

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Minister

Nina Fellman

Föredragande

Rättssakkunnig

Raine Katajamäki

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 140

Lagstiftningspromemoria gällande förslag till reform av kommunstrukturen.

ÅLR 2017/7249

619 Rk1a/utdrag

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspromemoria, **bilaga 1**, till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.

Nr 141

Mariehamns stads skrivelse angående kommunindelning.

ÅLR 2017/6298

620 Rk1a

Landskapsregeringen beslöt besvara skrivelsen enligt **bilaga 2**.

Förslag till reform av kommunstrukturen

1. Behörighet

Enligt Finlands grundlag 121 § 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Med stöd av 18 § 4 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet angående kommunindelning.

2. Nuvarande lagstiftning i landskapet Åland

2.1 Gällande bestämmelser

I landskapets kommunallag (1997:73) stadgas att landskapet Åland är indelat i självstyrande kommuner av vilka Mariehamn är en stad. Kommunerna handhar de uppgifter som enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ankommer på dem. Bestämmelser om kommunindelning finns i landskapslagen (1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning.

Genom den nämnda blankettlagen (1997:76) beslöt man år 1997 att rikets kommunindelningsslag (FFS 73/1977) skulle tillämpas i landskapet Åland. År 2003 ersattes rikslagstiftningen från år 1977 med rikets förnyade kommunindelningsslag (FFS 1196/1997) genom landskapslagen (2003:24) om ändring av 1 och 2 §§ landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning. Syftet med förändringen var att uppdatera den åländska lagstiftningen om kommunindelningar i samband med att den åländska kommunallagstiftningen reviderades (FR 24/2001-2002).

Rikets kommunindelningsslag (FFS 1196/1997) är fortfarande genom den åländska blankettlagen gällande i landskapet Åland, trots att en ny lagstiftning har införts i riket. Kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) har ingen ändringsautomatik inbyggd i lagen och lagtinget har inte heller uttryckligen beslutat att ändringar i rikslagen ska tillämpas. Följaktligen tillämpas kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) i sin ursprungliga form på Åland, förutom de undantag som skilt anges i landskapslagen (1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning.

Utöver kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) ska även lagen om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten (FFS 483/1996) tillämpas med stöd av 1 § 2 mom. 2 punkten i landskapslag (1997:76).

2.2 Bestämmelserna i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997)

I kommunindelningsslagens (FFS 1196/1997) 1 § 1 mom. konstateras att för invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen är Finland indelat i kommuner. Enligt lagens 1 § 2 mom. utvecklas kommunindelningen i enlighet med de förutsättningar som följer av de syften som anges i 1 mom. samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas. I lagens 1 § 3 mom. anges att

en ändring i kommunindelningen kan göras antingen genom lag eller genom beslut vilket fattas av statsrådet eller ministeriet.

Enligt förarbetena till lagens 1 § 3 mom. kan lagtinget genom lag stadga om alla slags ändringar i kommunindelningen. Enligt motiven fastslår bestämmelsen att sådant beslutsfattande som avser ändring i kommunindelningen utgör utövande av författningsmakt och att det strukturerar dess hierarkiförhållanden (RP 135/1997 rd, s. 13). Med utgångspunkt i denna paragraf föreslår landskapsregeringen att lagtinget antar en lag om ändring av kommunindelningen på Åland.

De allmänna förutsättningarna för ändring i kommunindelningen samt de särskilda förutsättningarna vid bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner fastställs i 3 och 4 §§ i kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997). Enligt lagens förarbeten är lagtinget inte bundet av dessa förutsättningar, eftersom dessa bestämmelser gäller endast för författningar på lägre nivå än lag (RP 135/1997 rd, s. 14). Således avses med förutsättningarna i lagens 3 och 4 §§ beslut som fattas på landskapsregeringsnivå.

I övrigt reglerar bestämmelserna i kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997), som gäller på Åland genom blankettlag, bland annat beredningen av ändringar i kommunindelningen, beslut om ändring i kommunindelningen, personalens ställning, övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse, förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun.

2.3 Undantagsbestämmelserna i landskapslagen (1997:76)

Landskapslagen (1997:76) fastställer följande i landskapet Åland gällande ersättande bestämmelser till kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997):

2 § de förvaltningsuppgifter som enligt kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997) ska handhas av ministerium som behandlar kommunärenden, länsstyrelsen eller statsrådet ska i landskapet handhas av landskapsregeringen (ÅFS 2003/24). Hänvisas i lagen om kommunindelning till bestämmelser i rikslagstiftningen, vilka äger motsvarighet i landskapslagstiftningen, ska hänvisningarna anses avse bestämmelserna i landskapslagstiftningen.

3 § kostnader som föranleds av tillämpningen av bestämmelserna i de lagar som avses i 1 § i landskapslagen (1997:76) och som enligt dem ska erläggas av statens medel ska i landskapet betalas av landskapets medel.

3a-c §§ sammanslagningsunderstöd för kommuner i landskapet (ÅFS 2007/74).

4 § bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten som rör kommungränser mellan landskapets kommuner.

5 § beslut som fattats av landskapsregeringen kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

2.4 Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Lagtinget har den 1 januari 1991 gett bifall till den av Europarådet godkända Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt artikel 5 i stadgan bör vid lagberedningen följande beaktas: "Ändringar i indelningen av lokala myndigheter får inte göras utan föregående samråd med de lokala myndigheter som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag." Därtill förutsätter artikel 9 punkt 5 att lokala myndigheter som på grund av den ojämna fördelningen av inkomstkällor och ekonomiska bördor är ekonomiskt svagare skyddas genom förfaranden för ekonomisk utjämning.

3. Kommunal självstyrelse och grundlagen

3.1 Bakgrund

Reformen som landskapsregeringen har föreslagit saknar motsvarighet i rikslagstiftningen. Direkt jämförbara regeringspropositioner har således inte genomgått en grundlagsprövning efter att den nya grundla-

gen, där skyddet för den kommunala självstyrelsen skärptes, antogs. I lagstiftningsprocessen måste även beaktas att kommunindelningens lag som fortfarande är gällande på Åland skrevs utifrån den gamla regeringsformen, men Finlands grundlag har förnyats genom grundlagsreformen år 2000.

Vissa kommuner har i sina yttranden ifrågasatt huruvida kommunsammanslagningar kan göras genom vanlig lagstiftning ifall den berörda kommunen motsätter sig förändringen. Kommunerna har påtalat att frivilligheten ska vara en förutsättning för en ändring av kommunstrukturen. Härutöver har man med hänvisning till den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen krävt att landskapsregeringen avstår från kommunsammanslagningar. Ålands kommunförbund anser att kommunsammanslagningar mot kommunens vilja strider mot grundlagen och grundläggande rättsprinciper.

Av dessa orsaker är det viktigt att fästa speciell uppmärksamhet vid grundlagens 121 § 1 mom. som garanterar den kommunala självstyrelsen.

3.2 Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Grundlagsutskottet har, i samband med rikets kommunreform, gjort bedömningen att bestämmelsens vaga utformning inte ger möjligheter till härledning av några särskilt stränga förbehåll för kommunstorlek eller kommunstruktur mer allmänt (GrUU 20/2013 rd, s. 9).

Däremot har det konstaterats att den av grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen innefattar också kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175).

Grundlagsutskottet har därtill konstaterat att det inte är möjligt att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 31/1996 rd, s. 1, GrUU 65/2002 rd, s. 2-3, GrUU 22/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har även ansett att beslut som rör sammanslagning av hela kommuner hör till den kommunala självstyrelsens kärnområde (GrUU 20/2013 rd, s. 6). Å andra sidan verkar det som att grundlagsutskottet inte har gjort en specifik prövning gällande hur den sistnämnda beskrivningen av den kommunala självstyrelsen förhåller sig till grundlagsutskottets tidigare utlåtanden samt till grundlagens 122 § 2 mom., enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag.

3.3 Landskapsregeringens befogenheter

Genom grundlagsutskottets praxis och i de lagstiftningsreformer som har genomförts i riket har vissa kriterier av relevans identifierats. Dessa ska tas i beaktandet när statsrådet beslutar om en kommunsammanslagning avseende en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning även trots motstånd från fullmäktige i de aktuella kommunerna. Förutsättningen är för det första att ändringen är nödvändig för att trygga den service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Nödvändighetskriteriet begränsar också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningar.

För det andra ska ändringen främja målen för utvecklande av kommunindelningen och enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls bör således inte leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet.

Därtill bör kommunindelningsutredningen eftersträva en ändring i kommunindelningen som alla berörda kommuner kan gå med på. I bedömningen kan man dessutom bland annat ta hänsyn till utvecklingen av befolknings- och näringsstrukturen i kommunerna (RP 31/2013 rd, s. 87-88, GrUU 20/2013 rd, s. 5-6 och HFD 2016:187).

Landskapslagstiftningen innehåller inte bestämmelser om landskapsregeringens behörighet att besluta om en kommunsammanslagning i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställ-

ning. Detta betyder att de ovan nämnda kriterierna, som är kopplade till det så kallade kriskommunförfarandet, inte blir tillämpliga på Åland.

Däremot förutsätts av landskapsregeringen att de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i lagen noggrant ska följas. Enligt 2 kap. 3 § i den nu gällande kommunindelningenslagen (FFS 1196/1997) kan kommunindelningen ändras, om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. Som det tidigare har konstaterats gäller bestämmelserna i lagens 2 kap. endast för författningar på lägre nivå än lag (RP 135/1997 rd, s. 14).

Sammanfattningsvis kan konstateras att inga av dessa ovan listade kriterier direkt kan tillämpas på lagtinget. Å andra sidan är det viktigt att lagstiftaren tar i beaktande dessa aspekter i en kommunreform.

3.4 Lagtingets behörigheter och befogenheter

Enligt 122 § 2 mom. i Finlands grundlag utfärdas grunderna för kommunindelning genom lag. Enligt förarbetena till grundlagens 112 § 2 mom. innebär kravet att bestämmelser om grunderna för kommunindelning ska utfärdas i lag uttryckligen att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutförfarandet i samband därmed fortsättningsvis ska regleras genom lag. Regleringen av grunderna för kommunindelningen kan således inte ske på förordningsnivå (RP 1/1998 rd, s. 177). Landskapsregeringen har inte för avsikt att genom förordning eller eget beslut ändra på kommunindelningen på Åland. Landskapsregeringens avsikt är att lagtinget antar en ny lag där grunderna för den nya kommunindelningen anges.

Varken grundlagen eller förarbetena innehåller noggrannare krav för det materiella innehållet av dessa grunder. Grundlagsutskottet har inte heller tagit ställning till huruvida detaljerade lagparagrafer som stipulerar vissa bestämda kommunsammanslagningar är ett grundlagsenligt krav för kommunindelningen. Där emot anger grundlagen formen för kommunindelningens grunder, det vill säga att grunderna ska utfärdas i lag. Detta betyder att lagtinget ska kunna stifta en lag där grunderna för den nya kommunindelningen uppställs.

I det här sammanhanget är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid grundlagsutskottets utlåtande från år 2006. Grundlagsutskottets tolkning formulerades i en lagstiftningsprocess där den finska regeringen föreslog preciseringar till de materiella förutsättningarna för kommunsammanslagningar i rikets kommunindelningenslag från år 1997. Den huvudsakliga avsikten med regeringens proposition var att ge statsrådet en möjlighet att förkasta kommunfullmäktiges gemensamma framställning om bildandet av en ny kommun eller minskning av antalet kommuner. I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att bestämmelser om ändring i kommunindelningen utfärdades genom lag, om fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen och ändringen vid en eventuell kommunal folkomröstning inte understöds av majoriteten. Enligt grundlagsutskottet innebar förslaget till dessa delar inte några problem med tanke på den nya grundlagen (GrUU 37/2006 rd, s. 4). Med andra ord riktade grundlagsutskottet ingen kritik mot att grunderna för kommunindelning fortsättningsvis skulle uppställas genom vanlig lagstiftning.

Å andra sidan har grundlagsutskottet senare angett att 122 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag, inte kan anses ge ens lagstiftaren grunder för att helt fritt ändra kommunstrukturen och öka på kommunstorleken. Enligt grundlagsutskottet är kommunerna med stöd av 122 § 2 mom. i grundlagen allmänt taget oundvikligen mindre förvaltningsenheter än landskap. Avgränsningen av lagtingets befogenheter baserar sig på grundlagsutskottets ställningstagande att 121 § 1 mom. i grundlagen utgör en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. i Finlands grundlag (GrUU 20/2013 rd, s. 9-10).

3.5 Sammanfattning

Sammantaget innebär detta att vissa, dock inte nödvändigtvis alla, gränser för lagstiftarens befogenheter att ändra kommunstrukturen på Åland är fastställda. Av grundlagsutskottets resonemang är det viktigt att uppmärksamma att det allmänt taget inte står i strid med grundlagen att genom vanlig lagstiftning ändra på kommunindelningen. Lagtinget kan ändra på kommunindelningen och öka kommunernas storlek så länge åtminstone den kommunala självstyrelsen fortfarande uttryckligen är lokalförvaltning. Den kommunala

självstyrelsen och kommunernas existens som förvaltningsorgan är skyddade genom grundlag, men nya kommuner kan bildas genom vanlig lagstiftning.

Landskapet anser att det föreligger vägande och i de grundläggande fri- och rättigheterna förankrade skäl för reformen. Dessa skäl redogörs närmare i följande kapitel. Härutöver kan det konstateras att om landskapsregeringen inte skulle föreslå en förändring i kommunindelningen riskerar den kommunala självstyrelsens mest centrala särdrag att urholkas i sak, eftersom många kommuner skulle vara så beroende av landskapsandelarna. Landskapsregeringen gör bedömningen att den kommunala självstyrelsen inte kan anses vara så omfattande att lagstiftaren skulle vara helt underställd kommunerna. Med hänsyn till de ovannämnda omständigheterna har landskapsregeringen använt sin prövningsrätt, gjort en helhetsbedömning av situationen och konstaterat att det är nödvändigt, motiverat och välgrundat med tanke på främjandet av målen för utvecklandet av kommunindelning att föreslå en lag om en ny kommunindelning på Åland, även om de berörda kommunerna eller deras invånare skulle motsätta sig de föreslagna kommunsammanslagningarna.

Avslutningsvis kan anföras att beslut om antagande av landskapslag kommer att tillställas justitieministeriet samt Ålandsdelegationen, som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet, innan det föredras för republikens president i enlighet med 19 § i självstyrelselagen (1991:71) för Åland. Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, inom fyra månader från den dag då lagtingsbeslutet delgavs justitieministeriet förordna att lagen ska förfalla i sin helhet eller till någon viss del. Det är viktigt att vara medveten om att presidentens och högsta domstolens tolkning av den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen kan innebära asymmetriska drag i förhållande till grundlagsutskottets tolkningslinje och att den slutgiltiga tolkningen gällande den föreslagna landskapslagens grundlagsenlighet fastställs i den ovan beskrivna lagstiftningskontrollen.

4. Behov av ny lagstiftning och reformens syfte

4.1 Ny kommunindelning

Lagtinget antog i september 2017 ett nytt landskapsandelssystem. I förslaget ingår en tidigare aviserad sparåtgärd som innebär en sänkning av landskapsandelarna till kommunerna med sammanlagt fyra miljoner euro under perioden 2018–2019. Anledningen till besparingen är landskapets fleråriga budgetunderskott. Landskapet kommer inte heller ha möjlighet att öka kommunernas andel av avräkningsbeloppet i den utsträckning som prognoserna visar. Trots att kommunerna på Åland under år 2016 gjorde ett över-skott på 12,6 miljoner euro, kommer kommunernas ekonomiska svängrum således att minska i framtiden. Därtill måste beaktas att under år 2016 gjorde fyra kommuner ett minusresultat samt att flera av dagens kommuner kommer att ha stora investeringar framför sig de kommande åren. Dessa spar- och investeringsbehov är bidragande orsaker till kommunernas försämrade förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter och att på likvärdiga grunder tillförsäkra invånarnas lagstadgade rättigheter.

Landskapsregeringen betonar dock att förändringar i kommunernas omvärld och verksamhetsförutsättningar kräver en totalrevidering av den åländska kommunstrukturen. Utvecklingsprognoserna gällande den demografiska försörjningskvoten, skillnaderna i kommunernas kostnadsnivåer, kommunernas kraftigt varierande förutsättningar för kompetensförsörjning, de små kommunernas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i de allt mer specialiserade välfärdstjänsterna, demokratiunderskottet i beslutsfattandet, kommunväsendets ineffektiva förvaltningsstruktur som helhet, den låga investeringstakten och bristande samordning gör att det förr eller senare är nödvändigt att förnya kommunstrukturen på Åland. Härutöver fäster landskapsregeringen vikt vid de betydande och vittgående förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö som har pågått under de senaste 30 åren. EU-medlemskapet har inneburit att lagstiftningen inom den kommunala verksamhetsmiljön har blivit alltmer detaljerad och krävande, kommunernas uppgifter har ökat, informationstekniken har utvecklats, Finlands grundlag har reformerats och regional differentiering kommunerna emellan har blivit större. Alla dessa sakförhållanden påkallar att kommunstrukturen ses över.

Skulle en kommunsammanslagningssprocess ske på Åland helt frivilligt och av kommunerna själva, eller slumpmässigt i samband med kommunala ekonomiska kriser, uppstår risken att sammanslagningarna skulle ske för sent för de kommuner där behovet av en förändring är störst. Detta kan leda till att skillnaden mellan kommunerna eventuellt blir ännu större än vad den är idag. Därför är det viktigt att direkt från början arbeta utgående från ett helhetsperspektiv för hela Åland.

Reformens syfte är i första hand att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål som avses i 3 § i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas i enlighet med lagens 1 § 2 mom. Enligt kommunindelningsslagens 3 § 1 mom. kan landskapsregeringen ändra på kommungränserna, om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. Landskapsregeringen har i sitt meddelande 4/2016-2017 redogjort för hur en ny kommunstruktur med fem kommuner kan motiveras med hänsyn till dessa ovanlistade punkter. Samma resonemang gäller även för de nu föreslagna fyra kommunerna.

Härutöver ska förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyre och likabehandling borgas samt utvecklas med stöd av livskraftiga, regionalt enhetliga och jämnstarka kommuner med en fungerande samhällsstruktur. Den nya kommunstrukturen ska särskilt stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig och högklassig kommunal service samt stärka den kommunala självstyrelsen, den lokala demokratin och kommunernas ekonomi.

Landskapsregeringen konstaterar att det enda sättet att garantera att enhetliga kommunområden bildas, att samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas och att kommuninvånarnas rätt till likvärdig service säkerställs är att initiera en lagstiftningsprocess där lagtinget antar en ny lag om kommunindelning.

4.2 Revideringen av gällande lagstiftning

De åländska blankettlagarna kan uppdateras och revideras på två olika sätt. För det första kan lagtinget i vanlig lagstiftningsordning ändra de lagar som är antagna på Åland. Alternativt kan det stadgas att ändringar i riket ska tillämpas i landskapet från den tidpunkt de träder i kraft i riket.

I enlighet med lagutskottets betänkande (8/1996-97) antogs ingen bestämmelse om ändringsautomatik i landskapslagen (1997:76). Av den anledningen tillämpas på Åland en kommunindelningsslag som ursprungligen är skriven för 20 år sedan. Rikslagstiftningen har genomgått flera revideringar och många nya lagar har stiftats. Till följd av utvecklingen i riket är rikslagstiftningen gällande kommunindelningar betydligt mer detaljerad vad gäller exempelvis innehållet i samgångsavtalet, övergångsförvaltningen, hörande av kommuninvånare och användningen av sammanslagningsunderstöd i en kommunreform än lagstiftningen på Åland.

Landskapsregeringen avser att ta lärdomar av den utveckling som pågått i riket. I samband med kommunindelningsreformen ämnar landskapsregeringen således uppdatera den åländska lagstiftningen gällande kommunstrukturen. Rikets kommunstrukturlag (FFS 1698/2009) kan emellertid inte antas direkt som en blankettlag, eftersom den innehåller så många bestämmelser som inte är tillämpliga på de åländska förhållandena.

Därtill ska räkneshättan för sammanslagningsunderstödet reformeras. I beräkningen måste det beaktas att det arbete som ska göras i en kommunsammanslagning där flera kommuner med lågt invånarantal går ihop inte nödvändigtvis blir mindre än i de fall där bara två kommuner med högt invånarantal bildar en ny kommun. Därför är det inte ändamålsenligt att beräkna beloppet på sammanslagningsunderstödet enligt det nuvarande systemet, det vill säga endast på basis av kommunernas invånarantal, utan även antalet kommuner som ska sammanslås måste beaktas.

5. Förhållandet mellan landskapsregeringen och kommunerna

5.1 Lagstiftning

Enligt 4 § 2 mom. i kommunallagen (1997:73) för landskapet 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 lagframställningen (FR 3/1996-1997) ska landskapsregeringen genom förordning närmare reglera principerna för samarbetet mellan kommunerna och landskapet. Någon förordning finns dock inte. Däremot har landskapsregeringen ingått avtal om samrådsförfarande med Ålands kommunförbund och Mariehamns stad. Se mer om det nedan.

I utskottsbehandlingen av framställningen föreslog lagutskottet i sitt betänkande att 4 § 2 mom. i kommunallagen omformuleras så att i bestämmelsen uttrycks en rätt för kommunerna att delta i beredningen av ny lagstiftning och av andra angelägenheter som är av intresse för kommunerna. Utskottet ansåg att det inte är nödvändigt att bestämmelserna om detta ges i landskapsförordning (lagutskottets betänkande nr 8/1996-1997, s. 7). I sammanhanget konstaterade lagutskottet att den europeiska stadgan om lokal självstyre från år 1991 betonar bland annat vikten av att kommunerna i god tid och på lämpligt sätt rådfrågas vid planering av reformer eller beslut som direkt berör dem. Således kan lagtinget även med stöd av 4 § 2 mom. i kommunallagen lagstifta om en ny kommunindelning mot kommunernas vilja, men kommunerna måste ändå höras.

5.2 Avtal om samrådsdelegationen för kommunala frågor

Avtal om samrådsdelegationen för kommunala frågor undertecknades den 1 april 2013 av landskapsregeringen och Ålands kommunförbund. I avtalets 1 § anges att parterna ska sammankalla samrådsdelegationen mycket tidigt i de processer som hör till delegationens arbetsområde. Enligt avtalets 2 § 5 punkt har samrådsdelegationen till uppgift att, innan ärendet skickas på remiss, behandla förslag till lagstiftning som rör kommunerna. Vid behandlingen av frågor inom samrådsförfarandet kan landskapsregeringen och kommunförbundet i enlighet med avtalets 7 § uppnå enighet och ingå överenskommelser med undantag för frågor som omfattas av lagtingets lagstiftande makt och budgetmakt.

I enlighet med avtalet sammankallade landskapsregeringen samrådsdelegationen till ett möte den 14 september 2017. På mötet beskrev landskapsregeringen hur arbetet med en förändrad kommunstruktur går vidare. På samma möte lämnade Ålands kommunförbund in en skrivelse, där förbundet påtalar att landskapsregeringen inte följer ingånget avtal för samrådsförfarande och att landskapsregeringen regelbundet bryter mot skrivningarna i 4 § 2 mom. i kommunallagen. Innehållet i skrivelsen kommer att diskuteras på samrådsdelegationens kommande möten. I övrigt gjordes inga överenskommelser, eftersom sådana inte kan ingås i frågor som omfattas av lagtingets lagstiftande makt.

Landskapsregeringen kommer, i enlighet med avtalets 2 § 5 punkt, att sammankalla samrådsdelegationen innan lagförslaget till ny kommunstruktur skickas på remiss.

5.3 Avtal med Mariehamns stad

Landskapsregeringen har också undertecknat ett avtal om en samrådsdelegation för kommunala frågor med Mariehamns stad den 12 september 2013. Bestämmelserna i 1 §, 2 § 5 punkten och 7 § är till innehållet samstämmiga med motsvarande bestämmelser i landskapsregeringens avtal med Ålands kommunförbund.

Härutöver bör det noteras att Mariehamns stad den 18 augusti 2017 har meddelat landskapsregeringen sitt intresse för en fördjupad diskussion om kommunstruktur på södra Åland utgående från förutsättningar för centralortstillväxt och utgående från hur de områden som i dag sköts genom samarbeten i framtiden ska skötas på ett effektivt, rättssäkert och kvalitativt sätt. Landskapsregeringen anser att det är positivt att staden engagerar sig i frågan och bemöter brevet i ett skilt svar.

Landskapsregeringen kommer, i enlighet med avtalets 2 § 5 punkt, att sammankalla samrådsdelegationen innan lagförslaget till ny kommunstruktur skickas på remiss.

5.4 Yttrandebegäran våren 2017

Landskapsregeringen har den 24 april 2017 bett att kommunerna yttrar sig över landsskapsregeringens meddelande 4/2016-2017. Under sommaren 2017 inkom Ålands kommunförbund och nästan alla kommuner med sina yttranden över förslaget till ny kommunstruktur.

Kontentan i många av dessa yttranden var att den föreslagna reformen och processen ansågs strida mot grundlagen och grundläggande rättsprinciper. Särskilt av denna orsak är frågan om förslagets grundlagsenlighet noggrant utredd i denna promemoria.

I övrigt kan det konstateras att många kommuner ställer sig kritiska eller inte alls omfattar landskapsregeringens förslag. Tidtabellen ansågs vara för snäv och avsaknaden av frivillighet kritiserades. Vissa kommuner ansåg att det politiska inflytandet för de små kommunerna och periferiområdena kommer att minska i och med att en större kommun bildas. Tillika betonades vikten av att hålla kvar närservice, speciellt då det gäller barnomsorg, skola och äldreomsorg. Inbesparningarna med reformen ansågs vara ringa och i nuläget skulle ett intensifierat kommunalt samarbete vara det bästa alternativet. Det konstaterades också att centraliseringarna kan leda till ökad korruption och sämre kontroll av kostnader. Det angavs också att rådgivande folkomröstning skulle beredas.

För de fall att sammanslagningar oavsett kommer att ske önskar kommunerna bland annat att ordsnämnder inrättas, att en garantilag stiftas, att pågående utvecklingsprojekt ska få slutföras och att det skapas ett sätt att bibehålla det lokala engagemanget.

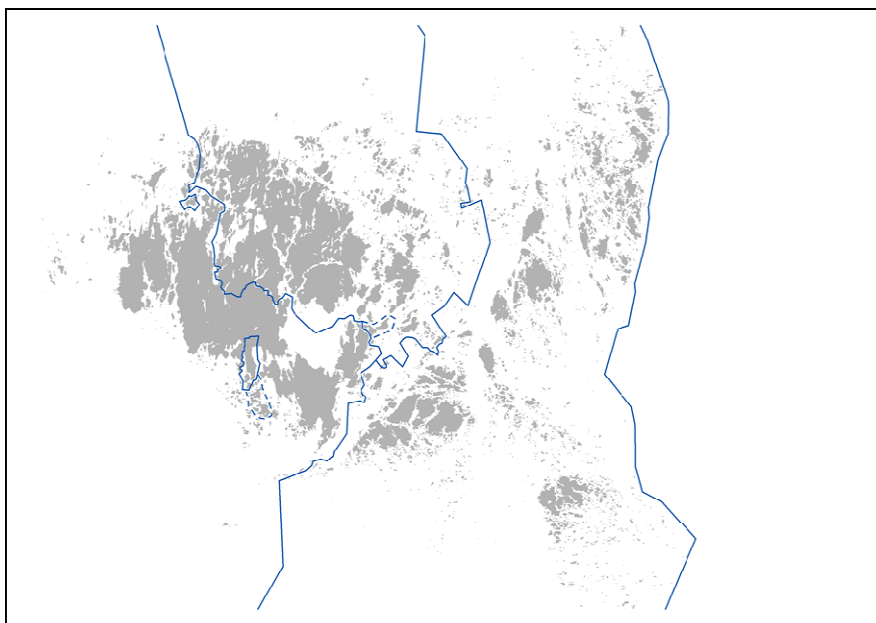
Vissa kommuner har sett ett behov av och fördelar med kommunreformen. De nya kommunerna uppfattas som ekonomiskt mer bärkraftiga, samhällsplaneringen förbättras, möjligheten att rekrytera behörig personal ökar, risken för personalbrist vid planerad och oplanerad frånvaro minskar, möjligheten till utveckling av specialkompetens ökar, resurserna kan användas effektivare och rättssäkerheten blir bättre. Det angavs också att färre kommuner betyder att behovet på överkommunala samarbetsorgan minskar, vilket anses vara positivt ur ett demokratiperspektiv. Härutöver önskar vissa kommuner att det skulle finnas mera underlag och utredningar för beslutsfattandet och att sammanslagningar ska ske utgående från särskilda konkreta mål som ska uppnås.

I sitt yttrande angav Lemlands kommun att kommunen kommer att lämna in en anhållan om kommun-sammanslagningsutredning med Lumparland och önskar samtidigt framföra att hela Lemland inklusive Järsö och Nåtö ska behandlas som en enhet i de kommande kommunstruktursdiskussionerna.

6. Landskapsregeringens reviderade förslag

6.1 Kommunindelning på Åland förnyas genom en ny kommunindelningsslag

Landskapsregeringen kommer med utgångspunkt i vad som nu har redogjorts för att framarbete en lagframställning där Åland indelas i **fyra** kommuner enligt följande:



Norra Åland: Finström, Geta, Sund, Saltvik och Vårdö.

Södra Åland: Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland.

Mariehamn (+Svinö)

Skärgården: Brändö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Föglö.

En rådgivande invånarenkät hos befolkningen i Ängö, Bussö, Järsö, Nåtö, Granholm och Slättholm genomförs som en del av reformen. Landskapets fastigheter på Svinö överläts vederlagsfritt till Mariehamns stad.

Denna lag fastställer alltså antal och gränser för de nya kommunerna. Den nya kommunindelningenslagen ska även reglera hur kommunsammanslagningarna ska genomföras, det vill säga processen. Lagen ska också innehålla bestämmelser om det nya sammanslagningsunderstödet. Förutom kommunernas invånarantal beaktas i det nya stödsystemet även antalet kommuner som ska sammanslås och de nuvarande kommunernas ekonomiska situation.

Denna lag är en tillfällig lag och den gäller fem år efter att den har trätt i kraft. Lagen ersätts därefter med en ny kommunstrukturlag.

6.2 Kommunstrukturlag

Kommunstrukturlagen utarbetas genom ett skilt lagstiftningsförfarande med beaktande av motsvarande lag i riket.

Lagstiftningen utformas så att ett kraftfullt temporärt ekonomiskt incitament i form av samgångsstöd finns för kommande sammanslagningar, under sex år efter att lagen trätt ikraft, varefter stödnivåerna sjunker. Kriterier utformas så att sammanslagningsunderstödet stöder framtida samgåenden med bland annat Mariehamn, men innehåller ingen tvingande lagstiftning.

7. De centrala helheterna i processen

7.1 Allmänt

Helheterna som redogörs nedan är i stort sett reglerade i den gällande lagstiftningen (FFS 1196/1997). Därför tillämpas den nuvarande kommunindelningenslagens bestämmelser i tillämpliga delar fram till att den nya åländska lagen om kommunindelningar har trätt i kraft. Detta betyder att den nya kommunindelningenslagen ska innehålla detaljerade övergångsbestämmelser som reglerar hur de sammanslagningsprocesserna som nu är påbörjade ska fortsätta i enlighet med den nya åländska kommunindelningenslagen. Landskapsregeringens avsikt är att den nya lagen träder ikraft efter att kommunindelningsutredningarna för de nya kommunerna är slutförda och innan de nya kommunernas övergångsförvaltning formellt har tillsatts.

7.2 Sammanslagningsutredning

Med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning har landskapsregeringen enligt den nuvarande lagstiftningen rätt att genomföra en särskild kommunutredning. Alternativt kan en särskild utredning tillsättas om en kommun eller minst 20 procent av de 18 år fyllda invånarna i en kommun har gjort en framställning om upplösande av kommunen eller bildande av en ny kommun. För utredningen tillsätter landskapsregeringen, efter att ha hört respektive kommuner, en eller flera kommunindelningsutredare (kommunindelningenslagen FFS 1196/1997 8 § 1 och 2 mom.). Den berörda kommunen behöver inte ge sitt samtycke till att en särskild utredning genomförs.

Landskapsregeringen inleder upphandlingen av kommunindelningsutredare under hösten 2017. Utredarnas uppgift är att i respektive ny kommun utreda hur en sammanslagning bäst kan genomföras. Landskapsregeringen förutsätter bland annat att utredaren presenterar en plan för hur förvaltningen och servicen ska ordnas, en redogörelse över sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en redogörelse för den ekonomiska situationen, en översikt över hur närdemokratin verkställs samt presenterar för- och nackdelarna med sammanslagningen.

Utredaren har, utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt, rätt att av myndigheterna få behövliga uppgifter och annan hjälp för fullgörande av uppgiften. Grunderna för utredarens arvode bestäms av landskapsregeringen.

Landskapsregeringen är medveten om att det kan anses vara oändamålsenligt att lagstiftningen om den nya kommunindelningen ska godkännas av lagtinget före utredningarna för de nya kommunerna är färdiga. Å andra sidan är det viktigt att den nya kommunindelningens lag med de förnyade bestämmelserna är på plats innan själva kommunsammanslagningarna sker.

7.3 Beslut om kommunsammanslagning

Regeringens önskan är att lagtinget ska besluta om antagande av landskapslag gällande den nya kommunindelningen under år 2018.

7.4 Samgångsavtal

Enligt den nuvarande lagstiftningen (FFS 1196/1997) tar kommunerna ställning till utredarens förslag genom att antingen utarbeta ett förslag till sammanslagningsavtal eller genom att inte göra det. Kommunernas fullmäktigen har också möjlighet att ta ställning till sammanslagningen genom att antingen godkänna eller förkasta förslaget om sammanslagning. Därefter gör kommunerna en framställan till landskapsregeringen som i sin tur kan godkänna eller förkasta framställan. För det fallet att landskapsregeringen godkänner förslaget kan en organisationskommission tillsättas för den nya kommunen.

Enligt 9 § i kommunindelningens lag (FFS 1196/1997) kan de berörda kommunerna avtala om hur förvaltningen och servicen ska ordnas på det område som ändringen i kommunindelningen gäller. Avtalet ska iakttas under de fem år som följer efter att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft, om inte en kortare tid har avtalats eller om inte omständigheterna har förändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet. I övrigt innehåller lagen inte några noggrannare bestämmelser om innehållet i samgångsavtalet.

Landskapsregeringens avsikt är att, med utgångspunkt i rikets lagstiftning, skriva mer detaljerade bestämmelser gällande innehållet i samgångsavtalen så att dessa lagstadgade krav kan tillämpas i den kommande reformen.

7.5 Övergångsförvaltningen

Enligt 29 § 1 mom. i den gällande kommunindelningens lag (FFS 1196/1997) ska en organisationskommission tillsättas för den nya kommunen inom en månad från det att ändringen i kommunindelningen har beslutats. Organisationskommissionen sköter förberedelserna inför ordnandet av kommunens förvaltning till dess att valresultatet har fastställts och kommunstyrelsen för den nya kommunen valts.

Antalet medlemmar och ersättare i organisationskommissionen bestäms och kommissionen tillsätts av landskapsregeringen på förslag av kommunstyrelserna i de berörda kommunerna enligt den nu gällande lagen. Landskapsregeringen följer kommunstyrelsens förslag, förutsatt att förslagen har erhållits och inte står i strid med varandra. Kommissionen väljer inom sig ordförande och vice ordförande. I övrigt gäller för organisationskommissionen i tillämpliga delar vad som bestäms om kommunstyrelsen.

Landskapsregeringens avsikt är att, med utgångspunkt i rikets lagstiftning, skriva mer detaljerade bestämmelser gällande övergångsförvaltningen.

7.6 Personalens ställning och medverkan

Tjänsteinnehavares och arbetstagares ställning regleras i 5 kapitlet i kommunindelningens lag (FFS 1196/1997). I en kommunsammanslagning förflyttas den upplösta kommunens i huvudtjänst anställda

ordinarie tjänsteinnehavare och arbetstagare i arbetsavtalsförhållande av bestående natur till motsvarande tjänste- eller arbetsavtalsförhållanden i den nya kommunen i uppgifter som lämpar sig för dem enligt vad de berörda kommunerna avtalar sinsemellan. Gällande kommundirektörstjänsterna, pensionsskydd, semester och samkommuners tjänsteinnehavare samt arbetstagare stadgas skilt i lagens 15-18 §.

Angående lön- och övriga förmåner konstateras i 14 § i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) att den som har förflyttats till en annan kommuns tjänst är berättigad att erhålla de förmåner som hör till tjänste- eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är oförmånligare än motsvarande förmåner som tillkommit den förflyttade haft i det tidigare anställningsförhållandet.

Även på denna punkt avser landskapsregeringen att vid behov revidera dessa bestämmelser i samband med den nya kommunindelningsslagen.

7.7 Hörande av kommuninvånarna och rådgivande kommunal folkomröstning

Kommuninvånarna kan höras i processens olika skeden. Med anledning av landskapsregeringens meddelande 4/2016-2017 har regeringen under vårsommaren 2017 anordnat ett öppet diskussionstillfälle i varje kommun (Fem kommuner – vad tycker du?). Invånarnas frågor och synpunkter antecknades med tanke på processens vidare beredning.

Kommuninvånarna kan bli hörda också efter att utredaren har gett sitt förslag eller efter att kommunerna har utarbetat ett slutgiltigt sammanslagningsavtal. Hörandet kan ske i olika former. Utredarens förslag eller avtalstexten kan exempelvis framläggas till påseende för invånarna. Alternativt kan det ordnas öppna informationstillfällen, genomföras opinionsundersökningar eller anordnas rådgivande folkomröstningar. Det är i första hand upp till kommunerna att välja mellan dessa alternativ.

