

Presentation för riksdagens grundlagsutskott 24.11.2022

Konstitutionella utgångspunkter

- Regeringens proposition RP 190/2022 rd med förslag till ändring av lagen om smittsamma sjukdomar berör rättsområden som hör till både Ålands och rikets lagstiftningsbehörighet.
- Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland hör hälso- och sjukvård till åländsk lagstiftningsbehörighet med de undantag som bland annat stadgas i 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland där det framgår att riket har lagstiftningsbehörighet för smittsamma sjukdomar.
- Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag.

Ålands landskapsregering

Grundlagsutskottet

- Landskapsregeringen konstaterar att grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 18/2022 rd rörande Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet (RP 56/2022 rd) konstaterat följande angående de grundläggande lösningarna:
- ”(9) Med tanke på Ålands självstyrelse vore det dock lämpligare att i stället för att införa den föreslagna lagstiftningen skriva in de behövliga ändringarna i självstyrelselagen, påpekar grundlagsutskottet. Utskottet anser att det är viktigt att införa de här ändringarna. I samband med den här typen av ändringar bör man dessutom se till att regleringen är heltäckande så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen.”

Ålands landskapsregering

Heltäckande och tydliga befogenheter för myndigheter

- Principen om att regleringen är så heltäckande som möjligt så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen vill också landskapsregeringen betona.
- Då lagen om smittsamma sjukdomar uppdateras för att motsvara det nya verksamhetsfältet och organiseringsansvaret i riket är det enligt landskapsregeringen likaså viktigt att lagstiftningen ger motsvarande tydlighet i legal grund för tillämpning av myndigheter på Åland. Detta särskilt då regleringarna i lagstiftningen till vissa delar utgör administrativa ingrepp i den personliga friheten som enligt 27 § 24 punkten självstyrelselagen för Åland tillhör rikets lagstiftningsbehörighet och därtill berör de grundlagsenliga fri- och rättigheterna.

Ålands landskapsregering

RP 190/2022 rd

- Landskapsregeringen konstaterar vidare att i lagförslaget framgår att syftet med bestämmelserna är att endast bevara nuläge och att avsikten inte är att ge landskapet Åland några nya uppgifter. Vidare nämns att en regeringsproposition bereds av justitieministeriet med förslag till att ändra 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland så att denna är neutral i förhållande till kommande förvaltningsreformer i riket.
- Landskapsregeringen konstaterar att landskapsregeringen och justitieministeriet inte än nått en samsyn om till vilka delar självstyrelselagen borde ändras vilket bekymrar landskapsregeringen.

Ålands landskapsregering

Bakgrund till landskapsregeringens lösningsförslag

- Landskapsregeringen delar grundlagsutskottets syn att det med tanke på Ålands självstyrelse är lämpligare att genom en ändring av självstyrelselagen införa de ändringar som behövs för att göra regleringen av förvaltningsuppgifterna inom rättsområdet smittosamma sjukdomar hos människor så heltäckande att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen.

- Regeringens proposition RP 73/1990 rd till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland utgör grunden till nuvarande självstyrelselag för Åland (FFS 1991/1144). I propositionen sägs i att huvudregeln är att behörigheten i förvaltningsangelägenheter ska följa lagstiftningsbehörigheten.

Ålands landskapsregering

Bakgrund till landskapsregeringens lösningsförslag

- Grunden till nuvarande reglering i självstyrelselagens 30 § 9 punkt som fastställer att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag återfinns beskrivet i RP 73/1990 rd på följande sätt:
- *”För närvarande sköter riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna gemensamt den förvaltning som gäller bekämpning av smittsamma sjukdomar hos människor och djur. Enligt en överenskommelseförordning sköter landskapsstyrelsen de uppgifter som enligt lagstiftningen ankommer på länsstyrelsen. Landskapsstyrelsen har med stöd av en överenskommelseförordning för närvarande behörighet att bevilja tillstånd för framställning, förvaring och försäljning av gifter av andra klass, dock inte apoteksvaror. För att förvaltningen skall vara enhetlig har det ansetts ändamålsenligt att föreslå att den i dessa angelägenheter skall handhas av landskapsmyndigheterna.”*

Bakgrund till landskapsregeringens lösningsförslag

- Någon närmare analys av landskapsmyndigheternas förutsättningar att handha uppgifterna samt säkerställa de grundläggande fri- och rättigheterna för individen redovisas inte i propositionen.
- Landskapsregeringen konstaterar att utvecklingen inom rättsområdet smittosamma sjukdomar hos människor samt inom hälso- och sjukvården generellt varit betydande sedan ikraftträdandet av nuvarande självstyrelselag.
- Bara gällande lag om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2017) har redan ändrats 21 gånger sedan den trädde i kraft 2017. Överföringen av förvaltningsuppgifterna i självstyrelselagen inom rättsområdet smittosamma sjukdomar hos människor resulterade inte i en genomgripande och fortlöpande dialog mellan landskapsmyndigheterna och rikets myndigheter om ansvarsfördelningen gällande förvaltningsuppgifterna.

