

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Vicelantråd

Harry Jansson

Föredragande

Jurist

Adrian Jansson

Justerat

Omedelbart

.....

Nr 111

Finansministeriets begäran om utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till lag om hemkommun och till vissa lagar som har samband med den.

ÅLR 2023/6830

536 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga 1.

Hänvisning
VN/23399/2021

Finansministeriet

Kontaktperson
Jurist Adrian Jansson

registratorskontoret.fm@gov.fi

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om hemkommun och till vissa lagar som har samband med den

Finansministeriet har den 28 augusti 2023 begärt landskapsregeringens utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om hemkommun och till vissa lagar som har samband med den.

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om hemkommun, genom vilken lagen om hemkommun, som trädde i kraft 1994, upphävs. I propositionen föreslås det vidare att lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt ett flertal andra lagar där det hänvisas till en persons hemkommun ändras.

Det är meningen att den nya lagen om hemkommun ska ha exaktare bestämmelser än den gällande om bestämmande av hemkommunen och bostadsplatsen där för personer som stadigvarande bor i Finland. En strävan med propositionen är att bidra till att de anteckningar om människors hemkommun och bostadsplats som görs i befolkningsdatasystemet är aktuella och så långt möjligt motsvarar det faktiska boendet, så att andra myndigheter i sina avgöranden kan lita på dessa anteckningar. Den nya lagen ska också beakta de förändringar som har skett i annan lagstiftning, i rättspraxis och i samhället efter det att den gällande lagen stiftades.

I konsekvensbeskrivningen i lagförslaget konstateras att den föreslagna nya lagen om hemkommun också ska tillämpas på Åland, där den myndighet som tillämpar lagen är Statens ämbetsverk på Åland i stället för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, samt att konsekvenserna som beskrivs i avsnittet alltså gäller på samma sätt både personer som bor på det finländska fastlandet och på Åland och de myndigheter som är verksamma inom deras områden.

Lagstiftningsbehörighet

Enligt 27 § 2 punkten självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rätt att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan. Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen hör hälso- och sjukvård till landskapets lagstiftningsbehörighet med vissa undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkterna. Enligt 27 § 24 punkten hör administrativa ingrepp i den personliga friheten till rikets behörighet. Enligt 27 § 29 punkten hör till rikets behörighet också smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning och rättsmedicinska undersökningar. Vidare framgår det av 27 § 30 punkten att 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 är rikets behörighet.

Vidare har riket enligt 27 § 7, 11, 21 och 26 punkterna i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning, försäkringsavtal, arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda och utlänningslagstiftning. Socialförsäkringssystemet och med den förknippade förmåner hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 29 § 1 mom. 3 punkten i självstyrelselagen. Socialvård, med undantag för administrativa ingrepp i den personliga friheten (27 § 24 p.), hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen och socialskyddsförmåner som inte bedömts vara en del av socialförsäkringssystemet hänförs till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapsregeringens synpunkter

Landskapsregeringen ser positivt på att lagstiftningen uppdateras med exaktare bestämmelser och att myndigheternas tillämpningspraxis förankras i lagstiftningen. Som en generell anmärkning vad gäller terminologin i propositionen vill landskapsregeringen däremot påminna om att benämningarna "fastlandet" eller "finländska fastlandet" inte är korrekta och bör ändras till "annanstans i Finland än på Åland" (se GrUU 17/2021 rd stycke 195). Lagförslaget har därtill betydelse för tillämpningen av viss landskapslagstiftning, främst på hälsovårds-, sjukvårds- och socialvårdsområdet. Till dessa delar vill landskapsregeringen framföra följande.

Till det centrala innehållet avses den föreslagna lagen om hemkommun motsvara den gällande lagen och dess tillämpningspraxis. Genom propositionen avses grunderna för bestämmelserna om hemkommun bestå. Det uttrycks att meningen är att den nya lagen om hemkommun ska ha exaktare bestämmelser än den gällande om bestämmande av hemkommun. Vidare är strävan att de anteckningar om hemkommun och bostadsplats som görs i befolkningsdatasystemet är aktuella och så långt som möjligt motsvarar det faktiska boendet så att andra myndigheter i sina avgöranden kan lita på anteckningarna.

Den nya lagen ska också beakta de förändringar som skett i annan lagstiftning, i rättspraxis och i samhället. Initialt kan sägas att myndigheterna och verksamheterna på hälso- och sjukvårdsområdet på Åland också tjänar på de uttalade ambitionerna med lagförslaget.

I propositionen föreslås ändringar i flera lagar i vilka det hänvisas till den gällande lagen om hemkommun. I den delen är det närmast avsett att genomföras tekniska ändringar med vilka hänvisningarna justeras så att de avser den nya lagen om hemkommun. Ändringarna är avsedda att endast göras i vad som bedöms som de viktigaste lagarna inom olika förvaltningsområden samt i de fall där lagen hänvisar till vissa paragrafer i den gällande lagen. Det noteras att den enda ändringen på hälso- och sjukvårdens område som utkastet till propositionen tar upp är skolhälsovård i 16 § i rikets hälso- och sjukvårdslag (FFS 1326/2010). Vad ändringen närmare består i framgår inte av utkastet till proposition. Effekten av ändringen för Ålands del är därför svår att bedöma. Med hänsyn till att lagen inte är tillämplig på Åland bedöms det däremot som osannolikt att förevarande ändring skulle ha större relevans för Ålands del på det här stadiet.

Precis som påpekats i propositionen inverkar bestämmelserna i lagen om hemkommun på många centrala rättigheter och skyldigheter samt kostnadsansvar och ansvar för att ordna tjänster som hör till kommunen eller välfärdsområdet. Det följer av att hänvisningar görs i flera lagar och förordningar inom olika förvaltningsområden. Landskapsregeringen konstaterar att Åland också kan förväntas påverkas i nu nämnt avseende. Det bör framhållas att ändringarna för landskapet Åland samt Ålands hälso- och sjukvård på grund av storleken kan ha särskild betydelse till följd av att de årliga variationerna i antalet invånare och skattepliktiga bedöms öka. Det konstateras att ändringarna enligt förslaget inte bedöms "ha någon betydande praktisk inverkan på invånarantalet i kommunerna eller välfärdsområdena, med undantag för de allra minsta kommunerna." Hur stor inverkan det får på hälso- och sjukvårdsområdet för Ålands del är däremot svårt att bedöma eftersom propositionen närmast konstaterar att variationerna kan öka men inte i någon närmare utsträckning går in på frågan om hur variationerna förväntas öka eller vad som menas med "de allra minsta kommunerna".

Vidare noteras att det i propositionen anges att konsekvenserna av lagen gäller på samma sätt för personer som bor i riket och på Åland och de myndigheter som är verksamma inom deras områden. Med hänsyn till att Åland har egen behörighet och en egen organisation på hälso- och sjukvårdsområdet är beskrivningen ofullständig. Det avsnitt som hanterar nuläget för social- och hälsovården lyfter endast regleringen och förutsättningarna i riket och tar inte hänsyn till att Åland delvis har andra regler och en annan organisation. De konsekvenser som sedan lyfts för såväl hushållen som kommunerna och välfärdsområdena samt gränsöverskridande konsekvenser tar inte hänsyn till specifikt åländska förhållanden. Exempelvis finns ingen rätt att välja vårdenhet med stöd av rikets hälso- och sjukvårdslag.

Den nya lagen om hemkommun bedöms ha sin största ändring för vissa utländska medborgare och hur de kan få och förlora sin hemkommun i Finland. Bestämmelserna om utländska medborgares rätt till och förlust av hemkommun får även de en annan betydelse på Åland eftersom nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster enligt 56 a § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (FFS 612/2021) inte tillämpas på Åland. Vidare är växelvist boende över gränserna inte ovanligt. Det är också vanligt att myndigheten Ålands hälso- och sjukvård köper hälso- och sjukvårdstjänster både från riket och Sverige. Det här innebär i praktiken att det i större utsträckning än idag skulle kunna uppstå situationer där hälso- och sjukvård inte ges under samma förutsättningar för vissa grupper i samma situation i riket och på Åland.

Vidare poängteras att det i lagförslagets 10 § 3 mom. sista meningen anges att "[e]n persons hemkommun och bostadsplats ändras emellertid om personen flyttar till en annan kommun i en situation som avses i 55 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021)". Det konstateras att lagen inte tillämpas på Åland vilket gör hänvisningen problematisk. Sammanfattningsvis konstateras att trots Ålands särprägel på hälso- och sjukvårdsområdet tas inga särskilda hänsyn eller konsekvenser upp för Åland del. Landskapsregeringen betonar att det är av vikt att lagstiftaren tar hänsyn till och utreder de speciella förhållanden som gäller för Ålands del på hälso- och sjukvårdsområdet, i synnerhet som det rör grundlagsskyddade rättigheter.

Landskapsregeringen har vidare i ett flertal skrivelser till bl.a. social- och hälsovårdsministeriet och riksdagen lyft de problem som följer av att lagstiftning ändrats och där Ålands självstyrelse inte beaktats i samband med detta. Nedan följer en beskrivning av den del av välfärdsproblematiken som sammanhänger med lag om hemkommun samt andra frågor som belyser Ålands särställning och för vilka en lösning i lag om hemkommun skulle vara nödvändig.

Lagen om hemkommun ändrades genom FFS 377/2010 så att en person i familjevård eller institutionsvård eller i boende med boendeservice någon annanstans än i sin hemkommun gavs rätt att välja den kommun där vården eller boendet beräknades pågå eller hade pågått över ett år som sin hemkommun. Som en del av reformen av ordnandet för social- och hälsovården ändrades lagstiftningen så att konstadsansvaret för de social- och hälsovårdstjänster som en person får alltid ligger hos det välfärdsområde som personens hemkommun finns i. Tidigare förblev en persons gamla hemkommun skyldig att ersätta kostnaderna för tjänsterna till den nya hemkommunen.

I den åländska socialvårdslagen har anpassningar med tanke på välfärdsområden i riket gjorts. Enligt 63 § landskapslagen (2020:12) om socialvård är det personens tidigare hemkommun eller välfärdsområde som ansvarar för de faktiska kostnaderna för familjevård, institutionsvård eller för boende med boendeservice i enlighet med

kommunens eller välfärdsområdets beslut. I riket upphävdes 60 § i socialvårdslagen (FFS 710/1982, 588/2022) och motsvarande bestämmelser infördes i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Bestämmelserna gällande kostnadsersättningar i lagen om ordnande av social- och hälsovård beaktar dock inte kommuner, utan socialservice och ersättningar gäller endast välfärdsområden. Den nuvarande skrivningen i 57 § lagen om ordnande av social och hälsovård utesluter alltså de åländska kommunerna från att erhålla kostnadsersättningar från ett välfärdsområde. Paragrafen måste ändras så att de åländska myndigheterna har rätt till motsvarande ersättningar. Den bristande lagstiftningen har nu lett till ett konkret ärende där ett välfärdsområde inte betalar för en klient på Åland vars tidigare hemkommun ligger inom välfärdsområdet och där den tidigare hemkommunen fram till den 31.12.2022 haft betalningsskyldighet gentemot den nya hemkommunen på Åland. De närmare omständigheterna framgår av brev som bifogas till detta utlåtande.

På s. 44 i propositionen framgår att eftersom en person som flyttar till en annan kommun för under ett år i samband med flyttningsanmälan är tvungen att meddela om han eller hon vill behålla sin tidigare hemkommun, ska personen samtidigt avgöra om han eller hon under den här tiden vill få t.ex. kommunal basservice från sin gamla hemkommun eller från kommunen på den nya bostadsplatsen. Av propositionen framgår att en person, genom att behålla sin tidigare hemkommun, kan fortsätta en pågående service- eller vårdrelation med sin tidigare hemkommun eller sitt välfärdsområde under den tid som han eller hon bor i en annan kommun eller i ett annat välfärdsområde. Detta blir problematiskt ur ett åländskt perspektiv. Till exempel en klient som för en period om 9 månader flyttar från en kommun (ett välfärdsområde) i riket till en åländsk kommun, och som är i behov av hemservice, har i praktiken inte möjlighet att välja att behålla servicen från hemkommunen av geografiska och logistiska skäl. Dessutom är det oklart hur ersättning sker mellan kommunen / välfärdsområde, i de fall klienter väljer att anlita service i den nya kommunen enligt den nya bostadsplatsen. På s. 41 i propositionen fastställs att propositionen inte inverkar på kostnadsfördelningen mellan kommunerna och välfärdsområdena. Detta är inte fallet för de åländska kommunerna, med hänvisning till den ovan anförda problematiken med klienter som är i behov av socialservice och som flyttar mellan riket och Åland samt gällande kostnadsersättningar mellan kommuner och välfärdsområden.

Landskapsregeringen önskar även lyfta vikten av att de åländska socialvårdsmyndigheterna kan köpa tjänster i Sverige utan att detta leder till att de klienter som är föremål för dessa tjänster mister sin hemkommun på Åland. Ålands litenhet omöjliggör tillhandahållande av alla tjänster (t.ex. vissa tjänster inom barnskydd och missbrukarvård) inom landskapet och i riket finns oftast dessa tjänster inte att tillgå på svenska. För dessa klienter borde undantag intas i lag om hemkommun, så att berörda klienter inte mister sin hemkommun och därmed sin rätt till socialförsäkring i Finland. Ytterligare bör man i den nya lagen om hemkommun beakta att plan- och byggbestämmelser ligger inom

ramen för åländska behörighet varför det finns risk att begrepp som "bostadsplats" inte avser samma sak på Åland som i riket.

Utgående från ovanstående anser landskapsregeringen att följande bör justeras i lagförslaget.

- Konsekvensbeskrivningen i lagförslaget bör kompletteras med en utredning av lagförslagets konsekvenser utifrån åländska förhållanden där hänsyn tas till att Åland delvis har andra regler och en annan organisation.
- 10 § 3 mom. i lagen om hemkommun bör justeras så att hänsyn tas till att lagen om ordnande av social- och hälsovård inte är tillämplig på Åland.
- Undantag borde intas i lagen om hemkommun så att klienter som är föremål för tjänster som de åländska socialvårdsmyndigheter köper från Sverige inte mister sin hemkommun och därmed rätt till socialförsäkring i Finland.
- Riket bör ändra sin lagstiftning så att det med tydlighet framgår att bl.a. kostnadsersättningar fortfarande, på samma sätt som tidigare gällt i enlighet med socialvårdslagen, erläggs mellan kommuner på Åland och rikets välfärdsområden.

Vicelantråd

Harry Jansson

Jurist

Adrian Jansson