Gällande rådgivande folkomröstningar har det ovan konstaterats att landskapsregeringen utgående från kommunindelningsslagets utredarens förslag kan bestämma huruvida en folkomröstning ska ordnas. De kommunala folkomröstningar som landskapsregeringen anordnar betalas av landskapsregeringens medel.

I enlighet med 34 och 35 §§ i kommunallagen (1997:73) för Åland och landskapslagen (1998:20) om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar kan kommunfullmäktige besluta om att en rådgivande kommunal folkomröstning ska ordnas. Beslut om att ordna folkomröstning ska fattas minst 60 dagar före den dag omröstningen ska ske. Av kommunfullmäktiges beslut ska framgå tidpunkten för omröstningen, den fråga omröstningen avser samt de alternativ som föreläggs väljarna. I beslutet ska även röstsedlarnas innehåll och utseende fastställas. Kommunen står själv för alla kostnader utom för förseglingstillbehören.

7.8 Den nya kommunens namn och vapen

Enligt 28 § 1 mom. i kommunindelningsslagen (FFS 1196/1997) ska fullmäktige i de kommuner av vilkas område den nya kommunen bildas besluta om kommunens namn. Valet av kommunens nya vapen hör till kommunernas behörighet i enlighet med grundlagens 121 § 1 mom. om den kommunala självstyrelsen.

7.9 Finström, Geta och Sund

På begäran av fullmäktige i Finström, Geta och Sund har landskapsregeringen tillsatt forskaren Siv Sandberg som kommunindelningsslagets utredare för en sammanslagning av dessa tre kommuner. Enligt tidtabellen blir utredningen färdig under hösten 2017. Detta betyder att de berörda kommunerna beräknas gå frivilligt samman under våren 2019. Landskapsregeringen stöder sammanslagningen av dessa kommuner och processen kan tjäna som föregångare i kommande sammanslagningar. Den frivilliga sammanslagningen förhindrar inte heller att Saltvik och Vårdö sammanslås med den nya kommunen i ett senare skede.

Enligt motiven till sammanslagningsunderstödet ska en kommun ha rätt till bara ett sammanslagningsunderstöd åt gången (FR 18/2006-2007). Därför skulle den nya kommunen bildad av Finström, Geta och Sund inte få enligt landskapets nuvarande lagstiftning ytterligare sammanslagningsunderstöd för den sammanslagning med Vårdö och Saltvik som landskapet initierar. Landskapet ämnar dock föreslå sådana övergångsbestämmelser att den process som Finström, Geta och Sund har initierat inte kommer att leda till ne-

gativa konsekvenser för de berörda kommunerna i den framtida sammanslagningen. Detaljerna preciseras i ett senare skede.

7.10 *Lemland och Lumparland*

Landskapsregeringen emottog den 21 juni 2017 en förfrågan från Lemland om att få genomförd och att ingå en egentlig kommunindelningsutredning med särskild betoning på önskemål om möjlighet att vara med och påverka uppdragsformuleringen och tillsättandet av utredare för uppdraget. Den 31 juli 2017 emottog landskapsregeringen ett likalydande meddelande från Lumparland. Därtill önskade Lemland i sitt meddelande att hela Lemland, inklusive Järsö och Nåtö, ska behandlas som en enhet i de kommande kommunstrukturdiskussionerna.

Landskapsregeringen bereder framställningen med utgångspunkt i sammanslagningen av Lemlands och Lumparlands kommun, om kommunerna så önskar. Regeringens avsikt är att genomföra processen inom ramen för helhetsutredningen, dock så att det huvudsakliga ansvaret för utredningen åligger kommunerna själva.

7.11 *Till kommunreformen kopplade projekt*

Landskapsregeringen ska utreda hur snabba persontransporter, passbåtstrafik och omläggningar av skärgårdstrafiken kan binda skärgårdsöarna samman.

Kommunreformen föranleder justeringar i landskapsandelssystemet med hänsyn till de nya kommunerna. Däribland ökade möjligheter till en samordnad IT-utveckling av kommunernas verksamhet inom ramen för Åda.

I enlighet med landskapsregeringens meddelande 4/2016-2017 angående kommunernas socialtjänst (KST) gäller att krav på likvärdig service för alla invånare på Åland i enlighet med landskapslagen (2016:2) om en kommunalt samordnad socialtjänst (KST-lagen), Ålands förmåga att svara mot de krav som ställs i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN-deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor ska tryggas. Om ett godtagbart resultat i enlighet med lagen inte uppnås i denna process träder KST-lagens fas 2 i kraft enligt den justerade tidtabellen, den 1 januari 2020. I enlighet med KST-lagens fas 1 är det fortfarande kommunerna som har ansvaret för ett förverkligande av KST i enlighet med de krav som lagen ställer.

8. Tidtabell

Hösten 2017

- Upphandling av kommunindelningsutredare för de nya kommunerna.
- Kommunindelningsutredningen för Finström, Geta och Sund slutförs i oktober.
- Lagstiftningspromemoria färdigställs och lagberedningen inleds.
- Utredningen för Lemland och Lumparland förbereds.

Under år 2018

- Kommunindelningsutredningar för de nya kommunerna slutförs.
- Den nya kommunindelningslagen och kommunstrukturlagen behandlas av Ålands lagting.

Våren 2019

- Finström, Geta och Sund kan gå samman i den frivilliga processen.

Hösten 2019

- Kommunalval till de nuvarande fullmäktige i oktober.

2021

- De fyra nya kommunerna kan bildas från och med den 1 januari 2021 i enlighet med den nya lagstiftningen.

9. Konsekvensanalys

9.1 Bakgrund

Syftet med en ny kommunindelning är att kommuninvånarnas lagstadgade rättigheter kan garanteras på lika grunder. Genom kommunreformen vill landskapsregeringen också skapa handlingskraftigare kommuner och ytterligare främja samhällsstrukturens funktionsduglighet. Mot den här bakgrunden är det viktigt att göra en analys av förslagets eventuella konsekvenser.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

I landskapsregeringens meddelande 4/2016-2017 redogörs för de stora ekonomiska variationerna mellan kommunernas verksamhetsförutsättningar avseende bland annat den demografiska försörjningskvoten, skattekraft, investeringsbehov, landskapsandelar, beredskap av att kunna hålla hög kvalitet i de allt mer specialiserade välfärdstjänsterna och kostnader per capita för olika typer av den kommunala servicen. Därtill poängteras att många kommuner är sårbara för relativt små förändringar i kommunala utgifter och att flera kommuner på sikt står inför finansiella utmaningar. Majoriteten av kommunerna kommer också att i för hög utsträckning vara beroende av landskapsandelar från landskapet.

Målsättningen med den nya kommunstrukturen är att utjämna kommunernas verksamhetsförutsättningar samt att ge de nya kommunerna bättre förutsättningar att producera likvärdig och jämlik service. Reformen innebär också att samtliga kommuner i landskapet kan ha en starkare finansiell integritet. Med ett större ekonomiskt svängrum har de nya kommunerna också bättre förutsättningar att följa med den digitala utvecklingen, som i sig fungerar som ett viktigt komplement i ett utvecklat samhälle. Som en följd av reformen behöver även landskapsandelssystemet revideras.

En viktig aspekt som måste beaktas vid genomförandet av reformen är att en kommunsammanslagning sällan innebär omedelbara förbättringar i produktiviteten. Det kan ta lång tid att enhetliga informationssystemet, förnya organisationsstrukturen och att samordna service på ett helt nytt sätt. Härutöver måste beaktas att en sammanslagningsprocess kräver stora ekonomiska resurser och personresurser. En kommunsammanslagning innebär alltså oftast omedelbara kostnader, medan nyttoeffekterna infaller längre fram i framtiden.

Att kostnaderna och nyttoeffekterna accentueras turvis under en längre tid gör det svårt att uppskatta exakt hur mycket besparingar en kommunreform innebär. De långsiktiga inbesparningarna är också i hög grad beroende av innehållet i kommunernas samgångsavtal. Genom samgångsavlalen kan kommunerna exempelvis införa olika typer av utjämningar samt konsolidera de gamla strukturerna och serviceproduktionen.

Förutom PWC:s fördjupad långsiktig finansiell analys (2016) är det med hänvisning till de ovan angivna orsakerna omöjligt för landskapsregeringen att redovisa exakta siffror på kommunreformens besparingar. Å andra sidan har högsta förvaltningsdomstolen i Rääkkylä-fallet konstaterat att konsekvensbedömningen av kommunsammanslagningar alltid innebär vissa osäkerhetsmoment. Därför baserar sig behovsprövning-

en av kommunsammanslagningar oundvikligen, förutom faktum gällande det förflutna och nutid, också på olika antaganden om framtiden (HFD 2016:187).

9.3 Miljökonsekvenser

Utifrån miljöperspektivet bedömer landskapsregeringen att förutsättningarna för att skapa fungerande och hållbara kommunikationer blir bättre ju större de kommunala enheterna är. Detta eftersom större kommuner ger ökade förutsättningar att fördela resurser efter behov vad gäller exempelvis kommunala vägar och skolskjuts.

Avseende vägnätet medför förslaget med fyra kommuner att perspektivet på planering lyfts. Ett större perspektiv gynnar utvecklingen där investeringar i det kommunala vägnätet i allt större grad sker på de vägar där behovet är som störst. Samma gäller även för den kommunala markplaneringen som i dag är förhållandevis splittrad. Med fyra kommuner minskar konkurrensen inbördes mellan kommunerna, vilket ökar möjligheten för planering som syftar till ökad inflyttning för hela Åland. Angående energiförsörjningen samt vatten och avlopp ökar möjligheterna för centraliserad produktion, distribution och ökad kompetens, vilket är positivt ur miljöhänseende.

9.4 Organisatoriska verkningar

Det är naturligt att behovet att ytterligare utvidga det överkommunala samarbetet minskar då kommuner sammanslås till större enheter. Det detaljrika mångkommunala samarbetet kan således i framtiden handhas av en och samma kommun. Detta bidrar till att kommunfullmäktiges kontroll och översyn över kommunens verksamhet blir tydligare och de enskilda kommuninvånarnas möjlighet till ansvarsutkrävande ökar. Ur demokratisk synvinkel är detta en positiv utveckling, eftersom de direktvalda har både makt och ansvar och kommuninvånarna bättre kan påverka beslutsfattande genom allmänna val. Å andra sidan innebär förslaget med fyra kommuner att fler invånare än idag hamnar längre från det kommunala beslutsfattandet. Förslaget innebär att representativiteten, mätt som invånare per fullmäktigeledamot, kommer att minska för alla kommuner som är direkt berörda av strukturförändringen. Följaktligen måste det ställas högre krav på de nya kommunerna att på ett strukturerat sätt värna om kommuninvånarnas insyn och delaktighet i det kommunala beslutsfattandet.

Speciellt skärgårdsborna och randkommunernas invånare har en befogad oro att deras politiska inflytande minskar i de nya och större kommunerna. Problematiken måste hanteras och olika alternativ måste övervägas. Ett alternativ är att den nya kommunen beslutar att skapa större fullmäktigen exempelvis för de två första valperioderna. Ett annat alternativ är att kommunen kvoterar platserna i styrelsen eller i nämnder eller både och. Det är också möjligt att inrätta olika organ med ett särskilt ansvar för de gamla kommunernas geografiska områden (t.ex. sockenråd, kommundelsnämnder, direktioner eller kommittéer). Landskapsregeringen och lagtinget har emellertid inte behörighet att besluta om dessa alternativ. Istället är det upp till kommunerna att i första hand genom samgångsavtal reglera frågan.

En annan aspekt som måste beaktas är att kommunerna på Åland i många avseenden är unika jämfört med andra nordiska kommuner. En sak som tydligt utmärker kommunerna på Åland är att de åländska kommunerna fungerar som samlande enheter för väldigt många olika typer av lokalt engagemang och medborgaraktiviteter. De åländska kommunerna har också från kyrko- och sockenstämmornas tid erbjudit en gemenskap och ett socialt sammanhang för kommunernas invånare. Vid kommunsammanslagningar är det viktigt att noggrant fundera hur man bäst kan värna om det lokala engagemanget för det gemensamma bästa som i dag finns i de åländska kommunerna.

På samma sätt måste den nya kommunen också från början bygga upp en ny organisationsstruktur, harmonisera olika förvaltningskulturer och revidera kommunernas gamla interna arbetsprocesser samt förenhetliga kommunala stadgor, avgifter, ICT-system och personalens löner. Den här omstruktureringen kommer att vara mycket arbetsdryg och tidskrävande. Fördelen med omstruktureringen är bland annat att resurserna kan allokeras bättre. Till exempel då det gäller samhällsplanering skapar större kommuner bättre förutsättningar att göra planeringen smartare och effektivare. Tack vare smalare ansvarsområden kan de anställda också arbeta mer fokuserat och stärka sin kompetensutveckling. Effekterna av denna typ är emellertid relativt ringa ifall kommunerna som bildar den nya kommunen är väldigt små.

Reformen kommer att ha direkta konsekvenser för församlingsindelningen. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om kyrkolagen är rikets behörighet i enlighet med 27 § 25 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland. Rikets kyrkolag (FFS 1054/1993) anger i 3 kap. 3 § 1 mom. att församlingsindelningen ska motsvara kommunindelningen. Enligt lagens 2 kap. 3 § 2 mom. fattas beslut om ändring i församlingsindelning av kyrkostyrelsen. Reformen berör på motsvarande sätt även den ortodoxa kyrkan i Finland och frågan faller inom riksbehörighet.

9.5 Jämställdhet

Jämställdhet handlar om att på lika villkor ta tillvara människornas resurser, kunskaper och erfarenheter oberoende av könstillhörighet och därmed även att öka förutsättningarna för en hållbar tillväxt och ett hållbart samhälle. Det övergripande målet för den åländska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma frihet och makt att forma samhället och sina egna liv. På Åland ska alla oberoende könstillhörighet ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Jämställdhetsarbete kräver en konstant granskning av samhällsstrukturer och ett kontinuerligt arbete som strävar efter att förbättra jämställdhetsutvecklingen på Åland. Därför är det viktigt att hela tiden försöka öka på myndighetskompetens och sänka tröskeln att synliggöra även svåra och allvarliga problem i samhället. Det kan noteras att i en större kommun kan man bättre öka specialiserad yrkeskompetens då det gäller exempelvis att ingripa mot våld i nära relationer. Genom satsningar på specialiserad yrkeskompetens kan man också bättre hantera dylika problem och göra ett långsiktigt arbete för att förebygga att nya fall uppstår. En större kommun innebär också att det kan bli lättare att söka hjälp och stöd från en myndighet som inte står i en väldigt nära relation eller bekantskap till den som söker hjälp.

9.6 Socialvård och äldreomsorg

På samma sätt som i fråga om jämställdhet går det att identifiera vissa fördelar med sammanslagningar även då det gäller socialvård och äldreomsorg. I en större enhet blir det lättare att bygga vidare de anställdas kompetenser och specialkunskaper. Samtidigt ökar rättssäkerheten i en större och starkare organisation med större ansvar.

9.7 Barn

Möjligheten att utöka den specialiserade yrkeskompetensen gäller även barnaspekten. Till exempel handhas i dagens läge barnskyddsärenden för Jomala kommun och Lemlands kommun genom samarbetsavtal i Mariehamns stad.

