LANDSHÖVDINGEN
PÅ ÅLAND

18.4.2017 ***4 17 L10***

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

Ärende:
RP 15/2017 rd (”Sote”-reformen)

Skriftligt utlåtande/
landshövding Peter Lindbäck

Med anledning av Riksdagens grundlagsutskotts begäran 7.4.2017 om mitt skriftliga utlåtande över rubricerad regeringens proposition nr 15/2017 till riksdagen, samt i begäran särskilt utpekade frågeställningar, får jag vördsamt anföra följande.

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

I. Ska Ålands lagting ge sitt bifall innan riksdagen beslutar om att godkänna lagförslaget?

Svaret är nej!

Lagtingets bifall skall inhämtas efter det att riksdagen, som en del av ”lagpaketet”, har godkänt den lagparagraf genom vilken avräkningsgrunden ändras från den i 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland fastställda 0,45 %.

Innan jag förklarar närmare varför tågordningen skall vara den att lagtinget skall ge sitt eventuella bifall till en ändring av avräkningsgrunden efter det att riksdagen har lagstiftat om en sådan ändring, vill jag för klarhetens skull fastslå;

- att bestämmelserna i 47 § 2-4 mom. beskriver de allmänna förutsättningarna för att alls aktualisera en höjning eller en sänkning av avräkningsgrunden,
- att det även för det fall att Finlands regering och riksdag skulle anse att någon eller några av dessa allmänna förutsättningar är uppfyllda, och i enlighet därmed skrida till lagstiftningsåtgärd i syfte att ändra avräkningsgrunden, så är det enligt 47 § 5 mom. i självstyrelselagen – som är ett tvingande lagrum – ändå ett måste att lagtinget ger sitt bifall till denna av riksdagen genom rikslag föranstaltade ändringen av avräkningsgrunden, för att den skall bli gällande.

Självstyrelselagen för Åland är författningshierarkiskt likvärdig med Finlands grundlag, och dessutom en speciallag (”lex specialis”) i förhållande till grundlagen.

Självstyrelselagens 47 § 5 mom. och det däri ingående kravet om att Ålands lagting måste ge sitt bifall till en eventuell ändring av avräkningsgrunden är således en

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	e-post
PB 58	Torggatan 16 B	växel		info @ambetsverket.fi
22101 MARIEHAMN	22100 MARIEHAMN	+358-18-635 270	+358-18-635 268	registratur@ambetsverket.fi
				www.ambetsverket.axi

bestämmelse och ett krav på grundlagsnivå, och såsom nämnda bestämmelse och dess förarbeten är utformade lämnar det inte utrymme för någon annan tolkning.

Varför skall lagtingets bifall lämnas efter att riksdagen godkänt lagförslaget och framförallt till den lagbestämmelse medelst vilket avräkningsgrunden ändras.

I självstyrelselagens 69 § återfinns bestämmelsen om hur självstyrelselagen kan ändras, förnyas eller upphävas. För detta krävs ett lagstiftande i grundlagsenlig ordning i Finlands riksdag och därefter ett godkännande av Ålands lagting med tvåtredjedels (2/3) majoritet.

Denna bestämmelse om hur självstyrelselagen kan ändras alternativt upphävas utgör samtidigt huvudregeln för den tågordning som skall iakttas då något som relaterar till självstyrelsesystemet skall godkännas av såväl Finlands riksdag som Ålands lagting.

I sammanhanget är det viktigt att veta att Ålands lagting endast har rätten att godkänna alternativt vägra sitt godkännande till den nya eller den ändrade självstyrelselag som riksdagen har antagit i grundlagsenlig ordning, och då uttryckligen i den utformning och ordalydelse. Ålands lagting har således inte någon rätt att föranstalta om ändringar i förhållande till den utformning och den ordalydelse i vilken riksdagen har antagit lagen.

Av detta följer helt naturligt att beredningen av en ny eller en ändrad självstyrelselag måste ske i samverkan mellan företrädare för statsmakten och självstyrelsen, viket som regel sker i en av statsmakten tillsatt kommitté eller arbetsgrupp med medlemmar som representerar såväl statsmakten som självstyrelseorganen. Medlemmarna i dessa organ informerar och förankrar fortlöpande arbetet inför sina respektive ”huvudmän” (politiker) om uppnådda resultat och olika ”linjeval”, för att därmed försäkra sig om att det framväxande kommittébetänkandet alternativt arbetsgruppsbetänkandet i slutändan, då det formas till ett förslag till en regeringens proposition, kommer att godkännas, dels av statsmakten (regering och riksdag), och dels av självstyrelsen (landskapsregeringen och lagtinget). Endast genom denna arbetsmetod kan statsmakten och självstyrelsen på förhand försäkra sig om att den regeringens proposition som kommer att föreläggas riksdagen kan påräkna sig lagtingets bifall efter att den har antagits av riksdagen.

Vid beredningen av den gällande självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991 och ÅFS 71/1991), iakttogs detta förfaringssätt, först via den så kallade Ålandskommitténs betänkande 1987:31 och därefter i form av den så kallade Ålandsarbetsgruppens betänkande ”Förslag till ny självstyrelselag för Åland” (JM:s publikation 7/1989). Såväl Ålandskommittén som Ålandsarbetsgruppen bestod av medlemmar som hade mandat att representera statsmakten respektive självstyrelsen.

Ålandsarbetsgruppens mandat var att på grundval av Ålandskommitténs betänkande och remissyttrandena över betänkandet, i form av en regeringsproposition göra ett förslag till en ny självstyrelselag för Åland samt till en lag om ändring av lagen om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland.

I och med Ålandsarbetsgruppens betänkande, som var förankrat politiskt inom såväl statsmakten som självstyrelseorganen, upphörde det formella ”tvåpartsarbetet” med framtagandet av ett förslag till en ny självstyrelselag, och därmed borde inte regeringen

ha föranstaltat om några som helst ändringar i sak utan att dessförinnan ha inhämtat självstyrelsens samtycke till dessa.

Finlands regering, som delvis iakttog nämnda ”spelregler”, valde ändå att ensidigt ändra i det av Ålandsarbetsgruppen gemensamt framarbetade förslaget till ny självstyrelselag, bland annat beträffande följande i sammanhanget viktiga frågor.

a) Trots att Ålandsarbetsgruppen, med bland annat stöd av justitieministern, hade föreslagit att avräkningsgrunden, vid lagens ikraftträdande, skulle vara 0,48 procent, valde regeringen att i regeringens proposition till riksdagen ensidigt ändra procentsatsen till 0,45 %.

b) Trots att Ålandsarbetsgruppen, med bland annat stöd av justitieministern, hade föreslagit att det skulle ankomma på Ålandsdelegationen att justera nämnda avräkningsgrund, valde regeringen att i regeringens proposition till riksdagen ensidigt ändra systematiken så att en ändring av avräkningsgrunden skulle stadgas i rikslag med lagtingets bifall.

c) Även i ”riksdagsfasen” gjordes några ändringar i kapitel 7 om landskapets ekonomi. Bland annat ändrades procentsatsen för när skattegottgörelse skall utgå och dessutom infördes en möjlighet för självstyrelsen att erhålla ”extra anslag”, trots att det inte var föreslaget i regeringens proposition.

Det i särklass allvarligaste ”övertrampet”, vad gäller självstyrelsesystemets princip om ett ”tvåpartsförhållande”, var överflyttandet av beslutanderätten gällande en eventuell justering av avräkningsgrunden från Ålandsdelegationen till att bli en fråga som avgörs av den ena parten, det vill säga statsmakten.

Ändringen innebar de facto att regeringen (finansministeriet) ensidigt kan besluta om och när ett eventuellt förslag om en ändring av avräkningsgrunden skall föras till riksdagen i form av ett lagförslag, något som regeringen (finansministeriet) medvetet valt att inte göra en enda gång sedan den gällande självstyrelselagen trädde i kraft 1.1.1993, trots att rekvisiten i 47 § 2-4 mom. i självstyrelselagen, åtminstone enligt mitt förmenande, har varit uppfyllda vid flera tillfällen.

I sammanhanget bör nämnas att det inte var någon slump att såväl Ålandskommittén som Ålandsarbetsgruppen ansåg det som en självklarhet att frågan om en justering av avräkningsgrunden skulle avgöras av Ålandsdelegationen, främst av följande två orsaker:

a) Ålandsdelegationen är ett i självstyrelselagen reglerat partsammansatt oberoende juridiskt expertorgan, med uppgift att med bindande verkan också besluta om det årliga så kallade avräkningsbeloppet (”klumpsumman”) och den eventuella skattegottgörelsen (”flitpengen”), vilka statsmakten sedan skall överföra till självstyrelseorganens förfogande för att de på Åland skall förmå upprätthålla och finansiera de statliga uppgifter som statsmakten därmed inte behöver upprätthålla och finansiera i landskapet.

   Vidare ankommer det på Ålandsdelegationen att på lagtingets framställning besluta huruvida statsmakten skall åläggas att till självstyrelseorganen erlägga

så kallade extra anslag (se 48 § i självstyrelselagen). Ålandsdelegationen har av förståeliga skäl de bästa förutsättningar att utröna huruvida motiv för en justering av avräkningsgrunden föreligger samt hur en sådan justering borde ta sig uttryck i form av en förhöjning alternativt en sänkning av gällande avräkningsgrund (procentsats).

b) I varje rättssystem och i varje rättsförhållande som utgår från två ”jämbördiga” parter är det en fundamental rättsprincip att en eventuell tvistefråga mellan parterna skall prövas och avgöras, av en oberoende domstol eller av en annan oberoende instans. Det var således en självklarhet enligt såväl Ålandskommittén som Ålandsarbetsgruppen att en eventuell ändring av avräkningsgrunden skulle avgöras av Ålandsdelegationen, som är ett partssammansatt, oberoende, och i sammanhanget det mest lämpade sakkunnigorganet. Trots att 47 § 2-4 mom. i självstyrelselagen – på ett så uttömmande sätt som möjligt – försöker beskriva det eller de rekvisit som skall vara uppfyllda för att avräkningsgrunden skall genomgå en justering, så ger nämnda lagrum ändå utrymme för tolkning.

   Då regeringen och riksdagen valde att ”frånta” Ålandsdelegationen det tilltänkta mandatet att justera avräkningsgrunden, och istället överförde detta mandat att ske via rikslag med lagtingets bifall, användes som enda motivering att frågan är så viktig att det är ändamålsenligt att den fastställs genom lag.

   I sammanhanget skulle det ha varit korrekt att också klargöra att denna ändring samtidigt innebar att den ena parten – statsmakten (finansministeriet) – gavs en ensidig rätt, dels att göra sig till exklusiv uttolkare av rekvisiten i 47 § 2-4 mom. i självstyrelselagen, och dels, vilket är än mer anmärkningsvärt, att nämnda part förbehölls rätten att låta bli att föra frågan om en eventuell justering av avräkningsgrunden till riksdagen för prövning. En sådan reglering till förmån för den ena parten är inte förenlig med principerna för en rättsstat.

Sammanfattningsvis, beträffande den tågordning som skall iakttas vid en eventuell ändring av avräkningsgrunden, är det således riksdagen som först skall anta den lagstiftning medelst vilken avräkningsgrunden ändras, och först därefter skall Ålands lagtings förutsatta bifall inhämtas på sätt som stadgas i 47 § 5 mom. En avvikelse från denna tågordning skulle ha förutsatt att det i 47 § i självstyrelselagen uttryckligen skulle ha föreskrivits att tågordningen – i strid med självstyrelsesystematikens huvudregel – skall vara den motsatta. Sedan är det förstås lika viktigt att parterna (regeringen och landskapsregeringen), beträffande en eventuell ändring av avräkningsgrunden, uppnår en sådan framförhandlad överenskommelse som såväl riksdag som lagting kan omfatta, innan regeringen avlåter en proposition i ärendet till riksdagen. Med andra ord, här gäller samma princip som vid en ändring eller en förnyelse av självstyrelselagen.

II. Förutsätter den föreslagna regleringen att förutsättningarna i 47 § 4 mom. i självstyrelselagen också uppfylls?

Frågan är fel ställd eftersom den felaktigt utgår från att en väsentlig ökning av statens skatte- och andra jämförbara inkomster i statsbokslutet skulle utgöra en i 47 § 2 mom. avsedd ändring av grunderna för statsbokslutet. I detaljmotiveringen till nämnt lagrum föreskrivs bland annat: ”I stadgandet åsyftade strukturförändringar kan vara t.ex.

överföring av större budgetområden till fristående fonder och förändringar i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (brutto-nettoprincipen)”.

Den aktuella bestämmelsen togs in i 47 § 2 mom. i självstyrelselagen för att säkerställa att avräkningsgrunden skulle höjas för det fall att självstyrelsen tillkommande avräkningsbelopp skulle sjunka på grund av att statliga inkomster, som vid lagens ikraftträdande intogs i stasbokslutet, genom strukturförändringar skulle upphöra att redovisas i statsbokslutet, alternativt att statsmakten skulle övergå från bruttoprincipen till en nettoprincip i redovisningen av statens inkomster i statsbokslutet.

I 47 § 2 mom. i självstyrelselagen föreskrivs således att avräkningsgrunden skall ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek, och det är svårt att se att även en väsentlig ökning av statens skatteinkomster skulle falla under lagrummets krav om ändrade grunder för statsbokslutet.

47 § 3 mom. och 4 mom. reglerar de fall då avräkningsgrunden skall ändras av annan orsak än den som nämns i 2 moment, det vill säga oberoende av om grunderna för statsbokslutet har genomgått ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek.

I 47 § 3 mom. exemplifieras när avräkningsgrunden skall höjas på grund av att landskapets utgifter har ökat, och i 47 § 4 mom. beskrivs det fall då avräkningsgrunden skall sänkas på grund av att landskapet utgifter har minskat.

Med andra ord, om rekvisitet i 47 § 2 mom. i självstyrelselagen är uppfyllt, vilket jag inte anser att det är i det nu aktuella fallet, så skall detta i sig anses utgöra en tillräcklig grund för en ändring av avräkningsgrunden, oberoende av om rekvisitet för en sänkning av avräkningsgrunden enligt 47 § 4 mom. är uppfyllt eller inte. Och omvänt, om rekvisitet i 47 § 4 mom. är uppfyllt så krävs det inte att rekvisitet i 47 § 2 mom. också det är uppfyllt.

I sammanhanget bör nämnas det olyckliga i att hela uppbyggnaden av 47 § 1-4 mom. har utgått från att det är Ålandsdelegationen som fortlöpande skall följa hur de i paragrafen förskrivna rekvisiten måhända uppfylls, samt fortlöpande agera och fatta beslut om justering av avräkningsgrunden i enlighet med nämnda iakttagelser.

Då regeringen och riksdagen utan egentliga motiveringar ”fråntog” Ålandsdelegationen denna uppgift till förmån för ett helt avvikande system, utan att samtidigt anpassa innehållet i nämnd lagparagraf till denna ”nyordning”, samt dessutom underlät att föreskriva om en direkt skyldighet för regeringen (finansministeriet) att fortlöpande bedöma behovet av att förelägga riksdagen ett eventuellt lagförslag om ändring av avräkningsgrunden, blev resultatet, dels att lagparagrafen inte fungerar i praktiken, och dels att detaljmotiveringarna delvis är förfelade. Redan det faktum att regeringen (finansministeriet) inte en enda gång under 26 års tid har ansett det påkallat att inför riksdagen föreslå en justering av avräkningsgrunden torde utgöra bevis nog för att systemet förfelades i och med den nämnda ändringen av, dels vem som skall bedöma huruvida rekvisiten i 47 § 2-4 mom. är uppfyllda, och dels vem som innehar den exklusiva rätten att avgöra huruvida frågan alls skall föras till riksdagen för en prövning och ett beslutsfattande.

III. Hur förhåller sig Ålands landskapsavdrag till Ålands självstyrelse?

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 hänför sig 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.

IV. Hur bedömer ni att den faktiska minskningen/bortfallet av skattegottgörelsen skulle påverka grundlagen och självstyrelselagen för Åland

Jag har ovan klarlagt att systemet med den så kallade skattegottgörelsen i praktiken kommer att ”nullifieras” i och med arkitekturen i den föreslagna ”Sote”-reformen.

Samtidigt kommer bestämmelsen att kvarstå och om Ålands skattekraft beträffande de så kallade direkta skatterna skulle växa utöver det rimliga, exempelvis från nuvarande ca 80 miljoner euro till förslagsvis 130 miljoner euro per år, så skulle självstyrelsen erhålla i skattegottgörelse ca 10 miljoner euro. Som sagt, föga troligt men teoretiskt möjligt.

Min sammantagna bedömning är därmed att det högst sannolika totala bortfallet av den så kallade skattegottgörelsen påverkar, om inte direkt så åtminstone indirekt, en viktig mekanism och bestämmelse inom området för landskapets ekonomi; en av de mekanismer och bestämmelser som utgår från att rikets beskattningsbehörighet på Åland i kombination med självstyrelsens ansvar för finansieringen av ”statliga” uppgifter på Åland, skall kompenseras via olika i självstyrelselagen reglerade överföringar av statsmedel från statsmakten till självstyrelseorganen. Dessutom är ett av syftena med skattegottgörelsesystemet att uppmuntra till möjligast hög ”skattevilja” på Åland, vilket incitament samtidigt går förlorat.

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