

Helsingfors/Mariehamn 1.11.2023**Nr 49/23****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
25.9.2023, nr 257/2023.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om skyddshem, antagen av lagtinget
25.9.2023.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Syftet med landskapslagen är att säkerställa högklassiga och heltäckande skyddshemstjänster för personer som är utsatta för våld i nära relationer eller som lever under hot om sådant våld. Landskapslagen innehåller bestämmelser om skyddshemstjänster, producenter av skyddshemstjänster och de grunder som iakttas vid betalning av ersättning ur landskapets medel till dessa producenter. Landskapsregeringen ansvarar för styrningen av skyddshemsverksamheten. Landskapslagen är avsedd att träda i kraft 1.1.2024, och genom landskapslagen upphävs landskapslagen om skyddshem (ÅFS 117/2015).

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning samt socialvård på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 4 och 13 punkterna i självstyrelselagen för Åland.

Vid lagstiftningskontrollen bör även tas ställning till landskapslagens förhållande till grundlagen, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet

enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar härvid att allmänna bestämmelser om privat socialvård finns i lagen om privat socialservice (FFS 922/2011), som genom landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice (ÅFS 36/2012) är tillämplig även inom landskapets behörighet. Nämda rikslag upphävs i riket fr.o.m. 1.1.2024 genom lagen om tillsynen över social- och hälsovården (FFS 741/2023), som blir direkt tillämplig på Åland i fråga om angelägenheter som utgör riksbehörighet.

Enligt grundlagens 7 § har alla rätt till liv, personlig frihet, integritet och trygghet. Ingen får utsättas för behandling som kränker människovärden. Rätten till social trygghet garanteras i grundlagens 19 §. Det allmänna förpliktas bl.a. att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Lagstiftningen om skyddshem avser för sin del att säkerställa att dessa grundlagsenliga rättigheter tryggas.

Enligt landskapslagens 6 § svarar kommunförbundet Kommunernas socialtjänst (KST) för ordnandet av produktionen av skyddshemstjänster så att det för invånarna i hela landskapet erbjuds och finns tillgång till tillräckligt med tjänster i förhållande till behovet. KST kan ingå avtal om köp av tjänster med en annan producent av skyddshemstjänster som uppfyller de förutsättningar som föreskrivs i och med stöd av landskapslagen.

Dessa bestämmelser berör dels stadgandet om kommunernas självstyrelse i grundlagens 121 § samt dels förutsättningarna för överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i grundlagens 124 §.

Ålandsdelegationen konstaterar att före rikets lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (FFS 1354/2014) trädde i kraft 1.1.2015, innehade kommunerna i riket organiseringsansvaret för skyddshemstjänsterna med stöd av den allmänna skyldigheten att ordna socialtjänster som följer av grundlagen. För Ålands del innebär landskapslagen nya uppgifter för den kommunalt samordnade socialtjänsten. Överföringen begränsas till att gälla organiseringsansvaret för produktionen av skyddshemstjänster. Organiseringsansvaret innebär att KST är skyldig att se till att skyddshemstjänster finns tillgängliga på i lag föreskrivet sätt, men behöver inte producera dem själv. I landskapsregeringens lagförslag nr 39/2022-2023 motiveras överföringen med att det finns vägande skäl för överföringen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna som talar för att ordnandeansvaret överförs på den kommunalt samordnade socialtjänsten. Det har varit ändamålsenligt att i övrigt överföra ordnandet av socialtjänster och dess förvaltning till KST, varför det anses logiskt att även ifrågavarande uppgift överförs

till samma organ. Avsikten är att kostnaderna för den överförda verksamheten ska täckas med landskapsmedel. Landskapslagens 9 § förutsätter nämligen att landskapsregeringen beviljar KST ersättning för de i landskapslagens 10 § beskrivna godtagbara kostnaderna som orsakas av produktionen av skyddshemstjänster under kalenderåret. På ovanstående grunder anser Ålandsdelegationen att landskapslagen inte ingriper i bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagens 121 §.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast 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, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Bemyndigandet i landskapslagens 6 § 2 mom. för KST att ingå avtal med en privat aktör bör uppfylla dessa förutsättningar i grundlagen. Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapslagen preciseras de uppgifter som överläts till utomstående, och att dessa uppgifter inte innebär utövande av betydande utövning av offentlig makt. De förutsättningar som en privat producent av skyddshemstjänster ska uppfylla och kraven på skyddshemmetts personal anges i landskapslagens 7 och 8 §. Landskapsregeringen ansvarar för styrningen av skyddshemsverksamheten medan Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet övervakar skyddshemsverksamheten. Med beaktande av bestämmelserna även i annan tillämplig landskapslagstiftning kan bestämmelsen i landskapslagens 6 § 2 mom. enligt Ålandsdelegationens bedömning anses vara förenlig med grundlagens 124 §.

Landskapslagens 16 § och 17 § innehåller bestämmelser om tillsyn och granskningar av skyddshem. Dessa bestämmelser kan beröra de i grundlagens 2 kap. reglerade fri- och rättigheterna. Särskilt noteras 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.

Jämlikt landskapslagens 16 § ankommer det på Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet att övervaka skyddshemsverksamheten.

Enligt landskapslagens 17 § 1 mom. har landskapsregeringen eller en utomstående granskare som landskapsregeringen befullmäktigat rätt att granska skyddshemsproducentens bokföring och förvaltning och införa nödvändiga granskningar av ekonomin och verksamheten i skyddshemsproducentens utrymmen.

Landskapslagens 17 § 2 mom. förutsätter att en inspektör ges tillträde till verksamhetsställets alla utrymmen och utan hinder av sekretessbestämmelserna ska alla handlingar som är nödvändiga för granskningen läggas fram. Utrymmen som används för permanent

boende får inspekteras bara om det är nödvändigt för att trygga klienternas ställning och garantera behörig service. I övrigt ska det som bestäms i 34 § förvaltningslagen för landskapet Åland (ÅFS 9/2008) följas vid inspektioner. Ordet "inspektör" har inte definierats närmare i landskapslagen.

Enligt grundlagsutskottets fasta praxis måste bestämmelserna om möjligheten att använda utomstående experter eller inspektörer bedömas mot 124 § i grundlagen. Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast 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, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

I landskapsregeringens lagförslag nr 39/2022-2023 anges att landskapsregeringen kan befullmäktiga en utomstående granskare "så som annan myndighet eller utomstående revisor".

Ålandsdelegationen konstaterar att grundlagsutskottet har ansett att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att befatta sig i betydande grad med skyddet för hemfriden som är garanterad var och en i grundlagen och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag (t.ex. GrUU 48/2001 rd, GrUU 30/2010 rd och GrUU 62/2010 rd). Följaktligen borde 17 § 2 mom. lyda så att endast en myndighet har rätt att inspektera skyddshemsutrymmen som använts för permanent boende. Däremot finns det inga hinder för att föreskriva i landskapslagen om rätt för en expert som står utanför myndighetsförvaltningen att assistera vid en sådan inspektion. Landskapslagens 17 § 2 mom. utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Delegeringsfullmakter ingår i landskapslagens 7, 8, 10, 12,13 och 14 §. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen 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. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagen uppfyller delegeringsstadgandena enligt Ålandsdelegationens bedömning förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Besvärstadgandet i landskapslagens 19 § överensstämmer med självstyrelselagens 25 §.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger, förutom beträffande dess 17 § 2 mom. Den felaktiga bestämmelsen inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

Närvarande Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare