Markku Suksi

Karelengatan 18

20740 Åbo

Riksdagen

Grundlagsutskottet

00102 Riksdagen

Ref.: er sakkunnigbegäran av den 2 oktober 2020

Åbo den 18 oktober 2020

Sakkunnigutlåtande över regeringens proposition RP 19/2020 om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland

Till grundlagsutskottet

Ombedd att lämna ett sakkunnigutlåtande över ovannämnda proposition önskar jag härmed framföra följande:

1. Inledning

Regeringen föreslår i sin proposition att riksdagen stiftar en kortfattad lag om höjning av avräkningsgrunden från 0,45 % till 0,47 %. Enligt självstyrelselagens 47 § om avräkningsgrunden och ändring av den skall avräkningsgrunden ändras under vissa omständigheter. Propositionen är historisk, för det torde vara första gången som riksdagen fattar beslut om ändring av avräkningsgrunden, dock i huvudsak med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen i den lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (98/2020) som träder ikraft först den 1 januari 2020.

Bestämmelsen i gällande självstyrelselagens 47 § innehåller ett regleringsuppdrag för riksdagen, ett lagförbehåll av sällsynt natur, då ändring av avräkningsgrunden krävs av självstyrelselagen och inte av grundlagen, där regleringsuppdrag av tvingande natur ingår t.ex. i kap. 2 om de grundläggande rättigheterna. Dessutom kan noteras i sammanhanget att självstyrelselagens 47 § ser ut att vara den enda bestämmelsen i självstyrelselagen där en förpliktelse att stifta rikslag ingår, eftersom självstyrelselagens 12 § om fullgörande av värnplikt möjliggör rikslagstiftning på

ett sätt som tolkats leda till en ”öppen” situation där rikslagstiftning inte utfärdats och eftersom självstyrelselagens 35 § om rättskipning använder uttrycket ”kan”.

Självstyrelselagens 47 § utgår ifrån vissa situationer i vilka avräkningsgrunden ska ändras. En sådan situation skulle föreligga om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Då kunde avräkningsgrunden antingen sänkas eller höjas, men en sådan situation är det nu inte fråga om och dessutom hänvisar regeringen i sin proposition till att den social- och hälsovårdsreform som planerades i ett tidigare skede inte förverkligas på ett sådant sätt som föranleder ändringar i statsbokslutets grunder. Man kan således dra den slutsatsen att förutsättningen för ändringen genom en höjning av avräkningsgrunden bör i normala fall hittas i självstyrelselagens 47 § 3 mom., 1-3 punkterna. Enligt bestämmelsen ska avräkningsgrunden höjas i tre situationer, nämligen 1) om landskapets utgifter har ökat genom att landskapet övertar förvaltningsuppgifter som ankommer på riket eller, efter överenskommelse med riket, genom att landskapet svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen, 2) om uppnåendet av självstyrelsens syften orsakar väsentligt ökade kostnader, eller 3) om landskapets förvaltning annars belastas av betydande utgifter som inte hade förutsetts när denna lag stiftades.

Ingen av dessa situationer i gällande självstyrelselagen ligger till grund för propositionen och utifrån detta kunde man lätt dra den slutsatsen att propositionen inte uppfyller förutsättningarna för ändring av avräkningsgrunden.

2. Den speciella grunden för regleringsuppdraget

Den grund som regeringen har för sin proposition utgörs emellertid av ikraftträdandebestämmelser i den lag om ändring av självstyrelselagen (98/2020) som stiftades av riksdagen år 2019 (riksdagens svar av den 20 februari 2019) och som träder ikraft den 1 januari 2021. I ikraftträdandebestämmelserna konstateras följande: ”Avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska 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 i kraft. På ändring av avräkningsgrunden tillämpas då de bestämmelser i 47 § 5 mom. som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.” Enligt regeringens proposition är det framför allt förekomsten av den alternativa ändringsgrunden ”vägande skäl” i ikraftträdandebestämmelserna som här används, och då i kombination med det förpliktande uttrycket ”ska”. Det är möjligt att anse att bestämmelsen inför ett nytt regleringsuppdrag för rikslagstiftaren, nämligen en förpliktelse att stifta om ändring av avräkningsgrunden om vägande skäl till ändringen kan påvisas.

Propositionen väcker därför några viktiga frågor, nämligen om vägande skäl för ändringen av avräkningsgrunden finns, om riksdagen kan (eller ska) stifta en lag med stöd av en sådan ändring av självstyrelselagen som inte ännu trätt ikraft, och om vad det är som ska stå i ingressen till föreslagna lag som grund för lagstiftningen.

3. Innehållet i ”vägande skäl”

Med tanke på frågan om huruvida det finns vägande skäl att stifta om ändring i avräkningen kan noteras att regeringen i sin proposition enbart konstaterar att ”det är fråga om ett sådant vägande skäl som nämns i ikraftträdelsebestämmelsen”, men redovisar inte vad eller vilka dessa

vägande skäl är. Man kan misstänka utifrån propositionen att regeringen anser ett uttalande av riksdagen utgöra ett sådant vägande skäl. I anslutning till godkännandet av ändringen av självstyrelselagens ekonomiska bestämmelser den 13 december 2019 godkände nämligen riksdagen följande uttalande: ”Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål ämnar en proposition om ändring av avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland till 0,47 procent från ingången av 2021.”

Detta har nu fullbordats genom den proposition som står under behandling, men det är tveksamt om man med ”vägande skäl” i ikraftträdelsebestämmelsen kan avse ett uttalande av riksdagen utan att något materiellt innehåll ges åt dessa vägande skäl. Nu blir det riksdagens och framför allt grundlagsutskottets uppgift att definiera, vilka dessa vägande skäl för godkännandet av ändringen avräkningsgrunden är, alternativt inbegära en specifikation hos regeringen av definitionen. Jag anser således att propositionen är bristfällig till den delen som den inte utvecklar något resonemang kring de vägande skäl som ändringen av avräkningsgrunden föreslås basera sig på.

4. Tidpunkten för regleringsuppdragets ikraftträdande

Med tanke på frågan om riksdagen kan stifta en lag med stöd av en sådan ändring av självstyrelselagen som inte ännu trätt ikraft kan konstateras att dylikt förfarande torde vara sällsynt. I gällande självstyrelselagens (1144/1991) ikraftträdelsebestämmelser finns ett moment som liknar den grund för lagstiftningsåtgärder som nu föreslås i den under behandling varande propositionen: ”Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft. Landstinget kan redan innan lagen träder i kraft vid antagande av landskapslag tillämpa denna lags stadganden. En sådan landskapslag blir dock inte gällande förrän denna lag har trätt i kraft.” Självstyrelselagen trädde ikraft den 1 januari 1993, vilket betyder att redan innan dess ikraftträdande kunde det dåvarande landstinget stifta landskapslagar, dock så att de trädde ikraft tidigast den 1 januari 1993. Det är också fallet med den i propositionen föreslagna lagen, eftersom den skulle träda ikraft tillsammans med den ändring av självstyrelselagen (98/2020) som propositionen hänvisar till, men ingen uttrycklig bestämmelse ingår i denna ändringslag som skulle möjliggöra lagstiftning *ex ante*.

Lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag (732/1999), stiftad i grundlagsordning, innehåller en del regleringar som tar ställning till *ex ante*-problematiken. Lagens 3 § 1 mom. konstaterar att ett lagförslag behandlas i enlighet med de bestämmelser som gäller när grundlagen träder i kraft, om den första behandlingen av förslaget har inletts före ikraftträdandet av grundlagen. Lagens 7 § stipulerar att riksdagen kan, innan grundlagen trätt i kraft, på förslag av talmanskonferensen och i den ordning som i riksdagsordningen föreskrivs angående behandlingen av lagförslag godkänna riksdagens arbetsordning som avses i 52 § 1 mom. grundlagen, men arbetsordningen kan inte träda i kraft förrän grundlagen träder i kraft. Ikraftträdelselagens 3 § 1 mom. talar inte för den lagstiftningsprocedur som den nu aktuella ikraftträdelsebestämmelsen i ändringen till självstyrelselagen (98/2020) gäller, eftersom det i ändringslagen inte finns någon tidsmässig bestämning om vilka åtgärder som kan företas av lagstiftaren *ex ante*, medan ikraftträdelselagens 7 § innehåller en specifik bestämmelse om stiftandet av riksdagens arbetsordning med bestämmelserna i förutvarande Riksdagsordningen som ändringsgrund *ex ante*.

Ingen av de ändringar som gjorts i grundlagen efter år 2000 innehåller några särskilda ikraftträdelsebestämmelser, och de ändringar som gjorts i självstyrelselagen mellan 1994 och

2019 innehåller inga sådana ikraftträdelsebestämmelser som skulle beröra lagstiftningsbeslut i riket eller på Åland.

Eftersom ikraftträdelsebestämmelsen i ändringen till självstyrelselagen (98/2020) säger att avräkningsgrunden ska, under vissa förutsättningar, ändras, men då det inte uttryckligen stipuleras huruvida detta kan eller bör ske innan ändringslagens ikraftträdande, är det i viss mån tveksamt om riksdagen kan stifta den föreslagna lagen innan 1 januari 2021, då ändringslagen träder ikraft. Med andra ord, det är osäkert om regleringsuppdraget i ikraftträdelsebestämmelsen till ändringslagen är förpliktande redan innan den 1 januari 2021, medan det däremot är klart att regleringsuppdraget är förpliktande från och med den 1 januari 2021. Den tidsmässiga bestämningen om när lagstiftningsåtgärden kan eller skall ske är således otydlig med tanke på dess vidtagande innan den 1 januari 2021. Med anledning av detta kan man överväga om den föreslagna lagen om ändring av avräkningsgrunden ändå borde stiftas i grundlagsstiftningsordning med stöd av grundlagens 73 § såsom ett avgränsat undantag till självstyrelselagen.

Det finns emellertid omständigheter i ändringslagens (98/2020) ikraftträdelsebestämmelser som talar för att avsikten i lagstiftningsskedet varit att möjliggöra *ex ante*-lagstiftning. För det första så kan man hänvisa till det materiella begreppet ”vägande skäl”, som enbart förekommer i ikraftträdelsebestämmelsen, inte i vare sig den gällande självstyrelselagen eller bland de bestämmelser som träder ikraft den 1 januari 2021. Riksdagen har kanske avsett att dessa vägande skäl borde åberopas i något skede, och då vägande skäl inte förekommer som orsak för ändring av avräkningsbeloppet i de materiella bestämmelser som gäller från och med den 1 januari 2021 (dvs. eftersom uttrycket vägande skäl inte skrivits in i de materiella bestämmelserna men nog i ikraftträdelsebestämmelserna), så har man troligtvis tänkt sig att sådana vägande skäl inte kan åberopas efter den 1 januari 2021. För det andra så tyder placeringen av regleringsuppdraget med anledning av vägande skäl bland ikraftträdelsebestämmelserna i ändringslagen (98/2020) att riksdagen avsett att regleringsuppdraget skapar en skyldighet för riksdagen att lagstifta om saken redan innan de materiella bestämmelserna träder ikraft den 1 januari 2021, även om ingen uttrycklig bestämmelse om detta finns. För det tredje så tyder hänvisningen till användningen av gällande självstyrelselagens 47 § 5 mom., ett moment som överförs till en annan bestämmelse den 1 januari 2021, att riksdagen avsett att det är den under år 2020 gällande självstyrelselagens bestämmelser som ska användas, dvs. att lagstiftningsåtgärden ska äga rum under 2020, även om det efter den 1 januari 2021 finns en med gällande 47 § 5 mom. identisk bestämmelse i 48 § 1 mom.

Även om det alltså inte finns uttryckligt stöd i ikraftträdandebestämmelserna så kan ett indirekt stöd för lagstiftningsåtgärden konstrueras av det systematiska sammanhanget där uttrycket ”vägande skäl” förekommer. I en sådan betraktelse framträder hänvisningen till ”vägande skäl” som en temporär bestämmelse som öppnar upp sådana tolkningsmöjligheter beträffande ändringen av avräkningsbeloppet som inte annars skulle finnas vare sig med stöd av den gällande självstyrelselagen eller med stöd av de bestämmelser som träder ikraft den 1 januari 2021. Tiden som lagstiftaren har för användning av denna temporära möjlighet är från ikraftträdandet av ändringslagen, dvs. mars – december 2020.

5. Ingressens text

Om riksdagen stiftar den föreslagna lagen uppstår frågan om vad det är som ska stå i ingressen till den föreslagna lagen. Det är första gången som avräkningsgrunden ändras sedan

ikraftträdandet av den gällande självstyrelselagen, så ingressen som används är i alla händelser ny för ändamålet, men frågan är om det är självstyrelselagens 47 § 5 mom. som är grunden för lagstiftningsbeslutet eller om ändringsgrunden kanske utgörs av den ikraftträdelsebestämmelse som ingår i ändringslagen (98/2020).

Det är möjligtvis inte helt fel att i ingressen enbart hänvisa till gällande självstyrelselagens 47 § 5 mom., där självstyrelselagen hänvisar till ändring av avräkningsgrunden genom rikslag med lagtingets bifall, men den verkliga grunden för lagens stiftande hittas egentligen i den ändringslag som inte ännu trätt ikraft samtidigt som denna ändringslag avskaffar nu gällande självstyrelselagens 47 § 5 mom. genom att överföra lagrummet till 48 § från och med 1 januari 2021, där lagstiftningsförfarandet för ändring av avräkningsgrunden blir det första momentet.

Det här är inte särskilt tydligt för den som möjligtvis behöver utreda hur det planerade lagstiftningsbeslutet har tillkommit, även om ikraftträdelsebestämmelsen i sig är tydlig: ”På ändring av avräkningsgrunden tillämpas då de bestämmelser i 47 § 5 mom. som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.” Det är således vanlig lagstiftningsordning enligt grundlagens 72 § jämte lagtingets bifall som den gällande självstyrelselagens 47 § 5 mom. förutsätter och det är det som regeringen alldeles riktigt föreslår i sin proposition. Om riksdagen väljer att stifta den av regeringen föreslagna lagen så kan man ändå fråga sig om denna indirekta bestämning av lagstiftningsordningen genom ikraftträdelsestadgandet i ändringslagen borde framgå av den föreslagna lagens ingress. Om man väljer att inte skriva in en hänvisning till ändringslagen i ingressen, borde förfarandet i varje fall beskrivas i grundlagsutskottets betänkande.

6. Förhållandet till den pågående helhetsreformen av självstyrelselagen

Den lag som propositionen föreslår länkas på ett konstruktivt sätt till den pågående beredningen av en ny självstyrelselag för Åland. De avgöranden som riksdagen nu föreslås ta kan tänkas främja arbetet med totalreformen av självstyrelselagen. Regeringen uppskattar i sin proposition att en ny självstyrelselag kunde träda ikraft vid ingången av 2024, vilket betyder att den nu föreslagna lagen till ändring av avräkningsgrunden blir kortvarig till sin natur. Ur propositionen kan man utläsa att man i ett tidigare skede tänkt på möjligheten att stifta en temporär lag om ändring av avräkningsgrunden, men en sådan temporär lag skulle medföra risker som sammanhänger med det att ikraftträdandet av en helt ny självstyrelselag inte nödvändigtvis äger rum enligt den i propositionen angivna tidpunkten. Det är således bäst att stifta lagen om ändring av avräkningsgrunden som en lag som gäller tills vidare.

I och med att den nu föreslagna lagen skulle gälla tills vidare, skulle den inte automatiskt upphävas genom ikraftträdandet av en ny självstyrelselag, utan den skulle i teorin bli ikraft, även om utgångspunkten för avräkningen skulle förflyttas till den nya självstyrelselagen. Därför skulle det vara bra att försöka komma ihåg att upphäva denna lag om ändring av avräkningsgrund (ifall den stiftas) genom en skrivning om upphävandet i den nya självstyrelselagen.

7. Avslutning

Jag anser således att det finns vissa tveksamheter kring regeringens förslag om att lagstiftningsbeslutet om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland kan fattas i den ordning som gäller för vanlig lag, eftersom det saknas i ändringslagens ikraftträdelsebestämmelser en uttrycklig bestämmelse om lagstiftning *ex ante*. Emellertid kan

man säga att syftet med hänvisningen till gällande självstyrelselagens 47 § 5 mom. i ändringslagens ikraftträdelsebestämmelse är att möjliggöra ett sådant lagstiftningsbeslut *ex ante* innan den gällande bestämmelsen upphävs den 1 januari 2020, vilket betyder att det finns indirekt stöd för en *ex ante*-lag. Läget är emellertid i viss mån problematiskt då ett uttryckligt stadgande saknas som skulle ge direkt stöd för en *ex ante*-lag.

Med vänlig hälsning,

Markku Suksi