Bakgrund till landskapsregeringens lösningsförslag

- Sålunda har statliga myndigheter såsom till exempel Institutet för hälsa och välfärd (THL) på goda grunder med tanke på landskapsmyndigheternas reella möjligheter att handha uppgifterna, fortsatt handhaft förvaltningsuppgifter som enligt självstyrelselagen borde handhas av landskapsregeringen eller annan myndighet som anges i landskapslag.
- Detta kan dock inte enligt landskapsregeringen anses förenligt med principerna för en rättsstat eftersom förvaltningsuppgifterna handhas utan korrekt rättslig reglering samt utan konsekvensbedömningar ifall grundläggande fri- och rättigheter för individer också på Åland säkerställs.

Landskapsregeringens lösningsförslag

- Landskapsregeringen anser att den nuvarande regleringen i självstyrelselagens 30 § 9 punkt om förvaltningsbehörigheten gällande smittosamma sjukdomar hos människor borde omvärderas. Förvaltningsbehörigheten överförs i sin helhet, vilket inte motsvarar inarbetade 30-årig praxis eller på ett grundläggande sätt beaktar de reella möjligheterna för varken riks- eller landskapsmyndigheter att handha förvaltningsuppgifterna.
- Redan i propositionen RP 73/1990 rd konstateras att fördelningen av förvaltningsbehörigheten är i viss mån problematisk. För att skapa en utväg att klara av de svårigheter som den delade förvaltningskompetensen medför har i självstyrelselagen tagits in ett stadgande om så kallade överenskommelseförordningar (ÖF). Ett motsvarande stadgande ingick redan i den första självstyrelselagen från 1922.
- I nu gällande självstyrelselag återfinns regleringen om överenskommelseförordningar i 32 §. Där stadgas bland annat sägs att genom förordning och med landskapsregeringens samtycke kan uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet (överenskommelseförordning).En sådan överenskommelseförordning påverkar inte lagstiftningsbehörigheten.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens lösningsförslag

- Bestämmelsen i 30 § 9 punkten självstyrelagen reglerar inte i sin nuvarande lydelse uppgifter som utförs av välfärdsområden. Därmed kan från årsskiftet de förvaltningsuppgifter som i riket ska handhas av välfärdsområdena inte på Åland handhas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Där förvaltningsbehörigheten till denna del hör till riket blir det således rikets ansvar att handha dessa uppgifter från årsskiftet även på Åland om inte nuvarande regleringar ändras som enligt grundlagsutskottet bör göras i självstyrelselagen.
- Landskapsregeringen föreslår att en så kallad överenskommelseförordning används för att reglera smittskyddet och övriga hälso- och sjukvårdsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens lösningsförslag

- Idag finns redan 42 överenskommelseförordningar mellan riket och landskapsregeringen. I 20 av dessa överförs förvaltningsbehörighet till riks-myndigheter och i 15 av dessa överförs förvaltningsbehörighet till landskaps-myndigheter. Övriga överenskommelseförordningar kan kategoriserat som samarbete mellan myndigheter. I något fall skapas ett gemensamt organ genom överenskommelseförordningen.
- Vissa av dem som överenskommelseförordningen (2020:34) om polisförvaltningen i landskapet Åland innehåller bestämmelser om tvångs- och maktmedel. Eftersom en överenskommelse har sin grund i självstyrelselagen uppfyller förfarandet kravet i 2 § 3 mom. Finlands grundlag om att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag.

