

Helsingfors/Mariehamn 28.10.2015

Nr 36/15

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
16.9.2015, nr: 224, 226,
228, 230, 232, 234, 236,
238, 240 och 242/2015.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 16.9.2015 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om en kommunalt samordnad socialtjänst (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården,
4. Landskapslag om ändring av 6 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda,
6. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpningen i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård,
7. Landskapslag om ändring av 6 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd,
8. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om service och stöd på grund av handikapp,

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 018-635270

Telefax:
018-635268

Adress i Helsingfors:
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

9. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen,
10. Landskapslag om ändring av 78 § kommunallagen för landskapet Åland.

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

Landskapslagstiftningens huvudsakliga innehåll och upplägg

Enligt den aktuella landskapslagstiftningen eftersträvas en samordning av all den socialvård som ankommer på kommunerna, förutom barn- och äldreomsorgen. Syftet med en samordnad socialtjänst är att främja en likvärdig service, en effektiv användning av resurserna, en samlad kompetens och en ökad specialisering inom personalen, en större integritet, en stärkt anonymitet och ett gott rättsskydd. Samordningen föranleder följdändringar i de landskapslagar som reglerar den verksamhet samordningen avser samt dess finansiering.

Enligt landskapslagen skall landskapet utgöra ett geografiskt socialvårdsområde med en gemensam kommunal myndighet som huvudman. Landskapslagen förutsätter att de kommuner som hör till ett socialvårdsområde ingår ett avtal om organiseringen av samarbetet. Det ankommer således på kommunerna att besluta på vilket sätt samarbetet för en samordnad socialvård ska förverkligas. Kommunerna kan härvid avtala om att någon av kommunerna inom socialvårdsområdet får till uppgift att sköta den samordnade socialtjänsten för flera kommuners räkning eller så bildas det ett kommunalförbund. Kommunalt samarbete kan dessutom ordnas i form av mellankommunala ombudsstämmor. Avtalet om organiseringen ska ingås senast den 1 oktober året innan verksamhetsåret. Avtalet ska träda i kraft vid ett årsskifte, dock senast 1.1.2018. Kommunerna förutsätts i avtalet även stadga om kostnadsfördelningen. På den verksamhet som omfattas av den samordnade socialtjänsten ska landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården (ÅFS 71/1993) tillämpas. I landskapslagens 6 § anges även att närmare bestämmelser om möjligheten att lyfta samarbetsunderstöd för samarbetsutvecklande åtgärder finns i landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (ÅFS 70/1993).

Samtidigt som landskapslagen har lagtinget även antagit en ändring av samma lag. I motsats till den valfrihet som anges i landskapslagen stadgas i den ändrade lagen att om kommunerna inte inom den tidsfrist som beskrivs i landskapslagen (se ovan) kan komma överens om hur samarbetet ska organiseras, ska samarbetet förvaltas av ett kommunalförbund med samtliga kommuner som medlemmar. I landskapslagstiftningens förarbeten anges som motivering till detta förfarande att ändringsförslaget ska finnas tillgängligt för att vid behov kunna sättas i kraft, om kommunerna inte lyckas ingå ett avtal om

hur den samordnade socialtjänsten ska skötas tillsammans. Ändringarna innebär att kommunerna tvingas till samarbete i form av ett kommunalförbund med samtliga kommuner på Åland som medlemmar. En samordning av socialtjänsten i form av ett tvingande kommunalförbund medför att även finansieringen av den samordnade verksamhetens driftskostnader måste förändras. Enligt den ändrade landskapslagen skulle det ankomma på kommunalförbundets medlemskommuner att svara för finansieringen av den samordnade socialtjänsten i enlighet med vad som avtalas i grundavtalet för kommunalförbundet. I lagen intas en kompletterande bestämmelse för hur de betalningsandelar som primärkommunerna ska betala till kommunalförbundet ska räknas fram, om inte kommunerna har reglerat frågan på annat sätt i grundavtalet. Landskapet å sin sida bidrar till finansieringen av kommunernas samordnade socialtjänst genom de landskapsandelar landskapet beviljar för ändamålet. Ändringen förutsätter en förändring av landskapsandelssystemet för socialvården och därmed en ändring av landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården.

Ikraftträdandet av såväl den antagna ändringen av landskapslagen, som även av den samtidigt antagna ändringen av landskapslagen om ändring av landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården samt landskapslagen om ändring av 6 § landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna, är således beroende av om kommunerna inom föreskriven tidsfrist i enlighet med landskapslagens 3 § 3 mom. kan ingå avtal om den samordnade socialvården. Om kommunerna ingår ett sådant avtal skulle nämnda landskapslagar inte sättas i kraft, fastän de redan antagits av lagtinget. Ikraftträdelsedatumet för dessa landskapslagar har i enlighet med 20 § 2 mom. i självstyrelselagen lämnats öppen för landskapsregeringen att besluta om. Enligt nämnda lagrum träder en landskapslag i kraft den dag lagtinget har bestämt. Har tidpunkten inte angetts i landskapslagen, skall landskapsregeringen bestämma den. Det kan med fog ifrågasättas om det är förenligt med nämnda bestämmelse i självstyrelselagen att landskapsregeringen helt kan låta bli att sätta av lagtinget antagna landskapslagar i kraft. Det ankommer dock inte på Ålandsdelegationen att bedöma denna frågeställning, eftersom lagstiftningsskontrollen utgår från att de landskapslagar som genomgår kontrollen även träder i kraft.

Samtidigt med den ovan beskrivna landskapslagstiftningen görs följändringar i ett antal andra landskapslagar. Oberoende av hur samordningen genomförs förutsätter dess genomförande att ifrågasvarande socialtjänstuppgifter överförs till den samordnade socialtjänsten i alla de speciallagar denna samordning ska omfatta för att den även ska gälla för ifrågasvarande sektor. En del av dessa ändringar kan dock genomföras först i det skede då det är klart i vilken form denna samordning sker. Trots ordalydelsen i övergångsbestämmelserna i några av de nu antagna landskapslagarna om att åtgärder som verkställigheten av landskapslagarna föranleder får vidtas innan

landskapslagarna träder i kraft, kan sådana åtgärder dock inte vidtas förrän det är klart vilka landskapslagar de facto sätts i kraft.

Som en följd av bestämmelserna om ett påtvingat kommunalt samarbete i form av ett kommunalförbund intas i kommunallagen för landskapet Åland ett uttryckligt stadgande om att en kommuns skyldighet att höra till ett kommunalförbund för ett visst ändamål föreskrivs särskilt genom lag.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagarna gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare och socialvård, vilka områden utgör landskapsbehörighet enligt 18 § 1, 4 och 13 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. Den samordnade socialtjänsten skulle omfatta samtliga socialvårdsformer förutom barn- och äldreomsorgen.

Riket har enligt 27 § 21 punkten och 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda, arbetsavtal och samarbete inom företag. Bestämmelserna i 6a § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst är förenliga med nämnda paragrafer.

Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen utgör stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag riksbehörighet. Grundlagens 22 § anger en skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt landskapslagens 2 § är syftet med samordningen av socialtjänsten att främja en likvärdig service, en effektiv användning av resurserna, en samlad kompetens och en ökad specialisering inom personalen, en större integritet, en stärkt anonymitet och ett gott rättsskydd. Samordningen är därigenom ett sätt att bl.a. förverkliga den i grundlagens 6, 10, 19 och 21 § garanterade rätten till social trygghet, jämlik behandling, privatliv och integritet samt rättsskydd. I landskapslagens 4 § ingår en uttrycklig bestämmelse som avser att säkerställa att ifrågakvarande socialvårdstjänster tillhandahålls på lika villkor.

Enligt grundlagens 121 § skall kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Den i detta sammanhang

viktigaste konstitutionella frågeställningen är hur kommunernas lagfästa skyldighet att samarbeta överensstämmer med den kommunala självstyrelsen. Särskilt den tvingande bestämmelsen i 3 § 4 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst om att den samordnade socialtjänsten ska förvaltas av ett kommunalförbund med samtliga åländska kommuner som medlemmar, om kommunerna inte inom den föreskrivna tiden kan komma överens om hur samarbetet ska organiseras, bör bedömas i förhållande till nämnda grundlagsbestämmelse. Enligt vedertagen praxis innebär den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Det har dock redan i flera decennier stiftats rikslagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. I grundlagsutskottets praxis har det också ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan, trots att utskottet har ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen, om kommuner genom lag förpliktas att delta i en samkommun. Det som här sägs om samkommuner bör även anses gälla kommunalförbund. Utskottet har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bl.a. samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt. En annan fråga som tillmäts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränker på medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde. Utskottet har ansett det vanskligt om de kommunala samverkansorganens uppgifter ökas i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det väsentligt påverkar medlemskommunernas förvaltning och omkullkastar den i grunderna för kommunernas självstyrelse ingående principen att kommunernas beslutanderätt hör till de verksamhetsorgan som valts av kommunmedlemmarna (se härom t.ex. GrUU 32/2001 rd, GrUU 37/2006 rd och GrUU 75/2014 rd).

Av landskapslagstiftningens förarbeten framgår att reformen eftersträvar en effektivare användning av resurserna inom socialväsendet i och med att verksamheten överförs till en större enhet. En samordning av socialvården kan åtminstone i riket anses ha blivit ett överkommunalt uppdrag. Grundlagsutskottet har ansett att det också med hänsyn till de grundläggande sociala rättigheterna finns ett akut behov av att i riket effektivisera och integrera social- och hälsovårdstjänsterna och stärka anordningarnas ekonomiska bärkraft (GrUU 75/2014 rd.), och detsamma gäller enligt landskapslagstiftningens förarbeten även beträffande socialvårdstjänsterna i landskapet. En samordning har enligt landskapslagens 2 § till syfte att tillvarata vissa centrala medborgerliga rättigheter. En samordning har redan skett på Åland inom hälso- och sjukvården, vilken handhas av Ålands hälso- och sjukvård, som är en myndighet under landskapsregeringen. Den nu aktuella samordningen gäller uppgifter som enligt lag-

stiftningen ankommer på kommunerna, och genom landskapslagstiftningen påförs kommunerna inga nya uppgifter. Den uppgiftsöverföring från kommunerna som är aktuell genom förslaget kan inte beskrivas som omfattande eller massiv, utan snarare som begränsad. Det rör sig om avgränsade uppgiftshelheter. I landskapslagen om ändring av landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst har intagits bestämmelser som ska förhindra en enskild kommun från att få en ensidig beslutanderätt. Således intas det en grundläggande bestämmelse om fördelningen av rösträtten i kommunalförbundets högsta beslutande organ. Varje kommun skulle härvid få en röst per påbörjat femhundredatal invånare i respektive kommun på årets första dag. För att motverka att små kommuner som endast har en eller ett fåtal röster ska få begränsade faktiska påverkningssmöjligheter, intas det en bestämmelse om att beslut om kommunalförbundets viktigaste avgöranden - det vill säga om budgeten - måste, om kommunerna inte har avtalat om någonting annat, godkännas av en majoritet av rösterna samtidigt som beslutet ska understödhas av minst en tredjedel av medlemskommunerna och mer än hälften av dessa medlemskommuners representanter. Samtidigt införs även en bestämmelse om att kommunalförbundets högsta beslutande organ ska vara beslutfört när minst två tredjedelar av medlemskommunerna är representerade vid mötet och invånarantalet i de kommuner som är representerade vid mötet motsvarar minst hälften av det sammanlagda invånarantalet i kommunalförbundets medlemskommuner. På basen av ovannämnda omständigheter anser Ålandsdelegationen att arrangemanget med en kommunalt samordnad socialtjänst är förenlig med bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagen. Den allmänna bestämmelsen i landskapslagen om ändring av 78 § kommunallagen för landskapet Åland om att det genom lag kan stadgas om en kommuns skyldighet att höra till ett kommunalförbund för ett visst ändamål är med hänsyn till det ovan sagda inte heller problematisk ur grundlagssynpunkt. Grundlagsenligheten i ett i paragrafen avsett stadgande prövas i det skede en sådan skyldighet intas i en landskapslag.

Landskapslagstiftningen innehåller grundläggande bestämmelser om finansieringen av verksamheten vid den samordnade socialtjänsten, och det kan även till vissa delar avtalas om kostnadsfördelningen. Ramen för den samordnade socialtjänsten utgör ekonomiskt sett en begränsad del av den sociala sektorn, och landskapet bistår genom landskapsandelssystemet. Lagstiftningen kan därför inte anses frånta kommunerna rätten att självständigt besluta om sin egen ekonomi.

Enligt 3a § i landskapslagen om ändring av landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ska det i landskapsförordning bestämmas om behörighetskraven vid myndigheten för den samordnade kommunala socialtjänsten. Denna bestämmelse kan inte anses beröra grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, och uppfyller därmed förutsättningarna för

delegering i 21 § 1 mom. i självstyrelselagen och 80 § 1 mom. i grundlagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Delegationen har ovan i utlåtandet konstaterat att förfarandet med två delvis alternativa landskapslagar är betänklig med beaktande av självstyrelselagens 20 § 2 mom., men påverkar inte lagstiftningskontrollen. Tillämpningen av de andra nu antagna landskapslagarna förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare