Justitieministeriet ÖVERSÄTTNING

Janina Groop-Bondestam, lagstiftningsråd

**UTLÅTANDE 18.11.2019**
Hörande av sakkunniga i grundlagsutskottet tisdagen den
19 november 2019 kl. 10.45

*Till riksdagens grundlagsutskott*

## VILANDE FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING AV SJÄLVSTYRELSELAGEN FÖR ÅLAND (VLF 2/2019 rd - RP 320/2018 rd)

### Behandlingsordningen för förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*, kan självstyrelselagen ändras endast genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. I riksdagen ska beslutet fattas i den ordning som föreskrivs om ändring av grundlagen. Lagtinget ska fatta beslut med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna som stöd.

I 73 § i grundlagen föreskrivs det om lagstiftningsordningen för grundlagen. Riksdagen godkände den 20 februari 2019 på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen att lagförslaget lämnas vilande till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval (RSv 259/2018 rd – RP 320/2018 rd). I enlighet med detta ska det lagförslag som lämnats vilande, sedan utskottet har lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I enlighet med vad som anförts ovan förutsätter stadfästandet och ikraftträdandet av lagen om ändring av självstyrelselagen också Ålands lagtings samtycke till lagförslaget. Republikens president har den 22 februari 2019 beslutat sända en framställning om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (HE 320/2018 vp) för att behandlas av Ålands lagting. Riksdagens ovan nämnda svar på regeringens proposition inkom den 28 februari 2019 till statsrådet.

På Åland hölls lagtingsval den 20 oktober 2019. Lagtinget har med ett den 31 oktober 2019 daterat protokollsutdrag meddelat justitieministeriet, att behandlingen av presidentframställningen inte har kunnat slutföras före utgången av arbetsåret 2018-2019. Enligt 42 § i lagtingsordningen har framställningen därmed förfallit på grund av lagtingsvalet.

På grund av förfarandet i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen har Republikens president den 8 november 2019 beslutat att sända riksdagens ovan nämnda svar för behandling av lagtinget, så att saken ånyo blir anhängig efter det lagtingsval som hölls i oktober.[1]

**Behovet av att ändra 7 kap. med ekonomibestämmelser i självstyrelselagen**

I det vilande lagförslaget om ändring av självstyrelselagen (VLF 2/2019 rd-RP 320/2018 vp) föreslås det att lagens bestämmelser i kapitel 7 om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak förnyas. Förslaget bygger på den överenskommelse för den föreslagna regleringen om landskapet Ålands ekonomi som under statsminister Sipiläs regeringsperiod nåddes vid beredningen av totalrevisonen av en ny Ålands självstyrelselag. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021.

Det ekonomiska systemet för finansiering av självstyrelsens utgifter bygger på det nuvarande avräkningssystemet, men det görs flexiblare. Enligt den behörighetsfördelning som föreskrivs mellan landskapet och riket i självstyrelselagen, hör statsbeskattningen på Åland till rikets lagstiftningsbehörighet, dvs. till riksdagens befogenheter, medan bland annat kommunalbeskattningen utgör ett behörighetsområde som hör till landskapets behörighet, dvs. till Ålands lagting. De statsskatter som uppbärs på Åland tas in i statsbokslutet. Det föreslås i propositionen att till landskapet Åland för finansiering av utgifter som hänför sig till självstyrelsen återförs statsmedel genom ett avräkningssystem som påminner om det nuvarande, men som ska kunna ändras smidigare.

Det föreslagna ekonomiska systemet avviker från det nuvarande till följande delar:

1. Vid beräkningen av avräkningsbeloppet enligt 46 § i lagförslaget beaktas hälften av förändringen i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningstal. Förändringen kan vara antingen positiv eller negativ för Åland. Förändringarna sker relativt långsamt. Sedan år 1991 har Ålands befolkningstal i förhållande till hela Finlands befolkningstal emellertid ökat. Lagändringens inverkan på det årliga avräkningsbeloppet beräknas vara ungefär 0,5-1 miljon euro. Denna lagändring kan dock ha stor ekonomisk inverkan på längre sikt.

2. Eftersom den förra regeringens social- och hälsovårdsreform föll, förverkligas inte exakt den årliga ökning av landskapet

[1] I närhistorien har det funnits fall då Republikens president har beslutat att ånyo sända ett lagförslag om ändring av självstyrelselagen för behandling till lagtinget. Republikens president beslöt den 5 juni 2002 sända RP 18/2002 rd för att behandlas av lagtinget. Republikens president beslöt den 11 april 2003 sända riksdagens svar (RSv 246/2002-RP 18/2002 rd) för behandling till Ålands lagting. I det fallet hade riksdagens grundlagsutskott gjort ändringsförslag till lagförslaget (GrUB 7/2002 rd-RP 18/2002 rd), som således inte hade ingått i den regeringsproposition som presidenten tidigare beslutat översända för behandling av lagtinget. Riksdagen hade den 7 november 2003 behandlat saken slutligt och godkänt den vilande lagen. Lagtingets dåvarande talman hade emellertid före detta meddelat republikens president, att behandlingen av presidentframställningen inte kunnat slutföras före lagtingsvalet samma år i oktober. Enligt den dåvarande lagtingsordningen hade framställningen således förfallit. Republikens president beslöt den 21 november 2003 sända riksdagens skrivelse (RSk 26/2003 rd-VLF 1/2003 rd) för att behandlas av lagtinget.

Ålands grundfinansiering som bedömts följa enligt lagförslaget.[2] De lagändringar som föreslås i regeringens proposition bedöms i fråga om sina ekonomiska effekter enligt vedertagna beräkningssätt nu ha förändrats på det sätt som framgår av finansministeriets utlåtande till grundlagsutskottet.

3. Den i 49 § 1 mom. föreslagna skatteavräkningen ersätter den nuvarande skattegottgörelsen. Skatteavräkningen innebär att till landskapet Åland årligen av statsmedel återförs de på Åland debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatternas och källskattens som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskattens, tonnageskattens samt därtill den på Åland betalda lotteriskattens belopp.

4. På skatteavräkningen och lotteriskatten ska till skillnad från nuläget betalas förskott. Detta innebär att Ålands likviditet förbättras när landskapet på årsnivå får ca 30 miljoner euro i månatliga förskott. I det nuvarande systemet betalas skattegottgörelsen ungefär två år efter utgången av skatteåret, och lotteriskatten återförs ungefär ett år efter att den betalats. I det nuvarande systemet finns det inga bestämmelser om återföringen av intäkterna av lotteriskatten i lag, utan återföringen grundar sig på riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till lotteriskattelag (RP 15/1992 rd–RSv 54/1992 rd). Sedan 1992 har det i statsbudgeten ingått ett anslag för återföring av intäkterna av lotteriskatten till landskapet Åland. Enligt propositionen ska den lotteriskatt som betalats på Åland återföras i form av skatteavräkning (49 §).

5. I det föreslagna 49 § 2 mom. i självstyrelselagen föreskrivs det att om utfallet av den i 1 mom. avsedda samfundsskattens och kapitalinkomstens sammanlagda belopp, med mer än 10 procent, understiger det respektive belopp som landskapet Åland skulle ha fått på basis av avräkningen, tillkommer mellanskillnaden landskapet. Den föreslagna bestämmelsen refererar till en situation där nivån på samfundsskatteintäkten och kapitalinkomstskatteintäkten fluktuerar kraftigt och det inte kan anses motiverat att landskapet ensamt står för hela den tillhörande finansiella risken. Utlösningsmekanismen på 10 procent för bestämmelsen syftar till att fungera som en form av självrisk i systemet.

6. Behovet av att ändra avräkningsgrunden ska enligt 48 § 2 mom. i lagförslaget utvärderas med högst tre års intervall av finansministeriet och Ålands landskapsregering.

[2] Jfr. RP 320/2018 rd, s. 7-8 och 10-11.

Lagen om ändring av självstyrelselagen avses träda i kraft den 1 januari 2021.

**Slutsatser**

Till givandet av regeringens proposition anslöts sig vid den föregående regeringsperioden statsrådets uttalande om sakens rättsliga koppling också till godkännandet av landskaps- och sotereformen.

Grundlagsutskottet såg i sitt betänkande (GrUB 12/2018 rd) om lagförslaget det som uppenbart att statsrådets uttalande var en ståndpunkt av politisk natur. Enligt utskottet kan uttalandet uppfattas som så att ändringen av självstyrelselagen bara ska ses som en biprodukt av ett behov av att stifta en vanlig lag (jfr GrUU 4/2018 rd, s. 4). Detta är enligt utskottet inte lämpligt. I fråga om grundlagen har utskottet påpekat att man inte får sätta igång med ändringsprojekt utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, GrUB 5/2005 rd, s. 2). Detsamma är enligt utskottet relevant även när det gäller ändringar i principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen för Åland. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna lagstiftningsordningen var motiverad. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna lagförslaget i proposition RP 320/2018 rd utan ändringar. Grundlagsutskottet ansåg att det är viktigt att totalrevisionen av självstyrelselagen förverkligas. Utskottet föreslog därför för riksdagen ett uttalande, enligt vilket riksdagen skulle förutsätta att regeringen snarast vidtar åtgärder för att genomföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland.

Eftersom den förra regeringens social- och hälsovårdsreform föll, förverkligas som ovan sagts inte exakt den årliga ökning enligt RP 320/2018 rd av landskapet Ålands grundfinansiering som bedömts följa enligt lagförslaget. Ålands landskapsregering har hänvisat till de vägande skäl som framgår av 3 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen till det vilande lagförslaget och ansett att regeringen omgående för att tillförsäkra ökningen av grundfinansieringen på det sätt som framgår av regeringens proposition och 47 § 5 mom. i självstyrelselagen ge en annan proposition med förslag till lag om höjning av avräkningsgrunden från 0,45 procent.

Justitiekanslern i statsrådet har i ett utlåtande till finansministeriet angett att en proposition om ändring av avräkningsgrunden, som grundar sig på ikraftträdelsebestämmelsen i det vilande lagförslaget, kan som en följd av att sote föll, ges först när självstyrelselagens ändringslag är godkänt, stadfäst och har förordnats att träda i kraft. I sitt utlåtande har justitiekanslern inte tagit ställning till det, ska en i en proposition föreslagen ändring av avräkningsgrunden möjliggöra tilläggsfinansiering för landskapet i samma utsträckning som det har beskrivits i de ekonomiska konsekvenserna för RP 320/2018 rd. Av utlåtandet framgår det dock inte hinder för den avräkningsgrund som föreslogs i det propositionsutkast som var föremål för utlåtande. .

Justitieministeriet har även på basen av justitiekanslerns utlåtande bedömt förändringen i förhållandena till följd av att sote föll på förutsättningarna att godkänna det vilande lagförslaget enligt följande.

Det att sote föll har inte effekter på det vilande lagförslaget annat än i fråga om den ökning av landskapets grundfinansiering som bedömdes i regeringens proposition. Den tilläggsfinansiering som överenskoms om under beredningen av regeringens proposition och som minskade med cirka 7,5 miljoner euro på 2021 års nivå till följd av att sote föll, försvagar inte självstyrelsens nuvarande grundlösningar. Lagförslaget med bestämmelser om ett nytt ekonomiskt system är i förhållande till det nuvarande systemet ägnat att enligt vad som sagt ovan, göra detta mera flexibelt. Att en del av den överenskomna ökningen av grundfinansieringen har fallit bort, påverkar inte nivån för självstyrelsens nuvarande grundfinansiering, utan denna behålls på nuvarande nivå (medelvärde för åren 2007-2016 222,9 miljoner euro och åren 2017-2019 uppskattat till ett medelvärde om 270 miljoner euro i vilket också ingår återbäringen av lotteriskatten) med en beräknad ökning om 6,5 miljoner euro på 2021 års nivå.

Det hör till grundlagsutskottet prövningsrätt att bedöma om en delvis nedgång i den ökning av grundfinansieringen som bedömdes utfalla enligt regeringspropositionen, påverkar möjligheterna att godkänna det vilande lagförslaget. Denna nedgång följer endast av att sote föll och den har inte effekter på det föreslagna ekonomisystemets övriga grundlösningar. Man ska ändå förhålla sig allvarligt till grundlagsutskottets i ovan nämnda utlåtande framförda synpunkt om ett långsiktigt förhållningssätt till grundlösningarna för självstyrelsen.

En ny överenskommelse med landskapets myndigheter om tilläggsfinansiering är också ägnad att säkra lagtingets samtycke till det vilande lagförslaget samt att öka landskapets förtroende för statens långsiktiga verksamhet till förmån för utveckling av självstyrelsen. Av den orsaken är det regeringens avsikt att ge en regeringsproposition med förslag till höjning av avräkningsgrunden till 0,47 procent, när det vilande lagförslaget är godkänt, stadfäst och förordnat att träda i kraft. Med en sådan regeringsproposition skulle man återställa det bortfall i ökad grundfinansiering som orsakades av att sote föll. Dessutom ska också effekterna på det årliga avräkningsbeloppet av den sote som följer av regeringsprogrammet, beaktas.

Av nämnda orsaker finns det enligt justitieministeriet grunder för att godkänna det vilande lagförslaget.

Den mest optimala situationen med tanke på godkännandet av lagen vore, om lagtinget har gett sitt samtycke till den presidentframställning som gäller det vilande lagförslaget och att man kunde informera grundlagsutskottet om detta vid hörandet. I närhistorien finns det emellertid exempel på att grundlagsutskottet inte haft uppgifter om lagtingets slutliga förhållningssätt till självstyrelselagens ändringslag, när det gett sitt betänkande över regeringens proposition eller det vilande lagförslaget, och inte heller riksdagens plenum, när detta med stöd av 73 § 1 mom. i grundlagen före riksdagsvalet eller efter detta har godkänt ändringslagförslaget.[3]

[3] Utlåtandets fotnot 1, s. 2.

Ur det godkännandearrangemang för självstyrelselagen som föreskrivs i 75 § 1 mom. i grundlagen och 69 § i självstyrelselagen kan utläsas att fråga är om två lagstiftande parters enskilda beslutsfattande, som alltid förutsätter såväl riksdagens som lagtingets medverkan för att självstyrelselagen ska kunna ändras. Av den orsaken får man ett konstitutionellt problem, om lagtingets samtycke till ändringslagen inte finns tillgängligt senast vid den stadfästelse av lagen som utövas av Republikens president.[4] Det är skäl att undvika en dylik situation.

[4] Enligt 77 § 1 mom. i grundlagen ska stadfästelsen ske inom tre månader från det lagen tillställts presidenten för stadfästelse. Enligt 77 § 2 mom. i grundlagen, om presidenten inte stadfäster lagen, återgår den till riksdagen för behandling. Om riksdagen godkänner lagen på nytt med oförändrat sakinnehåll, träder lagen i kraft utan stadfästelse. Lagen skall anses ha förfallit, om riksdagen inte godkänner den på nytt. Om behandling av en lag som inte har stadfästs, föreskrivs i 78 § i grundlagen. Enligt förarbetena till 77 § (RP 1/1998 rd, s. 129): ”Ifall riksdagen enligt 78 § har godkänt lagen på nytt, utan att ändra dess sakinnehåll, träder lagen i kraft utan stadfästelse. Enligt 79 § 2 mom. är presidenten i så fall skyldig att underteckna lagen. Lagen ska också kontrasigneras av föredragande ministern”

Enligt 69 § i självstyrelselagen förutsätter lagens ikraftträdelse alltid lagtingets samtycke. Av denna orsak och med beaktande av självstyrelselagens lagstiftningsordning, skulle Republikens president och den föredragande ministern i en situation enligt 79 § 2 mom. i grundlagen sannolikt sakna tillräckliga befogenheter att under teckna självstyrelselagens ändringslag, om lagtinget inte intill detta fortsättningsvis gett sitt samtycke till denna.