

Helsingfors/Mariehamn 20.12.2018

Nr 32/18

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
23.11.2018, nr 218 och
220/2018.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 23.11.2018 antagna landskaps-
lagar:

1. Landskapslag om en reform av kommunstrukturen på Åland (ne-
dan kommunstrukturlagen),
2. Kommunstrukturlag för Åland (nedan kommunindelningsslagen).

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

Vid den lagstiftningskontroll som utförs i enlighet med 19 § i självsty-
relselagen kontrolleras att lagtinget inte överskridit sin lagstiftnings-
behörighet eller att en landskapslag inte rör rikets inre eller yttre sä-
kerhet. Behörighetsöverskridningar föreligger om lagtinget lagstiftat i
ärenden som utgör riksbehörighet eller om ett stadgande i en land-
skapslag inte är förenlig med grundlagen. Enligt vedertagen tolkning
ingår i lagstiftningskontrollen även att beakta att ett stadgande i en
landskapslag inte innebär en uppenbar avvikelse från unionslagstift-
ningen, eftersom ett fördragsbrott har ansetts innebära ett ingrepp i
förhållandet till utländska makter, som utgör riksbehörighet enligt
27 § 4 punkten i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen tar i det föl-
jande ställning till landskapslagarna endast till den del det ingår i lag-
stiftningskontrollen.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Kommunstrukturlagen innehåller bestämmelser om grunderna för den nya kommunindelningen och för förfarandena vid reformen av kommunstrukturen. Genom lagen indelas de befintliga landskommunerna i tre samarbetsområden inom vilka kommunerna ska gå samman senast 1.1.2022. Mariehamn kvarstår som en kommun. Enligt kommunindelningenslagen görs ändringar av kommunindelningen antingen genom lag eller genom beslut av landskapsregeringen i enlighet med lagen. Genom kommunindelningenslagen upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (ÅFS 76/1997). Initiativ till ändringar av kommunindelningen eller beslut om ändringar av kommunindelningen med stöd av kommunindelningenslagen kan dock inte göras under den tid som den reform som genomförs med stöd av kommunstrukturlagen pågår.

Lagstiftningsbehörigheten

Kommunernas förvaltning och kommunindelning

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 hänförs hela kommunallagstiftningen.

Landskapslagarnas förhållande till grundlagen

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. I förarbetena till grundlagen konstateras att kravet innebär att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed ska regleras genom lag.

Enligt kommunindelningenslagens 1 § görs ändringar av kommunindelningen genom lag eller genom beslut av landskapsregeringen enligt bestämmelserna i kommunindelningenslagen. I lagen anges förfarandet samt beslutsfattandet och verkningarna av ändringar i kommunindelningen. I kommunindelningenslagens 18 § berättigas landskapsre-

geringen att besluta om ett sammangående av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Under de förutsättningar som anges i kommunindelningenslagens 19 § berättigas landskapsregeringen dessutom att fatta beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, trots att en kommun motsätter sig det.

Motsvarande bestämmelser finns i rikets kommunstrukturlag (FFS 1698/2009), som antagits i vanlig lagstiftningsordning. Kommunstrukturlagen för Åland förefaller gå längre, då den förutsätter att de i dess 3 § nämnda kommunerna ska gå samman senast 1.1.2022. Lagens 9 § 2 mom. berättigar landskapsregeringen att utan dröjsmål fastställa ändringen av kommunindelningen inom respektive kommunområde i enlighet med det samgångsavtal som kommunerna godkänt.

Med anledning av dessa bestämmelser konstaterar Ålandsdelegationen att bestämmelsen i grundlagens 121 § baserar sig på den av grundlagsutskottet redan på regeringsformens tid etablerade praxis enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Den kommunala självstyrelsen har bl.a. ansetts inbegripa rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt. Redan i decennier har det stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. I grundlagsutskottets praxis har det ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan, trots att utskottet ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen om kommuner genom lag förpliktas delta i en samkommun. Grundlagens 122 § 2 mom. innebär att riksdagen genom lag kan besluta om ändring av kommunindelningen. Bestämmelsen om kommunal självstyrelse har inte ansetts erbjuda enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen (se GrUU 24/1997 rd, GrUU 37/2006 rd och GrUU 33/2009 rd).

Grundlagsutskottet har i utlåtande över förslag till ändring av kommunindelningenslagen m.m. (GrUU 20/2013 rd) bedömt möjligheterna för statsrådet att fatta beslut om en sammanslagning av en kommun i en ytterst svår ekonomisk situation trots att kommunen motsätter sig det. I en sådan situation måste det enligt utskottet särskilt beaktas att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommuninvånarnas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger i så fall enligt utskottets åsikt så tungt att de berättigar till ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändå betonar utskottet ställningen hos de kommuner som är föremål för sammanslagning men har motsatt sig den. Härvid är det viktigt att notera att enbart den omständigheten att kriterierna om en ytterst svår ekonomi som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls, inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens

vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet. Dessutom bör utredningen samtidigt eftersträva en ändring i kommunindelningen som alla berörda kommuner kan gå med på. Utskottet fann det angeläget att tröskeln för möjligheten till tvångssammanslagning utreds också genom att förutsätta att ändringen är nödvändig. Nödvändighetskriteriet begränsar också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningen.

Grundlagen har således inte ansetts utgöra något hinder för att genom lag föreskriva om ändringar i kommunstrukturen eller om statsrådets befogenheter att under de förutsättningar som anges närmare i lag besluta om ändringar i kommunindelningen. Enligt självstyrelselagens 3 § ankommer landskapets allmänna styrelse och förvaltning på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under den, och enligt lagens 18 § 1 punkt hör lagstiftningsbehörigheten gällande landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar till landskapets behörighet. I enlighet härmed kan åtminstone de befogenheter som enligt rikslagstiftningen ankommer på statsrådet och dess ministerier i landskapslagstiftningen föreskrivas för landskapsregeringen. Grunderna för kommunindelningen och ramar för reformen samt förutsättningarna för de beslut landskapsregeringen kan fatta framgår av landskapslagarna, och dessa begränsar landskapsregeringens prövningsrätt. Av det som anförts ovan framgår dock att tröskeln för tvångssammanslagningar bör anses vara lägre då sammanslagningen sker på basen av lag och inte genom beslut av statsrådet eller landskapsregeringen. Ålandsdelegationen konstaterar att reformens syfte anges i kommunstrukturlagens 1 §, liksom i kommunindelningens 2 §. I lagförslaget för landskapsregeringen ett omfattande resonemang om bakgrunden till sin helhetsbedömning av situationen på Åland enligt vilken det är nödvändigt, motiverat och välgrundat att genomföra en reform av kommunstrukturen på Åland, vilket bekräftas av utskottsutlåtandena. Ålandsdelegationen konstaterar härvid att argument för och emot en ändrad kommunstruktur framförts, men det ankommer inte på delegationen att bedöma dem. Ålandsdelegationen konstaterar även att de aviserade kommunsammanslagningarna inte förhindrar kommuninvånarnas möjligheter att påverka sin kommuns förvaltning och ekonomi.

Ålandsdelegationen noterar vidare att kommunstrukturlagens 9 § 2 mom. anger att landskapsregeringen utan dröjsmål ska fastställa ändringen av kommunindelningen inom respektive kommunområde i enlighet med det samgångsavtal som kommunerna godkänt. Lagen förutsätter dels att en kommunsamordnare utses med uppgift att vara en stödfunktion för kommunerna samt att samordna reformen och övervaka att kommunstrukturreformen förverkligas i enlighet med lagen och dels att samarbetsavtal ingås. I motsats till det av landskapsregeringen till lagtinget tillställda lagförslaget finns det inte i den av lagtinget antagna landskapslagen några bestämmelser om ett med-

lingsförfarande eller andra åtgärder beträffande fastställande av ändringar i kommunindelningen i de fall att kommunerna inte godkänt något samgångsavtal. Av skrivningarna i 9 § i kommunstrukturlagen, och framförallt lagrummets 2 mom., kan man få den uppfattningen att landskapsregeringen inte kan fastställa en ändring av kommunindelningen såvida inte de berörda kommunerna har godkänt ett i berörda lagar förutsatt samgångsavtal.

Med hänvisning till det som anförts ovan torde det ur författningsrättslig synvinkel inte finnas någonting att anmärka mot bestämmelserna i landskapslagarna. Eftersom kommunstrukturlagen inte innefattar någon bestämmelse om hur besvär kan anföras över landskapsregeringens beslut enligt 9 § 2 mom. att fastställa en ändring av kommunindelningen skall bestämmelserna om ändringssökande enligt självstyrelselagens 25 § anses vara tillämpliga.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Rättigheterna i grundlagens 21 § omfattar enligt vedertagen praxis inte offentligrättsliga juridiska personer såsom kommunerna. Enligt Ålandsdelegationens bedömning garanterar besvärreglerna i de antagna landskapslagarna kommuninvånarna möjlighet att söka ändring i beslut om kommunindelningen på ett sätt som uppfyller kraven i grundlagens 21 §. Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Bestämmelserna i landskapslagen om besvär förfarandet och besvär förbud överensstämmer med nämnda paragrafer i självstyrelselagen och med motsvarande stadganden i rikets kommunstrukturlag, och kan till sistnämnda del med stöd av självstyrelselagens 19 § 3 mom. intas i landskapslagstiftningen. Detta gäller även i fråga om den i 37 § i kommunindelningsslagen intagna bestämmelsen om avgörande av tvister. Besvär över riksmyndigheternas beslut, såsom de beslut som avses i kommunindelningsslagens 10 kap., kan anföras i enlighet med rikslagstiftningen.

Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges myndigheter. I anslutning till detta konstaterar Ålandsdelegationen att en i kommunstrukturlagens 6 § avsedd kommunsamordnare och en i 17 § i kommunindelningsslagen avsedd kommunindelningsutredare kan

verka i offentligrättsligt eller privaträttsligt tjänsteförhållande, varför det beträffande dem kan vara fråga om överföring av förvaltningsuppgifter. Dessa personer utför uppgifter av beredande art, och fattar inte några slutgiltiga beslut, och utövar inte betydande offentlig makt. Genom bestämmelserna i nämnda paragrafer i landskapslagarna och de allmänna förvaltningsbestämmelserna i landskapslagstiftningen uppfylls, enligt Ålandsdelegationens uppfattning, förutsättningarna i grundlagen för i landskapslagarna avsedd överföring av förvaltningsuppgifter.

Ålandsdelegationen noterar även att personalens ställning vid ändringar i kommunindelningar har beaktats i kommunindelningenslagens 28 och 29 § samt i kommunstrukturlagens 16 och 17 §.

Övrigt

Enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen har ärenden gällande föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar hänförs till rikets behörighet. Bestämmelserna i 33 § i kommunindelningenslagen om sammanslutningars och stiftelsers hemort utgör härvid riksbehörighet.

I kommunindelningenslagens 8 kap. ingår stadganden gällande egendom och skulder som enligt självstyrelselagens 27 § 41 punkt och 29 § 1 mom. 5 punkt utgör riksbehörighet.

Landskapslagstiftningen berör även området för fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt därmed sammanhängande uppgifter. Området hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 16 punkten i självstyrelselagen. Uttrycket "samt därmed sammanhängande uppgifter" avser också de uppgifter som utförs av lantmäterimyndigheter utöver de uppgifter som hänför sig till fastighetsbildningen eller fastighetsregistreringen. Dessa uppgifter ankommer således såsom hänförande sig till rikets behörighet på lantmäteriförvaltningen.

Bestämmelserna av rikslagstiftningsnatur kan intas i landskapslagstiftningen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen, eftersom motsvarande stadganden finns i rikets kommunstrukturlag. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter, såsom lantmäteriverket och registerförvaltningsmyndigheten, påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet. I sammanhanget noteras att enligt förordningen om registerförvaltningen (FFS 248/1996) är det Statens ämbetsverk på Åland som är registerförvaltningsmyndighet på Åland. Termen magistrat i lagtexten avser därigenom Statens ämbetsverk på Åland.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av kommunstrukturlagen förutsätter att även kommunindelningenslagen träder i kraft.

Ledamoten Erlandsson önskade i förtydligande syfte införa ett tillägg till Ålandsdelegationens utlåtande, i vilket ledamoten Lampi förenade sig:

”Eftersom Ålandsdelegationen ovan ansett att man av ordalydelsen i 9 § 2 mom. i kommunstrukturlagen kan få den uppfattningen att landskapsregeringen inte kan fastställa en ändring i kommunindelningen såvida inte de berörda kommunerna har godkänt ett i nämnda lag förutsatt samgångsavtal, måste paragraf 3 i kommunstrukturlagen i konsekvens härmed uppfattas som en deklatorisk bestämmelse.”

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare