

Betänkande om revidering av kommunallagen för landskapet Åland

**ARBETSGRUPPEN FÖR MODERNISERING OCH UPPDATERING AV
KOMMUNALLAGEN FÖR LANDSKAPET ÅLAND**

Dnr: ÅLR 2024/3493

Datum: 31.1.2025

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Till Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering tillsatte den 22 maj 2024 en arbetsgrupp med uppdrag att modernisera och uppdatera kommunallagen (ÅLR 2024/3493).

Arbetsgruppen har bestått av följande medlemmar: rättschef Michaela Slotte (ordförande), förbundsdirektör för Ålands kommunförbund Minna Hellström, biträdande kommundirektör i Jomala kommun Heidi Eriksson, biträdande kanslichef vid Mariehamns stad Henrik Häggblom, rättssakkunnig Rasmus Lindqvist, lagberedare Lotta Wickström och vikarierande jurist Emilia Josefsson (sekreterare). Därtill har arbetsgruppen även kompletterats av Anton Norrback, från statsrådets kansli i Helsingfors, som gjort ett tjänstemannautbyte vid regeringskansliet under hösten 2024.

Arbetsgruppen har i sitt arbete utgått ifrån övergripande teman som gäller kommuner. Temana har till stor del baserats på de synpunkter som inlämnades från kommunalt håll till landskapsregeringen under våren 2024. Betänkandet följer samma modell med övergripande teman: Kommunen som aktör, kommunens ekonomi, kommunens demokrati, samarbetsformer, Ålands kommunförbund och Kommunala avtalsdelegationen, samt övrigt.

Under arbetets gång har gruppen hört företrädare för kommunerna på olika sätt. Betänkandet innehåller förslag på förändringar som behövs i kommunallagen. I ett antal frågor föreslår arbetsgruppen inga ändringar. Arbetsgruppen väljer dock att ändå ta med dessa utredningar i betänkandet för att vara transparenta med det arbete som gjorts och för att möjliggöra fortsatta politiska diskussioner kring frågorna. Arbetsgruppen föreslår att kommunallagen revideras i sin helhet.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sitt betänkande.

Mariehamn den 31 januari 2025

Michaela Slotte
Ordförande

Minna Hellström

Heidi Eriksson

Henrik Häggblom

Rasmus Lindqvist

Lotta Wickström

Emilia Josefsson

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete.....	5
2 Juridisk bakgrund och jämförelse	5
2.1 Juridiskt ramverk.....	5
2.1.2 Lagstiftningsbehörighet.....	5
2.1.3 Internationella fördrag, EU-rätten och grundlagen.....	5
2.1.4 Gällande lagstiftning	8
2.2 Jämförelse av kommunallagstiftning i närliggande områden	8
2.2.1 Allmänt	8
2.2.2 Finland	9
2.2.3 Sverige	14
2.2.4 Norge	19
2.2.5 Danmark.....	20
2.2.6 Island	21
2.2.7 Sammanfattning av jämförelse	22
3 Kommunen som aktör	22
3.1 Kommunens kompetens.....	22
3.2 Bolagiseringsskyldighet.....	27
3.3 Affärsverk	29
3.4 Civilrättsliga åtaganden.....	31
3.4.1 Sälja eller hyra ut fastigheter	31
3.4.2 Bevilja lån, säkerhet eller borgen till andra	32
3.4.3 Uppta lån för egen del	34
3.5 Överföra uppgifter till privata aktörer	35
4 Kommunens ekonomi	36
4.1 Ekonomiplan i balans eller överskott.....	36
4.2 Koncernbokslut.....	38
4.3 Auktoriserade revisorer	41
5 Kommunens demokrati	43
5.1 Fullmäktiges uppdrag	43
5.2 Möjlighet att vara ledamot i fullmäktige och i styrelse samtidigt.....	46
5.3 Samtycke av samtliga som tar sig an förtroendeuppdrag	48
5.4 Beviljande av befrielse från uppdrag	49

5.5	Möjlighet att återkalla uppdrag för enskilda ledamöter	50
5.6	Per capsulam-beslut för styrelse och nämnder	52
5.7	Borgmästare.....	53
5.8	Förtroendevalda på hel- eller deltid	56
5.9	Redogörelse för bindningar	59
5.10	Proportionella val	61
5.11	Antalet fullmäktigeledamöter	63
5.12	Stöd till fullmäktigegrupperingarnas verksamhet.....	65
5.13	Sektioner.....	67
6	Samarbetsformer	68
6.1	Kommunala samarbetsformer	68
6.2	Värdkommunsmodellen.....	71
6.3	Tydligare lagstiftning om kommunalförbund	72
6.4	Ett organ i kommunalförbund	75
6.5	Ändring av kommunalförbundens grundavtal.....	77
6.6	Kommundelsnämnder	80
7	Ålands kommunförbund och Kommunala avtalsdelegationen	82
7.1	Reglering om Ålands kommunförbund	82
7.2	Ålands kommunförbunds framtida inriktning och organisationsform	86
7.3	Organisationsformer för Kommunala avtalsdelegationen	87
8	Övrigt	90
8.1	Kommunallagens syfte	90
8.2	Motioner.....	91
8.3	Initiativ.....	92
8.4	Direktörsavtal	95
8.5	Informationsplikt.....	96
8.6	Ungdomsråd och råd för personer med funktionsnedsättning	98
8.7	Remiss- och samrådsförfarandet mellan landskapet och kommunerna	100
8.8	Ordningsstadgor	104
8.9	Möjlighet till kommunala avvikelser	106
8.10	Kommuninvånare	109
8.11	Möjlighet att vara ledamot i landskapsregeringen och kommunfullmäktige samtidigt	110
8.12	Reservationer	110
8.13	Instruktioner	110

9 Sammanfattning	113
Kommunen som aktör	113
Kommunens ekonomi	114
Kommunens demokrati	114
Samarbetsformer.....	115
Ålands kommunförbund och Kommunala avtalsdelegationen	115
Övrigt.....	115

1 Inledning

1.1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete

Enligt regeringsprogrammet för regeringen Sjögren (*Ett tryggt, öppet och framtidssäkert Åland*) ska kommunallagen moderniseras, vid behov stegvis. Detta ska ske i nära samarbete med kommunerna. Enligt regeringsprogrammets målbild är kommunen som institution demokratisk, nära medborgarna och har skatteinstrument. Alla på Åland ska ha tillgång till lagstadgade rättigheter när det gäller kommunal service.

Under våren 2024 begärde landskapsregeringen in synpunkter om kommunallagen för Åland från samtliga åländska kommuner, kommunalförbund och partier (ÅLR 2024/1965). Landskapsregeringens begäran publicerades även på landskapsregeringens webbplats för att möjliggöra inlämnande av synpunkter även från allmänheten. Landskapsregeringen beslöt därefter den 22 maj 2024 att tillsätta en arbetsgrupp för modernisering av kommunallagen för landskapet Åland. Arbetsgruppen har haft till uppgift att göra en juridisk jämförelse av kommunallagstiftningen i närliggande områden och att utreda den nuvarande kommunallagens utvecklings- samt ändringsbehov.

Under hösten 2024 har arbetsgruppen ställt frågor gällande kommunallagen till kommundirektörer och kommunalförbundens förbundsdirektörer via en Teams-kanal för ändamålet. Ålands kommunförbund har även vid ett flertal tillfällen samlat in information direkt från kommunerna. Den 11 november 2024 höll arbetsgruppen en digital avstämning för kommun- och förbundsdirektörer samt förtroendevalda. Avstämningen hade till syfte att ge en nulägesrapport från arbetsgruppen till de berörda samt för att svara på frågor och inhämta ytterligare värdefull information.

2 Juridisk bakgrund och jämförelse

2.1 Juridiskt ramverk

2.1.2 Lagstiftningsbehörighet

Landskapet har enligt 18 § 4 och 5 punkterna i självstyrelselagen (ÅFS 1991:71) för Åland lagstiftningsbehörighet rörande kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare samt kommunerna tillkommande skatter.

Riket har enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet rörande stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag.

2.1.3 Internationella fördrag, EU-rätten och grundlagen

Den överstatliga nivån

Då det lagstiftas om kommuner behöver den *européiska stadgan om lokal självstyrelse* beaktas. Stadgan utgör ett av de grundläggande dokumenten för samarbetet mellan de 46 länderna i Europarådet. Samtliga medlemsländer har ställt sig bakom stadgan. Åland ratificerade stadgan år 1991. I princip utgör stadgan direkt tillämpbar rätt i domstol, men dess definitioner är så allmänna att de i praktiken främst tillämpas som

tolkningsprinciper som stöder den kommunala självstyrelsen. De nordiska länderna uppfyller vanligen väl stadgan.¹ Stadgan saknar sanktionssystem och hur konventionstexten har överförs till nationella rättssystem i Europa ser olika ut. Medlemsstaternas regeringar har gett *Kongressen för lokala och regionala myndigheter* (CLRAE) i uppdrag att övervaka tillämpningen. Övervakningsrapporterna behandlas politiskt i CLRAE som därefter kan rikta rekommendationer till medlemsstaternas regeringar.

Stadgan innehåller exempelvis bestämmelser om att den kommunala självstyrelsen ska erkännas i den nationella lagstiftningen, att kommunerna ska kunna sköta offentliga uppgifter inom lagens ramar samt att kommunerna själva ska ha möjlighet att besluta om inre angelägenheter i enlighet med allmänna lagregler. Vidare föreskrivs bland annat att kommunerna ska ha rätt att förfoga över egna ekonomiska resurser som ska motsvara de uppgifter som tilldelats kommunerna i lag. Till stadgan har även fogats ett tilläggsavtal om kommuninvånarnas rätt till deltagande i kommunernas beslutsfattande, exempelvis genom kommunalval.

Ett förslag till en regional självstyrelsestadga diskuterades inom CLRAE under många år. Förslaget krävde att både finansieringsprincipen och rätten till samråd mellan stat och kommunsektor skulle vara lagfäst i medlemsstaterna. År 2009 antog kommunministrarna istället så kallade riktlinjer för regional demokrati.²

På den överstatliga nivån finns även EU-lagstiftningen vilken påverkar medlemsstaternas handlingsutrymme att anta egen lagstiftning. EU-rätten gäller med företräde framför medlemsstaternas nationella lagstiftning. Statskontoret i Sverige utredde 2023 EU-rättens påverkan på kommunsektorn. Enligt rapporten har EU-rätten stor påverkan på den kommunala sektorn. Några områden som särskilt pekades ut som områden som i stor utsträckning påverkar kommunernas vardagliga arbete var direktiven om offentlig upphandling, visseblåsdirektivet (på Åland har tillämpningen av visseblåsdirektivet begränsats till kommuner med fler än 10 000 invånare), dataskyddsförordningen, dricksvattendirektivet, EU:s regionala stöd samt strukturfonder och EU-lagstiftningen rörande statsstöd.³

När det gäller specifikt statsstöd regleras detta i artiklarna 107 – 109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Statsstöd innebär att staten, en kommun eller en region stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. Syftet med statsstödsreglerna är att säkerställa att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Huvudregeln är att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller något av de på förhand bestämda undantagen. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statsstödsreglerna är oberoende av formen på stödet, det vill säga det kan handla om direkt överföring av medel men det kan också vara fråga om garantier, förmånliga lånevillkor, nedsatta offentliga avgifter eller skatter, eller borgensåtaganden. Undantagen, när statsstöd är tillåtet, regleras i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget. Enligt artikel 107.2 är statsstöd alltid förenligt med den inre marknaden om det är frågan om

¹ RP 268/2014 rd, s. 15.

² <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/euinternationellt/europaradetclrae/europakonventionenkommunalsjvalvstyrelse.1101.html>

³ Bilaga 4 till Statskontorets rapport 2023:7. *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn*.

- a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung, samt
- b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer och andra exceptionella händelser.

Förutom i de situationer där statsstöd alltid är tillåtet regleras i artikel 107.3 situationer där statsstöd *kan* anses vara förenligt med den inre marknaden. Till detta hör

- a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349 (till exempel Kanarieöarna), med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,
- b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, samt avslutningsvis
- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Enligt svenska Statskontoret har de allra flesta former av statsstöd som kommunerna delar ut sin grund i någon av ovanstående undantag.⁴ EU:s statsstödsregler har stor betydelse för kommunernas förhållande till näringslivet. En kommuns åtgärd kan vara kompetensenlig enligt nationell kommunallagstiftning, men ändå vara otillåten enligt EU:s statsstödsregler. Av detta följer att så fort en kommun stödjer en viss privat verksamhet med direkta ekonomiska bidrag, till exempel genom hyressubventioner eller liknande, så aktualiseras frågan om statsstöd. Det gäller också om en kommun säljer en fastighet under marknadspris. Utgångspunkten är att alla typer av statsstöd ska anmälas till EU-kommissionen för bedömning. Konsekvensen av att ett stöd anses vara otillåtet av EU-kommissionen är att stödet ska gå tillbaka. Myndigheter måste därför vara väldigt uppmärksamma på statsstödsreglerna.

Grundlagen

Den kommunala självstyrelsen regleras övergripande i 121 § i grundlagen (FFS 731/1999). Enligt 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. I 2 mom. regleras att de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Enligt 3 mom. har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd ska utfärdas genom lag. Vidare bestäms det i 122 § 2 mom. att bestämmelser om grunderna för kommunindelningen ska utfärdas genom lag.

Förutom grundlagens övergripande bestämmelse om kommunal självstyrelse påverkas kommunerna även i hög utsträckning av de allmänna bestämmelserna i grundlagen. I 2 § 2 mom. i grundlagen fastställs demokratiprincipen om att till demokratin hör att den enskilda har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

⁴ Bilaga 4 till Statskontorets rapport 2023:7. *EU-rättslig påverkan på kommunsektorn.*

I 2 kap. i grundlagen föreskrivs om de grundläggande fri- och rättigheterna vilka också påverkar kommunerna på många sätt, nedan nämns ett antal exempel. Jämlikhetskravet och barns rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som berör dem uttrycks i 6 §. I 12 § föreskrivs om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I 14 § stadgas om rösträtt och rätt till inflytande. Det allmänna ska främja den enskildas möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt 16 § har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Vidare föreskrivs i 19 § om rätten till social trygghet. Avslutningsvis ska det allmänna i enlighet med 22 § se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

2.1.4 Gällande lagstiftning

Eftersom kommunerna är verksamma inom en mängd olika områden finns det följaktligen ett stort antal lagar inom en bred variation av områden som reglerar kommunernas verksamhet. Detta lagstiftningsprojekt fokuserar på den lagstiftning som berör kommunernas förvaltning och till följande beskrivs därför den lagstiftning som berör det området.

Kommunernas förvaltning, beslutsfattande, övergripande organisering, kommunmedlemmarnas inflytande, ekonomi, samarbete etcetera regleras i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland. Kommunallagen är den andra gemensamma kommunallagen för hela landskapet. Före år 1980 tillämpades separata landskapslagar om kommunalförvaltningen i landskommunerna och kommunalförvaltningen i Mariehamn. Dessutom fanns det en separat landskapslag om samarbete mellan kommunerna.

I 9 § i självstyrelselagen stadgas att endast personer med hembygdsrätt har rösträtt och är valbara i val till kommunernas fullmäktige. I 67 § ges dock landskapet möjlighet att genom landskapslag utvidga den kommunala rösträtten och valbarheten. Detta har gjorts i landskapslagen (1997:63) om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt. Vidare föreskrivs det om kommunala folkomröstningar i landskapslagen (1998:20) om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.

Om kommunindelningen bestäms i kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland. Kommunala tjänstemän regleras i landskapslagen (2004:24) om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän. Om kommunalbeskattning bestäms i kommunalskattelagen (2011:119) för landskapet Åland.

2.2 Jämförelse av kommunallagstiftning i närliggande områden

2.2.1 Allmänt

I Norden ansvarar den kommunala sektorn för en stor del av välfärden och vid en jämförelse finns det stora likheter dem emellan. Länderna har en stark kommunal självstyrelse, som omfattar ekonomiskt handlingsutrymme och ansvar för uppgifter av stor betydelse för samhället. Då jämförelser görs måste det dock beaktas att det finns skillnader som består av olikheter i strukturer och politisk kultur mellan de olika länderna. Huvuduppgifterna för kommunerna är dock desamma, att ansvara för barnomsorg, grundskola, äldreomsorg, socialtjänst samt planläggning.

Norge och Finland har ett stort antal kommuner med färre än 5 000 invånare, jämfört med Sverige. I Danmark har mediankommunen ca 45 000 invånare, i Sverige ca 16 000 invånare, i Finland ca 6 600 invånare, i Norge ca 5 000 invånare och i Island ca 1 200 invånare. Skillnaderna förklaras delvis av ländernas skiftande geografi.⁵ Danmark är litet till ytan med en koncentrerad befolkning. Norges invånare är koncentrerade till kustområdena. Fjordar, öar och fjäll skiljer samhällena från varandra. Sverige och Finland är till ytan stora länder där invånarna främst bor längs med kusterna och i de södra delarna.

Nedan granskas de drag i de nordiska ländernas kommunallagar som har särskild betydelse för arbetsgruppens fortsatta utredning. Störst fokus riktas på den finska och den svenska kommunallagen.

2.2.2 Finland

Allmänt

Finland är indelat i 308 kommuner. Kommunerna ordnar bland annat utbildning och småbarnspedagogik, kultur-, ungdoms-, biblioteks- och idrottstjänster, stadsplanering och markanvändning, vatten- och avfallshantering samt miljötjänster. Många tjänster produceras i samarbete med andra kommuner i samkommuner. Samkommuner samarbetar exempelvis inom miljö- och säkerhetstjänster och inrättas framför allt av små kommuner. Landskapsförbund är lagstadgade samkommuner som regionens kommuner ska vara medlemmar i. Landskapsförbunden har regionutveckling och landskapsplanläggning som huvuduppgifter. Finland har tidigare avvikit från de skandinaviska länderna i och med att Finland förut inte hade en direktvald regional nivå. En följd av detta har varit att Finland har haft en högre grad av mellankommunal samverkan än de övriga länderna.⁶ Sedan 2021 är Finland indelat i 21 välfärdsområden som framförallt ansvarar för social- och hälso- och sjukvårdstjänster samt brand- och räddningstjänsten.

Finlands grundlag garanterar självstyre och beskattningsrätt åt kommunerna. Kommunerna beslutar självständigt om sin skattesats, men får också en andel av samfundsskatten som riksdagen beslutar om. Därtill får kommunerna stöd genom statsbidrag till olika ändamål i enlighet med statsandelssystemet, samt tar ut olika kommunala avgifter. Kommunerna styrs av kommunfullmäktige vars ledamöter väljs genom lika och allmänna val som ordnas vart fjärde år. För närvarande finns ca 19 500 kommunala förtroendeplatser, varav mer än 99 procent innehas av fritidspolitiker.

Av kommunerna i riket ordnar endast Helsingfors stad social- och hälsovårdstjänster för sina invånare. I övriga kommuner ansvarar välfärdsområdena för social- och hälsovårdstjänsterna. Varje kommun, undantaget Helsingfors, hör till ett välfärdsområde och får sin finansiering i huvudsak från staten samt genom klient- och användaravgifter. Välfärdsområdena har inte möjlighet att ta ut skatt av sina invånare. Den högsta beslutanderätten utövas av välfärdsområdesfullmäktige till vilket medlemmarna väljs vart fjärde år. Därtill verkar ungdomsfullmäktige, äldreåd och råd för personer med funktionsnedsättning inom välfärdsområdena.

Kommunen som aktör

Kommunens verksamhet på marknaden regleras i 15 kap. kommunallagen (FFS 410/2015). När en kommun sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden ska kommunen enligt kommunallagen överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Detta kallas för

⁵ SOU 2020:8 Nordisk utblick och jämförelser med kommunreformer i andra länder, s. 80.

⁶ SOU 2020:8, s. 80.

bolagiseringskyldighet. Kommunallagen reglerar inte vad det innebär att sköta en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden, i stället reglerar lagen vad som *inte* utgör att sköta en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden. En kommun sköter inte en uppgift i konkurrensläge på marknaden åtminstone när:

- Kommunen med stöd av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för,
- Uppgiften sköts i samarbete på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och tjänsterna produceras som egen verksamhet för områdets invånare och andra som det enligt lag ska ordnas tjänster för,
- Uppgiften sköts i samarbete och det är fråga om verksamhet som bedrivs av anknutna enheter eller andra upphandlande enheter enligt upphandlingslagen (FFS 1397/2016) eller försörjningslagen (FFS 1398/2016), eller om skyldigheten att konkurrensutsätta verksamheten inte i övrigt tillämpas på samarbetet,
- Kommunen ordnar utbildning som kräver i lag avsett tillstånd att ordna undervisning eller utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt, samt sköter andra uppgifter som anges i tillståndet eller producerar tjänster i form av elev- eller studerandearbete som är nära kopplat till undervisningen,
- Verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller utgör ett naturligt monopol, eller producerar tjänster i direkt anslutning till dessa, eller
- Kommunen köper, säljer eller arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgifter enligt markanvändnings- och bygglagen (lagen om områdesanvändning eller bygglagen från och med 1.1.2025).

Kommunen bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden om den deltar i ett anbudsförfarande, dock inte om det är i syfte att ordna sådan undervisning eller utbildning som anges ovan. Trots bolagiseringskyldigheten får kommuner sköta uppgifter som egen verksamhet om kommunen uppfyller något av kriterierna i 127 § kommunallagen. I så fall ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning.

Kommuner får bevilja lån, borgen eller annan säkerhet. Åtagandet får dock inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter och inte heller vara förenat med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga säkerheter eller motsäkerheter och kommunen ska i alla fall beakta reglerna om statligt stöd i art. 107–108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt. Kommuner får bevilja en sammanslutning, som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, borgen eller annan säkerhet/förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen, alternativt om sammanslutningen kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans. Kommunen får göra undantag från koncernkravet om det hänför sig till främjandet av en uppgift inom idrotts-, kultur-, musei-, teater-, orkester- eller ungdomsverksamhet. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet om det grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag, eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.

Kommunen får överlåta eller för minst tio år arrendera ut en av kommunen ägd fastighet till någon som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden genom ett anbudsförfarande för vilket det inte ställs några villkor. Förfarandet ska dock vara öppet och tillräcklig information ska ges. Om kommunen inte tillämpar anbudsförfarandet ska en oberoende värderare bedöma fastighetens marknadsvärde eller marknadsmässiga

arrendenivå. Därtill ska reglerna om statligt stöd i art. 107–108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt beaktas.

För att trygga tjänster som behövs med tanke på kommuninvånarnas välfärd kan kommunen, under vissa förutsättningar, ålägga en tjänsteproducent som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden en temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster i sådana fall där marknaden fungerar bristfälligt.

I konkurrenslagen (FFS 948/2011) finns bestämmelser om separat redovisning och om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun (eller en samkommun eller en kommunal sammanslutning) använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen.

Kommunens ekonomi

Kommunens ekonomi regleras i 13 kap. i kommunallagen. Fullmäktige ska godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret samt en ekonomiplan för tre eller flera år. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att kommunens kommunstrategi genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Därtill godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunstyrelsen ska årligen upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden. En kommun som med sina dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern ska upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut.

På kommunala affärsverks ekonomi tillämpas bestämmelserna i kommunallagen om kommunens ekonomi, dock så att vissa undantag görs.

Kommunen ska producera information om kommunens verksamhet och ekonomi för användning vid styrningen, ledningen och uppföljningen av kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi, samt för säkerställandet av kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunen.

Granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi regleras i 14 kap. i kommunallagen. Fullmäktige ska tillsätta en revisionsnämnd för organiseringen av granskningen av förvaltningen och ekonomin samt utvärderingen. Revisionsnämndens ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter.

För själva granskningen av förvaltningen och ekonomin ska fullmäktige välja en revisionssammanslutning. Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en OFGR-revisor (revisor med särskild examen som klarlägger personens förmåga att självständigt sköta revisionsuppdrag i offentligrättsliga samfund och koncerner). Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. Revisionsammanslutningen kan väljas för högst sex räkenskapsperioder i sänder. Till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionssammanslutning väljas, om det inte finns grundad anledning att avvika från detta.

Kommunens demokrati

Bestämmelser gällande kommunens förtroendevalda finns i 10 kap. i kommunallagen. Förtroendevalda i kommunen är ledamöter och ersättare i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts

att sköta kommunala förtroendeuppdrag. En kommunal tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på grund av sin uppgift har valts till ledamot i ett kommunalt organ är dock inte kommunal förtroendevald. Uppgiften för de förtroendevalda är att främja kommunens och invånarnas intressen samt att sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdraget förutsätter.

Det krävs samtycke för att väljas till ett förtroendeuppdrag. Till fullmäktige krävs det därtill att samtycket är skriftligt. För att avgå från ett förtroendeuppdrag krävs det giltiga skäl.

För att vara allmänt valbar ska man ha kommunen som hemkommun, ha rösträtt i kommunalval i någon kommun det år då fullmäktigeledamöterna väljs och inte ha förklarats omyndig. Valbarhet till fullmäktige, kommunstyrelse, andra organ, revisionsnämnden, organ i samkommuner och organ som är gemensamma för flera kommuner regleras i 72-77 §. Om en förtroendevald förlorar sin valbarhet ska det organ som utsett honom eller henne konstatera att förtroendeuppdraget har upphört. Beslutet verkställs omedelbart.

En förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag under den tid han eller hon har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget. Om ett uppdrag har blivit ledigt under pågående mandattid utses en ny förtroendevald för den återstående mandattiden.

Vidare reglerar kommunallagen ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid, förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag, arvoden och ersättningar samt rätt till upplysningar.

Då det gäller bindningar stadgar kommunallagen att vissa förtroendevalda och tjänsteinnehavare ska lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet, för betydande förmögenhet och för andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Skyldigheten att redogöra för sina bindningar gäller kommunstyrelsens ledamöter, ledamöter i organ som sköter uppgifter som avses i lagen om områdesanvändning (FFS 132/1999) eller bygglagen (FFS 751/2023), ordförande och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektören, borgmästaren, biträdande borgmästaren samt föredragande i kommunstyrelse och nämnder. Kommunen ska föra ett offentligt register över bindningarna i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Slutligen reglerar kommunallagen felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag och brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget.

Samarbetsformer

Kommuner och samkommuner kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Formen för det offentlighetsrättsliga samarbetet kan vara ett gemensamt organ, en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift eller en samkommun. Formen för samarbete mellan samkommuner kan vara en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och en affärsverksam kommun. Samarbetsformerna regleras i 8 kap. kommunallagen.

I ett avtal om ett gemensamt organ ska det åtminstone bestämmas om:

- Organets uppgifter samt vid behov om överföringen av det organiseringsansvar som avses i kommunallagen,
- Organets sammansättning och de andra kommunernas rätt att utse ledamöter i organet,
- Grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem, samt
- Avtalets giltighet och uppsägning av avtalet.

Om kommunerna inrättar en *gemensam tjänst* ska det ske genom överensstämmande beslut. Tjänsteinnehavaren står i tjänsteförhållande till alla kommuner i fråga. De kommuner som deltar i arrangemanget ska åtminstone komma överens om vilken kommun som ansvarar för fullgörandet av arbetsgivarens förpliktelser samt om grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem.

Då det gäller en uppgift som enligt lag åligger kommunen och som kan delegeras till en tjänsteinnehavare, kan en kommun *genom avtal anförtro uppgiften till en annan kommuns tjänsteinnehavare* som sköter uppgiften under tjänsteansvar. Avtalet ska innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om uppgiftens innehåll, uppföljningen av skötseln av uppgiften, grunderna för kostnaderna och fördelningen av dem, samt om avtalets giltighet och uppsägning.

En *samkommun* bildas genom avtal mellan kommuner, vilket godkänns av fullmäktige. En samkommun är en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och hos andra myndigheter. I grundavtalet för en samkommun ska det åtminstone bestämmas om:

- Samkommunens namn, hemort och medlemskommuner,
- Dess uppgifter samt vid behov överföring av organiseringsansvar,
- Antalet representanter vid samkommunsstämman/samkommunsfullmäktige/något annat organ som utövar den högsta beslutanderätten, samt om grunderna för rösträtten,
- Samkommunens övriga organ samt om deras uppgifter, beslutanderätt och sammankallandet av dem,
- Vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning,
- Medlemskommunernas andelar i grundkapital och tillgångar samt deras ansvar för skulder, samt om annat som gäller ekonomin,
- Granskningen av samkommunens förvaltning och ekonomi,
- Ställningen för en medlemskommun som utträder ur samkommunen och för de medlemskommuner som fortsätter verksamheten,
- Förfarandet vid upplösning och likvidation,
- Det förfarande genom vilket underskott täcks i en situation där medlemskommunerna inte har godkänt det avtal om balansering av samkommunens ekonomi som avses i kommunallagen, samt
- Ett system för att följa ekonomin, verksamheten och rapporteringen till medlemskommunerna.

Grundavtalet kan ändras om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner. Vid lagstadgat samarbete kan en medlemskommun dock inte åläggas att delta i skötseln och kostnaderna för nya

frivilliga uppgifter utan sitt samtycke. Kommunallagen reglerar även samkommunens organ, utträde, sammanslagning och delning, avgörande av meningsskiljaktigheter gällande grundavtal samt vilka bestämmelser i kommunallagen som ska tillämpas på samkommuner.

Kommunförbund

Finlands kommunförbund är en centralorganisation, i form av en ideell förening, för Finlands kommuner och städer. I dagsläget är samtliga 308 kommuner, inklusive de åländska kommunerna, ordinarie medlemmar. Samkommuner, andra sammanslutningar samt stiftelser med rättsförmåga där kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande kan vara samarbetsmedlemmar. Kommunförbundets syfte är att stärka kommunernas livskraft och den kommunala demokratin, samt att främja kommuninvånarnas självstyrelse och välfärd.

Skillnader i förhållande till Åland

De skillnader i den finska kommunallagen som särskilt kan noteras i förhållande till Åland är följande:

- Utökad reglering gällande kommunala samarbeten, till exempel i form av samkommuner.
- Grundavtal för samkommuner kan bara ändras om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.
- Införandet av välfärdsområden som ansvarar för social- och hälsotjänster samt brand- och räddningsväsendet.
- Utökad reglering gällande kommunens verksamhet på marknaden till exempel vad gäller bolagiseringskyldighet, lån/borgen/säkerheter, överlåtelse och arrende av fastigheter, samt temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster om marknaden fungerar bristfälligt.
- Krav om kommunstrategi och om att göra upp budget samt ekonomiplan så att kommunstrategin genomförs.
- Krav om att ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott.
- Särskild revisionsnämnd där ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter.
- Ansvarig revisor ska vara OFGR-revisor.
- Uttryckligt reglerande av vem som är förtroendevald.
- Samtycke krävs till alla förtroendeuppdrag.
- Reglerande av bindningar för vissa förtroendevalda och tjänsteinnehavare.

2.2.3 Sverige

Allmänt

Det finns 290 kommuner och 21 regioner i Sverige. Gotland utgör ett specialområde i och med att ön räknas både som kommun och som region. Bland de viktigaste uppgifterna är barnomsorg/förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av de lokala politikerna. Kommunerna styrs genom direktvalda kommunfullmäktige som väljs vart fjärde år. Det finns ca 38 000 förtroendevalda, varav 97 % är fritidspolitiker, i Sveriges kommuner. Kommunfullmäktige beslutar om kommunens inriktning, verksamhet och ekonomi såsom budget, skattesats och avgifter för kommunal service. Kommunfullmäktige beslutar vidare om den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Fullmäktige väljer även ledamöter och ersättare till kommunstyrelsen och

nämnderna, samt revisorer. Kommunallagen (SFS 2017:725) styr både kommunernas och regionernas verksamhet. Det kommunala självstyret är inskrivet i regeringsformen (SFS 1974:152), en av Sveriges grundlagar. Kommunerna måste följa de ramar som riksdag och regering beslutat om, men har utöver det rätt att fatta självständiga beslut och rätt att ta ut skatt av invånarna för att kunna sköta sina uppgifter. Kommunalskatten står för ungefär 70 % av kommunens inkomster. Staten bestämmer vad kommunerna får ta ut skatt på, men kommunerna väljer hur stor kommunalskatten ska vara samt hur pengarna ska fördelas. Kommunerna får också statsbidrag. Vissa statsbidrag är allmänna, medan andra endast får användas inom specifika områden.

Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Som till exempel hälso- och sjukvården, kultur, kollektivtrafik samt att stärka regionernas tillväxt och utveckling. Regionerna styrs genom direktvalda regionfullmäktige som väljs vart fjärde år. Det finns ca 4 600 förtroendevalda i regionerna. Även här är merparten fritidspolitiker.

Kommunen som aktör

Kapitel 10 i kommunallagen reglerar frågor om överlämnande av kommunala angelägenheter. Fullmäktige får lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller enskild individ, om det inte enligt lag eller annan författning ska bedrivas av en kommunal nämnd. Om verksamheten innefattar myndighetsutövning får den bara lämnas över om det finns lagstöd för det. Om kommunen lämnar över en kommunal angelägenhet till ett *helägt* kommunalt bolag ska fullmäktige:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. Se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. Utse samtliga styrelseledamöter,
4. Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
5. Utse minst en lekmannarevisor, och
6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Vid överlämnande av uppgifter till *delägda* kommunala bolag ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av villkoren ovan i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Villkoren ovan gäller även i varierande grad då kommunala angelägenheter överlämnas till kommunala stiftelser och föreningar.

När skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över till en privat utförare (juridisk person eller en enskild individ) genom avtal ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Genom avtalet ska kommunen tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Därtill får kommuner själva driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna enligt 2 kap. 7 § i kommunallagen. Kommuner får även genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får dock lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det enligt 2 kap. 8 § i kommunallagen.

Kommunens ekonomi

Den ekonomiska förvaltningen regleras i 11 kap. i kommunallagen. Kommuner (och regioner) ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom kommunalt ägda bolag samt stiftelser och föreningar. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Kommunen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen.

Kommunen ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får göras om medel från en resultatreserv tas i anspråk eller om det finns synnerliga skäl. Av budgeten ska det framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år samt en redogörelse för ekonomin under budgetåret i de kommunala koncernföretagen.

Om balanskravsresultatet, som regleras i lagen (SFS 2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de tre närmast följande åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Beslut om regleringen ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom. Fullmäktige får besluta att en reglering inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Kommuner får i en resultatreserv reservera medel som får användas för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås. Kommunallagen reglerar det högsta belopp (andel) som får reserveras.

Fullmäktige ska årligen behandla minst en delårsrapport. Styrelsen ansvarar för att upprätta en årsredovisning som ska godkännas av fullmäktige. Bestämmelser om bokföring och årsredovisning finns i lagen om kommunal bokföring och redovisning.

Kommunallagen innehåller ett uttryckligt förbud mot pantsättning. Kommuner får alltså inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran. Vid förvärv av egendom får kommunen dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

12 kap. i kommunallagen reglerar kommunens revision. Efter val ska det nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst fem revisorer väljas. Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det finns inga behörighetskrav för revisorerna.

Revisorerna granskar årligen all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden, i den omfattning som följer av god revisionssed. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts, även verksamheten i kommunalt ägda bolag/stiftelser/föreningar. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen

som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultaten enligt delårsrapporten och årsredovisningen är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat om.

Kommunens demokrati

Bestämmelser gällande förtroendevalda finns i 4 kap. i kommunallagen. Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunalråd samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

Den som inom kommunen eller regionen fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland de som har rösträtt till kommunfullmäktige. Rösträtt vid val till kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och 1) är svensk medborgare eller annan unionsmedborgare, 2) är medborgare i Island eller Norge, eller 3) varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen. Rösträtt har också en unionsmedborgare som är bosatt i kommunen, men som enligt folkbokföringslagen (SFS 1991:481) inte ska folkbokföras där.

Fullmäktige ska befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalda önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör uppdraget genast. För en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalda får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som har valts av fullmäktige, om den förtroendevalda har vägrats ansvarsfrihet eller har dömts för ett brott för vilket fängelse i lägst två år kan följa och som har vunnit laga kraft. Fullmäktige får även återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen.

Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst. Ledamöterna i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende ska delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd ska få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningar, men inte i besluten. Fullmäktiges beslut får även innefatta att den förtroendevalda ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Kommuner får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin. Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om partistödet omfattning och formerna för det. Därtill får kommuner anställa politiska sekreterare för att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

Samarbetsformer

Kap. 9 i kommunallagen reglerar frågor om kommunal samverkan. Ett *kommunalförbund* som ska sköta kommunala angelägenheter får bildas genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning. Därtill regleras följande om kommunalförbund:

- vilka bestämmelser som ska tillämpas på kommunalförbunden,
- frågor om beslutande församling, förbundsstyrelse och övriga organ,
- förbundsordningens innehåll,
- ledamöter och ersättare,
- proportionella val,
- budgetprocessen,
- förbundsmedlemmarnas ekonomiska ansvar,
- revision,
- folkomröstning (kommunalförbund får inte anordna folkomröstningar),
- anslagstavla, samt
- utträde.

Utöver samverkan genom kommunalförbund får fullmäktige besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller region. Gällande *gemensamma nämnder* regleras följande:

- vilka uppgifter den får fullgöra,
- vilka bestämmelser som ska tillämpas på den gemensamma nämnden,
- ledamöter och ersättare,
- ekonomiska förmåner,
- budget,
- rätt till upplysningar,
- närvarorätt för personalföreträdare,
- interpellationer och frågor,
- delegering av ärenden,
- tillkännagivande av protokoll,
- reglemente,
- revision, samt
- ansvarsfrihet och anmärkning.

Utöver kommunalförbund och gemensamma nämnder får en kommun eller region ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (*avtalssamverkan*). En sådan samverkan hindras inte av kravet på anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, alltså att kommuner får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Kommuner får inom ramen för avtalssamverkan, med beaktande av de begränsningar som följer av kommunallagen, komma överens om att en anställd i den andra kommunen får besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Kommunstyrelsen ska årligen rapportera till fullmäktige om kommunens avtalssamverkan.

Kommunförbund

Sveriges Kommuner och Regioner (nedan SKR) är en medlems- och arbetsgivarorganisation för Sveriges kommuner och regioner. Alla Sveriges kommuner och regioner är medlemmar. SKR är en politiskt styrd organisation och styrelsen består av förtroendevalda från kommuner och regioner. Syftet är att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet, samt att fungera som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. Som arbetsgivarorganisation har SKR till uppgift att teckna centrala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor.

Skillnader i förhållande till Åland

De skillnader i den svenska kommunallagen som särskilt kan noteras i förhållande till Åland är följande:

- Utökad reglering av överlämnande av kommunala angelägenheter. Uttrycklig reglering gällande överlämnande av uppgifter till hel- och delägda kommunala bolag.
- Särskild reglering gällande insyn i kommunala bolag och även för privata utförare.
- Krav om att kommunens budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.
- Förbud mot pantsättning i kommunens egendom.
- Reglerar uttryckligen vem som är förtroendevald.
- Reglerar rösträtt för medborgare i andra medlemsstater i EU samt isländska och norska medborgare.
- Huvudregel att förtroendevalda ska befrias när de önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.
- Ledamöterna i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.
- Ingen reglering gällande krav om att uppge bindningar.
- Reglerar möjligheten till partistöd och möjligheten att anställa politiska sekreterare.

2.2.4 Norge

Allmänt⁷

Norge är indelat i 357 kommuner vilka ansvarar för grundskola, kulturskola, barnomsorg, primärhälsovård, planläggning och tekniska tjänster. Staten ansvarar för sjukvården. Därtill har Norge en regional administrativ nivå som utgörs av fylken.

I Norge kan kommunerna välja mellan två olika förvaltningsmodeller: den traditionella modellen och den parlamentariska modellen. I den *traditionella modellen*, som merparten av kommunerna nyttjar, är det endast fullmäktigeledamöter som kan väljas till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ordförande är även ordförande för kommunfullmäktige och är oftast heltidspolitiker. I den *traditionella modellen* kan beslutanderätt delegeras till fullmäktiges ordförande. I denna modell har kommunen en administrationschef som är chef för förvaltningen.

Den *parlamentariska modellen* nyttjas av Oslo och några få andra större städer. I den parlamentariska modellen väljer fullmäktige kommunstyrelsens ledamöter och ordförande genom majoritetsval. Styrelsens ledamöter behöver inte vara fullmäktigeledamöter. Fullmäktiges ordförande får inte vara ordförande för

⁷ Texten baseras på uppgifter från RP 268/2014 rd "Förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den", s. 55-59, SOU 2015:24 "Kommuner och landsting i en förändrad värld", s. 158-161, samt SOU 2020:8, s. 84.

kommunstyrelsen. Styrelsen kan närmast liknas vid en regering som styr administrationen och har förslagsrätt. I den parlamentariska modellen kan beslutanderätt delegeras till kommunstyrelsens ledamöter. I denna modell har kommunen ingen administrationschef. I stället har kommunen ett politiskt utsett kommunalråd.

Kommunerna i Norge är beroende av stadsbidrag då deras beskattningsrätt är begränsad. Bland annat finns ett skattetak om 12 %. Utöver det har kommunerna möjlighet att ta ut en fastighetsavgift.

År 2001 infördes den så kallade Robek-listan, en lista för kommuner som inte uppfyller vissa ekonomiska krav. Syftet med listan är att förbättra budgetdisciplinen och kommunens ekonomiska situation. Kommuner som finns med på listan kan inte besluta om nya lån eller hyra av byggnader och anläggningar, utan fylkesmannens (statens högsta företrädare i fylket, motsvarar ungefär landshövding) godkännande. För kommuner som finns med på listan görs det också en laglighetsprövning av deras budgetbeslut. För kommuner som inte finns med på listan görs det inga begränsningar gällande deras skuldsättning.

Skillnader i förhållande till Åland

De skillnader gentemot Norge som särskilt kan noteras i förhållande till Åland är följande:

- Möjligheten att välja mellan två förvaltningsmodeller.
- Starkt begränsad beskattningsrätt för kommunerna.

2.2.5 Danmark

Allmänt⁸

Danmark har under senare år genomfört omfattande kommunreformer och antalet kommuner har minskat från 270 till 98. Kommunerna ansvarar för grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur, miljö, fritid, socialtjänst och räddningstjänst. Utöver kommunerna finns det regioner. Regionerna har ingen beskattningsrätt, utan finansieras genom bidrag från stat och kommuner. Regionerna ansvarar bland annat för sjukvården medan staten ansvarar för den utbildning som inte ingår i grundskolan.

Vid sidan av fullmäktige ska ett särskilt ekonomiutskott inrättas samt andra utskott som behövs. Utskotten får endast bestå av ledamöter från fullmäktige. Samma person är ordförande i fullmäktige, i ekonomiutskottet samt borgmästare i kommunen. Borgmästaren är ytterst ansvarig för kommunens verksamhet och är den enda politiker som bedriver sitt uppdrag på heltid.

I Danmark finns det ingen motsvarighet till laglighetsprövning i domstol av kommunala beslut. I stället används ett system med statlig tillsyn och kontroll av kommuner och regioner. Kommunala beslut kan till exempel stoppas av tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna har också möjlighet att väcka talan mot enskilda förtroendevalda om kommunen har utsatts för skada av dessa. De förtroendevalda kan då bli personligt ersättningsskyldiga.

I många fall ska kommunala beslut prövas av ekonomi- och inrikesministeriet. Ministeriet fastställer regler om kommunal ekonomi. Ramarna för kommunernas ekonomi regleras genom årliga finansavtal mellan staten och

⁸ Texten baseras på uppgifter från SOU 2015:24, s. 154-156, samt SOU 2020:8, s. 81-83.

Danmarks motsvarighet till kommunförbund (*Kommunernes Landsforening*) som organiserar landets kommuner. Kommunernas budgetar koordineras, via kommunförbundet, så att kommunernas sammanlagda utgifter hålls inom den ram som fastställts i det årliga finansavtalet. Finansavtalet är inte juridiskt bindande, men kommuner som bryter mot det straffas både enskilt och som kollektiv. Incitamentet för att följa finansavtalet är därmed starkt. Sanktionssystemet gäller även för att hålla medelskattesatsen på avtalad nivå. Om det sammantagna skatteuttaget ökar följer staten upp vilka kommuner som har höjt skattesatsen. I sådant fall straffas den enskilda kommunen, men även samtliga övriga. Vidare har de danska kommunerna inte möjlighet att fritt ta upp lån. Lån måste godkännas av social- och inrikesministeriet.

Kommunerna i Danmark ska ha fristående auktoriserade revisorer. Fullmäktige kan avsätta revisorerna, men beslutet kräver i så fall även statligt godkännande.

Skillnader i förhållande till Åland

De skillnader gentemot Danmark som särskilt kan noteras i förhållande till Åland är följande:

- Ingen kommunstyrelse, utan i stället ett särskilt ekonomiutskott.
- Utskotten får bara bestå av fullmäktigeledamöter.
- Samma person är ordförande i fullmäktige och i ekonomiutskottet.
- Starkt tillsynssystem, i stället för laglighetsprövning av beslut i domstol.
- Årliga finansavtal mellan kommunerna och staten som styr kommunernas ekonomi.

2.2.6 Island

Allmänt⁹

På Island finns det 64 kommuner, men ingen regional administrativ nivå. Antalet har minskat kraftigt sen 1990-talet då det fanns över 200 kommuner. Kommunerna ansvarar för tjänster såsom grundskola och barnomsorg, socialtjänst, äldreomsorg, sophantering samt kollektivtrafik.

Kommunstyrelsen väljs bland fullmäktigeledamöterna och det är möjligt att ha samma fullmäktige- som styrelseordförande. Kommunen ska ha en högsta tjänsteman som motsvarar en kommundirektör. Mandattiden är oftast densamma som fullmäktiges. Ett skriftligt avtal sluts mellan fullmäktige och kommundirektören.

I kommunallagen finns inga bestämmelser om initiativrätt för invånarna, men kommunen ska ordna särskilda invånarmöten, kommunala folkomröstningar, träffa invånar- och brukarråd, samt informera om kommunens verksamhet och ekonomi.

Kommunernas balansräkning ska vara i balans eller visa överskott under en treårig planperiod. Vid beredningen av den senaste kommunallagen har lagstiftaren särskilt betonat regelbundenheten i uppföljningen av kommunernas ekonomi, klara regler och rapportering. Lagen fastställer även en högsta skuldsättningsnivå för kommunerna. Till skulderna räknas kommunens förbindelser i vid mening. För kommuner vars skuld överskrider gränserna kan ett utredningsorgan tillsättas som har till uppgift att ta fram en plan för balansering av kommunens ekonomi.

⁹ Texten baseras på uppgifter från RP 268/2014 rd, s. 62-63.

Skillnader i förhållande till Åland

De skillnader gentemot Island som särskilt kan noteras i förhållande till Åland är följande:

- Möjligt att ha samma person som både fullmäktige- och styrelseordförande.
- Stort fokus på invånardelaktighet.
- Kommunernas balansräkning ska vara i balans eller visa ett överskott.
- Reglerar en högsta skuldsättningsnivå för kommunerna.

2.2.7 Sammanfattning av jämförelse

De nordiska länderna ansvarar för en stor del av samhällets välfärd. Många likheter finns mellan länderna, men även skillnader.

Några drag som framträder tydligt är att Finland och Sverige har en mer reglerad lagstiftning, i förhållande till Åland, gällande kommunens verksamhet som aktör på marknaden. Detsamma kan sägas för samtliga länder då det gäller att kommunens ekonomi ska vara i balans eller visa överskott. Att reglera kommunens verksamhet som aktör på marknaden och ekonomiska frågor är också något som har efterfrågats av flertalet åländska kommuner i de svar som lämnades in under våren 2024.

Då det gäller frågan om förtroendevalda ska kunna sitta både i fullmäktige och styrelse samtidigt har de nordiska länderna valt lite olika upplägg. Det är dock vanligare att tillåta det, eller till och med kräva det, än att förbjuda att sitta i bägge organ samtidigt.

Generellt har de nordiska länderna, särskilt Finland och Sverige, en mer omfattande reglering i sina kommunallagar än vad Åland har i dagsläget. Huruvida det är önskvärt med mer reglering eller inte är en politisk fråga. Många kommuner har dock själva efterfrågat tydligare reglering på ett flertal områden där de nordiska ländernas kommunallagar kan tjäna som förebild.

3 Kommunen som aktör

3.1 Kommunens kompetens

Kommuners verksamhet indelas i två delar; kommunens allmänna kompetens och kommunens särskilda kompetens. Kommunens särskilda kompetens består av verksamhet som kommunen genom lag är ålagd att sköta såsom exempelvis barnomsorg, byggnadsövervakning och grundskola. Kommunens allmänna kompetens utgörs av verksamheter som kommunen utifrån egna beslut kan åta sig att sköta såsom exempelvis upprätthållande av rekreationsområden, drift av badhus och fritidsverksamhet för kommunens invånare.

Åländsk reglering

De åländska kommunernas uppgifter regleras i 3 § i kommunallagen för landskapet Åland vilken ger att kommunerna ska handha de uppgifter som den åtagit sig genom den kommunala självstyrelsen och som kommunen ålagts genom lag.

Under utskottsbehandlingen av gällande kommunallag lyfte lagutskottet i sitt betänkande över förslaget kommunernas allmänna kompetens, det vill säga kommunernas möjlighet att bedriva verksamhet som inte är lagstadgad¹⁰. Den allmänna kompetensen regleras genom generalklausulen i 3 § i kommunallagen som ger kommunerna stor rörelsefrihet. Detta motiverade lagutskottet med att det var behövt att kommunerna gavs goda möjligheter att följa med i samhällsutvecklingen. Lagutskottet betonade dock särskilt i sitt betänkande att kommunernas grunduppgift är att trygga basservicen för sina invånare. Vidare konstaterade lagutskottet att kommunerna har begränsade möjligheter att bedriva näringsverksamhet eller att stödja företag och att hänsyn måste tas till konkurrensförhållandena innan stöd för näringsverksamhet kan beviljas.

Enligt uppgifter från Ålands förvaltningsdomstol finns det inte någon praxis gällande tillämpningen av 3 § i den åländska kommunallagen.

Jämförelse med riket

I riket regleras kommunernas verksamhet och dess särskilda och allmänna kompetens i 7 § i kommunallagen. Bestämmelsen om den allmänna kompetensen i nämnda paragraf är vid och har kommit att definieras genom rättspraxis och hävd. Dessa principer är krav på uppgiftens allmännyttighet, uppgiftens lokala förankring, förbud mot stöd till enskilda, förvaltningens subsidiaritet och arbetsfördelningen med andra myndigheter samt spekulationsförbud vilket innebär att kommunen inte får bedriva rent kommersiell eller industriell verksamhet.

Krav på allmännyttighet innebär att en kommun kan utföra uppgifter som tillgodoser sina invånares behov och intressen, om det är till nytta för hela kommunens utveckling och välfärd. Det är dock inte nödvändigt att alla invånare direkt drar nytta av varje åtgärd, utan det räcker att de är rimliga, lämpliga och ändamålsenliga för att skötas av en kommun. Det är i huvudsak kommunen själv som avgör vilka uppgifter den vill ta på sig, men de måste ligga i linje med den lagstiftning som styr kommunerna och principen om allmännytta.

Uppgiftens lokala förankring innebär att kommunen främst ska verka inom sitt geografiska område och för sina invånare. Avsteg från kravet på lokal förankring kan göras och kommunen kan verka utanför sitt område om verksamheten bedöms vara till nytta för invånarna. Kommuner kan delta i regionala, nationella och internationella samarbeten. Vidare kan kommuner genom annan lagstiftning ges rätt att verka utanför sitt geografiska område. Här kan nämnas att kommuner får upphandla kollektivtrafik över kommungränser samt att kommuner får bedriva elnätsverksamhet och elleveranser utanför kommunens område.

Förbud mot stöd till enskilda innebär att principerna för likabehandling och icke-diskriminering är gällande i kommunens verksamhet. Kommunmedlemmar, såväl fysiska som juridiska personer, får inte försättas i olika ställning utan godtagbara skäl. Det finns även lagstadgade kriterier för när särbehandling kan motiveras.

Förvaltningens subsidiaritet och arbetsfördelningen med andra myndigheter innebär att en bedömning bör göras om skötseln av en uppgift i kommunal regi kan anses gynna kommunen och dess invånare sett till utbudet av privata tjänster. Kommuner får heller inte åta sig uppgifter som åligger staten eller andra myndigheter, om inte staten eller annan myndighet särskilt har givit en kommun i uppgift att göra det.

¹⁰ Lu bet. nr. 8/1996-97.

Gällande spekulation och näringsverksamhet är kommunens kompetens begränsad när det kommer till att bedriva eller delta i affärsverksamhet. Kommunen får i regel inte konkurrera med privata aktörer eller spekulera med kommunala medel. Kommunen får endast engagera sig i näringsverksamhet om det finns ett allmänt intresse och en brist på privata alternativ. Kommunen ska främst fokusera på att trygga välfärdstjänster och skapa förutsättningar för näringslivet genom att investera i infrastruktur och service.

Finsk praxis gällande kommunal kompetens

Kommunens allmänna kompetens har tolkats höra till kärnan i den kommunala självstyrelsen. Tolkningen av lagstiftningen om kommunens allmänna kompetens har därför varit förhållandevis flexibel. Helt fri prövning har kommunerna ändå inte. Rättsprinciperna inom förvaltningen begränsar de uppgifter som kommunen åtar sig. I rättspraxis fästs särskild vikt vid:

1. Uppgifternas lokala förankring
2. Jämbördigt bemötande av olika aktörer
3. Förvaltningens subsidiaritet

Kommunen ska inte ta affärsrisker. Stöd till företag eller företagsverksamhet hör till kommunens uppgifter endast i undantagsfall och av välgrundade skäl.

HFD 2969/2014: En kommun hade gått i borgen för ett lån som en lokal ryttarförening tog för att bygga en ny manege som uppfyllde EU-krav. Byggnaden kostade en miljon euro, och kommunen ställde borgen för 400 000 euro för ett lån på 600 000 euro. Kommunen fick byggnaden och en hyresrätt som säkerhet för borgensåtagandet.

HFD klargjorde att det är en del av kommunens uppgifter att främja invånarnas och ungdomars idrotts- och motionsintressen. HFD ansåg att även om säkerheterna och villkoren inte helt minskade den ekonomiska risken, så var risken inte så stor att kommunen inte kunde ta den. HFD fann inget som tydde på att kommunens åtgärder skulle ha snedvridit konkurrensen. Kommunens åtgärder, inklusive att ställa borgen för föreningens lån, var i linje med kommunens uppgifter och orsakade inte otillbörlig ekonomisk risk eller diskriminerade andra aktörer.

HFD 3414/2014: En kommun hade beviljat ett lån till ett fastighetsbolag för att bygga ett köpcentrum. Det saknades dock underlag som visade att det fanns ett specifikt behov av kommersiella tjänster i kommunen, eller att det rådde brist på sådana. Dessutom fanns ingen tydlig utredning om att lånet var nödvändigt för att trygga sysselsättningen i kommunen. Påståenden om köpcentrets betydelse för turismen var vaga och obestyrkta.

HFD fann att det inte låg inom kommunens uppgifter att bevilja lån till ett fastighetsbolag för att bygga ett köpcentrum, eftersom ingen bevisning hade lämnats som visade på ett särskilt behov av sådana kommersiella tjänster eller att köpcentret var nödvändigt för kommunens utveckling. Stöd till kommersiella tjänster faller endast inom kommunens kompetens i undantagsfall. Dessa kräver att kommunen kan visa på specifika och särskilda omständigheter som motiverar dess deltagande. HFD beslutade att följa tidigare praxis och konstaterade att undantag inte uppfylldes.

HFD 2015/180: En stad investerade kapital i ett fastighetsbolag som byggde timmerhus, med syfte att främja näringslivet och sysselsättningen, samt att stärka stadens rykte som en plats för skogsbranschen. HFD fann att det låg inom stadens kompetens att äga fastighetsbolaget och göra denna kapitalplacering.

HFD bedömde att stadens kapitalplacering låg inom dess ansvarsområde, eftersom staden hade visat att dess deltagande i projektet var motiverat och att investeringen gynnade kommuninvånarna. Dock hade inte staden analyserat hur kapitalplaceringen förhöll sig till EU:s regler om statligt stöd, vilket gjorde det omöjligt att avgöra om staden hade agerat som privat investerare eller om fastighetsbolaget hade fått en otillbörlig ekonomisk fördel. HFD konstaterade att beslutet tillkommit på ett felaktigt sätt. Trots att stadens investering var motiverad och låg inom dess kompetens hade staden inte beaktat hur reglerna om statligt stöd skulle tillämpas.

Jämförelse med Sverige

2 kap. i den svenska kommunallagen reglerar kommunens angelägenheter. Kapitlets första paragraf anger krav på allmännytta, lokaliseringsprincip och nytta för kommunens medlemmar i kommunens verksamhet. Förvaltningens subsidiaritet och likställighetsprincipen framkommer av kapitlets andra respektive tredje paragrafer. Till skillnad från åländsk och finländsk lagstiftning återfinns i Sverige en särskild lag (SFS 2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). Befogenhetslagen reglerar i lag vad som hänförs till praxis och hävd gällande kommunernas allmänna kompetens på Åland och i riket.

Gällande krav på kommunal anknytning listar befogenhetslagen ett flertal undantag där kommuner ges rätt att verka utanför sitt geografiska område eller bedriva verksamhet som i första hand inte riktar sig till kommunmedlemmarna. Bland dessa kan nämnas ordnande av kollektivtrafik med anslutningar till andra kommuner, medfinansiering av projekt utanför kommunen samt uppförande och drift av turistanläggningar. Befogenhetslagen reglerar vidare kommunens rätt att bevilja bidrag och stöd till bland annat högskoleverksamhet, ungdomsorganisationer och servicetjänster åt äldre personer.

Kommuner ges även rätt att bedriva vissa typer av näringsverksamhet som till exempel näringsverksamhet med syfte att ge personer med funktionshinder en anställning, kollektivtrafik i kommunal eller regional regi och till viss del uthyrning av lokaler för affärs- eller industriverksamhet.

Tjänsteexport och internationellt bistånd får handhas av kommuner i de fall där det mottagande landet får svenskt statligt bistånd, likaså får kommuner ge bidrag till internationella hjälporganisationer. Med särskilt tillstånd från den svenska regeringen får kommuner även bevilja bistånd till länder vilka inte erhåller svenskt statligt bistånd.

Svensk praxis gällande kommunal kompetens

RÅ 1993 ref. 35: En kommun gav 250 000 kr i kommunalt stöd till en golftävling. Kommunens avsikt var att generera marknadsföring för kommunen. Domstolen uttalade att det inte hade visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget. Insatsen var därmed proportionerlig i förhållande till den kommunala nyttan och beslutet stod sig därför.

RÅ 2006 ref. 81: HFD prövade ett kommunalt bidrag om 60 Mkr till en stiftelse som bedrev verksamhet inom internationell vattenforskning. Kammarrätten, vars dom fastställdes av HFD, var enig. Bidraget i sig var kompetensenligt eftersom det skulle leda till nytta för kommunen. Däremot menade rätten att bidragets storlek

inte var proportionerlig i förhållande till den framtida nyttan. Risken fanns att bidraget framför allt skulle förbrukas genom internationell forskning och att den kommunala nyttan skulle därmed vara begränsad. Domstolen påpekade att kommunen borde ha gjort avgränsningar så att medlen skulle ha förbrukats inom verksamhet som faller inom det kommunala intresset. (Minoriteten menade dock att stiftelsens verksamhet endast delvis skulle bekostas av kommunen och att åtgärden även gynnade turism samt det lokala näringslivet genom att den bland annat ordnade konferenser.)

RÅ 1977 ref. 77: En kommun vidtog ett vägbygge inom en annan kommuns område. Detta bedömdes av HFD vara i enlighet med kommunallagen då nyttan med åtgärden hamnade hos den egna kommunen då kommunen anslöts till en större trafikled.

RÅ 1969 ref. 52: Fullmäktige i en kommun hade rekommenderat sina nämnder att vid upphandlingar undvika varor från Sydafrika. HFD betraktade det som en utrikespolitisk manifestation och därmed kompetensöverskridande.

RÅ 1990 ref. 9: En kommun utropade sig till en kärnvapenfri zon vilket var kompetensöverskridande.

RÅ 1993 ref. 32: Malmö kommun hade anslagit medel för att skapa opinion för genomförande av Öresundsbron. HFD upphävde beslutet och menade att frågan var av infrastrukturell betydelse för hela Sverige och därmed en fråga för staten att behandla.

RÅ 1992 ref. 71: I det aktuella fallet hade kommunen gett tillstånd att uppföra en enskild avloppsanläggning med wc på en fastighet. Grannen klagade och menade att anläggningen förorenade hans jordbruksmark. Grannen fick inte rätt i domstol, men kammarrätten föreskrev att kommunen fortlöpande skulle kontrollera vattenkvaliteten och vidta erforderliga åtgärder. Kommunen beslutade därefter att ge ett bidrag om 100 000 kr för flytt av anläggningen. Kommunens bidragsbeslut överklagades. HFD uttalade att kommunen hade haft rimlig anledning att anta att kommunen skulle kunna bli skadeståndsskyldig om avloppsanläggningen inte flyttades. HFD menade därför att utbetalande av bidraget var kompetensligt.

RÅ 1993 ref. 12: Ett landstingsägt tvätteri riktade en del av sin verksamhet utanför det egna landstinget och bland annat mot näringslivet. Utgångspunkten var att det inte var kompetensligt, men domstolen fastställde att det får anses naturligt att tvätteriet, bland annat för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning konkurrerade på den allmänna marknaden. Syftet ska således vara att skydda det kommunala ekonomiska intresset och att undvika kapitalförstöring.

RÅ 1979 Ab 14 och RÅ 1995 ref. 98: Kommuner kan understödja det lokala näringslivet generellt. Då är det viktigt att stödet riktar sig till hela näringslivet, eller åtminstone en större grupp. Individuellt riktat stöd får bara ges om det finns synnerliga skäl. I rättsfallen har det accepterats att kommunen har understött den enda bensinstationen i kommunen respektive det enda hotellet i tätorten.

RÅ 1996 ref. 9: Kommunen hade beslutat att ge viss rabatt på båttrafik till fastboende på ön Ven. Kommunen menade att de öboende hade ökade kostnader för att komma i åtnjutande av den kommunala servicen än övriga kommunmedlemmar. HFD underkände kommunens resonemang och upphävde beslutet såsom stridande mot likställighetsprincipen.

RA 1991 ref. 19: Barnomsorgspersonal fick förtur i barnomsorgskön i syfte att främja rekryteringen av nämnda personalgrupp. Domstolen ansåg att det var ett sakligt skäl för olikbehandling.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att den allmänna kompetensen inte detaljregleras i lagstiftning utan att det i stället införs en mer allmän reglering till exempel om att kommunens verksamhet ska vara till nytta för kommunmedlemmarna, att kommunen inte får spekulera och ta ekonomiska risker samt att kommunen måste följa likabehandlingsprincipen. I motiveringen till den reviderade kommunallagen kan det ytterligare beskrivas vad den kommunala allmänna kompetensen omfattar (till exempel turism, ungdomsarbete, osv.) och vad som inte omfattas.

3.2 Bolagiseringsskyldighet

Äländsk reglering

I den äländska kommunallagen finns ingen reglering gällande bolagiseringsskyldighet.

Jämförelse med riket

Bolagiseringsskyldighet ingår i 15 kap. i den finska kommunallagen. Där har det samlats bestämmelser om kommunens verksamhet på marknaden i syfte att upprätta konkurrensneutralitet och vägleda vilka verksamhetsformer och tillvägagångssätt som bör användas när kommunen verkar i ett konkurrensläge på marknaden. Bestämmelserna om skyldighet att bolagisera verksamhet regleras främst i 126 § i kommunallagen.

Om en kommun sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden ska den i regel överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller stiftelse. Uppgifter som inte omfattas av bolagiseringsskyldighet är kommunens lagstadgade uppgifter, uppgifter som sköts i samarbete eller uppgifter i monopolställning. Det finns även undantag från bolagiseringsskyldigheten då det handlar om en helhetsekonomisk effektivisering av kommunens verksamhet eller något annat vägande skäl för undantag.

Konkurrens- och konsumentverket övervakar att bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen iakttas, samt att marknadsmässig prissättning iakttas vid de undantag från bolagiseringsskyldigheten som finns.

Enligt Finlands kommunförbund finns det över 2 000 kommunala bolag i Finland. Sammanlagt har de mer än 45 000 anställda. Kommunala bolag finns i många olika branscher som energi, vatten, avfall, fastighetservice, mat- och städningsservice. EU-lagstiftningen har påverkat bolagiseringen i kommunerna och delvis har antalet bolag ökat under tvång i branscher där det finns marknad och konkurrens.

Kommunala bolag är skyldiga att driva sin verksamhet enligt aktiebolagslagen (FFS 624/2006), parallellt med bestämmelserna om ägarstyrning i 46 § i kommunallagen. Det är kommunstyrelsen som har det operativa ansvaret för ägarstyrningen enligt 39 § i kommunallagen, men fullmäktige fastslår de strategiska principerna enligt 14 § samma lag.

Jämförelse med Sverige

Den svenska kommunallagen innehåller ingen reglering om bolagiserings skyldighet på samma sätt som den finska kommunallagen. Av 3 kap. 11 § i kommunallagen framgår det att kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar. I Sverige har det funnits kommunala bolag ända sedan 1800-talet och idag har de en stor betydelse i kommunsektorns ekonomi. Många av de kommunala bolagen verkar inom sektorer som bostäder, energi- och värmebolag samt vattenförsörjning.

Överväganden

Bolagiserings skyldigheten påverkar i huvudsak kommunens verksamhet och dess samspel med marknaden. Några fördelar är:

- Konkurrensneutralitet: Bolagisering undviker en snedvridning av konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer.
- Ekonomisk effektivitet och transparens: Eftersom verksamheten är tydligt avskild i ett bolag är det enklare att följa upp och redovisa ekonomiska resultat, vilket kan leda till större ekonomisk effektivitet.

Några nackdelar är:

- Minskad kontroll, insyn och styrning: Kommunens handlingsutrymme minskar och det kan vara utmanande att styra verksamheten i enlighet med kommunens mål och värderingar. Ägarstyrningen är viktig, men svår.
- Vinstfokus och administrativa kostnader: Bolagisering kan leda till att vinstintressen går före samhällsnyttan, samt skapa merkostnader i form av administrativt arbete.

En demokratisk fråga i sammanhanget är det faktum att det finns stora mängder kapital och egendom i kommunala bolag, som de facto förvaltas utanför det demokratiska systemet och som samtidigt kan ha stark inverkan på kommunens ekonomi. Ett annat perspektiv är att bolagen kan spela en väsentlig roll i invånarnas liv när det kommer till prissättning eller investeringar, eftersom dessa är frikopplade från skatthöjningar eller avgifter för kommunala tjänster.

Skyldigheten att bolagisera härstammar från EU:s reglering över förbjudna statliga stöd. Enligt art. 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är statliga stöd till företagsverksamhet i regel förbjudna. Enligt EU är kommunernas möjlighet att konkurrera med privata företag inte hälsosam, eftersom kommuner inte kan gå i konkurs och verkar på andra grunder till följd av kommunernas beskattningsrätt.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det inte införs en reglering om bolagiserings skyldighet. Däremot bör ett ramverk för kommunala bolag tas fram inklusive ett förtydligande kring ägarstyrning (ägarstyrningen reglerar styrelsens och fullmäktiges roll, medan aktiebolagslagen reglerar bolagens verksamhet). Ramverket ska gälla då kommuner har valt att bolagisera någon viss verksamhet och bör bland annat gälla frågor som:

- Regler för att överlämna kommunala uppgifter till kommunala bolag
- Ramar för verksamheten
- Fullmäktiges möjlighet att ta ställning till beslut av större vikt
- Utnämning av styrelseledamöter och revisorer
- Anvisningar till kommunens ombud samt annat utövande av kommunens inflytande

- Ordnande av koncernövervakning
- Rätt för förtroendevalda att få upplysningar

Frågan om offentlighet i kommunala bolag är en fråga som inte hör till mandatet för denna arbetsgrupp utan kommer att hanteras i samband med revideringen av offentlighetslagen.

3.3 Affärsverk

Affärsverk är ett sätt att organisera kommunal verksamhet med affärsmässig karaktär. Ett affärsverk är en del av kommunens förvaltning, men har mer självständighet än andra enheter. Det innebär att affärsverket har en egen styrelse i form av en direktion och egen budget, bokföring och bokslut. Ett affärsverk är dock inte en separat juridisk person i förhållande till kommunen eller ett eget skattesubjekt.

Åländsk reglering

Affärsverk regleras i 52 § i den åländska kommunallagen vilken stadgar att fullmäktige kan tillsätta direktioner för bland annat affärsverk. Av förarbetena till nämnda paragraf framgår att direktioner kan tillsättas för att leda kommunala affärsverk med verksamhet inom exempelvis vatten och avlopp. Fullmäktige tillsätter affärsverkets direktion, fastställer direktionens mandatperiod samt väljer dess presidium. Utöver detta finns ingen ytterligare reglering kring affärsverk i åländsk kommunallagstiftning.

Jämförelse med riket

9 kap. i rikets kommunallag reglerar kommunala affärsverk. För att utföra uppgifter som ska skötas enligt företagsekonomiska principer kan kommuner och samkommuners fullmäktige inrätta affärsverk. Affärsverk har avgränsade ansvarsområden och dess uppgifter ska regleras i kommunens förvaltningsstadga.

Affärsverk är inte egna juridiska personer, utan hör till kommunens eller samkommunens organisation. Den finska kommunallagen, förvaltningslagen, offentlighetslagen och andra allmänna lagar som gäller kommunal verksamhet är tillämpliga för affärsverk eftersom de organisatoriskt är en del av kommunen. Ett affärsverk ska följa god förvaltningssed i sin verksamhet och dess beslut kan överklagas. Affärsverk kan ha myndighetsuppgifter inom sitt ansvarsområde.

Verksamhet i kommunal regi som sköts i form av affärsverk ska höra till kommunens uppgifter enligt 7 § i rikets kommunallag. Affärsverk får endast bedriva sådan verksamhet som omfattas av kommunens kompetens och som inte kräver att verksamheten drivs i bolagsform. Kommuner kan alltså organisera sin egen verksamhet som ett affärsverk om det inte finns något krav på bolagisering enligt 126 § i kommunallagen.

Ett affärsverk ska ha ett uttalat lönsamhetskrav och dess inkomster ska överstiga dess utgifter, detta fastän det inte är fråga om egentlig företagsverksamhet. Ett affärsverks prissättning ska vara bestämd på förhand. Affärsverksmodellen kan användas för kommunintern basservice eller för tjänster som genom avtal produceras för andra kommuner.

En direktion leder och övervakar affärsverkets verksamhet och ansvarar för att dess förvaltning, riskhantering och internkontroll sköts på behörigt sätt. Direktionens huvudsakliga uppgifter är reglerade i 67 § i rikets kommunallag där bland annat beslut om utveckling av verksamhet, godkännande av budget, ekonomiplan och

bokslut samt beslut om investeringar och andra utgifter med lång verkningstid åligger affärsverkets direktion. 67 § kommunallagen ger även möjlighet att genom bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga frångå vad som stadgas i nämnda paragraf.

Ett affärsverk ska ha en direktör anställd i tjänsteförhållande till kommunen. Direktören lyder under direktionen och leder samt utvecklar affärsverkets verksamhet. Direktörens anställning i tjänsteförhållande motiveras med att ett affärsverk kan åläggas offentliga förvaltnings- och myndighetsuppgifter samt att myndighetsutövning, såsom exempelvis föredragning inför direktion eller fattande av förvaltningsbeslut, förutsätter anställning i tjänsteförhållande. Direktören har rätt att föra affärsverkets talan och har namnteckningsrätt för kommunen inom de uppgifter som affärsverket ansvarar för.

Bestämmelser om affärsverkets ekonomi återfinns i 120 § i rikets kommunallag. Kommunallagens bestämmelser om ekonomi tillämpas på kommunala affärsverk med vissa undantag. Ett affärsverks budget och ekonomiplan ska göras som en separat del av kommunens budget och tillhörande ekonomiplan. En resultaträkningsdel, en finansieringsdel och en investeringsdel ska ingå i ett affärsverks budget och ekonomiplan. Däremot finns inget krav på att budgeten ska innehålla en driftsekonomisk del. Bokföringen för ett affärsverk ska särredovisas i kommunens bokföring och ett särskilt bokslut upprättas för affärsverket. Affärsverkets bokslut lämnas till kommunens revisorer för granskning och behandlas slutligen i kommunens styrelse.

Jämförelse med Sverige

Svenska kommuner har inte möjlighet att bedriva verksamhet i form av affärsverk. Möjligheten att bedriva verksamhet i form av affärsverk är förbehållen svenska staten. Enligt 11 § i den svenska kommunallagen kan kommuner och regioner överlåta skötseln av kommunal verksamhet till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

Överväganden

Fördelarna med att använda affärsverksmodellen är att det kan ge större tydlighet, ansvar och effektivitet i den kommunala verksamheten. Ett affärsverk har ett klart uppdrag, tydliga mål och resultatkrav från kommunfullmäktige och kan styra sin verksamhet utifrån marknadens villkor.

Nackdelarna med affärsverksmodellen är att det kan innebära en ökad administration och byråkrati, samt ett minskat demokratiskt inflytande över den kommunala verksamheten.

Det finns flera alternativa modeller (i förhållande till affärsverk) för att organisera kommunal affärsverksamhet, till exempel:

- Balansräkningsenheter: Enheter som har en egen balansräkning, men inget eget bokslut. De redovisas som en del av kommunens bokslut, och omfattas av samma regler som annan kommunal verksamhet.
- Redovisningsmässigt separerad affärsverksamhet: Enheter som har en egen resultaträkning, men ingen egen balansräkning. De redovisas som en del av kommunens budget och bokslut, och omfattas av samma regler som annan kommunal verksamhet.
- Aktiebolag eller liknande: Dessa enheter är självständiga juridiska personer och ska föra egen bokföring. De redovisas inte som en del av kommunens ekonomi utan omfattas av aktiebolagslagen eller motsvarande lagstiftning. De kan vara hel- eller delägda av kommunen.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att ett ramverk för affärsverk tas in i den åländska kommunallagen. Som utgångspunkt kan rikets reglering användas, men man behöver i det fortsatta arbetet se över omfattningen av vilken reglering den åländska kommunallagen borde innehålla.

3.4 Civilrättsliga åtaganden

Åländsk reglering

Vad gäller om en kommun vill sälja eller hyra ut fastigheter? Bevilja lån, säkerheter eller borgen till andra? Vad gäller om kommunen själv vill ta lån? Den åländska kommunallagen reglerar inte dessa frågor. Endast mer generell reglering finns. Enligt 3 § i kommunallagen ska kommunen handha de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag. Kommunen ska i all sin verksamhet sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt hållbar utveckling inom kommunen.

Enligt 64 § i kommunallagen ska kommunen varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten ska innehålla målen för kommunens verksamhet och ekonomi samt föreslagna ändringar i verksamheten. Budgeten ska göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Budgeten ska iakttas i kommunens verksamhet och hushållning. I samband med att budgeten antas ska fullmäktige samtidigt godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år enligt 65 § i kommunallagen. Ekonomiplanen innehåller målen för kommunens verksamhet och ekonomi, och den ska göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas.

Enligt 67 § i kommunallagen ska bokföringslagen (FFS 1336/1997) tillämpas i tillämpliga delar. Enligt 68 § i kommunallagen ska kommunen årligen göra upp ett bokslut innehållandes bland annat en verksamhetsberättelse. I verksamhetsberättelsen ska styrelsen redogöra för hur de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp har nåtts samt för väsentliga frågor som bland annat gäller kommunens ekonomi och som inte redovisas i resultaträkningen eller balansräkningen.

Enligt 75 § i kommunallagen ska kommunens revisorer med iakttagande av god revisionsred granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska särskilt granska om förvaltningen skötts i enlighet med lag och fullmäktiges beslut, samt om bokslutet och koncernbalansräkningen gjorts upp i enlighet med lag och om de ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska ansvarsförbindelserna under räkenskapsperioden.

3.4.1 Sälja eller hyra ut fastigheter

Jämförelse med riket

130 § i rikets kommunallag reglerar fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelse av eller arrendeavtal för en fastighet som ägs av kommunen:

Kommunen får överlåta eller för minst tio år arrendera ut en av kommunen ägd fastighet till någon som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden genom ett anbudsförfarande för vilket det inte ställs några villkor. Anbudsförfarandet ska vara öppet och tillräcklig information ska ges om det. Om kommunen överlåter eller för minst tio år arrenderar ut en av kommunen ägd fastighet utan

något sådant anbudsförfarande som avses i 1 mom., ska en oberoende värderare bedöma fastighetens marknadsvärde eller marknadsmässiga arrendenivå. Kommunen ska dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Av propositionen framgår att syftet med 130 § i kommunallagen är att kommunen ska kunna säkerställa att överlåtelser eller utarrendering av en fastighet sker på marknadsvillkor och att de inte har inslag av förbjudet statligt stöd.¹¹ Paragrafen tillämpas då kommunen överlåter fastigheter till någon som bedriver verksamhet "i ett konkurrensläge på marknaden", alltså i praktiken ett företag av något slag. Enligt förarbetena kan kommuner fortsättningsvis överlåta och arrendera ut planlagda tomter till ett lägre pris än marknadspris för till exempel socialt bostadsbyggande, om dessa tillhandahålls öppet och på lika villkor för alla.

Jämförelse med Sverige

Den svenska kommunallagen innehåller ingen uttrycklig motsvarande reglering som den i riket. 6 kap. 13 § i den svenska kommunallagen reglerar endast att styrelsen ska ha hand om den ekonomiska förvaltningen i kommunen. Begreppet ekonomisk förvaltning omfattar egendomsförvaltning enligt förarbetena. Huvudregeln är alltså att styrelsen ansvarar för frågor om kommunens fastigheter. Enligt 6 kap. 14 § får fullmäktige dock besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis ska ha hand om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom. I likhet med riket binds även Sverige av EU:s konkurrensregler.

I lagen om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) regleras rätten att lämna bidrag i vissa specifika situationer. Enligt 2 kap. 1 § får kommuner lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Enligt förarbetena avses med "bidrag" i första hand medel för att finansiera en investering. Det kan dock även avse att kostnadsfritt ställa mark till förfogande. I begreppet "bidrag" ligger även en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera en viss investering. Befogenhetslagen reglerar även stöd till exempel till ungdomsorganisationer. I förarbetena nämns att stödet kan utgå i olika former, såsom reducerade avgifter för hyra av kommunens lokaler eller för användande av kommunala tjänster.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en liknande reglering som i rikets kommunallag införs då det gäller överlåtelser till företag. Även överlåtelser eller arrenden som sker med ideella föreningar som inte bedriver ekonomisk verksamhet bör regleras.

3.4.2 Bevilja lån, säkerhet eller borgen till andra

Jämförelse med riket

Beviljande av lån, borgen eller annan säkerhet regleras i 129 § i den finska kommunallagen:

Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga säkerheter eller motsäkerheter. Vad som ovan i detta moment föreskrivs om säkerhet gäller inte sådant kapitallån som avses i 12 kap. i aktiebolagslagen (FFS 624/2006) eller i 12 kap. i lagen om andelslag (FFS 421/2013).

Kommunen får bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om det kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans.

¹¹ RP 268/2014 rd s. 237.

Trots bestämmelserna i 2 mom. får kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (FFS 390/2015), lagen om kommunernas kulturverksamhet (FFS 166/2019), museilagen (FFS 314/2019), lagen om främjande av scenkonst (FFS 1082/2020) eller ungdomslagen (FFS 1285/2016). I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt om dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.

Kommunen ska dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Av bestämmelsens detaljmotivering framgår det att "betydande ekonomisk risk" till exempel kan vara en situation där en realisering av borgensansvaret äventyrar kommunens hela verksamhet eller då borgensansvaret i övrigt motsvarar en betydande del av kommunens budget.¹² Som "tillräckliga motsäkerheter" avses att de motsäkerheter som krävs inte behöver täcka hela risken i anslutning till borgen, utan en tillräckligt stor del med tanke på kommunens riskhantering. Riskens sannolikhet och storlek påverkar villkoren för beviljande av borgen och kostnaden för borgen.

Paragrafens andra moment begränsar kommunens möjlighet att bevilja borgen till privata företag eller sammanslutningar som bedriver verksamhet i konkurrensläge på marknaden. Kommunen kan dock fortsättningsvis gå i borgen för sådan verksamhet som i princip inte bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden, till exempel verksamhet i ett vattenandelslag inom kommunernas område.

Det tredje momentet möjliggör för kommunen att bevilja borgen eller annan säkerhet om det hänför sig till främjandet av kommunens uppgifter enligt idrottslagen, lagen om kommunernas kulturverksamhet eller ungdomslagen. Tanken är att om kommunen själv kan sköta den uppgift som förutsätts i lagen (till exempel idrottslagen), kan det även anses motiverat att kommunen också kan sköta uppgiften tillsammans med en aktör som inte hör till kommunkoncernen. I så fall är det också motiverat att kommunen kan bevilja borgen för skötseln av den aktuella uppgiften till den andra aktören.

Jämförelse med Sverige

Då det gäller den svenska kommunallagen finns det ingen motsvarande reglering som i riket vad gäller möjligheten att bevilja lån, säkerheter eller borgen. Generellt ska kommunen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses enligt 11 kap. 2 § i kommunallagen. Enligt 3 § ska fullmäktige besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen. Vidare ska det enligt 6 § framgå hur verksamheten ska finansieras. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges i budgeten.

Som nämnts ovan ger lagen om vissa kommunala befogenheter kommunen ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Kap. 2 reglerar rätten att lämna olika former av bidrag, bistånd och stöd i vissa specifika situationer. Dessa är:

- bidrag till byggande av statlig väg och järnväg och till anläggande av statlig farled,
- bidrag till högskoleverksamhet,

¹² RP 268/2014 rd s. 235.

- medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program,
- rätt att bistå utländska studerande,
- stöd till ungdomsorganisationer,
- stöd till boende,
- servicetjänster åt äldre,
- stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram, samt
- kompensation till enskilda inom socialtjänsten.

I begreppet "bidrag" ligger dock, som ovan nämnts, en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera en viss investering.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en liknande reglering som i rikets kommunallag införs då det gäller möjligheterna att bevilja lån, säkerheter och borgen. Regleringen bör anpassas efter åländska förhållanden, särskilt vad gäller möjligheten att ge stöd i olika former till exempel till ungdoms- eller idrottsverksamhet. Regleringen i kommunallagen behöver inte, på samma sätt som i rikets kommunallag, koppla direkt till de specifika lagarna (som till exempel landskapslag (ÅFS 1987:86) om ungdomsarbete) utan kan i stället koppla till den specifika verksamheten (ungdomsverksamhet).

3.4.3 Uppta lån för egen del

Jämförelse med riket

Rikets kommunallag reglerar inte frågan om när kommunen själv vill ta lån, förutom att kommunen ska ha en ekonomiplan i balans eller som visar överskott enligt 110 § i kommunallagen.

Jämförelse med Sverige

Sveriges kommunallag reglerar inte frågan om när kommunen själv vill ta lån, förutom det som nämnts ovan gällande krav på ekonomin. Det som däremot finns reglerat i 11 kap. 22 § i kommunallagen är ett förbud mot pantsättning:

Kommuner och regioner får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran. Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Förbudet i första stycket baseras på en önskan från lagstiftaren om att säkerheten för en kommuns lån och andra åtaganden ska vara den samlade egendom som kommunen äger och hela kommunens egen skattekraft, inte endast en specifik fastighet. Av förarbetena framgår det att tanken är att det är viktigt att banker och andra långivare har hög tilltro till kommunen som låntagare. Därför är det viktigt att långivare kan utgå från att lånet baseras både på kommunens hela samlade egendom och hela skattekraften.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det inte införs någon reglering i den åländska kommunallagen gällande kommuners möjlighet att själva ta lån.

3.5 Överföra uppgifter till privata aktörer

Åländsk reglering

Vad gäller om kommunen vill överföra uppgifter till privata företag? Till exempel då det gäller snöröjning, kosthållning, städning osv.

Den åländska kommunallagen reglerar inte frågorna ovan, endast generella regler finns. Enligt 3 § i kommunallagen ska kommunen handha de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag. Kommunen ska i all sin verksamhet sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och bland annat en ekonomiskt hållbar utveckling inom kommunen.

Jämförelse med riket

9 § i rikets kommunallag reglerar frågan om produktion av tjänster:

Kommunen eller samkommunen kan antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra tjänsteproducenter. Särskilda bestämmelser gäller för användningen av servicesedlar.

Kommunen kan dock anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter endast om det föreskrivs särskilt om det genom lag. När kommunen eller samkommunen skaffar lagstadgade tjänster av någon annan tjänsteproducent kvarstår det organiseringsansvar som avses i 8 § 2 mom. hos kommunen eller samkommunen. Tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna bestäms dessutom i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag eller annanstans samt enligt vad som kommunen eller samkommunen och tjänsteproducenten avtalat om.

Av paragrafen framgår att kommuner kan beställa tjänster av andra än kommunala tjänsteproducenter. Då det gäller offentliga förvaltningsuppgifter kan de dock överföras till privata tjänsteproducenter endast om det finns lagstöd för det. Regleringen finns med för att uppfylla de krav som finns i 124 § i grundlagen. Förutom att det krävs lagstöd, för att överföra offentliga förvaltningsuppgifter, är en ytterligare förutsättning att överföringen behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får endast ges till myndigheter. Följaktligen kan kommuner bara beställa sådana tjänster av privata aktörer som inte hänger samman med utövande av offentlig makt eller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift.

Offentliga förvaltningsuppgifter innefattar till exempel uppgifter i anslutning till verkställigheten av lagar och beslutsfattande om privatpersoners och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Begreppets omfattning bedöms i det enskilda fallet och kan också innefatta tjänster. Av förarbetena till den finska kommunallagen framgår det att kommunen särskilt ska se till hur de språkliga rättigheterna enligt språklagen (FFS 423/2003) tryggas då upphandling av tjänster av andra serviceproducenter görs.

Jämförelse med Sverige

10 kap. 1 §, samt 7-9 § i den svenska kommunallagen reglerar frågan om att överföra uppgifter till privata aktörer:

1 §: Fullmäktige i kommuner eller regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.

7 §: Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 6 §.

8 §: När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.

9 §: Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Av förarbetena till paragraferna framgår att en privat utförare är en helt privat aktör till vilken kommunen genom avtal lämnat över vården av en kommunal angelägenhet. Det kan handla till exempel om ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse eller enskild individ. Vidare ska kommunen inte bara se till att den har möjlighet att följa upp och kontrollera privata utförare, den ska också vidta faktiska åtgärder för kontroll och uppföljning. Enligt 6 kap. 6 § i kommunallagen är det nämnderna som har ansvar för att kontrollera och följa upp sådan verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Därtill ska kommunen i avtalet med den privata utföraren reglera vilken information som ska lämnas av den privata utföraren. Insynens omfattning beror bland annat på den överlämnade verksamhetens art, hur många kommunmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten. Vid avtalets utformning ska det göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Exempel på sådan information som det kan bli aktuellt för kommunen att tillförsäkra sig är uppgifter om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att ett ramverk för möjligheten att överlämna uppgifter till privata aktörer införs i den åländska kommunallagen.

Frågan om offentlighet i kommunala bolag är en fråga som inte hör till mandatet för denna arbetsgrupp utan kommer att hanteras i samband med revideringen av offentlighetslagen.

4 Kommunens ekonomi

4.1 Ekonomiplan i balans eller överskott

Vad är en ekonomiplan i balans?

Kommunens ekonomi anses vara i balans om räkenskapsperiodens resultat är noll. Då har årsbidraget, som beskriver skillnaden mellan inkomster och utgifter (den interna finansieringen), räckt till för de årliga avskrivningarna. Avskrivningarna ska ändå motsvara den genomsnittliga årliga nivån på reinvesteringar. I kommunernas bokföring anges investeringarna i finansieringsanalysen och ingår inte i utgifterna i resultaträkningen.

Åländsk reglering

Den åländska kommunallagen innehåller inget krav på en ekonomi i balans. 65 § i kommunallagen stadgar endast att en ekonomiplan innehåller målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Ekonomiplanen ska göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas.

Enligt förslaget till landskapslag om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi (som varit på remiss under hösten 2024) betraktas en kommuns ekonomi som synnerligen ansträngd om kommunen inte har täckt ett underskott i kommunens balansräkning inom två år från ingången av det år då bokslutet fastställdes. I förslaget finns ingen motivering till varför tidsperioden som anges är just 2 år. Dessutom betraktas i förslaget en kommuns ekonomi som synnerligen ansträngd om följande två ekonomiska nyckeltal två år i följd har underskridit de angivna gränsvärdena: 1) årsbidraget i förhållande till avskrivningar och nedskrivningar i kommunens koncernresultaträkning är lägre än 100 procent i medeltal av de tre senaste åren, 2) soliditetsgraden är lägre än 50 %.

Jämförelse med riket

110 § 3 mom. i kommunallagen reglerar frågan om ekonomi i balans:

Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. I balansen för ekonomiplanen kan hänsyn tas till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller därefter ska täckas inom den föreskrivna tiden. Underskott i en sådan ny kommun som avses i kommunstrukturlagen ska täckas inom fyra år från det att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.

Skyldigheten att täcka ett underskott är bunden till det underskott som bokslutet visar och det ska täckas senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Täckande av underskott kan inte längre överföras från ett år till ett annat, vilket tidigare har varit möjligt. Om en kommun har ett konstaterat underskott måste ekonomiplanen göras upp för minst fyra år, det vill säga den period inom vilken ett underskott ska täckas.

Jämförelse med Sverige

11 kap. i den svenska kommunallagen reglerar kommunens ekonomiska förvaltning:

5 § *Kommuner och regioner ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).*

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

12 § *Om balanskravsresultatet enligt 11 kap. 10 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.*

Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske.

Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.

13 § *Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.*

Varje kommun ska sträva efter balans i sin ekonomi. Om det ekonomiska resultatet trots allt blir negativt ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Det är alltså inte tillåtet att år efter år driva kommunens verksamhet med underskott eller med ett nollresultat. Möjligheten att inte reglera ett negativt balanskravsresultat enligt 12 § ska användas med restriktivitet och endast under enstaka år.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att ett krav om ekonomiplan i balans eller överskott införs. Gruppen föreslår att ett eventuellt underskott i balansräkningen ska täckas inom tre år framåt från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. I 2 § i förslaget till landskapslag om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi är förslaget att underskott ska täckas inom två år framåt. Detta anser arbetsgruppen att är en för kort tid för kommuner att hinna identifiera och åtgärda underskott. Tre år föreslås därför som en kompromiss mellan rikets fyra och lagförslagets två år. Därtill kan det beaktas att kommunens ekonomiplan ska göras upp för tre år framåt. Lagförslaget om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi och kommunallagen behöver överensstämna vad gäller antalet år.

4.2 Koncernbokslut

Åländsk reglering

Inledningsvis kan det konstateras att fördelen med koncernbokslut är att få en helhetsrapport, över kommunens samlade verksamhet, som både fullmäktige och övriga invånare kan ha nytta av. Kommunala koncernbokslut gör det också möjligt att göra rättvisande jämförelser mellan olika kommuner. Några kommuner har under våren 2024 efterfrågat att ett krav på koncernbokslut införs. Andra kommuner motsätter sig ett sådant lagkrav och anför bland annat att det skulle göra bokslutsprocessen längre och mer krävande. Ett fullständigt koncernbokslut skulle också kräva mer resurser som inte finns i kommunerna.

68 § i kommunallagen för Åland stadgar att en kommun, som enligt bokföringslagen har bestämmanderätt i en annan bokföringsskyldig, ska upprätta en koncernbalansräkning som tillsammans med bilagor inkluderas i kommunens bokslut. Bestämmelserna i bokföringslagen ska beaktas i tillämpliga delar då koncernbalansräkningen görs upp. Enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen anses en bokföringsskyldig ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig om den bokföringsskyldiga

- 1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i sammanslutningen och röstmajoriteten grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal,
- 2) har rätt att utse eller avsätta fler än hälften av ledamöterna i sammanslutningens styrelse eller motsvarande organ, eller
- 3) i övrigt har faktiskt bestämmande inflytande i sammanslutningen.

Det kan noteras att dagens reglering om "bestämmande inflytande" i bokföringslagen (FFS 1336/1997) skiljer sig något från regleringen om "bestämmanderätt" i 22 b § i bokföringslagen (FFS 1572/1992) som var tillämplig då lagförslaget till kommunallagen togs fram.

Av förarbetena¹³ till den nu gällande kommunallagen framgår det att syftet med kravet på upprättande av koncernbalansräkning var att göra det möjligt att klarlägga de utgifter och inkomster, samt tillgångar och skulder, som kommunen har bestämmanderätt över och ansvar för. Landskapsstyrelsen föreslog att redovisningskravet inte skulle gälla fullständiga koncernbokslut, eftersom uppgörandet av en koncernresultaträkning ansågs innebära ett oskäligt arbete för många kommuner i förhållande till nyttan. Det framgår vidare att landskapsstyrelsen avsåg att också uppgifter om kommunens intressesammanslutningar,

¹³ FR nr. 3/1996-97, s. 29.

det vill säga "bokföringsskyldiga som inte är dottersammanslutningar men som kommunen har en ägarandel om minst en femtedel eller ett betydande inflytande i" ska ingå i koncernbalansräkningen. Det framgår ingen ytterligare information om hur landskapsstyrelsen kom till denna slutsats och hur det kommer sig att landskapsstyrelsen valde att inte ta med denna aspekt uttryckligen i förslaget till lagtext. Kravet som framgår i förarbetena gällande intressesammanslutningar, med sin koppling till 20 procents ägande, är striktare än regleringen i 1 kap. 6 § i dagens bokföringslag.

Jämförelse med riket

Enligt 6 § i rikets kommunallag bildar kommunen och dess dottersammanslutningar en kommunkoncern. En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § eller 6 § 2 mom. i bokföringslagen (se ovan) definieras som kommunens dottersammanslutning. Det som föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över.

Enligt 114 § i kommunallagen ska kommuner som har dottersammanslutningar, och därigenom uppfyller kravet på kommunkoncern, upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet upprättas genom att sammanställa balansräkningar och resultaträkningar, samt tillhörande noter, för de olika koncernsammanslutningarna. Därtill ska koncernbokslutet innefatta en finansieringsanalys för koncernen, där användning och anskaffning av kommunkoncernens medel under räkenskapsperioden redovisas. För kommuner som är medlemmar i en samkommun (kommunalförbund) ska samkommunens bokslut tas in i kommunens koncernbokslut. En kommun som saknar dottersammanslutningar, men som är medlem i en samkommun, ska i sitt bokslut ta in uppgifter som motsvarar ett koncernbokslut.

Kravet på upprättande av ett fullständigt koncernbokslut fanns inte ursprungligen med i 1995 års kommunallag i riket utan infördes 2007, samtidigt som det också infördes en definition av koncern och vissa andra koncernbestämmelser. Den tidigare regleringen var likalydande med den som nu gäller på Åland, alltså att kommunerna endast var skyldiga att upprätta en koncernbalansräkning. Kravet på ett fullständigt koncernbokslut (innefattandes balansräkning, resultaträkning och finansieringsanalys för kommunkoncernen) motiverades med att en rättvisande helhetsbild av kommunens ekonomi och verksamhetsbild skulle presenteras även i de fall där utförandet av kommunalservice överlätits till dottersammanslutningar.¹⁴

Jämförelse med Sverige

Bokföring och redovisning för svenska kommuner regleras i lagen (SFS 2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. 2 kap. 5 § i den nämnda lagen definierar ett kommunalt koncernföretag som en juridisk person över vars verksamhet, mål och strategier kommuner (eller regioner) har ett varaktigt betydande inflytande. "Betydande inflytande" föreligger enligt lagen vid ett innehav av minst tjugo procent av rösterna i en juridisk persons beslutande organ, om inte annat framgår av omständigheterna. Huvudregeln är alltså att ett inflytande anses vara betydande om innehavet utgör minst 20 procent av rösterna. Presumtionen kan dock brytas om annat framgår av omständigheterna. Vid bedömningen av inflytandets grad bör avtal, hur övrigt ägande är fördelat och andra faktorer som begränsar eller inskränker inflytandet beaktas. Med "varaktigt" avses att det inte får vara fråga om ett tillfälligt inflytande, till exempel ett tillfälligt innehav av aktier.¹⁵

¹⁴ *Kommunallagen 2017*, Harjula & Prättälä, s. 767.

¹⁵ Prop. 2017/18:149 s. 121.

Vidare ska, även om inflytandet inte är betydande, den juridiska personen anses vara ett kommunalt koncernföretag om den har särskild betydelse för kommunens eller regionens verksamhet eller ekonomi. Den "särskilda betydelsen" kan bedömas utifrån mått som till exempel kommunens andel av den juridiska personens omsättning och omslutning i förhållande till kommunens skatteintäkter och generella statsbidrag. Exempel på verksamheter som har särskild betydelse för kommuner är renhållningsverksamhet, räddningstjänst, VA-verksamhet och ambulanssjukvård.¹⁶ Enligt 2 kap. 6 § i lagen om kommunal bokföring och redovisning utgörs en kommunal koncern av kommunen tillsammans med de kommunala koncernföretagen.

I svensk kommunal kontext omnämns koncernbokslut som "sammanställda räkenskaper". Enligt 12 kap. 1 § i lagen om kommunal bokföring och redovisning ska sammanställda räkenskaper innehålla en sammanslagning av kommunens och dess koncernföretags resultaträkningar, balansräkningar och kassaflödesanalyser, inklusive tillhörande noter. Enligt 12 kap. 2 § ska sammanställda räkenskaper upprättas för den kommunala koncernen. Sammanställda räkenskaper behöver dock inte upprättas om samtliga kommunala koncernföretag, både var för sig och tillsammans, inte har väsentlig betydelse för kommunen. Enligt 12 kap. 3 § behöver inte heller ett kommunalt koncernföretag omfattas av de sammanställda räkenskaperna om företaget är utan väsentlig betydelse för kommunen. Om två eller flera kommunala koncernföretag tillsammans bedöms ha väsentlig betydelse för kommunen, ska de dock omfattas av de sammanställda räkenskaperna. Vid bedömningen av om ett kommunalt koncernföretag är av väsentlig betydelse kan ledning hämtas från väsentlighetsprincipen i 2 kap. 3 a § i årsredovisningslagen (SFS 1995:1554). Betydelsen ska bedömas utifrån vilken påverkan utelämnad information kan få på beslut som en läsare av kommunens årsredovisning fattar.¹⁷

Överväganden

Av jämförelserna ovan framgår det att kommunala koncernbokslut som huvudregel krävs vid minst 20 procents ägande i Sverige och alltid vid 50 procents ägande i riket. Regleringen i rikets bokföringslag baserar sig på tidigare EU-direktiv på redovisningsområdet, den tidigare lagen (FFS 734/1978) om aktiebolag och det nu gällande redovisningsdirektivet (2013/34/EU).¹⁸

Redovisningsdirektivet ställer redovisningskrav på privata och publika aktiebolag, direktivet gäller alltså inte specifikt offentliga bolag. Art. 22 reglerar krav på när medlemsstater ska föreskriva att företag ska upprätta koncernredovisningar. Medlemsstaten ska kräva koncernredovisning om företaget (moderföretaget):

- a) innehar majoriteten av aktieägarnas eller delägarnas röster i ett annat företag (dotterföretaget),
- b) har rätt att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i dotterföretagets ledning och samtidigt är aktieägare eller delägare i dotterföretaget,
- c) har rätt att utöva ett bestämmande inflytande över dotterföretaget i vilket det är aktieägare eller delägare enligt ett avtal eller enligt en bestämmelse i dotterföretagets urkund eller bolagsordning, om den lagstiftning som dotterföretaget lyder under tillåter sådana avtal eller bestämmelser, eller
- d) är aktieägare eller delägare i ett företag och uppfyller vissa specifika villkor.

¹⁶ Prop. 2017/18:149 s. 122.

¹⁷ Prop. 2017/18:149 s. 140.

¹⁸ RP 173/1997 rd s. 9 samt RP 89/2015 rd, s. 31.

”Bestämmande inflytande” enligt punkten c definieras i art. 2 punkt 13 i redovisningsdirektivet enligt följande: Ett företag anses utöva ett betydande inflytande över ett annat företag om det innehar minst 20 procent av röstvärdet för aktierna eller andelarna i det andra företaget. Gällande punkten d är det möjligt för medlemsstaten att föreskriva att skyldigheten att upprätta koncernredovisning uppkommer vid 20 procents ägande.

Det skulle vara möjligt att i den åländska kommunallagen införa krav på koncernbokslut redan vid 20 procents ägande i ett kommunalt dotterbolag. Frågan är dock om det vore önskvärt då det skulle ställa ett högt redovisningskrav även vid mindre bolagsinnehav.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen beslutar föreslå att det införs en definition av ”kommunkoncern” samt ett krav om koncernbokslut i kommunallagen. Definitionen ska omfatta kommunala bolag där kommunen har ett bestämmande inflytande i enlighet med bokföringslagen, alltså vid minst 50 procents ägande. Arbetsgruppen föreslår att definitionen av kommunkoncern inte ska omfatta kommunalförbund. Om även kommunalförbund omfattades skulle det innebära att samtliga kommuner måste upprätta koncernbokslut, något som arbetsgruppen anser onödigt och inte ändamålsenligt. Det är tillräckligt att de kommuner som har kommunala bolag (i dagsläget Finström, Jomala och Mariehamn) upprättar koncernbokslut.

4.3 Auktoriserade revisorer

Åländsk reglering

11 kap. i den åländska kommunallagen reglerar kommunens revision. Enligt 73 § utser fullmäktige för sin mandatperiod minst tre revisorer med personliga ersättare för att granska kommunens förvaltning och ekonomi under tjänstemannaansvar. Enligt 75 § ska revisorerna med iakttagande av god revisions sed granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. 74 § reglerar revisorernas valbarhet:

Valbar till revisor är inte

1) en ledamot i styrelsen,

2) den som inte är valbar till styrelsen,

3) den som är närstående till kommundirektören eller en styrelseledamot eller

4) den som står i anställningsförhållande av bestående natur till kommunen eller en sammanslutning eller stiftelse som kommunen har bestämmanderätt i.

Med närstående i 1 mom. avses make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående till kommundirektören eller styrelseledamoten.

Även en person som saknar rösträtt i kommunalval i landskapet eller inte har hemort i kommunen kan väljas till revisor.

Om jäv för revisor gäller vad som bestäms om jäv för styrelseledamöter.

Utöver valbarhetskriterierna finns inga behörighetskrav. Av förarbetena framgår att det är upp till kommunerna själva att välja sådana revisorer att en yrkeskunnig och trovärdig revision garanteras. Betydelsen av en oberoende revision betonas. Det framgår vidare att omfattningen av revisorernas uppdrag varierar beroende på hur stor kommunen är och hur den interna granskningen fungerar. Utgångspunkten för revisionen ska dock alltid vara god revisions sed.

Jämförelse med riket

122 § i rikets kommunallag reglerar revision:

För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en revisionsammanslutning. Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en OFGR-revisor. Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar.

Till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionsammanslutning väljas, om det inte i anslutning till ordnandet av granskningen finns grundad anledning att avvika från detta.

Revisionsammanslutningen kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder i sänder.

Revisorerna ska ha förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt och i tillräckligt stor omfattning. Om det inte finns förutsättningar för en sådan revision, ska revisorerna vägra ta emot uppdraget eller avstå från det.

Den som enligt 75 § inte är valbar till revisionsnämnden får inte vara revisor.

För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en revisionsammanslutning. En fysisk person kan alltså inte väljas till revisor. I och med att en sammanslutning väljs är det inte heller nödvändigt att välja suppleanter. Av förarbetena framgår det att revisionsammanslutningen ska vara en sammanslutning som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin. Bestämmelser om revision inom det offentliga finns i lagen (FFS 1142/2015) om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. Revisionslagen (FFS 1141/2015) ger en definition av de olika revisorsbehörigheterna som finns i Finland samt av revisionsammanslutning:

- GR-revisor - grundläggande revisorsexamen.
- CGR-revisor - grundläggande revisorsexamen samt därtill specialiseringsexamen för revisor för företag av allmänt intresse.
- OFGR-revisor - grundläggande revisorsexamen samt därtill specialiseringsexamen för revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin.
- Revisionsammanslutning – ett aktiebolag, andelslag, kommanditbolag eller öppet bolag som utövar revisionsverksamhet och som i övrigt uppfyller kraven i 6 kap. 5 § revisionslagen.

Lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin trädde i kraft 2016. Innan dess användes förkortningen OFR-revisor för det som nu motsvaras av OFGR-revisor.

Patent- och registerstyrelsen upprätthåller ett offentligt register över revisorer. Genom registret kan det konstateras att det finns ca 100 OFGR-revisorer i riket i dagsläget. Hur många av dessa som är svenskspråkiga går inte att utläsa ur registret. Det finns i varje fall ingen OFGR-revisor som är registrerad med en åländsk adress. För närvarande finns det 9 GR-revisorer med åländsk adress.

Jämförelse med Sverige

Revisionen regleras i 12 kap. i den svenska kommunallagen:

4 § Under de år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren.

5 § Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst fem revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet ska minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

7 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

8 § Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed.

Lekmannarevisorer som utses med stöd av 10 kap. 3 och 4 § ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget.

Revisorerna i Sverige är förtroendevalda, utan behörighetskrav, och utses vanligen inom de politiska partierna. Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt, vilket bland annat innebär att varje revisor i teorin kan avge en

egen revisionsberättelse. Förfarandet utgör en säkerhetsåtgärd på så vis att de revisorer som härstammar från den politiska minoriteten kan skriva sin egen revisionsberättelse. I praktiken är det dock ovanligt med delade revisionsberättelser. Följaktligen är revisorerna i normalfallet eniga om innehållet oavsett partitillhörighet¹⁹.

Den svenska kommunallagen kräver som sagt ingen specifik behörighet av revisorerna. I stället framgår det att revisorerna ska biträdas av sakkunniga som revisorerna själva väljer och anlitar. De förtroendevalda revisorernas kunskap ska kompletteras av de sakkunnigas professionella kompetens och på så sätt är tanken att det skapas en oberoende och kvalitativ granskning av kommunen. Av förarbetena framgår det att behovet av de sakkunnigas medverkan kan variera med hänsyn till kommunens storlek och komplexitet. Bedömningen av hur stort behov revisionen har av sakkunniga ska, i likhet med vad som i övrigt följer av god revisionsred, utvecklas i praxis²⁰. Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) är en sakkunnig en yrkesrevisor eller annan expert inom kommunala verksamheter. De sakkunniga ska ha tillräcklig kunskap om och erfarenhet av kommunal verksamhet och revision. Vidare kan de sakkunniga anlitas på olika sätt: främst genom upphandling från marknaden, men också genom att kommunen har egna sakkunniga anställda. Enligt SKR är de sakkunniga ofta certifierade medlemmar i SKYREV, vilket är branschföreningen för kommunala yrkesrevisorer. Det är dock inget krav.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det införs ett behörighetskrav för revisorer. Förslaget är att en av tre revisorer ska vara auktoriserad, alltså inneha GR-examen alternativt CGR- eller OFGR-examen. I praktiken uppfyller majoriteten av de åländska kommunerna detta kriterium redan idag. Det vore inte lämpligt att enbart ha den högre OFGR-examen som krav då det finns så få svenskspråkiga sådana i landet. Därtill föreslår gruppen att de kommuner som har kommunala bolag ska ha samma revisor både för kommunen som för det kommunala bolaget, om det inte finns något särskilt skäl för att avvika från regleringen.

Avslutningsvis konstaterar arbetsgruppen att 74 § i kommunallagen gällande valbarhet till revisor bör förtydligas. Särskilt vad gäller 1 momentet 2 punkten och hur den punkten förhåller sig till paragrafens 3 moment.

5 Kommunens demokrati

5.1 Fullmäktiges uppdrag

Åländsk reglering

6 kap. i den åländska kommunallagen reglerar bland annat fullmäktiges medlemmar, sammanträden, jäv samt motions- och utskotts rätt. 44 § i kommunallagen reglerar att fullmäktige endast kan behandla ärenden som beretts av styrelse eller utskott. Fullmäktiges uppdrag regleras på utspridda ställen i kommunallagen enligt följande:

- 6 §: Fullmäktige utövar kommunens beslutanderätt.

¹⁹ Björkman och Lundin, *Kommunen och lagen: en introduktion*, uppl. 6, s. 108.

²⁰ <https://data.riksdagen.se/fil/0F6D997E-E6B8-45FD-83E8-24987BF840D0>

- 7 §: Fullmäktige kan delegera beslutanderätt.
Enligt förarbetena²¹ kan även lagstadgade ärenden delegeras, alltså har fullmäktige en allomfattande delegeringsrätt. Om en speciallag anger att fullmäktige ska besluta i någon viss fråga går det dock före kommunallagens reglering om att allt kan delegeras.
- 8 §: Fullmäktige kan anta instruktioner för underlydande organ.
- 9 §: Fullmäktige ska anta en förvaltningsstadga.
- 11 §: Fullmäktige kan anta en ordningsstadga.
- 13 §: Fullmäktige fastställer avgifter som ska uppbäras för kommunens tjänster/prestationer.
- 16 §: Fullmäktige ska konstatera förlorad valbarhet.
- 17 §: Fullmäktige beviljar förtroendevalda avsked.
- 18 §: Fullmäktige kan återkalla underställda ledamöters uppdrag.
- 19 §: Fullmäktige kan avstänga förtroendevalda från uppdrag, samt 20 §: Skilja dessa från uppdrag.
- 23 §: Fullmäktige fastställer grunderna för arvoden och ersättningar.
- 23a §: Fullmäktige kan bestämma att organs ledamöter får delta på distans.
- 26 §: fullmäktige ska utse centralnämnden.
- 31 §: Fullmäktige ska ge kommunmedlemmarna möjlighet att delta/påverka.
- 34 §: Fullmäktige beslutar om folkomröstningar.
- 38 §: Fullmäktige kan fatta beslut om att avvika från det i lagen rekommenderade antalet fullmäktigeledamöter som ska tillsättas vid nyval.
- 40 §: Fullmäktige väljer bland sina ledamöter ett presidium.
- 41 §: Fullmäktige beslutar om sina sammanträdesdagar.
- 45 §: Fullmäktige kan tillsätta utskott.
- 46 §: Fullmäktigeledamöter kan väcka motioner.
- 48 §: Fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen.
- 51 §: Fullmäktige tillsätter nämnder.
- 52 §: Fullmäktige kan tillsätta direktorer.
- 57 §: Fullmäktige beslutar om inrättande och indragning av tjänst.
- 58 §: Fullmäktige utser kommundirektören samt fattar beslut om uppsägning av denna.
- 64 §: Fullmäktige ska anta kommunens budget samt besluta om ändringar i denna.
- 65 §: Fullmäktige ska godkänna ekonomiplanen.
- 66 §: Fullmäktige ska besluta om kommunala skatter.
- 71 §: Fullmäktige kan inrätta fonder.
- 73 §: Fullmäktige utser revisorer.
- 77 §: Fullmäktige fattar beslut om behandling av revisionsberättelsen, fastställer bokslutet och beslutar om ansvarsfrihet.
- 80 §: Fullmäktige initierar ombudsstämmor och utser ombud.
- 84 §: Fullmäktige godkänner kommunalförbunds grundavtal, samt 85 §: Godkänner ändringar.
- 86 §: Fullmäktige utser kommunens representanter till förbundsstämmor.

Fullmäktiges beslutanderätt framkommer även ur ett flertal speciallagstiftningar som till exempel plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland, som reglerar fullmäktiges skyldighet att anta byggnadsordning, kommunöversikt och generalplaner, eller till exempel landskapslag (2020:32) om barnomsorg och grundskola som reglerar fullmäktiges skyldighet att anta utbildningsstadga.

²¹ https://dokument.lagtinget.ax/tidigare_handlingar/lu_8_1996-97.pdf

Jämförelse med riket

4 kap. i rikets kommunallag reglerar fullmäktiges verksamhet. Kapitlet innehåller bestämmelser om uppgifter, kommunalval, antal ledamöter, ersättare, presidium samt fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet. Fullmäktiges huvudsakliga uppgifter finns samlade i 14 §:

Kommunen har ett fullmäktige som ansvarar för kommunens verksamhet och ekonomi samt utövar kommunens beslutanderätt.

Fullmäktige fattar beslut om

- 1) kommunstrategin,*
- 2) förvaltningsstadgan,*
- 3) budgeten och ekonomiplanen,*
- 4) principerna för ägarstyrningen samt koncerndirektiv,*
- 5) de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk,*
- 6) grunderna för skötseln av tillgångarna och grunderna för finansierings- och placeringsverksamheten, ([21.5.2021/419](#))*
- 7) grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen,*
- 8) de allmänna grunderna för de avgifter som tas ut för tjänster och andra prestationer,*
- 9) ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld,*
- 10) valet av ledamöter i organ, om inte något annat föreskrivs nedan,*
- 11) grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,*
- 12) valet av revisorer,*
- 13) godkännande av bokslutet och ansvarsfrihet,*
- 14) annat som fullmäktige enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter ska besluta om.*

Enligt 91 § i rikets kommunallag kan fullmäktige i förvaltningsstadgan "delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Beslutanderätt får dock inte delegeras i ärenden som fullmäktige enligt bestämmelserna i denna lag eller i någon annan lag ska besluta om." Vidare kan fullmäktige i förvaltningsstadgan ge rätt att vidaredelegera beslutanderätt som har delegerats till den. Beslutanderätt som delegerats på detta sätt får dock inte ytterligare delegeras vidare. Beslutanderätt i ett ärende som inbegriper utövning av administrativt tvång kan delegeras endast till ett organ och inte till enskilda personer. Sammanfattningsvis är fullmäktiges delegeringsrätt begränsad i riket.

Jämförelse med Sverige

5 kap. i den svenska kommunallagen reglerar fullmäktiges verksamhet. Kapitlet är mer omfattande än både Ålands och rikets motsvarande kapitel. I kapitlet finns paragrafer om fullmäktiges uppgifter, antal ledamöter och ersättare, ordinarie val, extra val, presidium, sammanträden, deltagande på distans, hur ärenden väcks i fullmäktige, ansvarsfrihet och anmärkningar, hur ärenden bereds och avgörs, rätt och skyldighet för andra än ledamöter att medverka, offentlighet och ordning vid sammanträden, beslutsförhet, jäv, bordläggning och återremiss, proportionella val, interpellationer, frågor, protokoll samt arbetsordning.

Enligt 5 kap. 1 § i kommunallagen har fullmäktige följande uppgifter:

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen, främst

- 1. mål och riktlinjer för verksamheten,*
- 2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,*
- 3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,*
- 4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,*
- 5. val av revisorer,*
- 6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,*
- 7. årsredovisning och ansvarsfrihet,*

8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och

9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

Enligt 5 kap. 2 § får fullmäktige uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Arbetsgruppens reflektion och förslag

Med dagens upplägg i den åländska kommunallagen är det reglerat vad fullmäktiges roll i kommunen är, men den som ska tillämpa kommunallagen behöver läsa hela lagen för att få ett helhetsgrepp om fullmäktiges uppgifter. Arbetsgruppen föreslår att det införs en uppräkningslista på ett samlat ställe i kommunallagen där det skulle redogöras för fullmäktiges huvudsakliga uppgifter, alltså en enskild paragraf för ändamålet på samma sätt som i riket och i Sverige.

Fullmäktige har enligt den åländska kommunallagen en bredare och mer odefinierad delegeringsrätt, när det kommer till beslutanderätt, i förhållande till riket och Sverige. Arbetsgruppen föreslår att det i kommunallagen ska regleras vilka beslut som fullmäktige måste fatta och vilka beslut fullmäktige kan välja att delegera till andra. Arbetsgruppen föreslår att beslut om följande måste fattas av fullmäktige:

- 1) förvaltningsstadgan,
- 2) budgeten och ekonomiplanen,
- 3) principerna för ägarstyrningen, samt koncerndirektiv,
- 4) de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk,
- 5) grunderna för skötseln av tillgångarna och grunderna för finansierings- och placeringsverksamheten,
- 6) grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen,
- 7) de allmänna grunderna för de avgifter som tas ut för tjänster och andra prestationer,
- 8) ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld,
- 9) valet av ledamöter i organ, om inte något annat föreskrivs någon annanstans,
- 10) grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,
- 11) valet av revisorer,
- 12) godkännande av bokslutet och ansvarsfrihet,
- 13) därtill beslutar fullmäktige också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

5.2 Möjlighet att vara ledamot i fullmäktige och i styrelse samtidigt

Åländsk reglering

47 § i den åländska kommunallagen reglerar valbarhet till kommunstyrelsen. Av 47 § framgår det att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte samtidigt kan vara ledamot eller ersättare i styrelsen, förutom då fullmäktige tillträtt efter nyval och en ny styrelse inte ännu har utsetts. I förslaget till nuvarande kommunallag föreslogs det även att fullmäktige i sin arbetsordning skulle kunna bestämma att en ledamot kan sitta både i fullmäktige och i styrelsen. Syftet var att ge fullmäktige en möjlighet att göra undantag från huvudregeln, om

det av praktiska skäl var lämpligt att samma person satt i båda organen.²² Lagutskottet tillstyrkte förslaget efter omröstning²³, medan stora utskottet ansåg att det inte borde vara möjligt att i förvaltningsstadgan avvika från bestämmelserna om valbarhet till styrelsen.²⁴ Slutresultatet i nuvarande kommunallag blev, som nämnts ovan, att en ledamot inte kan sitta i både styrelse och fullmäktige samtidigt.

Då landskapsregeringen under våren 2024 ställde ett antal frågor till det kommunala fältet gällande kommunallagens framtid framgick följande:

Eckerö, Finström, Hammarland, Lemland, Lumparland och Saltvik är positiva till att ledamöter ska kunna sitta både i styrelse och fullmäktige samtidigt. Argument som framförs är att det är svårt att få tag på tillräckligt antal ledamöter i de mindre kommunerna. Därtill kan ledamöter sitta både i nämnd och styrelse/fullmäktige. Frågan ställs varför situationen skulle vara annorlunda då det gäller styrelse och fullmäktige.

Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga, Sund, Vårdö och Ålands kommunförbund är negativa till att ledamöter ska kunna sitta både i styrelse och fullmäktige samtidigt. Därtill är även Moderaterna, Socialdemokraterna och Hållbart initiativ negativt inställda. Argument som framförs är att det leder till en för stor maktkoncentration och att det kan skapa jävssituationer.

Andra förslag som framförs i svaren från det kommunala fältet är att ledamöter ska få sitta både i styrelse och fullmäktige samtidigt, men att det begränsas så att fullmäktiges majoritet inte får bestå av personer som samtidigt är invalda i styrelsen. På så vis skulle fullmäktiges roll inte urholkas enligt förslaget. Ett annat förslag som framförs är att lagstiftaren i stället minskar antalet ledamöter som krävs i respektive organ, i stället för att tillåta att ledamöter sitter både i styrelse och fullmäktige.

En fråga som har debatterats över tid, och som är nära besläktad med frågan om att sitta i både fullmäktige och styrelse samtidigt, gäller frågan om att sitta både i *nämnd* och styrelse samtidigt. Från 1.1.1998 infördes en restriktion gällande möjligheten att sitta både i nämnd och styrelse samtidigt i dåvarande 55 § i kommunallagen (motsvaras av 54 § idag). Av landskapsstyrelsens framställning framgår inte vad syftet med införandet var.²⁵ Lagutskottet beslutade dock omfatta landskapsstyrelsens förslag (efter omröstning) med beaktande av "styrelseledamöternas starka ställning i kommunerna och målsättningen att sprida uppdragen till så många personer som möjligt"²⁶. Även stora utskottet omfattade förslaget efter omröstning²⁷.

Denna begränsning av valbarheten till nämnder upphävdes i och med en ändring av kommunallagen (2003/23). Dåvarande landskapsstyrelse anförde följande som skäl för förslaget till upphävande: "Ändringen medför att enskilda förtroendevalda i större utsträckning jämfört med tidigare kan påverka beslutsfattandet ute i kommunerna. En utökad valbarhet innebär också att kompetensen och erfarenheten hos de förtroendevalda bättre tas tillvara och att kontakterna mellan styrelsen och nämnder underlättas. Eftersom ändringen även medför att färre personer behövs för att bedriva det kommunalpolitiska arbetet blir det lättare att besätta de

²² Ls framst. nr. 3/1996-97 s. 19.

²³ Lu bet. nr. 8/1996-97 s. 15.

²⁴ Stu bet. nr. 4/1996-97 s. 1.

²⁵ Ls framst. Nr. 3/1996-97 s. 22.

²⁶ Lu bet. nr. 8/1996-97 s. 16.

²⁷ Stu bet. nr. 4/1996-1997 s. 1.

kommunala förtroendeposterna med personer som verkligen har intresse av sitt uppdrag. Demokratin förstärks visserligen med helt olika personer i kommunens styrelse och nämnd men ansvaret för besluten uttunnas och förvaltningskostnaderna ökar, vilket i synnerhet drabbar små kommuner.”²⁸

Jämförelse med riket

Rikets kommunallag hindrar inte att ledamöter sitter i både fullmäktige och styrelse samtidigt. Tvärtom kan fullmäktige besluta att endast fullmäktigeledamöter och -ersättare kan väljas till ledamöter i kommunstyrelsen och nämnd i enlighet med 31 § i rikets kommunallag. Till exempel i Åbo stad är samtliga styrelseledamöter också fullmäktigeledamöter för närvarande.

Jämförelse med Sverige

Den svenska kommunallagen hindrar inte att ledamöter sitter i både fullmäktige och styrelse samtidigt. Till exempel i Stockholms stad är 11 av 13 ordinarie styrelseledamöter för närvarande även fullmäktigeledamöter.

Jämförelse med Norge och Danmark

I Norge kan kommunerna, som tidigare nämnts, välja mellan två förvaltningsmodeller: den traditionella och den parlamentariska. I den *traditionella modellen*, som merparten av kommunerna nyttjar, är det endast fullmäktigeledamöter som kan väljas till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ordförande är även ordförande för fullmäktige. Den *parlamentariska modellen* nyttjas av Oslo och några andra större städer. I den parlamentariska modellen väljer fullmäktige styrelsens ledamöter och ordförande genom majoritetsval. Styrelsens ledamöter behöver i den parlamentariska modellen inte vara fullmäktigeledamöter.

I Danmark motsvaras kommunstyrelsen av ett särskilt ekonomiutskott. Ekonomiutskottet och övriga utskott får endast bestå av ledamöter från fullmäktige. Samma person är både ordförande i fullmäktige, i ekonomiutskottet och även borgmästare i kommunen.

Arbetsgruppens förslag

Eftersom frågan så starkt delar det kommunala fältet föreslår arbetsgruppen att det möjliggörs för kommunfullmäktige och förbundsfullmäktige att själva välja hur de vill göra och reglera det i sina förvaltningsstadgor därefter. Lagstiftaren kunde dock begränsa det så att fullmäktiges majoritet inte får bestå av styrelseledamöter.

5.3 Samtycke av samtliga som tar sig an förtroendeuppdrag

Äländsk reglering

36 § i den åländska kommunallagen stadgar att endast den som gett sitt samtycke till att motta fullmäktigeuppdraget får ställas upp vid val av fullmäktige. 47 § i kommunallagen stadgar att en ledamot i fullmäktige eller landskapsregeringen får utses till ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen endast om denna lämnat ett skriftligt samtycke. Någon motsvarande allmän reglering, som för fullmäktige, finns inte för styrelse eller övriga organ. Då landskapsregeringen under våren 2024 ställde frågor gällande kommunallagens framtid framfördes vissa synpunkter om att det borde krävas samtycke av samtliga som tar emot kommunala uppdrag. Tanken är att det i dagsläget, då samtycke bara krävs till fullmäktige och delvis styrelse, riskerar att hamna

²⁸ Ls framst. Nr. 24/2001-2002.

omotiverade personer i de olika organen. Om samtycke krävs skulle ledamöter i samtliga organ i någon mån behöva överväga sitt eventuella engagemang på förhand och organen skulle på så sätt få mer motiverade ledamöter. Ett krav på samtycke av ledamöter till samtliga organ skulle i någon mån öka kommunernas och partiernas administration.

Jämförelse med riket

I 70 § i rikets kommunallag finns en allmän reglering gällande samtycke till förtroendeuppdrag. Av första momentet framgår följande:

Till ett förtroendeuppdrag får väljas endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget. Som fullmäktigekandidat får endast ställas upp den som skriftligen har gett sitt samtycke till att ta emot fullmäktigeuppdraget.

Samtycket är en förutsättning för att en person ska kunna bli vald till ett organ och samtycket ska därför ges före valet. Det finns inga krav på formen för samtycket, men det är befogat att se till att det går att bevisa att samtycke getts, om personen efter valet skulle bestrida det²⁹. Således är det i praktiken enklast att begära skriftliga samtycken.

Jämförelse med Sverige

Den svenska kommunallagen innehåller inga krav på samtycken för att motta kommunala uppdrag.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det införs krav på samtycke till förtroendeuppdrag med rikets reglering som modell. Fullmäktigegrupperna bör ansvara för insamlingen av samtycken, vilket kan förtydligas i motiveringarna.

5.4 Beviljande av befrielse från uppdrag

Äländsk reglering

Enligt 17 § i den åländska kommunallagen ska en förtroendevald som visar giltigt skäl beviljas avsked från sitt uppdrag. Avsked beviljas av fullmäktige, förutom för kommittéledamöter som beviljas avsked av styrelsen. Vad som utgör ett giltigt skäl ska avgöras av det organ, vanligen fullmäktige, som utser den förtroendevalda. Regleringen tillkom då det inte längre ansågs vara en medborgerlig skyldighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag³⁰.

Jämförelse med riket

70 § 3 mom. i rikets kommunallag reglerar avgång från förtroendeuppdrag:

Den som har giltiga skäl kan avgå från ett förtroendeuppdrag. Det organ som utser den förtroendevalda beslutar om beviljande av avsked. Fullmäktigeledamöter och ersättare beviljas avsked av fullmäktige.

²⁹ Kommunallagen 2017, Harjula & Prättälä, s. 473.

³⁰ FR nr. 3/1996-97, s. 11-12.

Av förarbetena framgår att det är upp till det organ som har rätt att utse den förtroendevalda att avgöra om skälet till avgång är giltigt. Det enda exemplet på giltigt skäl som ges är att samtycke från personen har saknats innan personen blev vald³¹. Av praxis framgår följande:

HFD 28.2.1996 liggare 551: En förtroendevald ansågs ha giltiga skäl att bli befriad från sitt förtroendeuppdrag då ledamoten motiverat sitt yrkande med ökad arbetsbörda i förvärvslivet samt ökat ansvar för en nära anhörig.

HFD 28.12.1988 liggare 5239: En ledamot i en nämnd hade beviljats avsked från sitt förtroendeuppdrag på den grunden att han inte litade på föredragandens tillvägagångssätt vid behandling av ett planlägningsärende som gällde mark som ledamoten i fråga ägde. HFD fann inte att detta utgjorde en giltig orsak till avgång.

Jämförelse med Sverige

4 kap. 6 § i den svenska kommunallagen reglerar förtroendevaldas avgång:

Fullmäktige ska befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.

I den svenska regleringen är "bevisbördan" något omsvängd, till skillnad från rikets och Ålands reglering. Som huvudregel ska en förtroendevald i Sverige beviljas avgång, så länge det inte finns särskilda skäl mot det. Av förarbetena framgår att fullmäktige normalt inte kan tvinga en person att mot sin vilja fullgöra ett uppdrag. Ett rent obstruktionssyfte (till exempel att många ledamöter begär att avgå samtidigt) skulle dock kunna anses som giltig grund för avslag på den förtroendevaldas begäran om att få avgå. Ett annat kan vara att någon under en tid måste kvarstå vid sitt uppdrag för att till exempel en nämnd ska vara beslutsför. Om en förtroendevald har lämnat ett meddelande om en önskan att avgå så kan meddelandet återkallas fram till det att avgången har beviljats.³²

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att nu gällande reglering inte ändras. För att säkra tillgången till förtroendevalda är det viktigt att det finns flexibilitet för avgång, om förutsättningarna för den förtroendevalda skulle ändras. Motiveringen till paragrafen kunde kompletteras med exempel på giltiga skäl, såsom till exempel en förändrad arbetssituation eller familjesituation, sjukdom, dödsfall i familjen, etc.

5.5 Möjlighet att återkalla uppdrag för enskilda ledamöter

Åländsk reglering

Återkallande av uppdrag regleras i 18 § i den åländska kommunallagen:

Fullmäktige kan under mandatperioden återkalla uppdragen för ledamöterna i kommunens eller ett kommunalförbunds organ eller i ett organ som är gemensamt för flera kommuner, om de eller någon av dem inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende.

Beslut om återkallande av uppdrag gäller alla ledamöter i organet eller, då fråga är om ett kommunalförbunds organ och ett för flera kommuner gemensamt organ, alla de ledamöter fullmäktige valt till organet.

³¹ RP 192/94 s. 105.

³² Prop. 2016/17:171 s. 313.

Beslut om återkallande gäller samtliga ledamöter i organet. Från kommunalt håll inkom det synpunkter under våren 2024 om att det borde vara möjligt att avsätta enskilda ledamöter, och inte hela organ.

Regleringen i 18 § i kommunallagen fanns inte med i det ursprungliga lagförslaget från dåvarande landskapsstyrelse, utan tillkom som förslag från lagutskottet. Lagutskottet önskade en möjlighet att återkalla förtroendeuppdrag där bedömningen skulle göras helt på politiska grunder, till skillnad från de möjligheter som finns då det gäller felaktiga förfaranden eller brott. I praktiken riktar sig missnöjet antagligen mot en enda eller några ledamöter. För att trygga proportionalitetsprincipen i fråga om sammansättningen av kommunala organ anförde lagutskottet dock att det är nödvändigt att uppdraget för samtliga ledamöter återkallas och att nyval av hela organet förrättas. Detta hindrar inte att de ledamöter som har fortsatt förtroende återväljs.³³

Lagutskottet ansåg vidare att den här möjligheten är betydelsefull då det gäller kommunala representanter i kommunalförbund där det är "särskilt viktigt att dessa ser sig om företrädare för den kommun som utsett dem till uppdraget". Avslutningsvis gjorde lagutskottet bedömningen att 18 § sällan skulle komma till tillämpning och att dess betydelse främst är preventiv.

Jämförelse med riket

Återkallande av förtroendeuppdrag regleras i 34 § i rikets kommunallag:

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller samkommunens organ eller till ett organ som är gemensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte har fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet.

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för ordföranden eller vice ordföranden i fullmäktige och de organ som den valt, om de eller någon av dem inte har fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller presidiet i dess helhet.

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om han eller hon inte har fullmäktiges förtroende.

Ärendet väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det.

Fullmäktige kan alltså återkalla uppdrag för förtroendevalda och huvudregeln är att det gäller samtliga ledamöter i det aktuella organet. Fullmäktige kan dock även återkalla uppdrag för specifikt presidier (i sin helhet), borgmästare eller biträdande borgmästare.

Av förarbetena framgår att beslutet om återkallande gäller alla förtroendevalda i organet för att man ska kunna iaktta principen om politisk proportionalitet då det nya organet väljs.³⁴ Möjligheten att återkalla uppdraget för presidiet är ny i 2015 års kommunallag. Av förarbetena framgår att syftet är att se till att organen kan arbeta effektivt och att betona ordförandens ansvar. Regleringen gällande borgmästare och hur ärendet ska väckas motsvarar tidigare kommunallagars reglering.

Jämförelse med Sverige

I den svenska kommunallagen finns ingen motsvarande reglering gällande förlorat förtroende som i rikets och Ålands kommunallagar. Dock finns följande regleringar som tangerar frågan.

³³ Lu bet. nr. 8/1996-97 s. 8-9.

³⁴ RP 268/2014 rd, s. 166.

4 kap. 10 § i den svenska kommunallagen reglerar att fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd, eller för kommunalråd osv, när den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen.

Därtill finns det i 8 kap. i Sveriges kommunallag en reglering gällande så kallade självförvaltningsorgan. Fullmäktige får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller institution. 8 kap. 8 § i kommunallagen reglerar en möjlighet för nämnden att helt eller delvis återkalla uppdrag som har getts till ett självförvaltningsorgan eller en enskild ledamot, om det finns särskilda skäl för det. Som särskilda skäl nämns ändrad lagstiftning eller om nämnden riskerar att få en revisionsanmärkning för självförvaltningsorganets hantering av en viss fråga.³⁵

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att nu gällande reglering inte ändras, i och med att syftet med regleringen är att trygga proportionalitetsprincipen i fråga om sammansättningen av kommunala organ.

5.6 Per capsulam-beslut för styrelse och nämnder

Då landskapsregeringen begärde in synpunkter gällande kommunallagen under våren 2024 framfördes ett förslag om att införa möjligheten till per capsulam-beslut för styrelse och nämnder. Avsikten med förslaget är att lösa problemet då kommunstyrelsen eller övriga nämnder med mycket kort varsel behöver fatta beslut i frågor. I sådana fall önskar de som inlämnat förslaget kunna fatta beslut genom ett elektroniskt beslutsförfarande, till exempel via e-post, och att beslutet kan justeras direkt alternativt vid nästkommande ordinarie sammanträde. Poängen med förslaget är således att slippa det ordinarie förfarandet med en kallelse som ska skickas ut med viss framförhållning samt att beslutet också kan fattas genom en enkel e-posttråd mellan ledamöterna.

Åländsk reglering

I dagsläget är det möjligt att fatta beslut vid ordinarie sammanträden, genom deltagande i sammanträden på distans samt genom elektroniskt beslutsförfarande. 23a § i den åländska kommunallagen reglerar deltagande i sammanträden på distans. Fullmäktige kan bestämma att de olika organens ledamöter får delta i organens ordinarie sammanträden på distans och utsträckningen i vilken det är möjligt ska regleras i förvaltningsstadgan.

23b § i kommunallagen reglerar elektroniskt beslutsförfarande. I förvaltningsstadgan tar fullmäktige in bestämmelser om i vilken utsträckning elektroniskt beslutsförfarande kan användas. Att ett beslutsförfarande är elektroniskt innebär att beslutsfattandet är oberoende av tid och plats, samt att det sker före ett organs sammanträde. Eftersom elektroniska beslut inte är öppna eller offentliga, kan de inte användas vid sammanträden som är offentliga. I kallelsen till ett sammanträde anges vilka ärenden som behandlas i ett elektroniskt beslutsförfarande och före vilken tid ett elektroniskt beslutsfattande kan ske. Ärendet är behandlat när alla ledamöter har uttryckt sin åsikt och tidsfristen har löpt ut. Om en ledamot så kräver eller avstår från att uttrycka sin åsikt inom tidsfristen ska ärendet behandlas vid ett ordinarie sammanträde. För att nyttja regleringen i 23b § krävs det alltså att en ordinarie kallelse skickas ut, i korrekt tid och att protokollet över det elektroniska beslutet sedan justeras antingen före eller vid nästa ordinarie sammanträde.

³⁵ Prop. 2016/17:171, s. 393.

Av förarbetena framgår det att elektroniskt beslutsfattande i regel är avsett för behandling av rutinmässiga ärenden. Den tekniska lösningen måste vara sådan att utomstående inte kan få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Därtill ska ledamöterna också kunna identifieras på ett tillförlitligt sätt och informationssystemet som används ska vara slutet. Ledamöterna ska kunna logga in och uttrycka sin åsikt där det för varje ärende ska finnas alternativ som är så enkla som möjligt. Ledamöterna ska kunna se de andras åsikter och det elektroniska systemet ska möjliggöra en överföring av ärendet till organets nästa sammanträde. Om en ledamot har utnyttjat denna möjlighet, och ärendet har förts över till ett ordinarie sammanträde, ska det vara synligt i systemet för alla ledamöter.³⁶ Följaktligen ställs det höga krav på det elektroniska systemet och att enbart använda en e-posttråd för ett elektroniskt beslutsförfarande är inte i dagsläget tillräckligt.

Jämförelse med riket

Riket har en motsvarande reglering som den åländska. 99 § i rikets kommunallag reglerar elektroniska sammanträden och 100 § reglerar elektroniskt beslutsförfarande. Någon reglering som motsvarar det inlämnade förslaget finns inte.

Jämförelse med Sverige

Sverige har en motsvarande reglering som den åländska vad gäller deltagande på distans. Detta regleras i 5 kap. 16 § i den svenska kommunallagen då det gäller fullmäktige. För styrelse och övriga nämnder regleras det i 6 kap. 24 § kommunallagen. Någon reglering som motsvarar det inlämnade förslaget finns inte och inte heller generellt för elektroniska beslutsförfaranden.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det inte införs någon reglering likt den efterfrågade. De alternativ som finns i dagsläget, elektroniska beslut och distansdeltagande, är tillräckliga för att möjliggöra ett mer flexibelt beslutsfattande. Ett införande av en per capsulam-möjlighet, utan koppling till sammanträde och utan kallelse, skulle utgöra en inskränkning av kommunmedlemmarnas möjlighet att delta och påverka i kommunens verksamhet.

Däremot borde motiveringen till 23b § ses över och vidare utredas om förfarandet för elektroniskt beslutsfattande kan förenklas. I dagsläget krävs ett avancerat elektroniskt system enligt motiveringen. Kunde det vara tillräckligt med säker e-post och identifiering?

5.7 Borgmästare

Åländsk reglering

För närvarande leds åländska kommuner av en kommundirektör eller kommunsekreterare. I den åländska kommunallagen finns inga bestämmelser om borgmästare. I den nuvarande modellen kan kommundirektören leda kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet. Kommundirektören är underställd styrelsen och han eller hon utses av fullmäktige för viss tid eller tills vidare. Kommunstyrelserna utses av fullmäktige och de ansvarar för beredning, förvaltning och verkställighet av de beslut som fullmäktige fattar. Styrelsen ska bereda och verkställa fullmäktiges beslut samt övervaka att besluten är lagliga. Enligt landskapsstyrelsens framställning

³⁶ LF nr 17/2016-2017, s.19.

nr. 3 1996-97 föreslås uppgifterna för de kommunala organens ordföranden vara reglerade i förvaltningsstadgan i stället för i lag, vilket också kan anses gälla kommunstyrelsens ordförande.

Jämförelse med riket

Borgmästarmodellen togs för första gången med som alternativ i riket genom ändringslagen (FFS 578/2006) (RP 8/2006 rd). I den propositionen beskrivs borgmästarmodellen närmare än i den proposition som sedan innebar en helt ny kommunallag i riket 2015. Beställningen på en borgmästarmodell uppstod åtminstone delvis på grund av att det väcktes fullmäktigemotioner om införande av borgmästarmodeller i flera kommuner. I samma proposition behandlas den stora mängd tid som förtroendevalda i kommuner använder för sitt förtroendeuppdrag, trots att få vid denna tidpunkt var heltidsarvoderade. Ett annat syfte med att införa borgmästarmodellen var att man ville stärka det politiska ledarskapet.

Borgmästarmodellen ingår även i rikets nya kommunallag (FFS 410/2015). Bestämmelser som rör borgmästare är 34, 38, 41, 44, 45, 48, 75, 84, 90 och 113 §. De centrala bestämmelserna är 44 och 45 § där det föreskrivs specifikt om borgmästare och biträdande borgmästare. En annan central bestämmelse är 38 § i rikets kommunallag. I dess 3 mom. föreskrivs det att fullmäktige kan välja att kommunen leds av en borgmästare i stället för av en kommundirektör. Det är inte möjligt att ha både en kommundirektör och en borgmästare samtidigt. Borgmästaren kan inte heller tillträda sitt förtroendeuppdrag innan kommundirektören har förflyttats till ett annat anställningsförhållande. I 41 § i samma lag föreskrivs det att om en kommun väljer att övergå till borgmästarmodellen, medan tjänsten som kommundirektör är tillsatt, ska fullmäktige besluta att kommundirektören förflyttas till en annan lämplig tjänst. Kommundirektören har då rätt att få de förmåner som hör till tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är mindre fördelaktiga än förmånerna i tjänsten som kommundirektör.

Borgmästaren är förtroendevald i kommunen och ordförande i kommunstyrelsen. Fullmäktige väljer borgmästaren, hen behöver inte vara valbar till kommunstyrelsen eller en nämnd (hen behöver alltså bland annat inte bo i kommunen). I specialmotiveringen till 44 § nämns det att lagstiftningen inte ännu möjliggör direkta val av borgmästaren. Fullmäktige får bestämma om borgmästaren måste vara fullmäktigeledamot. Borgmästaren kan väljas högst för fullmäktiges mandattid. Borgmästaren ska väljas innan kommunstyrelsen väljs. Valet har vid behov två omgångar, om ingen av kandidaterna fått mer än hälften av rösterna.

Biträdande borgmästare kan också väljas, så har man till exempel gjort i Helsingfors (4 st.), Tammerfors (3 st.) och Åbo (3 st.). I övrigt gäller samma bestämmelser för dem som för borgmästaren. Mandattiden för biträdande borgmästare är högst borgmästarens mandattid. Detaljerade bestämmelser om eventuella biträdande borgmästares uppgifter finns i kommunens förvaltningsstadga. I 34 § i kommunallagen föreskrivs det att fullmäktige under pågående mandattid kan återkalla uppdraget för borgmästaren eller en biträdande borgmästare, om han eller hon inte har fullmäktiges förtroende. Detta ligger i linje med kommunfullmäktiges nuvarande befogenheter att säga upp kommundirektören i rikets lag och landskapets lag.

Följande städer eller kommuner i riket har borgmästare: Tammerfors sedan 2007, Birkala sedan 2009, Helsingfors sedan 2017, Tusby sedan 2017, Åbo sedan 2021, Puolanka sedan 2018 och Kärkölä sedan 2018. Kommunfullmäktige i Kärkölä fattade 2023 beslut om att efter kommunalvalet 2025 återgå till kommundirektörsmodellen. Detta innebär att totalt sex kommuner i riket har gått in för borgmästarmodellen. Av dessa har Kärkölä 4 114 invånare, Puolanka 2 359 invånare, Birkala 20 763 invånare och Tusby 41 338 (2023),

medan de övriga är stora städer. Vidare har åtminstone följande städer övervägt borgmästarmodellen, men valt att inte gå in för den: Vanda, Esbo, Uleåborg, Jyväskylä, Lahtis, Björneborg. I den allmänna debatten i riket verkar intresset för borgmästarmodellen ha avtagit. Ett tecken på det är också att Kärkölä som första kommun kommer att slopa borgmästarmodellen. Orsaken tycks delvis vara politisk. Det parti som ville införa modellen är inte längre i majoritet i fullmäktige. Kritik mot modellen i Kärkölä bestod bland annat av att det styrande partiet i princip ensam kunde styra beredningen.

I en vetenskaplig artikel tar universitetslektor Anni Jäntti upp argument för och emot borgmästarmodellen i allmänheten och i media.³⁷ De huvudsakliga argumenten som förts fram i den offentliga diskussionen i riket är att borgmästarmodellen förväntas förstärka demokratin men samtidigt koncentrera makten. Det politiska ledarskapet förväntas bli starkare samtidigt som ledarskapet blir mindre professionellt. Borgmästarmodellen förväntas också bryta status quo. Med modellen hoppas man även förbättra förhållandet mellan invånarna och kommunen och förtydliga förhållandet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen. Jäntti för fram att förväntningarna på borgmästarmodellen är vaga och abstrakta. Därför är det svårt att säga om förväntningarna infrias. Flera av dessa argument tas även upp i regeringspropositionen (RP 8/2006 rd) som ledde till att borgmästarmodellen infördes i riket. Av resultaten från en enkät till kommunalt förtroendevalda om mängden tid som används på förtroendeuppdraget framgår det att ordförandena i stora kommuner 2020 använde 21,8 timmar per vecka (2015 14,5 h/vecka) på sitt förtroendeuppdrag. Detta har delvis också ansetts vara ett argument för borgmästarmodellen. I vissa stora kommuner har man dock löst problemet med tidsanvändningen genom halv- eller heltidavvoderade ordföranden, och antalet sådana har ökat sedan kommunalvalet 2017.

Jämförelse med Sverige

I Sverige sköts uppdraget som kommunstyrelsens ordförande nästan alltid på heltid. Styrelsens ordförande benämns kommunalråd. Kommunerna kan ha ett eller flera kommunalråd. Kommunalråden är heltids- eller deltidsanställda ordförande för kommunstyrelsen eller nämnderna. Kommunerna bestämmer om uppgifterna för det kommunalråd som leder kommunen i sina instruktioner. Ett sådant kommunalråds ställning är ett mellanting mellan en modell med en politisk borgmästare och kommundirektörsmodellen (RP 268/2014). I Sverige utses också kommunchefer eller kommundirektörer. I 7 kap. 1 § i den svenska kommunallagen föreskrivs att styrelsen ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att kommunerna på Åland ska ha möjlighet att använda sig av en borgmästarmodell. Arbetsgruppen föreslår följaktligen att det i den åländska kommunallagen tas in liknande bestämmelser om borgmästare som i rikets kommunallag.

³⁷ Jäntti et al, *Borgmästarmodellen som en form av kommunal ledning*, s. 135 samt 149-152
<https://journal.fi/politiikka/article/view/101245/64007>

5.8 Förtroendevalda på hel- eller deltid

Åländsk reglering

Enligt den gällande kommunallagen för Åland finns det ingen bestämmelse om kommunalt förtroendevalda som utför sitt uppdrag på hel- eller deltid. Samtidigt finns det inte heller någon bestämmelse som förbjuder det. Exempelvis hade de större städerna i riket förtroendevalda på hel- eller deltid redan före bestämmelser om detta infördes i rikets kommunallag. I den åländska kommunallagen saknas det även bestämmelser om att förtroendevalda kan få ledigt från sitt egentliga arbete för att sköta ett kommunalt förtroendeuppdrag. I 22 § i kommunallagen finns det dock en bestämmelse om rätt till ersättning för förlorad inkomst.

Jämförelse med riket

I riket togs den stora mängd tid som kommunalt förtroendevalda använder på sina uppdrag upp redan i den proposition där rikets gamla kommunallag ändrades, då som motivering för borgmästarmodellen (RP 8/2006 rd). Bestämmelser om möjligheten att vissa av kommunens förtroendevalda sköter uppdraget på hel- eller deltid togs in i rikets kommunallag från 2015. Den centrala bestämmelsen är 33 § 2 mom. i kommunallagen. I det momentet föreskrivs det att fullmäktige kan besluta att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt nämndernas och utskottens ordförande är förtroendevalda på hel- eller deltid. Bestämmelsen är möjliggörande till sin karaktär, kommunerna är alltså inte tvungna att ha förtroendevalda på hel- eller deltid.

En annan central paragraf i rikets kommunallag är 80 §. I den finns bestämmelser om förmåner och rättigheter som en förtroendevald på hel- eller deltid har rätt till. I korthet föreskrivs det i den paragrafen följande om förtroendevalda på hel- eller deltid: de ska få rätt att ha ledigt från sitt egentliga arbete, fullmäktige fattar beslut om månadslön och ersättningar och de har samma rättigheter som kommunala tjänsteinnehavare i fråga om semester, sjukledighet och familjeledighet.

En förtroendevald på heltid har alltså rätt att få tjänst- eller arbetsledigt från sitt arbete under den tid som förtroendeuppdraget på heltid varar. Han eller hon har rätt att avbryta ledigheten om förtroendeuppdraget upphör i förtid och då återvända till arbetet, dock så att detta ska anmälas till arbetsgivaren minst en månad i förväg. En skillnad mellan förtroendevalda på heltid och deltid är att en förtroendevald på heltid enligt kommunallagen har starkare rätt att vara ledig från sitt egentliga arbete. Arbetsgivaren kan för en förtroendevald på heltid inte vägra att bevilja tjänst- eller arbetsledighet med hänvisning till vägande skäl som beror på arbetet. Medan det i fråga om en förtroendevald på deltid inte finns någon absolut rätt att få ledigt från arbetet. Däremot kan arbetsgivaren inte utan vägande skäl som hänger samman med arbetet vägra att bevilja ledighet.

Även andra förtroendevalda än sådana som sköter uppdraget på hel- eller deltid har i enlighet med 81 § i rikets kommunallag rätt att få ledigt från arbete för att sköta förtroendeuppdrag. Bestämmelsen togs in redan 2006 i rikets tidigare kommunallag. Enligt 81 § i rikets gällande kommunallag har en förtroendevald rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. Arbetsgivaren kan dock vägra om den inte har blivit informerad om ledigheten minst 14 dagar före sammanträdet och har ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Förtroendevalda kan också delta i skötseln av andra förtroendeuppdrag än kommunala organs möten och då ska den förtroendevalda avtala om ledigheten med sin arbetsgivare.

Både 33 och 80 § finns listade i 64 § som gäller samkommuner. Detta betyder att bestämmelserna om förtroendevalda på hel- eller deltid även gäller samkommuner (kommunalförbund) i tillämpliga delar.

I propositionen RP 268/2014 rd till ny kommunallag (FFS 410/2015) i riket presenteras en rad argument för och emot modellen med förtroendevalda på hel- eller deltid i kommuner. Det bör noteras att de flesta argument dock är för förändringar, i och med att man i propositionen naturligtvis motiverar varför detta ska införas. I propositionen tar man bland annat upp att om kommunerna i större omfattning övergår till förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, kan det öka kommunens lönekostnader och andra kostnader. Vidare motiveras det i propositionen att om man går in för förtroendevalda på hel- eller deltid kan förtroendeuppdrag göras mer attraktiva allmänt taget. Ur enskilda förtroendevaldas perspektiv kan förslagen underlätta skötseln av förtroendeuppdrag och underlätta att kombinera förvärsarbete och förtroendeuppdrag. Likaså kan det öka kommuninvånarnas intresse för kommunalpolitik, då kommunen har tydliga politiska ledare. Ett annat argument för modellen i fråga är att uppgifterna för i synnerhet kommunstyrelsens ordförande har ökat, vilket i sin tur har ökat trycket på att uppdraget bör skötas på hel- eller deltid. Kritiska röster mot modellen med förtroendevalda på hel- eller deltid består bland annat av att makten och ställningen för enskilda förtroendevalda förstärks oskäligt mycket på bekostnad av fullmäktige.

Enligt en rapport från Finlands kommunförbund har antalet förtroendevalda på hel- eller deltid ökat stadigt under 2000-talet. Försättningsvis är det dock främst stora städer eller större kommuner som använder sig av modellen. Det bör noteras att man i kommunförbundets rapport räknar med borgmästare också.

Heltid	Antal	Kommuner
Styrelseordförande	6	Esbo, Tavastehus, Kotka, Kuopio, Lahtis, Uleåborg
Borgmästare	7	Helsingfors, Kärkölä*, Birkala, Puolanka, Tammerfors, Åbo, Tusby
Biträdande borgmästare	10	Helsingfors (4), Tammerfors (3), Åbo (3)
Ordförande på heltid	23	13 kommuner

* Kärkölä slopar borgmästarmodellen 2025

Deltid	Antal	Kommuner
Styrelseordförande	13	Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Lojo, Nådendal, Björneborg, Posio, Brahestad, Raumo, Rovaniemi, Sibbo, Sodankylä, Vanda
Styrelsens vice ordförande	5	Esbo, Kuopio (2), Vanda (2)
Fullmäktiges ordförande	4	Jyväskylä, Kotka, Uleåborg, Vanda
Biträdande borgmästare	2	Tusby (2)
Ordförande i nämnder/sektioner	5	Lahtis (2), Uleåborg (3)
Ordförande på deltid	29	19 kommuner
Ordförande på hel- eller deltid	53	26 kommuner

Tabell (ovan): Förtroendevalda på hel- eller deltid i kommunerna i riket i januari 2024³⁸

Bland de mindre kommunerna med förtroendevalda på hel- eller deltid kan man nämna Puolanka med 2 359 invånare, Posio med 2 923 invånare, Sodankylä med 8 126 invånare och Nådendal med 19 999 invånare (2023).

Bland kommunerna i riket som har förtroendevalda på hel- eller deltid varierar både löner eller arvoden och hur mycket tid som vikts för förtroendevalda på deltid. Den vanligaste andelen deltid bland förtroendevalda i kommunerna i riket är dock ungefär 40–50 procent.

I en rapport från Finlands kommunförbund granskas den tid som kommunalt förtroendevalda använder på sitt uppdrag. I rapporten är det tidsanvändningen för olika typer av ordföranden som är mest intressant. Data finns från åren 1995, 2015 och 2020. Den största ökningen i antalet använda timmar per vecka i medeltal finns i kommuner som har över 50 000 invånare. Där var antalet använda timmar 11,5 per vecka 1995, medan det var 21,8 timmar per vecka år 2020. Ur ett åländskt perspektiv är mindre kommuner mer intressanta. Även i de minsta klasserna har en ökning skett över tid, men den är inte alls lika markant som i fråga om stora kommuner. I kommuner med färre än 5 000 invånare har antalet använda timmar ökat från 6,8 (1995) till 9,6 (2020). I kommuner med 5 000–10 000 invånare ökade antalet timmar som använts för förtroendeuppdraget från 8,9 (1995) till 11,1 (2020). I materialet har man beaktat tidsanvändningen för styrelsens ordförande samt fullmäktiges ordförande och vice ordförande i 43 kommuner.³⁹

Jämförelse med Danmark, Norge och Sverige

I Norden i övrigt finns det långa anor av förtroendevalda på hel- eller deltid. I Danmark har kommunerna förtroendevalda borgmästare som sköter uppdraget på heltid. Borgmästaren i Danmark leder fullmäktige, det ekonomiutskott som motsvarar kommunstyrelsen och dessutom kommunens förvaltning. I Norge finns en modell där en ordförande leder både styrelsen och fullmäktige. Denna ordförande sköter oftast uppdraget på heltid. I Sverige sköts uppdraget som kommunstyrelsens ordförande nästan alltid på heltid. Under valperioden 2018–2022 var det endast fem svenska kommuner som inte hade en styrelseordförande som skötte uppdraget på hel- eller deltid. I var tredje svensk kommun finns det fler än en förtroendevald som sköter uppdraget på hel- eller deltid och i drygt 10 procent av de svenska kommunerna finns det minst fyra förtroendevalda på hel- eller deltid. Kommunerna kan ha ett eller flera kommunalråd. Kommunalråden är heltids- eller deltidsanställda ordförande för kommunstyrelsen eller nämnderna. Kommunerna bestämmer om uppgifterna för det kommunalråd som leder kommunen i sina instruktioner. I 4 kap. i Sveriges kommunallag finns bestämmelser om de förtroendevalda. I 2 § i det kapitlet föreskrivs det om att de förtroendevalda som sköter uppdraget på heltid har titeln kommunalråd. I 18 § i samma kapitel föreskrivs det om att dessa personer ska ha rätt till ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller regionen.

³⁸ Finlands kommunförbunds utredningsserie Nya kommuner nr. 3/2024 "Ordförande på hel- och deltid i fastlandsfinländska kommuner" <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2276-paatoimiset-ja-osa-aikaiset-puheenjohtajat-manner-suomen-kunnissa-2005-2023>

³⁹ Finlands kommunförbunds beslutsfattarundersökning 2020: Förtroendevaldas tidsanvändning https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntap%C3%A4%C3%A4tt%C3%A4j%C3%A4kysely_luottamushenkil%C3%B6iden%20ajank%C3%A4ytt%C3%B6.pdf

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det i kommunallagen införs en motsvarande bestämmelse likt 81 § i rikets kommunallag gällande förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag. Därtill föreslår arbetsgruppen att det införs en motsvarande bestämmelse likt 80 § i rikets kommunallag gällande möjligheten att förtroendevalda anställs på hel- eller deltid. I de flesta åländska kommuner är detta antagligen inte nödvändigt, men om någon kommun önskar ha möjligheten vore det bra att det finns ett ramverk. Ett vägande skäl som arbetsgruppen ser är att möjliggöra för personer med olika ekonomiska förutsättningar att helhjärtat ta sig an förtroendeuppdrag. Det blir ett demokratiproblem om endast vissa grupper har möjlighet att ha mer krävande förtroendeuppdrag som till exempel styrelseordförande.

5.9 Redogörelse för bindningar

Åländsk reglering

I nuläget saknas bestämmelser om redogörelse för bindningar i kommunallagen för landskapet Åland. Lantrådet och landskapsregeringens ministrar ska dock redogöra för sina bindningar inför lagtinget. Det finns bestämmelser om detta i 26 § i lagtingsordningen för Åland (2011:97). Enligt dessa bestämmelser ska redogörelsen innehålla bindningar som kan ha betydelse vid utövningen av verksamheten som medlem i landskapsregeringen. Det finns detaljerade bestämmelser om redogörelse för bindningar i arbetsordningen för Ålands lagting (2015:87). I 44 § i arbetsordningen anges att bindningarna ska föredras för lagtinget och ges i form av en skrivelse från landskapsregeringen. Ärendet debatteras i plenum, men det fattas inga beslut med anledning av redogörelsen.

Jämförelse med riket

I riket finns bestämmelser om redogörelse av bindningar på kommunal nivå. Bestämmelserna om redogörelse för bindningar kom till i samband med att rikets nya kommunallag stiftades (FFS 410/2015). Ett av huvudsyftena med att ta in lagstiftning om bindningar var att främja oavhängigheten och transparensen i beslutsfattandet (RP 268/2014 rd). Genom skyldigheten att redogöra för bindningar stärks bland annat den offentliga kontrollen av jävsbedömningen, eftersom kommuninvånare och andra förtroendevalda utifrån redogörelserna kan bedöma vilka bindningar som påverkar ett eventuellt jäv. Detta ändrar dock inte på skyldigheten att beakta och meddela om jäv eller valbarhet.

Bestämmelserna om redogörelse för bindningar finns i 84 § i rikets kommunallag. Enligt paragrafen ska ordförande och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektören, borgmästaren och biträdande borgmästare samt föredragande i kommunstyrelsen och nämnder lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet, för betydande förmögenhet och för andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Enligt Kommunförbundets rekommendationer om redogörelse för bindningar kan dessa uppgifter exempelvis vara mark- eller skogsinnehav, aktieinnehav och skulder eller borgensförbindelser. Redogörelseplikten gäller också ledamöterna i ett organ i kommunen som ansvarar för beredningsuppgifter enligt rikets lag om områdesanvändning (FFS 132/1999) eller bygglag (FFS 751/2023). Kommunens revisionsnämnd övervakar att skyldigheten iakttas och tillkännager redogörelserna för kommunfullmäktige. Därutöver ska det föras ett offentligt register över bindningarna, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Registret över bindningar utgör ett personregister och därför tillämpas

bland annat EU:s dataskyddsförordning på det. Bestämmelserna ovan tillämpas även på samkommuner. En motsvarande bestämmelse om redogörelse för bindningar finns i lagstiftningen om välfärdsområdena.

Med näringsverksamhet avses all kommersiell och professionell verksamhet. Förutom företagsverksamhet kan också förenings- och stiftelseverksamhet ha betydelse vid bedömningen av det kommunala beslutsfattandets oavhängighet. Med förtroendeuppdrag avses medlemskap i en sammanslutnings eller ett företags organ, av vilka de mest centrala är styrelsen eller ett därmed jämförbart organ. Med andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag avses till exempel betydande innehav av fastigheter eller bostadsaktier. Redogörelsen för bindningar gäller endast den förtroendevaldas eller tjänsteinnehavarens egna medlemskap eller eget ägande.

Bestämmelser om redogörelse för bindningar kan i viss mån öka kommunens uppgifter, speciellt direkt efter val. Eftersom bestämmelser om redogörelse för bindningar innebär att de förtroendevalda inom vissa gränser offentliggör saker som hör till privatlivet kan det även i sin tur göra förtroendeuppdrag mindre attraktiva i någon mån (RP 268/2014 rd).

Jämförelse med Sverige

Sverige saknar bestämmelser om redogörelse för bindningar på kommunal nivå. En del svenska kommuner har på eget initiativ tagit fram olika dokument för etiska regler och dylikt. Dessa fokuserar ofta i stor utsträckning på jävssituationer och arbete mot korruption. Det finns åtminstone inte i omfattande grad några offentliga register över de förtroendevaldas bindningar i kommunerna skapade på eget initiativ. Bland de svenska kommunerna tycks fokus ligga på individens ansvar. Det vill säga att de kommunala förtroendevalda ska vara medvetna om bestämmelserna kring jäv och se till att själva anmäla jäv när det föreligger. Däremot finns det en lag (SFS 1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i enlighet med vilken svenska riksdagsledamöter är skyldiga att anmäla sina åtaganden och ekonomiska intressen. Det är fråga om snarlika uppgifter som kommunalt förtroendevalda i riket ska uppge. Den stora skillnaden är att det i lagen om svenska riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen inte finns någon bestämmelse om att uppgifterna ska finnas offentligt tillgängliga, eller att uppgifterna ska behandlas av något organ. I Finland ska både rikets regering och riksdagsledamöter redogöra för sina bindningar. Bestämmelser om detta finns i 29 § och 76 a § i riksdagens arbetsordning (FFS 40/2000).

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en reglering gällande bindningar införs. Regleringen bör vara sådan att det är den förtroendevalda som ansvarar för att uppge bindningar och informationen ska lämnas in till kommunen vid tillträde till mandat. Arbetsgruppen föreslår att det är tillräckligt att inlämnandet sker vid tillträde och att uppgifterna inte behöver justeras, eftersom det annars skulle innebära en alltför omfattande administration. Arbetsgruppen föreslår att ansvaret att uppge bindningar ska omfatta ordinarie och ersättare i styrelse, nämnder, fullmäktige, samt kommundirektör och ev. borgmästare/biträdande borgmästare. De bindningar som ska redogöras är sådana som gäller företags- eller näringsverksamhet samt ledande ställning i föreningsverksamhet. Till skillnad från i riket föreslår arbetsgruppen att uppgifterna inte behöver publiceras i ett offentligt register. Däremot ska redogörelserna offentliggöras på det sätt som kommunala tillkännagivanden görs offentliga.

Arbetsgruppen noterar för tydlighetens skull att en konstaterad bindning inte automatiskt innebär att jäv föreligger. Jäv måste alltid avgöras i det enskilda fallet. Däremot kan en reglering gällande bindningar bidra till ökad transparens och klarhet gällande vilka bindningar som föreligger. Åland är visserligen ett förhållandevis litet samhälle, men kommuninvånarna kan icke desto mindre på egen hand förväntas känna till de bindningar som finns.

5.10 Proportionella val

Åländsk reglering

I 26 § i den åländska kommunallagen regleras personval till kommunens olika organ. Huvudregeln enligt 1 mom. är att val genomförs som majoritetsval där den eller de som fått flest röster utses. Vid lika röstetal avgör lotten. Majoritetsval ska förrättas med slutna sedlar om någon ledamot yrkar på det.

Enligt 2 mom. i nämnda paragraf kan personval även genomföras som proportionella val om två eller fler personer ska utses, samt om det begärs av så många ledamöter som tillsammans kan besätta minst en av de poster som valet gäller. Vid proportionella val ska vallagen (2019:45) för Åland iaktas i tillämpliga delar (vilket främst avser hur resultatet ska räknas ut). Fullmäktige ska vid sitt första sammanträde utse minst tre ledamöter som fungerar som centralnämnd (för proportionella val) under fullmäktiges mandattid. Ersättare utses vid samma valförrättning som de ordinarie ledamöterna. Då en personlig ersättare utses ska den föreslagna ordinarie ledamoten och den föreslagna ersättaren ställas upp tillsammans. Om ersättarna inte är personliga blir de valda som fått de flesta rösterna eller de högsta jämförelsetalen. Ett proportionellt val ska alltid förrättas med slutna sedlar.

Det proportionella valförfarandet har föranlett frågor och funderingar från de åländska kommunernas sida, huvudsakligen till följd av att saken är kortfattat reglerad. Val i åländska kommunfullmäktige har även berörts i rättspraxis, exempelvis i Ålands förvaltningsdomstols beslut 100/2023. Ärendet rörde ett val av presidium i kommunfullmäktige. Det fanns två förslag till ordförande varför omröstning krävdes. Varje ledamot fick två röster och kunde rösta på två olika alternativ: ett alternativ med kandidat a som ordförande och kandidat b som viceordförande, samt ett annat alternativ med kandidat c som ordförande och kandidat b som viceordförande. Valet slutade med att kandidat b som funnits på de båda alternativen konstaterades vald till ordförande. Förvaltningsdomstolen ansåg det vara ostridigt att valet hade ansetts vara ett majoritetsval. Vidare ansåg domstolen att det var rätt att ge ledamöterna två röster eftersom två personer skulle utses. Förvaltningsdomstolen ansåg dock att ledamöterna borde ha fått använda sina två röster fritt mellan kandidaterna och inte varit låsta vid två alternativ. Förfarandet hade därmed varit felaktigt och det gick inte att utesluta att detta kunnat påverka slutresultatet, varför domstolen upphävde beslutet.

Jämförelse med riket

I riket regleras personval i 105 § i kommunallagen. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen det som bestäms i 26 § i landskapets kommunallag. Riket har dock en tydligare bestämmelse rörande när proportionella val ska förrättas. Ett proportionellt val ska genomföras om det begärs av minst så många närvarande ledamöter i organet som motsvarar den kvot som fås när antalet närvarande delas med det antal personer som ska väljas, ökat med ett. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmaste högre hela tal. Räkneexempel: (13 närvarande ledamöter / 5 som ska väljas) + 1 = 3,6 (avrundas till 4).

I 105 § i kommunallagen finns även ett förtydligande om att fullmäktige kan meddela närmare bestämmelser om den proportionella valförrättningen. Kommunförbundet har även rekommenderat kommunerna att det proportionella valförfarandet ska regleras närmare i kommunens förvaltningsstadga. Vidare har Finlands kommunförbund tagit fram en mall för hur regleringen i förvaltningsstadgan kan se ut.⁴⁰ I 105 § 4 mom. finns även en bestämmelse om att vid ett elektroniskt sammanträde får val förrättas med slutna sedlar endast om valhemligheten är tryggad.

Det kan konstateras att även i riket är kommunernas proportionella personval relativt begränsat reglerat vilket föranlett ett behov av förtydligande i kommunernas förvaltningsstadgor. I riket finns också en relativt omfattande rättspraxis (Högsta förvaltningsdomstolen har fattat flera beslut) rörande kommunernas proportionella val vilket indikerar att regelverket inte har varit helt tydligt.

Jämförelse med Sverige

I Sverige finns det i kommunallagen inskrivet krav om när proportionella val i kommuner ska ordnas. Enligt 5 kap. 58 § ska följande val i kommunerna vara proportionella: 1) val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, 2) val av revisorer, 3) val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, 4) val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och 5) val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmanarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Proportionella val ska dock inte genomföras till nämnder om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

Bestämmelsen i 58 § kompletteras av en specifik lag rörande proportionella val, lagen (SFS 2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner. Lagen innehåller bland annat en motsvarande bestämmelse som i Finland när det gäller kvoten för när proportionella val ska genomföras. I stället för att det som på Åland och i Finland utses en särskild nämnd för proportionella val bestäms det i 4 § i lagen om proportionella val att den som är ordförande för mötet ska vara valförrättare, om inte de väljande utser en annan ledamot till valförrättare. Det är även möjligt att utse flera ledamöter som biträder valförrättaren. Ytterligare innehåller lagen bland annat bestämmelser om när valsedlar är ogiltiga eller inte ska beaktas, samt hur jämförelsetalen ska räknas ut och platserna besättas.

Sverige hade redan innan 2022 en specifik lag rörande proportionella val i kommunerna. Enligt förarbetena till den nuvarande lagen (prop. 2021/22:125) innehöll dock den tidigare lagen ett flertal bestämmelser som härrörde sig från år 1913 och som sedan okommenterat införts i ett flertal reviderade lagar efter det. Syftet med den nya lagen var därför att åstadkomma ett ändamålsenligt och mer lättillämpat regelverk. Ytterligare var ett syfte att förhindra partierna från att tjäna platser på att utnyttja det bristfälliga regelverket som då gällde.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår följande:

- Proportionella val ska regleras tydligare än i dagsläget, till exempel avseende när proportionella val kan användas och hur de proportionella valen ska gå till.

⁴⁰ <https://www.kommunforbundet.fi/juridik/kommunens-organ-och-ledning/proportionella-val>

- Den tydligare lagregleringen kan utgå från motsvarande lagstiftning i Sverige samt Finlands kommunförbunds mall för proportionella val.
- De diffusa hänvisningarna till tillämpliga bestämmelser i vallagen har skapat osäkerhet och föreslås tas bort. I stället föreslås det regleras i kommunallagen hur resultatet räknas ut.
- När det gäller majoritetsval bör det förtydligas att om endast en person ska väljas så gäller alltid majoritetsval. Om till exempel två personer ska väljas men det finns fyra kandidater så väljs kandidaterna med flest röster. Så fungerar det redan i dagsläget men detta föreslås förtydligas i lagstiftningen.
- Det föreslås inte krävas att en särskild nämnd för proportionella val ska tillsättas. I stället ska motsvarande modell som i Sverige tillämpas där mötesordföranden fungerar som valförrättare, om inte organet beslutar något annat.

5.11 Antalet fullmäktigeledamöter

Åländsk reglering

Antalet fullmäktigeledamöter regleras i 38 § i den åländska kommunallagen. Enligt 1 mom. bestäms antalet fullmäktigeledamöter som ska väljas i förhållande till kommunens invånarantal på valårets första dag enligt nedanstående tabell.

Tabell: Antal fullmäktigeledamöter i förhållande till invånarantal på Åland (lagstadgade nivåer).

Antal invånare	Antal fullmäktigeledamöter
högst 500	11
501-1 000	13
1 001-2 000	15
2 001-3 000	17
3 001-4 000	19
4 001-6 000	21
6 001-10 000	25
över 10 000	27

Enligt 2 mom. kan fullmäktige före utgången av april månad under valåret besluta att antalet ledamöter som väljs ska vara högre eller lägre än vad som följer av 1 mom. Antalet ledamöter ska dock alltid vara udda och får inte understiga nio. Landskapsregeringen ska underrättas om ändringar av antalet ledamöter.

Jämförelse med riket

I riket regleras antalet fullmäktigeledamöter i 16 § i kommunallagen (FFS 410/2015). I rikets lag ställs miniminivåer för antalet ledamöter och sedan kan kommunerna välja att ha ett högre antal än vad som fastställs i lagen.

Tabell: Antal fullmäktigeledamöter i förhållande till invånarantal i Finland.

Antal invånare	Lägsta antal fullmäktigeledamöter
högst 5 000	13
5 001–20 000	27

20 001–50 000	43
50 001–100 000	51
100 001–250 000	59
250 001–500 000	67
mer än 500 000	79

Jämförelse med Sverige

I Sverige regleras antalet fullmäktigeledamöter i 5 kap. 5 § i kommunallagen. Liksom i riket regleras miniminivåer i lagen och sedan står det kommunfullmäktige fritt att besluta om ett utökat antal ledamöter.

Tabell: Antal fullmäktigeledamöter i förhållande till invånarantal i Sverige.

Antal invånare	Lägsta antal fullmäktigeledamöter
Kommuner med högst 8 000 röstberättigade	21
Kommuner med över 8 000 röstberättigade	31
Kommuner med över 16 000 röstberättigade	41
Kommuner med över 24 000 röstberättigade	51
Kommuner med över 36 000 röstberättigade	61
Kommuner med över 200 000 röstberättigade	71
Kommuner med över 600 000 röstberättigade	101

Arbetsgruppens reflektion

Vissa åländska kommuner har till landskapsregeringen framfört synpunkter om att kommunallagen ställer för höga krav då det gäller det lägsta antalet fullmäktigeledamöter som tillåts. Arbetsgruppen konstaterar dock att i jämförelse med Finland och Sverige är nivåerna generellt lägre på Åland. För kommuner med mellan 1 000 – 5 000 invånare har dock Åland högre nivåer. Den stora skillnaden mellan Åland och Finland samt Sverige är dock att det inte i åländsk lagstiftning fastställs miniminivåer, förutom den allra lägsta nivån om nio ledamöter. Det här innebär att de åländska kommunerna har större möjligheter att påverka antalet fullmäktigeledamöter. En nackdel skulle dock kunna vara att även större kommuner har möjlighet att begränsa antalet fullmäktigeledamöter till endast nio.

Tabell: Redogörelse för antal invånare och fullmäktigeledamöter i de åländska kommunerna.

Kommun	Invånare, per den 31.12.2023	Fullmäktigeledamöter enligt lagens nivåer	Fullmäktigeledamöter enligt fullmäktiges beslut
Brändö	436	11	11
Eckerö	942	13	11
Finström	2 610	17	17
Föglö	509	13	9
Geta	509	13	9
Hammarland	1 646	15	15
Jomala	5 697	21	21
Kumlinge	290	11	9

Kökar	225	11	9
Lemland	2 127	17	15
Lumparland	366	11	9
Mariehamn	11 812	27	27
Saltvik	1 791	15	15
Sottunga	115	11	9
Sund	995	13	13
Vårdö	471	11	9

Tabellen ovan visar att nio av de åländska kommunerna har ett lägre antal fullmäktigeledamöter i förhållande till de nivåer som anges i kommunallagen. Främst är det kommuner med färre än 2 000 invånare som har ett lägre antal ledamöter än vad som anges som utgångspunkt i lagen.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det lagstiftas om miniminivåer för antalet fullmäktigeledamöter i enlighet med tabellen nedan. Detta i syfte att säkerställa att större kommuner inte har möjlighet att kraftigt begränsa antalet fullmäktigeledamöter. Fortsättningsvis föreslås kommunerna ha möjlighet att besluta om fler fullmäktigeledamöter än vad som anges i lag.

Tabell: Arbetsgruppens förslag över invånarantalet i förhållande till minimiantalet fullmäktigeledamöter.

Invånarantal	Lägsta antal ledamöter i fullmäktige
högst 1 000 invånare	9
1 001 – 2 000	11
2 001 – 4 000	15
4 001 – 6 000	19
6 001 – 8 000	23
Över 8 001	27

Arbetsgruppen har även övervägt om kommunerna borde ha möjlighet att besluta om ett lägre antal ledamöter, än vad som framgår av tabellen ovan. Till exempel ett steg under det kommunen borde ha i enlighet med tabellen. Denna fråga behöver ytterligare övervägas i den fortsatta processen.

I samband med denna fråga föreslår arbetsgruppen även att 48 § i kommunallagen gällande tillsättande av styrelse och 51 § gällande tillsättande av nämnder kompletteras så att organen, på samma sätt som fullmäktige, ska tillsättas med udda antal. Detta för att undvika situationer där organets ordförande regelmässigt får utslagsröst.

5.12 Stöd till fullmäktigegrupperingarnas verksamhet

Åländsk reglering

Den åländska kommunallagen innehåller i dagsläget inga bestämmelser om fullmäktigegrupperingar eller stöd till fullmäktigegrupperingar.

Jämförelse med riket

I 19 § i rikets kommunallag finns det bestämmelser om detta. Enligt bestämmelsens 1 mom. kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper för arbetet i fullmäktige. En ledamot kan också ensam bilda en fullmäktigegrupp. I detaljmotiveringen till 1 mom. förtydligas att närmare bestämmelser om fullmäktigegrupperingarna kan utfärdas i kommunens förvaltningsstadga.⁴¹ Vidare beskrivs att en fullmäktigegrupp inte är ett organ i kommunen och kan inte ges egen beslutanderätt eller uppgifter.

I 19 § 2 mom. i rikets kommunallag bestäms om stöd till fullmäktigegrupperingar. Kommunen kan för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsförutsättningar lämna ekonomiskt stöd för verksamheten inom fullmäktigegrupperna, samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras. Stödbeloppet ska särskilt för varje fullmäktigegrupp uppges i kommunens bokslut.

Jämförelse med Sverige

I Sverige finns ett detaljerat regelverk rörande kommunernas partistöd. Bestämmelser om partistöd finns i 3 kap. 29 – 32 § i kommunallagen. Enligt 29 § får kommuner ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin. Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Ett parti är representerat om det har fått mandat i fullmäktige. Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Enligt 30 § i Sveriges kommunallag ska fullmäktige besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. Fullmäktige får besluta att endast mandat för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837) ska beaktas vid fördelningen av partistödet. I 31 § stadgas att beslut om partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för det ändamål som anges i 29 §. Redovisningen ska avse perioden 1 januari-31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport. Avslutningsvis bestäms att fullmäktige enligt 32 § ska besluta årligen om partistöd (det vill säga om kommunen delar ut partistöd).

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen konstaterar att de åländska politiska föreningarna (partierna) och i förlängningen fullmäktigegrupperingarna utgör grundpelare i den representativa demokratin. Den lokala demokratin skulle främjas om de politiska föreningarna/fullmäktigegrupperingarna skulle ha möjlighet att vara ännu mer aktiva än i dagsläget. Kommunerna bör därför ha möjlighet, om man anser det ändamålsenligt, att stöda fullmäktigegrupperingarna ekonomiskt. Arbetsgruppen anser även att det är fördelaktigt att det finns ett tydligt regelverk kring hur kommunerna kan stöda fullmäktigegrupperingarna ekonomiskt.

⁴¹ RP 268/2014 rd, s. 152.

Arbetsgruppen föreslår därför att det i kommunallagen tas in bestämmelser om fullmäktigegrupperingar samt kommunernas möjligheter att stöda dessa ekonomiskt. Regleringen om stöd ska vara frivillig och inte något tvång. Stödbeloppet föreslås ingå i kommunens bokslut, vilket motsvarar rikets bestämmelse. I övrigt föreslås bestämmelserna utformas på motsvarande sätt som i Sverige med förbud om gynnande/missgynnande, redovisning samt möjlighet att inte betala ut om redovisning inte inlämnas. Fullmäktige bör även årligen besluta om utbetalning av stödet, det vill säga det ska inte gå att fatta ett beslut som rullar på kontinuerligt.

5.13 Sektioner

Åländsk reglering

Av 6 § i den åländska kommunallagen framgår det att kommunens organ utgörs av fullmäktige, styrelse, nämnder, kommittéer och direktioner. Kommunen ska enligt lag ha en styrelse medan det står kommunen fritt att inrätta de nämnder, kommittéer eller direktioner som kommunen har behov av. I jämförelse med Finland och Sverige saknas möjligheten i den åländska kommunallagen att för styrelsen eller nämndernas del inrätta underliggande organ av permanent karaktär för skötseln av en uppgift eller uppgiftsområde.

Kommunallagen eller dess förarbeten ger ingen vägledning kring hur en kommun kan använda sig av kommittéer. Av praxis kan syftet med att tillsätta en kommitté anses vara att uppdra åt ett organ av tillfällig art att sköta en uppgift där uppdraget är avgränsat i tid eller resultat. Det finns dock inget hinder i den gällande åländska kommunallagstiftningen för att kommittéer ska kunna sköta uppgifter av bestående karaktär.

Vidare ger 7 § i kommunallagen möjlighet för fullmäktige att delegera beslutanderätt till övriga organ inom kommunen, däribland kommittéer. Av detta följer att kommittéer kan användas för att sköta avgränsade uppgiftsområden underlydande styrelsen, samt ha beslutanderätt inom sitt uppgiftsområde.

Gällande valbarhet till kommittéer regleras detta i 54 § i kommunallagen där det stadgas att valbar till ledamot i kommitté är en person som har rösträtt i kommunalval i landskapet och inte står under förmyndarskap. Det finns inget krav på att en kommittéledamot ska ha kommunen som hemkommun, vilket ger flexibilitet vid tillsättande av en kommitté om kommitténs uppdrag är att fungera som sakkunnigorgan för en avgränsad uppgift.

Jämförelse med riket

I 30 § i den finska kommunallagen stadgas att fullmäktige bland annat kan tillsätta sektioner i styrelsen, nämnder, utskott eller direktioner för skötseln av uppgifter av bestående karaktär. 30 § stadgar vidare att i en tvåspråkig kommun ska det för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen.

Fullmäktige kan med stöd av 91 § i kommunallagen delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ där även sektioner innefattas.

Valbarheten för ledamöter i sektioner bestäms av kommunallagens allmänna kriterier för valbarhet, vilka framkommer av 71 § i kommunallagen. De allmänna kriterierna för valbarhet ger att ledamoten ska ha kommunen som sin hemkommun, ha rösträtt i kommunalval i någon kommun under det år då kommunalvalet förrättades och inte vara förklarad omyndig. Dessutom ger 31 § i kommunallagen fullmäktige möjlighet att

besluta att andra personer än de som är ledamöter i det överordnade organet kan väljas som medlemmar i en sektion.

Jämförelse med Sverige

3 kap. 5 § i den svenska kommunallagen stadgar att fullmäktige kan bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. I det fall att fullmäktige inte fattat beslut om utskott kan en nämnd själv besluta om att införa utskott.

Av proposition 2016/17:171 framkommer vidare att i det fall fullmäktige i ett reglemente har beslutat att en nämnd ska ha ett eller flera utskott kan nämnden inte avskaffa dessa utskott eller besluta om att inrätta ytterligare utskott. Detta gäller även om fullmäktige har fastställt vilka uppgifter ett utskott ska ha, dock är det enbart nämnd som kan delegera beslutanderätt till ett utskott enligt 6 kap. 37 § i kommunallagen.

De generella kriterierna för valbarhet enligt den svenska kommunallagen utgår enligt 4 kap. 3 § från samma kriterier som rösträtt vid kommunalval, vilka framgår av 1 kap. 7 §.

Enligt 4 kap. 3 § 2 mom. i kommunallagen behöver en person inte uppfylla kriterierna för rösträtt vid kommunalval för att vara valbar till en nämnd eller utskott. Personer som fyllt 18 år efter det allmänna valet, eller som blivit folkbokförda i kommunen efter valet och därför inte var valbara till fullmäktige, kan ändå vara valbara exempelvis till en nämnd om de vid tidpunkten för val till nämnd uppfyller kraven i övrigt.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att liknande bestämmelser som i den finska kommunallagen gällande sektioner införs i den åländska reviderade kommunallagstiftningen. Detta för att framledes möjliggöra för kommunernas styrelser och nämnder att vid behov ha permanenta organ i form av sektioner för skötseln av avgränsade uppgifter eller uppgiftsområden.

6 Samarbetsformer

6.1 Kommunala samarbetsformer

Äländsk reglering

Kommunala samarbeten regleras i 12 kap. i kommunallagen. Samarbeten kan vara frivilliga, reglerade och lagstadgade. De i lagen omnämnda samarbetsformerna är:

- Avtalsbaserade samarbeten
 - Omnämns i korthet i 78 § i kommunallagen. Möjligheten att samarbeta kring tjänstemän omnämns också.
- Gemensamma organ
 - Regleras kortfattat i 79 § i kommunallagen. När en kommun med stöd av ett avtal sköter en uppgift för en eller flera kommuners räkning kan kommunerna komma överens om att en del av ledamöterna i det organ i kommunen som sköter uppgiften ska utses av de andra kommunerna.
- Mellankommunal ombudsstämma

- 80 § i kommunallagen reglerar sammankallande av mellankommunala ombudsstämmor: Sker på ett kommunfullmäktiges initiativ, deltagande kommuner representeras av maximalt tre ombud som utses av fullmäktige, ombudens valbarhet, protokollsutdrag över valet ska tillställas stämmans initiativtagare, kallelse sänds till ombuden 14 dagar innan, vem som sammankallar stämman, mandattiden utgår då stämman fullgjort sin uppgift, arvodesbestämmelser.
- 81 § i kommunallagen reglerar rösträtt och beslutförhet vid ombudsstämmor: Stämman är beslutför när 2/3 av de deltagande kommunerna är företrädde. Beslut med enkel majoritet. Varje kommun har 1 röst per påbörjat 500-tal invånare. En kommuns röster fördelas lika mellan kommunens närvarande ombud. Kommunstyrelsen kan ge direktiv till ombuden.
- 82 § i kommunallagen reglerar protokoll vid ombudsstämmor: Protokollen från ombudsstämman ska publiceras på deltagande kommuners webbplats samt delges samtliga inblandade kommunstyrelser.
- 83 § i kommunallagen reglerar övriga bestämmelser om ombudsstämmor: För ombud vid ombudsstämmor gäller samma jävsregler som för fullmäktigeledamöter. Ombudsstämmans beslut överklagas genom kommunalbesvär.
- Kommunalförbund
 - 84–95 § i kommunallagen reglerar bildande av kommunalförbund (grundavtal), ändringar av grundavtalet, kommunalförbundets organ, valbarhet, rättshandlingsförmåga, finansiering, offentlighet, protokoll, utträde, tillämpligheten av bestämmelser som gäller kommuner, jäv, samt skiljeförfarande.

Jämförelse med riket

8 kap. 49 § i rikets kommunallag reglerar att formen för offentligrättsligt samarbete mellan kommuner kan vara:

- Gemensamma organ
 - 51 § i kommunallagen stadgar att den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun. I övrigt är regleringen samstämmig med den åländska motsvarigheten.
 - 52 § i kommunallagen reglerar minimibestämmelserna för vad som ska ingå i ett avtal om gemensamt organ.
- Gemensamma tjänster
 - 53 § i kommunallagen stadgar att man kan inrätta gemensamma tjänster, att tjänsteinnehavaren står i tjänsteförhållande till alla kommuner i fråga samt reglerar skyldigheten att komma överens om vem som handhar arbetsgivarens förpliktelser samt grunderna för kostnadsfördelning.
- Avtal om skötsel av en myndighetsuppgift
 - 54 § i kommunallagen anger minimikrav kring avtalet som ska utformas för att delegera skötsel av en myndighetsuppgift till en annan kommuns tjänsteinnehavare.
- Samkommun
 - 55–64 § i kommunallagen reglerar samkommuner, vilket motsvaras av kommunalförbund: Berör samkommunens grundförutsättningar, grundavtal, ändring av grundavtal, organen i samkommunen, samkommunsfullmäktige, samkommunsstämma, samkommun med endast ett organ, utträde ur samkommun, sammanslagning av samkommuner, delning av samkommuner, avgörande av meningsskiljaktigheter och tillämpning av bestämmelser som

gäller kommuner. Tydliggör även vilken typ av samarbeten en samkommun offentligrättsligt kan ingå; gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och en affärsverkssamkommun.

Jämförelse med Sverige

I 9 kap. i den svenska kommunallagen regleras kommunal samverkan. Följande möjligheter till samverkan finns:

- Kommunalförbund
 - 1 §: Bildande av kommunalförbund, skapande av förbundsordning.
 - 2 §: Om inget annat anges så gäller samtliga bestämmelser om kommuner även kommunalförbund.
 - 3 §: Kommunalförbunds beslutande församling är förbundsfullmäktige eller förbundsdirektion. Varje förbundsmedlem ska ha minst en ledamot och ersättare i den beslutande församlingen.
 - 4 §: Det beslutande organets mandattid är 4 år om inte annat bestäms.
 - 5 §: Det beslutande organet ska tillsätta förbundsstyrelsen. Har kommunalförbundet förbundsdirektion agerar denna även förbundsstyrelse.
 - 6 §: Förbundsordningen, något mer detaljreglerad än den finska motsvarigheten.
 - 7–18 §: Ledamöter och ersättare, proportionella val, budgetprocessen, medlemmarnas ekonomiska ansvar, revision, folkomröstning, anslagstavla, utträde.
- Gemensam nämnd
 - 19 §: Fullmäktige beslutar om en nämnd ska vara gemensam.
 - 20 §: Nämnden tillsätts i någon av de samverkande kommunernas organisation.
 - 21 §: Gemensamma nämnder får utföra uppgifter som åläggs kommunala nämnder, dock inte i beredskapssituationer.
 - 22 §: En gemensam nämnds uppgifter ska preciseras i överenskommelse mellan berörda.
 - 23 §: Samma regler som för andra nämnder gäller även gemensamma nämnder.
 - 24 §: Fullmäktige i samverkande kommuner utser ledamöter och ersättare. Alla deltagande kommuner ska vara representerade med minst en ledamot och ersättare.
 - 25 §: Samma arvodesregler gäller som för kommunen ledamoten representerar.
 - 26 §: Den gemensamma budgeten upprättas av kommunen som tillsatt nämnden efter samråd med övriga deltagare.
 - 27 §: Fullmäktige i de samverkande kommunerna har rätt till upplysningar från nämnden.
 - 28 §: Närvarorätt för personalföreträdare.
 - 29 §: Samverkande kommuners fullmäktige får framställa interpellationer och frågor till nämnden genom nämndens ordförande.
 - 30 §: En gemensam nämnd kan delegera till tjänstemän i någon av de samverkande kommunerna.
 - 31 §: Delegerar nämnden till förvaltningschef får denna i sin tur delegera vidare.
 - 32 §: Protokoll från gemensamma nämnder ska anslås på alla samverkande kommuners anslagstavlor.
 - 33 §: Reglemente för gemensam nämnd ska antas av alla samverkande fullmäktige.
 - 34 §: Ansvarsfrihet och anmärkningar ska prövas av alla samverkande fullmäktige.
 - 35 §: Särskilda bestämmelser för gemensamma nämnder inom vård- och omsorgsområdet.

- Avtalssamverkan
 - 37 §: Kommuner kan avtala om att uppgifter helt eller delvis utförs av en annan kommun. Genom avtalssamverkan kan kommunen besluta att en annan kommuns anställd kan fatta beslut åt dem.
 - 38 §: Styrelsen ska årligen delge fullmäktige en rapport över kommunens avtalssamverkan.

Ett exempel på avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § i den svenska kommunallagen är det digitala samarbetet Ångsvall. Till följd av avtalet samarbetar Ånge (10 000 invånare) och Sundsvall (100 000 invånare) om gemensam IT-drift, gemensam IT-infrastruktur och integration av kommunernas verksamhetssystem. Samarbetet inleddes våren 2023 och gäller tills vidare. Samarbetet marknadsförs som "en digital kommunsammanslagning", men det är alltså befintlig lagstiftning som ligger till grund för samarbetet. Samarbetet innebär att Ånge kan ta till vara den digitala omvandling som sker i Sundsvall och att Ånge kan bidra till en ökad innovations- och omställningsförmåga i Sundsvall. Samtidigt uppnås en mer jämlik digital välfärd i de två kommunerna. Samarbetet ska medföra stordriftsfördelar och effektivisering, samt verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering och digital transformation. Att samarbetet har blivit lyckat beror bland annat på att mycket tillitsarbete har gjorts mellan och inom kommunerna, samt att det finns ett tydligt ledarskap. Finansieringen av samarbetet sker till självkostnadspris och görs huvudsakligen genom schablonmässig fakturering såsom delning per invånare, alternativt per antal användare. Det sker alltså ingen fakturering från Sundsvall på timbasis. Ånge står för ca 10 % av kostnaderna.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att värdkommunsmodellen förtydligas. Se mer under punkt 7.2 nedan. Därtill bör motiveringen till de olika samarbetsformerna förtydligas. I övrigt ser arbetsgruppen inte att det finns några samarbetsformer i närområdet som saknas i den åländska kommunallagen.

6.2 Värdkommunsmodellen

Åländsk reglering

Åland har ingen lagstadgad definition av begreppet värdkommun. Vissa tolkar begreppet värdkommun som den som har huvudmannaskap i ett samarbete (till exempel samarbetet gällande lantbruksförvaltningen) medan andra tolkar värdkommun som det som stadgas i 79 § i kommunallagen om gemensamma organ; "När en kommun med stöd av ett avtal sköter en uppgift för en eller flera kommuners räkning kan kommunerna komma överens om att en del av ledamöterna i det organ i kommunen som sköter uppgiften skall utses av de andra kommunerna."

Jämförelse med riket

Liknande skrivningar som i den åländska kommunallagen återfinns i 51 § i rikets kommunallag: "En kommun kan sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning så att kommunerna har ett gemensamt organ som svarar för skötseln av uppgiften. Den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun. Kommunerna kan komma överens om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de andra kommunerna". Enligt förarbetena (RP 268/2014 rd) tydliggörs att man med gemensamma organ inte grundar en separat juridisk person, utan uppgiften sköts av en annan kommun, som vanligen kallas ansvarig kommun eller värdkommun. I ett offentligt avtal mellan kommuner om ett gemensamt organ kommer man i princip överens om samma slags frågor som i grundavtalen för samkommuner bland annat om

kostnadsfördelning och val av ledamöter i det gemensamma organet. Gemensamma organ för flera kommuner är vanligen nämnder, men lagen hindrar inte att ett gemensamt organ är till exempel en direktion, en kommitté eller en nämnds direktion. Kommunerna kan avtala att andra kommuner väljer en del av ledamöterna i det organ i den ansvariga kommunen som sköter uppgiften i fråga. I lagen förutsätts alltså inte att alla kommuner som är parter i avtalet är representerade i det organ som ansvarar för verksamheten.

Jämförelse med Sverige

Sverige anger specifikt gemensamma nämnder, inget annat. Alla deltagande kommuner har politisk representation i nämnden. Se mer i utredningen ovan under punkt 7.1.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att 79 § i kommunallagen kompletteras med en definition av värdkommun och att det uttryckligen i lagtext skrivs ut att det är just "värdkommun" som avses.

6.3 Tydligare lagstiftning om kommunalförbund

Äländsk reglering

12 kap. i kommunallagen reglerar samarbete mellan kommuner. 84-95 § reglerar specifikt kommunalförbund. Kommuner och kommunalförbund kan ta initiativ till att bilda kommunalförbund. Ett kommunalförbund bildas därefter genom ett grundavtal mellan medlemskommunerna. I grundavtalet ska medlemskommunerna komma överens om:

- 1) hur beslut fattas i kommunalförbundet,
- 2) antalet ledamöter i kommunalförbundets högsta beslutande organ eller antalet representanter vid förbundsstämman,
- 3) en eventuell förbundsstämmas uppgifter och befogenheter och grunderna för rösträtten,
- 4) medlemskommunernas andelar i kommunalförbundets tillgångar och ansvar för förbundets skulder samt annat som rör förbundets ekonomi och förvaltning,
- 5) vilket av kommunalförbundets organ som bevakar kommunalförbundets intressen, representerar kommunalförbundet och ingår avtal för dess räkning samt på vilket sätt beslut fattas om rätten att teckna kommunalförbundets namn,
- 6) villkoren för utträde ur förbundet samt förhållandet mellan en medlemskommun som utträder ur förbundet och de kommuner som fortsätter verksamheten,
- 7) hur kommunalförbundets ekonomi och förvaltning ska granskas, samt
- 8) förfarande vid upplösning och likvidation av kommunalförbundet.

I grundavtalet kan medlemskommunerna komma överens om att vissa beslut ska fattas med kvalificerad majoritet. Grundavtalet ska godkännas av respektive medlemskommuns fullmäktige. Landskapsregeringen ska underrättas om bildande och upplösning av ett kommunalförbund.

Vidare regleras ändringar av grundavtalet, kommunalförbundets organ, valbarhet, rättshandlingsförmåga, finansiering, offentlighet, protokoll, utträde ur förbundet, jäv (i stämma eller fullmäktige) och skiljeförfarande i 12 kap. i kommunallagen.

93 § i kommunallagen reglerar vilka bestämmelser om kommuner som även ska tillämpas på kommunalförbund i tillämpliga delar:

- 3-10 §: Kommunens uppgifter, förhållandet mellan landskapsregeringen och kommunerna, organisering av förvaltningen, kommunens organ, delegering av beslutanderätt, instruktioner, förvaltningsstadga, ordningsstadga.
- 12-14 §: Kommunens elektroniska anslagstavla, kommunala avgifter, rätt till avvikelser från lag.
- 3-4 kap.: Allmänna bestämmelser om de förtroendevalda och de kommunala organen.
- 31-33 §: Möjligheter att delta och påverka, initiativrätt, information.
- 40-41 §: Val av presidium, sammanträden.
- 48-50 §: Tillsättande av styrelse, styrelsens uppgifter, jäv.
- 52-55 §: Direktioner, kommittéer, valbarhet till organ, behandling av ett ärende i ett högre organ.
- 9-11 kap.: Personal, kommunens ekonomi, revision.
- 15 kap.: Rättelseyrkande och kommunalbesvär.

Av landskapsstyrelsens framställning framgår det ingen ytterligare information om övervägningar eller tolkning av 93 § i kommunallagen.⁴² Det kan dock noteras att några bestämmelser som nämns i paragrafen tillkom först efter lagutskottets betänkande.⁴³ Inte heller av lagutskottets betänkande framgår dock några övervägningar. 93 § ändrades senast genom (2017/86) som hade till syfte att anpassa förvaltningsförfarandet inom landskaps- och kommunalförvaltningen till den digitala utvecklingen. Ändringen som då gjordes var att paragrafen kompletterades med en hänvisning till 12 § om elektroniska anslagstavlur.

De bestämmelser som inte tillämpas på kommunalförbund är följande: 1-2 § (kommunal självstyrelse, kommunmedlemmar), 11 § (ordningsstadga), 30-30a § (rösträtt i kommunalval och folkomröstning), 34-39 § (kommunal folkomröstning, initiativ till folkomröstning, valbarhet till fullmäktige, val av fullmäktigeledamöter, antal fullmäktigeledamöter, fullmäktigeersättare), 42-47 § (kallelse till fullmäktige, jäv och annat förhinder, förutsättningar för behandling av ärenden, utskott, motion, valbarhet till styrelsen), 51 § (nämnder), 56 § (jäv för övriga förvaltningsorgan), 12-14 kap. (samarbete mellan kommuner, Ålands kommunförbund, Kommunala avtalsdelegationen) samt 16 kap. (ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser).

Det är naturligt att majoriteten av paragraferna i stycket ovan inte tillämpas på kommunalförbund. Gällande följande paragrafer är frågan dock om de borde tillämpas även på kommunalförbund: 42 § (om kallelse), 45 § (om utskott), 46 § (om motioner) och 56 § (om jäv i direktioner/kommittéer).

Ett frågetecken som har framförts från kommunalt håll är vad som ska gälla vid tillämpningen av 26 § 2 mom. i kommunallagen gällande val av centralnämnd för proportionella val. Nu är regleringen sådan att fullmäktige vid sitt första sammanträde ska utse minst tre ledamöter som fungerar som centralnämnd under fullmäktiges mandattid. Frågan som ställts är hur detta ska tillämpas i kommunalförbund som har förbundsstämma i stället för fullmäktige. Vid en förbundsstämma kan de kommunala representanterna vara olika vid varje sammanträde, medan representanterna i fullmäktige väljs för viss tid. Därtill har det efterfrågats rent generellt vad som gäller för nämnden för proportionella val: Ska nämnden bestå av fullmäktigeledamöter eller kan andra personer väljas så länge de uppfyller valbarhetskriterierna för nämnder? Arbetsgruppens förslag är att nämnden för proportionella val slopas och ersätts av mötesordföranden, se punkt 5.10 för mer information. På så vis löses åtminstone framtida tolkningsproblem.

⁴² Ls framst. Nr. 3/1996-97 s. 35-36.

⁴³ Lu bet. nr. 8/1996-97.

En reglering som kan ställa till bekymmer för kommunerna är regleringen i 64 § gällande deadline för budget och 68 § gällande bokslut. Det är samma deadline för både kommuner och kommunalförbund vilket innebär att kommunerna i ett väldigt sent skede får budget- och bokslutsinformation från kommunalförbunden. En fråga är därför om kommunalförbundens deadline för budget och bokslut borde tidigareläggas med till exempel en månad? Frågan borde hållas öppen under den fortsatta revideringsprocessen för att möjliggöra input från kommunalförbunden om det finns praktiska hinder mot en tidigareläggning.

Ett annat frågetecken som har framförts är vad som ska gälla då ett kommunalförbund använder sig av förbundsstämma. Den reglering som finns i kommunallagen idag är kortfattad. 86 § stadgar att beslutanderätten i ett kommunalförbund utövas av medlemskommunerna vid en förbundsstämma eller av ett organ som väljs av medlemskommunerna. Representanterna vid förbundsstämman utses av respektive kommuns fullmäktige. Fullmäktige kan också delegera beslutet till styrelsen. Förbundsstämma ska hållas minst två gånger per år. Av förarbetena framgår att förbundsstämman kan jämföras med ett aktiebolags bolagsstämma och att stämma passar bäst för kommunalförbund med ett begränsat uppgiftsområde.⁴⁴ Landskapsstyrelsen konstaterar vidare att förbundsstämma således borde vara den form som för det mesta passar åländska kommunalförbund, vilka ofta bedrivs i liten skala. Alternativet till stämma är att bilda ett permanent organ till vilket kommunerna väljer medlemmar. Landskapsstyrelsen konstaterar att detta organ är av fullmäktigetyp och att reglerna om kommunfullmäktige ska tillämpas på det, samt att förbundsfullmäktige är naturligt i kommunalförbund som täcker ett stort område till exempel för kommunalförbund där alla åländska kommuner är medlemmar. I övrigt finns det inga specifika regler vad gäller förbundsstämma i den åländska kommunallagen.

Jämförelse med riket

En samkommun, vilket motsvarar kommunalförbund, bildas enligt 55 § i rikets kommunallag genom ett grundavtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige. På samkommuner tillämpas vad som föreskrivs om kommuner i:

- 2 §: Tillämpningsområde.
- 6 §: Kommunkoncern och kommunens verksamhet.
- 7 §: Kommunens uppgifter.
- 10 §: Uppföljning och laglighetsövervakning.
- 14 §: Fullmäktiges uppgifter.
- 18 §: Ordförande och vice ordförande.
- 19 §: Fullmäktigegrupper och stöd för deras verksamhet.
- 22 §: Möjligheter att delta och påverka.
- 23 §: Initiativrätt.
- 29 §: Kommunikation.
- 6 kap.: Kommunens organ.
- 39 §: Kommunstyrelsens uppgifter.
- 40 §: Kommunstyrelsens ordförande.
- 46 §: Ägarstyrning.
- 47 §: Verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv.
- 48 §: Koncernledning.

⁴⁴ FR nr. 3/1996-97 s. 34.

- 9-16 kap.: Kommunala affärsverk, förtroendevalda, personal, besluts- och förvaltningsförfarande, utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen, kommunens ekonomi, granskning av förvaltning och ekonomi, kommunens verksamhet på marknaden, begäran om omprövning och kommunalbesvär.

I 58 § i rikets kommunallag stadgas det att samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsfullmäktige eller -stämma. Av 59 § framgår det att det som föreskrivs om kommunfullmäktige ska tillämpas på samkommunsfullmäktige. Ledamöterna till samkommunsfullmäktige ska utses av kommunen på det sätt som föreskrivs i grundavtalet. 60 § reglerar särskilt vad som gäller för samkommunsstämma. Stämma ska hållas minst två gånger om året. Medlemskommunerna utser sina representanter särskilt till varje stämma. Vidare ska stämman åtminstone besluta om samkommunens budget och ekonomiplan, förvaltningsstadga, organen, fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner, välja revisorer och fatta beslut om godkännande av bokslutet samt ansvarsfrihet. På offentlighet vid stämmor och på jäv för stämmorepresentanter tillämpas vad som föreskrivs för kommunfullmäktige.

Jämförelse med Sverige

Ett kommunalförbund bildas enligt 9 kap. 1 § i Sveriges kommunallag genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning. Därtill är den svenska regleringen så att om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i kommunallagen, så tillämpas bestämmelserna även för kommunalförbund enligt 9 kap. 2 §. Huvudregeln är alltså att hela kommunallagen tillämpas på kommunalförbund, om det inte i undantagsfall är annorlunda reglerat. Därtill framgår det av 9 kap. 2 § att om det finns bestämmelser i särskilda författningar som berör kommunalförbund, ska dessa bestämmelser tillämpas före kommunallagen.

Enligt 9 kap. 3 § i Sveriges kommunallag ska det som beslutande församling i kommunalförbund finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Ledamöter och ersättare väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen. Enligt 5 § ska den beslutande församlingen tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsledning, ska ledningen också vara förbundsstyrelse. Enligt 6 § ska förbundsordningen bland annat ange förbundets organisation, organens uppgifter och inbördes förhållanden. Således har förbundsmedlemmarna stor frihet att bestämma om förbundets organisation.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att 42 § (om kallelse), 45 § (om utskott), 46 § (om motioner) och 56 § (om jäv i direktioner/kommittéer) ska tillämpas på kommunalförbund, både för förbundsfullmäktige och för förbundsstämma. Därtill föreslår arbetsgruppen att regleringen gällande kommunalförbundens organ (förbundsstämma eller förbundsfullmäktige) förtydligas på motsvarande sätt som 58-60 § i rikets kommunallag.

6.4 Ett organ i kommunalförbund

Åländsk reglering

Den åländska kommunallagen konstaterar inte ordagrant att kommunalförbund ska ha både stämma eller fullmäktige och styrelse. 86 § i kommunallagen stadgar att utöver stämma/fullmäktige kan kommunalförbundet också ha andra organ om så bestämts i grundavtalet. 93 § i kommunallagen som reglerar

tillämpligheten av bestämmelser om kommuner konstaterar dock att 6 § i kommunallagen i tillämpliga delar ska tillämpas även på kommunalförbund. 6 § reglerar att beslutanderätt utövas av fullmäktige och att beredning, förvaltning och verkställighet handhas av styrelsen samt nämnder, kommittéer och direktionser. Även 48 § i kommunallagen tillämpas på kommunalförbund och reglerar att fullmäktige tillsätter en styrelse samt hur detta ska gå till.

Jämförelse med riket

I 61 § i rikets kommunallag regleras möjligheten att ha en samkommun med endast ett organ. Möjligheten finns vid annat samarbete än lagstadgat samarbete, alltså vid frivilligt samarbete. Då fördelar sig beslutanderätten mellan medlemskommunerna och samkommunens organ på det sätt som bestäms i grundavtalet. Organet svarar för samkommunens verksamhet och förvaltning samt skötseln av samkommunens ekonomi. I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna åtminstone:

1. utse ledamöter i organet,
2. utse ledamöter i revisionsnämnden och välja revisionsammanslutning, samt
3. besluta om godkännande av bokslutet och om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.

I det grundavtal som gäller en samkommun med endast ett organ ska det, utöver det som anges i 56 §, dessutom bestämmas hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas i situationer där medlemskommunerna inte har fattat överensstämmande beslut i ett ärende som omfattas av medlemskommunernas beslutanderätt. I Finlands kommunförbunds mall för grundavtal⁴⁵ framkommer att modellen med ett organ främst använts i samkommuner med småskalig verksamhet. I en samkommun med ett enda organ är det inte samkommunens egna organ som i sista hand har beslutanderätten. Därför kan modellen inte tillämpas vid lagstadgat samarbete, där organiseringsansvaret enligt 8 § i kommunallagen och därmed också beslutanderätten i frågor som hör till organiseringsansvaret, alltid övergår från kommunen till samkommunen eller den ansvariga kommunen.

Sammanfattningsvis är det avtalsfrihet som gäller vid organisering av samkommuner med ett organ, men ovanstående minimikrav ska uppfyllas. Enligt lagens förarbete (RP 268/2014 rd) är det egentligen främst en styrelse som avses när man talar om samkommuner med endast ett organ. Utöver vad som föreskrivs i lagen har samkommunernas medlemskommuner vanligen gett medlemskommunerna rätt att besluta om samkommunens budget och bokslut, men kommunerna kan också besluta annorlunda om beslutanderätten.

Jämförelse med Sverige

Även i den svenska kommunallagen finns förutsättningar för att ha endast ett organ i kommunalförbund. 9 kap. 3 § i kommunallagen stadgar att det som beslutande församling i ett kommunalförbund ska finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. I 5 § stadgas det att den beslutande församlingen ska tillsätta en förbundsstyrelse och om ett förbund är organiserat med förbundsledning, ska ledningen också vara förbundsstyrelse. I praktiken är systemet liknande det finska där ansvarsfördelningen specificeras i förbundsordningen.

⁴⁵ [Mall för grundavtal för samkommuner | Kommunförbundet](#)

Reflektion och arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att nuvarande reglering kvarhålls så som den är, alltså att kommunalförbund ska ha styrelse och fullmäktige eller stämma. Den utmaning som arbetsgruppen ser med kommunalförbunden idag är att primärkommunerna upplever kommunalförbunden som svårstyrda då det saknas en direkt koppling mellan förbundens finansiering (via primärkommunerna) och förbundens utgifter. Denna övergripande problematik skulle inte lösas genom användande av ett beslutande organ i kommunalförbund varför arbetsgruppen inte föreslår någon ändring av nuvarande reglering.

6.5 Ändring av kommunalförbundens grundavtal

Äländsk reglering

Enligt nu gällande 85 § i kommunallagen (2007/77) kan kommunalförbundens grundavtal ändras om en majoritet av medlemskommunerna understöder ändringsförslaget. Kommunens beslut ska fattas av fullmäktige. Är medlemskap i ett kommunalförbund eller något av dess verksamhetsområden föreskrivet i lag kan en medlemskommun dock inte utan sitt samtycke åläggas att medverka i nya frivilliga uppgifter för kommunalförbundet och i kostnaderna för dem.

Tidigare, i 85 § 1 mom. i kommunallagen (1997:73), var regleringen sådan att grundavtalet endast kunde ändras genom samstämmiga beslut av medlemskommunernas fullmäktige. Ett undantag fanns i dåvarande 2 mom. om medlemskap i kommunalförbundet eller något av dess verksamhetsområden var föreskrivet i lag. I sådant fall kunde grundavtalet ändras om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understödde ändringsförslaget och dessa kommuners invånarantal var minst hälften av det totala invånarantalet i medlemskommunerna. Regleringen tillkom på förslag från lagutskottet.⁴⁶ Landskapsstyrelsen hade endast föreslagit att införa det första momentet gällande krav på samstämmighet, och inget undantag. Landskapsstyrelsen konstaterade kort i sin framställning att en kommun inte ska kunna tvingas att acceptera en ändring av grundavtalet.⁴⁷ Lagutskottet önskade däremot att lagförslaget skulle kompletteras med en motsvarande skrivning likt den som fanns i dåvarande rikslagstiftning, vilket stora utskottet tillstyrkte. Lagutskottet argumenterade för att det inte kan anses ändamålsenligt att en enda kommun kan förhindra en rationell organisation av gemensamma förvaltningsuppgifter och att majoritetsbeslut i vissa fall krävs för att få till stånd en ekonomisk och effektiv förvaltning. För att motverka oöverbägda beslut föreslog lagutskottet att beslutet kunde fattas endast då även begränsningen gällande antal invånare uppfylldes. Dessutom skulle det inte vara möjligt att ålägga en medlemskommun att utan samtycke medverka i nya uppgifter av frivillig karaktär.

Då kommunallagen ändrades (2007/77), i samband med att landskapsandelssystemet ändrades, önskade landskapsregeringen ta bort regleringen om att det krävdes enhällighet för att ändra grundavtal i frivilliga kommunalförbund.⁴⁸ Någon ytterligare motivering till varför landskapsregeringen föreslog att lagstiftaren skulle gå från enhällighet som huvudregel och kvalificerad majoritet + hälften av invånarantalet som undantag, till att det endast är ett majoritetsbeslut, finns inte. Inte heller finansutskottet resonerade kring frågan.⁴⁹

⁴⁶ Lu bet. nr. 8/1996-97 s. 19.

⁴⁷ FR nr. 3/1996-97 s. 34.

⁴⁸ Lr framst. nr. 18/2006-07.

⁴⁹ Fu bet. nr. 7/2006-07.

Kritiken som framförts mot nuvarande system kommer från de större kommunerna som anser att de inte har tillräckligt inflytande i förhållande till sin ägarandel, trots att de står för en stor andel av kommunalförbundens kostnader. De större kommunerna anser följaktligen att nuvarande reglering borde förändras. De mindre kommunerna anser å sin sida att nuvarande system är en garanti för deras minoritetsskydd och vissa att det tvärtom borde förstärkas.

Jämförelse med riket

57 § 1 mom. i rikets kommunallag reglerar att grundavtal kan ändras om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder ändringen och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner, om inte något annat bestäms i grundavtalet. Vid lagstadgat samarbete kan en medlemskommun dock inte utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln och kostnaderna för nya frivilliga uppgifter enligt 2 mom.

Paragrafen motsvarar regleringen så som den såg ut i kommunallagen (844/1996) i riket. Dock med skillnaden att kommunerna själva kan välja att reglera frågan i samkommunens grundavtal. Således kan medlemskommunerna komma överens om striktare eller lindrigare krav för ändring av grundavtalet.⁵⁰ Däremot är det inte möjligt att överföra beslutanderätten på samkommunens organ. Om sådana bestämmelser finns i grundavtalet ska de inte tillämpas eftersom de strider mot rikets kommunallag.

Räkneexempel ifall Åland skulle tillämpa rikets reglering

Exempel 1: Kommunalförbundet för Ålands miljöservice (Mise)

4 av 6 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för Mises del är 9 931 personer enligt befolkningsuppgifter per den 31.12.2023. Följaktligen skulle inte till exempel Mariehamn och Jomala ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna. Därtill skulle inte heller Hammarland, Kökar, Lumparland och Sottunga ensidigt kunna få igenom en ändring då de inte uppfyller kravet om hälften av det sammanräknade invånarantalet. (De når endast upp till 2 352 invånare.)

Exempel 2: Kommunernas socialtjänst (KST)

11 av 16 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för KST:s del är 15 271 personer. Följaktligen skulle inte till exempel Mariehamn och Jomala ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna. Därtill skulle inte heller de 14 övriga kommunerna ensidigt kunna få igenom en ändring då de inte uppfyller kravet om hälften av det sammanräknade invånarantalet. (De når endast upp till 13 032 invånare.)

Exempel 3: Oasen boende- och vårdcenter

9 av 13 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för Oasens del är 8 215 personer. Följaktligen skulle inte till exempel Finström, Hammarland, Jomala och Lemland (alla kommuner med över 1 000 invånare) ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna (de skulle dock uppfylla invånarkravet). Därtill skulle inte heller de övriga nio

⁵⁰ RP 268/2014 rd, s. 187.

kommunerna ensidigt kunna få igenom en ändring då de inte uppfyller kravet om hälften av det sammanräknade invånarantalet. (De når endast upp till 4 349 invånare.)

Exempel 4: Ålands kommunförbund (ÅKF)

10 av 14 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för ÅKF:s del är 6 516 personer. Följaktligen skulle inte till exempel Finström, Hammarland, Lemland och Saltvik (alla kommuner med över 1 000 invånare) ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna (de skulle dock uppfylla invånarkravet). Därtill skulle inte heller de övriga tio kommunerna ensidigt kunna få igenom en ändring då de inte uppfyller kravet om hälften av det sammanräknade invånarantalet. (De når endast upp till 4 858 invånare.)

Exempel 5: Norra Ålands utbildningsdistrikt (NÅUD)

4 av 5 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för NÅUD:s del är 3 188 personer. Följaktligen skulle inte till exempel Finström och Saltvik (kommuner med över 1 000 invånare) ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna (de skulle dock uppfylla invånarkravet). Därtill skulle inte heller de övriga tre kommunerna ensidigt kunna få igenom en ändring då de inte uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna och om hälften av det sammanräknade invånarantalet. (De når endast upp till 1 975 invånare.) Däremot om Geta, Saltvik, Sund och Vårdö går ihop så uppfyller de både kravet om 2/3 av kommunerna och hälften av antalet invånare då de når upp till 3 766 personer.

Exempel 6: Södra Ålands utbildningsdistrikt (SÅUD)

4 av 5 kommuner behöver samtycka till ändringen. Därtill krävs hälften av invånarantalet, vilket för SÅUD:s del är 5 389 personer. Följaktligen skulle inte till exempel Hammarland, Jomala och Lemland (kommuner med över 1 000 invånare) ensidigt kunna få igenom en ändring, då de inte ensamma uppfyller kravet om 2/3 av kommunerna (de skulle dock uppfylla invånarkravet). Om Eckerö, Hammarland, Lemland och Lumparland går ihop så uppfyller de visserligen kravet om 2/3 av kommunerna men inte hälften av antalet invånare då de endast når upp till 5 081 personer.

Jämförelse med Sverige

9 kap. i Sveriges kommunallag reglerar frågan om bildande av kommunalförbund och vad förbundsordningen (motsvarande grundavtal) ska innehålla. Den svenska kommunallagen reglerar inte vad som gäller för ändring av förbundsordningen. 9 kap. 6 § i kommunallagen reglerar att förbundsordningen bland annat ska innehålla regler om förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet, förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar. Den slutliga möjlighet som kommunallagen medger, om en medlemskommun är missnöjd med kommunalförbundet, är att utträda enligt 9 kap. 18 §. En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund med en uppsägningstid om tre år, om inte en kortare tid anges i förbundsordningen.

9 kap. 6 § i kommunallagen reglerar som sagt vad förbundsordningen måste innehålla. Det finns inget som hindrar att förbundsmedlemmarna avtalar om ytterligare frågor än det som framgår av 6 §. Därav har vissa kommunalförbund valt att i sin förbundsordning reglera frågan om ändring av förbundsordningen. Till exempel har Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje reglerat det så att ändringar eller tillägg till förbundsordningen ska fastställas av förbundsmedlemmarnas respektive fullmäktige. På samma sätt har

Göteborgsregionens kommunalförbund reglerat frågan, samt att förbundet vid behov och minst en gång per mandatperiod ska genomföra en översyn av förbundsordningen och därefter tillstålla medlemskommunerna förslaget till förbundsordning för fastställande.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en motsvarande reglering likt den i 57 § i rikets kommunallag införs i den åländska kommunallagen, alltså att det krävs minst två tredjedelar av medlemskommunernas understöd och att deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet för att ändra ett grundavtal. På så sätt får både större och mindre kommuner ett balanserat inflytande då det gäller kommunalförbundens grundavtal. Dock leder en sådan förändring till att det blir svårare än i dagsläget att ändra grundavtalen.

Enligt 57 § i rikets kommunallag kan kommunerna också bestämma att reglera frågan om ändring av grundavtal på ett annat sätt, alltså än den reglering som framkommer i paragrafens första moment, i kommunalförbundets grundavtal. Arbetsgruppen har övervägt om denna valmöjlighet ska införas även i den åländska kommunallagen och föreslår att frågan ska utredas ytterligare. Fördelen med ett införande av även denna reglering är en större flexibilitet för kommunalförbunden, medan nackdelen är att det kan vara svårare att enas och nå ett beslut.

6.6 Kommundelsnämnder

Bakgrund

Införandet av möjligheten för kommuner att tillsätta kommundelsnämnder har i Sverige och Finland allmänt motiverats med syftet att decentralisera den kommunala beslutsprocessen och föra beslutsfattandet närmare invånarna. Detta som en följd av de kommunsammanslagningar som gjorts under olika tidsperioder i de nämnda länderna.

Grundtanken med att dela upp kommunen i olika delar med lokala nämnder är att ge invånarna större inflytande över lokala frågor och bättre möjligheter att påverka sin närmiljö med syfte att stärka invånarnas känsla av delaktighet och ansvar.

Åländsk reglering

I 1980 års åländska kommunallag reglerades möjligheterna till att inrätta kommundelsnämnder och -fullmäktige. Detta ströks vid tillkomsten av den nu gällande kommunallagen. Enligt 51 § i nu gällande kommunallag tillsätter fullmäktige de nämnder som ska finnas enligt lag samt övriga nämnder som behövs för kommunens förvaltning. Begreppet kommundelsnämnd eller motsvarande är inte specifikt omnämnt i lagstiftningen men i praktiken finns det inte något hinder utifrån gällande lagstiftning att införa kommundelsnämnder, om en kommun anser att behov skulle föreligga. Vilka uppgifter och ansvarsområden en nämnd specifikt tillsatt för ett geografiskt avgränsat område på Åland kan tilldelas är oreglerat.

Jämförelse med riket

I riket omnämns kommundelsnämnder som delområdesorgan och regleras i 36 § i kommunallagen. Att inrätta delområdesorgan i en kommun är enligt kommunallagen frivilligt för kommuner och kommunerna kan själva ta ställning till om behov av inrättande av delområdesorgan föreligger eller inte. Kommunallagens bestämmelser ger kommunerna två alternativ gällande i vilken form ett delområdesorgan tillsätts av

fullmäktige. Ett delområdesorgan kan vara i form av en direktion eller nämnd. Gällande val av form för delområdesorgan utgörs skillnaden mellan direktion och nämnd av valbarheten för medlemmarna till densamma. Väljer en kommun att införa delområden i form av en direktion kan även personer som inte har kommunen som sin hemkommun väljas in i delområdesorganet, detta kan exempelvis tillämpas om en kommun ser en fördel i att ägare till fritidsbostäder i kommunen, som inte har kommunen som sin hemkommun, ska ges möjlighet till inflytande i lokala frågor.

Delområdesorganens uppgifter anges i kommunallagen som att påverka det kommunala beslutsfattandet och främja utvecklingen inom det specifika delområdet i kommunen. Organet ska vidare ges möjlighet att yttra sig vid beredningen av kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen, samt i frågor där beslutet på ett betydande sätt påverkar livsmiljön, arbetssituationen eller andra förhållanden för kommunens invånare och de som använder kommunens tjänster.

Delområdesorganens uppgifter i övrigt överläts till kommunerna att fatta beslut om i sina förvaltningsstadgor. I propositionen (RP 268/2014) exemplifieras vilka uppgifter som kan anförtros ett delområdesorgan. Beslutanderätt som enligt 91 § i kommunallagen kan delegeras till ett delområdesorgan kan vara att ge utlåtanden till kommunens myndigheter och väcka förslag i frågor om kommunens verksamhet och ekonomi. De kan också fungera som forum för dialog och informationsutbyte mellan kommunen och invånarna. Organet kan stödja delområdets verksamhet och kultur genom att bevilja prövningsbaserade understöd inom budgeterade anslag och fungera som part i planerings- och utvecklingsfrågor gällande budget, markanvändning och planering samt utveckling av servicen inom kommunen.

Enligt uppgifter från Finlands kommunförbund tillämpar fyra kommuner modellen med delområdesorgan. Delområdesorganens uppgifter består främst i att fungera som remissinstans för lokala frågor, exempelvis i ärenden gällande planering- och markanvändning.

Jämförelse med Sverige

Kommundelsnämnder regleras i 6 kap. 2 § kommunallagen av vilken framgår att fullmäktige kan besluta att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen. Av detta följer att det står de svenska kommunerna fritt att inrätta nämnder som handhar exempelvis socialtjänst, grundskola eller äldreomsorg inom en avgränsad del av kommunen. Som administrativt och verkställande organ för en kommunaldelsnämnd finns en anknuten kommunaldelsförvaltning.

I Sverige är trenden avtagande gällande tillämpning av kommunaldelsnämnder; från att var tionde kommun i mitten av 1980-talet tillämpade kommunaldelsmodellen är det idag endast ett fåtal kommuner som fortfarande använder sig av denna modell. Storstäder som Göteborg och Malmö har under de senaste åren avvecklat sina kommunaldelsnämnder och återinfört traditionella facknämnder.⁵¹

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att det inte införs en uttrycklig reglering gällande kommunaldelsnämnder i nuläget. Utgående från nuvarande kommunstruktur där närdemokratin och subsidiaritetsprincipen är säkrad föreligger det inte behov av att specifikt införa möjlighet till kommunaldelsnämnder i den åländska kommunallagen. Därtill

⁵¹ <https://sverigesradio.se/artikel/7294852> (15.10.2024)

finns inget i nuvarande lag som hindrar att kommuner inför kommunalnämnder om så önskas. I det fall att ändringar av kommunstrukturen på Åland sker kan dock framtida behov uppstå för införandet av kommunalnämnder.

7 Ålands kommunförbund och Kommunala avtalsdelegationen

7.1 Reglering om Ålands kommunförbund

Åländsk reglering

Ålands kommunförbund (nedan ÅKF) regleras i ett eget kapitel i kommunallagen, 13 kap. Enligt 96 § ska kommunerna bilda ett kommunalförbund med namnet Ålands kommunförbund. Varje kommun är skyldig att ansluta sig till ÅKF. Om en kommun önskar utträda ska kommunen skriftligen meddela Ålands kommunförbund detta. Medlemskapet upphör som huvudregel den 31 december det år som följer efter det år då kommunen meddelade om utträdet. Mariehamn och Jomala har valt att utträda ur förbundet. Övriga kommuner är medlemmar. ÅKF har en heltidsanställd vilket är förbundsdirektören.

Enligt 97 § i kommunallagen är ÅKF:s uppgifter att utgående från kommunernas behov att 1) bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet, 2) fungera som remissinstans, 3) fungera som samarbetsorgan, 4) utse kommunala avtalsdelegationen samt sköta dess ekonomi och förvaltning, 5) fungera som rådgivande organ inom juridik och ekonomi, 6) fungera som samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland samt 7) ha hand om andra gemensamma ärenden om förbundsstämman så beslutar. ÅKF utför ingen myndighetsutövning, alltså utövar makt över invånare i form av beslut eller andra åtgärder.

Det högsta beslutande organet i ÅKF är förbundsstämman enligt 98 § i kommunallagen. Vid förbundsstämman har varje kommun en röst per påbörjat femhundredatal invånare i respektive kommun på årets första dag.

ÅKF:s verksamhet finansieras gemensamt av kommunerna enligt 99 §. Av kostnaderna ska hälften fördelas enligt de beskattningsbara inkomsterna vid den kommunala inkomstbeskattningen under föregående år och hälften enligt antal kommuninvånare i respektive kommun på årets första dag det år kostnaderna avser. De beskattningsbara inkomster som avses omfattar även kommunens andel av samfundsinkomstskatten.

Därtill bör det noteras att den kommunala avtalsdelegationen är en del av ÅKF enligt 100 § i kommunallagen. Avtalsdelegationen har som uppgift att på kommunernas och kommunalförbundens vägnar självständigt förhandla och avtala om anställningsvillkor för kommunala tjänstemän och arbetstagare. Delegationen kan också ge rekommendationer i allmänna anställningsfrågor. Även om en kommun utträtt ur Ålands kommunförbund är den bunden av de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingås mellan de kommunala avtalsparterna i landskapet. Det är ÅKF som enligt 102 § utser avtalsdelegationens medlemmar och ersättare. Medlemmarna ska representera de kommunala arbetsgivarna och ha kännedom om villkoren i anställningsförhållandena. De ska också utses så att landskapets olika delar blir företrädade. Enligt 104 § är det ÅKF som fastställer avtalsdelegationens budget och bokslut, utser revisorer, fattar beslut om beviljande av

ansvarsfrihet samt handhar övriga förvaltningsärenden som rör avtalsdelegationen. En kommun som har utträtt ur ÅKF är skyldig att ändå delta i finansieringen av avtalsdelegationens verksamhet enligt 105 §.

Jämförelse med riket

Finlands kommunförbund (nedan FKF) är en centralorganisation i form av en ideell förening för Finlands kommuner och städer. FKF:s syfte är att stärka kommunernas livskraft och den kommunala demokratin, samt att främja kommuninvånarnas självstyrelse och välfärd. I dagsläget är samtliga 308 kommuner, inklusive de åländska kommunerna, ordinarie medlemmar. Organisationen regleras i FKF:s stadga (23.5.2024). Samkommuner, andra sammanslutningar samt stiftelser med rättsförmåga där kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande kan vara samarbetsmedlemmar. Samarbetsmedlemmarna har inte rösträtt och inte heller rätt att utse kandidater till förbundets organ. Utöver de ordinarie medlemmarna och samarbetsmedlemmarna kan föreningen, enligt de grunder som styrelsen bestämt, betjäna också andra sammanslutningar som bildats, ägs eller förvaltas av kommuner.

FKF har cirka 140 anställda som i huvudsak arbetar med sakkunniguppgifter. FKF har även ett kontor i Bryssel som följer beredningen av EU-lagstiftningsprojekt. FKF har också två dotterbolag som bedriver affärsverksamhet inom bland annat utveckling av offentliga tjänster, konsulttjänster för ledning, utbildningar och medie- samt evenemangsproduktion.

FKF:s högsta beslutande organ är förbundsdelegationen (65 ledamöter) och styrelsen (15 ledamöter). Förbundsdelegationen utser styrelsen och godkänner förbundets budget och bokslut. Styrelsen leder FKF:s verksamhet. Kommunförbundets förbundsdelegation väljs vart fjärde år av ett medlemsmöte, förbunds kongressen. Åland har alltid rätt till en ordinarie ledamot och en ersättare i förbundsdelegationen. FKF har en verkställande direktör, och vice verkställande direktörer, som är underställda styrelsen. Föreningens ordinarie medlemmar, samarbetsmedlemmar och förbundsdelegationens ledamöter har rätt att väcka initiativ och framställa frågor som gäller föreningens verksamhet. Styrelsen ska besvara frågor senast på det första sammanträde som hålls inom tre månader att frågan framställdes.

FKF tar ut en årlig medlemsavgift som fastställs av förbundsdelegationen. Medlemsavgiften för ordinarie medlemmar bestäms så att tre fjärdedelar av avgiften tas ut på basis av invånarantalet och en fjärdedel på basis av de beskattningsbara inkomster som motsvarar kommunalbeskattningen. Till den del kommunens invånarantal överstiger 20 000 är den invånarbaserade medlemsavgiften nedsatt med 40 procent. Om medlemskommunens beskattningsbara inkomster per invånare vid kommunalbeskattningen överstiger de genomsnittliga beskattningsbara inkomsterna per invånare vid kommunalbeskattningen i samtliga medlemskommuner nedsätts den medlemsavgiftsandel som baserar sig på de beskattningsbara inkomsterna per invånare vid kommunalbeskattningen med 25 procent till den del som överstiger medelvärdet. För samarbetsmedlemmar består medlemsavgiften av en grundavgift och en tilläggsdel. De graderade avgifterna för samarbetsmedlemmar kan vara olika stora.

Vidare har FKF:s styrelse möjlighet att bevilja nedsatt avgift för en viss tid, om medlemmens betalningsförmåga försämrats betydligt eller om det finns någon annan vägande orsak att sänka avgiften. Förbundsdelegationen kan ålägga medlemmar att betala en extra medlemsavgift för ett visst ändamål.

Jämförelse med Sverige

Sveriges Kommuner och Regioner (nedan SKR) är en medlems- och arbetsgivarorganisation för Sveriges kommuner och regioner. Alla Sveriges kommuner och regioner är medlemmar. SKR är en politiskt styrd organisation och styrelsen består av förtroendevalda från kommuner och regioner. Syftet är att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet, samt att fungera som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. Som arbetsgivarorganisation har SKR till uppgift att teckna centrala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor. Organisationen regleras i SKR:s stadga (rev. 15.11.2023).

Det är endast kommuner och regioner som kan vara medlemmar i SKR. Medlemmarna utövar sin beslutanderätt vid förbunds kongressen (451 ombud). Styrelsen väljs av valkongressen och består av 21 ledamöter. Styrelsen leder förbundets verksamhet samt svarar för förbundets organisation och förvaltning av förbundets angelägenheter. Förbundets kansli leds av en verkställande direktör som utses av styrelsen. SKR:s löpande arbete sköts av kansliet var cirka 440 medarbetare finns. Det finns även ett kontor i Bryssel.

Medlemmarna ska årligen betala en förbundsavgift. Styrelsen bestämmer förbundsavgiftens storlek inom den av kongressen fastställda ramen. Styrelsen har rätt att besluta om reducerat avgiftsunderlag för en medlem. Förbundsavgiften utgörs av avgiftsunderlaget multiplicerat med den avgiftssats som styrelsen årligen fastställer (för närvarande 0,1054 promille). Avgiftsunderlaget utgörs av medlemmens senast kända folkmängd per den 1 november multiplicerat med medelskattekraften i riket året för avgiftsåret. Styrelsen har för 2025 beslutat att ge en rabatt på 10 procent till kommuner med fler än 200 000 invånare.

Arbetsgruppens överväganden

Det kan konstateras att SKR och FKF har en väldigt snarlik organisationsuppbyggnad i form av en frivillig ideell förening. Föreningsformen möjliggör viss flexibilitet i förhållande till ett kommunalförbund. Samtidigt vore ÅKF:s verksamhet i praktiken eventuellt inte så annorlunda, jämfört med idag, även om det vore en ideell förening. Frågan är därför om det är värt att göra en stor organisationsändring även om utfallet (ÅKF:s verksamhet) skulle vara ungefär detsamma? Organisationsändringen skulle innebära en tids- och resurskrävande process med tanke på att ÅKF skulle behöva upplösas, en ny föreningsstadga tas fram (innehållandes bland annat reglering av rösträtt och föreningens finansiering) och att en ny form för kommunala avtalsdelegationen skulle behövas. Rent juridiskt kunde det dock vara lämpligt om ÅKF var en förening, i stället för ett kommunalförbund. Detta med tanke på att ÅKF inte utför någon myndighetsutövning gentemot enskilda och med beaktande av kommunalförbundets verksamhet.

Något som rimligen skulle göra skillnad för ÅKF:s möjlighet att påverka är om alla kommuner skulle vara medlemmar. I en förening är medlemskap frivilligt och det skulle eventuellt kunna leda till ytterligare avhopp. Samtidigt är det rimligt att förvänta sig att ÅKF ska erbjuda så attraktiva tjänster att kommunerna själva vill vara med. I föreningsform finns det också större möjlighet att vid behov justera medlemsavgifterna för att ge incitament till fortsatt medlemskap. Om lagstiftaren väljer att ÅKF inte längre ska vara ett kommunalförbund behöver det ytterligare utredas hur den kommunala avtalsdelegationen ska organiseras.

En nackdel med föreningsformen är bristen på insyn. Föreningars verksamhet är inte offentlig och det finns inget lagkrav om att föreningar behöver tillåta insyn. 38 a § i föreningslagen (FFS 678/2010) anger endast att en förening ska ha en verksamhetsgranskare, om den inte har en revisor. Naturligtvis kan en förening självmant öppna upp för offentlighet, men det finns som sagt inget krav. Om ÅKF, som förening, inte självmant tillåter

insyn så skulle kommunmedlemmarna tappa gransknings- och påverkansmöjligheter. Detta kan naturligtvis ifrågasättas då verksamheten fortsatt skulle vara skattefinansierad.

Ett alternativ till föreningsformen är att göra medlemskapet i ÅKF obligatoriskt, alltså som ett lagstadgat kommunalförbund där alla kommuner måste vara medlemmar. Detta var landskapsstyrelsens ursprungliga förslag då förslaget till den nya kommunallagen lades fram 1996. Landskapsstyrelsen ansåg att de åländska kommunerna behövde ett starkt samarbetsorgan bland annat för att sköta avtalsförhandlingar, för att verka som huvudremissinstans och för att sköta vissa frågor som ankom på kommunerna men som det inte var ändamålsenligt eller möjligt att varje kommun skötte själv.⁵² Landskapsstyrelsen ansåg att det kommunala samarbetsorganet behövde vara lagstadgat för att få tillräcklig tyngd bakom sig. Det lagstadgade organet, med vissa ramar för verksamheten, skulle också garantera kommunmedlemmarnas rätts säkerhet och möjligheter till inflytande. Landskapsstyrelsen argumenterade vidare för att syftet med obligatoriskt medlemskap var att ÅKF skulle ha möjlighet att fylla en funktion som intresseorgan, remissinstans och verka som samarbetsforum för viss lagstadgad kommunal verksamhet. Denna funktion krävde att alla kommuner skulle delta i samarbetet.⁵³ Dock poängterade landskapsstyrelsen att ÅKF, liksom andra kommunalförbund, kunde upplösas på det sätt kommunerna kom överens om i grundavtalet.

Lagutskottet tillstyrkte landskapsstyrelsens förslag om obligatoriskt medlemskap⁵⁴, medan stora utskottet ansåg att kommuner rimligen borde kunna utträda ur ÅKF.⁵⁵ Stora utskottet föreslog därför att kommunerna endast skulle vara skyldiga att ansluta sig till ÅKF. Detta var också den reglering som lagtinget beslutade anta i kommunallagen (1997:73). Som en följd av ändringen hemställde lagtinget att landskapsstyrelsen skulle bereda bestämmelser om villkoren för utträde ur ÅKF, vilket togs in i kommunallagen genom ändringslag (1998/19). Utträde från ÅKF kunde bli gällande tidigast från den 1 januari 2003, vilket var en reglering som togs in på förslag från lagutskottet.⁵⁶ Lagutskottet ansåg att det var viktigt att ÅKF:s verksamhet från början gavs tillräcklig stabilitet samt nödvändiga verksamhetsförutsättningar och att det därför under en övergångsperiod inte skulle vara möjligt att utträda.

Ett införande av obligatoriskt medlemskap i ÅKF skulle möjligen utöka kommunförbundets påverkansmöjligheter. Detta måste dock också vägas mot den kommunala självstyrelsen och i vilken utsträckning det är möjligt att inskränka denna. Enligt 121 § i rikets grundlag ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Som utgångspunkt vid denna bedömning kan landskapsregeringens lagförslag till landskapslag (2016:2) om en kommunalt samordnad socialtjänst fungera, där medlemskap också är obligatoriskt (se LF 25/2014-2015). Landskapsregeringen konstaterar att skyldigheten för kommuner att genom lag bedriva samarbete under flera decennier har kunnat göras i vanlig lagstiftningsordning.⁵⁷ Enligt riksdagens grundlagsutskotts praxis har detta ansetts möjligt, trots att utskottet har bedömt att påtvingat kommunalt samarbete i någon mån kan inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet har i sin bedömning fäst uppmärksamhet vid bland annat samverkansuppgifternas överkommunala karaktär och en rationell förvaltning av uppgifterna. Andra saker som tillmätts betydelse är

⁵² FR nr. 3/1996-97 s. 5.

⁵³ FR nr. 3/1996-97 s. 36.

⁵⁴ Lu bet. nr. 8/1996-97 s. 20.

⁵⁵ Stu bet. nr. 4/1996-97 s. 2.

⁵⁶ Lu bet. nr. 11/1997-98 s. 2.

⁵⁷ LF 25/2014-2015 punkt 3.3.

om arrangemanget väsentligt inskränkt de deltagande kommunernas allmänna verksamhetsområde. Ytterligare vägledning kan till exempel hämtas från rikets reglering gällande landskapsförbund, se lag (FFS 756/2021) om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik. Landskapsförbunden är lagstadgade samkommuner där medlemskap är obligatoriskt.

Arbetsgruppens förslag

Det finns för- och nackdelar med alla alternativ gällande ÅKF. Inget alternativ för med sig stora fördelar jämfört med dagens upplägg. Arbetsgruppen föreslår därför att lagstiftaren håller kvar vid kommunalförbundsformen. Dock föreslår arbetsgruppen att 97 § i kommunallagen gällande ÅKF:s uppgifter ska justeras. Arbetsgruppen föreslår att punkt 1 (bevakning gentemot landskapet), 2 (remissinstans), 3 (samarbetsorgan) och 7 (andra gemensamma ärenden) hålls kvar, att punkt 5 (rådgivande organ inom juridik och ekonomi) ändras till "rådgivande organ rörande kommunala frågor", att punkt 6 (samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland) stryks samt att punkt 4 (utse kommunala avtalsdelegationen) justeras. Se kapitel 7.3 nedan för mer information gällande arbetsgruppens förslag gällande justering av punkt 4.

7.2 Ålands kommunförbunds framtida inriktning och organisationsform

Jämförelse med Sverige

Kommunförbundets verksamhet intar idag flera olika roller bland annat som intressebevakare, remissinstans och utvecklare av det kommunala fältet på Åland. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) definierar sitt uppdrag som fyrdelat:

1. En kraftfull part som skapar förutsättningar för välfärd
 - Arbetsgivarorganisation (tecknar kollektivavtal)
 - Rådgivning i arbetsgivarrollen
 - Stöd för verksamhetsfrågor (kompetensförsörjning, arbetsmiljö, friskfaktorer, nya arbetssätt)
2. En trovärdig källa till kunskap
 - Stöttning genom hög kompetens och expertkunskap (rapporter, statistik, cirkulär)
 - Kurser och konferenser
 - Rådgivning
3. En innovativ katalysator för verksamhetsutveckling
 - Initiativ och drivande av lösningar på övergripande och enskilda utmaningar
 - Digitalisering (stöd), lärande och verksamhetsstöd (Adda), utvecklingsinitiativ (Ina), projekt (utveckla skolan, hälsa- och sjukvård, digitalt handslag), upphandling av ramavtal (Adda)
4. En stark och tydlig gemensam röst
 - Påverkan på EU, riksdag, regering, myndigheter
 - Media (debatt och nyheter)

Med avstamp i dessa fyra roller försöker ÅKF (och Kommunala avtalsdelegationen) arbeta för en liten del av alla, även om resurserna i förhållande till uppdraget inte är jämförbara alls i förhållande till SKR.

Som ett lagstadgat organ skiljer sig också Ålands kommunförbund från andra kommunförbund i Norden och den framtida inriktningen är i stor utsträckning beroende av organisationsform och antal medlemskommuner.

Utmaningar

Åsikterna kring Ålands kommunförbund och framtida inriktning spretar. Dagens medlemskommuner prioriterar ofta intressebevakningen och det koordinerade förhållningssätt som förbundet ofta har, bland annat i olika samarbeten. Kommunförbundet fyller en tydlig funktion i att vara mottagare och knutpunkt av övergripande kommunala frågor.

Det är framför allt remisser och representationen på kommunala samråd som har varit föremål för diskussion och två möjliga orsaker till att både Mariehamn och Jomala har lämnat Ålands kommunförbund. I dagsläget fungerar förbundet inte som en enda gemensam remissinstans för medlemskommunerna utan det är upp till respektive kommun att antingen ge ett eget remissvar eller ställa sig bakom förbundets svar.

På de kommunala samråden har förbundet den största samrådsdelegationen och representeras av förtroendevalda från norra- och södra Åland samt skärgården. Ytterligare samrådsparter är Jomala och Mariehamn. Det bör nämnas att Ålands kommunförbund alltid har en svår roll i att balansera sina medlemskommuners intressen, till skillnad från Jomala och Mariehamn som vid dagens kommunala samråd enbart representerar sig själva.

Arbetsgruppens förslag

SKR:s fyrdelade definition på uppdraget är bra och eftersträvansvärd, även om dagens resurser inte möjliggör en inriktning i samma form till sin helhet för Ålands kommunförbund. Arbetsgruppen föreslår att förbundet bör fortsätta i samma riktning och eventuellt identifiera de knutar som finns mellan förbundets inriktning och alla kommuner.

7.3 Organisationsformer för Kommunala avtalsdelegationen

Bakgrund

Fram till att Ålands kommunförbund grundades 1998, var Kommunala avtalsdelegationen (KAD) ett fristående organ som självständigt förhandlade för kommunernas och kommunalförbundens räkning som avtalspart. Delegationens verksamhet reglerades av landskapslag (1978:24) om kommunala avtalsdelegationen, som senare upphävdes när dess innehåll i stort överfördes till den nuvarande kommunallagen. Landskapsstyrelsen tillsatte KAD med utgångspunkt från de personer som nominerades av kommunerna och antalet medlemmar uppgick till sex stycken med personliga ersättare för en mandatperiod om fyra år.

Vid utnämningen av medlemmar och ersättare beaktades både deras kunskap om anställningsvillkor samt att landskapets olika delar skulle vara representerade. Finansieringen av KAD reglerades genom lagstiftningen som fastställde att kommunerna skulle stå för verksamhetskostnaderna i förhållande till deras skattöre från föregående år.

Nuläge

KAD är enligt kommunallagen en del av Ålands kommunförbund med uppgift att självständigt förhandla och ingå avtal för kommunernas och kommunalförbundens tjänstemän och arbetstagare. 100 § i kommunallagen ger vidare att även kommuner som har utträtt ur kommunförbundet är bundna av de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingåtts mellan de kommunala avtalsparterna verksamma inom landskapet.

I nuvarande upplägg kan synergieffekter uppnås genom att KAD kan nyttja ÅKF:s eller värdkommunens administrativa resurser för uppgörande av bland annat budget och bokslut.

Medlemmarna och personliga ersättare i KAD utses för en mandatperiod om fyra år av Ålands kommunförbund. Antalet medlemmar i KAD är sex och medlemmarna ska ha kännedom om villkoren i anställningsförhållanden samt utses så att landskapets olika delar blir företrädna.

Finansieringen av KAD sker enligt 105 § i kommunallagen enligt samma grunder som finansieringen av Ålands kommunförbund och binder även kommuner som utträtt ur kommunförbundet att delta i finansieringen av KAD.

KAD tillsätts av kommunförbundets stämma. Enligt utarbetad praxis nominerar Mariehamns stad tre medlemmar, för södra Ålands del nominerar Jomala kommun en medlem, norra Ålands kommuner nominerar en medlem och skärgårdskommunerna en medlem. För att ge möjlighet till inflytande över kostnader och verksamheten i övrigt ges KAD, enligt praxis, möjlighet att inkomma med ett förslag till budget för sin verksamhet samt bokslut över densamma. Belysas bör att kommuner som utträtt ur kommunförbundet, men alljämt är bundna av medlemskap i KAD, inte har någon i lag reglerad rättighet till att påverka KAD:s sammansättning och kostnader då beslut om budget och sammansättning fattas av Ålands kommunförbund.

Tjänsten som avtalschef fungerar i nuläget som en köptjänst från Kommunförbundets sida där värdkommunen för avtalschefen, genom avtal, förbinder sig att sköta tjänsten samt bistå med personella resurser och systemstöd för KAD:s verksamhet.

Organisationsformer för Kommunala avtalsdelegationen

Som en del av Ålands kommunförbund

I det fall att KAD fortsättningsvis är en del av ÅKF behöver processen med tillsättande av KAD justeras. Med beaktande av att medlemskap i kommunförbundet inte är tvingande för kommunerna uppstår en situation där de kommuner som utträtt ur kommunförbundet inte har representation i det organ som tillsätter KAD, trots att de är bundna av de avtal som KAD ingår för kommunernas räkning.

KAD:s administrativa och personella resurser består i nuläget av en person som sköter verksamheten i egenskap av avtalschef som en deltidstjänst om 60 % av heltid. Av detta följer att KAD:s administrativa organisation är sårbar vid sjukfrånvaro, semestrar eller då tjänsten som avtalschef är vakant. Vidare spänner KAD:s verksamhet över ett brett spektrum där fyra avtal är tecknade för kommunernas del med den komplexitet som detta medför uppdraget.

Gällande lagstiftning förhindrar inte en utökning av KAD:s personella resurser, utan frågan är föremål för vilken service- och kostnadsnivå medlemskommunerna efterfrågar. I det fall att tjänsten som avtalschef sköts i form av en köptjänst med en värdkommun kan avtalet mellan kommunförbundet och värdkommunen även reglera vikariearrangemang och vilka övriga resurser värdkommunen ska stå tillbuds med.

Som en fristående enhet

Innan Ålands kommunförbund bildades var KAD ett fristående organ som utsågs av landskapsstyrelsen. Genom en ändring av kommunallagen är en återgång till denna organisationsform möjlig. För att säkerställa kommunernas självbestämmanderätt är det av vikt att KAD inte utses av landskapsregeringen, utan av ett gemensamt organ för kommunerna. Förslagsvis kunde det i lag regleras att en mellankommunal ombudsstämma ska hållas för att tillsätta KAD.

I det fall att KAD ska utgöra ett fristående organ föreligger behov av tydliga direktiv om hur finansiering och övriga administrativa frågor för organisationen ska skötas. Att ombilda KAD till en fristående organisatorisk enhet löser problemet med representation för samtliga kommuner i det organ som utser KAD. Den sårbara ställning som KAD har i nuläget sett till personella resurser kvarstår dock vid övergång till en självständig organisation och förutsätter andra lösningar. Vidare föreligger risk för ökad byråkrati och administration i det fall att KAD skulle utgöra en fristående och självständig enhet.

Som en del av en för hela offentliga Åland gemensam förhandlings- och avtalsorganisation

Kommunerna och landskapsregering med dess underlydande myndigheter företräder var för sig med egna organ de åländska offentliga arbetsgivarna som avtalspart gentemot de huvudavtalsorganisationer som företräder de offentliga anställda på Åland. Med syfte att skapa en starkare organisation som avtalspart kunde en sammanslagning av KAD och landskapets avtalsbyrå vara ett alternativ. En för kommunerna och landskapet gemensam organisation förhindrar inte att skilda kollektivavtal fortsättningsvis ingås för kommunerna och landskapet. För att möjliggöra en dylik sammanslagning krävs ändring av kommunallagen men även annan lagstiftning, bland annat landskapslag (1978:22) om tjänstekollektivavtal och landskapsförordning (2016:90) om landskapsregeringens allmänna förvaltning. Vidare behöver bland annat kostnadsfördelning och kommunernas och landskapets representation i ett gemensamt organ för arbets- och tjänstekollektivavtal regleras.

En risk med ett upplägg med en för hela det offentliga Åland gemensam avtalspart är att KAD:s möjligheter att självständigt förhandla för kommunernas och kommunalförbundens räkning kan äventyras. Intressekonflikter mellan kommunerna och landskapet kan uppstå gällande resursfördelning, målsättningar med förhandlingarna och vilka avtalsparter som bjuds in till förhandlingarna.

Fördjupat samarbete med kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna

Ett ytterligare alternativ för KAD:s framtida organisation är ett fördjupat samarbete med kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna som sköter förhandlings- och avtalsfrågor för de finländska kommunerna och välfärdsområdena.

Organisationsform för de kommunala och regionala avtalsparterna i Sverige och Finland

Finland

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna (KT) är kommunernas och välfärdsområdets avtalspart, detta genom lag (FFS 630/2021) om anordnande av intressebevakning för kommunerna och välfärdsområdena som arbetsgivare.

Sverige

Sveriges kommuner och regioner är avtalspart för kommuner och regioner i Sverige, detta genom 6 § i lag (SFS 1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och bestämmelser i SKR:s stadga.

Arbetsgruppens förslag

Även gällande Kommunala avtalsdelegationen finns det för- och nackdelar med alla alternativ. Inget alternativ för med sig stora fördelar jämfört med dagens upplägg. Arbetsgruppen föreslår därför att avtalsdelegationen hålls kvar under Ålands kommunförbund. Dock bör det justeras hur KAD tillsätts. Arbetsgruppen föreslår att 97 § 4 punkten i kommunallagen justeras så att det inte längre ankommer ÅKF att utse KAD. Därtill föreslår arbetsgruppen att 102 § i kommunallagen ändras så att medlemmar och ersättare ska utses genom en mellankommunal ombudsstämma, i stället för av Ålands kommunförbund. Arbetsgruppen föreslår att den största kommunen (sett till antal invånare) ska ansvara för att sammankalla ombudsstämman. Då det gäller

KAD:s finansiering föreslår arbetsgruppen inga förändringar, eftersom regleringen gällande finansieringen inte har framförts som något problem.

8 Övrigt

8.1 Kommunallagens syfte

Åländsk reglering

I modern lagstiftning har det blivit allt vanligare att tydliggöra en lags övergripande syfte i lagens portalparagraf (den första paragrafen i lagen). Enligt 1 § i den nuvarande kommunallagen för Åland är landskapet indelat i självstyrande kommuner av vilka Mariehamn är stad. Vidare bestäms att kommunerna handhar de uppgifter som enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ankommer på dem.

Om kommunernas uppgifter bestäms övergripande i 3 §. Enligt 1 mom. ska kommunen handha de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag. Kommunen kan genom avtal åta sig att handha även andra offentliga uppgifter. Kommunen kan handha sina lagstadgade uppgifter själv, tillsammans med andra kommuner eller genom att beställa tjänster från andra tjänsteproducenter. I 2 mom. föreskrivs att kommunen i all sin verksamhet ska sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling inom kommunen. Avslutningsvis bestäms i 3 mom. att kommunen inte får ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom lag.

I sammanhanget kan även nämnas att till exempel lagtingsordningen (2011:97) har en portalparagraf som lyder enligt följande: *Åland är en på folkrätten grundad autonomi och är genom internationella avtal demilitariserat och neutraliserat. Autonomi syftar till att säkerställa och garantera Ålands befolkning bevarandet av det svenska språket, dess kultur och lokala traditioner.* I förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland anges att lagens syfte är *att främja en god och effektiv förvaltning samt ett gott rättsskydd i förvaltningsärenden.*

Jämförelse med riket

Enligt 1 § i rikets kommunallag är syftet med lagen att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Syftet med lagen är också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

Jämförelse med Sverige

I 1 kap. 1 § i den svenska kommunallagen stadgas att Sverige är indelat i kommuner och regioner. Enligt 1 kap. 2 § sköter kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i lagen eller annan författning. I 2 kap. 1–2 § föreskrivs att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Kommuner och regioner får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen anser att det finns skäl att förtydliga kommunallagens övergripande syfte i lagens portalparagraf. Arbetsgruppen föreslår i första hand alternativ 1:

Alternativ 1

1 § Lagens syfte

Syftet med denna lag är att säkerställa och garantera kommuninvånarna självstyrelse och möjligheter till demokratiskt deltagande.

Syftet med lagen är också att säkerställa att kommunen styrs och organiseras på ett demokratiskt, rättssäkert och effektivt sätt.

För ett mer kortfattat alternativ föreslår arbetsgruppen i andra hand alternativ 2:

Alternativ 2

1 § Lagens syfte

Syftet med denna lag är att säkerställa och garantera kommuninvånarna självstyrelse och möjligheter till demokratiskt deltagande.

8.2 Motioner

Äländsk reglering

46 § i den äländska kommunallagen stadgar att en ledamot i fullmäktige som vill att fullmäktige ska behandla ett visst ärende kan väcka motion. Då ärendet behandlas i fullmäktige ska motionens första undertecknare beredas tillfälle att yttra sig varefter ärendet ska remitteras till styrelsen eller ett annat organ för beredning.

Ärendet ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år efter att motionen väckts. Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid ska detta meddelas till fullmäktige inom utsatt tid tillsammans med det som framkommit vid beredningen. Fullmäktige kan besluta att avskryva motionen från vidare behandling.

Under våren 2024 då landskapsregeringen samlade in synpunkter från det kommunala fältet framkom det att vissa anser att ovanstående reglering är för detaljstyrd och att det bör vara upp till kommunen att bestämma hur förfarandet ska vara. En synpunkt betonade att möjligheten för en motionär att ensidigt yttra sig om motioner utan att andra ges möjlighet att yttra sig eller svara kan resultera i situationer där felaktig information får stå utan ifrågasättande, något som i en tid där det annars anses viktigt att värja sig mot alternativa sanningar kan upplevas stötande.

Jämförelse med riket

I rikets kommunallag detaljregleras inte motioner. I 90 §, som berör förvaltningsstadgans innehåll, konstateras att förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om behandling av fullmäktiges motioner.

Jämförelse med Sverige

I 4 kap. 19 § i Sveriges kommunallag stadgas att varje ledamot i fullmäktige får väcka motioner. Enligt 5 kap. 35 § ska en motion om möjligt beredas på sådant sätt att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes (avvikelser ska anmälas till fullmäktige inom samma tid). Enligt 5 kap. 72 § ska kommunens arbetsordning reglera handläggning av motioner.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att regleringen om motioner i 46 § i kommunallagen ändras. Arbetsgruppen föreslår att det fortsatt ska vara möjligt att väcka motioner och att de om möjligt ska hanteras inom ett år. Däremot bör det inte i lagen detaljregleras på vilket sätt motionerna ska hanteras. Förfarandet borde i stället vara upp till kommunerna att besluta om i sina förvaltningsstadgor.

8.3 Initiativ

Åländsk reglering

Enligt 32 § i kommunallagen har kommunmedlemmar rätt att lämna in förslag till kommunen om frågor som rör kommunens verksamhet. Kommunen ska vidare informera de som lämnar in ett initiativ om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av förslaget. I detaljmotiveringarna till landskapsstyrelsens framställan (nr 3/1996-97) framgår att initiativrätten inte begränsas till hur kommunen valt att organisera sin förvaltning utan initiativ kan även omfatta ärenden som sköts av kommunala bolag.

Vilket organ inom kommunen som är behörigt att behandla initiativ är i den åländska kommunallagen oreglerat och därmed upp till kommunen själv att fatta beslut om genom sin delegeringsordning.

Jämförelse med riket

Initiativrätten regleras i 23 § i rikets kommunallag och stadgar att kommuninvånare, samt sammanslutningar och stiftelser som är verksamma i kommunen, liksom de som äger eller innehar fastigheter i kommunen, har rätt att komma med initiativ som rör kommunens verksamhet. De som lämnar in ett initiativ ska informeras om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av förslaget. Ett initiativ ska behandlas av behörigt organ inom kommunen. I det fall ett initiativ ska behandlas av fullmäktige kan styrelsen inte fatta beslut om att initiativet inte ska föranleda några åtgärder.

Förutom de ovan nämnda har även de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att komma med initiativ i frågor som gäller tjänsterna i fråga. Detta ger att även kommuninvånare i andra kommuner kan inkomma med initiativ rörande en specifik tjänst som kan nyttjas över kommungränserna.

I kommunallagens ursprungliga lydelse innehöll 23 § andra momentet en tidsfrist om att initiativet ska besvaras inom sex månader om minst två procent av kommuninvånarna hade medverkat till att väcka detsamma. Paragrafens andra moment har upphävts genom lag FFS 2021/419. Regeringens proposition RP 242/2020 ger ingen närmare förklaring till varför momentet upphävdes.

Jämförelse med Sverige

Initiativrätten omnämns i svensk lagstiftning som medborgarförslag. Enligt 8 kap. 1 § i kommunallagen får den som är folkbokförd i kommunen, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärenden i fullmäktige genom ett medborgarförslag. Detsamma gäller även för unionsmedborgare som är bosatta i kommunen men som enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras i kommunen i fråga.

Den svenska kommunallagen gör det valbart för kommunernas fullmäktige att tillåta medborgarförslag då förfarandet kräver ett särskilt beslut av fullmäktige i frågan. Proposition 2016/17:171 förtydligar ytterligare att fullmäktiges beslut om medborgarförslag är generellt och att individuell prövning av rätt att väcka medborgarförslag inte får ske.

Enligt 5 kap. 23 § i kommunallagen kan fullmäktige överlåta till styrelsen eller en nämnd att fatta beslut i ärende som väckts genom medborgarförslag, undantaget de av fullmäktiges uppgifter som regleras i 5 kap. 1 § såsom exempelvis kommunens mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor och nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Information från Sveriges kommuner och regioner

Cirka två tredjedelar av Sveriges kommuner tar emot medborgarförslag. De kommuner som tillåter medborgarförslag framför att förslagen kräver mycket administration och att de sällan leder till resultat. Därför har många kommuner infört att det krävs en gräns med underskrifter/gilla-markeringar på en särskild portal för medborgarförslag. De flesta kommuner som har satt en gräns använder sig av antal, inte procentandel. Se till exempel Göteborgs modell Göteborgsförslaget: <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/politik-och-demokrati/sa-kan-du-paverka-och-vara-delaktig/goteborgsforslaget/aktuella-forslag>

Enligt SKR har det inte förekommit någon nationell debatt gällande att det skulle vara odemokratiskt att välja att inte ta emot medborgarförslag. SKR förespråkar att kommunerna använder sig av flera olika sätt för delaktighet och dialog mellan valen. Olika former för delaktighet passar olika målgrupper och har olika för- och nackdelar. En kommun kan inte förvänta sig att endast en metod ska passa alla invånare.

Som ett positivt exempel nämner SKR även staden Montréal i Kanada. I Montréal har invånarna möjlighet att föreslå konstruktiva lösningar eller innovativa och mobiliserande projekt för att möta stadens utmaningar. Detta görs genom att få till stånd en offentlig konsultation efter ett initiativ (petition). Förfarandet innefattar följande steg:

- Lämna in ett utkast till initiativ till staden eller till stadsdelen.
- Staden/stadsdelen utvärderar vilka utkast till initiativ som kan godkännas och som då går vidare i processen.
- Samla underskrifter till initiativet.
- Håll en offentlig konsultation.

Under den offentliga konsultationen har initiativtagaren möjlighet att presentera sitt utkast och de skäl som motiverar det. Alla som vill uttrycka åsikter eller ställa frågor kan också göra det. Staden eller stadsdelen som ansvarar för konsultationen ska inom 90 dagar publicera en rapport över initiativet. Den ansvariga myndigheten kan begränsa hur många offentliga konsultationer som kan organiseras under ett år: tre per år för staden och två per år för en stadsdel. Vissa projekt är undantagna från initiativrätten. Ett initiativ kan inte tas emot om det

gäller maktfördelning, styrning eller stadens status, administrativ organisation, hantering av kontrakt eller tillämpning av kollektivavtal, budget, avgifter eller skatter eller offentliga upphandlingar. Därtill anses bland annat följande initiativ vara icke berättigade:

- initiativ för vilka en offentlig konsultationsprocess eller ett godkännande genom folkomröstning redan föreskrivs enligt lag,
- initiativ som redan har lämnats in till en offentlig konsultation under de senaste tre åren,
- initiativ som mottagits under de senaste två åren utan att leda till inlämning av en godkänd petition,
- initiativ som är föremål för rättslig tvist eller som redan är föremål för ett domstolsbeslut eller en utomrättslig uppgörelse.

Reflektioner

Den åländska kommunallagen ger kommunmedlemmar rätt att väcka initiativ med stöd av 32 §. Den åländska kommunallagen, likväl som den svenska och den finska motsvarigheten, ställer inga krav på antal undertecknare för att ett initiativ ska tas till behandling.

Enligt svensk kommunallag är det upp till fullmäktige i respektive kommun att fatta beslut om medborgarförslag ska tillämpas i kommunen medan det i åländsk och finsk kommunallagstiftning är i lag stadgat att invånare ska kunna väcka initiativ i kommunala ärenden.

Vem som har rätt att väcka initiativ skiljer sig åt mellan den åländska, svenska och finska lagstiftningen. Den åländska lagstiftningen ger kommunmedlemmar rätt att väcka initiativ: kommunmedlem är den som har kommunen som sin hemkommun, en juridisk person med hemort i kommunen och den som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Enligt finsk lagstiftning har personer som har kommunen som sin hemkommun rätt att väcka initiativ, likaså sammanslutningar och stiftelser som är verksamma i kommunen, oavsett om de har hemort där eller inte. Rätt att väcka initiativ har även de som äger eller besitter fast egendom i kommunen samt de som nyttjar kommunens tjänster, oberoende av hemkommun. För svensk del är initiativrätten begränsad till de som är folkbokförda i kommunen eller unionsmedborgare som är bosatta i kommunen men som enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras i kommunen i fråga.

Att införa krav på antal undertecknare av initiativ kan å ena sidan verka för att specifika särintressen inte får genomslag i kommunens verksamhet, medan krav på antal undertecknare å andra sidan gör det svårare för enskilda invånare att väcka förslag till åtgärder. Röstberättigade kommuninvånare kan genom att utnyttja sin rösträtt verka för att ens intressen tillvaratas, en möjlighet som minderåriga eller icke röstberättigade kommuninvånare saknar.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen konstaterar att majoriteten av de åländska kommunerna mottar ett fåtal (cirka 1-5) initiativ per år. Besvarandet av initiativ är ofta administrationskrävande, samtidigt som initiativen i majoriteten av fallen inte leder till vidtagna åtgärder. Arbetsgruppen ser att det kan finnas en risk att initiativmöjligheten periodvis missbrukas. Arbetsgruppen tilltalas av den svenska regleringen som möjliggör för kommuner att själva välja om de tar emot initiativ eller inte.

Arbetsgruppen föreslår därför att en reglering likt den i Sverige införs även i den åländska kommunallagen. Det bör naturligtvis understrykas att möjligheten att avstå från att ta emot initiativ endast ska gälla på generell

nivå, det ska alltså inte vara möjligt att i ett enskilt fall avstå från att ta emot ett initiativ. Därtill vill arbetsgruppen också påminna om att som myndigheter är kommuner och kommunalförbund alltid skyldiga att ta emot skrivelser av olika slag samt att på ett korrekt sätt behandla och besvara dessa. Detta ingår som ett led i myndigheters serviceskyldighet och i god förvaltning. Slutligen uppmanar arbetsgruppen till att använda sig av flera olika metoder för att möjliggöra invånardelaktighet och insyn. En metod kan inte förväntas passa för alla invånare.

8.4 Direktörsavtal

Åländsk reglering

Direktörsavtal för kommundirektörer tillämpas i viss utsträckning av åländska kommuner, dock saknas reglering i den åländska kommunallagen avseende direktörsavtalens syfte och innehåll. Denna avsaknad av reglering ger som följd att rättsläget för de åländska kommuner som tillämpar direktörsavtal är oklart.

Kommundirektörernas anställning utgår från att de åtnjuter fullmäktiges förtroende. Vid en avsaknad av förtroende kan kommundirektören få lämna sitt uppdrag utan uppsägningstid.

Jämförelse med riket

Enligt 42 § i den finska kommunallagen ska ett direktörsavtal ange förutsättningarna för ledningen av kommunen. Direktörsavtalets syfte är att klargöra arbetsfördelningen mellan den politiska ledningen och kommundirektören utifrån bestämmelserna i kommunens förvaltningsstadga. Lagens bestämmelser om direktörsavtalets innehåll är inte detaljstyrt utan ger kommunerna frihet att själva utforma avtalet utifrån sina egna lokala behov.

Direktörsavtalet kan även innehålla bestämmelser om hur meningsskiljaktigheter rörande kommundirektörens tjänsteutövning ska lösas på annat sätt än vad som anges i 43 § i kommunallagen rörande uppsägning eller förflyttning av kommundirektören till andra uppgifter. Vidare kan avtalet reglera det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören.

Kommunstyrelsen är det behöriga organet för att ingå direktörsavtal mellan kommunen och kommundirektören.

Jämförelse med Sverige

7 kap. 2 § i den svenska kommunallagen stadgar att styrelsen, i en instruktion, ska fastställa hur direktören leder förvaltningen under styrelsen och även direktörens övriga uppgifter.

I proposition 2016/17:171 redogörs närmare för att kommunstyrelsen ska fatta beslut om en instruktion som klargör hur direktören leder förvaltningen under styrelsen och vilka ytterligare uppgifter direktören ansvarar för. Av instruktionen ska även framgå hur förvaltningen under direktören organiseras samt beskriva direktörens roll och arbetsuppgifter i förhållande till förvaltningscheferna. Instruktionen bör dessutom ange inom vilka gränser direktören har befogenhet att anställa personal och hur medarbetar- och lönesamtal ska genomföras. Instruktionen bör även reglera vem (styrelsen eller direktören) som ansvarar för att olika uppgifter utförs och för att hantera interna och externa kontakter i specifika frågor.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en reglering kring direktörsavtal tas in i den åländska kommunallagen för att tydliggöra vad som ska gälla, möjliggöra utbetalning av eventuellt avgångsvederlag och värna anställningstryggheten. Regleringen bör vara tvingande, men vara allmänt formulerad för att ge kommunerna flexibilitet att själva utforma direktörsavtal efter sina behov.

8.5 Informationsplikt

Åländsk reglering

I 33 § i kommunallagen för Åland föreskrivs det om hur kommunerna ska informera kommunmedlemmarna om ärenden. Kommunen ska informera om ärenden som är anhängiga, planer som gäller ärendena, behandlingen av ärendena samt hur de avgjorts och deras effekter. Utöver det här ska översikter göras upp över vissa frågor och dessutom ska kommunmedlemmarna informeras om hur de kan framföra åsikter. Om kommunens uppgifter sköts av någon annan aktör ska kommunmedlemmarna informeras om verksamheten. I 31 § i kommunallagen finns det bestämmelser som tangerar informationen till kommunmedlemmarna. Enligt 31 § ska kommunmedlemmarna och de som utnyttjar kommunens tjänster kunna delta i och påverka kommunens verksamhet. För att främja detta ska kommunen informera om dess angelägenheter, ordna diskussionsmöten och ge kommunmedlemmarna vägledning då de tar initiativ. Dessutom föreskrivs det separat om vissa handlingar som ska göras tillgängliga på kommunens elektroniska anslagstavla. Angående annan information till invånarna är bestämmelserna rätt allmänt hållna.

Förslag till informationshanteringslag ur kommunsynvinkel på Åland

För närvarande finns det ett förslag till informationshanteringslag för Åland i lagtinget (lagförslag 22/2023-2024). I förslaget finns en del aspekter som är intressanta med tanke på kommunernas informationsplikt. Syftet med lagförslaget är bland annat att främja digitaliseringen, höja informationssäkerheten, tillgodose medborgarnas rättigheter, en utökad elektronisk kommunikation mellan den offentliga förvaltningen och allmänheten och ett informationssäkert informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Bland annat planeras en lagstadgad skyldighet att använda gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Just dessa bestämmelser föreslås dock inte gälla kommunala myndigheter i nuläget, utan det kan komma att regleras senare, och i så fall genom lag. Trots detta är kommunala myndigheter enligt förslaget skyldiga att säkerställa att deras digitala tjänster är tillräckligt samverkande med den offentliga förvaltningens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och med andra myndigheters digitala tjänster. Eftersom syftena med informationshanteringslagen bland annat är att bättre förverkliga offentlighetsprincipen, att tillhandahålla invånarna tjänster på ett kvalitativt sätt och att främja samverkande informationssystem kan det konstateras att lagen troligtvis inverkar positivt även på kommuninvånarnas möjligheter att ta del av kommunernas information. Detta trots att det inte finns korshänvisningar mellan kommunallagen och den föreslagna informationshanteringslagen.

Jämförelse med riket

I riket föreskrivs det om hur kommunen ska kommunicera med kommuninvånarna i 29 § i kommunallagen. 29 § anger att kommuninvånarna, sådana som nyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar ska informeras om kommunens verksamhet. Information ska ges om kommunens tjänster, ekonomi och om ärenden som bereds i kommunen samt om planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, liksom om beslut som fattats och deras effekter. Hela 2 mom. i samma paragraf handlar om att

publicera information på det allmänna datanätet. I samma moment finns bestämmelser om skyddet för privatlivet i fråga om personuppgifter och om att sekretessbelagda uppgifter inte ska läggas ut på det allmänna datanätet. I 3 mom. i samma paragraf föreskrivs det dessutom om att det ska användas ett klart och begripligt språk och att invånargruppernas behov ska beaktas. I 22 § i rikets kommunallag finns också bestämmelser om möjligheter att delta och påverka. Enligt den paragrafen ska invånare och sådana som nyttjar kommunens tjänster ha rätt att delta och påverka kommunens verksamhet. Bestämmelsen följs sedan upp av en förteckning av olika sätt genom vilka deltagande och påverkande kan främjas. Denna förteckning kan närmast ses som en rekommendation. Enligt Finlands kommunförbunds cirkulär⁵⁸ ingår i detta också till exempel informationsträffar för olika målgrupper, vilket kan anses vara en sorts samråd.

Informationshanteringslag ur kommunsynvinkel i riket

Utöver kommunallagen ställer även rikets informationshanteringslag (FFS 906/2019) krav på rikets kommuner och deras hantering av information. Syftet med lagen är att förenhetliga myndigheternas informationshantering och överföring av information myndigheterna emellan. Med hjälp av detta effektiviseras myndigheternas informationshantering så att myndigheterna kan tillhandahålla sina tjänster på ett kvalitativt sätt som är förenligt med god förvaltning. Lagen gäller alltså hela den offentliga förvaltningen och därför också kommunerna. Informationshanteringslagen gäller kommunerna direkt och det finns få kopplingar mellan informationshanteringslagen och kommunallagen. Ett undantag utgör 90 § 1 mom. 2 punkten underpunkt I i kommunallagen, där det föreskrivs att förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om ordnandet av informationshanteringen och dokumentförvaltningen. Denna bestämmelse är en följd av stiftandet av informationshanteringslagen. För invånarna innebär tillgången till information att de, om de så önskar, lätt får tillgång till uppgifter om sig själva/sitt ärende. Som stöd för utarbetandet av begäranden om information ska det finnas en beskrivning av handlingars offentlighet som offentliggjorts i ett allmänt datanät i enlighet med 28 § i informationshanteringslagen.⁵⁹ I och med ikraftträdandet av informationshanteringslagen finns det nu bestämmelser i lag om mycket sådant som de facto redan gjorts. Med detta syftar man på att statliga myndigheter också tidigare har lämnat ut information till kommuner och har då ålagt kommunerna skyldigheter i fråga om informationshanteringen som tidigare inte hade stöd i lag. I informationshanteringslagens bestämmelser om gränssnitt har lämnats kvar ändamålsenlighetsprövning för förverkligandet av gränssnitt och kommunerna måste därför inte med stöd av informationshanteringslagen utbyta information med hjälp av tekniska gränssnitt, utan kan även utbyta information på annat sätt.⁶⁰

Jämförelse med Sverige

I Sverige föreskrivs det om delaktighet och insyn i kommuners verksamhet i 8 kap. i kommunallagen. Bestämmelserna i lagen om information till kommuninvånarna och andra berörda är relativt detaljerad. Där räknar man bland annat upp vilka handlingar som ska finnas tillgängliga samt var och när de ska finnas tillgängliga. I mångt och mycket är Sveriges kommunallag rätt lik Ålands och Finlands kommunallagar. I 8 kap. 3 § i Sveriges kommunallag finns det dock en bestämmelse som anger att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster. Motsvarande bestämmelse finns inte i Ålands eller Finlands

⁵⁸ <https://www.kommunforbundet.fi/kommunledning-och-digitalisering/informationens-livcykel/informationshantering>

⁵⁹ <https://www.kommunforbundet.fi/kommunledning-och-digitalisering/informationens-livcykel/informationshantering>

⁶⁰ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_284+2018.aspx

kommunallag. Bestämmelsen är dock inte tvingande till sin natur. Det är främst i planläggningsärenden som samråd med invånarna ordnas.

Invånarbudgetering

Ett sätt att få med invånarna i det kommunala beslutsfattandet på ett konkret vis är invånarbudgetering eller medbudgetering. I riket härstammar konceptet från 22 § 2 mom. 4 punkten i rikets kommunallag. Det finns otaliga sätt att genomföra invånarbudgetering, därför ges några exempel på hur kommuner i riket har genomfört detta. Korsholm satsar 15 000 euro per år på sin invånarbudget. Först samlas förslag in och de ska gälla välfärdsutskottets budget, därför gäller de flesta förslagen exempelvis förbättringar av lekpark, skidspår eller byggande av utegym. Teuva i Södra Österbotten med sina 4 758 invånare har bland annat byggt ett promenadstråk med rastplatser bredvid den å som rinner genom kommunens centrum. Invånarbudgetering eller medbudgetering i kommuner i riket har förekommit också innan bestämmelsen som det hänvisas till ovan trädde i kraft.

Även svenska kommuner sysslar med invånarbudgetering. I en artikel från 2019 anges det dock att verklig invånarbudgetering har använts i bara ett tiotal svenska kommuner. I riket var det 2018 fråga om enbart 12 procent eller 22 kommuner som testat invånarbudgetering. I riket finns det flera kommuner där invånarbudgetering inte är något som sker kontinuerligt. Flera kommuner har alltså testat det endast någon enstaka gång. Fenomenet förekommer globalt och stora städer som Paris, New York och Porto Alegre har länge satsat på invånarbudgetering.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att nuvarande lagstiftning inte ändras, eftersom det är möjligt inom ramen för nu gällande bestämmelser att förbättra kommunikationen med kommunmedlemmarna till exempel med hjälp av invånarbudgetering, digitala plattformar eller genom att ordna samråd i andra än planläggningsfrågor.

8.6 Ungdomsråd och råd för personer med funktionsnedsättning

Åländsk reglering

Enligt 31 a § i kommunallagen för Åland ska kommunstyrelsen tillsätta ett äldreråd för att ge den äldre befolkningen möjlighet att delta i och påverka beslutsfattande som berör den äldre befolkningens levnadsförhållanden. Rådet tillsätts för kommunstyrelsens mandattid och ett äldreråd kan vara gemensamt för flera kommuner. I kommunallagen saknas det däremot bestämmelser om eventuella ungdomsråd eller råd för personer med funktionsnedsättning. Mariehamns stad har däremot inrättat ett ungdomsråd på eget initiativ från ingången av 2024. Enligt 3 § i landskapslagen (1987:86) om ungdomsarbete ska kommuner ha en ungdomsnämnd som har hand om ungdomsarbetet och ungdomsverksamheten i kommunen. Samma uppgifter kan dock skötas av en annan nämnd eller av kommunstyrelsen om kommunfullmäktige beslutar så. Detta garanterar ju förstås inte att de unga kommer till tals på samma sätt som om det skulle finnas ett ungdomsråd eller ett ungdomsfullmäktige.

Det finns ett råd för personer med funktionsnedsättning på landskapsnivå. Rådet för personer med funktionsnedsättning är ett samrådsorgan som ska verka för att personer med funktionsnedsättningar ska ha möjlighet att delta i och påverka planering, beredning och uppföljning inom olika verksamheter i frågor som

är av betydelse för personer med funktionsnedsättning, för deras välfärd, hälsa, delaktighet, livsmiljö, boende, rörlighet eller möjligheter att klara de dagliga funktionerna.

Jämförelse med riket

I rikets kommunallag finns bestämmelser om att kommuner i riket ska ha alla tre typer av råd som nämns ovan, det vill säga ungdomsfullmäktige, äldreåd och råd för personer med funktionsnedsättning. Samtliga organ kan också vara gemensamma för flera kommuner. Bestämmelserna om dessa finns i 26–28 §. I riket är det dock inte fråga om ett ungdomsråd, utan ett ungdomsfullmäktige. Dessa är i sig organ som inte har rätt att fatta beslut, därför kan beslutsfattande i frågor inte delegeras till dem. Bestämmelsen om ungdomsfullmäktige infördes i och med rikets nu gällande kommunallag. Även bestämmelsen om äldreåd är ny i den senaste totalrevideringen av kommunallagen i riket. Bestämmelsen om äldreådet härstammar från äldreomsorgslagen (FFS 980/2012) och är därför äldre än nyaste kommunallag. Bestämmelsen i 28 § om ett råd i kommunerna för personer med funktionsnedsättning är ny för den nu gällande kommunallagen, men inte ny i sig, eftersom den härstammar från lagen om service och stöd på grund av handikapp (FFS 380/1987). Det är också möjligt att tillsätta ett kombinerat äldreåd och råd för personer med funktionsnedsättning. I propositionen med förslag till en ny kommunallag (RP 268/2014 rd) anges det dock att detta inte kan anses vara en optimal lösning.

Jämförelse med Sverige⁶¹

Samtliga nordiska länder har någon sorts äldreåd på kommunal nivå. Sverige sticker dock ut bland de nordiska länderna som ett land som inte har lagstiftat om dessa.⁶² I svenska kommuner är det i likhet med äldreåd också tämligen vanligt med råd för personer med funktionsnedsättning. Det finns däremot ingen bestämmelse om detta i Sveriges kommunallag. Ungdomsråd verkar vara vanligt förekommande i svenska kommuner, utan att det finns en bestämmelse om det i den svenska kommunallagen. En orsak till detta kan vara att man inte har velat inkräkta på den kommunala självbestämmanderätten. I en rapport från Sveriges kommuner och regioner efterlyses dock tydliga strukturer för involverande av unga i det kommunala beslutsfattandet.⁶²

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen konstaterar att råden kan främja delaktighet och insyn. Råden kan dock också leda till frustration hos kommuninvånarna då de endast fungerar som rådgivande organ och då möjligheterna att påverka beslutsfattandet är begränsade. Arbetsgruppen föreslår därför att det inte i lagstiftningen införs några nya krav på råd. Det ska i stället fortsättningsvis vara upp till respektive kommun att besluta om inrättandet av olika råd eller samarbetsråd med andra kommuner. Arbetsgruppen vill ytterligare betona att det även finns andra sätt att höra olika samhällsgrupper än genom lagstadgade råd. Kommunerna har ett ansvar att involvera kommuninvånarna i kommunala angelägenheter.

⁶¹ <https://nordicwelfare.org/nyheter/aldre-vuxna-i-norden-deltar-och-paverkar-genom-aldrerad/>

⁶² <https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b9c669/1643110648073/7164-779-5.pdf>

8.7 Remiss- och samrådsförfarandet mellan landskapet och kommunerna

Åländsk reglering

Enligt 4 § i kommunallagen för Åland ska landskapsregeringen tillförsäkra kommunerna möjlighet att delta i beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin. Enligt 97 § i kommunallagen ska Ålands kommunförbund utgående från kommunernas behov fungera som remissinstans och bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet.

Därtill finns ett avtal (senast uppdaterat 19.1.2023) mellan Ålands kommunförbund, Mariehamns stad, Jomala kommun och landskapsregeringen gällande en samrådsdelegation. Enligt avtalet fungerar samrådsdelegationen som ett rådgivande organ för att utbyta synpunkter och ställningstaganden i frågor som är av betydelse för kommunerna eller för att behandla frågor av informativ eller särskild betydelse för parterna. Samråd ska hållas regelbundet under året och parterna kan initiera frågor som rör den kommunala finansieringsprincipen, lagstiftning som gäller kommunernas ekonomi, förvaltning och uppgifter, landskapsregeringens budgetförslag eller andra frågor som berör relationen mellan landskapet och kommunerna. Viktigt att notera är att samrådsdelegationen inte kan fatta bindande beslut för någon part. Delegationen bestod initialt av landskapsregeringen och kommunförbundet, men i och med att Mariehamns stad och Jomala kommun har gått ur kommunförbundet är de nu självständiga representanter i delegationen.

En sammanfattning av den kritik som har framförts från kommunalt håll gällande samråds- och remissförfarandet är följande:

- Kommunerna upplever att deras synpunkter under remissförfaranden inte beaktas eller noteras.
- Konsekvenser för kommunerna av ny lagstiftning bedöms inte på ett tillräckligt sätt.
- Kommunerna upplever sig inte hörda vid samråden.
- Alla kommuner upplever sig inte representerade vid samråden.

Jämförelse med riket

Enligt 10 § i rikets kommunallag ser Finansministeriet till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittsyftande statliga åtgärder som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi behandlas enligt 11 § genom statens och kommunernas samrådsförfarande. Vid samrådsförfarandet företräds kommunerna av Finlands Kommunförbund rf.

Inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande bereds ett program för kommunernas ekonomi enligt 12 § i rikets kommunallag. Beredningen av kommunekonomiprogrammet utgör en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgetpropositionen. Kommunekonomiprogrammet ska innehålla en uppskattning av hur väl den statliga finansieringen räcker för att fullgöra kommunens uppgifter (finansieringsprincipen). Programmet innehåller också en bedömning av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på tjänster och kommunernas uppgifter samt av den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den

offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. Bedömningen gäller kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet. I samband med budgetpropositionen ska det ges en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling samt av statsbudgetens inverkan på den kommunala ekonomin.

Kommunekonomiprogrammet bereds av finansministeriet tillsammans med de ministerier som har central betydelse med tanke på kommunens ekonomi och verksamhet. Finansministeriet utarbetar de ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet. Finlands kommunförbund deltar i beredningen av programmet. Kommunekonomiprogrammet framställs två gånger per år och fungerar som faktagrund för beslutsfattande.

Statens och kommunernas samrådsförfarande omfattar behandling av frågor som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning enligt 13 § i rikets kommunallag. Behandlingen görs i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, som finns i anslutning till finansministeriet. Delegationen har till uppgift att följa och bedöma den kommunala ekonomins utveckling samt se till att kommunekonomiprogrammet beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna. Delegationen är således inget beslutsfattande organ, utan ett forum för diskussion och information. Kommunministern är ordförande för delegationen. Övriga medlemmar består av representanter från olika centrala ministerier samt Finlands kommunförbund. I delegationen kan kommunförbundet ge sina synpunkter om olika lagförslag direkt till kommunministern och ansvarig lagberedare.

Själva remissförfarandet för lagförslag regleras inte i lag, utan behandlas i handboken *Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (20.5.2019)* som tagits fram vid justitieministeriet. Av anvisningarna följer det att remissvar, både för och emot lagförslaget, ska bemötas skriftligt i regeringspropositionen. Det ska även framgå hur remissvaren har påverkat lagförslaget.

Följande synpunkter har inhämtats från Kommun- och regionavdelningen vid Finansministeriet:

- Tidigare skedde behandlingen av lagförslag i delegationen först efter att förslaget hade varit på remiss och sedan behandlats färdigt politiskt. Det ledde till att möjligheterna att påverka innehållet var obefintliga. Under senare år har arbetet utvecklats så att lagförslagen rangordnas enligt viktighetsgrad i tre olika grupper. Det nya förfarandet, som inte har krävt någon lagändring, innebär att kommunförbundet genast efter remissbehandlingen (alltså då lagberedaren har tagit del av alla remissvar, men innan de slutliga politiska besluten har fattats) kan komma in med sina synpunkter. Rangordningen av lagförslagen sker i samarbete med kommunförbundet. Delegationen sammanträder enligt behov, men cirka en gång per månad.
- Kommunekonomiprogrammets viktigaste syfte är att ministerierna och kommunförbundet enas om kommunernas ekonomiska läge och framtidsutsikter. Därmed har regeringen ett beslutsunderlag och en lägesbild som även kommunförbundet godtagit. Kommunekonomiprogrammets direkta betydelse för en enskild kommun är dock liten. Själva programmet är mer en slags sammanfattning av det aktuella läget inom kommunekonomin. (Ur en enskild kommuns perspektiv kan det naturligtvis argumenteras för att kommunerna inte har godtagit kommunekonomiprogrammet i och med att kommunförbundet inte kan ingå några förbindelser å en enskild kommuns vägnar.)

Följande synpunkter har inhämtats från Finlands kommunförbund:

- Samrådsdelegationen är en mycket bra plats för intressebevakning. Ärendena tas till delegationen efter remissförfarandet så kommunförbundet får se den version av regeringens propositionsutkast där remissvaren beaktats och kan då lyfta fram frågor som är viktiga ur kommunernas perspektiv. När tidtabellen för lagberedningen planeras ska också den tid som delegationens behandling förutsätter beaktas. Delegationen fungerar också som ett bra diskussionsforum och kommunförbundet får sitt budskap vidare till de ministerier som är viktiga för kommunerna.
- Det händer förstås att statens beredning inte beaktar alla brister som kommunförbundet lyft fram, men ofta korrigeras brister.
- Nytt är att man i delegationen (förutom att behandla regeringspropositionerna) även kommer att föra aktualitetsdiskussioner om ämnen som är viktiga för kommunerna och även om EU-ärenden. Kommunförbundet gör bedömningen att det behövs mer förståelse i statsförvaltningen om EU:s inverkan på kommunerna.
- Beredningen av kommunekonomiprogrammet är en viktig plats för intressebevakning och för att lyfta fram konsekvenser för kommunerna när styrningen av de offentliga finanserna planeras. I programmet görs också en helhetsgranskning av den kommunala ekonomin, något som inte annars skulle göras lika grundligt i samarbetet mellan kommunerna och staten. Kommunerna drar dessutom nytta av den intressebevakning och de nätverk som sker inom ramarna för programmet. På statlig nivå har man ofta tvingats dra tillbaka texter och för kommunerna ofördelaktiga beslut till följd av kommunförbundets arbete.

Jämförelse med Sverige

Den svenska kommunallagen innehåller ingen motsvarande allmän reglering likt den i riket.

Sveriges regering beslutade 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. Det finns ingen juridisk definition av vad samverkan är. I juni 2024 överlämnades utredningen, i form av ett slutbetänkande (SOU 2024:43), till Sveriges civilminister och var på remiss till och med december 2024.

Texten nedan är ett utdrag över den viktigaste informationen som framkommer i utredningen:

Utredningen konstaterar att det för staten och statliga myndigheter är en utmaning att möta 21 regioner och 290 kommuner. Medan utmaningen för kommunsektorns del handlar om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter som inte alltid nödvändigtvis är samordnade mellan sig. Utredningen konstaterar att staten behöver reflektera över hur krav på myndigheter att samverka med kommuner påverkar kommunsektorn. Utredningen bedömer att det inte behövs någon generell lagstadgad skyldighet för kommuner att samverka med staten, eftersom det ingår i kommuners allmänna uppdrag.

Följande samverkansmetoder används i dagsläget:

- Författningsreglerad samverkan: grundlag, lag och förordning.
- Uppdrag till myndigheter genom regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag.
- Nationella samordnare.
- Nationella strategier och handlingsplaner.
- Särskilda dialogforum.
- Riktade statsbidrag innehållandes villkor om samverkan.
- Kunskapsstyrning innehållandes samverkan.
- Privaträttsliga organisationer mellan staten och kommunsektorn. Till exempel äger staten och SKR tillsammans föreningarna Rådet för främjande av kommunala analyser och Rådet för kommunal redovisning.
- Samverkan till följd av avtal.
- Samråd på politisk nivå.
- Länsstyrelsernas särskilda uppdrag att samverka med kommunerna.

Utredningen för fram följande punkter som viktiga för en ändamålsenlig samverkan:

- Att kostnaden i form av tid, resurser och andra kostnader såsom minskad självständighet har uppskattats av riksdagen.
- Att nyttan av samverkan i det enskilda fallet bedöms överstiga dessa kostnader.
- Att det finns skrivningar om vad som förväntas, inklusive behovet av och målet med samverkan.
- Att det är tydligt vem som ska ta initiativ, vem som ska styra dagordningen och vem som ansvarar för olika insatser.
- Att det är tydligt vilken samverkan som handlar om politisk samordning, det vill säga samsyn, och vad som är förvaltande samordning eller samarbete.

Många samverkansformer bygger på att kommuner på olika sätt företräds av SKR. Till exempel sker samråden på politisk nivå genom att statsråd på Finansdepartementet träffar företrädare för SKR. Samråden är dock inte formaliserade i författning eller regeringsbeslut. En framträdande form av samverkan utgörs av SKR:s överenskommelser med staten. År 2023 fanns 17 gällande överenskommelser mellan regeringen och SKR. Dessa omfattade då över 50 mdkr i medelstillskott från staten till kommunsektorn. Utredningen konstaterar att statens överenskommelser med SKR är rättsligt svårkategoriserade. Kommunerna är inte parter till dem och således inte rättsligt bundna av dem. Samtidigt får SKR i arbetet med överenskommelserna betraktas som en slags representant för hela kommunsektorn vilket stärker sektorns förhandlingsposition. Utredningen ser dock bland annat följande brister gällande statens överenskommelser med SKR:

- Bristande insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande av SKR.
- Staten finansierar kunskapsuppbyggnad hos SKR som staten efter överenskommelsens utgång inte säkert kan nyttja.
- SKR:s myndighetsliknande roll gör rollfördelningen mellan SKR och statliga myndigheter oklar.

Utredningen konstaterar att SKR:s roll som samverkansaktör är mångfacetterad och att SKR har intagit en närmast myndighetsliknande roll i offentlig verksamhet. Omfattningen av statliga medel som tilldelas SKR förstärker denna bild. Utredningen ifrågasätter att offentlighetsprincipen inte gäller för SKR, med beaktande av att den gäller för organisationens medlemmar. Därtill är utredningens sammantagna bedömning att överenskommelser mellan staten och SKR inte är en lämplig form av samverkan. Om överenskommelser trots

det ingås bör de begränsas till att gälla politiska målsättningar, snarare än offentliga förvaltningsuppgifter. De bör inte heller innebära att medel utbetalas till eller via SKR.

En svaghet i dagens samverkansformer är enligt utredningen att de inte i tillräcklig grad präglas av regelbundenhet, långsiktighet och förutsägbarhet. Utredningen gör därför bedömningen att det finns behov av en permanent kontakt mellan regeringen och kommunsektorn. Kärnan bör vara återkommande sammanträden för överläggningar vilket också bör fastslås i lag. Utredningen antar att finansiella frågor får en framskjuten roll vid överläggningarna, men konstaterar att kommunsektorn aldrig kan erkännas någon vetorätt vare sig i finansiella eller övriga frågor vid överläggningarna.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen, som ett komplement till de övriga samverkansformerna, en lag om regeringens överläggningar med kommuner och regioner:

- Lagen syftar till att stärka de långsiktiga förutsättningarna för en ändamålsenlig dialog.
- Regeringen ansvarar för att bereda organisation som företräder kommuner och regioner tillfälle till överläggningar i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommuner och regioner.
- Överläggningar ska hållas minst två gånger per år.
- Regeringen ska årligen lämna en redovisning av överläggningarna till riksdagen.
- Regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om överläggningar enligt lagen.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår inga lagändringar då det gäller remisser och samråd. De upplevda brister som finns i nuvarande system är enligt arbetsgruppen svåra att åtgärda genom bestämmelser i kommunallagen, utan rör landskapsregeringens interna processer.

Sammanfattningsvis anser arbetsgruppen att syftet med kommunala samråd och remissförfaranden är att inhämta synpunkter. Samtidigt kan kommunerna aldrig lägga veto mot landskapsregeringens åtgärder och förslag. Det hör till sakens natur att en enskild kommun har sitt kommunperspektiv, medan landskapsregeringen måste ha ett helhetsperspektiv där många olika aspekter ska beaktas. Det är dock viktigt att det finns en process som gör att kommunerna har en reell möjlighet att framföra sina synpunkter i tid. Om det redan finns fastslagna politiska ställningstaganden vid samråden faller syftet med dem och det blir inte ändamålsenligt för de kommunala representanterna att närvara. Då blir samråden enbart ett informationstillfälle, i stället för ett diskussionstillfälle.

8.8 Ordningsstadgor

Åländsk reglering

Enligt 11 § i den åländska kommunallagen kan kommunfullmäktige anta en ordningsstadga för att främja allmän ordning och säkerhet. Kommunen kan även föreskriva om bötestraff som påföljd för en överträdelse av en ordningsstadga. Innan kommunen antar eller ändrar en ordningsstadga ska kommunen inhämta landskapsregeringens utlåtande. Böter för ordningsstadgeförseelse får inte omvandlas till fängelsestraff.

År 2009 genomfördes en reform av ordningslagstiftningen på Åland. Vid tidpunkten var ordningslagstiftningen utspridd i 11 § kommunallagen, landskapslagen (1978:4) om eggvapen samt i landskapslagen (1952:32)

angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland. Landskapsregeringen ansåg att den vid tidpunkten gällande ordningslagstiftningen var föråldrad och inte uppfyllde grundlagens krav på trygghet, säkerhet och rörelsefrihet. Landskapsregeringens förslag var att samtliga ovannämnda bestämmelser skulle upphävas och ersättas med en ny ordningslag.⁶³

Under lagtingsbehandlingen av förslaget till ny ordningslag (senare antagen som ordningslagen (2010:23) för landskapet Åland) strök dock lagtinget upphävandet av 11 § i kommunallagen. Detta efter att lagutskottet ansett att större delen av de bestämmelser som vid tidpunkten reglerades i Mariehamns stads ordningsstadga täcktes av den nya lagstiftningen, dock inte de bestämmelser som vid tidpunkten ingick i stadens hamnordning. Utskottet föreslog därför att den landskapslag genom vilken 11 § i kommunallagen upphävdes skulle förkastas så att landskapsregeringen ytterligare kunde undersöka behovet av bestämmelser.⁶⁴

Jämförelse med riket

I riket togs kommunernas möjlighet att anta ordningsstadgor bort 2003 när den nya ordningslagen (FFS 612/2003) antogs. Ett av de främsta skälen till att möjligheten togs bort var att bestämmelsen inte ansågs uppfylla den nya grundlagens krav. Bland annat hade den biträdande justitiekanslern uppmärksammat frågan och konstaterat att blankettstraffstadgandet i kommunallagen är otillfredsställande både med tanke på invånarnas rättsskydd och den legalitetsprincip som genom 8 § i grundlagen ansetts höra till de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare konstaterade den biträdande justitiekanslern att det är omöjligt att enbart genom att studera den aktuella normen i kommunallagen avgöra hurdant beteende som ska anses straffbart i en viss situation.⁶⁵

Jämförelse med Sverige

I Sverige kan kommunerna i enlighet med den svenska ordningslagen (SFS 1993:1617) meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats, föreskrifter för att hindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor samt meddela föreskrifter om ordningen och säkerheten i en kommunal hamn som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppens bedömning är att bestämmelsen i 11 § i kommunallagen är föråldrad och att det är tveksamt om den uppfyller grundlagens krav. I 8 § i grundlagen uttrycks kravet på straffrättslig legalitet. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innebär bland annat att det i lag behöver finnas en definition på gärningar som bestraffas som brott, straff som följer på brott och krav om straffrättsliga normer i lag. Vidare förutsätts att brottsrekvisiten för dessa brott uttrycks tillräckligt noggrant i lag.⁶⁶

Vidare känner arbetsgruppen inte till att det skulle finnas några gällande ordningsstadgor i de åländska kommunerna. Mariehamns stad upphävde bland annat sin ordningsstadga 2011 efter att den nya ordningslagen trätt i kraft. Det finns i dagsläget exempelvis även ett klart strängare regelverk kring ordningen i hamnar än tidigare till följd av internationella bestämmelser.

⁶³ Fr. 18/2008-2009.

⁶⁴ Lagutskottets betänkande 4/2009-2010.

⁶⁵ RP 20/2002 rd, s. 5.

⁶⁶ RP 309/1993 rd.

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelsen om ordningsstadgor i 11 § i kommunallagen upphävs eftersom den är föråldrad.

8.9 Möjlighet till kommunala avvikelser

Åländsk reglering

14 § i kommunallagen för Åland stadgar att landskapsregeringen på ansökan kan bevilja en kommun eller ett kommunalförbund rätt att avvika från bestämmelserna i en landskapslag eller -förordning i syfte att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala självbestämmanderätten eller decentralisera beslutsfattandet. Rätten att avvika kan gälla:

- 1) delegering av beslutanderätt från en landskapsmyndighet till ett kommunalt organ,
- 2) befrielse från skyldigheten att underställa landskapsregeringen ett beslut för fastställelse, samt
- 3) avvikelse från särskilda bestämmelser inom ett sakområde.

Ur förarbetena till kommunallagen framgår det att regleringen i 14 § i kommunallagen härstammar från den tidigare landskapslagen (1990:44) om försök med frikommuner (nedan frikommunlagen)^{67,68,69}:

Syftet med försöket med frikommunlagen var att effektivisera den kommunala förvaltningen, att öka den kommunala självbestämmanderätten och att decentralisera beslutsfattandet. Alltså samma skrivning som idag återfinns i 14 § i kommunallagen. Frikommunlagen tillämpades på de kommuner och kommunalförbund som hade meddelat landskapsstyrelsen att de önskade delta i försöket med frikommuner.

6 § i frikommunlagen reglerade rätten till avvikelse från vissa regler. I enlighet med 6 § kunde fullmäktige i en frikommun besluta om en avvikande reglering i 11 särskilt angivna situationer. Det gällde till exempel ordningen för handläggning av byggnadslovsärenden och vissa specifika avgifter. Även inom andra sakområden kunde en avvikande reglering medges, under förutsättning att regleringen var av organisatorisk eller funktionell karaktär. I dessa fall skulle landskapsstyrelsen besluta om saken efter ansökan från frikommunen. Av förarbetena till 6 § framgår det att syftet med regleringen var att ge möjlighet till avvikelse från lagstiftning även i materiellt hänseende, inte bara formellt. Detta ansågs nödvändigt för att uppnå syftet med frikommunförsöket. Dock poängterade landskapsstyrelsen att den detaljreglering som kännetecknade många rättsområden hade till syfte att trygga den enskildas rätt. Således fordrades därför en noggrann avvägning när det gällde att ta ställning till vilka regler som kunde avvaras utan risk för rättssäkerheten eller andra väsentliga samhällsintressen.⁶⁹

Vid behandlingen av förslaget till en ny kommunallag 1997 konstaterade lagutskottet att landskapsstyrelsen hade utrett i vilken utsträckning kommunerna nyttjat frikommunexperimentet och att kommunerna hade fått möjlighet att redogöra för sina synpunkter om att frikommunlagens bestämmelser om rätt till avvikelser infördes i kommunallagen, samt att bestämmelserna skulle gälla för alla kommuner.⁷⁰ Lagutskottet konstaterade dock att någon egentlig utvärdering inte hade redovisats av landskapsstyrelsen, men att

⁶⁷ FR 3/1996-97 s. 11.

⁶⁸ LU nr. 19/1994-95 s. 1.

⁶⁹ FR nr. 39/1988-89 s. 12.

⁷⁰ LU nr 8/1996-97 s. 8.

kommunerna i sina remissyttranden inte haft något att invända mot att frikommunförfarandet gjordes permanent i kommunallagen. Lagutskottet tillstyrkte därför förslaget om att regleringen från frikommunlagen skulle införas i kommunallagen, men utgick från att landskapsstyrelsen framledes skulle följa hur kommunerna nyttjade rätten till avvikelser enligt den nya kommunallagen och följderna av detta.

14 § i den nuvarande kommunallagen har tillämpats mycket sällan. De senast kända tillfällena är från 2011 då landskapsregeringen kortfattat beslutade att avslå en anhållan om att få avvika från landskapsförordningen (2008:140) om skolskjutsning och från 2024 då landskapsregeringen beslutade att avslå en anhållan om att få avvika från landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola. Frikommunlagen var ett tidsbegränsat försök som möjliggjorde avvikelser i särskilt angivna fall endast för de kommuner som deltog i försöket. Visserligen kunde även andra avvikelser beviljas efter prövning av landskapsstyrelsen, men då endast om de var av organisatorisk eller funktionell karaktär. Både 6 § i den tidigare frikommunlagen och 14 § i den nu gällande kommunallagen stadgar att landskapsregeringen har prövningsrätt då det gäller anhållan om rätt till avvikelser. Av det följer att landskapsregeringen har en prövningsrätt av ändamålsenligheten i det enskilda fallet.

Den åländska kommunallagen trädde i kraft 1.1.1998, alltså två år innan Finlands grundlag trädde i kraft 1.3.2020. Då kommunallagen nu revideras är det därför av vikt att utreda hur 14 § i kommunallagen förhåller sig till Finlands grundlag. Den paragraf i grundlagen som är mest relevant för denna utredning är 6 § som stadgar att alla är lika inför lagen. Därtill stadgar 2 § i grundlagen att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag samt att i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. 121 § i grundlagen stadgar vidare att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag.

Det bör noteras att det inte finns något som hindrar att lagstiftaren vid behov lagstiftar om tidsbegränsade undantag från någon viss reglering, om lagstiftaren så önskar.

Jämförelse med riket

Rikets kommunallag innehåller ingen motsvarighet till 14 § i den åländska kommunallagen. Däremot har riket under 1980- och 1990-talet haft försök med frikommuner, se lag (FFS 718/1988) om försök med frikommuner samt lag (FFS 592/1989) om rätt för frikommuner att avvika från vissa stadganden och bestämmelser. För närvarande finns det ingen sådan generell frikommunlag i Finland, utan det som numera har använts har varit tidsbegränsade försökslagar. Se till exempel lag (FFS 1269/220) om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen som var giltig från 1.3.2021 till och med 31.12.2024.

Av regeringspropositionen till lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 s. 80) framgår följande gällande försökslagstiftningars allmänna grundlagsenlighet: Stiftandet av försökslagar har av grundlagsutskottet ansetts vara förenligt med grundlagen om

- försöket har ett godtagbart mål,
- de bestämmelser som ska tillämpas under försöket och som avviker från den övriga lagstiftningen utfärdas genom lag,
- försökslagstiftningen är proportionerlig,
- bestämmelser om försöksområdet och om försöksdeltagarna utfärdas genom lag,
- försökslagstiftningen inte är diskriminerande och bara gäller under en kort tid, samt

- resultaten av försöket utvärderas på behörigt sätt.

Grundlagsutskottet har ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet är acceptabel, trots jämlikhetskravet i grundlagen, om det finns ett godtagbart mål med försöket. Som godtagbara mål har utskottet betraktat syftet att få till stånd bestämmelser som krävs av samhällsutvecklingen och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende. Vidare har utskottet understrukt att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen.

Jämförelse med Sverige

Sveriges kommunallag innehåller ingen motsvarighet till regleringen i 14 § i den åländska kommunallagen. Sverige har dock också en tradition av försöksverksamheter och erfarenhet av frikommuner. Ett slutbetänkande från Försöksverksamhetskommittén har resulterat i *SOU 2023:94 Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*. Av utredningen framgår bland annat följande:

I Sverige har försöksförfattningar under en lång tid använts för att möjliggöra och åstadkomma försöksverksamheter. Det finns dock ingen vedertagen definition av vad en försöksförfattning är. Hur ofta försöksförfattningar förekommer varierar mellan olika rättsområden och tidsperioder. I dagsläget är det inom utbildningsområdet som det är vanligast förekommande med försöksförfattningar. Trafikfrågor och rättsliga regleringar rörande rättsväsendet är exempel på andra områden där försöksförfattningar förekommer. I Sveriges regeringsform görs ingen skillnad mellan lagstiftning tills vidare eller försökslagstiftning. Samma regler gäller både gällande själva lagstiftningsproceduren och för beredningskraven. Innovationsrådet har definierat en förslagslag på följande sätt: en tidsbegränsad lag genom vilken lagstiftaren har önskat att skaffa sig ett underlag för att avgöra om den prövade försökslagstiftningen ska göras allomfattande och permanentas. Kärnan i definitionen bör enligt utredningen vara just försökslagens tillfällighet och syftet att ta fram ny kunskap.

Åren 1984-1991 pågick det så kallade frikommunförsöket i Sverige. En del av frikommunförsöket innebar att kommunerna fick frånga lagregleringar om nämndorganisation och i övrigt fick möjlighet till dispenser och undantag från statliga regler för den kommunala verksamheten.

Sammanfattningsvis konstaterar Försöksverksamhetskommittén att försök som metod är ett användbart tillvägagångssätt vid utvecklingsarbete. Det är dock ingen metod för att snabbt åtgärda samhällsutmaningar. Utredningen efterfrågar en samordning av spridning av resultat från försök inom kommunsektorn. Kunskapspridningen skulle vara ett omfattande uppdrag och utredningen uppmanar därför till en ny separat utredning med uppdrag att analysera hur kommunsektorns erfarenheter bäst kan tillvaratas. Därtill föreslår utredningen att en permanent utredning inom kommittéväsendet för att främja kommunala försöksverksamheter tillsätts. Den permanenta utredningen skulle kunna erbjuda stöd på olika sätt och fungera som länk till andra statliga myndigheter. Den permanenta utredningen skulle också kunna hemställa till regeringen om sådana författningsändringar vilka skulle möjliggöra förändring genom försök. Avslutningsvis föreslår utredningen att tre specifika försökslagar tas fram:

- Förslag till lag om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner (ett samlat stöd i stället för flera små)

- Förslag till lag om försöksverksamhet med avtal om hälso- och sjukvård (gällande annan hälso- och sjukvård än primärvård i hemmet)
- Förslag till lag om försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet (gemensamma kommunala lantmäterimyndigheter)

Jämförelse med Norge

I Norge finns det sedan 1992 en permanent lag om försök i offentlig förvaltning (lov om forsøk i offentlig forvaltning) som ger möjlighet till undantag från lag eller föreskrift för att kunna driva försöksverksamhet. Syftet med försökslagen är att genom försöksverksamhet utveckla funktionella och effektiva organisations- och driftsformer i offentlig sektor samt lämplig fördelning av uppgifter mellan olika förvaltningsorgan och -nivåer. Lagen är avsedd att förbättra offentliga tjänster till invånarna, tillförsäkra att resurserna används på bästa sätt och främja goda demokratiska styrningsformer.

Den norska försökslagen gäller för försök av stat, fylkeskommuner och kommuner. Det är den norska kungen som fattar beslut om godkännande av försök. Godkännande kan bara ges om försöket uppfyller lagens syfte och i övrigt bedöms vara försvarligt. Godkännande kan ges för en period på upp till fyra år, med möjlighet till viss förlängning. Försöken får inte innebära avvikelser från den norska kommunallagens grundläggande bestämmelser om kommuners organisation, förvaltningslagens handläggningsregler eller på annat sätt innebära en inskränkning av rättigheter eller en utvidgning av skyldigheter som enskilda personer har. Försökslagen ställer vidare krav på att försöksverksamheterna ska vara lämpligt finansierade och att det finns utvärderingsplaner för försöken.

Den norska försökslagen tillämpades mest i början av 2000-talet och därefter har intresset avtagit. I dagsläget är försökslagen relativt okänd. Utvärderingar har visat att kommunerna har upplevt att tröskeln för att delta i försök är för hög i och med att ansökningsprocessen och resursförbrukningen som den innebär har upplevts som en barriär.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att 14 § i kommunallagen upphävs med beaktande av följande motivering: 14 § i den åländska kommunallagen ger en permanent möjlighet att begära undantag från lagar, utan tidsbegränsning. Regleringen är inte försöksbaserad och innehåller heller ingen reglering gällande utvärderingskrav. 14 § i kommunallagen skaver därmed i förhållande till 6 § i Finlands grundlag och grundlagsutskottets utlåtandepaxis på området. Det vore därför nödvändigt att i det här skedet upphäva 14 § i kommunallagen. Det finns dock inget som hindrar att lagstiftaren stiftar tidsbegränsade lagar med undantag från någon viss reglering, om lagstiftaren så önskar. Om landskapsregeringen önskar ha kvar en liknande typ av reglering om avvikelser kunde regleringen i stället föreslås i en separat lag med tydligt uppställda krav om bland annat tidsbegränsning och utvärderingskrav av försöken.

8.10 Kommuninvånare

Arbetsgruppens förslag

Begreppet kommuninvånare används i den åländska kommunallagen, till exempel i 35 och 99 §. Begreppet är inte definierat i kommunallagen, något som arbetsgruppen föreslår att kunde förtydligas med ett tillägg av ordet "kommuninvånare" inom parentes efter 2 § 1 punkten i kommunallagen.

Notera att förslaget inte innebär någon förändring av begreppet kommunmedlemmar så som det definieras i 2 § i kommunallagen.

8.11 Möjlighet att vara ledamot i landskapsregeringen och kommunfullmäktige samtidigt

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen noterar att 17 § 3 mom. i kommunallagen möjliggör för landskapsregeringens ledamöter att samtidigt sitta i kommunfullmäktige. Arbetsgruppen föreslår inga ändringar gällande denna reglering, utan påtalar endast att regleringen finns och att det är en politisk fråga som lagstiftaren behöver ta ställning till.

8.12 Reservationer

Arbetsgruppens förslag

29 § i kommunallagen reglerar frågan om reservationer. Enligt 2 mom. kan reservationer motiveras skriftligen. Att reservationer görs skriftligen är dock inget krav. Arbetsgruppen föreslår att 29 § ändras så att reservationer alltid ska göras skriftligen. Detta i syfte att förtydliga vad reservationen gäller och omfattar.

8.13 Instruktioner

Åländsk reglering

Av 8 § i den åländska kommunallagen framgår det att fullmäktige kan anta instruktioner för styrelse, nämnder och kommittéer. Förarbetena till den åländska kommunallagen ger ingen närmare vägledning till avsikten med att anta instruktioner med bestämmelser om de kommunala organens verksamhet.

Jämförelse med riket

16 § i den tidigare gällande finska kommunallagen (FFS 365/1995) innehöll bestämmelser om att fullmäktige, i syfte att organisera förvaltningen, kunde anta nödvändiga instruktioner för att specificera kommunens olika myndigheter, deras verksamhet och fördelningen av befogenheter mellan dem, samt deras uppgifter.

Likheterna gällande regleringen av instruktioner i den åländska och den tidigare gällande finska kommunallagen ger att syftet med instruktionerna torde kunna besvaras genom den tidigare finska kommunallagens förarbeten samt doktrin i ämnet. Av den tidigare finska kommunallagens bestämmelser om instruktioner framgår att fullmäktige på ett bättre sätt kan styra de underlydande organens verksamheter om besluten är samlade i en instruktion, än genom enskilda beslut. Syftet med instruktioner torde således vara att tydliggöra och synliggöra vilka bestämmelser som är gällande för organet i fråga i ett sammanställt dokument.

Av en instruktion ska, enligt förarbeten och doktrin, framgå hur befogenheter, utövande av offentlig makt, delegering av beslutanderätt samt övriga myndighetsuppgifter fördelas mellan olika kommunala myndigheter. Även andra nödvändiga bestämmelser om myndigheter och deras verksamhet kan regleras i en instruktion. Här kan nämnas föreskrifter om organens sammansättning, antalet ledamöter och vem som är föredragande inför organet.

I den nu gällande finska kommunallagen (FFS 410/2015) har begreppet instruktion fasats ut och sådant som tidigare reglerades i instruktioner har nu sammanfogats med vad som ska regleras i förvaltningsstadgan. I tidigare åländsk och finsk lagstiftning som berörde kommunerna fanns även bestämmelser om flertalet olika kommunala stadgor, såsom exempelvis ekonomi-, tjänste- och revisionsstadgor. Utvecklingen av den finska kommunala lagstiftningen visar på en trend att separata styrdokument infogats i förvaltningsstadgan, med syfte att samla och synliggöra kommunens gällande bestämmelser i ett styrdokument.

Jämförelse över vad som ska regleras i förvaltningsstadgan enligt åländsk respektive finsk kommunallag för kännedom:

Åland	Riket
1) de kommunala förvaltningsorganens sammanträden,	2 b) organens sammanträden,
2) uppgifter för organens ordförande,	2 d) uppgifterna för organens ordförande,
3) inkallande av ersättare,	2 c) inkallande av ersättare, 3 b) inkallande av en ersättare i en fullmäktigeledamots ställe,
4) tillfällig sammanträdesordförande,	2 e) tillfällig sammanträdesordförande,
5) rätt för andra än ledamöterna i ett organ att närvara och yttra sig vid ett organs sammanträden,	2 f) kommunstyrelsens företrädares och kommundirektörens eller borgmästarens rätt att närvara och yttra sig vid andra organs sammanträden, 2 g) andras än ledamöternas rätt att närvara och yttra sig vid organens sammanträden,
6) i vilken utsträckning ledamöter ska ha möjlighet att delta i organens sammanträden på distans enligt 23a §, 7) i vilken utsträckning andra organ än fullmäktige kan fatta beslut i ett elektroniskt beslutsförfarande enligt 23b §,	2 h) sätten för beslutsfattande i organen och det sätt på vilket kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande är tillgängliga,
8) föredragning,	2 i) föredragning,
9) förande, justering och offentliggörande av protokoll,	2 j) förande, justering och delgivning av protokoll,
10) undertecknande av kommunala handlingar,	2 k) undertecknande av handlingar,
11) lösen för handlingar,	2 m) avgifter som tas ut för handlingar eller utlämnande av uppgifter,
12) hur kommunen ska fullgöra sin informationsskyldighet,	2 o) kommunikationsprinciperna,
13) förfarandet när en underordnad myndighets ärende tas upp till behandling av det organ som delegerat ärendet,	2 p) förfarandet när ett ärende tas till behandling i ett högre organ,
14) kommunens ekonomiska förvaltning,	1 d) skötseln av ekonomin,

15) granskning av förvaltningen och ekonomin,	1 e) granskningen av förvaltningen och ekonomin,
16) fullmäktiges verksamhet i de avseenden den inte i övrigt regleras i stadgan,	Oreglerat i finsk kommunallag, kan tolkas in i 90 §: "Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone" vilket öppnar för att även annat kan regleras i förvaltningsstadgan.
17) behandlingen av fullmäktiges motioner och hemställningsklämmor, samt	3 c) behandling av fullmäktigeledamöternas motioner,
18) övriga angelägenheter som fullmäktige finner nödvändiga att reglera närmare.	Oreglerat i finsk kommunallag, kan tolkas in i 90 §: "Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone" vilket öppnar för att även annat kan regleras i förvaltningsstadgan.
Oreglerat i åländsk kommunallag. Inget krav på att kommunens organisationsstruktur ska framgå av förvaltningsstadgan.	1 a) organ och ledning,
Oreglerat i åländsk kommunallag.	1 b) kommunstyrelsens ordförandes uppgifter,
Oreglerat i åländsk kommunallag.	1 c) personalorganisation, (avser bestämmelser om indelning i avdelningar och enheter inom organisationen och vilken tjänsteinnehavare som är chef)
Oreglerat i åländsk kommunallag.	1 f) intern kontroll, riskhantering och hantering av avtal,
De allmänna grunderna för delegering regleras i 7 § i kommunallagen, dock inget krav på en sammanställning av delegerade beslut.	2 a) delegering,
Oreglerat i åländsk kommunallag.	2 l) ordnandet av informationshanteringen och dokumentförvaltningen,
I huvudsak reglerat genom 32 § i kommunallagen.	2 n) behandlingen av initiativ som avses i 23 § och om den information som ska ges till initiativtagaren,
I huvudsak reglerat genom 6 kap. i kommunallagen.	3 a) fullmäktiges sammanträdesförfarande,
Oreglerat i åländsk kommunallag.	3 d) fullmäktigegrupper som bildats för arbetet i fullmäktige,
Reglerat genom 23a § i kommunallagen, hänvisning till reglering i förvaltningsstadgan.	3 e) elektroniskt deltagande i sammanträden och elektronisk kallelse till sammanträde,
Oreglerat i åländsk kommunallag.	3 f) längden på ledamöternas anföranden i enskilda ärenden, om dessa behövs för att säkerställa sammanträdet förlopp.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna om instruktioner i 8 § i kommunallagen upphävs. Arbetsgruppen konstaterar att sådan information som i dagsläget finns i instruktioner antingen borde placeras i

förvaltningsstadgan eller i andra principbeslut. Om en organisation fortsättningsvis önskar kalla ett regelverk för "instruktion" så kan den naturligtvis göra så. Dock ska begreppet inte längre omnämnas i lagtexten, enligt förslaget.

Vidare föreslår arbetsgruppen att 9 § om förvaltningsstadgan utökas med krav om följande information, för att på ett bättre sätt tydliggöra och synliggöra beslut om kommunens organisation och delegerad beslutsrätt:

- En sammanställning över nämnder, råd och övriga organ inom kommunen (organisationsschema).
- Indelning i förvaltningar/avdelningar/enheter samt ledningsansvaret för dessa. Regleringen bör vara öppen så att det är upp till kommunen att själv fatta beslut om vilket organ som kan fatta beslut om indelningen samt ledningen.
- En sammanställning av delegerade beslutsrätter.

Därtill föreslår arbetsgruppen att det bör övervägas om regleringen i 23a och 23b §, i vilka det hänvisas till förvaltningsstadgan, borde införlivas i 9 §.

9 Sammanfattning

Kommunallagen i dess nuvarande form har tjänat ett gott syfte. Lagen är dock i behov av många och i vissa fall omfattande förändringar. Istället för att revidera lagen i separata delar föreslår arbetsgruppen att en helt ny kommunallag tas fram. Enligt arbetsgruppen blir det tydligare och mer pedagogiskt vid tillämpningen av de nya reglerna. På så vis undviker man också felaktiga korshänvisningar inom lagen.

I tabellerna nedan sammanfattas arbetsgruppens förslag ovan. Sammanfattningen utgår från de specifika teman som legat till grund för arbetsgruppens arbete.

Kommunen som aktör

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Kommunens kompetens (kap. 3.1)	Införande av en allmän reglering gällande kommunens verksamhet.
Bolagiseringsskyldighet (3.2)	Införande av ett ramverk för kommunala bolag inklusive ägarstyrning. Inget införande av reglering gällande bolagiseringsskyldighet.
Affärsverk (3.3)	Införande av ett ramverk för affärsverk.
Sälja eller hyra ut fastigheter (3.4.1)	Införande av ett ramverk för överlåtelser till företag samt ideella organisationer.
Bevilja lån, säkerhet eller borgen till andra (3.4.2)	Införande av ett ramverk gällande beviljande av lån, säkerhet eller borgen.
Uppta lån för egen del (3.4.3)	Inga ändringsförslag.
Överföra uppgifter till privata aktörer (3.5)	Införande av ett ramverk gällande möjligheten att överföra uppgifter till privata aktörer.

Kommunens ekonomi

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Ekonomiplan i balans eller överskott (kap. 4.1)	Införande av ett krav om ekonomiplan i balans eller överskott, där underskott ska täckas inom tre år framåt.
Koncernbokslut (4.2)	Införande av definition av kommunkoncern samt krav om koncernbokslut för kommunala bolag över vilka kommunen har bestämmande inflytande.
Auktoriserade revisorer (4.3)	Införande av ett behörighetskrav där en av tre revisorer ska vara auktoriserad revisor.

Kommunens demokrati

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Fullmäktiges uppdrag (kap. 5.1)	Införande av en paragraf där fullmäktiges uppgifter samlas samt att det specificeras vilka beslut fullmäktige själv måste besluta om.
Möjlighet att vara ledamot i fullmäktige och styrelse samtidigt (5.2)	Införande av reglering för fullmäktige att själv avgöra om möjligheten ska finnas, med begränsningen att fullmäktiges majoritet inte får bestå av styrelseledamöter.
Samtycke för att ta sig an förtroendeuppdrag (5.3)	Införande av krav på samtycke för samtliga förtroendeuppdrag.
Beviljande av befrielse från uppdrag (5.4)	Inga ändringsförslag.
Möjlighet att återkalla uppdrag för enskilda (5.5)	Inga ändringsförslag.
Per capsulam-beslut för styrelse/nämnder (5.6)	Inget införande, utred istället om förfarandet för elektroniskt beslutsfattande kan förenklas.
Borgmästare (5.7)	Införande av möjlighet till borgmästarmodellen.
Förtroendevalda på hel- eller deltid (5.8)	Införande av ramverk för möjligheten att anställa förtroendevalda på hel- eller deltid, samt reglering gällande förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbete för att sköta förtroendeuppdrag.
Redogörelse för bindningar (5.9)	Införande av reglering gällande bindningar.
Proportionella val (5.10)	Förtydligande av befintlig reglering. Införande av att mötesordförande fungerar som valförrättare, istället för en separat nämnd för proportionella val.
Antalet fullmäktigeledamöter (5.11)	Införande av miniminivåer för antalet fullmäktigeledamöter. Ska det fortsatt vara möjligt att besluta om ett lägre antal ledamöter?
Stöd till fullmäktigegrupperingar (5.12)	Införande av ramverk om fullmäktigegrupperingar samt möjligheten att stöda dessa ekonomiskt.

Sektioner (5.13)	Införande av reglering gällande möjlighet till sektioner.
-------------------------	---

Samarbetsformer

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Kommunala samarbetsformer (kap. 6.1)	Inga ändringsförslag.
Världkommunsmodellen (6.2)	Införande av definition av världkommun.
Tydligare lagstiftning om kommunalförbund (6.3)	Justering av vilka paragrafer i kommunallagen som ska gälla även kommunalförbund samt förtydligande om kommunalförbundens organ.
Ett organ i kommunalförbund (6.4)	Inga ändringsförslag.
Ändring av kommunalförbundens grundavtal (6.5)	Införande av reglering så att det krävs minst två tredjedelar av medlemskommunernas understöd och minst hälften av det sammanräknade invånarantalet för att ändra grundavtal. Ska det vara möjligt för kommunalförbundet att reglera frågan annorlunda?
Kommundelsnämnder (6.6)	Inga ändringsförslag.

Ålands kommunförbund och Kommunala avtalsdelegationen

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Reglering om Ålands kommunförbund (kap. 7.1)	Justering av kommunförbundets uppgifter.
Framtida inriktning och organisationsform (7.2)	Inga ändringsförslag, utöver förslaget ovan.
Organisationsformer för Kommunala avtalsdelegationen (7.3)	Inga ändringsförslag gällande organisationsformen. Förslag att KAD ska tillsättas av en mellankommunal ombudsstämma, istället för av ÅKF.

Övrigt

Ämne	Arbetsgruppens förslag
Kommunallagens syfte (kap. 8.1)	Införande av förtydligande portalparagraf gällande kommunallagens övergripande syfte.
Motioner (8.2)	Justering av befintlig reglering så att det blir upp till organisationerna själva att besluta om förfarandet för att hantera motioner.
Initiativ (8.3)	Justering av befintlig reglering så att det blir upp till organisationerna själva att välja om de tar emot initiativ eller inte.

Direktörsavtal (8.4)	Införande av ramverk för direktörsavtal.
Informationsplikt (8.5)	Inga ändringsförslag.
Ungdomsråd och råd för personer med funktionsnedsättning (8.6)	Inga ändringsförslag.
Remiss- och samrådsförfarande mellan landskapet och kommunerna (8.7)	Inga ändringsförslag.
Ordningsstadgor (8.8)	Upphävande av regleringen om ordningsstadgor.
Möjlighet till kommunala avvikelser (8.9)	Upphävande av regleringen om kommunala avvikelser.
Kommuninvånare (8.10)	Införande av definition av kommuninvånare.
Möjlighet att vara ledamot i landskapsregeringen och fullmäktige samtidigt (8.11)	Inga ändringsförslag.
Reservationer (8.12)	Införande av att reservationer ska vara skriftliga.
Instruktioner (8.13)	Upphävande av regleringen om instruktioner samt införande av utökade krav om vad som ska ingå i förvaltningsstadgan.