Olli Mäenpää
22.1.2019

Till grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd)**

**Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser (RP 57/2017 rd)**

**Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning (RP 71/2017 rd)**

**Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) när det gäller ersättning för landskapens mervärdesskattekostnader samt vissa finansieringslösningar (RP 15/2018 rd)**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd)**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälsotjänster (RP 52/2017 rd)**

## Ålands ställning och landskapsavdraget

I social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om vård- och landskapsreformen föreslås det att det utifrån en kompletterande proposition (RP 71/2017 rd) till inkomstskattelagen fogas en ny 125 a § om landskapsavdrag för Åland (lagförslag 8, s. 306).

Grundlagsutskottet har bett mig göra en konstitutionell bedömning av de bestämmelser som i social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast föreslås i 125 a § i inkomstskattelagen och av andra frågor i betänkandeutkastet som rör Ålands ställning.

Finansministeriet har tillställt grundlagsutskottet en tilläggsutredning (8.1.2019) om den åländska skattegottgörelsen och godkännandet av landskaps- och vårdreformen. Jag har haft tillgång till tilläggsutredningen.

***Bestämmelserna om det åländska landskapsavdraget i 125 § i inkomstskattelagen***

Vård- och landskapsreformen gäller inte landskapet Åland. För att statsbeskattningen av förvärvsinkomster i landskapet Åland inte ska åtstramas till följd av vård- och landskapsreformen, som enbart genomförs i riket, föreslår regeringen att det till inkomstskattelagen fogas en ny 125 a §, där det föreskrivs om ett åländskt landskapsavdrag som beviljas skattskyldiga som är bosatta i landskapet. I den kompletterande propositionen gällande Åland (RP 71/2017 rd) föreslås det att 125 a § i inkomstskattelagen preciseras en aning.

Bestämmelsen om landskapsavdraget har två syften. Den syftar till att skydda den till landskapet Åland hörande lagstiftningsbehörigheten, så att rikets avgöranden om skattelagstiftningen inte bestämmer hur landskapet tillämpar sin lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter som tillkommer kommunerna. Därutöver syftar den till att undanröja behovet av att ändra nivån på kommunalskatten i landskapet Åland till följd av vård- och landskapsreformen, som enbart genomförs i riket. I sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd, s. 75) såg grundlagsutskottet det som viktigt att ett landskapsavdrag som genomförs genom en ändring av inkomstskattelagen skyddar landskapets behörighet i fråga om kommunala skatter och tryggar den beskattningsmässiga neutraliteten mellan riket och landskapet.

***Skattegottgörelsen***

Det föreslagna landskapsavdraget i statsbeskattningen skulle förorsaka att statsbeskattningen i praktiken alltid blir lindrigare på Åland än i riket i övrigt. Det skulle de facto göra den skattegottgörelse som fastställts i självstyrelselagen för Åland betydelselös, vilket i sin tur skulle leda till att ett centralt element i den ekonomiska självstyrelse som avses i självstyrelselagen skulle falla bort till följd av en vårdreform som enbart genomförs i riket. I den ursprungliga propositionen (RP 15/2017 rd) föreslogs det därför att konsekvenserna för skattegottgörelsen kompenseras genom en ändring av avräkningsgrunden enligt 47 § i självstyrelselagen för Åland (lagförslag 34).

I en kompletterande proposition (RP 71/2017 rd) föreslås det dock att lagförslag 34 om ändring av avräkningsgrunden stryks. Avsikten är enligt propositionsmotiven att en separat regeringsproposition i frågan ska lämnas senare. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i sitt betänkandeutkast likaså att lagförslag 34 förkastas. Någon separat proposition har likväl ännu inte lämnats.

*En modell baserad på Ålandsdelegationens bedömning*

I stället för en ändring av avräkningsgrunden eller en separat lag i frågan lyfter den kompletterande propositionen fram en lösning som inte kräver ändringar i lagstiftningen. I den här modellen avgör Ålandsdelegationen storleken på skattegottgörelsen med stöd av 56 § i självstyrelselagen. Enligt modellen ska Ålandsdelegationen, vars medlemmar företräder riket och landskapet Åland, i sitt beslut om skattegottgörelsen dessutom konstatera hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den förhöjning av inkomstskatten som föranleds av vård- och landskapsreformen. Denna uppskattning gjord av Ålandsdelegationen konstaterande skulle utgöra grund för riksmyndigheternas egna beslut för kompenseringsåtgärder till landskapet. Enligt motiven i den kompletterande propositionen (s. 8) kan skattegottgörelsen

genomföras neutralt på det sätt Ålandsdelegationen framför. Den uteblivna skattegottgörelsen kompenseras till landskapet Åland så att reformen är neutral med hänsyn till Ålands finansiella ställning.

Grundlagsutskottet anser att ett sådant arrangemang är mycket speciellt. Arrangemanget stöder sig på en utvidgande tolkning av självstyrelselagen för Åland, vilket kan anses tveksamt med hänsyn till grundlagen och självstyrelselagen. Den föreslagna modellen, där Ålandsdelegationen konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av vårdreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten, kan trots dess inofficiella natur i praktiken fungera som grund för kompenseringsåtgärderna till landskapet. Bortfallet av skattegottgörelsen kan temporärt ersättas genom rikets egna kompenseringsåtgärder på det sätt som det föreslås i propositionen.

Arrangemanget kan enligt grundlagsutskottet endast under viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Frågan måste dock regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt. Av konstitutionella skäl såg grundlagsutskottet det som nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland (utskottets förslag till uttalande).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i betänkandeutkastet att grundlagsutskottets förslag till uttalande godkänns. Enligt förslaget förutsätter riksdagen att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland.

*Alternativ framförda av finansministeriet*

Finansministeriet för i sin promemoria (8.1.2019) fram två alternativ. Om ändringen av självstyrelselagen för Åland skjuts upp till den valperiod som börjar i april 2019 och landskaps- och vårdreformen godkänns, måste enligt promemorian en ersättande form av skattegottgörelse slås fast eller föreskrivas. Det kan göras på följande alternativa vis:

1 Det tekniska arrangemang med en kort övergångsperiod som avses i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd tillämpas fram till 2023, då skattegottgörelse för 2021 erläggs. Arrangemanget kräver ingen ny lagstiftning.

2 Självstyrelselagens gällande paragraf om skattegottgörelse (49 §) kompletteras med det tekniska arrangemang som avses i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd. Om ändringen av självstyrelselagen fattas av två riksdagar, det vill säga i grundlagsordning, kan den nya lagen godkännas efter valet 2023 och möjligen träda i kraft den 1 juni 2023, alltså vid samma tid som skattegottgörelsen för 2021 också annars skulle betalas.

Ministeriets första alternativ är förknippat med samma problem som framförs i grundlagsutskottets utlåtande. Arrangemanget skulle de facto utvidga tillämpningsområdet för 49 § i självstyrelselagen för Åland. Det tekniska arrangemanget, det vill säga Ålandsdelegationens uppskattning, skulle dock sakna en lagfäst rättslig grund och skulle inte vara juridiskt bindande, vilket vore otillfredsställande med hänsyn till rättssäkerheten. Det vore också juridiskt problematiskt med tanke på att det enligt 120 § i grundlagen bestäms i lag om den rättsliga grunden för Ålands självstyrelse. Det här alternativet, som bygger på en övergångsperiod som tillämpas fram till 2023, torde därför inte kunna anses motsvara grundlagsutskottets ståndpunkt, enligt vilken frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt.

Ministeriets andra alternativ, som innebär en ändring av självstyrelselagen för Åland, är i och för sig möjligt i konstitutionell mening, men kan inte genomföras särskilt snabbt. En ändring av självstyrelselagen skulle sannolikt träda i kraft tidigast år 2024. Det är knappast heller motiverat eller möjligt, åtminstone i den föreslagna formen, att i självstyrelselagen skriva in det tekniska arrangemanget, enligt vilket Ålandsdelegationens uppskattning skulle vara bindande för myndigheterna i riket. Däremot vore det nödvändigt att i vidare utsträckning utreda innehållet i en reglering som innebär ändring av självstyrelselagen och i större detalj bedöma det i relation till landskapets ekonomi och ekonomiska självstyrelse.

*Genomförande av kravet i grundlagsutskottets uttalande*

I stället för de ovan nämnda alternativen vore det uppenbart tydligare att föreskriva om saken i lag på det sätt som grundlagsutskottet föreslår, det vill säga så att bestämmelserna om skattegottgörelse blir förenliga med självstyrelselagen för Åland.

En sådan lagstiftning kan grunda sig på den lagändring som nämns i motiven i den kompletterande propositionen. Lagändringen kan göras på normalt vis i samband med vårdreformspaketet.

Enligt denna modell, som bygger på en ändring av inkomstskattelagen, fastställs det tekniska beräkningssättet för motsvarande skatt för hela landet enligt 49 § i självstyrelselagen. Efter ändringen i skattesystemet uppfyller beräkningssättet syftet för 49 § i självstyrelselagen och är neutralt med tanke på Ålands ställning. Av motiven i den kompletterande propositionen (RP 71/2017 rd) kan man sluta sig till att en sådan lagändring är tekniskt genomförbar och åtminstone i någon utsträckning redan har beretts vid ministeriet.

En sådan ändring av inkomstskattelagen skulle kunna genomföras på grundval av den kompletterande propositionen. Det torde dock inte finnas något som hindrar att social- och hälsovårdsutskottet vid behandlingen av propositionen om en ny 125 a § i inkomstskattelagen och utgående från ministeriets beredning till lagen fogar en bestämmelse som direkt anknyter till konsekvenserna av nya 125 a §. Bestämmelsen kunde på det sätt som avses i den kompletterande propositionen fastställa det tekniska beräkningssätt för den skatt i hela riket som avses i 49 § i självstyrelselagen för Åland.

I fråga om det förfarande som tillämpas kan man notera att grundlagsutskottet anser det vara mycket problematiskt och otillfredsställande att lagförslagen i regeringspropositioner måste kompletteras och rättas i så här stor omfattning när de behandlas i riksdagen (GrUU 12/2016 rd, s. 4). Nu torde det dock inte vara frågan om en avgörande ändring som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen. Det är därmed inte nödvändigt att uppgiften åläggs statsrådet. Dessutom har motiven för och syftena med den nya bestämmelse som möjligen införs i inkomstskattelagen redan behandlats i en kompletterande proposition.