

Helsingfors/Mariehamn 15.10.2013

Nr 35/13

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
18.9.2013, nr 200, 203,
205, 207, 209, 211, 213,
215 och 217.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 18.9.2013 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen.
4. Landskapslag om ändring av barnomsorgslagen för landskapet Åland.
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice.
6. Landskapslag om ändring av 2 och 4 §§ landskapslagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn.
7. Landskapslag om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård.
8. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter.
9. Landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om nykterhetsarbete.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom lagändringarna överförs tillsynen av den privata och den offentliga socialservicen inklusive barnomsorgen och tillsynen över den offentliga hälso- och sjukvården samt tillståndsverksamheten för producenterna av privat socialservice från landskapsregeringen till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Samtidigt intas nya tillsynsbestämmelser i barnomsorgslagen för landskapet Åland och i landskapslagen om hälso- och sjukvård. Rikets lag om nykterhetsarbete (FFS 828/1982) antas som blankettlag.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagarna gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, socialvård och näringsverksamhet, på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar som berörs av föreliggande landskapslagar hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1, 4, 13 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Enligt förarbetena till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd. s. 66) innefattar begreppet socialvård förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service och stöd på grund av handikapp samt handikappbidrag. Genom gällande självstyrelselag överfördes bl.a. rättsområdet nykterhetsarbete till landskapets behörighetsområde. Med stöd av 71 § i självstyrelselagen är dock rikets lag om nykterhetsarbete (FFS 828/1982) och med stöd av den utfärdade författningar jämte ändringar som gjorts före 1.1.1993 fortfarande gällande i landskapet. Genom den nu antagna landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om nykterhetsarbete görs nämnda rikslag, som alltså redan är gällande i landskapet, som blankettlag giltig i landskapet. Något hinder för ett sådant förfarande föreligger enligt Ålandsdelegationens bedömning inte, i synnerhet som det i blankettlagen intagits vissa avvikelser från rikslagen. Däremot är bestämmelsen i 5 § 3 mom. i nämnda landskapslag om att rikslagen samtidigt upphävs överflödig.

Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande hälso- och sjukvården landskapet med de undantag som stadgas i lagens 27 § 24, 29 och 30 punkter. Enligt

nämnda punkter har lagstiftningsbehörigheten förbehållits riket i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten, smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning, rättsmedicinska undersökningar, behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsområde. I fråga om förvaltningsbehörigheten anges i självstyrelselagens 30 § 8 punkt att de uppgifter som bl.a. enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet, i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan i landskapslag bestämd myndighet. Ålandsdelegationen påpekar att den tillsyn som enligt 2 § 3 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård tillkommer Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet endast kan gälla de behörighetsområden som inom hälso- och sjukvården hör till landskapet.

Nya tillsynsbestämmelser intas i landskapslagen om hälso- och sjukvård samt i barnomsorgslagen för landskapet Åland. Enligt den sist nämnda landskapslagen riktar sig inspektionen till en kommun eller ett kommunförbunds verksamhet samt de verksamhetsenheter och lokaler som anordnas för verksamheten. De inspektioner som regleras i den först nämnda landskapslagen gäller den verksamhet Ålands hälso- och sjukvård upprätthåller. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet även ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten jämlikt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen tillkommer riket. Till den del dessa bestämmelser berör rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Detsamma gäller även bestämmelserna om rätt att få tillgång till uppgifter, utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt skyldighet att lämna ut uppgifter. I nämnda landskapslagar ingår bestämmelser om administrativa tvångsmedel såsom förbud och vite. Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta ifråga om utsättande och utdömmande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapslagarna.

Förutom att övervakningen ska skötas av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, innehåller de flesta nu aktuella blankettlagarna en allmän bestämmelse om att de förvaltningsuppgifter som enligt den antagna rikslagstiftningen ankommer på statliga myndigheter, på Åland ska skötas av landskapsregeringen respektive Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet till den del det är fråga om uppgifter som faller inom landskapets behörighet. Dessa bestämmelser är till

sitt innehåll vaga och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelserna är därför betänkliga med hänsyn till den enskildes rättskydd och innebär en sådan oklarhet vid regleringen som inte är förenlig med god lagstiftning, vilket Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påpekat i ett flertal tidigare utlåtanden gällande andra landskapslagar. Dessa bestämmelser utgör det oaktat formellt sätt inte en sådan överträdelse av lagstiftningsbehörigheten att de enligt Ålandsdelegationens mening på denna grund kan fällas.

Den omständigheten att tillståndsuppgifterna i 2 § i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice överförs från landskapsregeringen till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet föranleder ändringar av teknisk natur i den i 4 § i landskapslagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn (ÅFS 3/2004) reglerade skyldigheten att kräva uppvisande av straffregisterutdrag. I fråga om behörigheten gällande detta kontrollförfarande hänvisar Ålandsdelegationen till delegationens och Högsta domstolens utlåtanden av 11.11.2003 respektive 9.1.2004.

De flesta av de nu antagna landskapslagarna innehåller en besvärsmåttbestämmelse som anger att ändring över beslut som landskapsregeringen respektive Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet eller en kommun fattat kan sökas genom besvär i enlighet med bestämmelserna i 25 § i självstyrelselagen för Åland, om inte rätten till besvär är begränsad enligt lag. Dessa besvärsmåttbestämmelser föranleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

I 4 § i landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om nykterhetsarbete berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av rikslagen ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med i landskapsförordningen föreskrivna avvikelser. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning.

Enligt ordalydelsen är delegeringsstadgandet i landskapslagens 4 § vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i rikslagen. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till rikslagen genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet ändringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger inte en behörighetsöverskridning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålandsdelegationen har ovan framfört vissa anmärkningar beträffande de alltför oklara bestämmelserna i blankettlagarna om vilka uppgifter som ska handhas av landskapets myndigheter, men ansett att stadgandena inte strider mot behörighetsfördelningen. Tillämpningen av 4 § i landskapslagen om ändring av 2 och 4 §§ landskapslagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som skall arbeta med barn förutsätter att även 2 § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice träder i kraft, medan tillämpningen av 2 § 7 punkten i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter förutsätter att även 2 § 3 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare