|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| LSvapen | 5x5px | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 4/2019-2020 | |
|  | Datum |  |
| Lag- och kulturutskottet | 2020-02-06 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets betänkande

Republikens presidents framställning till Ålands lagting med anledning av Riksdagens svar rörande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

* Republikens presidents framställning RP 1/2019-2020

INNEHÅLL

[Sammanfattning 1](#_Toc31957806)

[Republikens presidents förslag 1](#_Toc31957807)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc31957808)

[Bakgrund 1](#_Toc31957809)

[Behandlingsordningen 3](#_Toc31957810)

[Innehållet i presidentframställningen 4](#_Toc31957811)

[Ändringar i befolkningsutvecklingen 4](#_Toc31957812)

[En ökning av landskapet Ålands grundfinansiering 5](#_Toc31957813)

[En form av skattetagare 5](#_Toc31957814)

[Förskottsbetalning 5](#_Toc31957815)

[En säkerhetsmekanism med självrisk 6](#_Toc31957816)

[Extra anslag 6](#_Toc31957817)

[Utlåtanden från finans- och näringsutskottet 6](#_Toc31957818)

[Utlåtandet från självstyrelsepolitiska nämnden 7](#_Toc31957819)

[Självstyrelselagens karaktär av grundlag 9](#_Toc31957820)

[En unik situation 10](#_Toc31957821)

[En totalrevision 10](#_Toc31957822)

[Utskottets samlade synpunkter 11](#_Toc31957823)

[Ärendets behandling 12](#_Toc31957824)

[Utskottets förslag 12](#_Toc31957825)

Sammanfattning

Republikens presidents förslag

Republikens president har den 8 november 2019 överlämnat en framställning till Ålands lagting med anledning av Riksdagens svar rörande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd). Genom framställningen överlämnades Riksdagens svar av den 20 februari 2019, med anledning av att regeringen den 6 februari 2019 överlämnade en proposition med förslag till en lag om ändring av självstyrelselagen för Åland, till lagtinget för att behandlas i den ordning som anges i 69 § i självstyrelselagen för Åland.

Republikens president har i en kompletterande framställning av den 31 januari 2020 informerat om riksdagens slutliga beslut att godkänna det vilande lagförslaget om ändring av självstyrelselagen.

Utskottets synpunkter

Bakgrund

Arbetet med framtagandet av en ny självstyrelselag har pågått sedan år 2010 då Ålands landskapsregering tillsatte en parlamentarisk kommitté för en översyn av självstyrelselagen. Kommittén avgav sitt betänkande den 29 oktober 2010 (ÅU 2010:2). Justitieministeriet tillsatte för sin del den 14 mars 2012 en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp för att kartlägga hur Ålands självstyrelse fungerar och vilka behov det kan finnas att utveckla självstyrelselagen för Åland. Ett betänkande avgavs den 13 december 2012 (JM bet. 4/2013). Med anledning av justitieministeriets kommittébetänkande tillsatte Ålands landskapsregering den 24 maj 2012 en ny parlamentarisk kommitté som skulle fungera som referensgrupp för landskapsregeringen i arbetet med att reformera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland.

Den 19 september 2013 gick arbetet med framtagandet av en ny självstyrelselag in i ett för Finland och Åland gemensamt beredningsskede i och med att statsrådet tillsatte en parlamentariskt sammansatt kommitté med representanter både för riksdagsgrupperna och för partierna på Åland. Kommittén, som leddes av president Tarja Halonen, avgav sitt delbetänkande den 13 januari 2015 (JM bet. 6/2015) och sitt slutbetänkande den 16 juni 2017 (JM bet. 33/2017). I Ålandskommitténs betänkande ingick ett förslag till en proposition med en helt ny självstyrelselag för Åland. Lagen skulle ersätta 1991 års självstyrelselag och bli den fjärde självstyrelselagen i ordningen. Syftet var att modernisera lagen och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än enligt gällande självstyrelselag.

En begäran om yttranden över Ålandskommitténs förslag resulterade i 24 mer eller mindre kritiska yttranden från framför allt ministerierna varefter justitieministeriet den 14 december 2017 tillsatte en tjänstemannaarbetsgrupp för den fortsatta beredningen av Ålands självstyrelselag. Arbetsgruppen skulle utgå från det lagförslag som ingick i Ålandskommitténs slutbetänkande och de remissvar som getts justitieministeriet med anledning av kommittébetänkandet. Arbetsgruppen avgav sitt betänkande den 20 mars 2018.

Från åländsk sida konstaterades att varje skede i den långa beredningen inneburit avsteg från det ursprungliga målet för en reformering av självstyrelselagen. Målet var att den nya lagen skulle ta hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag samt innebära en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna. Efter samråd med lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd gick landskapsregeringen därför in för att i ett inledande skede enbart reformera självstyrelselagens ekonomikapitel medan arbetet med återstoden av självstyrelselagen skulle fortsätta.

Den 6 februari 2019 överlämnade Finlands regering föreliggande proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen (RP 320/2018 rd) till riksdagen. I propositionen föreslogs att självstyrelselagens bestämmelser om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak förnyas. Dessutom föreslogs vissa lagtekniska och mindre terminologiska förändringar. Förslaget byggde på den överenskommelse för den föreslagna regleringen om landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid beredningen av totalrevisionen av en ny Ålands självstyrelselag. Enligt den samsyn som enligt propositionen råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering är totalrevisionen avsedd att slutföras under de valperioder som närmast följer på denna valperiod.

Riksdagen godkände den 20 februari 2019 för sin del det lagförslag som till sitt innehåll beslutats i riksdagens första behandling och som ingår i propositionen, att vila till det första riksmötet som hålls efter riksdagsvalet. Riksdagen godkände samtidigt det förslag till uttalande som ingår i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 12/2018 rd), enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen vidtar brådskande åtgärder att förverkliga totalrevisionen av Ålands självstyrelselag.

Republikens president beslöt den 22 februari 2019 att sända en framställning om regeringens proposition till Ålands lagting för behandling. Den 20 oktober 2019 hölls dock lagtingsval på Åland och genom ett den 31 oktober 2019 daterat protokollsutdrag meddelade lagtinget justitieministeriet att behandlingen av presidentframställningen inte har kunnat slutföras före utgången av arbetsåret 2018-2019 och att framställningen därför enligt 42 § i lagtingsordningen förföll på grund av valet.

Republikens president sände den 8 november 2019 på grund av förfarandet i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen på nytt Riksdagens svar för behandling av lagtinget, i syfte att saken igen blir anhängig vid lagtinget efter det lagtingsval som hölls i oktober 2019.

Republikens president meddelade i en kompletterande framställning av den 31 januari 2020 att riksdagen för sin del slutligt godkänt det vilande lagförslaget om en ändring av självstyrelselagen.

Behandlingsordningen

Enligt 69 § i självstyrelselagen för Åland (1991:71) kan lagen inte ändras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Av 75 § 1 mom. i grundlagen och 69 § 1 mom. i självstyrelselagen följer det att regeringens proposition i riksdagen ska behandlas i grundlagsordning och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Lagtingets behandling regleras i 33 § i Lagtingsordningen för Åland (2011:97) enligt vilken ett förslag till en landskapslag, förslag som gäller lagtingets bifall till ikraftträdandet av internationella avtal samt förslag till lagtingets arbetsordning ska tas upp till två behandlingar i plenum. I den första behandlingen av förslaget föredras och debatteras utskottets betänkande, varefter lagtinget fattar beslut om förslagets innehåll. I den andra behandlingen som hålls tidigast andra dagen efter det att den första behandlingen har avslutats, beslutar lagtinget om förslaget ska godkännas eller förkastas.

Riksdagens behandling regleras i 73 § 1 mom. i grundlagen med stöd av vilken det vilande lagförslaget ska behandlas vid det första riksmötet som hålls efter riksdagsvalet så att det, efter att utskottet lämnat sitt betänkande i saken, godkänns med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Det riksmöte som sammanträtt efter riksdagsvalet beslöt den 14 juni 2019 sända ärendet till grundlagsutskottet (VLF 2/2019 rd - RP 320/2018 rd). Grundlagsutskottet för i sitt betänkande över propositionen (GrUB12/2018 rd) ett resonemang om behandlingsordningen. Lag- och kulturutskottet delar grundlagsutskottets bedömning att det är viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än av väsentligt vägande skäl.

Riksdagen har för sin del slutfört behandlingen och riksdagens skrivelse är daterad den 13 december 2019. En lag som har antagits av riksdagen enligt grundlagens 77 § ska föredras för republikens president för stadfästelse. Presidenten ska besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen tillställts presidenten. Eftersom lagtingets bifall måste föreligga för att presidenten ska kunna stadfästa ändringen av självstyrelselagen måste lagtingets tidtabell anpassas till presidentens tidtabell.

Innehållet i presidentframställningen

I lagförslaget om ändring av självstyrelselagen föreslås det att lagens bestämmelser i kapitel 7 om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak förnyas. 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 enligt propositionen utvecklas det något och görs flexiblare. Enligt den behörighetsfördelning som föreskrivs mellan riksdagen och lagtinget i självstyrelselagen, hör statsbeskattningen på Åland till riksdagens lagstiftningsbehörighet medan bland annat kommunalbeskattningen utgör ett lagstiftningsområde som hör till lagtingets behörighet.  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. Avsikten är dock att avräkningssystemet ska kunna ändras smidigare.

Enligt presidentframställningen av den 8 november 2019 avviker det föreslagna ekonomiska systemet 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.

2. Eftersom den förra regeringens social- och hälsovårdsreform föll, förverkligas inte exakt den årliga ökning av landskapet Ålands grundfinansiering som bedömts följa enligt lagförslaget. De ändringar som föreslås i regeringens proposition bedöms enligt vedertagna beräkningssätt nu öka den årliga grundfinansieringen för landskapet Åland.

3. Den föreslagna skatteavräkningen ersätter den nuvarande skattegottgörelsen. Skatteavräkningen innebär att beloppet av vissa statsskatter som uppbärs på Åland återförs till Åland. De skatter som räknas in i skatteavräkningen är de på Åland debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna och källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten, tonnageskatten samt därtill den på Åland betalda lotteriskatten.

4. På skatteavräkningen och lotteriskatten ska till skillnad från nuläget betalas förskott. Detta innebär enligt presidentframställningen att Ålands likviditet förbättras när landskapet på årsnivå får ca 30 miljoner euro i månatliga förskott.

5. I förslagets 49 § 2 mom. i självstyrelselagen ingår en form av säkerhetsmekanism. Det föreskrivs att om utfallet av samfundsskattens och kapitalinkomstskattens sammanlagda belopp understiger det respektive belopp som landskapet Åland skulle ha fått på basis av avräkningen med mer än 10 procent, tillkommer mellanskillnaden landskapet (49 § 2).

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

Ändringar i befolkningsutvecklingen

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 enligt presidentframställningen vara ungefär 0,5 - 1 miljon euro.

En ökning av landskapet Ålands grundfinansiering

Eftersom den förra regeringens social- och hälsovårdsreform förföll, förverkligas inte exakt den årliga ökning av landskapet Ålands grundfinansiering som bedömts följa enligt lagförslaget. Enligt presidentframställningen bedöms de ändringar som föreslås i regeringens proposition enligt det inom statsförvaltningen vedertagna beräkningssättet nu öka den årliga grundfinansieringen för landskapet Åland med cirka 6,5 miljoner euro på 2021 års nivå. I presidentframställningen sägs även att landskapet Åland har med hänvisning till 47 § i det vilande lagförslaget och där beräknad ökad grundfinansiering, fört fram synpunkter på behovet av en höjning av den nuvarande avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent. Detta, tillsammans med den systemförändring som ett ikraftträdande av RP 320/2018 rd innebär, bedöms enligt presidentframställningen öka den årliga grundfinansieringen för landskapet Åland med ca 14,5 miljoner euro på 2021 års nivå enligt det beräkningssätt staten vanligen tillämpar. En avräkningsgrund på 0,46 procent innebär med samma beräkningssätt en ökning av grundfinansieringen om cirka 10,5 miljoner euro.

Ålands landskapsregering har under beredningen av propositionen framhållit att då en jämförelse görs mellan systemen bör den göras på basis av det år för vilket avräkningen respektive skatteavräkningen verkställs. En sådan jämförelse mellan det nuvarande ekonomiska systemet och det avräkningssystem som föreslås ger vid handen att landskapets grundfinansiering ökar med cirka 3 miljoner euro per år. För att uppnå en ökning av landskapets grundfinansiering med ca 10 miljoner euro bör därför avräkningsgrunden justeras till 0,47 procent för att de i propositionen uppställda målen ska förverkligas. En avräkningsgrund om 0,46 procent skulle enligt landskapsregeringens beräkningssätt innebära att grundfinansieringen skulle öka med ca 6,8 miljoner euro. Utskottet delar landskapsregeringens bedömning.

En form av skattetagare

Den i 49 § 1 mom. föreslagna skatteavräkningen ersätter den nuvarande skattegottgörelsen. Skatteavräkningen innebär att till Åland årligen av statsmedel återförs de på Åland debiterade beloppen av statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna och källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten, tonnageskatten samt därtill den på Åland betalda lotteriskatten. Det är alltså inte de betalda skatterna som återförs utan de debiterade och rättelser och efterbeskattningar påverkar därför inte utfallet.

Förskottsbetalning

På skatteavräkningen och lotteriskatten ska till skillnad från nuläget betalas förskott. Detta innebär att Ålands likviditet förbättras när Åland 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 Åland. Enligt propositionen ska den lotteriskatt som betalats på Åland återföras i form av skatteavräkning (49 §).

Utskottet noterar att övergången till förskottsbetalning medför att överföringarna totalt sett under övergångsperioden mellan det nuvarande systemet och det föreslagna systemet, tillfälligt kommer att vara högre än då det nuvarande systemet är utfasat.

En säkerhetsmekanism med självrisk

I det föreslagna 49 § 2 mom. i självstyrelselagen föreskrivs att om utfallet av den i 1 mom. avsedda samfundsskattens och kapitalinkomstskattens sammanlagda belopp, med mer än 10 procent understiger det respektive belopp som 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 syftar enligt propositionen till att fungera som en form av självrisk i systemet.

Extra anslag

Dessutom föreslås i 50 och 51 §§ i lagförslaget att den nuvarande möjligheten att bevilja extra anslag enligt prövning och tillskott för exceptionella förhållanden ur statens medel bibehålls.

Såsom framhålls i utlåtandet från finans- och näringsutskottet av den 30 januari 2020 (se nedan) föreligger det enligt utskottets mening inför kommande revisioner av självstyrelselagen, ett behov av att förtydliga vilken funktion bestämmelsen har i modellen för finansiering av självstyrelsen samt vilka typer av utgifter som avses.

Utlåtanden från finans- och näringsutskottet

Utskottet inbegärde den 21 mars 2019 ett utlåtande från finans- och näringsutskottet, se bilaga. Eftersom ärendet förföll på grund av nyval och samma presidentframställning inlämnades till lagtinget på nytt, bifogas utlåtandet. Utskottet beslöt även att den 28 januari 2020 ge finans- och näringsutskottet tillfälle att ge ett nytt utlåtande över självstyrelselagen till lag- och kulturutskottet. Även detta utlåtande bifogas betänkandet.

*Utlåtandet av den 11 juni 2019*

Finans- och näringsutskottet anför i sitt utlåtande av den 11 juni 2019 att dynamiken i självstyrelsens finansiering ökar i förhållande till nuvarande system, samtidigt som det fortfarande finns säkerhetsspärrar inbyggda för att förhindra en alltför stor nedgång i inkomsterna.

Utskottet för ett resonemang kring befolkningsökningarna och konstaterar att lydelsen i 46 § 2 mom. är en klar förbättring jämfört med nuvarande system, eftersom det skapas en färdigt inbyggd regulator som beaktar befolkningsutvecklingen och som inte kan bli föremål för förhandlingar mellan Åland och Finland. Utskottet konstaterar vidare att om man beaktar Statistikcentralens befolkningsprognos från år 2015 jämfört med Ålands statistik- och utredningsbyrås (ÅSUB) motsvarande uträkning skulle Ålands befolkningsandel fram till år 2030 öka med cirka 5,5 procent, vilket således skulle indikera en reell höjning av avräkningsbeloppet i framtiden. Detta förutsätter fortsatt inflyttning till Åland eftersom födelsetalen sjunker inte bara i Finland utan också på Åland.

Beträffande den s.k. trygghetsklausulen i 49 § 2 mom. konstaterar finans- och näringsutskottet att i jämförelse med det nuvarande systemet ger detta sätt att räkna full återbäring i situationer när Ålands näringsliv går bättre än för landet som helhet, samtidigt som Åland erhåller en viss utjämning då näringslivet går sämre än landet som helhet.

Finans- och näringsutskottet uppmanar lag- och kulturutskottet att säkerställa att tillräckliga garantier finns för att höjningen av grundfinansieringen förverkligas i enlighet med ökningen med cirka 10 miljoner euro per år, beräknat på 2021 års nivå.

Finans- och näringsutskottet konstaterar avslutningsvis att det nya systemet innebär att en del av de årliga återföringarna till Åland får en direkt och synlig koppling till skatteinkomsternas upphovskällor, vilka i det nuvarande systemet har en relativt osynlig roll. Landskapet befinner sig för tillfället i en period med svag eller ingen tillväxt varför utskottet vill framhålla att landskapsregeringen bör se över vilka nya möjligheter till en mer aktiv näringspolitik som finns, vilket det nya ekonomiska systemet premierar.

*Utlåtandet av den 30 januari 2020*

Finans- och näringsutskottet konstaterar att förslaget medför en förskjutning av tyngdpunkten mellan finansieringsmodellens olika delar så att Ålands utgifter till mindre del kommer att finansieras med avräkningsbeloppet och till större del med skatteavräkningen.

Utskottet har noterat att det vid dimensionering av det föreslagna avräkningssystemet har beaktats ett tillägg för att trygga att landskapet kan finansiera sina uppgifter. Utskottet anför dock att nivån på avräkningsgrunden om 0,45 procent inte står i proportion till Ålands kostnadsansvar och till den ökning av Åland relativa befolkningsandel som redan skett. Givet att garantierna för att en kommande proposition om en höjning av avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 är tillräckliga anser utskottet i övrigt att modellen för avräkningssystemet är tillfyllest. Utskottet välkomnar den återkommande bedömningen av behovet av att ändra avräkningsgrunden vilken, under förutsättning att gjorda utfästelser om en höjning av avräkningsgrunden infrias, anses kunna utgöra en plattform för ömsesidig och tillitsfull dialog. Utskottet välkomnar också det automatiska beaktandet av förändringar i befolkningsunderlaget.

I fråga om skatteavräkningen skriver utskottet att modellen där skatter som uppbärs från Åland återförs till Åland skapar en tydlig incitamentsstruktur för en resultatrik närings- och tillväxtpolitik. Skatteavräkningens betydelse för landskapets finansiering blir större och Åland blir mera direkt beroende av förändringar bakom de olika skatteslagen. Åland tillerkänns inte beskattningsrätt men får en ställning som kan jämföras vid en skattetagares. Utskottet noterar att Åland alltjämt i stor utsträckning saknar möjligheter att påverka förutsättningar av betydelse för dessa skatteslag och anför att en fördjupad riskanalys kan vara motiverad. Säkerhetsmekanismen för att dämpa effekten av stora lokala nedgångar vad gäller samfunds- och kapitalinkomstskatterna är enligt utskottet ägnad att säkra stabilitet och förutsägbarhet i Ålands ekonomi, vilket är till fördel för såväl Åland som för Finland.

I fråga om möjligheten till extra anslag för ”osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med budgeten för landskapet Åland” konstaterar utskottet att behovet av att förtydliga kvarstår.

Utlåtandet från självstyrelsepolitiska nämnden

Utskottet har i ett brev av den 18 november 2019 inbegärt ett utlåtande från självstyrelsepolitiska nämnden över republikens presidents framställning. I utlåtandet som bifogas betänkandet framhåller nämnden bland annat följande:

”Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att den nuvarande självstyrelselagens ekonomikapitel i praktiken inte visat sig fungera dynamiskt. Den ekonomiska självstyrelsen är begränsad och trots stora förändringar i statens budgeteringssystem och i samhället i övrigt har avräkningskoefficienten inte överhuvudtaget justerats sedan självstyrelselagen trädde i kraft.

Enligt självstyrelsepolitiska nämndens mening utgör de föreslagna förändringarna av det ekonomiska systemet till vissa delar ett framsteg. Begreppet ”årliga återföringar” ersätter begreppet ”tillförs av statsmedel”, delar av befolkningstalet beaktas vid beräkningen av avräkningsbeloppet, reglerna för ändring av avräkningsgrunden förtydligas och proceduren ändras så att en avstämning ska göras minst var tredje år.

Genom förslaget införs en skatteavräkning som innebär att en del av de skatter som staten uppbär på Åland återförs till Åland. Enligt propositionen försätter skatteavräkningen Åland i en ställning som kan liknas vid en skattetagares och den införs för att i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet. Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar för sin del att systemet med en skatteavräkning inte kommer att leda till att lagtinget kan fastställa skatteprocenten som ett viktigt verktyg för den politiska styrningen av samhällsutvecklingen, ett verktyg som exempelvis tillkommer kommunerna. Förslaget innebär istället ett ökat risktagande för Åland i och med att trygghetsklausulen enbart omfattar samfundsskatten och kapitalinkomstskatten samt innehåller en självriskandel. Nämndens principiella synpunkt är att det med ansvar borde följa befogenheter och nämnden noterar att så inte är fallet i förslaget eftersom den ekonomiska självstyrelsen inte står i proportion till kostnadsansvaret och det ökade risktagandet. Det nya ekonomiska systemet kompenserar därför enligt nämndens åsikt inte det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet varför målet om övertagande av skattebehörigheten kvarstår.

Vidare konstaterar nämnden att den föreslagna avräkningsgrunden om 0,45 procent inte motsvarar den politiska överenskommelsen regeringarna emellan om en höjning av grundfinansiering om ca 10 miljoner euro per år. Den tillsvidarehöjning av avräkningsgrunden till 0,47 procent, som utlovas i ministrarna Lintiläs och Henrikssons brev till landskapsregeringen, i kombination med det av grundlagsutskottet föreslagna och av riksdagen omfattade uttalandet, enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål lämnar en proposition om ändring av avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland till 0,47 procent från ingången av 2021, samt det utkast till regeringsproposition med förslag till höjning av avräkningsgrunden, vilket utarbetats i samråd med landskapsregeringen, borgar dock för att överenskommelsen kommer att fullföljas och avräkningsgrunden höjas till 0,47 procent.

Trots att det nya ekonomiska systemet inte motsvarar lagtingets och landskapsregeringens önskemål i fråga om en utökad ekonomisk autonomi anser nämnden att lagtinget, mot bakgrund av löftet om en ökad grundfinansiering om ca 10 miljoner euro per år, för sin del ska godkänna förslaget till lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar avslutningsvis att förändringen av det ekonomiska systemet endast utgör en del av en större helhet och att det ursprungliga målet med en reformering av självstyrelselagen, vilken tar hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag samt innebär en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna, fortsatt kvarstår. Nämnden förutsätter att de tydliga skrivningarna i riksdagens uttalande och i Finlands regeringsprogram kommer att leda till att Åland under riksdagens pågående mandatperiod får en modern självstyrelselag med en autonomi som bättre motsvarar det löfte som Finlands riksdag och regering gav ålänningarna i samband med att frågan om Ålands statstillhörighet avgjordes för snart 100 år sedan.”

Självstyrelselagens karaktär av grundlag

Utskottet noterar att det i propositionen sägs att ”I grundlagens 120 § anges att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.” Vidare anges att landskapet Åland intar en särställning i Finlands statsskick, att det har ställts internationella garantier för landskapets självstyrelse och att landskapets särställning framgår speciellt av dess omfattande självstyrelse, som befästs av internationella utfästelser, framför allt den så kallade Ålandsöverenskommelsen från år 1921. Utskottet vill förtydliga att självstyrelsens grunder finns i folkrätten och i de internationella besluten och att bestämmelsen i grundlagens 120 § är att betrakta som deklaratorisk.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt betänkande (GrUB 12/2018 rd över RP 320/2018 rd) att självstyrelselagen inte i formellt hänseende är en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen. 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 självstyrelselagen gäller som grundlag skulle strykas i den gällande självstyrelselagen.

Lag- och kulturutskottet anser att det faktum att självstyrelselagen innehåller bestämmelser som statsförfattningsteoretiskt sett inte hör hemma i en grundlag inte utesluter att det i lagen ingår bestämmelser av grundlagskaraktär. Bestämmelserna i lagen är av blandad natur och enligt utskottets mening vore det korrekta att det därför i självstyrelselagen angavs att självstyrelselagen *delvis* gäller som grundlag.

Grundlagsutskottet för i sitt betänkande över propositionen (GrUB12/2018 rd) ett resonemang kring stiftande av undantagslagar. Lag- och kulturutskottet ställer sig mycket tveksamt till resonemanget eftersom självstyrelselagen enligt lag- och kulturutskottets mening inte är att betrakta som en i grundlagen avsedd undantagslag utan som sui generis, alltså en lag av en egen karaktär genom vilken det görs och kan göras vissa avsteg från grundlagen.

Utskottet vill i sammanhanget även framhålla samt välkomna grundlagsutskottets betänkande (GrUB 12/2018 rd) över lagförslaget. I betänkandet konstateras att ändringen av självstyrelselagen enligt propositionen har samband med landskaps- och vårdreformen och att statsrådet godkände ett uttalande när propositionen överlämnades. Enligt uttalandet bygger förslaget 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. Grundlagsutskottet såg det som uppenbart att statsrådets uttalande var av politisk natur men konstaterade att uttalandet kan uppfattas som så att ändringen av självstyrelselagen bara ska ses som en biprodukt av ett behov av att stifta en vanlig lag. Detta var enligt grundlagsutskottet inte lämpligt. I fråga om grundlagen hade utskottet tidigare 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. Detsamma är, enligt grundlagsutskottet, relevant när det gäller ändringar i principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen för Åland.

Utskottet noterar i sammanhanget att det i det propositionsutkast gällande en höjning av avräkningsgrunden till 0,47 procent, över vilken landskapsregeringen beretts tillfälle att utlåta sig, sägs att ” Landskapet Åland har en särställning i Finlands statsskick. Det har också ställts internationella garantier för landskapets självstyrelse (se RP 1/1998 rd, s. 177/II). Landskapets särställning framgår speciellt av dess omfattande självstyrelse, som befästs av internationella utfästelser, framför allt av den så kallade Ålandsöverenskommelsen från år 1921 (GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).” ”Formellt sett är självstyrelselagen inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (se RP 1/1998 rd, s. 127/I och II).”

En unik situation

Från åländsk sida har det under hela processen med framtagandet av lagändringen framhållits att lagtinget vid behandlingen av självstyrelselagen ska ha kunskap om det ekonomiska utfallet av lagändringen. Föreliggande regeringsproposition (RP 320/2018) utgick från den planerade landskaps- och vårdreformen och då reformen förföll i riksdagen under föregående mandatperiod har lagtinget ställts inför en unik situation där lagtinget ska ta ställning till ett nytt ekonomiskt system utan att ha fullständig vetskap om ingångsvärdet för systemet.

Självstyrelselagens 69 § förutsätter att lagtinget och riksdagen kan behandla propositioner med förslag till ändringar i självstyrelselagen på ett sådant sätt att lagtinget vid tidpunkten för bifallet kan ta ställning till den slutliga utformningen av lagförslaget och med beaktande av de faktiska konsekvenserna. Självstyrelselagen förutsätter också enligt 47 § att lagtinget ska medverka vid bestämmandet av avräkningsgrundens storlek.

I den nu uppkomna situationen kan de i RP 320/2018 avsedda effekterna bara uppnås med en anslutande proposition med förslag till ändring av avräkningsgrunden. Statsrådet har förbundit sig att överlämna en sådan proposition till riksdagen, men menar att denna kan överlämnas först när det första lagförslaget har stadfästs av presidenten. Lagtinget måste därför fatta beslut om bifall utan kunskap om det slutliga resultatet av den anslutande propositionens kommande behandling i riksdagen.

Det här innebär att det skydd som 69 § syftar till att ge lagtinget vid ändringar av självstyrelselagen inte till fullo uppnås vad gäller de ekonomiska konsekvenserna. Mot den bakgrunden har landskapsregeringen ansett att det behövs politiska utfästelser för att intentionerna i den föreliggande propositionen fullföljs.

En totalrevision

I propositionen (RP 320/2018 rd) anförs att enligt den samsyn som råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering är en totalrevision avsedd att slutföras under de valperioder som närmast följer på denna valperiod. Även grundlagsutskottet har i sitt första betänkande över propositionen (GrUB 12/2018 rd) konstaterat att beredningen av en totalreform av självstyrelselagen pågått redan länge. Grundlagsutskottet föreslog därför ett uttalande som därefter godkändes av riksdagen. Uttandet har följande lydelse: *”Riksdagen förutsätter att regeringen snarast vidtar åtgärder för att genomföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland.”*

Utskottet förenar sig i självstyrelsepolitiska nämndens åsikt att det ursprungliga målet med en reformering av självstyrelselagen fortsatt kvarstår. Målet var att reformen skulle ta hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag samt innebära en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna.

Utskottets samlade synpunkter

Utskottet konstaterar att den föreslagna ändringen enbart utgör en del av en förestående totalreform av självstyrelselagen. Enligt utskottets mening är en översyn av hela lagen nödvändig eftersom en avsaknad av utveckling på sikt är detsamma som att hela självstyrelsesystemet kringskärs.

Finlands åtaganden rörande Åland inkluderar enligt utskottets mening även en hållbar och tillräcklig finansiering av autonomin, speciellt då de åländska önskemålen om möjligheten till egen beskattning inte har hörsammats. En fortsatt underdimensionerad återföring av åländska skattemedel samt avsaknad av utvecklingsmöjligheter för självstyrelsen leder på sikt till att ålänningarnas förtroende för Finlands förmåga att hantera självstyrelsen riskerar att decimeras, vilket inte är en önskvärd utveckling vare sig för Finland eller Åland. Det är därför enligt utskottet positivt att Finlands regering så tydligt uttryckt sin avsikt att fortsätta arbetet med totalrevisionen.

