

Hänvisning

Er begäran om utlåtande 09.05.2025 och 10.06.2025

VN/35922/2023 samt

VN/35922/2023-STM-153

Social- och hälsovårdsministeriet

PB 33

FI-00023 STATSRÅDET

registratorskontoret.shm@gov.fi

Kontaktperson

Marcus Söderholm, telefon +358 (0)18 25000 (växeln)

marcus.soderholm@regeringen.ax

Ärende

Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om reform av ansvaret för ordnande och finansiering av ambulanstransporter och transporter som ingår i prehospital akutsjukvård samt den separata delen om Åland

Bakgrund

Landskapsregeringen har 09.05.2025 mottagit en begäran om utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet angående utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om reform av ansvaret för ordnande och finansiering av ambulanstransporter och transporter som ingår i prehospital akutsjukvård. Därtill har landskapsregeringen 10.06.2025 mottagit begäran om utlåtande för den separata propositionen som gäller för Åland.

I propositionen föreslås att ansvaret för ordnandet och finansieringen av de transporter som Folkpensionsanstalten ersätter med stöd av sjukförsäkringslagen, de transporter som ingår i den prehospitala akutsjukvården samt andra ambulanstransporter helt ska överföras till välfärdsområdena. I samband med de föreslagna ändringarna har man även konstaterat behov av att lösa särskilda frågor som gäller för Åland. Av den separata propositionen för Åland föreslås att befolkningen på Åland sätts i jämlik ställning som befolkningen i riket. Detta genom att särskild finansiering på cirka 0,7 miljoner euro överförs till landskapet Åland från och med 2027 med stöd av ny lagstiftning och att summan årligen justeras i enlighet med utvecklingen av välfärdsområdesindexet och med beaktande av förändringen i servicebehovet.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselag (1991:71) för Åland har landskapet behörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkterna. Till rikets behörighet hör 27 § 24 punkten, 29 punkten, administrativa ingrepp i den personliga friheten, smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefrukning och rättsmedicinska undersökningar samt 30 punkten 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.

Socialförsäkringssystemet hör till rikets lagstiftningsbehörighet i enlighet med 29 § 3 punkten i självstyrelselagen.

Av propositionen framgår att det i samband med reformen inte finns någon avsikt att ändra behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och att propositionen inte ändrar frågan om att socialförsäkringssystemet fortsättningsvis hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen konstaterar att skrivningen måste omformuleras eftersom den är missvisande då det inte är möjligt att ensidigt ändra lagstiftningsbehörigheten i en regeringsproposition. Istället kunde man skriva att: "En ändring av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket kräver en ändring av självstyrelselagen. Detta är särskilt reglerat i 69 § i självstyrelselagen. Avsikten är dock inte att på något vis ändra behörighetsfördelningen." Landskapsregeringen redogör närmare för denna bestämmelse senare i detta utlåtande.

Ändring av innebörden socialförsäkring

Som ovan konstaterats hör socialförsäkringssystemet till rikets lagstiftningsbehörighet. I och med att man föreslår att ändra hela finansieringsansvaret för transporter som ingår i prehospitalet akutsjukvård och hela organiserings- och finansieringsansvaret för andra transporter som Folkpensionsanstalten (FPA) för närvarande ersätter och flyttar över det till välfärdsområdena omdefinierar man begreppet socialförsäkring. I riket innebär förändringen enbart att man överflyttar finansieringen från en myndighet till en annan. I förhållande till Åland riskerar däremot lagförslaget att urholka socialförsäkringssystemet för Ålands del. Eftersom riket fortsätter att upprätthålla finansieringen även i förhållande till Åland uppfyller riket sina förpliktelser som lagstiftningsbehörigheten inom socialförsäkringssystemet medför och förslaget kan därför accepteras av landskapsregeringen.

Enligt 19 § 3 mom. i Finlands grundlag (FFS 731/1999) sägs att det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

I grundlagsutskottets utlåtande GrUU 33/2004 över regeringens proposition med förslag till sjukförsäkringslag konstaterar utskottet bland annat gällande tryggad försörjning att:

"Ersättningarna och förmånerna enligt sjukförsäkringslagen är med beaktande av 19 § 2 mom. i grundlagen betydelsefulla i konstitutionellt hänseende. Enligt det momentet ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid sjukdom, arbetslöshet och barnafödelse. Genom denna bestämmelse åläggs lagstiftaren att garantera alla som behöver tryggad grundläggande försörjning subjektiv rätt till lagstadgad trygghet som det allmänna ska ordna. Denna trygghet är förknippad till vissa sociala risksituationer och de bestämmelser om stödvillkor, behovsprövning och förfaranden som utfärdas genom lag (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II, RP 309/1993 rd, 74)."

Därtill konstaterar utskottet att:

"Trygghetssystemet enligt sjukförsäkringslagen innebär också fullgörande av den skyldighet som det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen har att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, främja befolkningens hälsa och stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt."

I samma anda konstateras i social- och hälsovårdsministeriets rapport 2015:19, vilket är en rapport om alternativen för att avveckla social- och hälsovårdens flerkanalfinansiering, att det centrala syftet med sjukförsäkringen är att utjämna kostnader föranledda av sjukdomar inom befolkningen och att öka de ekonomiska möjligheterna för patienter att nyttja den privata hälso- och sjukvårdens tjänster.

I stöd av ovan sagda anser landskapsregeringen att Finland har ett fortsatt ansvar att tillse att invånarna på Åland garanteras likvärdiga sociala trygghetssystem som idag finns inom socialförsäkringen. Landskapsregeringen vidhåller att Finland inte ensidigt, utgående från planer på att i övriga Finland omorganisera hälso- och sjukvården, kan förändra de grundläggande trygghetssystemen som i dag finns i socialförsäkringen. Därtill vill landskapsregeringen också lyfta fram 69 § i självstyrelselagen vilken stadgar att:

självstyrelselagen inte kan ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Utifrån lagstiftningsbehörigheten ankommer även förvaltningsbehörigheten och finansieringsansvaret. Eftersom socialförsäkringssystemet hör till rikets lagstiftningsbehörighet i enlighet med 29 § 3 punkten i självstyrelselagen har riket även ansvar att säkerställa finansiering av socialförsäkringen för befolkningen på Åland. Utifrån detta kan en ändring av innehållet i socialförsäkringssystemet inte genomföras ifall det påverkar finansieringen inom landskapet Åland på ett sådant sätt att landskapet Åland skulle behöva finansiera detta själva. En sådan ändring kräver beslut av såväl riksdagen som lagtinget. Dessutom deltar också ålänningarna i finansieringen av socialförsäkringssystemet och måste därmed även vara berättigade till socialförsäkringssystemet på likvärdigt sätt som i resten av landet om grundlagens princip om likabehandling ska uppfyllas.

Därtill vill också landskapsregeringen nämna att både grundlagsutskottet och Ålandsdelegationen konstaterat att riket i rikslagstiftning inte kan påföra en landskapsmyndighet eller landskapstjänsteman uppgifter. Detta belyses bland annat i Ålandsdelegationens utlåtande nr. 18/21 där det framgår att:

"Ålandsdelegationen konstaterar inledningsvis att i självstyrelselagen för Åland anges de rättsområden på vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapet respektive riket. Denna behörighetsfördelning anger om det är landskapets eller rikets lagstiftning som ska följas samt vilka myndigheter som är behöriga i olika ärenden samt om deras befogenheter. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är exklusiv om annat inte anges i självstyrelselagen. Självstyrelselagen är av grundlagstiftningsnatur, varför avvikelser från den inte kan göras genom vanlig lag. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten, om annat inte anges i självstyrelselagen eller avvikelser gjorts genom en överenskommelseförfordning. Detta innebär att den part som har lagstiftningsbehörigheten i regel även har förvaltningsbehörigheten och därmed även kostnadsansvaret för skötseln av uppgifterna."

"Däremot är det inte möjligt att genom rikslagstiftning påföra riksuppgifter på landskapets myndigheter. Detta eftersom fördelningen av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i självstyrelselagen är exklusiv, ifall annat inte anges i självstyrelselagen. Landskapets myndigheter är behöriga att handlägga endast sådana riksuppgifter som anges i självstyrelselagen eller i en överenskommelseförfordning."

Den ersättning för transporter inom prehospital akutsjukvård som nu sker via FPA är en del av socialförsäkringen. Genom att omdefiniera socialförsäkringsskyddets omfattning utgående från vad som är lämpligt utgående från Finlands organisationsstruktur försätts medborgarna på Åland i en ojämlik situation. Detta löses enligt den separata propositionen för Åland där det föreslås en särskild finansiering som överförs till landskapet Åland från och med 2027 genom ny lagstiftning. Således kommer de ersättningar, som FPA betalat till landskapet Åland, istället betalas av statens medel och genom detta löser man

finansieringen till Åland trots förändringarna gällande finansieringen och organiseringen som görs i riket.

Landskapsregeringen konstaterar att den föreslagna lösningen i dagsläget är det bästa alternativet för att säkerställa att finansieringen kommer landskapet Åland tillhanda och att befolkningen på Åland inte hamnar i sämre ställning än i riket. Även om finansieringen säkerställs anser landskapsregeringen att det är problematiskt att man nu frångår de ersättningar som socialförsäkringssystemet grundar sig på. Utifrån detta ställer sig landskapsregeringen frågande till vad som ska anses omfattas av socialförsäkringssystemet i framtiden och vilka ska vara de bärande principerna? Dessa typer av frågor behöver diskuteras vidare gemensamt så att man i god tid kan hitta lösningar för Åland vid eventuella förändringar av socialförsäkringssystemet.

Avslutningsvis konstaterar landskapsregeringen att den föreslagna särskilda finansieringen i dagsläget är det bästa alternativet framåt. Däremot är det inte säkert att det är möjligt att lösa frågor rörande Åland på samma sätt vid framtida lagändringar utan det behöver man ta ställning till separat i varje enskilt fall.

Finansieringen

Som tidigare konstaterats hör socialförsäkringssystemet till rikets lagstiftningsbehörighet. Den part som har lagstiftningsbehörighet har i regel även förvaltningsbehörighet och finansieringsansvar. Således är det rikets ansvar att säkerställa förvaltningen och finansieringen av socialförsäkringen även på Åland.

Ur protokollsanteckningarna från regeringen Orpos ramförhandlingar framgår att "Vid genomförandet av överföringen beaktas landskapet Åland och finansieringen sköts kostnadsneutralt även i detta avseende". Det förslag som nu lagts fram innebär att man ska fortsätta uppbära oförändrade sjukförsäkringspremier/avgifter till socialförsäkringsfonderna och överför det belopp som nu utbetalats via FPA för transporter inom prehospital akutsjukvård direkt till välfärdsområdena.

Landskapsregeringen konstaterar att social- och hälsovårdsministeriet hörsammat landskapsregeringen genom att man föreslår att en summa överförs från statens medel till landskapet Åland. En liknande lösning lyfte landskapsregeringen fram i sin skrivelse till ministeriet den 6 mars 2025 där landskapsregeringen föreslog att ett årligt anslag tas upp i statsbudgeten som ersättning till Ålands hälso- och sjukvård/Ålands landskapsregering på motsvarande sätt som staten ökar finansieringen till välfärdsområdena. På detta sätt skulle reformens ekonomiska konsekvenser på Åland bli de samma som i resten av landet.

Vidare vill landskapsregeringen lyfta fram att på grund av Ålands insulära läge är risken att kostnadsökningen på Åland ökar mer än vad som prognosticerats i och med att det kan

komma oförutsedda kostnader utifrån Ålands läge samt att det finns ett större behov av att nyttja t.ex. helikoptertransporter vilket kostar mer än andra prehospitala transporter.

För att säkerställa att indexjusteringarna täcker den faktiska kostnadsutvecklingen föreslår landskapsregeringen att, landskapsregeringen och ansvariga ministerium, med ett mellanrum på 3-5år följer upp de faktiska kostnaderna och gör eventuella ytterligare justeringar i de fall utvecklingen kräver en justering utöver index.

Avräkningssystemet är till för att täcka utgifterna för självstyrelsen enligt 45 § i självstyrelselagen. Den ersättning som nu föreslås grundar sig främst på att socialförsäkringssystemet hör till rikets lagstiftningsbehörighet och att riket genom förslaget till lagstiftningen säkerställer att riket inom sin lagstiftningsbehörighet likabehandlar alla medborgare i hela landet. Landskapsregeringen konstaterar att det inte är möjligt att i framtiden lyfta in ersättningen i avräkningssystemet

Gällande finansieringen vill landskapsregeringen avslutningsvis nämna frågan kring att utfärda bestämmelser om klientavgifter. Såsom konstateras i huvudpropositionen kan dessa täcka det finansieringsunderskott som föranleds av att debiteringen av de självriskandelar som hör till FPA:s ersättningssystem avvecklas.

För att uppnå kostnadsneutralitet förutsätter förslaget att klientavgifterna justeras så att den självrisk FPA tillämpat debiteras klienterna.

Avslutande kommentarer

Landskapsregeringen konstaterar sammanfattningsvis att den föreslagna lösningen är det bästa alternativet utifrån den situation som uppstått när man planerar att förflytta finansieringsansvaret från sjukförsäkringssystemet till att ingå i välfärdsområdenas finansiering.

Landskapsregeringen ser dock inte att den modell av lösning som tillämpats i detta fall allmänt taget skulle fungera vid framtida förändringar av socialförsäkringssystemet. Därför är det viktigt att frågan diskuteras närmare i den pågående självstyrelselagsrevisionen för att man ska kunna säkerställa att självstyrelsen alltid respekteras i pågående och kommande reformer i riket.

Av den dialog och diskussion som förts mellan landskapsregeringen och social- och hälsovårdsministeriet är det positivt att parterna kommit överens om den föreslagna lösningen och hur man arbetar vidare med frågor som rör flerkansfinansieringen. Utifrån detta är det viktigt att social- och hälsovårdsministeriet även fortsättningsvis för en löpande dialog med landskapsregeringen om och när fler ändringar planeras gällande avvecklingen av flerkansfinansieringen vilket i sin tur innebär förändringar i socialförsäkringssystemet.

Landskapsregeringen vill även lyfta den goda dialog och samarbete med social- och hälsovårdsministeriet som legat till grund för arbetet med framtagande av den separata lösningen för Åland.

Minister

Arsim Zekaj

Jurist

Marcus Söderholm

FÖR KÄNNEDOM

Johan Ehn, Ålands representant i Helsingfors, johan.ehn@regeringen.ax
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Justitieministeriet, registratorskontoret.jm@gov.fi
Finansministeriet, registratorskontoret.fm@gov.fi