

## ARTIKLAR

Refereegranskad artikel

*Matti Muukkonen, förv.dr, jur.dr, docent, universitetslektor**Oskari Ropponen, fil.mag, doktorand**Sanna Rantahalvari, fil.mag, förv.kand.**Toni Malminen, jur.dr, jur.mag (Yale), universitetslektor***Den finska Sagraða Familia – varför tog det 150 år att bygga en regionförvaltning?****1 Inledning**

År 1923 uttryckte en kommitté under ledning av *Antti Tulenheimo* en förhoppning om att de högre kommungrupperna äntligen skulle inrättas, efter att frågan hade varit aktuell i 50 år.<sup>1</sup> Det dröjde dock ytterligare 100 år innan välfärdsområdena kunde ta över social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsväsendet.<sup>2</sup> I denna artikel undersöker vi varför försöken att skapa landskapsförvaltning före den nuvarande reformen har misslyckats.<sup>3</sup> Tillvägagångssättet är rättshistoriskt. Studiens källor är för ämnet relevanta originaldokument (t.ex. riksdags- och andra lagberedningsdokument, juridisk litteratur från olika perioder) samt forskningslitteratur.

Försöken att skapa en landskapsförvaltning kan indelas i följande perioder:

- de första försöken under svenskt och framför allt ryskt styre
- seriösa försök som gjordes under de första åren av självständighet

<sup>1</sup> Kommittébetänkande, Suunnitelma valtakunnan jakamisesta lääneihin ja maakuntiin (Från kommittén för uppgörande av förslag till självstyrelse för länen, lägre förvaltningsdomstolar samt nyreglering av den nuvarande länsindelningen och länsförvaltningen) 1923:13, s. 33/II (referenser till den finska versionen). Enligt betänkandet (ibid., s. 27/I) hade frågan varit föremål för överväganden sedan 1860-talet.

<sup>2</sup> Välfärdsområdena inrättades genom lagen om välfärdsområden (611/2021) den 1 juli 2021 (lag om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen, 616/2021, genomförandelagen, 1 § 1 mom. 1 punkten) och fick ansvaret för att ordna dessa uppgifter den 1 januari 2023 (genomförandelagen, 4 §). Reformen och ändringen av organiseringsansvaret påverkade inte Helsingfors stad, som fortfarande organiserar uppgifterna självständigt (lag om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland, 615/2021, 3–4 §).

<sup>3</sup> För att besvara denna forskningsfråga måste två underordnade frågor behandlas: 1) hur ser kontinuiteten ut i försöken att skapa landskapsförvaltning under de senaste 150 åren eller mindre; och 2) finns det gemensamma orsaker till dessa misslyckade försök eller bör varje misslyckat försök att skapa landskapsförvaltning ses som ett separat historiskt fenomen?

- en debatt som hölls i skuggan av utvecklingen av interkommunalt samarbete
- förvaltningsförsöket i Kajanaland som genomfördes efter den nya grundlagen, och
- 2000-talets komplexa social- och hälsovårdsreform.<sup>4</sup>

Syftet med studien är att besvara följande forskningsfråga: Varför har Finland inte lyckats skapa en bestående landskapssjälvstyrelse, trots att behovet har identifierats i över 150 år? Samtidigt undersöks alternativa modeller genom vilka lagstiftaren har försökt kringgå lösningarna för inrättandet av lokala självstyrelseorgan.

Studien är inte bara en rättshistorisk grundstudie, utan också ett bidrag till den aktuella rättsdebatten i Finland. I och med reformen av social- och hälsovårdssystemet (SOTE) har Finland övergått till en tredelad offentlig förvaltning. Reformen motiverades huvudsakligen med ekonomiska och hälsopolitiska skäl, medan en stor del av den juridiska debatten fokuserade på de konstitutionella problemen med de olika modellerna. Dessa perspektiv överskuggades nästan helt av en mer filosofisk debatt om de olika nivåernas relationer och inbördes roller. I Finland finns det ett behov av en principiell debatt om gränserna mellan det privata och det offentliga, om förhållandet mellan individen och staten samt om den kommunala självstyrelsens ställning i en tid då staten detaljreglerar många kommunala funktioner. En orsak till att sådana diskussioner förekommer så sparsamt är sannolikt den dåliga förståelsen av subsidiaritetsprincipen i Finland. Det är inte bara en princip i EU-rätten, utan en filosofi om fördelning av makt och ansvar samt om sambanden mellan samhällets olika enheter (individ, familj, lokalsamhälle, lokal nivå, stat), som har utvecklats i olika rättskulturer under tusentals

---

<sup>4</sup> Vår kronologiska indelning grundar sig på Paula Tiihonens avhandling från 1986, *Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen*. HM 51.2 §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella (Tammerfors universitet), om hur förslag om utökad självstyrelse har lagts fram både under svenskt (ca 1155–1809) och ryskt (1809–1917) styre och under självständigheten (1917–). Uppdelningen mellan före och efter självständigheten kan anses vara motiverad. Däremot kan självständighetsperioden enligt vår mening inte behandlas monolitiskt – särskilt inte när de senaste skapelseprojekten beaktas. Som också framgår av Tiihonens forskning (s. 125) föreslogs landskapsförvaltning å ena sidan i början av självständighetstiden, på 1920- och 1930-talen, och å andra sidan först årtionden senare, på 1960, 1970- och 1980-talen. Efter att Finlands nya grundlag (731/1999) trätt i kraft kan man också urskilja två separata, men nära sammanflätade perioder, som Tiihonen av naturliga skäl inte kunde behandla i sin studie som publicerades på 1980-talet. Det är fråga om Kajanalands landskapsförsök och projekten för att reformera socialvården, av vilka vi dock utesluter det senaste projektet, det som har genomförts. Förutom Tiihonens avhandling, se även Tapio Kähkönen, *Alueellisesta itsehallinnosta*. Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta (Tammerfors universitet, 2007). Tillgänglig på: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/76463/lisuri00070.pdf?sequence=1&isAllowed>. Enligt Matti Niemivuo (Uusi aluehallinto – hyvinvointialueesta maakuntaitsehallintoon? Kauppakamari 2022, s. 49) delas utvecklingen av Finlands regionala förvaltning in i fem faser, med början i 1600-talets länsförvaltning och avslutning med välfärdsområdenas grundande år 2022.

år.<sup>5</sup> Den finska regionförvaltningens besvärliga utveckling kan ses som en del av den finska rättskulturens statscentrering, för vilken det dock finns alternativa tankesätt i vår egen rättshistoria, vilket vi kommer att försöka visa i denna artikel.

## 2 Svårigheten att skapa en regionförvaltning

### 2.1. Den regionala förvaltningen överskuggas av den centrala förvaltningen

Sverige har en lång tradition av landskapsförvaltning. Från tidig medeltid och framåt var det svenska riket indelat i landskap, som bildades genom sammanslagning av släkter och stammar. Landskapen hade bland annat lagstiftande, dömande, administrativa och fiskala uppgifter samt uppgifter i samband med valet av kung och kronans ämbetsmän. Dessa uppgifter utfördes främst av landstingen som leddes av lagmän. Det provinsiella självstyret var som starkast under 1200-talet, då landstingen och lagmännen hade etablerat sin status och sina förfaranden.<sup>6</sup>

På 1600-talet började den växande centralmakten urholka den lokala förvaltningens roll. Under Gustav II Adolfs regeringstid genomgick Sverige en dramatisk förändring där en stark centralmakt, med stöd av den lokala adeln, ersatte den lokala elitens makt. I dag talar vi om en juridisk revolution där centralmakt och lagstadgad rätt i stor utsträckning ersatte konkurrerande rättskällor och lokal jurisdiktion efter reformationen, och särskilt under 1600-talet. Det var en allians mellan kyrkan och kronan som ledde till att den svenska staten centraliserades och moderniserades på ett för Europa ovanligt tidigt stadium.<sup>7</sup> Adeln engagerade sig i omvandlingsprojektet genom att bevilja adelstitlar och förläningar i utbyte mot stöd.<sup>8</sup> Landskapens roll försvagades, särskilt när det gällde den lagstiftande makten.<sup>9</sup> Förändringarna bidrog till uppkomsten av den tidiga rättspositivismen, som kan betraktas som ett särdrag i

---

<sup>5</sup> Matti Muukkonen – Toni Malminen, Subsidiariteettiperiaate taustansa valossa – voisiko se vihdoin olla hyödyllinen myös Suomen oikeudessa? *Oikeus* 2/2023, s. 83–102. Tillgänglig på: <https://www.edilex.fi/oikeus/1001060001.pdf> (€). Tidigare har debatten om subsidiaritetsprincipen i Finland förts av Aimo Ryyänen ur ett kommunalrättsligt perspektiv (*Subsidiariteettiperiaate: Uuden kunnan aseman perusta*. United Press 2015) och Juha-Pekka Rentto ur ett huvudsakligen katolskt perspektiv (*Toissijainen valtio. Kirjoituksia kansalaisvastuun ensisijaisuudesta subsidiariteettiperiaatteen mukaisessa valtioajattelussa*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 1995 ja *Esvallan rajat: Subsidiariteettiperiaatteesta julkisen toimivallan alaa määrittävänä poliittisena periaatteena*. *Lakimies* 5/1995, s. 717–741).

<sup>6</sup> Tiihonen 1986, s. 62–68.

<sup>7</sup> Heikki Pihlajamäki, *Scandinavian Law in the Early Modern Period*, i verket Heikki Pihlajamäki – Markus D. Dubber – Mark Godfrey (eds), *The Oxford Handbook of European Legal History*. Oxford University Press 2018, s. 806–829, 819–826.

<sup>8</sup> Mirikka Lappalainen, *Pohjolan leijona*. Siltala 2014, s. 196.

<sup>9</sup> Tiihonen 1986, s. 73–74.

nordisk rätt.<sup>10</sup> Även om det finska territoriet var en del av Sverige ger de system som fanns eller fanns på plats i Finland en något mer motsägelsefull bild.<sup>11</sup>

Den finska landskapsförvaltningen fick sitt definitiva slut 1809, då Sveriges sju östra län blev införlivade med det ryska riket. Centraliseringen av makten stärktes och den högsta makten i landet utövades av en generalguvernör, som hade kejsarens fullmakt. Antalet tjänstemän inom centralförvaltningen ökade dramatiskt under 1800-talet.<sup>12</sup> Övergången från det svenska självstyret till det ryska skedde främst genom sockenstämmor och enstaka länsstämmor.<sup>13</sup> Det gjordes dock inga allvarliga försök att etablera landskapssjälvstyrelse under den autonoma periodens första del.

Under 1860- och 1870-talen insåg centralförvaltningen att det fanns ett behov av att reformera den lokala förvaltningen. Kort efter inrättandet av kommunalförvaltningen (1865) inlämnades en petition till riksdagen 1872 med förslag om att skapa landskapssjälvstyrelse.<sup>14</sup> Förslaget gick inte vidare, men vid lantdagen 1877–1878 uppmanades kejsaren genom ett beslut av lantdagen att överväga en plan för att organisera årliga landsmöten, där företrädare för städer och landsbygdkommuner skulle samlas för att ge yttranden om den allmänna ekonomin, den allmänna ordningen, utbildningen, centralaffärerna och fattig- och hälsovården i länet.<sup>15</sup> Förslaget kompletterades vid ett par tillfällen mot slutet av seklet. I det reviderade kommittébetänkandet från 1883 kunde länen ha delats in i två eller flera självstyrande förvaltningsområden.<sup>16</sup> I stället fastställde 1897 års lantdag grundstrukturen med häradar, som också tilldelades uppgifter som senare överfördes till staten, till exempel vägunderhåll, förvaltning av domstolar och fängelser samt transport av fångar.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> Om svensk prepositivism, se Heikki Pihlajamäki, *Legalism Before the Legality Principle? Royal Statutes and Early Modern Swedish Criminal Law*, i verket Georges Martyn – Anthony Musson – Heikki Pihlajamäki (eds), *From the Judge's Arbitrium to the Legality Principle: Legislation as a Source of Law in Criminal Trial*, Duncker & Humblot 2013, s. 169–188. Om bakgrunden till den finska legalismen, se Lars Björne, *Suomalainen legalismi – tarua vai totta? Lakimies 1/2012*, s. 146–152, 146. Tillgänglig på: <https://www.edilex.fi/lakimies/86230010.pdf> (€).

<sup>11</sup> Se Tiihonen 1986, s. 95. Se även KB 1923:13, s. 111–118.

<sup>12</sup> Päiviö Tommila, *Suomen autonomian synty 1808–1809*. Helsingfors 2008, s. 138–166.

<sup>13</sup> Det fanns naturligtvis vissa undantag, till exempel i Uleåborg fanns det förmodligen landsting 1866–1867. Tiihonen 1986, s. 113.

<sup>14</sup> Se KB 1923:13, s. 27 och t.ex. Reino Kuuskoski, *Kysymys korkeammanasteisesta itsehallinnosta Suomessa*. Maalaiskunta 1955, s. 896–902, s. 899. Se även Erkki Mennola, *Miksi maakuntaitsehallintoa ei ole syntynyt*. Suomen kunnat 1/1984, s. 696–699 och Tiihonen 1986, s. 17–23.

<sup>15</sup> KB 1923:13, s. 27.

<sup>16</sup> Detta skulle ha krävt ett förslag från det länspecifika självstyrelseorganet och regeringens godkännande. Se KB 1923:13, s. 28.

<sup>17</sup> Kuuskoski 1955, s. 899.

Reformarbetet avstannade under 1900-talet i och med den första (1899–1905) och den andra (1908–1917) förryskningsperioden<sup>18</sup>. Däremellan hann lagrådet<sup>19</sup> göra en allmän översyn 1911 som förberedelse för demokratiseringen av länen. Detta resulterade dock inte i något nytt lagförslag före självständigheten.<sup>20</sup> Frågan om landskapsförvaltning kom nästa gång upp till diskussion i samband med självständighetstankarna 1917, då riksdagen bad regeringen att utarbeta ett förslag till självstyrelse för länen, till lägre förvaltningsdomstolar och till omorganisation av de dåvarande länen och deras förvaltning. På basis av denna begäran anförtrorde riksförståndaren<sup>21</sup> beredningen till statsrådet, varefter den socialistiska regeringen<sup>22</sup> i slutet av 1918 skrev till regeringen och bad den att utarbeta och lägga fram ett förslag till lag om kommunala sammanslutningar av högre ordning.<sup>23</sup>

I det autonoma Finland identifierades behovet av en landskapsförvaltning i samband med kommunreformen. Vår lagstiftning har redan från början ålagt kommunerna uppgifter som skulle kräva ett bredare befolkningsunderlag. Reformprocessen kan dock sägas ha stannat upp i en utmanande politisk kontext, där lagstiftningsarbetet ofta var fragmenterat och knutet till det rådande politiska klimatet och till händelser som förryskning och världskrig. Tillräcklig politisk styrka för att genomföra komplexa reformer uppstod inte under dessa omständigheter.

---

<sup>18</sup> I forskningslitteraturen har förtrycksperioden länge använts som en synonym till förryskningsperioden. Med den första förtrycksperioden avses tiden från den ryske kejsaren Nikolaj II:s manifest i februari 1899 till 1905, då Ryssland försökte befästa sitt grepp om Finland. Under förtrycksperioden avskaffades finländarnas autonoma friheter. Under den andra förtrycksperioden (1908–1917) återinfördes och till och med intensifierades de förryskningsåtgärder som hade avbrutits 1905. Jouko Vahtola, Suomen historia jääkaudesta Euroopan unioniin. Otava 2003, s. 271–275 och 279–281.

<sup>19</sup> Lagberedningskommittén var ett permanent regeringsorgan som inrättades 1884 under senaten och som ansvarade för att utarbeta lagar och förordningar. Se t.ex. Antti Kivivuori – Leena Vettenranta, Lainvalmistelun historiaa: lainvalmistelukunnan ja oikeusministeriön lainvalmisteluosaston vaiheita 1884–1984. Justitieministeriet 1984.

<sup>20</sup> KB 1923:13, s. 28.

<sup>21</sup> Med ”riksförståndare” avses i detta sammanhang Finlands interimistiska statschef 1918–1919, innan den första presidenten valdes. Fram till den 12 december 1918 fungerade Pehr Evind Svinhufvud och därefter Carl Gustaf Emil Mannerheim som statschef. Se Osmo Jussila – Seppo Hentilä – Jukka Nevakivi, Suomen poliittinen historia 1809–2009. WSOY 2009, s. 122–123 och 126.

<sup>22</sup> En socialistisk regering är en regering där de ledande posterna innehas av partier som definieras som socialistiska eller kommunistiska. År 1918 var dessa partier Finlands socialdemokratiska parti (SDP), som vann en stor valseger i riksdagsvalet i mars 1919, och Finlands kommunistiska parti, som grundades i Moskva, men vars stöd i Finland fortfarande var begränsat 1918 och 1919. Vahtola 2003, s. 297.

<sup>23</sup> KB 1923:13, s. 28.

## 2.2 Nya försök under de första åren av självständighet

Efter inbördeskriget och tvisten om statsskicket<sup>24</sup> antog Finlands riksdag i juni 1919 Finlands regeringsform (94/1919). Möjligheten till landskapsförvaltning slogs fast också i det självständiga Finlands statsskick genom 51 § 2 mom. i regeringsformen enligt vilket ”varje förvaltning skall grunda sig på medborgarnas självstyrelse enligt vad som stadgas i särskilda lagar”. Lagen föreskriver också hur och i vilken utsträckning medborgarnas självstyre ska anpassas till förvaltningsområden som är större än kommuner. Vid fastställandet av gränserna för sådana områden ska bestämmelserna i 50 § 3 mom. tillämpas.<sup>25</sup>

Det arbete som möjliggjordes av regeringsformen inleddes snabbt. Bara två dagar efter antagandet av regeringsformen beslöt statsrådet att tillsätta en kommitté med Tulenheimo som ordförande för att utarbeta ”förslag till självstyre för länen, till lägre förvaltningsdomstolar och till omorganisation av de befintliga länen och deras förvaltning”.<sup>26</sup> I kommitténs förslag från 1923 föreslogs inrättandet av högre självstyrande kommuner, så kallade landskap, som inom lagens gränser skulle ansvara för ”frågor av allmänt intresse”, förutsatt att de inte föll inom någon annan offentlig myndighets ansvarsområde. Kommunerna skulle vara skyldiga att följa beslutet i frågor som faller inom landskapets kompetensområde, men i övrigt skulle det inte finnas någon begränsning av kommunernas självstyre. Det föreslogs också att det skulle inrättas ting för beslutsfattande på landskapsnivå, de s.k. landstingen.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> I den självständighetsförklaring som antogs av riksdagen den 6 december 1917 definierades Finlands statsskick som en republik. Inbördeskriget mellan de röda och de vita som pågick från slutet av januari 1918 till maj 1918, skrämde dock de borgerliga partierna som började stöda monarkin. I oktober 1918 valde slutligen en knapp majoritet i riksdagen den tyske prinsen Friedrich Karl av Hessen till kung av Finland. Centralmakternas nederlag i första världskriget och kejsarens efterföljande impopularitet i hela Europa ledde dock till att Friedrich Karl avsåg sig tronen. Som en följd av detta avgick även den monarkistvänliga senaten och Pehr Evind Svinhufvud, som hade varit guvernör. Carl Gustaf Emil Mannerheim valdes till ny riksföreståndare. Vahtola 2003, s. 296. Se även Jussila – Hentilä – Nevakivi 2009, s. 122–126.

<sup>25</sup> Formuleringen var densamma som i betänkandet av 1917 års grundlagskommitté (KB 1917:7, s. 35–36), även om det i kommitténs motivering uttryckligen hänvisades till möjligheten att införa självstyrelse för medborgarna även på områden som var större än kommuner. Olli Mäenpää (Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaitteiden kunnan hallinnon perustana. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981, s. 21) har påpekat att regleringen av självstyrelsen formellt infördes i grundlagen särskilt i regeringsformen, och t.ex. inte ingick i Weissenbergkommitténs förslag till kodifiering av avskaffningslagen (Förslag till regeringsform för storfurstendömet Finland och till ständsprivilegier i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiiistadganden uppgjorda af en för ändamålet tillsatt komité, KB 1887:9). När det gäller definitionen av kommunal självstyrelse hänvisar Mäenpää däremot till utkastet till grundlag för Mechelins senat (1905–1908) (1906), närmare bestämt till 41 § 2 mom. i utkastet. Enligt Matti Niemivuo (Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991, s. 47) innebar införandet av RF 51.2 § ingen förändring av kommunernas självstyre. Se också Görän von Bonsdorff, Självstyrelsetanken i Finlandssvensk politik åren 1917–1923. Söderström 1950, s. 62–63.

<sup>26</sup> KB 1923:13, s. 1.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 35/II.

Förslaget innebär att landskapen skulle åläggas ett ganska omfattande ansvar. Dessa 23 uppgifter skulle ha omfattat en rad uppgifter som rörde utbildning, hälsovård, ekonomi och rentav naturskydd, liksom uppgifter som syftade till att utveckla ekonomin, förbättra de fattigas situation och upprätthålla allmän ordning. Vissa av dessa uppgifter ärvdes från den primärkommunen, medan andra var läns- och kommunstyrelsernas ansvar, som nu överfördes från statsförvaltningen till ett demokratiskt valt organ.<sup>28</sup> Att döma av hur de formulerades skulle dessa uppgifter särskilt tilldelas det högsta beslutande organet i landskapet, landstinget.<sup>29</sup>

Enligt Niemivuo mötte Tulenheimo-kommitténs arbete motstånd, särskilt på grund av kostnader, och kommunalt samarbete betraktades som ett alternativ till landskapssjälvstyrelse. På grund av kritiken gav statsrådet lagberedningen i uppdrag att utarbeta ett lagförslag om landskapssjälvstyrelse. På basis av kommitténs betänkande utarbetades två förslag av lagberedningen.<sup>30</sup> Det senare, K. J. Ståhlbergs förslag från 1930, baserade sig på en indelning i landskap i stället för i län och härad. Enligt detta förslag skulle Finland ha varit indelat i 13 län och 25 landskap, där länen skulle ha innehållit 1–3 landskap. Dessutom skulle de 7 största städerna ha uteslutits.<sup>31</sup> Landskapen skulle ha ansvarat för landskapets gemensamma ekonomiska och organisatoriska angelägenheter<sup>32</sup> samt, enligt 13 § i lagförslaget, för sammanlagt 23 andra uppgifter inom social- och hälsovård, utbildning, boende, sysselsättning och näringsliv.<sup>33</sup> Omfattningen av uppgifterna skulle ha varit densamma som för kommunerna, men landskapet skulle ha haft den primära behörigheten. På de områden som lagen uttryckligen tillskrev kommunerna (t.ex. fattigvård och folkskolor) skulle landskapen dock inte ha kunnat ingripa.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Tulenheimos kommitténs förslag gick inte ut på att avskaffa länen eller häraderna som sådana, utan att skapa en ny förvaltningsnivå.

<sup>29</sup> KB 1923:13, 38/II–39. De uppgifter som föreslogs för landstinget var i stort sett desamma som för primärkommunerna.

<sup>30</sup> Kuuskoski 1955, s. 900.

<sup>31</sup> Ibid. Frågan om städernas roll hade redan tagits upp i Tulenheimo-kommitténs betänkande. Trots att bestämmelserna om landskapens uppgifter hade avsett både landskommuner och städer, var det inte meningen att alla städer skulle ingå i landskapen; se KB 1920:24 av den kommitté som tillsatts för att utarbeta ett förslag till självstyrelse för landskapen, underrätterna och omorganisation av de nuvarande landskapen och deras förvaltning, s. 3 och 10–27, och KB 1923:13, s. 148 ff.

<sup>32</sup> I 1865 och 1873 års kommunalförordningar och 1917 års kommunallagar krävdes att kommunens angelägenheter kunde betecknas som allmänna eller ekonomiska angelägenheter. Till dessa hörde upprätthållande av ordning och säkerhet samt skötseln av kommunens egen ekonomi. Orden användes emellertid också i en mycket vidare bemärkelse för att täcka alla andra angelägenheter som var av gemensamt intresse för kommunen och som staten inte hade undantagit från kommunens uppgifter, se K.J. Ståhlberg, *Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta*. Otava 1926, s. 52–53. Se även Arno Hannus – Pekka Hallberg, *Kunnallisoikeuden pääpiirteet*. WSOY 1991, s. 45.

<sup>33</sup> Se lagberedningens betänkande 1930:1, s. 28–29.

<sup>34</sup> Kuuskoski 1955, s. 900.

I Ståhlbergs förslag betonades idén om landskapen som en ”utvidgning av den lokala förvaltningen”.<sup>35</sup> När det gäller den kommunala självstyrelsen skriver Ståhlberg: ”Kunnallisen itsehallinnon muodostavat Suomessa ainoastaan alkeiskunnat, kaupungit ja maalaiskunnat sekä eri kuntana olevat kauppalat, kun ei vielä ole saatu aikaan laajempia, ylemmänasteisia kunnallisyhdyskuntia, joihin kuhunkin aina olisi yhdistetty useampia varsinaisia kuntia”.<sup>36</sup> Till Ståhlbergs samtida hörde också Rafael Erich, som hävdade att landskapen vid självständighetens början skulle ha haft ett naturligt samband med kommunerna, även om landskapen inte skulle ha kunnat träda in i kommunernas kompetensområde, och att representanterna i landstingen skulle ha kommit från kommunerna. Deras uppgifter skulle ha varit desamma som kommunernas.<sup>37</sup>

I Ståhlbergs förslag var landskapen således självständiga aktörer som utövade en bred allmän kompetens.<sup>38</sup> Enligt *Reino Kuuskonen* skulle den autonomi som Ståhlberg tänkte sig ha varit ”utomordentligt bred och självständig”. Enligt Kuuskoskis bedömning misslyckades projektet på grund av lågkonjunkturen och en förändrad politisk situation där ”krafter kom till makten i vårt land för vilka varje form av reform var främmande och motbjudande”.<sup>39</sup> I ekonomiskt svåra tider minskade den kommunala självstyrelsen i takt med att staten ökade sin kontroll över kommuner som hamnat i ekonomiska svårigheter under 1930-talet.<sup>40</sup> Dessutom präglades politiken under 1930-talet av rädsla för kommunismen och stark misstänksamhet mellan olika politiska grupperingar. Det är därför möjligt att landskapssjälvstyrelsen inte utvecklades, eftersom de växande högerextrema strömningarna var kritiska till demokratiska processer i allmänhet.<sup>41</sup> Även om de tidiga försöken till självstyrelse var betydligt mer konkreta ledde inte ”självstyrelse av högre ordning” till att landskapssjälvstyrelse infördes.

<sup>35</sup> I 1928 års upplaga av sin bok *Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa* (Otava 1928, s. 34–35) hänvisar Ståhlberg fortfarande till ”kommunalförbund av högre ordning” när han talar om projekt som inletts 1917.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 254.

<sup>37</sup> Rafael Erich, *Suomen Valtio-oikeus, II osa. Tietosanakirja* oy 1925, s. 356–357. Det är också anmärkningsvärt att Erich (s. 367) också definierar Åland som ett ”kvalificerat högre landskap”. Åland har varit ett specialfall i Finland. Landskapet fick självstyrelse i början av 1920-talet med stöd av Nationernas förbunds råd genom att anta en lag med vissa bestämmelser om landskapet Ålands befolkning (189/1922).

<sup>38</sup> Se även K.J. Ståhlberg, *Ylemmänasteisen itsehallinnon tehtävästä Suomessa*. *Lakimies* 1930, s. 182–185, där han försvarade införandet av självstyrelse av högre ordning.

<sup>39</sup> Kuuskoski 1965, s. 145–146.

<sup>40</sup> Se RP angående skärpt tillsyn över kommuns förvaltning 114/1941, s. 1. Lagen om extra granskning av kommunernas ekonomi (179/1933) stiftades ursprungligen för en begränsad tid, men förlängdes två gånger, första gången år 1936 och andra gången år 1938.

<sup>41</sup> På den finska yttersta högerkanten, till exempel Silvennoinen, Oula – Tikka, Marko – Roselius, Aapo, *Suomalaiset fasistit, mustan sarastuksen airuet*. WSOY 2016, s. 19–20.

### 2.3. Kommunalförbund tränger undan landskap

Under de första decennierna av självständigheten var knapphetstiden och den politiska opinionen inte gynnsam för landskaps självstyrelse. Mot 1930-talet kan man se att *systemet med kommunalförbund* ersatte självstyrelsen av högre ordning.<sup>42</sup> Kommunalförbund möjliggjordes 1932 genom ändringar av bestämmelserna i de dåvarande kommunallagarna (kommunallag för landskommunerna, förordning nr 108/1917, kommunallag för städerna 108/1917) om gemensamma åtgärder. År 1993 ersattes kommunalförbundet av ett system med *samkommuner* (lag om ändring av kommunallagen, 979/1992).<sup>43</sup>

I den juridiska litteraturen finns det olika uppfattningar om kommunalförbundens inverkan på landskapsförvaltningen. Exempelvis Tiihonen har ansett att landskapsförvaltningen har blivit överflödig, särskilt på grund av sjukhusförvaltningens betydelse.<sup>44</sup> Däremot ansåg både *Toivo Holopainen* och *Veli Merikoski* att kommunalförbundssystemet hade ersatt självstyrelsen av högre ordning.<sup>45</sup> Kuuskoski och Hannus delade däremot inte denna uppfattning, utan hävdade att en högre nivå av självstyrelse ännu inte hade uppstått på 1970-talet.<sup>46</sup> Enligt *Paavo Kastari* var kommunalförbunden ett slags embryo eller substitut för en enhetlig och folklig högre nivå av självstyrelse. Samtidigt pekade han på deras största brister, såsom avsaknaden av beskattningsrätt och direktval till förvaltningsorganen.<sup>47</sup>

Kommunalförbunden gjorde det möjligt för landsbygds- och stadskommuner att samarbeta med varandra eller över gränserna.<sup>48</sup> Detta samarbete möjliggjorde

<sup>42</sup> Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. Talentum 2009, s. 5.

<sup>43</sup> Se RP 70/1992 rd lagar om ändring av kommunallagen och lagen om kommunindelning, s. I/II och 9/II–12/II.

<sup>44</sup> Tiihonen 1986, s. 217.

<sup>45</sup> Se Toivo Holopainen, Kunnan asema valtiossa: oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1969, s. 343–344 och Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. WSOY 1970, s. 188 och s. 212–214. Se också Niemivuo 2022, s. 63–64 och Matti Niemivuo, Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Juridica 1979, s. 26–31.

<sup>46</sup> Reino Kuuskoski – Arno Hannus, Kunnallislaki. WSOY 1969, s. 25. Även Olavi Rytkölä (Kuntain yhteistoiminta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1952, s. 17) hade varit av samma åsikt några årtionden tidigare.

<sup>47</sup> Paavo Kastari, Suomen valtiosäntö. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1977, s. 240–241. Kuuskoski (1955, s. 901) betraktade också kommunalförbund som en ersättning för självstyrelse av högre ordning. Enligt honom (ibid., s. 902) skulle den senare dock vara enklare, mer centraliserad och kanske billigare, samtidigt som uppgifterna skulle vara allmänna och därmed göra det möjligt att svara på frågor när de uppstod. Om kommunalförbund, se även lagberedningens betänkande 1930:24, Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislakien niiden säännösten muuttamisesta, jotka koskevat kuntain yhteistoimintaa, s. 1–2.

<sup>48</sup> Se även RP 3/1931 rd angående ändring av kommunallagarnas bestämmelser om samarbete mellan kommuner.

ett mer flexibelt arbetssätt, särskilt i frågor om social- och hälsovården uttryckt i moderna termer,<sup>49</sup> även om det fortfarande fanns en viss stelhet.<sup>50</sup> Bildandet av kommunalförbunden var den utlösande faktorn för en lagstiftningsreform inom social- och hälsovårdssektorn.<sup>51</sup> I takt med att samarbetet inom en sektor av den lokala förvaltningen intensifierades, insåg man återigen behovet av en högre nivå av lokal självstyrelse.<sup>52</sup> En kommitté tillsattes återigen för att tillgodose detta behov, men dess huvudfokus låg fortfarande på utvecklingen av hälsovårdsstrukturer.<sup>53</sup>

På 1940-talet ersattes den tidiga självständighetstidens kommunallagar av en gemensam kommunallag (642/1948),<sup>54</sup> som inte innebar några förändringar i systemet med kommunalförbund. Eftersom självstyrelsen av högre ordning inte hade genomförts vid den tidpunkten, måste denna ”konsolideringslag” också innehålla bestämmelser om gemensam drift av kommuner, även om de skulle ha varit bättre lämpade för separat lagstiftning om självstyrelse av högre ordning.<sup>55</sup> Frågan togs inte upp igen förrän i kommittébetänkandena i början av 1970-talet, där det bl.a. hävdades att en modell med kommunalförbund skulle ”undvika en del av de nackdelar som man befarade i debatten om införandet av landskaps självstyrelse”.<sup>56</sup>

Dessa nackdelar undveks när 1976 års kommunallag (953/1976) antogs och något behov av förändringar i kommunernas samarbetsformer kunde inte konstateras. I detaljmotiveringen till 103 § i kommunallagen påpekades visserligen att ”[e]n form av offentligt samarbete, som vore enklare än kommunalförbund och som ibland har efterlysts, förefaller inte möjligt att skapa, och detta kan inte heller anses nödvändigt, med beaktande av de möjligheter som på avtal grundade arrangemang erbjuder.”<sup>57</sup> Det kan noteras att under perioden från 1930-talet till 1970-talet ansågs kommunalförbundsmodellen vara ett fullgott sätt att underlätta samarbetet mellan kommuner. Även under denna period tycks den politiska inriktningen till stor del ha styrts av andra faktorer än behovet av att skapa en landskapsförvaltning. I krigets omedelbara

---

<sup>49</sup> Se lagberedningens betänkande 1930:24, s. 3/I.

<sup>50</sup> *Ibid.*, s. 3–4 och RP 3/1931 rd, s. 2/I.

<sup>51</sup> Se t.ex. RP 12/1943 rd lag om centralsjukhus, RP 173/1947 rd om tuberkuloslag, RP 45/1954 rd lag om sjukhus och RP 62/1967 rd om lagen om ändring av lagen om byggande av centralsjukhus.

<sup>52</sup> RP 95/1960 rd, s. 1/I–II till lag om ändring av kommunallagen.

<sup>53</sup> Se KB 1960:4 Kuntien yhteistoimintakomitean osamietintö: kuntien yhteistoiminnan ja erityisesti kuntainliittöjärjestelmän kehittäminen och KB 1963:1 Kuntien yhteistoimintakomitean II osamietintö. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen.

<sup>54</sup> I 1948 års kommunallag sammanfördes de tidigare separata bestämmelserna för landsbygdskommuner och städer till en enda lag.

<sup>55</sup> RP 125/1947 rd angående kodifikation av kommunallagstingen, s. 3/I.

<sup>56</sup> KB 1970:A 6, s. 9–19.

<sup>57</sup> RP 140/1975 II rd, kommunallagen och lagar som har samband med den, s. 11/I.

efterdyningar torde reparationen av krigsskadorna samt krigsskadeståndet ha stått högst på dagordningen. Under 1960- och 1970-talen dominerades det politiska klimatet däremot av utrikespolitiken och i inrikespolitiken av enfrågerörelser, socialradikalism och deras krav på förändringar av bl.a. kriminalpolitiken och andra sociala problem.<sup>58</sup> Att skapa en landskapsförvaltning ansågs kanske inte vara särskilt viktigt i det läget, och inte ens i det skedet fanns det tillräckligt med politisk drivkraft bakom.

#### 2.4. Strävan efter länsdemokratisering och regional förvaltning

Under 1900-talet utvecklades inte kommunalförbundsmodellen till landskapssjälvstyrelse. År 1972 började statsrådet undersöka möjligheten att reformera det allmänna systemet för förvaltning på mellannivå<sup>59</sup>. Detta omfattade frågor som regional indelning, fördelning av uppgifter och befogenheter, finansiering och demokrati.<sup>60</sup> Medan tidigare kommittéer i allmänhet hade förlitat sig starkt på enbart landskapsförvaltning, identifierade kommittén för förvaltning på mellannivå flera reformalternativ: (1) en modell med en union mellan län och kommunalförbund, (2) en modell med självstyrelse för län och landskap, (3) en kombinerad modell för förvaltning på mellannivå och (4) en modell med länsförvaltning.<sup>61</sup>

I slutändan förlitade sig kommittén på länsförvaltningsmodellen. De dåvarande länsstyrelserna föreslogs ersättas av en länsförvaltningsmyndighet, kompletterad med separata statliga distriktsförvaltningsmyndigheter och vissa större kommunalförbund.<sup>62</sup> I varje län föreslogs ett länsfullmäktige, som skulle väljas genom direkta, proportionella och hemliga val och som skulle väljas i samband med kommunalvalet.<sup>63</sup> Detta förslag ledde dock inte till att en ny landskapsförvaltning bildades, utan förslaget medförde i stället kompletterande utredning och förberedande arbete.<sup>64</sup>

Den kompletterande beredningen resulterade i den nya länsindelningenslagen (633/1986).<sup>65</sup> Samtidigt tillsattes dock en ny kommitté, länsstyrelsekommittén, vars

<sup>58</sup> Om det finska rättslivet efter andra världskriget, se Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998 VIII-183, i verket Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Helsingfors 1998, s. 88–126.

<sup>59</sup> Se Niemivuo 2022, s. 79–84.

<sup>60</sup> Se KB 1974:98 Väliportaanhallintokomitean mietintö, s. 3–4.

<sup>61</sup> Ibid., s. 194–203.

<sup>62</sup> Ibid., s. 269.

<sup>63</sup> Ibid., s. 274.

<sup>64</sup> KB 1983:57 Väliportaanhallintokomitea II:n 2. mietintö. Valtion piirihallinnon sovittaminen lääninhallintoon ja lääninhallinnon organisaation uudistaminen, s. 10. Se även KB 1982:71 Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen valtioon keskushallinnolta väliportaan- ja paikallishallinnolle sekä kunnille.

<sup>65</sup> Se RP 19/1986 rd om lag om länsindelning.

arbete resulterade i ett förslag till länsstyrelselag (1233/1987).<sup>66</sup> Den innehöll bestämmelser om bl.a. länets allmänna uppgifter (2 kap.) och länsstyrelsens ställning (1 kap.). En mer omfattande reform av länsförvaltningen genomfördes först i samband med 1997 års reform av lagstiftningen om statens regionala förvaltning, som också omfattade en ny länsstyrelselag (22/1997) genom vilken både lagen om länsindelningen och 1987 års länsstyrelselag upphävdes. Självstyrelse i länen existerade inte vid tidpunkten för någon av dessa reformer. Slutligen avskaffades länen i början av år 2010 genom 2 § i lagen om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform (903/2009).<sup>67</sup>

Parallellt med utvecklingen av länen växte emellertid en annan trend fram: regional förvaltning. Dess utveckling var en del av planerna för utvecklingen av mellannivåstyrelse under årtiondena efter andra världskriget. I ett första skede innebar detta inrättandet av *regionplaneförbund* enligt 20 § 1 mom. i byggnadslagen (370/1958) från början av 1959.<sup>68</sup> Därefter kunde dessa uppgifter också överföras till andra lokala myndigheter (lag om ändring av kommunallagen 25/1990 respektive byggnadslagen 26/1990).<sup>69</sup> Genom lagen om regional utveckling (1135/1993) sammanslogs slutligen landskapsförbunden med regionplaneförbunden, som tidigare hade ansvarat för den frivilliga utvecklingsplaneringen på regional nivå, till en ny typ av kommunalförbund, *förbund på landskapsnivå* (2 § 2 mom. i lagen om regional utveckling).<sup>70</sup>

För huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda) hade man redan på 1970-talet inrättat en delegation för samarbete i huvudstadsregionen för att sköta de uppgifter för vilka man sedan mitten av 1960-talet hade utrett möjligheten att inrätta en regional förvaltning. I det första utkastet till betänkande från kommittén för organisering av kommunalt samarbete 1967 hade man föreslagit att ett lagstadgat kommunalförbund skulle inrättas för detta ändamål, men i slutbetänkandet föreslogs en ”subregional förvaltning av högre ordning”.<sup>71</sup> Denna skulle särskilt ha ansvarat för stadsplanering, bostäder, bostadsförmedling, nödvändig stadsservice samt förvärv av öppna platser och rekreationsområden. År 1970 inrättade kommunerna en frivillig samarbetsdelegation, som blev obligatorisk genom lagen om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (978/1973). Även om dess uppgifter fortfarande var begränsade till utredning, forskning, planering och beredning samt till att lägga fram initiativ och

<sup>66</sup> Se RP 157/1987 rd om länsstyrelselag.

<sup>67</sup> Se RP 59/2009 rd om lagstiftning om revidering av regionförvaltningen.

<sup>68</sup> Redan tidigare hade man utarbetat regionplaner, men i avsaknad av bindande bestämmelser hade det varit frivilligt att följa dem. Se RP 91/1954 rd om revidering av byggnadslagstiftningen, s. 2/II.

<sup>69</sup> Se RP 99/1993 rd om lagar om regional utveckling och om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling, s. 3–4.

<sup>70</sup> RP 99/1993 rd, s. 6/I.

<sup>71</sup> Se RP 47/1973 rd om lag om huvudstadsregionens samarbetsdelegation, s. 1/I.

yttranden (2 § 1 mom. i lagen), kompletterades de från och med början av år 1977 (L 1037/1976) med genomförande- och verkställighetsuppgifter,<sup>72</sup> vilket medförde att exempelvis uppgifter i den mening som avses i lagen om avfallshantering (673/1978) omfattades av en samarbetsdelegations ansvar i samband med reformen av den relevanta lagstiftningen (L 253/1985).<sup>73</sup>

I grundlagsutskottets ställningstaganden om regional förvaltning identifierades vissa särdrag i regional förvaltning. I samband med reformen av samkommunernas reglemente konstaterade grundlagsutskottet att även om kommunerna enligt reglementet var skyldiga att samarbeta med andra kommuner, ”är det inte fråga om självstyrelse för förvaltningsområden som är större än kommuner i den mening som avses i 51 § 2 mom. i grundlagen”.<sup>74</sup> Å andra sidan ansåg utskottet inte att arrangemanget var helt jämförbart med ett kommunalförbund.<sup>75</sup> I 1996 års lagreform (1269/1996) föreskrevs å andra sidan *en regionstämma* (5 § i 1996 års lag) som delegationens beslutande organ, och grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid det sätt på vilket denna församling valdes. Enligt utskottet ”skulle valet av fullmäktige i medlemskommunerna vara det minst indirekta sättet att skydda principen om kommunernas självstyre, som innebär att kommunernas beslutanderätt tillkommer de organ som väljs av kommunmedlemmarna”.<sup>76</sup>

Enligt Ryyinänen var frågan om regional självstyrelse också en del av debatten under 1980-talet och särskilt under 1990-talet. Till exempel tog Landskapsförbundens centralförbund upp frågan, varefter det regionala utvecklingsarbetet i och med EU-medlemskapet tog upp frågan om regional förvaltning, och så småningom ledde detta till lagstiftning om regional utveckling. Under denna period genomfördes också de tidigare nämnda projekten om regional förvaltning och uppkomsten av de nuvarande landskapsförbunden.<sup>77</sup> Den regionala förvaltningen ledde till ett konkret samarbete mellan kommunerna. Det var dock inte ett särskilt omfattande samarbete, eller ens

<sup>72</sup> Se RP 190/1976 rd om lag angående ändring av 3 § lagen om huvudstadsregionens samarbetsdelegation.

<sup>73</sup> Se RP 84/1984 rd om lagstiftning om huvudstadsregionens samarbetsdelegation, s. 1.

<sup>74</sup> GrUU 11/1984 rd, s. 2/I.

<sup>75</sup> GrUU 11/1984 rd, s. 2/II. Se senare även RP 223/1996 rd om lag om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation och lag om ändring av 2 § lagen om friluftsliv, s. 17/II.

<sup>76</sup> GrUU 42/1996 rd, s. 2/II.

<sup>77</sup> Se Aimo Ryyinänen, *Muuttuva kunnallisoikeus*. Mermerus 1999, s. 223–224. Om den kommunalrättsliga utvecklingen och den lagstiftning som hör samman med den från 1976 års kommunallag och 1973 års samarbetsdelegation för huvudstadsregionen, se t.ex. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 8–18. Se även KB 1987:47. Kuntalainsäädännön uudistamisesta, se KB 1993:33 Kunnalliskomitean mietintö, som låg till grund för antagandet av RP 192/1994 rd om kommunallagen och stiftandet av den gamla kommunallagen (365/1995). Om kommunallagens slutskede, se Heikki Harjula – Kari Prättälä, *Kuntalaki – Tausta ja tulkinat*. Alma Talent 2023, kapitel 3 och 4 i ingressen samt RP 268/2014 rd om kommunallagen och vissa lagar som har samband med den, s. 9–10.

ett samarbete som involverade ett stort antal kommuner, så det kan inte direkt jämföras med tidigare försök att skapa regional självstyrelse.

### 2.5. Mot Kajanaland och vidare

Under 1990-talet genomfördes också två stora grundlagsreformer i Finland. Efter grundlagsreformen (lag 969/1995) fick Finland också en ny grundlag år 2000. För landskapsförvaltningen blev 121 § 4 mom. i grundlagen betydelsefull, även om bestämmelsen fortfarande begreppsmässigt hänvisade till ”självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner”. I förarbetena hänvisades till landskap med hjälp av konjunktionen ”t.ex.”.<sup>78</sup> Även om språket i bestämmelsen ändrades, innebar det inte någon förändring i förhållande till den tidigare regeringsformen.<sup>79</sup>

När grundlagen antogs eller trädde i kraft pågick inga särskilda projekt för att förverkliga landskapsförvaltningen. Landet hade nyligen (1995) reformerat sin kommunallagstiftning, och det fanns egentligen inga tecken på att det skulle finnas behov av landskapsförvaltning, även om åtminstone *Urho Kekkonen*, *Holopainen* och *Ryynänen* redan under den gamla regeringsformens tid i juridisk litteratur hade tolkat regeringsformen så att den till och med förutsatte en högre grad av självstyrelse.<sup>80</sup>

Situationen förändrades dock när den dåvarande statsministern *Paavo Lipponen* i oktober 2001 tog det politiska initiativet till ett förvaltningsförsök i Kajanaland. Bakgrunden var framför allt oro för befolkningsminskningen i regionen, åldersstrukturen, nedgången i företagsverksamheten, förlorade arbetstillfällen och försämringen av den kommunala ekonomin.<sup>81</sup> Som ett resultat av dessa utredningar stiftades lagen om förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) och försöket genomfördes slutligen under åren 2005–2016 (46 §).

Ur konstitutionell synvinkel kan Kajanaland anses vara ett betydande försök att skapa självstyrelse av högre ordning i den mening som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen.<sup>82</sup> Detta beror på att i den regeringsproposition som ledde till antagandet av försökslagen och i utlåtandet från grundlagsutskottet som följde på den ansågs

<sup>78</sup> RP 1/1998 rd om ny Regeringform för Finland, s. 176/II.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Se *Urho Kekkonen*, *Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1936*, s. 51, *Holopainen 1969*, s. 343–344 och *Ryynänen 1999*, s. 223. Å andra sidan har också *Tiihonen (Pitäisikö HM:n 51.2 §:stä poistaa kansalaisten maakuntaitsehallinto turhana? Hallinnon tutkimus 1/1984*, s. 161–166) övervägt att stryka bestämmelsen eftersom ingen förvaltningsreform hade genomförts under de 65 år som den dåvarande bestämmelsen hade varit i kraft.

<sup>81</sup> RP 198/2002 rd om lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland, s. 18/II–19/I. Se även *Juhani Perttunen, Sininen Kainuu, ajatuksista toiminnaksi: selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi*. Inrikesministeriet 2002.

<sup>82</sup> Se också *Niemivuo 2022*, s. 66–68.

förvaltningsförsöket vara en form av självstyrelse i den mening som avses i grundlagsbestämmelsen.<sup>83</sup> Det var också anmärkningsvärt att grundlagsutskottet kopplade frågan om lagstiftningsförfarandet till lagens experimentella karaktär: ”Utifrån en på ovannämnda faktorer grundad övergripande bedömning kan den föreslagna lagen enligt utskottet i en experimentsituation som denna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. För detta talar också 121 § 4 mom. i grundlagen, som medger att det genom lag får bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.”<sup>84</sup>

## 2.6. Uppmärksamhet på förvaltningsstrukturer

Förvaltningsexperimentet i Kajaland ledde inte till en permanent reglering eller till att landskapssjälvstyrelse infördes ens i Kajaland. I stället riktades lagstiftarens uppmärksamhet mot kommunerna och de tjänster som de tillhandahåller. Efter regeringen Lipponen (II) följde statsminister *Anneli Jäätteenmäkis* regering och efter hennes avgång *Matti Vanhanens* regering (2003–2007), som fokuserade på att trygga basservicen i en för kommunerna föränderlig omvärld. Ett särskilt problem var den åldrande befolkningen, som förutspåddes leda till en ökad efterfrågan på tjänster, särskilt inom social- och hälsovårdssektorn. På samma sätt förutspåddes minskningen av barnkullar leda till ett behov av att förändra strukturer för tillhandahållande av tjänster inom utbildningsområdet.<sup>85</sup>

Den s.k. PARAS-lagen (lagen om en kommun- och servicestrukturreform, 169/2007) var ett svar på de svårigheter som den demografiska förändringen förde med sig. Huvudsyftet med lagen var att stärka kommunerna (1 §). Till följd av lagen ålades kommunerna samarbetskyldigheter på basis av fastställda befolkningsunderlag, vilket i sin tur ledde till att det uppstod både värdkommun- och kommunbaserade arrangemang. Dessutom minskade antalet kommuner betydligt till följd av kommunsammanslagningar.<sup>86</sup>

Statsminister *Jyrki Katainens* regering, som kom till makten efter riksdagsvalet 2011, avsåg att fortsätta sin föregångares arbete med en mer rigorös strategi. Redan regeringsprogrammet innehöll målet att genomföra en landsomfattande reform av

<sup>83</sup> Se RP 198/2002 rd, s. 46/II, GrUU 65/2002 rd, s. 3/I–II.

<sup>84</sup> Ibid, s. 3/II.

<sup>85</sup> RP 155/2006 rd om lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt, s. 7/I.

<sup>86</sup> Se t.ex. Kyösti Tornberg, Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014, s. 112–125.

den lokala förvaltningen.<sup>87</sup> Syftet var att minska antalet kommuner till en bråkdel.<sup>88</sup> I slutändan kom projektet dock inte längre än till namnändringen (438/2013) och de periodiska avräkningskyldigheterna enligt kommunallagen (1698/2009, numera kommunstrukturlagen), utan tyngdpunkten i utvecklingsarbetet flyttades till social- och hälsovårdsreformen redan under samma valperiod.

I samband med reformen antogs ett utkast till lag om ordnande av social- och hälsovård och till vissa lagar som har samband med den (RP 324/2014 rd). I propositionen valdes ett alternativ där ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården skulle ha getts till fem så kallade sekundärkommuner, medan upp till 19 mer traditionella kommuner skulle ha ansvarat för produktionen.<sup>89</sup> Övergången till regional självstyrelse enligt 121 § 4 mom. i grundlagen ansågs i regeringens proposition inte vara ändamålsenlig enbart med tanke på social- och hälsovårdstjänsterna, eftersom detta skulle ha varit en mycket betydande förändring för det finländska samhället.<sup>90</sup> Projektet föll dock i riksdagen efter kritiska utlåtanden från grundlagsutskottet.<sup>91</sup>

I det senare fallet gjorde grundlagsutskottet något utöver det vanliga: Även om utskottet ansåg att det inte var dess roll att välja mellan alternativ som uppfyllde de konstitutionella begränsningarna, tillhandahöll det ”språngbrädor” för framtida lagstiftningsarbete. Utskottet drog slutsatsen att det skulle vara möjligt att överföra de planerade uppgifterna till självstyrande regioner som är större än en kommun, enligt definitionen i 121 § 4 mom. i grundlagen, om regionerna styrs genom direkta val och har beskattningsrätt. Grundlagsutskottet ville i det skedet inte heller utesluta möjligheten till en kommunalförbundsmodell med en enda nivå, även om genomförandet måste ske på ett sätt som är förenligt med demokrati- och finansieringsprinciperna. Utskottet ansåg också att en överföring av social- och hälsovårdstjänsterna till staten kunde vara ett alternativ.<sup>92</sup> Trots att regeringen på nytt försökte ändra förslaget konstaterade grundlagsutskottet i ett nytt utlåtande, som gavs strax före valet, att förslaget inte kunde bedömas och än mindre genomföras.<sup>93</sup>

<sup>87</sup> Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Statsrådets kansli, Regeringens publikationsserie 2011:2. Tillgänglig på [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79793/H0211\\_Regeringsprogrammet%20för%20statsminister%20Jyrki%20Katainens%20regering.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79793/H0211_Regeringsprogrammet%20för%20statsminister%20Jyrki%20Katainens%20regering.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>88</sup> Se Auli Valli-Lintu, *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallissalan Kehittämissäätiö 2017*, s. 12. Tillgänglig på [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu\\_2.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf).

<sup>89</sup> *Ibid.*, s. 20 och RP 324/2014 rd, s. 1/I och 52/II.

<sup>90</sup> *Ibid.*, s. 141/II.

<sup>91</sup> Se GrUU 67/2014 rd och GrUU 75/2014 rd.

<sup>92</sup> GrUU 67/2014 rd, s. 8/I–II; se även Maija Dahlberg, *Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke*. Oikeus 3/2015, s. 321–337. Tillgänglig på <https://www.edilex.fi/oikeus/157910005.pdf> (€).

<sup>93</sup> GrUU 75/2014 rd, s. 9/I–II.

Efter riksdagsvalet 2015 var frågan alltså fortfarande öppen. Den här gången försökte statsminister *Juha Sipiläs* regering (2015–2019) lösa frågan genom att föra in landskapen i debatten på nytt. Intressant nog kom regeringen i sitt första förslag med en överraskande tolkning av huruvida Finland någonsin haft en förvaltning i den mening som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Enligt propositionen var landskapet Kajanalands visserligen enligt lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanalands (343/2003) ett offentligrättsligt samfund som grundade sig på självstyrelse för invånarna i landskapet, men det var inte en sådan självstyrande enhet som avses i den nämnda bestämmelsen i grundlagen, utan en sådan samkommun som avses i kommunallagen.<sup>94</sup> Detta måste betraktas som förvånande, särskilt som grundlagsutskottet uttryckligen hade kommit till en annan slutsats vid sin behandling av lagstiftningen om Kajanalands.<sup>95</sup>

Vid behandlingen av den nya landskapslagstiftningen ansåg grundlagsutskottet att det var möjligt att skapa en ny förvaltningsnivå med stöd av specifikt 121 § 4 mom. i grundlagen.<sup>96</sup> Detta utlåtande var dock i praktiken ett underkännande av regeringens ursprungliga planer: det innehöll ett antal konstitutionella kommentarer som hamnade på lagstiftningsagendan.<sup>97</sup> Grundlagsutskottet ansåg att den s.k. valfrihetslagen<sup>98</sup> var särskilt problematisk och uppmanade regeringen att bereda den på nytt.<sup>99</sup> När det gäller annan lagstiftning som rör landskapen<sup>100</sup> begärde utskottet att förslaget till betänkande skulle återförvisas till utskottet.<sup>101</sup>

<sup>94</sup> RP 15/2017 rd om lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, s. 131.

<sup>95</sup> GrUU 65/2002 rd, s. 2/I och 3/II.

<sup>96</sup> GrUU 26/2017 rd, s. 30.

<sup>97</sup> Ibid., s. 78.

<sup>98</sup> Se RP 47/2017 rd med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk.

<sup>99</sup> GrUU 26/2017 rd, s. 77.

<sup>100</sup> RP 15/2017 rd och den därtill anslutna RP 57/2017 rd om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser och RP 71/2017 rd om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning.

<sup>101</sup> GrUU 26/2017 rd, s. 77.

Efter omarbetningen<sup>102</sup> slutade det ändå med att grundlagsutskottet gjorde ett antal statsförfattningsrättsliga påpekanden i form av frågor om lagstiftningsordningen.<sup>103</sup> I viss mån kom dock den sista ”spiken i kistan” för projektet i och med grundlagsutskottets utlåtande i slutet av valperioden.<sup>104</sup> varefter regeringen och riksdagen i praktiken inte hade mer tid på sig att ändra lagstiftningen så att den blev godtagbar.<sup>105</sup> När statsminister Sipilä lämnade in sin avskedsansökan cirka en månad före valperiodens slut förföll lagförslagen i enlighet med 49 § (ändrad genom L 1112/2011) i grundlagen. Om Sipilä inte hade avgått skulle grundlagsutskottet sannolikt fortfarande ha hunnit yttra sig om lagförslaget om andra uppgifter som planeras för landskapet.<sup>106</sup> Sannolikt skulle detta utlåtande ha lett till att projektet hade avbrutits senast då, eftersom de expertutlåtanden som begärdes om lagförslaget var mycket kritiska.<sup>107</sup> På basis av dessa är det möjligt att grundlagsutskottets utlåtande skulle ha varit så negativt<sup>108</sup> att det i praktiken skulle ha stoppat den fortsatta beredningen av multisektoriella landskap.

Under 2010-talet kan grundlagsutskottet ses som den regionala förvaltningens grindvakt, som uppmärksammade ett antal brister i lagberedningen. I utlåtandena betonades behovet av att trygga de sociala rättigheterna, jämlikheten och invånarnas självbestämmanderätt.<sup>109</sup> Svårigheterna med att införa landskapsförvaltning får en att undra om det inte är just dessa utmaningar som ledde till att man under 1900-talet försökte utveckla ersättande lösningar för landskapen.

---

<sup>102</sup> Se RP 15/2018 rd om komplettering av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av under rättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) när det gäller ersättning för landskapens mervärdesskattekostnader samt vissa finansieringslösningar samt RP 16/2018 rd om lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den.

<sup>103</sup> Se GrUU 15/2018 rd, s. 62–63.

<sup>104</sup> Se GrUU 65/2018 rd.

<sup>105</sup> Se Auli Valli-Lintu, Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II. Kunnallisalan kehittämissäätiö, s. 20. Tillgänglig på [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/valli-lintu\\_sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii-1.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/valli-lintu_sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii-1.pdf)

<sup>106</sup> Se RP 14/2018 rd om lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter.

<sup>107</sup> Grundlagsutskottet offentliggjorde sina expertutlåtanden om RP 14/2018 rd våren 2019, även om dess yttrande aldrig slutfördes. Se [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasitelytiedotValtioapaivaasia/Sivut/HE\\_14+2018\\_expertopinions.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasitelytiedotValtioapaivaasia/Sivut/HE_14+2018_expertopinions.aspx).

<sup>108</sup> Ett utkast till yttrande från grundlagsutskottet utarbetades som en del av förarbetandet, vilket var negativt. Dokumentet fanns våren 2019 och presenterades av utskottets dåvarande rådgivare för olika partier i ”sparringssyfte”. När dokumentet begärdes ut från riksdagen inom ramen för denna utredning gavs svaret att dokumentet inte existerar.

<sup>109</sup> Se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 75 och Markku Suksi, Vilket är förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och lagstiftningen på social- och hälsovårdens område? – Med hänsyn till den planerade reformen av social- och hälsovårdssystemet. JFT 3/2014, s. 132–161, s. 134–138.

### 3 Slutsatser – varför gick vi inte i mål?

Vårt forskningsuppdrag har varit att ta reda på varför de många försöken att skapa landskapssjälvstyrelse före social- och hälsovårdsreformen har misslyckats; även efter reformen har det naturligtvis förblivit oklart huruvida det är fråga om verklig landskapssjälvstyrelse. Själva frågan kan å andra sidan inte besvaras med ett enda övergripande skäl. Skälen har varit lika varierande enligt den tidigare bestämmelsen i 51 § 2 mom. i den tidigare regeringsformen som enligt den nuvarande bestämmelsen i 121 § 4 mom. i grundlagen. Skälen kan sökas dels i beslutsfattarna och de historiska omständigheterna, dels i det politiska systemet och de olika tolkningarna av de centrala lagarna. I synnerhet enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har de största problemen varit svårigheten att införliva beskattning och landskapsval i lagstiftningen, den begränsade längden på regeringsperioderna och konstellationen med regering och opposition, som inte har lyckats uppnå ett tillräckligt brett politiskt samförstånd för att genomföra landskapssjälvstyrelse. I vilket fall som helst är de misslyckade reformförsöken en del av samma kontinuum av misslyckanden som de som redan under regeringsformens tid förblev orealiserade. Ämnet förstärker den ofta betonade poängen att rättshistoria är både förändring och kontinuitet. Regeringskonstellationer och politiska cykler förändras, vilket skapar ett tryck på rättsliga förändringar. Men inte ens i en modern stat är lagstiftaren i suverän. I praktiken skapar det historiska minnet, tidigare erfarenheter av framgångar och misslyckanden, vägberoende, juristers utbildning och tankesätt, rättskultur och politisk kultur i vidare bemärkelse ofta friktioner för rättsliga reformer och avgör hur lätt eller svårt det är att genomföra en reform.

För att besvara forskningsfrågan har det krävts en kontextspecifik tolkning, vilket oundvikligen lämnar utrymme för motstridiga argument. Vad som dock otvetydigt kan konstateras är att de många försöken att skapa regionförvaltning, som av en eller annan anledning har misslyckats under de senaste 150 åren, har skapat ett kontinuum där nya försök i allmänhet har gjorts med behövlig hänsyn till tidigare försök. Kontinuumet är dock mycket ojämnt på grund av diskontinuiteten i tidpunkten för reformförsöken, beslutsfattarnas dåliga kunskaper om tidigare reformförsök och den relevanta lagstiftningens tvetydighet och många begränsningar. De olika tolkningarna i forskningslitteraturen av lagligheten i och begränsningarna för införandet av regionförvaltning understryker bara tvetydigheten i den befintliga lagstiftningen. Denna 150-åriga kontinuitet bör dessutom ses mot bakgrunden av en ännu längre nordisk rättstradition, som bland annat kännetecknas av att den är statscentrerad. Det bygger en struktur där skapandet av bredare landskapssjälvstyrelse skulle kräva ett betydande samförstånd och en politisk styrka som av olika skäl knappast någonsin har funnits. Dessa finns inte ens efter social- och hälsovårdsreformen.

Vid början av den autonoma tiden övergavs den gamla svenska landskapsförvaltningen, som redan hade förlorat sin administrativa betydelse i Sverige

under 1600-talet. I Finland lyckades man inte skapa någon landskapssjälvstyrelse under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, trots flera initiativ. Behovet av ”bredare axlar” fanns dock redan i det autonoma Finland och under de första åren av självständighet. De kommuner som bildades på basis av historiska socknar och församlingar hade alldeles för få invånare för att kunna fullgöra alla sina lagstadgade uppgifter. Som en följd av depressionen på 1930-talet blev den kommunala ekonomin genom lagstiftningen föremål för en strängare statlig kontroll än tidigare. Den politiska viljan betonade således decentralisering snarare än skapandet av nya självstyrande regioner.

Allt eftersom 1900-talet fortskred byggdes olika avtalsbaserade lösningar upp i stället för landskap. Ett kännetecken för 1900-talet, som förklarar hela den studerade perioden, är att försöken att skapa landskapssjälvstyrelse ofta drunknade i olika kommittéer som kämpade med lagens begränsningar och tvetydigheter. Framsteg gjordes ofta genom att man tog den enklare vägen och fokuserade på ett visst förvaltningsområde, till exempel organisationen av social- och hälsovården. Ibland har dessa alternativa modeller tolkats av lagstiftaren som ett genomförande av landskapssjälvstyrelse, vilket tyder på att det har funnits en viss politisk vilja för modellen under hela den granskade perioden.

De lagstiftningsmässiga svårigheterna har inte underlättats av EU-medlemskapet eller den nya grundlagen. Bestämmelsen i 121 § 4 mom. i den gällande grundlagen definierar endast löst vad landskapen ska vara enligt lag och vilka lagändringar som lagstiftaren måste göra för att skapa en landskapsförvaltning. Att bestämmelsen är så löst formulerad har också lett till varierande tolkningar mellan regeringarna och grundlagsutskottet. Variationen i tolkningarna representeras bland annat av *Mikael Hidéns* och *Kaarlo Tuoris* olika uppfattningar, särskilt när det gäller de gränsdragningsvillkor som lagar och förordningar ställer på landskapens självstyrelse och beskattningsrätt.<sup>110</sup> Kommunernas beskattningsrätt, som grundade sig på självstyrelse enligt den tidigare regeringsformen och på grundlagsutskottets tolkning under grundlagsberedningen, lämnades också öppen för tolkning i den nya grundlagen, eftersom det ansågs nödvändigt att införa en bestämmelse endast om kommunernas – inte landskapens – beskattningsrätt.<sup>111</sup> Denna typ av gjutningsfel är naturligtvis gjort det svårare att skapa landskapssjälvstyrelse. Eftersom inte ens lagkunniga jurister

<sup>110</sup> Se Mikael Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista*. Justitieministeriets publikationer, betänkanden och anvisningar 2019:22. Tillgänglig på [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161608/OM\\_22\\_19\\_Selvitys%20perustuslain%20toimivuudesta.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161608/OM_22_19_Selvitys%20perustuslain%20toimivuudesta.pdf) och Kaarlo Tuori, *Selvitys Kuntien takauskeskukselle maakuntien verutusoikeuteen liittyvästä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä sekä maakuntien nollariskiluokituksen edellytyksistä*, 1.7.2019. Tillgänglig på [https://www.kuntientakauskeskus.fi/files/ajankohtaista/Kaarlo\\_Tuorin\\_selvitys\\_1.7.2019.pdf](https://www.kuntientakauskeskus.fi/files/ajankohtaista/Kaarlo_Tuorin_selvitys_1.7.2019.pdf). Se också Suksi JFT 3/2014, s. 135.

<sup>111</sup> Se t.ex. RP 1/1998 rd, s. 60/II, GrUU 15/1986 rd, s. 2/II, GrUU 29/1992 rd, s. 2/I och GrUU 9/1994 rd, s. 2/I.

har kunnat enas om mer än vissa aspekter av tolkningen av grundlagen, har frågan oundvikligen uppstått om 121 § 4 mom. i grundlagen var tillräckligt precist för sitt avsedda syfte. Å andra sidan kan denna bestämmelse ses som resultatet av en lång historisk utveckling. Det är värt att notera att inget av de projekt som syftade till att införa en landskapsförvaltning ledde till en situation där en sådan förvaltning otvetydigt kunde sägas ha skapats: detta kan inte sägas ens efter social- och hälsovårdsreformen. Som framgår av ovanstående historik har frågan diskuterats i många utskott i olika former, och den har också regelbundet diskuterats utanför lagberedningen.<sup>112</sup>

Förutom att lagen i sig är tvetydig har ett antal andra faktorer bidragit till de varierande tolkningarna. En orsak är utan tvekan de tidigare misslyckade försöken att skapa en landskapsförvaltning, vilket har tvingat efterföljande regeringar och kanske till och med lagstiftaren att överväga orsakerna till tidigare misslyckanden. Under 2000-talet har dock de olika försöken att skapa landskapssjälvstyrelse från regeringarnas sida ägnat mycket lite uppmärksamhet åt tidigare försök fram till premiärminister Sanna Marins regering. Även om regeringen Sipilä till exempel verkade ha antingen ”glömt” eller medvetet förnekat förvaltningsförsöket i Kajanaland, är det svårt att föreställa sig att denna regering var helt omedveten om tidigare försök att skapa landskapssjälvstyrelse. Detsamma kan sägas om tidigare försök: beslutsfattarna har åtminstone i någon mån varit medvetna om tidigare misslyckanden.

Bestämmelsen i 121 § 4 mom. i grundlagen gjorde det dock möjligt att införa någon form av landskapsförvaltning utan att ändra grundlagen, vilket social- och hälsovårdsreformen visade. Den historiska tillbakablicken visar dock också på olika turer i tolkningen av bestämmelsen eller dess föregångare, 51 § 2 mom. i regeringsformen. Ibland har det handlat om att demokratisera länsförvaltningen, ibland om att inrätta en ny förvaltningsnivå, som i fallet med det landskapspecifika förvaltningsförsöket i Kajanaland. Grundlagsutskottets ståndpunkt är att det är möjligt att införa en bred landskapssjälvstyrelse med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen, men om en landskapskatt anses kräva en grundlagsändring kan det också vara motiverat att grundlagsfästa hela landskapsförvaltningen. I detta avseende har situationen förändrats eftersom välfärdsområdena i sig utgör en befintlig struktur på vilken en bredare landskapsförvaltning kan baseras.

Att skapa nya nivåer för förvaltning och beskattning mellan kommuner och staten är i grunden ett politiskt beslut, som normalt hör till grundlagsstiftarens behörighet. Samtidigt finns det inget som entydigt utesluter att lagstiftaren enligt gällande grundlag skulle ha rätt att genomföra sådana förändringar. Denna tolkningsmässiga osäkerhet talar för att frågan borde – eller borde ha – hänskjutits till grundlagsstiftarens bedömning. Det finns dock en annan aspekt: grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande

---

<sup>112</sup> Se till exempel Kuuskoski 1965, s. 146.

till Sipiläs regering att landskapsförvaltning kan införas utan att grundlagen ändras. I detta avseende utgjorde inrättandet av välfärdsområdena ett steg i ett kontinuum som utskottet sannolikt kommer att fortsätta att stödja. Eftersom den kommunala beskattningsrätten togs in i grundlagen vid grundlagsreformen år 2000, vore det statsrättsligt logiskt att även en eventuell beskattningsrätt för landskapen regleras i grundlagen, vid sidan av statens och kommunernas beskattningsrätt.

Orsakerna till varje misslyckat försök att skapa landskapssjälvstyrelse har varierat beroende på sammanhanget. Likväl har tidigare försök lagt grunden för nya modeller. Det är därför viktigt att i rättshistorien skilja mellan kort- och långsiktiga förklaringar till förändring eller tröghet. Även om det skulle vara lätt att hävda att skapandet av landskapsförvaltning har motarbetats av bristande politisk vilja, ger en granskning av misslyckandet med reformen inte stöd för denna uppfattning, med undantag för uppfattningen att kommunalförbund och andra subregionala projekt ibland har ansetts redan driva samma agenda som en landskapsförvaltning skulle ha gjort. Trots att den politiska viljan ibland har saknats har regeringarna upprepade gånger försökt skapa landskapssjälvstyrelse genom att hävda sin reformvilja.

Under senare tid har grundlagsutskottets synpunkter på 121 § 4 mom. i grundlagen stoppat det ena reformförsöket efter den andra. Regeringarna har varit tvungna att ändra sina lagförslag, men deras begränsade mandatperioder har skapat en känsla av brådska, vilket har lett till ofullständiga lagförslag, särskilt i fråga om beskattning och landskapsval. Detta gällde såväl Katainen- och Stubb-regeringarna som Sipilä-regeringarna. Endast regeringen Marin lyckades skapa en lättviktsversion av landskapsförvaltningen. Man kan säga att social- och hälsovårdsreformen och landskapssjälvstyrelsen kanske hade kunnat utformas om reformerna hade genomförts genom att bortse från konstellationen regering–opposition och utnyttja det omfattande samarbetet över partigränserna som sträcker sig utöver valperioderna. Bristen på förändring kan också, åtminstone delvis, förklaras av att lagstiftaren inte alltid har varit tillräckligt medveten om den långa raden av misslyckanden med landskapssjälvstyrelsen. Å andra sidan kan man alltid fråga sig om en bred landskapssjälvstyrelse ens skulle vara en bättre modell än de nuvarande välfärdsområdena eller de tidigare kommunalförbunden och samkommunerna. De ekonomiska problemen i välfärdsområdena leder oundvikligen till en debatt om huruvida vissa av områdena bör slås samman. Eftersom välfärdsområdena redan nu med tanke på exempelvis deras ekonomiska handlingsutrymme i huvudsak framstår som regionala filialer till finansministeriet, kommer frågan att fortsätta att ställas: Vad är det för slags självstyre om det huvudsakligen bara handlar om vem som skriver under beslut som saknar alternativ?