LANDSHÖVDINGEN
PÅ ÅLAND

24.3.2017 1 17 L10

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

Ärende:

RP 15/2017 rd ("Sote"-reformen)

Skriftligt utlåtande/landshövding Peter Lindbäck

1.
Ålands statsrättsliga ställning; en introduktion.

"Ändring, upphävande, förklaring eller avvikelse från Ålands grundförfattningar (= självstyrelselagen och jordförvärvslagen) förutsätter, förutom grundlagsordning även bifall av Ålands lagting (SjL 69 och JfL 14 §)"

"Ålands grundförfattningar är hierarkiskt likvärdiga med grundlagen men eftersom stadgandena i dem är särnormer (lex specialis) kommer de i alla de fall, då syftet med grundförfattningen är att grundlagen skall åsidosättas eller avvikelse från den göras, att åsidosätta rikets grundlag – oberoende av om det är fråga om egentliga behörighetsbestämmelser i grundlagen eller grundrättighetsbestämmelser som begränsar behörigheten."

(Citat ur professor Antero Jyränkis utredning "Om Ålands statsrättsliga ställning"; se Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 1/2000).

Självstyrelselagen för Åland är således författningshierarkiskt på grundlagsnivå, men innehar dessutom status av "lex specialis" i förhållande till grundlagen.

Postadress
PB 58
22101 MARIEHAMN

Besöksadress
Torggatan 16 B
22100 MARIEHAMN

Telefon
växel
+358-18-635 270

Telefax
+358-18-635 268

e-post
info @ambetsverket.fi
registratur@ambetsverket.fi
www.ambetsverket.ax

2.
Självstyrelselagens bestämmelser om landskapets ekonomi.

Bestämmelserna om landskapets ekonomi ingår i självstyrelselagens 7 kapitel.

Enligt 7 kap. 45 § 1 mom. tillförs landskapet årligen, för att täcka utgifterna för självstyrelsen, av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (avräkningsbeloppet, som i dagligt tal benämns "klumpsumma").

Enligt 7 kap. 46 § beräknas avräkningsbeloppet (klumpsumman) så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden).

Enligt 7 kap. 47 § 1 mom. är avräkningsgrunden 0,45 %.

I 7 kap. 47 § 2-4 moment redogörs för de fall då avräkningsgrunden borde höjas respektive sänkas. Detta har aldrig hänt sedan den nuvarande självstyrelselagen och därmed det redovisade systemet med ett årligt avräkningsbelopp togs i bruk 1.1.1993.

I 7 kap. 47 § 5 moment ingår sedan det i sammanhanget synnerligen viktiga stadgandet som föreskriver att om ändring av avräkningsgrunden (procentsatsen) skall stadgas genom rikslag med – Obs! – lagtingets bifall.

Till denna del är det således ostridigt att en ändring av avräkningsgrunden, som i den aktuella "Sote"-propositionen förslås ändrad från 0,45 % till 0,34 %, inte kan avgöras av riksdagens ensam, utan en sådan ändring kräver även ett bifall av Ålands lagting för att bli gällande.

Enligt 8 kap. 56 § 3 mom. 1 punkt i självstyrelselagen är det Ålandsdelegationen som verkställer den avräkning som avses i 45 §. (Landshövdingen på Åland fungerar som ordförande för Ålandsdelegationen).

Inför år 2017 har statens inkomster med undantag för nya lån, enligt de uppgifter Ålandsdelegationen hade tillgång till i september 2016, beräknats till ett belopp om ca 49.749 miljoner euro, varvid självstyrelsen tillkommande avräkningsbelopp av Ålandsdelegationen har beräknats, med tillämpning av gällande avräkningsgrund om 0,45 %, att uppgå till ca 223,9 miljoner euro.

För det fall att statsmakten, som en del av "Sote"-reformen, ökar statens inkomster med ca 12,6 miljarder euro i form av främst höjd inkomstskatt, så skulle avräkningsbeloppet, om avräkningsgrunden fortsatt skulle vara 0,45 %, att bli ca 280,2 miljoner euro; med andra ord en förhöjning med ca 56,3 miljoner euro.

I ett inskränkt perspektiv skulle en sänkning av avräkningsgrunden till 0,36 % ge ett utfall om ca 224 miljoner euro, eller således samma belopp som för närvarande enligt en avräkningsrund om 0,45 %, men eftersom reformpaketet skulle komma att åsamka självstyrelsen bland annat en utebliven skattegottgörelse (se nedan), men också andra såväl ekonomiska som andra negativa konsekvenser, bland annat svårigheterna med att skapa mekanismer för att trygga det åländska skatteavdragets rätta nivå över tid, så

kan inte den framtida avräkningsgrundens storlek överenskommas om enbart på juridiska och/eller matematiska grunder, utan detta kräver framförallt en politisk överenskommelse mellan statsmakten och självstyrelsen.

3.
"Sote"-reformens inverkan på skattegottgörelsen.

I 7 kap. 49 § i självstyrelselagen stadgas att om den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överstiger 0,5 % av motsvarande skatt i riket, så skall landskapet erhålla det överstigande beloppet som skattegottgörelse ("flitpeng").

Sedan gällande självstyrelselag och det nämnda systemet med skattegottgörelse togs i bruk 1.1.1993 har landskapet tack vare sin starka "skattekraft" jämfört med övriga landet varje år gjort att självstyrelsen har erhållit en skattegottgörelse, i intervallet 3-35 miljoner euro, varvid medeltalet under åren 1993-2015 har varit ca 15,9 miljoner euro. (Skattegottgörelsen för år 2016 fastställs vid årsskiftet 2017-18).

För år 2015 erhöll självstyrelsen ca 24 miljoner euro i skattegottgörelse. Nämnda år var hela rikets så kallade direkta skatter ca 11,5 miljarder euro och de i landskapet debiterade direkta skatterna ca 81 miljoner. Då hela rikets direkta skatter i och med "Sote"-reformen kommer att öka med ca 11,5 miljarder euro, varav 0,5 miljarder euro i samfundsskatt, och då de förhöjda skatterna till ingen del skall debiteras på Åland, blir den direkta konsekvensen att skattegottgörelsesystemet kommer att "kollapsa".

Även för det fall att de på Åland 2015 debiterade direkta skatterna om ca 81 miljoner euro skulle öka med utopiska 40 miljoner euro till 120 miljoner euro, så skulle ingen skattegottgörelse utgå.

Med andra ord kommer "Sote"-reformen i sin föreslagna utformning att helt "eliminera" systemet med den i självstyrelselagen reglerade skattegottgörelsen, vilket i sig medför en minskad överföring av statsmedel till självstyrelsen, i storleksordningen 16 miljoner euro per år.

4.
"Sote"-reformens lagstadgade sänkning av kommunalskatten i riket.

Enligt reformförslaget skall kommunalskatten via lagstiftning sänkas med 12,47 procentenheter, åtminstone under det första året.

Enligt självstyrelsegens fördelning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i landskapet Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunerna tillkommande skatter (18 § 5 punkt). Därmed blir den i riket genom lag reglerade sänkningen av kommunalskatten **inte** gällande på Åland.

Även om det nu aktuella reformpaketet inte siktar på en modell enligt vilken den höjda statsskatten även skulle uppbäras på Åland kan det ändå vara skäl att framhålla att ett sådant alternativ skulle strida mot grundlagens krav om likabehandling.

Eftersom reformpaketet eftersträvar en balansering mellan höjd statsskatt å ena sidan och sänkt kommunalskatt å andra sidan, och då detta genomdrivs genom lag, kan inte statsmakten, vad gäller Åland, höja statsbeskattningen på samma sätt som i övriga landet, eftersom statsmakten inte beträffande Åland kan sänka kommunalskatten på samma sätt som i riket. En sådan teoretisk modell skulle därför strida mot grundlagens bestämmelse om kravet på likabehandling, eftersom en på Åland bosatt skattebetalare då skulle påföras en sammantagen skatt som skulle vara 12,47 procentenheter högre än för en inkomstmässigt jämförbar skattebetalare i riket.

5.
Sammanfattning.

a) Den så kallade avräkningsgrunden, som för närvarande är 0,45 %, kan inte ändras/sänkas genom rikslag, såvida inte Ålands lagting ger sitt bifall till en sådan ändring/sänkning.

b) Den föreslagna "Sote"-reformen kommer att tillintetgöra en viktig mekanism inom det ekonomiska systemet mellan landskapet och riket.

   Skattegottgörelsen, som i praktiken kommer att nullifieras, får direkta negativa ekonomiska konsekvenser i storleksordningen ca 16 miljoner euro i medeltal per år för självstyrelsen.

   Men samtidigt kan man fråga sig om det är korrekt att den ena parten i det åländska självstyrelsesystemet – i detta fall riket – på föreslaget sätt genomför en riksreform som samtidigt får som konsekvens att det ömsesidigt överenskomna mekanismerna för landskapets ekonomiska system urholkas.

c) När det gäller den framtida avräkningsgrundens storlek är det mera en politisk än en juridisk-matematisk fråga, med andra ord är det främst en fråga som bör lösas via politiska samtal på axeln mellan statsmakten och självstyrelseorganen.

d) När det sedan gäller säkerställandet av den rätta dimensioneringen av det åländska avdraget i statsbeskattningen – att till denna del uppnå såväl rättvisa som säkra mekanismer – så kräver detta en synnerlig juridisk-matematisk kompetens för att de detaljerade reglerna och systemen för uträkningssättet skall vara tillförlitliga även under kommande år.

6.
Möjliga "temporära" lösningar.

a) Reformpaketets lagrum om att avräkningsgrunden skall vara 0,34 % måste ändras så att nämnda reglering stryks och att det istället intas en skrivning som ålägger regeringen att tillsammans med de åländska självstyrelseorganen förhandla fram ett gemensamt förslag till avräkningsgrundens framtida procentuella storlek, och att regeringen därefter skall förelägga riksdagen ett kompletterande förslag till denna del.

b) Reformpaketets bestämmelser om det så kallade Ålandsavdraget visavi den förhöjda statsskatten bör kompletteras, antingen med skrivningar i lagtexten eller i berörda detaljmotiveringar, vilka föreskriver att regeringen och Ålands landskapsregering gemensamt skall utarbeta regler och system för hur detta avdrag skall dimensioneras från år till år för att korrekt motsvara den högre statsbeskattning som hänför sig till "Sote"-reformens statliga finansiering, och vilken finansiering sannolikt kommer att variera från år till år.



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

ANTERO JYRÄNKI:

AHVENANMAAN VALTIO-OIKEUDELLISESTA ASEMASTA

OM ÅLANDS STATSRÄTTSLIGA STÄLLNING

OIKEUSMINISTERIÖ/JUSTITIEMINISTERIET
Lainvalmisteluosaston julkaisu / Lagberedningsavdelningens publikation
1/2000

11 Svar på frågorna i uppdraget

Beträffande motiveringen till svaren hänvisar jag till det som anförs i kapitlen 3–10.

1. Ändring, upphävande, förklaring eller avvikelse från Ålands grundförfattningar (= självstyrelselagen och jordförvärvslagen) förutsätter, förutom grundlagsordning även bifall av Ålands lagting (SjL 69 § och JfL 14 §).

När självstyrelselagen för Åland delar lagstiftningskompetensen beträffande landskapet förbehålls å andra sidan dock riket behörighet bl.a. i frågor som gäller stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlagen (27 § 1 p.).

Behörighetsgränsen för grundlagsstiftaren, som agerar med eller utan Ålands lagtings bifall (SjL 69 § och JfL 14 § jämförda med 27 § 1 p.) skall förstås på följande sätt.

Ålands grundförfattningar är hierarkiskt likvärdiga med grundlagen men eftersom stadgandena i dem är särnormer (*lex specialis*), kommer de i alla de fall, då syftet med grundförfattningen är att grundlagen skall åsidosättas eller avvikelse från den göras, att åsidosätta rikets grundlag – oberoende av om det är fråga om egentliga behörighetsbestämmelser i grundlagen eller grundrättighetsbestämmelser som begränsar behörigheten (ang. exempel på detta, se s. 35–36).

Grundförfattningarnas åsidosättande effekt är dock inte absolut. Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet erbjuder ett gott exempel på detta. Syftet med behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen är att bestämma i vilka frågor landskapets organ utövar behörighet och i vilka fall rikets organ gör det, men däremot inte att helt utesluta effekten av *grundlagens grundrättighetsbestämmelser* vare sig landskapets eller rikets utövning av deras behörighet. Också i självstyrelsesystemet kan utövningen av landskapets självständiga lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet begränsas med grundrättigheter som ingår i rikets grundlag och därmed jämförbara stadganden till de delar särbestämmelserna av grundrättighetsnatur i Ålands grundförfattning inte reglerar eller begränsar denna utövning.