

Helsingfors/Mariehamn 25.11.2019

Nr 40/19

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
16.9.2019, nr 158, 160, 162,
164, 166, 168, 170, 172, 174,
176, 178 och 180/2019.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 16.9.2019 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om socialvård (nedan socialvårdslagen),
2. Landskapslag om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård,
4. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen,
5. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av familjevårdarlagen,
6. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om service och stöd på grund av handikapp,
7. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om tolkningstjänst för handikappade personer,
8. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda,
9. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård,
10. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice,
11. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd,
12. Landskapslagen om ändring av landskapslagen om skyddshem.

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

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Socialvårdslagen ersätter rikets tidigare socialvårdslag (FFS 710/1982), som varit gällande i landskapet som blankettlag.

Socialvårdslagen är en allmän lag genom vilken socialvårdstjänster i första hand ska tryggas. Socialvårdslagen reglerar kommunernas skyldighet att ordna socialvård. Socialvården omfattar främjande av social trygghet och välfärd samt de uppgifter och den service inom socialvården som föreskrivs i den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen. Avsikten är att socialvårdslagen ska fungera som den primära lagen på basen av vilken socialvård och socialservice i första hand ska tillhandahållas, medan en omfattande speciallagstiftning fortsättningsvis gäller i de fall då socialservice enligt socialvårdslagen inte är tillräcklig för den enskilde. Bestämmelser om förebyggande barnskydd och öppenvård som nu finns i barnskyddslagen flyttas till socialvårdslagen. En särskild lag reglerar socialvårdens förvaltning och tillsyn. I landskapslagen om hälso- och sjukvård intas nya bestämmelser om samarbetet mellan Ålands Hälso- och sjukvård och den kommunala socialvården. De ändringar som i övrigt görs i speciallagstiftningen är främst av teknisk natur.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapet tillkommer enligt 18 § 4 och 13 punkterna i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare och socialvård.

Den nu aktuella landskapslagstiftningen har även beröringspunkter med hälso- och sjukvården, och reglerar samarbetet mellan den kommunala socialvården och Ålands hälso- och sjukvård.

Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen för Åland 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 användningsändamål. Den offentliga hälso- och sjukvården i landskapet tillhandahålls enligt 2 § i landskapslagen om hälso- och sjukvård (ÅFS 114/2011) av myndigheten Ålands hälso- och sjukvård, som är underställd landskapsregeringen. Landskapsregeringen

handhar den allmänna styrningen och övervakningen av Ålands hälso- och sjukvård. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt landskapets tjänsteinnehavare tillkommer landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 1 och 2 punkter.

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.

Trots att landskapslagstiftningen gäller socialvården berör den även områden som utgör riksbehörighet. Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom gränserna för sin allmänna behörighet.

Enligt självstyrelselagens 27 § 7 och 23 punkter hör äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption samt rättsskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff till rikets behörighet. På grund härav utgör en del av de i socialvårdslagens 14 § nämnda områdena som ska ingå i den kommunala socialservicen riksbehörighet, och i paragrafen hänvisas även till rikslagstiftning. Enligt självstyrelselagens 27 § 21 punkt hör även arbetsrätt, med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda, till rikets behörighet. Även arbetsavtal, med de undantag som beträffande läroavtal följer av 18 § 14 punkten, och samarbete inom företag utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 29 § 1 mom. 6 punkt.

Till rikets behörighet hör enligt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag.

Den nya socialvårdslagen är i många hänseenden betydelsefull med avseende på de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, som garanteras i grundlagens 2 kap. Socialvårdslagen har en nära koppling till de sociala rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen. Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg (1 mom.). Genom lag ska var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare (2 mom.). Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna

och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (3 mom.). Sättet att ordna tjänster och tillgången till dem påverkar också indirekt andra grundläggande fri- och rättigheter, som jämlikhet, förbudet mot diskriminering eller rätten till liv och personlig integritet och säkerhet.

Enligt Ålandsdelegationens bedömning överensstämmer den nu aktuella landskapslagstiftningen med skyldigheten i grundlagens 22 § för det allmänna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta är även socialvårdslagens syfte enligt dess 1 §.

Enligt självstyrelselagens 27 § 24 punkt utgör administrativa ingrepp i den personliga friheten riksbehörighet Bestämmelser som begränsar en klients frihet eller som innebär att vård ges mot dennes uttryckliga vilja hör till rikets behörighet.

I socialvårdslagens 35 § 1 mom. ingår en skyldighet för vissa personer att hänvisa personer i behov av socialvård att uppsöka socialservice eller att kontakta den kommunala socialvårdsmyndigheten för att få sitt stödbehov bedömt. I det senare fallet kräver kontakten att den hjälpbehövande ger sitt samtycke. På grundval av 2 mom. ska en anmälan också göras trots sekretessbestämmelserna om samtycke inte kan inhämtas och personen är uppenbart oförmögen att svara för sin omsorg, hälsa eller säkerhet eller om ett barns bästa absolut kräver det. Med stöd av 3 mom. kan anmälan också göras av andra personer oberoende av sekretessbestämmelserna. Dessa bestämmelser är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser och att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Utskottet framhåller även att lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd). Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att motsvarande bestämmelser finns i 35 § i rikets socialvårdslag (FFS 130/2014, nedan rikets socialvårdslag). Det primära syftet med bestämmelserna är att säkerställa att personerna får den omsorg de behöver också när de inte själva kan eller förstår att begära den. Beträffande bestämmelserna i rikets socialvårdslag konstaterade grundlagsutskottet att det finns tungt vägande skäl för bestämmelserna med avseende på 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen, och att regleringen också uppfyllde de övriga allmänna kriterierna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt utskottet hade bestämmelserna om skyldighet eller rätt att anmäla inte någon betydelse för lagstiftningsordningen (GrUU 36/2014 rd). Med hänvisning till ovanstående anser Ålandsdelegationen att bestämmelserna i landskapslagens 35 § inte är problematiska med avseende på grundlagens 10 § 1 mom.

Enligt delegationens åsikt gäller det ovan sagda även i fråga om den i 19 § 2 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård intagna skyldigheten för en inom hälso- och sjukvården yrkesutbildad person, att trots sekretessbestämmelser, utan dröjsmål göra en anmälan om behovet av socialvård hos en patient som är i uppenbart behov av socialvård, till den kommunala myndighet som ansvarar för socialvården. En motsvarande bestämmelse finns i 50a § i rikets hälso- och sjukvårdslag (FFS 1326/2010).

Bestämmelser om myndighetstillsyn finns i landskapslagen om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland, antagen samma dag som socialvårdslagen. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna. Till den del dessa bestämmelser kan anses beröra rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detta gäller även i fråga om tillsynsmyndighetens rätt att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Bestämmelserna i socialvårdslagens 48 – 49 § om anmälningsskyldigheten trots sekretessbestämmelserna hos personalen inom socialvården är också betydelsefulla med avseende på tillsynen, och även dessa bestämmelser överensstämmer i sak med bestämmelserna i rikets socialvårdslag.

Ålandsdelegationen noterar särskilt att jämlikt grundlagens 10 § 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Detta särskilda skydd för hemfriden har beaktats i 8 § i landskapslagen om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland samt i socialvårdslagens 67 § om rätten till tillträde till bostad för utredning av behovet av socialvård. Sistnämnda bestämmelse motsvarar i sak 41 § i rikets tidigare socialvårdslag (FFS 710/1982), vilken bestämmelse fortfarande ska vara i kraft enligt 61 § 2 mom. i rikets socialvårdslag.

I motsats till rikslagstiftningen berättigar 8 § 3 mom. i landskapslagen om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland utomstående experter att vid behov assistera Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet vid utförandet av inspektioner. Med anledning härav påpekas att grundlagens 124 § innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Enligt sist nämnda paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rätts säkerheten eller andra krav på god förvaltning. De uppgifter landskapslagen avser innefattar inte betydande utövning av offentlig makt. I lagrummet har intagits hänvisningar till annan landskapslagstiftning för att säkerställa ovan nämnda krav.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning uppfyller tillsynsbestämmelserna grundlagens krav.

Delegeringsbestämmelser har intagits i socialvårdslagens 47 § 2 mom. och 69 §4 mom. samt i 19a § 4 mom. i landskapslagen om ändring av landskapslagen om hälso- och sjukvård. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar 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 eller 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. Med beaktande av att innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas av den reglering som finns i landskapslagen anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Bestämmelser om ändringssökande finns i socialvårdslagens 6 kap. Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Besvärbestämmelserna, vilka motsvarar bestämmelserna i 6 kap. i rikets socialvårdslag, överensstämmer med nämnda bestämmelser i självstyrelselagen. Bestämmelserna innebär att fortsatta besvär kan anföras till högsta förvaltningsdomstolen endast om denna domstol beviljar besvärstillstånd. Vid bedömningen av bestämmelserna i rikets socialvårdslag ansåg grundlagsutskottet att de beslut som föreslogs ingå i systemet med besvärstillstånd var av den typen att rättssäkerheten kunde anses vara garanterad, om målet kunde komma upp i högsta förvaltningsdomstolen efter att besvärstillstånd beviljats. Behovet av att i enskilda fall få målet behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns någon sådan grund som nämns i § 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. För ett system med besvärstillstånd talar också det faktum att begäran om omprövning tillämpas i det första steget av ändringssökande i alla de ärenden som kan överklagas till förvaltningsdomstolen (GrUU 36/2014 rd). Även bestämmelser som motsvarar stadgandena i 9 § 3 mom. och 10 § 3 mom. i landskapslagen om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland återfinns i rikslagstiftningen.

Med anledning härav föranleder bestämmelserna om ändringssökande och verkställighet inte några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Bestämmelserna om vite och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande de här aktuella landskapslagarna inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagarna inte föreligger. Tillämpningen av hänvisningarna i landskapslagarna till de övriga nu antagna landskapslagarna förutsätter att även dessa träder i kraft.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare