



Riksdagen
Grundlagsutskottet
E-post: PeV@eduskunta.fi
Riitta Lyytinen

Ärende:
RP 71/2017 rd (komplettering av propositionen om "Sote"-reformen)

Skriftligt utlåtande/
landshövding Peter Lindbäck

Med anledning av Riksdagens grundlagsutskotts begäran 8.6.2017 om mitt skriftliga utlåtande över rubricerad regeringens proposition nr 71/2017 till riksdagen, samt i begäran särskilt utpekade frågeställningar, får jag vördsamt anföra följande.

Jag har inför grundlagsutskottet genom ett skriftligt utlåtande 24.3.2017 och 15.5.2017 delvis besvarat de nu aktualiserade frågeställningarna, och hänvisar därför inledningsvis till vad jag anfört i nämnda utlåtanden.

Allmänt

Självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991 o ÅFS 71/1991) innefattar bestämmelser som delar den lagstiftande och förvaltande makten på Åland, mellan statsmakten (regering och riksdag) å ena sidan, och självstyrelseorganen (Ålands landskapsregering och lagting) å andra sidan.

En grundläggande princip är att regering och riksdag, vid lagstiftande, skall utforma rikslagstiftningen så att den fungerar på avsett sätt, såväl i de fall då den blir gällande endast i riket, respektive i de fall då den blir gällande även på Åland, något som uteslutande avgörs av självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen.

De i utlåtandebegäran preciserade frågeställningarna

I. Hur förhåller sig lagförslaget i RP 71/2017 rd till Ålands självstyrelse

Inledningsvis återger jag den del i mitt utlåtande av den 15 maj 2017, som relaterar till behovet av den nu föreslagna kompletteringen av den ursprungliga propositionen; med andra ord att genom en ändring av rikets inkomstskattelag möjliggöra ett "åländskt landskapsavdrag", vars syfte är att på Åland "neutralisera bort" den på grund av Sote-reformen föreslagna förhöjningen av inkomstskatten på förvärvsinkomst.

I mitt utlåtande 15.5.2017 till grundlagsutskottet skrev jag bland annat som följer:

"Självstyrelselagen för Åland delar den lagstiftande och den förvaltande makten på Åland mellan riket och landskapet, på sätt som föreskrivs i nämnda lag. Som en följd av denna delade lagstiftande och förvaltande makt på Åland är en av de centrala och mest grundläggande principer att riket (statsmakten), inom de rättsområden som på Åland faller under landskapets behörighet, inte får lagstifta så att det äventyrar vare sig självstyrelseorganens möjligheter att fritt utöva sin behörighet, inte heller så att det inkräktar på tillämpningen av självstyrelselagens bestämmelser.

Regeringens nu aktuella proposition (RP 15/2017 rd) kommer att få bland annat följande konsekvenser för självstyrelsen och självstyrelsesystemet:

- a) Propositionen innefattar ett förslag om ändring (sänkning) av avräkningsgrunden från nuvarande 0,45 % till 0,34 %, trots att inget av rekvisiten i 47 § 2-4 mom. i självstyrelselagen för en sådan sänkning torde vara uppfyllt. Det faktum att staten som en följd av reformen väsentligen kommer att öka sina i statsbokslutet redovisade skatteinkomster och eventuella andra inkomster utgör knappast en sådan ändring av grunderna för statsbokslutet som förutsätts enligt 47 § 2 mom.
- b) Reformförslaget får som konsekvens att det i 49 § i självstyrelselagen utpekade systemet med en så kallad skattegottgörelse ("flitpeng"), som skall utgå då de i landskapet debiterade inkomst- och förmögenhetsskatterna överstiger 0,5 % av motsvarande skatt i hela riket, kommer att tillintetgöras i sin nuvarande form.

Sedan gällande självstyrelselag trädde i kraft 1.1.1993 har landskapet Ålands andel varje år överstigit den i lagrummet föreskrivna procentsatsen om 0,5 % och självstyrelsen har i medeltal erhållit ca 16 miljoner euro per år i nu aktuell skattegottgörelse.

År 2015 debiterades 81 miljoner euro på Åland i direkta skatter och den till Åland utbetalda skattegottgörelsen uppgick till 24 miljoner euro.

Om reformförslaget genomförs på planerat sätt kommer inte ens en ökning av de på Åland debiterade skatterna från nämnda 81 miljoner euro till 120 miljoner euro att ge någon som helst utdelning i form av skattegottgörelse. Med andra ord kommer systemet med en skattegottgörelse (flitpeng) att gå förlorat och självstyrelsen kommer att drabbas av, förutom bortfallet av ett uppmuntrande skatteincitament, ett inkomstbortfall om ca 16 miljoner euro per år.

Det i frågeställningen benämnda "Ålands landskapsavdrag", som är tänkt att vara lika stort som den planerade förhöjningen av inkomstskatten, måste intas som en del av reformen för att inte lagpaketet skall strida mot grundlagens krav om likabehandling.

Den i reformpaketet ingående, lagstadgade sänkningen av kommunalskatten med 12,47 procentenheter (åtminstone det första året) blir inte gällande på Åland, eftersom kommunalbeskattningen på Åland hänförs till självstyrelsens lagstiftningsbehörighet.

Om inte det planerade "Ålands landskapsavdrag" skulle möjliggöras för de på Åland bosatta skattebetalarna skulle konsekvensen bli att en åländsk löntagare skulle betala 12,47 procentenheter mera i stats- och kommunalskatt jämfört med en inkomstmässigt identisk löntagare i övriga landet, och detta skulle självklart strida mot grundlagens krav om likabehandling.

I mitt utlåtande 24.3.2017 till riksdagens grundlagsutskott har jag mera utförligt redogjort för denna grundlagsfråga under punkt 4.

Sammantaget kommer det så kallade Ålands landskapsavdrag att få konsekvenser på vissa av självstyrelsesystemets ekonomiska strukturer och funktionalitet, men samtidigt måste det aktuella avdraget möjliggöras för att förhindra att reformpaketet strider mot grundlagen och dess krav om likabehandling."

Därmed är den i regeringens proposition RP 71 rd föreslagna bestämmelsen om ett så kallat åländskt landskapsavdrag ett måste för att inte reformpaketet som sådant skall strida mot grundlagens krav om likabehandling. Om det föreslagna avdraget inte skulle möjliggöras så skulle en på Åland bosatt person bli föremål för en beskattning som skulle vara mer än 12 procentenheter högre jämfört med en i riket bosatt person med samma beskattningsbara inkomst.

II. Kan lagförslaget i RP 71/2017 rd behandlas som regeringen föreslår (i vanlig lagstiftningsordning).

Den i propositionen föreslagna bestämmelsen om ett åländskt landskapsavdrag är tänkt att intas i inkomstskattelagen (FFS 1535/1992), en lag som hänför sig till ett rättsområde som enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen för Åland faller under rikets behörighet och som därmed är gällande även på Åland.

Därmed är det i statsmaktens exklusiva rätt att föranstalta om en nu aktuell ändring i inkomstskattelagen och det krävs inte någon form av vare sig medverkan eller samtycke av de åländska självstyrelseorganen.

Jag har ovan redovisat för de följd effekter som den föreslagna lagstiftningen gällande "Sote-reformen" kommer att få beträffande det framtida ekonomiska utfallet vid tillämpningen av självstyrelselagens bestämmelser om, dels avräkningsbeloppet, och dels skattegottgörelsen.

Om inte några åtgärder vidtas till denna del kommer det årliga avräkningsbeloppet (klumpsumman) att på ett "omotiverat" sätt stiga med närmare 60 miljoner euro från nuvarande ca 225 miljoner euro till ca 285 miljoner euro, och den så kallade skattegottgörelsen, som utfallit med i snitt 15,9 miljoner euro per år sedan 1.1.1993, att likaledes på ett "omotiverat" sätt förfelas, och i detta fall så att det i praktiken inte längre kommer att vara möjligt för Åland – trots en exceptionellt hög inbetalning av direkta skatter på Åland jämfört med landet i övrigt – att i framtiden kunna erhålla den i nämnda lagparagraf eftersträfvade "belöning" som skall utgå då självstyrelseorganen genom bland annat en sporrande och progressiv närings- och arbetsmarknadspolitik förmår höja skattekraften på Åland.

Hur skall man då uppfatta dessa konsekvenser i förhållande till grundlagen respektive självstyrelselagen för Åland?

På det allmänna planet kan ett enskilt lagrum anses ha, dels en uppbyggnad och ett innehåll, och dels ett tilltänkt syfte och en målsättning.

I det aktuella fallet kan man inte anse att den lagstiftning som föreslagits för att genomföra Sote-reformen, inklusive den nu föreslagna lagbestämmelsen om ett så kallat åländskt landskapsavdrag, skulle stå i direkt strid med självstyrelselagens bestämmelser om avräkningen och avräkningsbeloppet (45-46 §), och inte heller i strid med bestämmelsen om skattegottgörelsen, vad gäller bestämmelsernas uppbyggnad och innehåll.

Däremot är det ostridigt att syftet och målsättningen med de aktuella lagrummen i självstyrelselagen om, dels avräkningsbeloppet, och dels skattegottgörelsen, åtminstone delvis kommer att förfelas.

Av detta följer att även för det fall att den till Sote-reformen hänförliga lagstiftningen, inklusive den nu föreslagna bestämmelsen om ett åländskt landskapsavdrag, inte i sig kan anses strida mot vare sig grundlagen och/eller självstyrelselagen, så måste statsmakten och självstyrelseorganen, i egenskap av parter beträffande det åländska självstyrelsesystemet, åläggas att snarast korrigera självstyrelselagens bestämmelser om avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen, alternativt deras tillämpning, så att de syften och de målsättningar som lagrummen ifråga har varit avsedda att uppnå också uppnås.

I regeringens proposition RP 71 ingår en korrekt redogörelse av Ålandsdelegationens utlåtande 2.6.2017, i vilket utlåtande delegationen inte anser sig kunna avvika från det sätt att beräkna skattegottgörelsen som föreskrivs i 49 § i självstyrelselagen, men att delegationen inte anser sig förhindrad att vid behov räkna ut hur utfallet skulle ha blivit om den på grund av Sote-reformen förhöjda inkomstskatten inte skulle ha beaktats som en debiterad skatt, men att denna uträkning i så fall endast kan utgöra en grund för riksmyndigheternas egna beslut för att kompensera den uteblivna skattegottgörelsen.

En sådan av statsmakten eventuellt beslutad compensation av den skattegottgörelse som på grund av Sote-reformen inte längre kommer att tillfalla självstyrelsen är i och för sig, i det korta perspektivet, en verkningsfull åtgärd som till stora delar återställer syftet och målsättningen med självstyrelselagens bestämmelse om skattegottgörelsen (49 §), men detta fråntar inte statsmakten och självstyrelseorganen deras ansvar för att skrida till möjligast snara åtgärder för att lagstiftningsvägen revidera självstyrelselagens bestämmelse om skattegottgörelsen, så att bestämmelsens ursprungliga syfte och målsättning uppnås också i praktiken.

Vad sedan gäller det så kallade avräkningsbeloppet och behovet av att justera den avräkningsgrund (procentsats) som reglerar avräkningsbeloppets storlek så är detta en åtgärd som kan och skall genomföras genom vanlig rikslag, men med lagtingets bifall.

Veterligen har regeringen och landskapsregeringen inlett förhandlingar kring denna process och planerna torde vara att den erforderliga åtgärden skall vidtas våren 2018.

Hänvisande till det anförda, och för det fall att grundlagsutskottet omfattar vad jag framfört i detta utlåtande, torde utskottet på basen av sin sakkunskap kunna avgöra vilken lagstiftningsordning som är tillämplig i detta ärende.



Peter Lindbäck
landshövding på Åland
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 Mariehamn
Tel: 018-635290
E-post: peter.lindback@ambetsverket.fi