Landskapsregeringens lösningsförslag

- Enligt landskapsregeringen kan inte ändringen av smittskyddslagen eller självstyrelselagen ses som en teknisk ändring mot bakgrunden av en idag icke av vare sig av rikets eller landskapsmyndigheter efterlevd reglering i självstyrelselagen och landskapsmyndigheternas bristande förutsättningar att handha alla förvaltningsuppgifter inom smittskyddet.
- Regleringen i 30 § 9 punkten självstyrelselagen som inte överensstämmer med den verkliga uppgiftsfördelningen mellan rikets myndigheter och landskapets myndigheter säkerställer således inte de grundläggande fri- och rättigheterna för individen då landskapet Åland till exempel inte har förutsättningar att handha upphandling, följa upp verkningarna av eller utreda biverkningarna av vacciner (se 7 § i lagförslaget om Institutet för hälsa och välfärds uppgifter).
- Därmed konstaterar landskapsregeringen att syftet i utkastet till lagförslaget om ändring av självstyrelselagen att med bestämmelserna om smittskyddet endast bevara nuläge inte är tillräckligt.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens lösningsförslag

- En överenskommelseförordning skulle också medföra en ekonomisk reglering av uppgifterna då kutymen är att parterna i samband med överenskommelse-förordningar avtalar om kostnaderna. Användning av en överenskommelseförordning förutsätter dock att 32 § i självstyrelselagen ändras så att förvaltningsuppgifter även kan flyttas från välfärdsområden till landskapsregeringen eller landskapets myndigheter.

Ålands landskapsregering

Bemötande av SHM:s synpunkt om lösning med överenskommleseförordning

- Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) anger i sitt utlåtande den 8 november 2022, VN/455/2022-STM-14, till justitieministeriet om förslaget till ändring av självstyrelselagen att:

- *”Social- och hälsovårdsministeriet anser inte att det föreslagna förslaget är motiverat. Ändringen är betydande jämfört med nuläget, men eventuella tillämpningssituationer och konsekvenserna av bestämmelsen har inte övervägts i propositionen. Social- och hälsovårdsministeriet anser att det inte finns något behov av en sådan bestämmelse i ljuset av nuläget. Social- och hälsovårdsministeriets oro är att man till följd av den föreslagna ändringen strävar efter att övergå till att använda överenskommelseförordningen t.ex. när det gäller bekämpning av smittsamma sjukdomar. Det är viktigt att bekämpningen av smittsamma sjukdomar och dess framskridande har säkerställts på ett enhetligt sätt i hela Finland. Social- och hälsovårdsministeriet anser att det därför bör föreskrivas i lag om bekämpning av smittsamma sjukdomar. Det faktum att avtalsförordningen kan sägas upp ensidigt kan t.ex. i praktiken äventyra en effektiv bekämpning av smittsamma sjukdomar.*

Med stöd av vad som anförts ovan motsätter sig social- och hälsovårdsministeriet den föreslagna bestämmelsen.”

Ålands landskapsregering

Bemötande av SHM:s synpunkt om lösning med överenskommleseförordning

- Landskapsregeringen betonar, med hänvisning till det tidigare framförda, att även om den föreslagna ändringen av 32 § i självstyrelselagen till att omfatta att även välfärdsområdenas förvaltningsuppgifter genom överenskommelseförordning kan överföras kan anses som betydande är ändringen rättsligt nödvändig.
- Gällande SHM:s invändning att eventuella tillämpningssituationer och konsekvenserna av bestämmelsen inte har övervägts i propositionen hänvisar landskapsregeringen till den verkliga fördelningen av förvaltningsbehörigheten som praktiserats de senaste 30 åren och erfarenheterna från bekämpande av covid-19 pandemin.

Ålands landskapsregering

Bemötande av SHM:s synpunkt om lösning med överenskommelseförordning

- Eftersom lagstiftningsbehörigheten inte påverkas av en överenskommelseförordning undrar landskapsregeringen också om här föreligger ett missförstånd. Detta då enbart förvaltningsbehörigheten och bestämmandet av vilken myndighet som ska utföra en viss uppgift påverkas av regleringen i en överenskommelseförordning finns inte några risker att bekämpningen av smittsamma sjukdomar och dess framskridande skulle bli oenhetligt i hela Finland.
- Snarare gäller det motsatta då t.ex. THL skulle ha en legal grund att utföra sina uppgifter även på Åland. Erfarenheter av covid-19 pandemin visar även på behovet av det motsatta det vill säga regionalt anpassade och avvägda smittbekämpningsåtgärder.
- Beklagligt nog har inte någon framåtsyftande dialog mellan social- och hälsovårds-ministeriet och ansvarig avdelning inom landskapsregeringen om handhavande av smittskyddsuppgifter förts trots flera förslag från landskapsregeringen.

Ålands landskapsregering

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till alternativ reglering

- Enligt landskapsregeringen är den av social- och hälsovårdsutskottets föreslagna alternativa regleringen genom en övergångsbestämmelse i händelse av att självstyrelselagen inte hinner behandlas i tid inte en tillfredsställande lösning.
- Förslaget till övergångsbestämmelse i smittskyddslagen skulle innebära, om landskapsregeringen förstått förslaget korrekt, att materiell lagstiftning och skyldigheter för myndigheter skulle återfinnas i olika lagar som skulle behöva läsas parallellt.
- Förslaget skulle därmed inte fylla kraven på enhetlighet och tydlighet gällande myndigheternas ansvar. Då enhetligheten lider blir det svårt även för medborgare att läsa lagstiftningen. Enligt landskapsregeringen skapar en överenskommelseförordning större tydlighet och följer logiken i rikslagstiftningen om att tydligt utpeka ansvarig myndighet. Regleringen av vilken myndighet som fattar beslut flyttar inte vad som ska beslutas om eftersom den substantiella regleringen finns på lagnivå.

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till alternativ reglering

- Som landskapsregeringen läser social- och hälsovårdsutskottets förslag till reglering är tanken även att den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan rikets myndigheter och landskapets myndigheter som följer av 30 § 9 punkten självstyrelselagen samt smittskyddslagen och landskapslagstiftning ska bestå trots att den inte överensstämmer med den verkliga uppgiftsfördelningen.
- Då landskapet Åland enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet vad gäller organiseringen och uppgifter för under landskapsregeringen underlydande myndigheter är det tveksamt om den föreslagna övergångsbestämmelsen med lydelsen *”De behöriga myndigheter som i landskapet Åland svarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar hos människor bestäms enligt den lagstiftning som gällde vid ikraftträdandet av denna lag, tills något annat föreskrivs”* är förenlig med fördelningen av både lagstiftningsbehörigheten generellt och förvaltningsbehörigheten för smittskydd i 30 § 9 punkten självstyrelselagen.

Ålands landskapsregering

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till alternativ reglering

- I självstyrelselagen regleras vem som är behörig myndighet i fråga om smittskyddet på Åland. En reglering i smittskyddslagen, vars huvudsakliga syfte är att särskilt reglera vilken myndighet som är behörig på Åland, är inte förenlig med grunderna för den åländska självstyrelsen. Ändringar i självstyrelselagen kan enbart göras i enlighet med bestämmelserna i 69 § självstyrelselagen. Avsikten har aldrig varit att man genom särreglering i rikslag skulle reglera vem som är behörig myndighet på Åland. Förslaget är helt nytt och saknar motsvarighet i självstyrelsesystemet, vilket ger anledning till restriktivitet då konsekvenserna i andra sammanhang inte utretts.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens sammanfattande synpunkter

- Rikets social- och hälsovårdsreform har föranlett behov av att anpassa smittskyddslagstiftningen till rikets nya organisations- och ansvarsfördelning. Inrättandet av välfärdsområden i riket medför även att den rättsliga grunden för fördelningen av förvaltningsbehörighet rörande rättsområdet smittosamma sjukdomar hos människor i självstyrelselagen behöver ses över.
- En reglering i självstyrelselagen kan inte, enligt landskapsregeringen, göras utan att hänsyn samtidigt tas till regleringens ändamålsenlighet i syfte att nå en fördelning av förvaltningsbehörigheten som av myndigheterna kan efterlevas och som motsvarar dagens faktiska ansvarsfördelning.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens sammanfattande synpunkter

- Därtill är det viktigt att ansvarsfördelningen säkerställer att individens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses även på Åland. Detta betyder enligt landskapsregeringen att en ändamålsenlig och korrekt reglering av förvaltningsbehörigheten gällande smittsamma sjukdomar hos människor inte ensidigt av riket genom en övergångsbestämmelse i smittskyddslagen kan skjutas på framtiden med en osäker tidtabell.
- Regleringen bör enligt landskapsregeringen göras, med beaktande självstyrelselagens grundläggande systematik för fördelning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, genom att i självstyrelselagens 30 § 9 punkten stryka att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

Ålands landskapsregering

Landskapsregeringens sammanfattande synpunkter

- Samtidigt bör enligt landskapsregeringen det mer precisa instrumentet för överföring av förvaltningsuppgifter i 32 § självstyrelselagen utvidgas så att även förvaltningsuppgifter som tillfaller välfärdsområdena genom överenskommelseförordning och med landskapsregeringens bifall kan överföras på landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag.
- Landskapsregeringen har utarbetat förslag som även omfattar ett utkast till överenskommelseförordning för smittskyddsuppgifter vad gäller smittosamma sjukdomar hos människor.
- Dessa ändringar av självstyrelselagen och antagandet av en överenskommelseförordning kan till de delar som landskapet Åland ansvarar för tidsmässigt åstadkommas i skyndsam ordning.

Ålands landskapsregering


regeringen.ax