

Justitieministeriet
Lagberedningsavdelningen
Lagstiftningsråd
Janina Groop-Bondestam

Hörande GrU
8.2.2019 kl. 13.30

Till riksdagens grundlagsutskott

REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING AV SJÄLVSTYRELSELAGEN FÖR ÅLAND (RP 320/2018 rd)

Grundlagsutskottet har begärt ett utlåtande av justitieministeriet om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

I sitt utlåtande konstaterar justitieministeriet högakttningsfullt följande:

I propositionen föreslås det att självstyrelselagen för Åland ändras så att bestämmelserna i lagens 7 kap., som gäller landskapet Ålands ekonomi, i huvudsak revideras. I bestämmelserna föreslås dessutom vissa lagtekniska ändringar och små terminologiska ändringar. Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2021, alltså samtidigt som landskaps- och vårdreformen träder i kraft.

Propositionen bygger på den överenskommelse om bestämmelser om landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid beredningen av en totalreform av självstyrelselagen för Åland. I propositionen har särskilt beaktats de konsekvenser som ikraftträdandet av landskaps- och vårdreformen har på tillämpningen av den gällande bestämmelsen om skattegottgörelse i självstyrelselagen (GrUU 26/2017 rd).

Om beredningen av propositionen

I fråga om statsrådets interna ansvarsfördelning i Ålandsärenden gäller att justitieministeriet har behörighet i ärenden som gäller Ålands självstyrelse och föredragningsansvar i fråga om propositioner som gäller självstyrelselagen för Åland, men av 34 § 2 mom. i självstyrelselagen följer att ärenden som gäller landskapets ekonomi bereds av finansministeriet. Dessutom krävs det för en proposition om ändring av självstyrelselagen som lämnats till riksdagen Ålands lagtings bifall i enlighet med 69 § i självstyrelselagen. Propositionen har därför beretts vid justitieministeriet i samarbete med finansministeriet och de ansvariga tjänstemännen vid Ålands landskapsregering.

Ålands landskapsregering har den 5 november 2018 gett ett positivt utlåtande om det lagförslag som ingår i propositionen. I utlåtandet konstaterades det bl.a. att ”det nya systemet med en avräkningsgrund på 0,44 procent beräknas ge ca 6,8 miljoner euro i faktiskt ökad grundfinansiering. Den i den politiska överenskommelsen förutsatta avräkningsgrunden om 0,45 procent skulle ge 10,9 miljoner euro från år 2021 beräknat på

basår och finansministeriets kalkylunderlag. Beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna av propositionen förutsätter således att avräkningsgrunden är 0,45 procent.” I sina e-postmeddelanden av den 28 november 2018 och 30 januari 2019 har en tjänstemannarepresentant för landskapsregeringen som svar på den begäran om utredning som justitieministeriets föredragande lämnat upprepat landskapsregeringens nämnda ståndpunkt på en avräkningsgrund på 0,45 procent och konstaterat att någon annan lösning inte har politiska förutsättningar att godkännas av lagtinget.

Finansministeriet beviljade den 29 november 2018 inte justitieministeriet föredragningstillstånd till följd av de stora budgetkonsekvenserna av den i propositionen föreslagna avräkningsgrunden på 0,45 procent, inte heller för 0,44 procent som ursprungligen föreslogs i det propositionsutkast som sändes på remiss. Förslaget till proposition förordades i statsrådets finansutskott den 19 december 2018. Vid statsrådets allmänna sammanträde den 6 februari 2019 godkändes att det propositionsutkast som förordats i statsrådets finansutskott den 19 december 2018 lämnas till riksdagen. I protokollet antecknades ”att minister Terho framförde en kläm: ”Regeringens proposition om ändring av självstyrelselagen för Åland baserar sig förutom på beredningen av en totalreform av självstyrelselagen även på det rättsliga och samhällsliga behovet att lösa de finansieringsfrågor för Åland som hänför sig till social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen, även om en lösning på dessa frågor inte skulle kunna godkännas separat. Genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen skapar på så sätt ett rättsligt och samhällsligt behov av regeringspropositionen.” Klämen godkändes som statsrådets gemensamma kläm.”

Ändringsförslagen i huvuddrag

Det är för det första skäl att konstatera att enligt det i självstyrelselagen föreskrivna nuvarande avräkningssystemet ska de årliga förskotten till landskapet grunda sig på ekonomiska uppgifter ur statsbudgeten och den slutliga årliga överföringen till landskapet (avräkningsbeloppet) fastställas utifrån de slutliga uppgifterna i statsbokslutet. Utarbetandet av statsbudgetarna grundar sig allmänt på prognoser om statsfinanserna. Användningen av prognoser grundar sig enligt uppgifter från finansministeriet på vedertagen praxis i OECD och IMF. Denna utgångspunkt föreslås inte bli ändrad genom propositionen, vilket innebär att det i självstyrelselagen föreskrivna avräkningssystemet och de årliga överföringar till landskapet Åland som beräknas enligt systemet för att täcka utgifterna för självstyrelsen även i fortsättningen kommer att påverkas av finanspolitiken och ekonomiska fluktuationer (jfr RP 320/2018 rd, s. 5).

I bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser har man, enligt det förfarande som normalt iakttas i lagberedningen inom statsrådet, beaktat lagförslagets budgetkonsekvenser det år lagen träder i kraft.

I och med denna delreform ska utgifterna för självstyrelsen för landskapet Åland liksom för närvarande i huvudsak finansieras genom det årliga avräkningsbeloppet, som

grundar sig på statens bokslut, och genom den föreslagna skatteavräkning som ersätter skattegottgårelsen. Dessutom föreslås det att möjligheten till extra anslag enligt prövning och till beviljande av tillskott under exceptionella förhållanden bevaras.

Vid dimensioneringen av det nya avräkningssystemet har man i jämförelse med nuläget beaktat ett tillägg för att höja nivån på grundfinansieringen för landskapet Åland för att trygga att landskapet kan genomföra sina uppgifter. Detta tillägg består, så som konstateras i avsnittet om propositionens konsekvensbedömning (s. 7–9), av den avräkningsgrund som föreslås i 47 § 1 mom. och av intäkterna från det byte av system som den i 49 § föreslagna skatteavräkningsbestämmelsen innebär.

Enligt vad som föreslås ska skatteavräkningen i 49 § ersätta den nuvarande skattegottgårelsen. Skatteavräkningen har en tydligare koppling till den s.k. avräkningsgrunden, om vilken föreskrivs i 46 § 1 mom. i den föreslagna lagen. Det föreslås att vissa skatteslag som inräknas i den nuvarande skattegrunden ska slopas ur den och inkluderas i skatteavräkningen. Skattegottgårelsen inkluderades i den gällande självstyrelselagen för att utgöra ett incitament för de åländska myndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Skattegottgårelsen kompenserar enligt regeringspropositionen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och skatteförvaltning (RP 73/1990 rd, s. 56). Samma motivering gäller för den skatteavräkning som nu föreslås. Av propositionens allmänna motivering (s. 7) framgår dessutom att skatteavräkningen avses fungera som ett effektivare incitament för utveckling av Ålands skattekraft än den nuvarande skattegottgårelsen. Landskapet får å ena sidan i sin helhet respektive skatteintäkter av de i skatteavräkningen avsedda skatterna istället för ett belopp som utgörs av den del av skatterna som överstiger en viss, rent kalkylmässig gräns. Den avräkning som föreslås i 46 § 1 mom. blir å andra sidan, när avräkningsgrunden minskar, lägre än det nuvarande årliga avräkningsbeloppet.

Till följd av strukturen på de föreslagna bestämmelserna om skatteavräkning har det i landskaps- och vårdreformen föreslagna åländska landskapsavdraget i 125 a § i inkomstskattelagen (RP 15/2017 rd och RP 71/2017 rd) inte likadana verkningar för skatteavräkningens belopp som skattegottgårelsen (jfr GrUU 26/2017 rd, avsnitt 5.2, s. 74–76). Därmed är konsekvenserna av den lag som gäller finansieringen av landskaps- och vårdreformen neutrala i såväl rättsligt som ekonomiskt hänseende i förhållande till det avräkningssystem som det föreskrivs om i självstyrelselagen och som skyddas av grundlagsordningen. De föreslagna bestämmelserna om skatteavräkning bedöms också i högre grad än den nuvarande bestämmelsen om skattegottgårelse vara neutral med hänsyn till de finansieringslösningar som följer av kommande reformer av statsförvaltningen.

I propositionen har i form av ändringsförslag även beaktats kopplingen mellan Ålands befolkningsandel och avräkningsgrunden (det föreslagna 46 § 2 mom.) samt behovet att komplettera grunderna för ändring av avräkningsgrunden (de föreslagna 47 § 2–4 mom.) och att göra förfarandet för att ändra avräkningsgrunden mer flexibelt (de föreslagna 48 § 2 och 3 mom.) Det föreslås att månatliga förskott betalas på

skatteavräkningsbeloppet (49 § 2 mom.). I övergångsbestämmelsen föreslås dessutom för tydlighetens skull bestämmelser om förfarandet under övergångsperioden.

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

När det gäller lagförslagets lagstiftningsordning hänvisar justitieministeriet till vad som framförs i propositionen. I anslutning till detta framhåller justitieministeriet att självstyrelselagen är jämförbar med grundlagen till följd av den kvalificerade lagstiftningsordningen i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen. Av formuleringen i 120 § i grundlagen följer att självstyrelselagen i författningsrättslig mening kan klassificeras som den egentliga garanten för Ålands självstyrelse, trots att den också innehåller bestämmelser som till sitt innehåll inte kan jämföras med bestämmelserna i grundlagen. Det kan nämnas att grundlagsutskottet nyligen, i samband med ett annat ärende som gällde ett förslag till ändring av självstyrelselagen och om huruvida lagförslaget uppfyllde kriterierna för brådskande förfarande enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, har ansett att "Det finns heller inte skäl att avgöra lagstiftningsordningen för ändringar i självstyrelselagen på ett sätt som väsentligt avviker från lagstiftningsordningen för ändringar i texten i grundlagen och undantagslagar av permanent karaktär." (GrUB 6/2018 rd, s. 3). Utgångspunkten är således att ändringar av självstyrelselagen ska behandlas i normal grundlagsordning.

Den lagstiftningsordning som självstyrelselagen förutsätter innebär att stiftande, ändring eller upphävande av självstyrelselagen eller avvikelse från den lagen inte kan göras utan överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Finland har på 1920-talet när Åland fick självstyrelse internationellt förbundit sig att garantera Ålands självstyrelse, det svenska språket och dess lokala traditioner samtidigt som Finland fick suveräniteten över Åland.

Det i 69 § i självstyrelselagen föreskrivna överensstämmande beslutet av riksdagen och lagtinget och processen för hur ett sådant kommer till motiveras mycket knapphändigt i förarbetena till lagen. Av paragrafens ordalydelse framgår det inte direkt att lagtinget ska ha gett sitt godkännande när en regeringsproposition som gäller en ändring av självstyrelselagen lämnas till riksdagen. På statsrådsnivå har dock som huvudregel etablerats att ett lagförslag som ingår i en proposition om självstyrelselagen även ska ha förordats i ett utlåtande av Ålands landskapsregering. Undantag finns dock: exempelvis rådde det enligt finansministeriet vid stiftandet av den gällande självstyrelselagen oenighet mellan statsrådet och landskapsregeringen om avräkningsgrundens storlek. Regeringspropositionen lämnades och lagen stiftades till denna del i överensstämmelse med regeringens ståndpunkt.

En förutsättning för ett överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget har vanligen varit att statsrådet och landskapsregeringen för det första bäge har förbundit sig till projektet med att ändra självstyrelselagen. För det andra ska parterna vid de olika lagberedningsfaserna ha ett tillräckligt samarbete för att nå samförstånd. För det tredje krävs det att bägge parter har en tillräcklig beredskap att kompromissa om propositionens innehåll.

När en regeringsproposition har lämnats till riksdagen har republikens president med stöd av 58 § 3 mom. 4 punkten i grundlagen rätt att fatta beslut om att skicka propositionen till lagtinget för behandling. Om det är sannolikt att riksdagsbehandlingen kommer att ge nya infallsvinklar på propositionen, kan man med stöd av paragrafens ordalydelse invänta t.ex. slutresultatet av riksdagsbehandlingen innan ärendet om begäran av lagtingets godkännande föredras för republikens president. Presidenten får inte stadfästa en lag om ändring av självstyrelselagen utan lagtingets godkännande. I situationer där landskapsregeringen har förordat ett propositionsutkast för justitieministeriet eller en proposition i samband med grundlagsutskottets behandling, har lagtinget också alltid godkänt lagändringen. Om ett förslag till ändring av självstyrelselagen har lämnats vilande till nästa riksdagsval, förefaller grundlagsutskottet i samband med utskottsbehandlingen efter valet ha förutsatt uppgifter om lagtingets godkännande av propositionen.