

Helsingfors/Mariehamn 21.11.2025

Nr 37/25

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
17.9.2025, nr 116 och 118/2025.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 17.9.2025 antagna landskapslagar:

- 1) Landskapslag om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi,
- 2) Landskapslag om ändring av kommunstrukturlagen för Åland.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagstiftningen syftar till att trygga serviceproduktionen för invånarna i kommuner som av ekonomiska skäl inte längre kan utföra sina lagstadgade åtaganden.

I landskapslagen om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi finns bestämmelser om ett förfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi. Utvärderingsförfarandet initieras när ekonomin i en kommun uppfyller de i lagen angivna kriterierna. Utvärderingen utförs av en utvärderingsgrupp. Utvärderingsgruppen överlämnar ett åtgärdsförslag till fullmäktige som fattar beslut om att genomföra åtgärderna. Åtgärdsförslaget kan också innehålla ett förslag till ändring av

kommunindelningen. På basen av åtgärdsförslaget och fullmäktiges beslut avgör landskapsregeringen om en särskild kommunindelningsutredning enligt kommunstrukturlagen ska inledas.

Genom ändringen av kommunstrukturlagen ska en särskild kommunindelningsutredning som gäller en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi kunna inledas på initiativ av en utvärderingsgrupp. Landskapsregeringen ska också i ett sådant fall kunna besluta om en ändring av kommunindelningen trots att fullmäktige i någon av de berörda kommunerna motsätter sig det.

Lagstiftningen ska träda i kraft vid ingången av 2026, vilket innebär att ett utvärderingsförfarande första gången kan inledas när bokslutsuppgifterna för räkenskapsåret 2025 publiceras under hösten 2026.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen hör kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare till landskapets lagstiftningsbehörighet. I motsats till den tidigare självstyrelselagen har lagtinget enligt gällande självstyrelselag behörighet att lagstifta om den kommunala indelningen. Därigenom har till landskapets behörighet hänförts hela kommunallagstiftningen (ÅD 32/18). Utgångspunkten är således att landskapslagarna gäller angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.

Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt hör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag till rikets behörighet. Landskapslagarnas förenlighet med grundlagen bör därför bedömas.

Enligt grundlagens 121 § 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunernas invånare. Grundlagens 122 § 2 mom. förutsätter att bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen gäller lagförbehållet de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, såsom utövning av deras högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt (RP 1/1998 rd, s. 176).

Ålandsdelegationen har tidigare bedömt hur olika lagstiftningslösningar gällande kommunerna förhåller sig till grundlagen (se främst ÅD 36/15, 32/17 och 32/18). Även Högsta domstolen har tagit ställning till hur dessa lösningar förhåller sig till grundlagen (se främst HD 15.12.2015, OH2015/213, HD 12.9.2017, OH2017/135 och HD 5.3.2019, OH2018/305). I dessa utlåtanden har grundlagsutskottets tolkningspraxis varit vägledande.

Ålandsdelegationen konstaterar att landskapslagstiftningens bestämmelser om utvärderingsförfarandet och den särskilda kommunindelningsutredningen gällande kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi huvudsakligen motsvarar lagstiftningen i riket. Lagstiftningens nära koppling till grundlagens bestämmelser har varit en bidragande orsak till detta (lagförslag nr 20/2024–2025, s. 13). Liknande riksbestämmelser finns i 118 § i rikets kommunallag (FFS 410/2015) samt 16 a § och 18 § i rikets kommunstrukturlag (FFS 1698/2009).

Enligt 18 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av kommunstrukturlagen för Åland kan landskapsregeringen på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen. Detta förutsätter att ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

I samband med att grundlagsutskottet prövade motsvarande riksbestämmelser och befogenheter för statsrådet hänvisades till att det måste särskilt beaktas att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommuninvånarnas grundlagsstadgade rättigheter. Enligt utskottet väger intressena bakom en tvångssammanslagning så tungt att de berättigar ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändringen i kommunindelningen måste vara nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna. Enligt utskottet begränsar nödvändighetskriteriet också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningen (GrUU 20/2013 rd, s. 5–6). Ålandsdelegationen anser att landskapsregeringens befogenheter enligt landskapslagens 18 § 2 mom. inte står i strid med grundlagen.

