Justitieministeriet/Lagberedningsavdelningen/
Lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam

UTLÅTANDE 22.1.2019

ÖVERSÄTTNING 24.1.2019

Till riksdagens grundlagsutskott

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTKAST TILL BETÄNKANDE I SYNNERHET OM REGERINGENS PROPOSITION (RP 71/2017 RD) 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

Grundlagsutskottet har bett justitieministeriet i konstitutionellt hänseende bedöma de bestämmelser som föreslås i 125 a § i inkomstskattelagen i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande och andra frågor i anslutning till Ålands ställning i utkastet till betänkande.

I sitt utlåtande konstaterar justitieministeriet högaktningsfullt följande:

Detta utlåtande fokuserar på en bedömning av behandlingsordningen i fråga om den föreslagna 125 a § i inkomstskattelagen (lagförslag 8) i regeringens proposition (RP 15/2017 rd och 71/2017 rd).

Förslaget till 125 a § i inkomstskattelagen och paragrafens ställning i förhållande till bestämmelsen om skattegottgörelse i 49 § i självstyrelselagen för Åland – om ärendets tidigare skeden

Landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen, nedan *landskaps- och vårdreformen*, föreslås bli finansierad genom att förvärvsinkomstbeskattningen höjs och kommunalbeskattningen samtidigt sänks (RP 15/2017 rd). Reformen avses inte träda i kraft på Åland, eftersom hälso- och sjukvården samt socialvården på Åland enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*, hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Av denna orsak ordnar landskapet Åland självt med stöd av sin landskapslagstiftning socialvården samt hälso- och sjukvården på Åland.

Landskapet har i enlighet med 18 § 5 punkten i den gällande självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet också inom området för kommunalbeskattning. Av denna orsak hör en sänkning av kommunalskatten på Åland till landskapets lagstiftningsbehörighet och till de åländska kommunernas behörighet. I och med att statsbeskattningen enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen är ett behörighetsområde som riksdagen ansvarar för även på Åland, blir den skattemässiga effekten av landskaps- och vårdreformen på Åland att förvärvsinkomstbeskattningen höjs utan att kommunalbeskattningen samtidigt kan sänkas.

Eftersom förhållandena på Åland i fråga om social- och hälsovården avviker från förhållandena i det övriga landet och eftersom man vill säkerställa att de skattskyldiga på Åland behandlas jämlikt inom ramen för förvärvsinkomstbeskattningen, har regeringen

i sin proposition om landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd, RP 71/2017 rd) föreslagit att det till inkomstskattelagen (1535/1992) fogas en ny 125 a §. I paragrafen föreslås ett avdrag som endast gäller fysiska personer och dödsbon på Åland (*åländskt landskapsavdrag*). Syftet med det åländska landskapsavdraget är att neutralisera effekterna för de skatteskyldiga på Åland av den föreslagna höjningen av den statliga förvärvsinkomstskatten.

Justitieministeriet har i sitt utlåtande av den 15 juni 2017 till grundlagsutskottet ansett att det åländska landskapsavdraget, sådant det preciseras i regeringens proposition 71/2017 rd, är nödvändigt med tanke på 6 § i grundlagen för att i statsbeskattningen säkerställa en jämlik skattemässig behandling av de ålänningar som ska betala förvärvsinkomstskatt i förhållande till allmänt skattskyldiga. Utan detta avdrag som ska tillämpas endast på Åland skulle statsbeskattningen skärpas där på ett orimligt sätt i och med landskaps- och vårdreformen. Till övriga delar berör inte landskaps- och vårdreformen Åland. Utan det avdrag som föreslås i inkomstskattelagen skulle landskaps- och vårdreformen dessutom ha mer vittgående konsekvenser med tanke på den lagstiftningsbehörighet som föreskrivs i fråga om den kommunala beskattningen i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen samt den kommunala beskattningsrätt som föreskrivs i 121 § i grundlagen och som också gäller kommunerna på Åland.

Dessa utgångspunkter har beaktats både i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 26/2017 rd–RP 71/2017 rd) och i det aktuella utkastet till betänkande av social- och hälsovårdsutskottet. I den kompletterande propositionen 71/2017 rd ingår i sin helhet förslaget till 125 a § i inkomstskattelagen; regeringens proposition 15/2017 rd kompletterades med ett nytt 2 mom. I social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande är paragrafen i den form den nämns ovan.

I social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande konstateras också helt korrekt följande: ”Ålands landskapsavdrag kan ändå förorsaka att statsbeskattningen i praktiken alltid blir lindrigare på Åland än i riket i övrigt. Det i sin tur gör att skattegottgörelsen som tryggas av självstyrelselagen för Åland egentligen är utan betydelse.”

Grundlagsutskottet behandlade i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd) bl.a. det tekniska kompensationsarrangemanget för bortfallet av skattegottgörelsen som föreslås i regeringens proposition 71/2017 rd enligt följande: ”Grundlagsutskottet konstaterar att det inte kan föreskrivas om landskapsavdraget på det föreslagna sättet såvida det inte sörjs för att bortfallet av skattegottgörelsen kompenseras. Enligt grundlagsutskottet kan bortfallet av skattegottgörelsen temporärt ersättas genom rikets egna kompenseringsåtgärder på det sätt som det föreslås i propositionen. Enligt propositionsmotiven har Ålandsdelegationen lyft fram den möjligheten att delegationen 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. Ett sådant förfarande kan trots dess inofficiella natur i praktiken fungera som grund för kompenseringsåtgärderna till landskapet.

Grundlagsutskottet understryker att bortfallet av skattegottgörelsen inte utgör en verkning som hör till de normala variationerna i rikets skattepolitik och att de ekonomiska

relationerna mellan landskapet och riket ska ordnas genom reglering i självstyrelselagen för Åland. Det ovan beskrivna arrangemanget kan sålunda endast under viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt."

När regeringspropositionen (RP 71/2017 rd) bereddes var utgångspunkten att det i enlighet med skrivningen i bilagan till regeringsprogrammet, till vilken det också hänvisas i propositionen (RP 71/2017 rd, s. 5), i början av 2018 skulle lämnas en proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland, där också de ändringsbehov som landskapsvårdreformen medför och Ålands skattegottgörelse skulle ha behandlats. Därmed var avsikten att propositionen om självstyrelselagen skulle ha behandlats samtidigt med landskaps- och vårdreformen i riksdagen.

I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 26/2017 rd) nämns inte uttryckligen kopplingen mellan det tekniska kompensationsarrangemanget och propositionen om självstyrelselag som då var under beredning. I utlåtandet betonades att "frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt." I utskottets förslag till beslut står att lagförslaget i proposition RP 71/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detta bör förmodligen betraktas i ljuset av förhållandena vid den tidpunkt när utlåtandet gavs, i vilka ingick en avsikt att under denna valperiod reformera självstyrelselagen, men att full säkerhet inte rådde om detta.

Senareläggningen av landskaps- och vårdreformen till ingången av 2021 innebär, som social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt utkast till betänkande, med tanke på det tekniska arrangemanget för skattegottgörelsen enligt självstyrelselagen att arrangemanget för övergångsperioden endast skulle ha gällt skatteåret 2021, om totalreformen av självstyrelselagen hade lämnats till riksdagen under denna valperiod och trätt i kraft den 1 januari 2022 som avsikten var. Ett sådant endast för ett skatteår avsett tekniskt kompensationsarrangemang för bortfallet av skattegottgörelse skulle enligt justitieministeriets uppfattning åtminstone ha uppfyllt det av grundlagsutskottet ställda kriteriet på "viss, kort tid".

Trots att det föreslagna ikraftträdandet av landskaps- och vårdreformen sköts fram och tidsplanen för beredningen av reformen av självstyrelselagen ändrades, var det, av orsaker som föranleds av effekterna av det i landskaps- och vårdreformen föreslagna åländska landskapsavdraget på skattegottgörelsen, fortfarande justitieministeriets uppfattning att, för att korrigera bortfallet av skattegottgörelse, skulle propositionen om en totalreform av självstyrelselagen lämnas till riksdagen under denna valperiod och i god tid före dessa riksmöten hade för avsikt att besluta om landskaps- och vårdreformen. I månadsskiftet september-oktober 2018 konstaterades att det dock inte är möjligt att överlämna propositionen om reformen av självstyrelselagen för Åland.

Efter detta har avsikten varit att så fort som möjligt lämna en proposition om ändring av de bestämmelser i 7 kap. i självstyrelselagen som gäller landskapets ekonomi, utgående från vad som till denna del har överenskommits i fråga om totalreformen. Enligt förslaget skulle lagen träda i kraft den 1 januari 2021. På detta sätt behöver man inte

vara hänvisad till ett tekniskt kompensationsarrangemang för bortfallet av skattegottgörelse. Vid justitieministeriet har beredningen förts vidare från den utgångspunkten att det inte får uppstå konflikter mellan den gällande självstyrelselagen och landskaps- och vårdreformen eller att målsättningen åtminstone ska vara att minimera dem.

I fråga om statsrådets interna arbetsfördelning 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 kräver en proposition om ändring av självstyrelselagen som lämnats till riksdagen Ålands lagtings bifall i enlighet med 69 § i självstyrelselagen.

Propositionen i fråga kommer i enlighet med den information som finns att tillgå för närvarande inte att lämnas till riksdagen. Justitieministeriet har vid behov beredskap att utan dröjsmål föra ett utkast till regeringens proposition om en delreform av självstyrelselagen till statsrådets allmänna sammanträde.

Behandlingsordningen för 125 a § i inkomstskattelagen

Enligt finansministeriets utlåtande av den 8 januari 2019 med föreslagna lösningsmodeller för bortfallet av skattegottgörelse som finns bilagd till grundlagsutskottets kallelse till hörande, torde det vara fråga om endera den tänkta tidpunkten för ikraftträdandet av en reform av självstyrelselagen för Åland, den 1 juni 2023, eller ikraftträdandet vid samma tidpunkt av en lag om ändring av 49 § om skattegottgörelsen i självstyrelselagen, om detta lagförslag inte behandlas i brådskande ordning under riksmötena 2019–2023. Dessa alternativ ser ut att begränsa tillämpandet av det s.k. tekniska kompensationsarrangemanget i fråga om skattegottgörelsen till endast ett skatteår. Delreformen av 7 kap. i självstyrelselagen nämns inte separat i utlåtandet.

Avsikten är alltså att under den kommande valperioden vidta lagstiftningsåtgärder när landskaps- och vårdreformen godkänts under denna valperiod. Detta väcker på principiell nivå frågan om huruvida inkomstskattelagens 125 a §, som med stöd av 6 § i grundlagen ansetts behövlig, kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning, om den proposition som gäller självstyrelselagen, i vilken åtminstone förslaget om ändring av 49 § om skattegottgörelse ingår, lämnas först under följande valperiod, den som inleds 2019?

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Landskapet Åland har en särställning i Finlands statsskick. Det har också ställts internationella garantier för landskapets självstyrelse (se RP 1/1998 rd, s. 177). Ålands särställning framgår speciellt av landskapets omfattande självstyrelse som befästs av internationella utfästelser, framför allt av den så kallade Ålandsöverenskommelsen från 1921 (GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).

Enligt grundlagens 75 § 1 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. Bestämmelsen kompletterar den allmänna bestämmelsen i grundlagens 120 § om självstyrelse (RP 1/1998 rd, s. 127).

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Formellt är självstyrelselagen inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 127/I och II). Grunden för att självstyrelselagen inte ska betraktas som en grundlag är att den ”innehåller rikligt med stadganden som inte i något avseende hör hemma i en grundlag statsförfattningsteoretiskt sett” (GrUB 15/1990 rd, s. 6). Av denna orsak föreslog grundlagsutskottet att den föreslagna formuleringen av 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland i regeringens proposition (RP 73/1990 rd) ändras så att meningen ”Denna lag gäller som grundlag.” stryks. I övrigt är 1 mom. till sitt sakinnehåll överensstämmande med 44 § 1 och 3 mom. i den tidigare självstyrelselagen från 1951 (670/1951) samt med 36 § i den första självstyrelselagen (1920).

Bestämmelsen om skattegottgörelse i självstyrelselagen kan klassificeras som mer än en teknisk bestämmelse, men inte i egentlig mening som en bestämmelse på grundlagsnivå. Det föreskrivs om skattegottgörelse på självstyrelselagsnivå som en del av de bestämmelser som gäller landskapets ekonomi. Bestämmelsen är av stor principiell betydelse för landskapet Åland. I förarbetena till självstyrelselagen (RP 73/1990 s. 58 och 92) konstateras det bl.a. att det har ansetts vara skäligt att landskapet ska få ett förhöjt anslag (skattegottgörelse), om skattenivån i landskapet överstiger ett angivet relationstal. Enligt motiveringarna kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning. Den utgör enligt förarbetena samtidigt ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Skattegottgörelse har betalats för varje år sedan den gällande självstyrelselagen trädde i kraft och den skattegottgörelse som betalades 2009–2018 för skatteåren 2007–2016 uppgick i genomsnitt till 13,5 miljoner euro per år.

Av den ordning som gäller för stiftande av grundlag följer att ett lagförslag med sådana konsekvenser att stiftandet av den föreslagna lagen innebär undantag från grundlagen, ska behandlas i enlighet med den grundlagsordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Självstyrelselagen jämställs med grundlagen på grund av den kvalificerade lagstiftningsordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen. Av formuleringen av 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 jämställas med bestämmelserna i grundlagen. Det kan nämnas att grundlagsutskottet nyligen i samband med ett annat ärende med förslag till ändring av självstyrelselagen och 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).

Med stöd av det som anförts ovan är det beklagligt att en proposition med förslag till ändring av självstyrelselagens bestämmelser om skattegottgörelse inte behandlas av riksdagen. Enligt finansministeriet är avsikten dock att föreskriva om saken under den kommande valperioden. Det föreslagna ikraftträdandet av landskaps- och vårdreformen har också skjutits framåt. Enligt finansministeriets bedömning av den 8 januari 2019 behöver bortfallet av skattegottgörelsen därför skötas genom ett tekniskt kompensationsarrangemang under den korta övergångstiden, dvs. 2023, när skattegottgörelsen för 2021 ska betalas. Enligt en formell bedömning kunde detta informella arrangemang ha varit i kraft i tre år (i den situation som avses i GrUU 26/2017 rd), men denna tidsfrist har på grund av att ikraftträdandet av landskaps- och vårdreformen flyttats förkortats till ett skatteår. Den nuvarande situationen avviker därmed inte avsevärt från de omständigheter som var rådande i juni 2017 när grundlagsutskottet senast uttalade sig om den föreslagna 125 a § i inkomstskattelagen och konstaterade att paragrafen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. I grundlagsutskottets utlåtande krävs inte uttryckligen att en proposition om självstyrelselagen åtminstone ska ha lämnats till riksdagen när beslutet om landskaps- och vårdreformen fattas.

Det bör beaktas att den ekonomiska konsekvens som det föreslagna åländska landskapsavdraget har för skattegottgörelsen till sitt allvar inte kan jämföras med en situation där man genom en rikslag skulle ingripa i ett ärende som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet, dvs. i den egentliga kärnan i landskapets självstyrelse. Detta hade varit fallet om inte 125 a § i inkomstskattelagen hade föreslagits. Konsekvenserna av det föreslagna åländska landskapsavdraget för skattegottgörelsen är inte heller oåterkalleliga, eftersom det i enlighet med grundlagsutskottets tidigare utlåtande är möjligt att sköta bortfallet av skattegottgörelsen genom specialarrangemang för en viss, kort tid. En sådan övergångsperiod med tekniska kompensationsarrangemang har ursprungligen föreslagits i regeringens proposition av orsaker som hänför sig till den kvalificerade lagstiftningsordningen för självstyrelselagen.

De sistnämnda aspekterna kan därmed tala för att den situation som uppstått avgörs i enlighet med ställningstagandet i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd. Om man stannar för denna lösning behöver i social- och hälsovårdsutskottets utlåtande föras in grundlagsutskottets tidigare föreslagna uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland.

De frågeställningar som framförs ovan försvinner om den delreform som beretts om 7 kap. i självstyrelselagen lämnas till riksdagen ännu under denna valperiod.