JUSTITIEMINISTERIETS OCH FINANSMINISTERIETS GEMENSAMMA SAKKUNNIGYTTRANDE 27.11.2019

Lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam samt budgetråd Petri Syrjänen och konsultativ tjänsteman Filip Kjellberg

Tidsfrist: onsdag 27.11.2019 kl. 14.00

Till riksdagens grundlagsutskott

Vilande förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (VLF 2/2019 rd – RP 320/2018 rd)

Vid utfrågningen av sakkunniga om ett förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland (VLF 2/2019 rd) framgick det bland annat att finansministeriet, som ansvarar för ärendet, har beredskap att efter det att det vilande lagförslaget har godkänts och fastställts lägga fram en regeringsproposition med förslag till lag om temporär ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland så att den avräkningsgrund som avses i 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland är 0,47 procent vid avräkningar som verkställs 2021–2023.

Grundlagsutskottet har begärt ett gemensamt skriftligt utlåtande av justitieministeriet och finansministeriet om en temporär ändring av avräkningsgrunden. Det begärs att ändringens tidsbundenhet granskas juridiskt och med tanke på självstyrelselagens karaktär. Dessutom ombeds en bedömning av möjligheten att föreskriva om ändringen på något annat sätt än för viss tid.

Enligt 34 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*, föredras ärenden som gäller självstyrelsen för statsrådet från justitieministeriet. Ärenden som gäller landskapets ekonomi föredras dock från finansministeriet. Bestämmelser om landskapets ekonomi finns i 7 kap. i självstyrelselagen. I det vilande lagförslaget (VLF 2/2019 rd – RP 320/2018 rd) föreslås det att ekonomibestämmelserna i självstyrelselagen ska ersättas med ett nytt kapitel. Justitieministeriet har haft beredningsansvaret för lagförslaget. Med anledning av ärenden som gäller landskapets ekonomi begärdes föredragningstillstånd av finansministeriet. Beredningen av lagen om ändring av avräkningsgrunden är en fråga som gäller landskapets ekonomi. Därför hör den till finansministeriets förvaltningsområde.

På begäran framför justitieministeriet och finansministeriet följande yttrande:

Brev till Ålands landskapsregering

Till Ålands landskapsregering sändes 19.11.2019 ett brev undertecknat av justitieminister Henriksson och finansminister Lintilä (i bilagan). I brevet ingår ett lösningsförslag på grund av att den uppskattade ökningen av grundfinansieringen till landskapet Åland enligt det vilande lagförslaget inte realiseras fullt ut efter att den vårdreform som planerades under den föregående regeringsperioden inte blev av och Ålands lagting inte annars kan ge sitt samtycke till det vilande lagförslaget: ”*I*

regeringsprogrammet förbinder sig regeringen till att utveckla och värna om Ålands självstyrelse i gott samarbete med Åland samt till att fortsätta arbetet med reformen av Ålands självstyrelselag. Regeringen förbinder sig till att höja landskapets grundfinansiering med 10 miljoner euro. För att uppfylla detta utfäster regeringen ett löfte att, efter att det vilande lagförslaget godkänts och stadfästs, föra en regeringsproposition vidare till riksdagen, innehållande en ändring av avräkningsgrunden i det vilande lagförslaget från 0,45 procent till 0,47 procent. Detta förutsätter emellertid att landskapet för sin del godkänner det i riksdagen vilande lagförslaget. När social- och hälsovårdsreformen träder ikraft kommer landskapets finansiering att justeras i förhållande till hur social- och hälsovårdsfinansieringen justeras."

Juridisk granskning av ändringens tidsbundenhet och möjlighet att föreskriva om ändringen på något annat sätt än för viss tid

Bestämmelser om avräkningsgrundens storlek och de allmänna förutsättningarna för ändring av den finns i självstyrelselagen, som omfattas av den särskilda kvalificerade lagstiftningsordning som anges i 69 § i självstyrelselagen och som det för närvarande hänvisas till i 75 § och 120 § i grundlagen. Dessutom kräver ändringen av självstyrelselagen överensstämmande beslut av riksdagen och Ålands lagting. Enligt 47 § 5 mom. i självstyrelselagen föreskrivs det om ändring av avräkningsgrunden i rikslag med lagtingets bifall. Denna lag föreskrivs som ett undantag från ändringar av självstyrelselagen i vanlig lagstiftningsordning. Motsvarande förfarande föreslås i 48 § 1 mom. i det vilande lagförslaget.

Enligt 3 mom. i övergångsbestämmelsen i det vilande lagförslaget ska avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt de bestämmelser i 47 § 2—4 mom. som gällde vid denna lags ikraftträdande eller om det annars finns vägande skäl för ändring innan lagen har trätt ikraft. På ändring av avräkningsgrunden tillämpas då de bestämmelser i 47 § 5 mom. som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Med stöd av ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget kan det föreskrivas om ändring av avräkningsgrunden efter det att det vilande lagförslaget har blivit godkänt samt stadfästs och förordnats träda i kraft.

I regeringens proposition med förslag till självstyrelselag (RP 73/1990 rd s. 90) konstateras att "en ändring av avräkningsgrunden är antingen definitiv eller avser endast vissa av Ålandsdelegationen fastställda år". Att ändra avräkningsgrunden endast för vissa år är således förenligt med självstyrelselagen. Ålandsdelegationens roll som nämns i regeringspropositionen förblir oklar eftersom det inte finns några bestämmelser om Ålandsdelegationens uppgifter i fråga om ändring av avräkningsgrunden i den gällande lagen. I 48 § i det vilande förslaget föreslås det däremot att Ålandsdelegationen ska sköta uppgifter i anslutning till ändringen av avräkningsgrunden.

Med hänvisning till vad som anförts ovan finns det i allmänhet inte några juridiska hinder för att stifta en lag där det föreskrivs om avräkningsgrundens storlek till

exempel för en tid av tre år[1]. Nu är det uttryckligen fråga om en lag där avräkningsgrunden skulle vara högre än vad som föreskrivs i den permanenta lagen. Den temporära lagen kan senare ändras.

Dessutom ber grundlagsutskottet om en bedömning av möjligheten att föreskriva om ändringen på något annat sätt än för viss tid. Riksdagen kan med stöd av sin lagstiftningsbehörighet stifta en permanent lag också när regeringen föreslår en temporär lag. För såväl temporär som permanent lag om ändring av avräkningsgrunden behövs också bifall av Ålands lagting.

Den temporära lagen om ändring av avräkningsgrunden i förhållande till självstyrelselagens karaktär

Självstyrelselagen är inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 127 och GrUB 12/2018 rd, s. 2). Självstyrelselagen är jämförbar med grundlagen också på grund av dess betydelse som grund för Ålands självstyrelse. De principer som gäller grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status lämpar sig också för självstyrelselagen (GrUB 12/2018 rd, s. 3–4).

Av detaljmotiveringen till övergångsbestämmelsen i det vilande lagförslaget (RP 320/2018 rd, s. 20–21) framgår följande: ”I 3 mom. föreslås att avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt 47 § 2—4 mom. i den lag som gällde vid denna lags ikraftträdande eller om det annars finns vägande skäl vilka uppstått därtill innan denna lag har trätt ikraft. *Bestämmelsen om vägande skäl är avsedd att bli tillämplig i en situation där den till följd av landskaps- och vårdreformen uppskattade ökningen av mervärdesskatteintäkten i statsbudgeten på cirka 1,6 miljarder euro inte skulle realiseras eller om väsentliga avvikelser skett som påverkar avräkningsbeloppet och som inte beror på konjunkturläget. Bestämmelsen avser även och i vidare bemärkelse att garantera att den samsyn som råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering angående nivån på grundfinansieringen för självstyrelsens utgifter, uppnås i enlighet med beskrivningen under rubriken ”2 Propositionens konsekvenser” stycke 3.* Eftersom avsikten med momentet i första hand är att avräkningsgrunden justeras innan lagens ikraftträdande, ska ändringen ske enligt förfarandet 47 § 5 mom. i den lag som gällde vid denna lags ikraftträdande i form av en vanlig rikslag med lagtingets bifall...”

Det vilande lagförslaget är avsett att vara en lag som gäller tills vidare. Det gäller också den avräkningsgrund som föreslås där och som under de förhållanden beträffande vårdreformen som rådde vid tidpunkten för lämnandet av regeringens proposition hade dimensionerats för att omfatta en ökning av grundfinansieringen till landskapet. På grund av att vårdreformen inte blev av realiseras ökningen inte som sådant. Enligt sista meningen i 73 § 1 mom. i grundlagen kan det vilande lagförslaget bara godkännas eller förkastas.

Finansministeriets och justitieministeriets åsikter om innehållet i texten nedan skiljer sig så här:

[1]Lagens giltighetstid skulle inte vara begränsad, men lagens 1 § skulle lyda: ”Med avvikelse från 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är avräkningsgrunden 0,47 procent vid avräkningar som verkställs 2021 – 2023”.

Finansministeriet

Den temporära lagen om ändring av avräkningsgrunden, genom vilken avräkningsgrunden höjs från 0,45 procent till 0,47 procent, om det vilande lagförslaget träder i kraft som lag, innebär att den situation som beskrivs i detaljmotiveringen till 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget och som uppstått när vårdreformen inte blev av ska avgöras till dess att ärendet i samband med totalreformen av självstyrelselagen får en lösning som gäller tills vidare.

Justitieministeriet

Den lag om ändring av avräkningsgrunden som är avsedd för 2021–2023 och genom vilken avräkningsgrunden höjs från 0,45 procent till 0,47 procent, om det vilande lagförslaget träder i kraft som lag, innebär att den situation som beskrivs i detaljmotiveringen till 3 mom. i övergångsbestämmelsen i lagförslaget och som uppstått när vårdreformen inte blev av ska avgöras temporärt. En temporär lösning är dock inte förenlig med syftet med övergångsbestämmelsen i lagförslaget. Vid beredningen av övergångsbestämmelsen fanns det ett samförstånd mellan statsrådet och landskapsregeringen om att syftet med bestämmelsen var att säkerställa nivån på grundfinansieringen till landskapet så som det beskrivs i tredje stycket i punkt ”2 Propositionens konsekvenser” i regeringens proposition 320/2018 rd. Detta samförstånd har skrivits in i motiveringen till övergångsbestämmelsen. I den situationen var det fråga om ett korrigerande arrangemang som skulle gälla tills vidare. Därför bör det inte föreslås att lagen om ändring av avräkningsgrunden ska stiftas temporärt.

Kravet på lagtingets bifall enligt 47 § 5 mom. i självstyrelselagen kräver i praktiken överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget för att avräkningsgrunden ska kunna ändras. Därför förutsätter de lagstiftningsordningar som föreskrivs i både 47 § 5 mom. och 69 § i självstyrelselagen i regel att statsrådet och Ålands landskapsregering kommer överens om den föreslagna regleringen och ikraftträdandet av den innan regeringens proposition med förslag till lag om ändring av avräkningsgrunden eller självstyrelselagen överlämnas till riksdagen.