

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Filip Kjellberg, finansministeriet
- lantråd Katrin Sjögren, Ålands landskapsregering
- finansminister Mats Perämaa, Ålands landskapsregering
- förvaltnings- och utvecklingschef Dan E Eriksson, Ålands landskapsregering
- finanschef Conny Nyholm, Ålands landskapsregering
- senior rättssakkunnig Niclas Slotte, Ålands landskapsregering
- professor Markku Suksi
- professor Tuomas Ojanen
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Sten Palmgren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- ordförande, landshövding Peter Lindbäck, Ålandsdelegationen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att självstyrelselagen för Åland ändras på så sätt att bestämmelserna om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak omarbetas. Dessutom föreslås vissa lagtekniska och mindre terminologiska ändringar. Förslaget bygger på den överenskommelse om den föreslagna regleringen av landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid totalreformen av självstyrelselagen för Åland.

Betänkande GrUB 12/2018 rd

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 75 och 120 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning ska lagförslaget behandlas i riksdagen i den ordning som föreskrivs i 73 § 1 mom. i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Innehållet i lagförslaget

I propositionen föreslås det att självstyrelselagen för Åland ändras på så sätt att bestämmelserna om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak omarbetas. Dessutom föreslås vissa lagtekniska och mindre terminologiska ändringar.

Det ekonomiska systemet för landskapet Åland ska bygga på det nuvarande avräkningssystemet men blir mer flexibelt. De statsskatter som uppbärs på Åland tas in i statsbokslutet. För finansiering av utgifter som hänför sig till självstyrelsen ska det till landskapet Åland överföras medel genom ett avräkningssystem som påminner om det nuvarande men som ska kunna ändras smidigare. Vid dimensioneringen av det nya avräkningssystemet har det i jämförelse med nuläget beaktats ett tillägg för att höja nivån på landskapets basfinansiering för att säkerställa att landskapet klarar av sina uppgifter.

Det nuvarande systemet med skattegottgörelse föreslås bli ersatt med ett nytt skatteavräkningssystem. Den föreslagna systemändringen har två syften enligt propositionen. Dels är avsikten med skatteavräkningen att den ska fungera som ett effektivare incitament för att utveckla skattekraften på Åland än den nuvarande skattegottgörelsen. Dels ska skatteavräkningen fungera neutralt i förhållande till planerade och kommande statliga förvaltningsreformer.

I och med reformen ska utgifterna för självstyrelsen i huvudsak finansieras genom ett årligt avräkningsbelopp som grundar sig på statsbokslutet och genom den föreslagna skatteavräkningen. Dessutom föreslås det att möjligheten till extra anslag enligt prövning och tillskott för exceptionella förhållanden bibehålls.

Sammantaget anser utskottet att de föreslagna ändringarnas innehåll i sak behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Principiell betydelse och separat karaktär

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen är i formellt hänseende inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 127). När den gällande självstyrelselagen stiftades noterade grundlagsutskottet å andra sidan att lagen innehåller rikligt med bestämmelser som statsförfattningsteoretiskt sett inte hör hemma i en grundlag. Bland annat därför föreslog utskottet att passusen om att

Betänkande GrUB 12/2018 rd

självstyrelselagen gäller som grundlag skulle strykas i den gällande självstyrelselagen (GrUB 15/1990 rd, s. 5—6).

Ändringen av självstyrelselagen har enligt propositionen (s. 9—11) samband med landskaps- och vårdreformen. När propositionen överlämnades godkände statsrådet dessutom ett uttalande om att propositionen med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland bygger på beredningen av en totalreform av självstyrelselagen men också på ett rättsligt och samhälleligt behov att lösa de frågor som gäller Ålands finansiering med anknytning till vård- och landskapsreformen, även om en sådan lösning inte skulle vara godtagbar om den var separat. Genomförandet av vård- och landskapsreformen skapar enligt uttalandet alltså ett rättsligt och samhälleligt behov av den föreliggande propositionen.

Grundlagsutskottet ser det som uppenbart att statsrådets uttalande är en ståndpunkt av politisk natur. Men uttalandet kan 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 relevant när det gäller ändringar i principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen för Åland.

Förslaget till ändring av självstyrelselagen bygger enligt propositionen på den överenskommelse om den föreslagna regleringen av landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid totalreformen av självstyrelselagen för Åland. Utskottet anser att ändringen uppenbarligen har beretts grundligt och på behörigt sätt med tanke på dess betydelse.

Ändringen kommer att utgöra den lämpliga reglering av kompensation för bortfallet av skatte-gottgörelsen som utskottet förutsatt i sitt utlåtande om vård- och landskapsreformen (GrUU 26/2017 rd, s. 75—76). Förslaget till ändring av självstyrelselagen bör åtminstone vara godkänt av riksdagen att vila innan lagförslagen gällande vård- och landskapsreformen kan godkännas. Utskottet har tidigare konstaterat att regleringen i självstyrelselagen i sig inte utgör något hinder för en rikslagstiftning genom vilken det görs ändringar i den gällande inkomstskattelagstiftningen (GrUU 26/2017 rd, s. 75).

Behandlingsordning

Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland gäller enligt 75 § i grundlagen det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. I 69 § i självstyrelselagen står det att självstyrelselagen inte kan ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och att avvikelser från den heller inte kan 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.

Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är det viktigt att ändringar i texten i grundlagen behandlas enligt huvudregeln i nor-

Betänkande GrUB 12/2018 rd

mal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9, GrUB 5/2005 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer (se GrUB 4/2018 rd, s. 9, GrUB 10/2006 rd, s. 6). Samma princip gäller enligt utskottet också för stiftande av undantagslagar av permanent karaktär (GrUU 6/2009 rd, s. 15). 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).

Under den tid som grundlagen varit i kraft har riksdagen sex gånger behandlat regeringspropositioner gällande ändring av självstyrelselagen. År 2009, alltså mitt under valperioden, behandlade och godkände riksdagen två förslag till ändring av självstyrelselagen i brådskande grundlagsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, i enlighet med ståndpunkten i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 6/2009 rd och GrUB 7/2009 rd). Fyra gånger (GrUB 7/2002 rd, GrUB 4/2010 rd, GrUB 5/2014 rd och GrUB 6/2018 rd) har riksdagen i enlighet med grundlagsutskottets ståndpunkt lämnat lagförslag vilande till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval, i enlighet med 73 § 1 mom. i grundlagen.

I propositionen föreslår regeringen att lagförslaget behandlas i riksdagen i den ordning som föreskrivs i 73 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna lagstiftningsordningen är motiverad. Den föreslagna ändringens principiella betydelse och tidpunkten för stiftandet och ikraftträdandet av bestämmelsen är starka argument för att ändringen i självstyrelselagen ska behandlas enligt det förfarande som föreskrivs i 73 § 1 mom. i grundlagen med tanke på den särskilda status som grundlagen tillskriver självstyrelsen för Åland och självstyrelselagen.

Självstyrelselagens 69 § föreskriver inte exakt när lagtinget ska fatta sitt beslut. Utskottet ser det som motiverat att lagtingets godkännande av ändringen i självstyrelselagen begärs utan dröjsmål.

Totalreformen av självstyrelselagen

Beredningen av en totalreform av självstyrelselagen har pågått redan länge. I den aktuella propositionen står det att enligt den samsyn som råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering är totalreformen avsedd att slutföras under de valperioder som närmast följer på denna valperiod. Grundlagsutskottet ser det som viktigt att en totalreform genomförs. Därför föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande där den förutsätter att regeringen snarast vidtar åtgärder för att genomföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland (*Utskottets förslag till uttalande*).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 320/2018 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Betänkande GrUB 12/2018 rd

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen snarast vidtar åtgärder för att genomföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland.

Helsingfors 11.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Timo V. Korhonen cent
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.

Betänkande GrUB 12/2018 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Den pågående landskaps- och vårdreformen inverkar också på Ålands ekonomiska situation.

Av propositionen 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 framgår det att reformen utan ändringar leder till att avräkningsgrunden för Åland höjs med 57 miljoner euro och att grunden bör sänkas för att reformen ska vara neutral med avseende på Ålands finansiella ställning (RP 15/2017 rd, s. 222—223).

I sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd (s. 75) ser grundlagsutskottet det som viktigt att Åland får kompensation för bortfallet av skattegottgörelsen. Av konstitutionella skäl ser utskottet det som nödvändigt att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland.

Den 6 februari 2019 lämnade regeringen en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd). En för statsbudgeten kostnadsneutral övergång från det nuvarande avräkningssystemet till ett avräkningssystem som innefattar en s.k. skatteavräkning hade inneburit att avräkningsgrundens storlek hade varit 0,42 procent, står det i propositionsmotiven (s. 8).

Trots det stannar regeringen för att föreslå en avräkningsgrund på 0,45 procent. Av justitieministeriets yttrande av den 8 februari 2018 framgår det att Ålands landskapsregering har intagit ståndpunkten att ett förslag på lägre nivå inte har politiska förutsättningar att godkännas av Ålands lagting.

De föreslagna ändringarna uppskattas höja budgetutgifterna för staten med totalt ungefär 17 miljoner euro på 2021 års nivå. Av den här summan beror bara tre miljoner euro på att samfundsskatteandelen sänks när landskaps- och vårdreformen träder i kraft, framgår det av propositionen.

Den ursprungliga idén att landskapet Åland ska få kompensation för inkomstbortfallet till följd av vård- och landskapsreformen har alltså förändrats. Motsvarande summor framgår av finansministeriets yttrande till utskottet. Landskapets basfinansiering stiger alltså till ungefär 17 miljoner euro enligt nivån 2021 och av det här tillskottet stärker 14 miljoner euro direkt landskapets ekonomi och tre miljoner är kompensation till landskapet för bortfallet av samfundsskatteandelen till följd av landskaps- och vårdreformen.

Det här är alltså en situation där regeringen har gått med på så kallad överkompensation för att gå vidare med landskaps- och vårdreformen. Den ursprungliga tanken att kompensera Åland för bortfall till följd av reformen har alltså förändrats i grunden.

Justitieministeriets yttrande beskriver regeringens strategiska avsikt att gå vidare med landskaps- och vårdreformen. I protokollet från statsrådets allmänna sammanträde den 6 februari 2019 finns

Betänkande GrUB 12/2018 rd
Reservation

en kläm från minister Terho inskriven. Där står det att propositionen med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland bygger på beredningen av en totalreform men också på ett rättsligt och samhälleligt behov att lösa de frågor som gäller Ålands finansiering med anknytning till vård- och landskapsreformen, även om en sådan lösning inte skulle vara godtagbar om den var separat. Genomförandet av vård- och landskapsreformen skapar alltså ett rättsligt och samhälleligt behov av den föreliggande propositionen. Klämman godkändes som gemensam ståndpunkt av statsrådet.

Följaktligen bör avräkningsgrunden ändras så att kompensationen blir neutral så som den ursprungliga tanken var, utan att Åland får överkompensation. I reservationen föreslås således en ändring i 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men 47 § med följande ändringar (Reservationens ändringsförslag).

Reservationens ändringsförslag

47 §

Avräkningsgrunden och ändring av den

Avräkningsgrunden är 0,42 procent.
(2—4 mom. som i RP)

Helsingfors 11.2.2019

Leena Meri saf