I 5 § i landskapslagen om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi finns särskilda bestämmelser om begränsning av investeringar. Enligt 1 mom. får en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi eller ett bolag som i sin helhet ägs av en sådan kommun inte under den tid utvärderingsförfarandet pågår ingå förbindelser om investeringar i byggnader om inte investeringen i sin helhet kan finansieras med eget kapital. Begränsningen gäller under en period som börjar när landskapsregeringen med stöd av 3 § 2 mom. fattar beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande och avslutas när landskapsregeringen med stöd av 6 § 3 mom. avgör om det behövs en särskild kommunindelningsutredning.

Enligt 2 mom. kan kommunen eller ett bolag som ägs av kommunen ansöka om dispens för att ingå en förbindelse om en sådan investering som avses i momentet. Landskapsregeringen kan bevilja dispens om investeringen är nödvändig och brådskande för att trygga

tillgången till lagstadgad service för invånarna. Enligt 3 mom. får kommunen eller ett bolag som ägs av kommunen ingå förbindelser om investeringar som hänför sig till årligt underhåll av byggnader samt sådana investeringar som är nödvändiga utifrån en tillsynsmyndighets inspektioner. Av 4 mom. följer: Om en rättshandling har företagits i strid med denna paragraf är kommunen, eller det bolag som ägs av kommunen, ansvarig för investeringskostnaderna och andra eventuella påföljder i anslutning till investeringen, om kommunen eller det av kommunen ägda bolaget inte har ansökt om och beviljats dispens, eller om de har förfarit i strid med dispensen.

Landskapslagens 5 § har ingen direkt motsvarighet i rikets kommunallag eller kommunstrukturlag. Däremot infördes begränsningar av kommunens rätt att göra investeringar i samband med beredningen av servicestrukturreformen inom social- och hälsovården. I 4 och 6 § i den numera upphävda lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (FFS 548/2016) fanns bestämmelser som delvis liknar landskapslagens 5 §. Riksbestämmelsernas förhållande till grundlagen prövades av grundlagsutskottet (GrUU 30/2016 rd och GrUU 5/2019 rd).

Landskapslagens 5 § begränsar kommunernas handlingsfrihet och är relevant med avseende på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen. Avtalsfriheten är inte uttryckligen tryggad i grundlagen, men också denna frihet skyddas i viss mån av generalklausulen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 66/II). Begränsningen av investeringarna avgränsas till sådana som inte kan finansieras med eget kapital. Begränsningarna avgränsas tidsmässigt av de frister som anges i landskapslagens 7 §. Begränsningarna avslutas när landskapsregeringen fattar beslut enligt 6 § 3 mom., oberoende av om detta resulterar eller inte resulterar i en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen. Ålandsdelegationen anser att det i förarbetena framförs godtagbara motiveringar för begränsningarna (lagförslag nr 20/2024–2025, s. 18–20). Som helhet betraktat anser Ålandsdelegationen att begränsningarna är proportionerliga.

Förslaget till 4 mom. utgick från att om en rättshandling har företagits i strid med paragrafen är avtalet ogiltigt. Bestämmelsen omformulerades eftersom förslaget kunde uppfattas som en privaträttslig bestämmelse inom rikets lagstiftningsbehörighet (LkUB 14/2024–2025, s. 4).

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en

landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Till kommunstrukturlagen har fogats nya 46a–46c §§ som gäller förhållandet mellan kommunindelningen och den kamerala indelningen. Tidigare antagna bestämmelser ansågs gälla fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt därmed sammanhängande uppgifter på det sätt som avses i 27 § 16 punkten självstyrelselagen (HD 5.3.2019, OH2018/305). Ålandsdelegationen anser att de nya bestämmelserna motsvarar de i rikets kommunstrukturlag och kan intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Leino-Sandberg, Siitari och Åkerblom.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Sören Silverström
sekreterare