Förslaget till ett nytt ekonomikapitel innebär vissa fördelar men även i viss mån ett ökat risktagande som dock kompenseras av den utlovade justeringen av grundfinansieringen med ca 10 miljoner euro. Den ökade grundfinansieringen motiveras även av att avräkningsgrunden inte justerats efter att gällande självstyrelselag trädde i kraft trots stora samhällsförändringar.

Utskottet finner det otillfredsställande att det skydd som 69 § i självstyrelselagen syftar till att ge lagtinget vid ändringar av självstyrelselagen inte till fullo uppnås vad gäller de ekonomiska konsekvenserna i och med att statsrådet avser överlämna propositionen om en höjning av avräkningsgrunden först när föreliggande ändring av självstyrelselagen har stadfästs av presidenten.

En utveckling av självstyrelsen förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan parterna. Utskottet skulle önska ett ökat samförstånd där Ålands särställning sågs som en möjlighet för hela Finland och där åländska framgångar betraktades med stolthet i resten av landet i synnerhet då framgången inte äger rum på bekostnad av Finland.

Ett ömsesidigt förtroende förutsätter att såväl Finland som Åland vidblir ingångna överenskommelser. Utskottet sätter sin tillit till att den utlovade lagändringen där avräkningsgrunden permanent höjs till 0,47 procent genomförs och framhåller samtidigt vikten av att också Åland vidblir ingångna överenskommelser. Lagtingets och landskapsregeringens avsikt har aldrig varit att den åländska självstyrelsen ska utgöra ett hinder till exempel för riksinterna reformer som vård- och landskapsreformen och lagtingets åsikt är att den överenskomna avräkningsgrunden om 0,47 procent bör justeras vid likande riksinterna reformer i framtiden så att utfallet för Ålands del blir neutralt.

Utskottet omfattar också i övrigt till fullo de synpunkter som framförs i självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande. Självstyrelsepolitiska nämnden är det organ inom lagtinget som kontinuerligt har följt självstyrelseutvecklingen genom veckovisa samråd med landskapsregeringen, varför nämndens utlåtande väger mycket tungt för utskottets ställningstagande.

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att lagtinget godkänner förslaget. I syfte att tydliggöra att bifallet ges under förutsättning dels att Finlands regering, efter att lagförslaget har stadfästs, för en regeringsproposition vidare till riksdagen innehållande en tillsvidareändring av avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent från och med år 2021, dels att Finlands regering snarast vidtar åtgärder för att genomföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland, föreslår utskottet att lagtinget dessutom antar två tilläggsklämmar i enlighet med arbetsordningens 73 §.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 14 november 2019 inbegärt lag- och kulturutskottets yttrande i ärendet.

Utskottet har i ärendet hört lantrådet Veronica Thörnroos, förvaltnings- och utvecklingschefen Dan E Eriksson, avdelningschefen Conny Nyholm, lagberedaren Marine Holm-Johansson och t.f. senior rättssakkunnige Niclas Slotte.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Rainer Juslin, viceordföranden Roger Höglund, ledamöterna Annette Bergbo, Jessy Eckerman, Robert Mansén och Mika Nordberg samt ersättaren Lars Häggblom.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår lag- och kulturutskottet

att lagtinget i den ordning som anges i 69 § 1 mom. i självstyrelselagen samt i lagtingsordningens 35 § godkänner förslaget till lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland i den lydelse den har enligt riksdagens svar av den 20 februari 2019 (RSv 259/2018 rd - RP 320/2018 rd) och enligt riksdagens svar av den 13 december 2019 (RSk 26/2019 rd – VLF 2/2019 rd),

att lagtinget uppmanar landskapsregeringen att verka för att Finlands regering efter att lagförslaget har stadfästs föra en regeringsproposition vidare till riksdagen innehållande en ändring av avräkningsgrunden i lagförslaget från 0,45 procent till 0,47 procent från och med år 2021 samt

att lagtinget uppmanar landskapsregeringen att verka för att Finlands regering snarast vidtar åtgärder för att slutföra en totalreform av självstyrelselagen för Åland.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 6 februari 2020 | |
| Ordförande | Rainer Juslin |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |