

Markku Suksi
Karelengatan 18
20740 Åbo

Riksdagens grundlagsutskott
00102 Riksdagen

Ref.: ert e-postmeddelande av den 14 januari 2019 med begäran om sakkunnigutlåtande

Åbo den 22 januari 2019

Utlåtande över social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande över social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen i fråga om det föreslagna Ålandsavdraget

Till Riksdagens grundlagsutskott

Hedrad av uppdraget att förbereda ett utlåtande till Riksdagens grundlagsutskott över ovannämnda utkast till social- och hälsovårdsutskottets betänkande önskar jag härmed framföra följande utifrån ett statsförfattningsrättsligt perspektiv:

Lagförslaget till ändring av inkomstskattelagen innehåller 125 a § angående ett avdrag för skattskyldiga bosatta på Åland. Förslaget skulle skapa för en skattskyldig bosatt på Åland ett avdrag om 12,47 procent i statsbeskattningen. Det föreslagna arrangemanget föranleds av att riksdagen inte har behörighet att sänka skatteprocenten för den åländska kommunalskatten, då lagstiftningsbehörigheten beträffande kommunalskatt med stöd av självstyrelselagen 18 §, 5 punkten, hör till Ålands lagting. Det är därför inte möjligt att med avseende på åländska skattskyldiga höja skatteprocenten med motsvarande procentandel i statsbeskattningen på samma sätt som man avser att göra i riket, där social- och hälsovårdsutskottets utlåtande till betänkande innehåller ett förslag till bestämmelse i ikraftträdelselagens 43 §. Enligt detta förslag till bestämmelse ska fullmäktige i en kommun bestämma att inkomstskatteprocenten för 2021 är inkomstprocenten för 2020 minskad med 12,47 procentenheter. Om det

föreslagna Ålandsavdraget inte gjordes, skulle de åländska skattskyldigas skattebörda bli betydligt högre än skattebördan för de som är bosatta i riket, vilket skulle föranleda en skillnad mellan invånarna i de två områdena som är problematisk med tanke på likställighetskravet i grundlagens 6 §.

Trots att Ålandsavdraget i sig är ett godtagbart arrangemang, skapar det föreslagna arrangemanget ändå en problematisk situation som inverkar på den i självstyrelselagens 49 § avsedda skattegottgörelsen: ”Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet (skattegottgörelse) landskapet.” Såsom social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt utkast till betänkande (s. 118), blir konsekvensen av det föreslagna arrangemanget att den skattegottgörelse som självstyrelselagen tryggar blir betydelselös. Det här vore problematiskt utifrån den ekonomiska balans och skatteneutralitet som det gällande arrangemanget förverkligar i förhållandet mellan riket och landskapet Åland. Därtill konstaterar utskottet (s. 118) att grundlagsutskottet av den anledningen ansett, att det inte är möjligt att stifta om Ålandsavdraget på det föreslagna sättet, om inte bortfallet av skattegottgörelsen kompenseras. Jag hänvisar här även till det som jag framförde om skattegottgörelsen för grundlagsutskottet i mitt utlåtande av den 19 april 2017.

Jag anser att någon sådan kompenseringsmekanism inte ingår i det utkast till betänkande som nu är under behandling. I social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut ingår heller inte något sådant klämförslag som utskottet nämner (s. 118). Detta betyder att grundlagsutskottets förutsättning för stiftandet av en lagbestämmelse om Ålandsavdraget inte uppfylls. Social- och hälsovårdsutskottets utkast till utlåtande nämner också att en helhetsreform av självstyrelselagen skulle vara anhängig, men den har uppenbarligen inte lyckats. Av dessa orsaker förefaller inte tanken om att som en tillfällig lösning kompensera bortfallet av år 2021 skattegottgörelse till Åland av statens medel som möjlig. Därför verkar inte stiftandet av Ålandsavdraget genom att tillägga till inkomstskattelagen en ny 125 a § på det sätt som social- och hälsovårdsutskottet föreslår som möjligt. Ett sådant avdrag skulle inte enligt förslaget vara ett tillfälligt, ettårigt arrangemang, utan ett arrangemang som gäller tills vidare, i och med att ifrågavarande bestämmelse skulle enligt ikraftträdandestadgandet träda ikraft den 1 januari 2021 och det skulle tillämpas första gången i den beskattning som verkställs för år 2021. Till denna del förefaller social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande således väldigt bristfälligt och uppfyller inte de förutsättningar som grundlagsutskottet uppställt (GrUU 26/2017 rd.).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det 34. lagförslaget ska förkastas. Lagförslaget avser sänkning till 0,36 procent av den avräkningsgrund om 0,45 procent som ingår i 47 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland genom att tillämpa förfarandet i självstyrelselagens 47 § 5 mom., enligt vilket avräkningsgrunden kan ändras genom rikslag med lagtingets bifall. Förkastandet av lagförslaget är i sig inte problematiskt, för avräkningsgrunden ska sänkas, om riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter

därigenom har minskat, vilket det nu inte är fråga om. Däremot understryker förkastandet behovet av att återgå till en helhetsbetraktelse av avräkningsgrunden och till skapandet av den kompenseringsmekanism som det var fråga om ovan. Ifall avräkningsgrunden inte ändras, kommer de ökade skatteintäkter som staten får genom inkomstbeskattningen att resultera i att avräkningsbeloppet som betalas till Åland ökar på ett omotiverat sätt.

I en skrivelse från finansministeriet av den 8 januari 2019, punkt 1, framförs som ett alternativ att det vore möjligt att utan lagstiftningsåtgärder följa det tekniska arrangemang som framgår av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd. under en kort övergångstid (under år 2023, då skattegottgörelsen för år 2021 skulle betalas). Detta arrangemang skulle gå ut på att Ålandsdelegationen ”i anslutning till beslutet om skattegottgörelse konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social- och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten”, varefter riksmyndigheterna skulle besluta om kompenseringen med utgångspunkt i den beredning som Ålandsdelegationen gjort. Det förefaller emellertid som om ett dylikt tekniskt arrangemang som företas utan lagstiftningsåtgärder skulle sakna sådant lagstöd som grundlagens 2 § 3 mom. förutsätter. Detta alternativ kan således inte förverkligas. Dessutom löser inte en kort övergångstid problemet med ett sådana bestående arrangemang som rikets social- och hälsovårdsreform och det Ålandsavdrag som ansluter sig till reformen.

I samma skrivelse från finansministeriet, punkt 2, framförs att den nuvarande bestämmelsen i självstyrelselagens 49 § om skattegottgörelse kunde ändras i enlighet med det tekniska arrangemang som grundlagsutskottet utvecklat i sitt utlåtande GrUU 26/2017. Då skulle innehållet i självstyrelselagens 49 § ändras genom en uttrycklig bestämmelse om att Ålandsdelegationen ”i anslutning till beslutet om skattegottgörelse konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social- och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten” och framför allt det Ålandsavdrag som man nödgas skapa för åländska skattskyldiga. Därefter skulle riksmyndigheterna, exempelvis republikens president (som utifrån självstyrelselagens systematik framstår som den naturliga beslutsfattaren i detta sammanhang), besluta om kompenseringen med utgångspunkt i den beredning som Ålandsdelegationen gjort. Kompenseringen skulle då utgöras av differensen mellan beloppet enligt det gällande systemet i 49 § och beloppet som beaktar det av social- och hälsovårdsreformen föranledda Ålandsavdraget. Det enklaste vore att formulera och lägga till ett 2 moment till nuvarande 49 § självstyrelselagen. I ett sådant scenario skulle en laglig grund existera för kompenseringsbeslutet. Samtidigt borde i statsbudgeten ingå ett i grundlagens 85 § 1 mom. avsett förslagsanslag för täckandet av kompensationsbeloppet.¹

¹ Även om problemet med skattegottgörelsen löstes enligt ovanstående, skulle emellertid det normala avräkningsförfarandet fortsätta att existera och resultera i omotiverat höga avräkningsbelopp för landskapet Åland. Det kunde kanske övervägas ett ytterligare arrangemang utöver det ovan uppskisserade som genom Ålandsdelegationens uträkningar skulle resultera i att den skattegottgörelse som räknats ut minskas i proportion till den omotiverade ökningen av avräkningsbeloppet. Därmed skulle endast en mindre del av den kompenserande

Enligt finansministeriet skulle ändringen i självstyrelselagen godkännas i två riksdagar, uppenbarligen i enlighet med det normala sättet för grundlagsstiftning som grundlagsutskottets betänkande GrUB 6/2018 fastslår för alla ändringar i självstyrelselagen, med mellanliggande riksdagsval. Detta skulle betyda att ändringen av självstyrelselagen godkänns en första gång under den inkommande mandatperioden och en andra gång efter valen 2023 under den därpå följande mandatperioden. Ikraftträdandet av en ny grund för skattegottgörelsen skulle således kunna ske vid en tidpunkt då skattegottgörelsen för 2021 normalt skulle betalas. Detta alternativ låter således som det juridiskt sett korrekta och genomförbara.

Åbo den 22 januari 2019

Markku Suksi

Professor i offentlig rätt

skattegottgörelsen eller ingen kompenserande skattegottgörelse alls utbetalas till landskapet Åland, medan Åland skulle få behålla det högre avräkningsbeloppet. Utfallet av detta har jag inte räknat på, men det borde man kanske göra vid finansministeriet och vid Ålands landskapsregering.