I övrigt kan det konstateras att kommunerna och invånarna har uttryckt sin djupa oro över att skolorna kommer att stängas till följd av kommunsammanslagningar. Landskapsregeringen kan inte besluta om grundskolenätet i de nya kommunerna och därför kan landskapsregeringen inte heller ge några garantier för att de nuvarande skolorna kommer att finnas kvar även efter kommunsammanslagningarna. Å andra sidan kan man konstatera att med större kommuner finns det bättre förutsättningar att vid behov bygga flera skolor.

9.8 Skärgården

Avslutningsvis, skärgårdens särförhållanden innebär att man måste fästa en speciell uppmärksamhet vid skärgårdens bas- och specialservice, stödjande av näringsliv, trafik- och transportservice, samhällsplanering, skärgårdskommunernas ekonomiska ställning och miljöskydd. Kommunsammanslagningar i skärgården betyder inte att alla utmaningar försvinner eller att serviceproduktionen blir betydligt billigare. Anledningen till detta är att de nuvarande kommunerna är synnerligen små och därmed inte kommer att bilda en särskilt stark ny kommun. Däremot kan en större kommun förbättra skärgårdskommunens förutsättningar att möta framtidens utmaningar och skapa åtminstone lite mer stabilitet inför små förändringar i befolkningsstrukturen eller skatteintäkterna. Ett reellt skärgårdsperspektiv innebär ändå en kontinuerlig bevakning av skärgårdsintressena och skärgårdens verksamhetsförutsättningar på alla politikområden.

Enligt 1 § i reglementet för Ålands skärgårdsnämnd tillsätter landskapsregeringen vartannat år en skärgårdsnämnd. Skärgårdsnämnden har till uppgift att arbeta för utveckling i skärgården samt även vara remiss- och rådgivande organ i skärgårdsfrågor. Enligt reglementets 2 § består nämnden av tre representanter från landskapsregeringen och två representanter från var och en av skärgårdskommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Vårdö. En kommunsammanslagning innebär följaktligen att nämndens sammansättning måste förändras genom landskapsregeringens beslut.

10. Lagstiftningsförslag

Landskapslagstiftningen ändras så att

- kommunindelningen på Åland förnyas genom en tillfällig kommunindelningslag
- en ny kommunstrukturlag utarbetas

Raine Katajamäki
Rättssakkunnig

CHECKLISTA FÖR VAL AV MEDEL FÖR DEN OFFENTLIGA STYRNINGEN – Lag PM 1992:1

A. KLARLÄGGANDE AV PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER

1. Vad är problemet?

1.1. Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen? Regeringsprogrammet (25.11.2015) anger att landskapsregeringen ska under mandatperioden förändra kommunstrukturen på Åland. Kommunsammanslagningarna ska ske genom lagstiftning. Oppositionen och många av kommunerna motsätter sig till regeringens planer. I lagberedningspromemorian anges närmare de motstridiga intressena.

1.2. Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen, bristerna och problemen?

Landskapet anser att det föreligger vägande och i de grundläggande fri- och rättigheterna förankrade skäl för reformen. Landskapsregeringen har använt sin prövningsrätt, gjort en helhetsbedömning av situationen och konstaterat att det är nödvändigt, motiverat och välgrundat med tanke på främjandet av målen för utvecklandet av kommunindelning att föreslå en lag om en ny kommunindelning på Åland. Behoven förtydligas i lagberedningspromemorian.

1.3. Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål?

Målen är att samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas och att kommuninvånarnas rätt till likvärdig service säkerställs. Målsättningarna förtydligas i lagberedningspromemorian.

1.4. Finns det ett internationellt perspektiv på frågan (EG, EES eller internationellt fördrag)?

Lagtinget har den 1 januari år 1991 gett bifall till den av Europarådet godkända Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

1.5. Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?

Det krävs ytterligare utredningar. Exempelvis måste kommunindelningsutredare för de nya kommunerna upphandlas.

2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?

2.1. Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?

Utvecklingsprognoserna gällande den demografiska försörjningskvoten, skillnaderna i kommunernas kostnadsnivåer, kommunernas kraftigt varierande förutsättningar för kompetensförsörjning, de små kommunernas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i de allt mer specialiserade välfärdstjänsterna, demokratiunderskottet i beslutsfattandet, kommunväsendets ineffektiva förvaltningsstruktur som helhet, den låga investeringstakten och bristande samordning gör att det förr eller senare är nödvändigt att förnya kommunstrukturen på Åland.

2.2. Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?

Relativt små förändringar i kommunernas verksamhetsförutsättningar kan plötsligt utsätta många av de nuvarande kommunerna i ekonomiska svårigheter.

2.3. Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?

Regeringens bedömning är att problemet inte kommer att lösa sig självt. Regeringen anser även att det uppstår en risk att sammanslagningarna skulle ske för sent för de kommuner där behovet av en förändring är störst om sammanslagningarna skulle helt frivilligt och av kommunerna själva, eller slumpmässigt i samband med kommunala ekonomiska kriser.

Därför är det viktigt att direkt från början arbeta utgående från ett helhetsperspektiv för hela Åland.

2.4. Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?

En kommunsammanslagning löser aldrig alla problem, men en väl genomförd sammanslagning kan förbättra kommunernas möjligheter att möta framtidens utmaningar.

B. DÅ PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER KLARLAGTS KAN FÖLJANDE FRÅGOR STÄLLAS:

1. När behövs åtgärderna?

Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?

Åtgärder behövs direkt och många utredningar är redan gjorda. Ramarna för processen redogörs i lagberedningspromemorian.

2. Vilka alternativa medel kan användas?

Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhälleligt perspektiv?

I lagberedningspromemorian anges varför regeringen anser att det är nödvändigt att lagstifta om en ny kommunindelning på Åland.

3. Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet?

Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?

Kostnaderna och effektiviseringar i samband med en kommunsammanslagning accentueras turvis under en längre, vilket gör det svårt att uppskatta ett exakt behov av resurser och att i detalj redogöra för effekterna. Problematiken och den föreslagna reformens konsekvensanalys behandlas i lagberedningspromemorian.

4. Behövs en lag?

Ja.

Dokumentnamn	Nr	Sidnr
BESLUT	620 Rk1a	20 (1)
Datum	Dnr	
25.9.2017	ÅLR 2017/6298	

Mariehamns stad
PB 5
22101 MARIEHAMN

Hänvisning
Dnr Stds 82/2017

Kontaktperson
Raine Katajamäki

Ärende
**SVAR TILL MARIEHAMNS STAD ANGÅENDE
KOMMUNINDELNING**

Mariehamns stad har den 18 augusti 2017 meddelat landskapsregeringen sitt intresse för en fördjupad diskussion om kommunstruktur på södra Åland utgående från förutsättningar för centralortstillväxt och utgående från hur de områden som i dag sköts genom samarbeten i framtiden ska skötas på ett effektivt, rättssäkert och kvalitativt sätt.

Landskapsregeringen anser att det är positivt att staden engagerar sig i frågan. I enlighet med samrådsavtalen med Mariehamns stad och Ålands kommunförbund har landskapsregeringen den 14 september 2017 presenterat det reviderade förslaget till den nya kommunindelningen för samrådsdelegationerna. Enligt förslaget kvarstår Mariehamns stad som en självständig kommun, medan kommunerna Hammarland, Eckerö, Jomala, Lemland och Lumparland bildar den nya så kallade Södra Ålands kommun.

Regeringens önskan är att Mariehamn i framtiden ska ingå i Södra Ålands kommun. Därför ämnar regeringen utforma det nya sammanslagningsunderstödet så att systemet temporärt ger ett kraftfullt ekonomiskt incitament för framtida frivilliga samgåenden. Den temporära lagstiftningen om sammanslagningsunderstöd är planerad att gälla sex år efter att den tvingande kommunindelningens lag trätt ikraft.

Minister

Nina Fellman

Rättssakkunnig

Raine Katajamäki