 432 5684
Tarja Krakau, 050 571 0018
Kirsi Mononen, 040 569 5511
Riitta Myllymäki, 050 349 5460
Ida Sulin, 050 563 3023

Samkommunens organ

Bestämmelser om samkommunens organ finns i 58 § i kommunallagen. Samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman. I en samkommun med endast ett organ fördelar sig beslutanderätten mellan medlemskommunerna och samkommunens organ på det sätt som bestäms i grundavtalet. En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet.

I kommunallagen föreskrivs inte om vilket av kommunens organ som utser ledamöterna i samkommunsfullmäktige. I grundavtalet kan medlemskommunerna komma överens om att kommunernas fullmäktige utser de ledamöter som representerar kommunen i samkommunsfullmäktige. När det är fullmäktige som utser ledamöterna, kan fullmäktige också återkalla uppdraget för ledamöterna om dessa inte åtnjuter förtroende. När det är kommunstyrelsen som utser ledamöterna, har den inte möjlighet att återkalla uppdraget för ledamöterna.

Samkommunsstämman ska hållas minst två gånger om året. Representanterna vid samkommunsstämman utses av medlemskommunernas kommunstyrelse eller av något annat kommunalt organ, också fullmäktige, som medlemskommunernas fullmäktige beslutar. Medlemskommunerna utser sina representanter särskilt till varje stämman (60 § 2 mom.).

I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna utse ledamöterna till organet (vanligen samkommunsstämman) och till revisionsnämnden. I grundavtalet kan medlemskommunerna komma överens om att det är kommunernas fullmäktige som utser ledamöterna.

En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet, och dessa organ väljs av samkommunens högsta organ, dvs. samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman. Organen ska enligt 58 § 3 mom. ges en sammansättning som svarar mot de politiska styrkeförhållandena i medlemskommunerna (se nedan).

Om sammansättning och val av *organ i landskapsförbunden* föreskrivs i 17 a § i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten.

Samtycke till förtroendeuppdrag

Till ett förtroendeuppdrag får väljas endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget (KomL 70 § 1 mom.). Innan en person blir vald till ett förtroendeuppdrag ska personen ge sitt samtycke. Kommunallagen har inga bestämmelser om utformningen av samtycket. Det är bäst att begära att alla samtycken ges skriftligt, för då kan ett givet samtycke vid behov styrkas.

Den som är föreslagen till ledamot i samkommunsstyrelsen kan ge till exempel följande samtycke: Jag ger mitt samtycke till att ta emot förtroendeuppdraget som ledamot i samkommunsstyrelsen i x samkommun. Datum och underskrift.

Valbarhet till organ i samkommuner

Bestämmelser om valbarhet till samkommunernas organ finns i 76 § i kommunallagen:

Valbar till ett organ i en samkommun är den som enligt 71 § är valbar till ett förtroendeuppdrag inom någon av samkommunens medlemskommuner. Valbara är dock inte personer som avses i 72 § 1 mom. 1 punkten eller personer som är anställda hos samkommunen.

Valbar till ledamot i något annat organ än ett organ som avses i 58 § 1 mom. är inte heller den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i en ledande och ansvarsfull uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i en affärsdrivande sammanslutning eller stiftelse, om det är fråga om en sådan sammanslutning som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i organet.

Till en direktions och en kommitté kan dock väljas också den som inte är valbar till andra organ i samkommunen eller vars hemkommun inte är medlemskommun i samkommunen.

Enligt 56 § 2 mom. i kommunallagen kan det i grundavtalet bestämmas att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna.

En allmän förutsättning för valbarhet till samkommunens organ är allmän *valbarhet* till förtroendeuppdrag i någon medlemskommun enligt 71 § (se cirkulär 11/2017). De särskilda begränsningarna av valbarheten till kommunens organ tillämpas inte på samkommunernas organ, utom 75 § som i tillämpliga delar tillämpas på samkommunens revisionsnämnd. Om begränsad valbarhet till samkommunens organ föreskrivs i 76 § i kommunallagen.

Valbarheten begränsas för det första för *statstjänstemän* som sköter tillsynsuppgifter som berör kommunförvaltningen direkt (KomL 72 § 1 mom. 1 punkten, om tillämpningen av bestämmelsen se cirkulär 11/2016).

För det andra gäller begränsningen *samkommunens hela personal*. Begränsningen gäller således inte enbart ledande tjänsteinnehavare, utan alla anställda hos samkommunen. Tjänstledighet eller arbetsledighet avbryter inte ett anställningsförhållande. Det betyder att en anställd inte blir valbar genom att ta tjänstledigt eller arbetsledigt från samkommunen.

Kommunalt anställdas valbarhet till förtroendeuppdrag i den egna kommunen är begränsad. Däremot kan också ledande tjänsteinnehavare i en medlemskommun väljas till organ inom samkommunen. Samarbetet kan ibland vara av en sådan karaktär att det snarare förutsätter sakkunskap hos tjänsteinnehavare än politiskt övervägande.

I samkommunens grundavtal kan det ändå bestämmas att samkommunsfullmäktige eller något annat organ i samkommunen endast får bestå av fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Detta krav får inte ställas på representanter till samkommunsstämman. Ledamöterna i det *högsta beslutande organet för ett landskapsförbund* ska med stöd av lagen vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Om lagen eller grundavtalet förutsätter att den som utses ska vara fullmäktigeledamot, är en ersättare inte valbar.

HFD 11.8.2015/2170: Enligt 82 § 4 mom. i kommunallagen (365/1995) kan det i grundavtalet överenskommas om att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Enligt § 12 i grundavtalet för samkommunen utser medlemskommunerna ledamöter och ersättare till samkommunens revisionsnämnd bland sina fullmäktigeledamöter. Därmed skulle § 12 tolkas så att ersättare i fullmäktige inte kunde utses till revisionsnämnden.

Begränsningen i 76 § 2 mom. i kommunallagen (2015), som gäller personer i ledande och ansvarsfull ställning i vissa affärsdrivande sammanslutningar, motsvarar det som föreskrivs om kommunstyrelsen och kommunens övriga organ i 73 § 1 mom. 4 punkten och 74 § 1 mom. 3 punkten. Till exempel verkställande direktören i ett aktiebolag som säljer hälsovårdstjänster kan sakna valbarhet till styrelsen i samkommunen för sjukvårdsdistriktet. För tolkningen av bestämmelsen redogörs i cirkulär 11/2017.

På samma sätt som i en kommun kan man också i en samkommun till en *direktion och en kommitté* välja också en sådan person (t.ex. en anställd hos samkommunen) som inte är valbar till andra organ i samkommunen eller vars hemkommun inte är medlemskommun i samkommunen. Valbarheten förutsätter endast att personen har fyllt 18 år när valet sker och att han eller hon inte har förklarats omyndig. Med omyndig avses en person som har förklarats omyndig med stöd av lagen om förmyndarverksamhet.

Politisk proportionalitet i organens sammansättning

De kommunala samarbetsorganisationerna har ansetts problematiska eftersom sammansättningen i de beslutande organen inte motsvarar de politiska styrkeförhållandena i kommunerna inom samarbetsområdet. Det beror på att samtliga kommuner väljer representanter från de största politiska grupperingarna till det högsta beslutande organet.

Enligt 58 § 3 mom. i kommunallagen ska samkommunens andra organ än de som avses i 1 mom. ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalet med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen.

I samkommunsstämmans och samkommunsfullmäktiges sammansättning behöver man inte beakta de politiska styrkeförhållanden i medlemskommunerna. Detsamma gäller samkommunens styrelse i samkommuner med endast ett organ. Det högsta organet i landskapsförbunden utgör däremot ett undantag (se närmare under rubriken Landskapsförbundens organ).

Grupper som är representerade i fullmäktige är de partier som varit representerade i valet. Dessutom beaktas också valmansföreningar och gemensamma listor som sådana "grupper" som avses i lagen under vissa förutsättningar när man lägger upp sammansättningen (se nedan).

Antalet platser för varje parti och annan grupp räknas ut enligt följande:

- De röster som en grupp fått i kommunalvalet i samkommunens olika medlemskommuner räknas samman. De grupper som inte fått representation i fullmäktige i någon kommun lämnas utanför räkningen. Om en grupp har fullmäktigeledamöter endast i en del av medlemskommunerna, räknas rösterna också för en sådan kommun där gruppen inte har någon fullmäktigeledamot. Valförbund är inte grupper och de upplöses när rösterna sammanräknas.
- Som jämförelsetal för varje grupp tas det antal röster som räknats på ovan nämnda sätt. Genom att dividera detta tal med två, tre, fyra osv. fås följande jämförelsetal för gruppen.
- I den ordning som jämförelsetalen anger får varje grupp så många platser som antalet ledamöter i organet förutsätter.

I en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt räknas gruppernas röster ihop inom hela samkommunens område, trots att det är fråga om en regional nämnd:

HFD 2012:72: Enligt grundavtalet för samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt var sjukvårdsdistriktets kommuner indelade i sjukvårdsområden. För verksamheten inom dessa sjukvårdsområden fanns enligt grundavtalet nämnder, som lydde under samkommunens styrelse och tillsattes av samkommunens fullmäktige. Enligt grundavtalet skulle nämnden för ett sjukvårdsområde under styrelsens ledning leda sjukvårdsområdets verksamhet, bereda sådana ärenden som rörde sjukvårdsområdet och som skulle behandlas av styrelsen och fullmäktige och se till att besluten om dem verkställdes samt svara för samarbetet med primärvården i områdets kommuner.

Ledamöterna, ersättarna, ordföranden och vice ordföranden i nämnden för ett sjukvårdsområde skulle väljas så, att nämnden fick en sammansättning som svarade mot den andel röster olika grupper som var representerade i medlemskommunernas fullmäktige hade fått inom hela samkommunens område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt kommunala vallagen och inte en sammansättning som svarade mot den andel röster som grupperna hade fått inom det sjukvårdsområde för vilket nämnden tillsattes.

Gemensamma listor

Svårigheter har uppstått kring s.k. obundna grupper som vid kommunalvalet varit uppställda på gemensamma listor, för det är svårt att avgöra när rösterna för grupper i olika kommuner ska räknas ihop. Följande avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen styr tolkningen:

HFD 17.6.1999/1648: Vid beaktande av föreningarna de obundna i Kouvola, Kuusankoski, Iitti och Kotka, deras centrala mål, ömsesidiga samarbetsavtal och i praktiken genomförda samarbete samt medlemskap i de obundnas nationella förening, bör dessa föreningar gemensamt betraktas som en sådan grupp som avses i 81 § 4 mom. i kommunallagen, vilken på basis av antalet röster i kommunalvalet har rätt att i enlighet med proportionalitetsprincipen i kommunala vallagen få en plats i landskapsstyrelsen, dvs. det antal som motsvarar deras jämförelsetal. HFD bibehöll länsrättens beslut. Omröstning 4-1.

HFD 17.6.1999/1649: Samkommunsfullmäktige hade utsett ledamöterna och ersättarna till nämnden för Hyvinge sjukvårdsområde. Länsrätten upphävde det beslut samkommunsfullmäktige fattat på den grund att de obundnas gemensamma lista (Puolueisiin sitoutumattomat) i Hyvinge i kommunalvalet inte hade räknats till samma grupp som Tusby obundnas (Tuusulan sitoutumattomat ry) gemensamma lista.

Enligt 81 § 4 mom. i kommunallagen ska nämnden ges en sammansättning som motsvarar den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalet med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt kommunala vallagen. Båda föreningarna är medlemmar i De Obundna i Nyland rf och deras stadgar har gjorts upp enligt samma mall. De obundnas gemensamma lista i Hyvinge i kommunalvalet kan jämföras med de obundnas gemensamma lista i Tusby så att dessa listor ska betraktas som en sådan grupp som avses i 81 § kommunallagen. Det beslut samkommunens fullmäktige hade fattat var lagstridigt. HFD bibehöll länsrättens beslut. Omröstning 4-1.

HFD 1.12.1994/5949: I kommunalvalet i Helsingfors hade Pääkaupunkiseudun sitoutumattomat ry en gemensam lista och i Esbo hade Obundna i Esbo rf en gemensam lista. När man beaktade den utredning om dessa föreningar som framgår av handlingarna och syftet med den bestämmelse som ska tillämpas för att ge organen en sammansättning i enlighet med de politiska styrkeförhållandena i kommunalvalet, ansågs de nämnda gemensamma listorna som en sådan grupp som avses i 122 § 4 mom. i kommunallagen från 1976. Omröstning 3-2.

HFD 9.8.2006/1880: Enligt KomL 86 a § ska de grupperingar som är representerade i det högsta beslutande organet för ett förbund på landskapsnivå ha röstandelar som svarar mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått vid kommunalvalen. Gruppen Tuusulan puolesta ry var inte medlem av De Obundna i Nyland rf eller De obundna i Finland rf. Beträffande sambanden mellan Tuusulan puolesta ry och föreningarna i de övriga kommunerna, exempelvis samarbete, gemensamma mål eller enhetliga stadgar för föreningarna i fråga, framfördes inte sådana omständigheter utifrån vilka den gemensamma listan Tuusulan puolesta och de övriga gemensamma listor som ändringssökanden avsåg kunde anses utgöra en sådan gruppering som avses i 86 a §.

För att man ska kunna räkna ihop rösterna för olika grupper som står utanför partierna förutsätts att grupperna har tillräckligt nära anknytning till varandra. Det räcker inte att det handlar om grupper utanför partierna. På de ovannämnda besluten har inverkat bland annat frågan om de föreningar som varit uppställda i valet har gemensamma mål, samarbetsavtal och enhetliga stadgar och hör till en regional eller riksomfattande förening för obundna.

Representation för ett politiskt parti

I rättspraxis har man också tagit ställning till vem som kan representera ett politiskt parti i en samarbetsorganisation mellan kommuner. I HFD 1991 A 46 ansåg man att en obunden representant inte kan väljas till representant för ett registrerat parti i ett organ som är underställt förbundsstyrelsen. Till denna del kan tolkningen dock anses ha ändrats, då högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande **7.9.1995 L 3457** med avvikelse från sin tidigare ståndpunkt ansåg att man ur kommunallagen eller någon annan lag inte kan härleda något sådant krav att man av den person som väljs till samkommunens organ kan förutsätta partimedlemskap. Till representant för en politisk grupp kan således väljas den person som gruppen föreslår, även om personen inte är medlem i den politiska gruppen i fråga. Personen får ändå inte vara medlem i ett annat parti, vilket framgår av följande avgörande:

HFD 29.2.2008/402: Enligt 81 § 4 mom. i kommunallagen ska bland annat samkommunsstyrelsen ges en sammansättning som motsvarar den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått vid kommunalvalet med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen. I det här fallet var det ostridigt att det på Finlands Socialdemokratiska Partis plats hade valts en medlem av Samlingspartiet. Samkommunsstyrelsens sammansättning motsvarade därför inte den relativa andel röster som de olika grupperna i medlemskommunernas fullmäktige fått, vilket förutsätts i KomL 81 § 4 mom. Samkommunsfullmäktiges beslut var lagstridigt. Det saknade betydelse att fullmäktiges beslut hade baserat sig på en enhällig överenskommelse mellan de politiska beslutsfattarna i de kommuner som bildade samkommunen.

Valförfarandet i en samkommun

När en samkommuns högsta organ utser förtroendevalda skapar det problem, eftersom ledamöterna i samkommunsstämman och samkommunsfullmäktige i allmänhet har olika antal röster. Dessutom ska man beakta de politiska styrkeförhållandena i medlemskommunerna och bestämmelsen om kvotering i jämställdhetslagen (se cirkulär 11/2017).

Man har löst problemet med olika antal röster så att den som deltagit i valet fått sitt antal röster antecknat på valsedeln. Då kan valhemligheten följaktligen inte tryggas när valet sker med slutna sedlar.

I kommunallagen finns en matematisk formel för uträkning av om det finns förutsättningar för proportionella val. När formeln tillämpas på samkommuner ska man beakta det olika antal röster som ledamöterna i det valförrättande organet har. Bestämmelsen kan inte tillämpas direkt om ledamöterna har olika antal röster. Det är dock möjligt att använda formeln om man i stället för antalet ledamöter använder det sammanlagda antalet röster som de närvarande ledamöterna har.

Enligt 4 a § 1 mom. i jämställdhetslagen ska kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera i organ för kommunal samverkan, om inte särskilda skäl talar för något annat. Bestämmelsen om kvotering tillämpas också på samkommunens högsta organ dit varje medlemskommun utser sina egna representanter. För att organens lagliga sammansättning ska kunna tryggas, ska medlemskommunerna i förväg förhandla om platserna i förtroendeorganen.

Landskapsfullmäktiges sammansättning

Ledamöterna i landskapsförbundets högsta beslutande organ ska vara ledamöter i medlemskommunernas fullmäktige. Röstandelarna för de grupperingar som är representerade i organet ska vid valet svara mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom landskapets område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen. Varje medlemskommun ska ha minst en representant i det högsta beslutande organet i ett landskapsförbund (17 a § i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten). Då endast fullmäktigeledamöter nämns i bestämmelsen är ersättarna i medlemskommunerna inte valbara.

Bestämmelsen innebär att politisk proportionalitet ska beaktas i sammansättningen i landskapsförbundets högsta organ, dvs. i praktiken i samkommunens fullmäktige (landskapsfullmäktige), vilket är en avvikelse från andra samkommuner. Grundavtalen för landskapsförbunden är uppgjorda så att landskapsfullmäktige väljs av kommunernas representanter på en stämma. Då är det också lättare att beakta kraven gällande sammansättningen, också kraven i jämställdhetslagen.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND



Hanna Tainio
vice verkställande direktör



Riitta Myllymäki
ledande jurist

