

Helsingfors/Mariehamn 25.11.2019**Nr 42/19****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
16.9.2019, nr 186/2019.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om yrkesutbildade personer inom socialvården, antagen av lagtinget 16.9.2019.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen innehåller bestämmelser om rätten att vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården, socialarbetarnas särskilda skyldigheter samt om styrningen och tillsynen över dem. Landskapslagens syfte är att främja klientsäkerheten och socialvårdsklienternas rätt till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland tillkommer lagstiftningsbehörigheten landskapet gällande socialvården. 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.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 2 a punkterna i självstyrelselagen.

Enligt självstyrelselagens 18 § 4 punkt har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare.

Jämlikt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen hör arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda till rikets behörighet. Till rikets behörighet har enligt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen hänförts arbetsavtal och samarbete inom företag. Landskapslagen berör inte direkt dessa rättsområden. Av uppdelningen av behörigheten framgår att landskapets lagstiftningsbehörighet innefattar befogenhet att bestämma om landskapets tjänsteinnehavares rättigheter samt om deras anställningsvillkor.

Lagstiftningsbehörigheten är delad mellan landskapet och riket när det gäller regleringen av behörigheten att vara verksam inom olika yrken. Beroende på behörighetsfördelningen finns det vissa reglerade yrken som utövas i landskapet med stöd av rikets lagstiftning, medan andra reglerade yrken bestäms i landskapslagstiftningen. Med begreppet reglerat yrke avses en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom landskapslag direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna.

Enligt landskapslagens 2 § ska lagen tillämpas på yrkesutbildade personer som är anställda inom den kommunala socialvården eller hos en privat aktör och på yrkesutbildade personer inom socialvården som är självständiga yrkesutövare. Till landskapets behörighet inom socialvården hör att föreskriva om bl.a. rätten att verka som socialarbetare, kompetenskraven och skyldigheterna även ifråga om den yrkesutbildade personalen inom den privata socialvården. Enligt självstyrelselagens 18 § 26 punkt utgör användningen av tvångsmedel landskapsbehörighet inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Däremot ingår det inte i landskapets behörighet att föreskriva om disciplinära åtgärder beträffande arbetstagar anställda i arbetsavtalsförhållande, privata aktörer eller sådana yrkesutbildade personer inom socialvården som är självständiga yrkesutövare. Som en sådan disciplinär åtgärd kan anses en skriftlig varning enligt landskapslagens 25 §. Behörighetsfördelningen har till denna del beaktats i landskapslagens 15 §. enligt vilken det ankommer på landskapsregeringen att ombesörja de i 20-26 § föreskrivna förvaltningsuppgifterna endast till den del de omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelsen i landskapslagens 2 § är till denna del missvisande, men utgör det oaktat inte en behörighetsöverskridning.

Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Genom landskapslagen säkerställs vissa

grundläggande fri- och rättigheter, medan det görs inskränkningar i andra av dessa. Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds-, och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Syftet med landskapslagen är att främja klientsäkerheten och socialvårdsklienters rätt till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande genom att garantera att de yrkesutbildade personerna inom socialvården har sådan utbildning som yrkesutövningen förutsätter, tillräcklig yrkeskompetens och sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter samt genom att organisera tillsynen över yrkesutövningen. På detta sätt stärks den i 7 och 19 § i grundlagen föreskrivna rätten till trygghet, oundgänglig omsorg och tillräckliga socialvårdstjänster i synnerhet när det gäller klienter i sårbar ställning. I enlighet med de riktlinjer som riksdagens grundlagsutskott godtagit är det möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna i vissa fall i vanlig lagstiftningsordning. Begränsningen ska grunda sig på bestämmelser i lag och den ska vara tillräckligt exakt och noggrant avgränsad. Avsikten att trygga en grundläggande fri- och rättighet kan vara ett godtagbart syfte för att begränsa någon annan grundläggande fri- och rättighet.

Landskapslagens 2 kap. reglerar rätten att vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården. För att få utöva de yrken landskapslagen anger förutsätts att landskapsregeringen har beviljat rätt till det. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Kravet på ett myndighetstillstånd för att få utöva ett arbete eller utöva ett yrke eller en näring innebär en begränsning av den grundlagsfästa näringsfriheten. Grundlagsutskottet har betraktat näringsfriheten som en grundregel, men ändå ansett att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 13/2014 rd). Även om kravet på tillstånd för näringsverksamhet begränsar den näringsfrihet och den rätt att utöva yrke som tryggas genom 18 § i grundlagen, finns det godtagbara grunder för begränsningen som ansluter sig till 19 § i grundlagen. Med beaktande även av att tillstånd i regel beviljas alla som uppfyller kravet på utbildning anser Ålandsdelegationen att kravet på tillstånd för yrkesutövningen inte utgör något problem med tanke på näringsfriheten. Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att övergångsbestämmelserna i landskapslagens 31 § säkerställer rätten för personer som enligt tidigare bestämmelser varit behöriga samt personer som erhållit dispens att fortsättningsvis vara verksamma som yrkesutbildade personer inom socialvården.

Landskapslagen innehåller flera bestämmelser som ger möjlighet till åtgärder som ingriper i tillståndet att utöva yrke. Den strängaste av

dem kan innebära att rätten att utöva yrket fråntas en yrkesutbildad person för viss tid eller tillsvidare. Att fråntas rätten att utöva sitt yrke kan med avseende på näringsfriheten och rätten att utöva ett yrke anses vara en mera kännbar åtgärd än att ett tillstånd inte beviljas. Den här typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar de grundläggande fri- eller rättigheterna (se t.ex. GrUU 19/2009 rd och GrUU 15/2008). Beträffande regleringen av näringsverksamheten har grundlagsutskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 34/2012). Ålandsdelegationen anser att regleringen i landskapslagen uppfyller dessa förutsättningar.

Landskapslagen innehåller flera bestämmelser som bör bedömas utifrån bestämmelserna om skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. Dessa bestämmelser gäller lämnande av uppgifter till tillsynsmyndigheterna, utlämnande av sekretessbelagda uppgifter och införandet av uppgifter i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Enligt samma moment utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottet har i sin bedömning av regleringen av rätten att få lämna ut uppgifter fäst uppmärksamhet bl.a. vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt grundlagsutskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte. Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, fastän den är knuten till nödvändighetskriteriet (se GrUU 42/2014). Ålandsdelegationen anser att landskapslagen uppfyller ovan nämnda kriterier.

Bestämmelsen i landskapslagens 18 § gäller offentlig informationstjänst som ger socialvårdsklienter och arbetsgivare möjlighet att försäkra sig om en yrkesutbildad persons behörighet inom socialvården. Denna offentliga informationstjänst förbättrar rättssäkerheten för klienter inom hälso- och sjukvården och främjar också i sista hand grundlagsskyddet i 7 § 1 mom. i grundlagen, som gäller rätten till personlig frihet och integritet och är därigenom godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att den omständigheten att en yrkesutbildad person inom socialvården enligt landskapslagens 19 § kan åläggas att genomgå läkarundersökning eller undersökningar på sjukhus för utredning av den yrkesmässiga funktionsförmågan och hälsotillståndet visserligen ingriper på personens integritet, men är

på motsvarande sätt motiverad med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna hos klienterna inom socialvården.

Beträffande landskapslagens förhållande till grundlagen anser Ålandsdelegationen sammantaget att de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som landskapslagen berättigar till och som hänför sig till yrkesutbildade personers yrkesutövning ska anses godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, när man beaktar de intressen som skyddas genom landskapslagen. Ålandsdelegationen noterar dessutom att de ovan beskrivna bestämmelserna i landskapslagen i sak motsvarar bestämmelserna i rikets lag om yrkesutbildade personer inom socialvården (FFS 817/2015, nedan rikslagen). Eftersom rikslagen antagits i vanlig lagstiftningsordning, har den ansetts förenlig med grundlagen (se närmare GrUU 65/2014 rd).

I landskapslagen har intagits ett flertal delegeringsbestämmelser. 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 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. Ålandsdelegationen konstaterar att innehållet i delegeringarna preciseras och begränsas av den reglering som finns i landskapslagstiftningen. Delegeringsbestämmelserna kan härvid anses uppfylla de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., vilka motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Bland de uppgifter som enligt landskapslagens 16 § ska införas i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården anges den yrkesutbildade personens personbeteckning samt uppgifter om varningar, bötesstraff eller fängelsestraff som har samband med yrkesutövningen. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde i 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförts till rikets lagstiftningsbehörighet. Personbeteckningen utgör en sådan personuppgift, som grundlagens 10 § förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om skydd för genom lag. Enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkten utgör straffrätt riksbehörighet, med undantag av beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, vilka hör till

landskapets behörighet enligt 18 § 25 punkten i nämnda lag. Landskapslagens bestämmelser om registreringen av personbeteckning och uppgifter om straff överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i rikslagen.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Landskapslagens bestämmelser om ändringssökande överensstämmer med nämnda bestämmelser i självstyrelselagen samt med motsvarande bestämmelser i rikslagen.

Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen, varför ovan nämnda bestämmelser inte föranleder anmärkningar i behörighetsavseende. Med stöd av nämnda lagrum och 31 § i självstyrelselagen kan även statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.

Beträffande bedömningen av landskapslagens förenlighet med EU:s regelverk har en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan Ålandsdelegationen och justitieministeriet. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen 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 landskapslagen inte föreligger.

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare