

Helsingfors/Mariehamn 20.7.2017

Nr 32/17

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
31.5.2017, nris 107 och
113/2017.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 31.5.2017 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om en gemensam kommunal räddningsmyndighet (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av räddningslagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Landskapslagens syfte är att upprätta en gemensam räddningsmyndighet som handhar de uppgifter som enligt lag ankommer på kommunernas räddningsmyndigheter. I räddningslagen intas en hänvisning till landskapslagen samt bestämmelser om räddningsmyndighetens avgifter.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning och kommunernas tjänsteinnehavare. Landskapet tillkommer enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet gällande brand- och räddningsväsendet. Befolkningsskyddet och beredskap inför undantagsförhållanden hör dock till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 28 och 34 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt landskapslagen ska den gemensamma räddningsmyndigheten inrättas så att kommunerna själva genom avtal som uppfyller angivna minimikrav kommer överens om myndigheten genom någon av de kommunala samarbetsformer som anges i 12 kap. i kommunallagen. Om kommunerna inte har ingått ett avtal om en gemensam räddningsmyndighet senast inom tre månader efter det landskapslagen trätt i kraft ska landskapsregeringen inleda ett förfarande om tvingande samarbete. Det tvingande samarbetet baserar sig på att det i lagen föreskrivs att Mariehamns stad ska sköta den gemensamma räddningsmyndighetens uppgifter för samtliga kommuners räkning. Mariehamns stad och den gemensamma räddningsmyndigheten sköter de uppgifter som i lag föreskrivs för kommunernas räddningsmyndigheter. Landskapsregeringen berättigas besluta om de närmare villkoren gällande organiseringen av den gemensamma räddningsmyndigheten, såsom bl.a. den gemensamma räddningsnämndens organisation och beslutsordning samt fördelningen av rösträtten i nämnden och kostnadsfördelningen mellan kommunerna.

Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen utgör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag riksbehörighet. Grundlagens 22 § anger en skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Finland är enligt grundlagens 121 § 1 mom. indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Då det gäller landskapslagen bör det ur grundlagens synvinkel bedömas hur dels den skyldighet att samarbeta som lagstiftningen påtvingar kommunerna och dels det angivna tvingande samarbetets innehåll överensstämmer med den kommunala självstyrelsen.

Det har ansetts tillåtet att stifta lagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. Det har ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan. Ett sådant påtvingat kommunalt samarbete har i grundlagsutskottets praxis bedömts med hänsyn till bland annat den överkommunala karaktären i de uppgifter som utförs i samverkan, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt samt

arrangemangets förhållande till medlemskommunernas verksamhetsområde. Omfattningen av överföringen av uppgifter samt dess inverkan på medlemskommunernas förvaltning och demokratiprincipen samt grunderna för kommunernas självstyrelse ska beaktas.

I riket antog riksdagen 13.12.2001 lagen om bildande av räddningsområden (FFS 1214/2001, nedan rikslagen). Enligt rikslagen ska räddningstjänsten tillhandahållas inom ramen för räddningsområden som administreras gemensamt av kommunerna. Reformen gick ut på en effektivare användning av resurserna inom räddningsväsendet i och med att verksamheten överfördes till större enheter. Enligt rikslagen ankom det på statsrådet att besluta om indelningen av landet i räddningsområden, d.v.s. vilka kommuner som ska utgöra ett räddningsområde. De kommuner som hör till räddningsområdena skulle sedan ingå avtal om organisering av samarbetet inom räddningsväsendet senast 31.12.2002. Kommunerna kunde ordna samarbetet enligt egna önskemål, och avtalet om samarbete bedömdes rättsligt i tillämpliga delar med stöd av bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i kommunallagen. Om kommunerna inte inom den föreskrivna tiden kom överens om hur samarbetet inom räddningsväsendet skulle organiseras, ankom det på statsrådet att bestämma kostnadsfördelningen, förvaltningsmodellen, grunderna för organisering av tjänster och uppgifter och om andra för samarbetet nödvändiga saker, som kommunerna inte har kommit överens om. Statsrådets förordnande skulle gälla tills kommunerna kom överens om något annat. Grundlagsutskottet ansåg att arrangemanget stämde överens med bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagen (GrUU 32/2001 rd.). Enligt förarbetena till föreliggande landskapslagstiftning har kommunerna inom de olika räddningsområdena i riket organiserat sig på olika sätt. Uppgifterna för det lokala räddningsväsendet har enligt överenskommelse mellan kommunerna inom räddningsområdet tilldelats en enskild kommun eller en samkommun. En del av kommunerna och samkommunerna sköter uppgifterna för det lokala räddningsväsendet i form av ett kommunalt affärsverk. Inom två räddningsområden sköter landskapsförbundet uppgifterna. Upplägget i riket är således inte helt jämförbart med det tvingande förfarande som landskapslagen avser, men det utvisar att det är möjligt att lagstifta om obligatoriskt samarbete inom räddningsväsendet. Ett effektivare samarbete inom räddningsväsendet kan anses främja vissa grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen, såsom rätten till liv och trygghet (7 §), trygghandet av vars och ens egendom (15 §) samt ansvaret för naturen, miljön och kulturarvet (20 §).

En samordning av kommunala uppgifter på Åland har redan skett inom hälso- och sjukvården, vilken handhas av Ålands hälso- och sjukvård, som är en myndighet under Ålands landskapsregering.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning kan en närmare vägledning beträffande förutsättningarna för ett påtvingat kommunalt samarbete

erhållas av den av lagtinget 16.9.2015 antagna lagstiftningen om en kommunalt samordnad socialtjänst. Enligt landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst (ÅFS 2/2016) ankommer det på kommunerna att besluta på vilket sätt samarbetet för en samordnad socialvård ska förverkligas. Kommunerna kan härvid avtala om att någon av kommunerna inom socialvårdsområdet får till uppgift att sköta den samordnade socialtjänsten för flera kommuners räkning eller så bildas det ett kommunalförbund. I anslutning till att lagtinget antog nämnda landskapslag antog lagtinget en ändring av denna landskapslag. I ändringen anges att om kommunerna inte inom den föreskrivna tiden kan komma överens om hur samarbetet ska organiseras, ska samarbetet förvaltas av ett kommunalförbund med samtliga kommuner som medlemmar. Högsta domstolen konstaterade i utlåtande 15.12.2015 över de antagna landskapslagarna bl.a. följande:

”Den överföring från kommunerna det nu är fråga om gäller ett begränsat område av uppgifter som enligt lagstiftningen ankommer på kommunerna. Dessa uppgifter kan anses ha fått en överkommunal karaktär. Enligt förslaget finns det vägande skäl för en revidering av socialvårdstjänsterna. Skälen anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera socialvårdstjänster läggs över på en aktör som är större än de enskilda kommunerna på Åland. Den grundläggande lösningen kan därför anses godtagbar och motiverad (se och jämför även GrUU 75/2014 rd.). Beslutsmekanismen är planerad så att den hindrar enskilda kommuner att få en ensidig beslutandemakt vid samordningen. Även ekonomiskt sett är det fråga om en begränsad del av socialvården och den ekonomiska betydelsen minskas ytterligare av att kostnader delvis blir täckta ur landskapsmedel. Lagstiftningen fråntar inte kommunerna deras rätt till självständigt beslutsfattande beträffande sin ekonomi”.

Av ovan stående utlåtande framgår att Högsta domstolen fäste vikt vid att det i nämnda landskapslag fanns detaljerade bestämmelser om bl.a. röstetal och beslutsfattande samt finansieringen, vilket saknas i den nu aktuella landskapslagen. I utlåtandet kritiserade Högsta domstolen det då aktuella förfarandet med två alternativa landskapslag och angav även att lösningen med två alternativa landskapslag gav landskapsregeringen en viss prövningsrätt och därmed även åtminstone teoretiska möjligheter att påverka kommunernas beslut. Detta kunde enligt domstolen vara problematiskt beroende på om och hur denna möjlighet tillämpas.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning bör det i landskapslagen angivna tvingande förfarandet bedömas enligt de riktlinjer som framgår av bl.a. Högsta domstolens ovan beskrivna utlåtande om samordningen inom socialvården. Enligt landskapslagens 5 § ska Mariehamns stad sköta den gemensamma räddningsmyndighetens upp-

gifter för samtliga kommuners räkning. Lagen medger inte någon annan lösning så länge kommunerna inte kan avtala om annat. Det är då inte fråga om en aktör som är större än de enskilda kommunerna. Det finns inte heller några bestämmelser som skulle förhindra någon kommun från att få en dominerande ställning, eller om kostnadsfördelningen mellan kommunerna. Landskapslagen innehåller inte detaljerade bestämmelser om röstetalet, beslutsfattandet eller finansieringen. Däremot berättigar landskapslagens 6 § landskapsregeringen att besluta om de närmare villkoren gällande organiseringen av den gemensamma räddningsmyndigheten. Detta ger landskapsregeringen en vid provnings- och beslutanderätt. Den omständigheten att det i landskapslagen anges att Mariehamns stad vid det tvingande samarbetet ska sköta den kommunala räddningsmyndighetens uppgifter försätter staden i en bättre förhandlingsposition än övriga kommuner i landskapet och kan påverka möjligheterna att åstadkomma ett frivilligt avtal om räddningsmyndigheten och avtalets innehåll. Detta är dessutom ägnat att minska betydelsen av skyldigheten att höra kommunerna före landskapsregeringens beslut samt möjligheterna till ändringssökande, vilka är centrala aspekter i sammanhanget.

Med hänvisning till det som anges ovan anser Ålandsdelegationen att bestämmelserna om det tvingande samarbetet enligt ordalydelsen i landskapslagen inte är förenlig med grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Landskapslagens 4, 5 och 6 § bör härvid anses utgöra behörighetsöverskridningar. Enligt Ålandsdelegationens bedömning hindrar upplägget även att övriga bestämmelser i landskapslagen än de som gäller det tvingande samarbetet förblir i kraft. Dessutom konstateras att gällande landskapslagstiftning inte ställer några hinder för kommunerna att ingå avtal om inrättandet av en gemensam räddningsmyndighet.

I 93a § i landskapslagen om ändring av räddningslagen för landskapet Åland intas bestämmelser om räddningsmyndighetens avgifter. Med anledning härav konstateras att jämlikt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet behörighet att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen och enligt 44 § 3 mom. i nämnda lag ankommer det på lagtinget att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen. Grundlagens 81 § 2 mom. förutsätter att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom. att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag anges i landskapslag. Enligt den aktuella 93 a § 3 mom. bestämmer kommunen om avgifterna i en taxa som den godkänner. Avgifterna ska fastställas så att de högst motsvarar räddningsväsendets totala kostnader för produktionen av prestationen. Paragrafen uppfyller härigenom de krav som den ovan beskrivna regleringen ställer på lagstiftningen om skatter.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagens 4, 5 och 6 § utgör behörighetsöverskridningar. Eftersom landskapslagen inte utgör en fungerande helhet i avsaknad av dessa bestämmelser om det tvingande samarbetet, bör landskapslagen förordnas att förfalla i dess helhet. Även bestämmelsen i 8 § 3 mom. i landskapslagen om ändring av räddningslagen för landskapet Åland bör såsom accessorisk till de nämnda paragraferna förfalla. Däremot finns det inte hinder för att övriga lagrum i sist nämnda landskapslag träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare