

Hänvisning

Kontaktperson
Dan E Eriksson/Niclas Slotte

Ärende
Landskapsregeringens utlåtande över proposition nr RP 15/2017 rd 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

Allmänt

Landskapsregeringen konstaterar att den föreslagna reformen av ordnandet av social- och hälsovården berör ett sådant område av lagstiftningen som enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen omfattas av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. *På Åland gäller landskapets egen lagstiftning om finansiering och ansvar för ordnandet av de aktuella lagstiftningsområdena. Reformen gällande ordnandet av social- och hälsovården berör således inte i sig landskapet. Trots detta har reformpaketet främst genom valet av finansieringslösning omfattande verkningar på centrala delar av självstyrelsesystemet och förutsätter därmed ändring av självstyrelselagen.*

Landskapsregeringen konstaterar att *dialogen i fråga om lagpaketet varit mycket bristfällig mellan landskapets och rikets myndigheter*. Detta är anmärkningsvärt då det enligt 28 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland (1144/1991) krävs att landskapet hörs innan en rikslag som har särskild betydelse för landskapet antas. Särskilt förvånande är det då flera av lagförslagen dessutom kräver lagtingets bifall. Det normala i ett sådant fall är att det förs en dialog tills en överenskommelse nås mellan regeringarna. Först därefter brukar ett lagförslag som kräver lagtingets bifall överlämnas till riksdagen.

Många av de uppgiftsområden som genom reformpaketet avses överförda till de nya landskapen hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen eller är rättsområden som enligt självstyrelselagen är delade mellan landskapet Åland och riket. Bland dessa kan nämnas räddningsväsendet enligt 18 § punkt 6, jordbruk enligt 18 § punkt 15 och fiskefrågor enligt 18 § punkt 16 självstyrelselagen. Till den del dessa frågor rör rättsområden som är delade mellan landskapet och riket och där en

viss förvaltningsbehörighet ansetts höra till rikets lagstiftningsbehörighet kommer dessa att regleras i en kommande kompletterande proposition.

Landskapsregeringen anser att lagförslagen i propositionen kommer att leda till begreppsförvirring i fråga om landskapet Ålands ställning i förhållande till de landskap som bildas i riket (se t.ex. formuleringarna i 3, 10 och 21 §§ inkomstskattelagen samt övrig skattelagstiftning). Det bör klargöras att landskapet Åland inte är ett sådant landskap som nu bildas i enlighet med lagpaketet. Landskapsregeringen anser att det på samtliga ställen i lagstiftningen där landskapet Åland avses även ska uttryckligen anges i lagstiftningen. Därtill är det viktigt att begreppet "landskapslag" förbehålls den åländska självstyrelsen så att begreppet även i fortsättningen enbart avser en lag som antagits av lagtinget. Risken för svårigheter till följd av begreppsförvirring är väsentlig eftersom de nya landskapen inte enbart ska handlägga frågor inom social- och hälsovården utan även andra frågor som faller inom landskapet Ålands behörighet. Det är därför av största vikt att begreppen i den nya lagstiftningen är sådana att skillnaden mellan de nya landskapen och den internationellt djupt förankrade åländska autonomi med stark konstitutionell ställning är klar.

Landskapsregeringen konstaterar att lagpaketet är synnerligen omfattande och att landskapsregeringen inte varit delaktig i beredningen. Det är därför inte möjligt att analysera lagpaketet i sin helhet och uttömmande göra en bedömning av alla förslags inverkan på förhållandet mellan landskapet och riket. Landskapsregeringen utgår därför från att det finns beredskap att rätta till misstag i beredningen eller bestämmelser som annars visar sig bli icke ändamålsenliga.

Lag om ändring av avräkningsgrunden

Landskapsregeringen *kan inte acceptera* att Finlands regering föreslår en ändring av avräkningsgrunden utan att en dialog med landskapsregeringen om dess dimensionering först har förts och överenskommelse nåtts. Enligt 47 § 5 mom. självstyrelselagen ska ändring av avräkningsgrunden stadgas i lag antagen av riksdagen med lagtingets bifall. Således innebär detta att det inte är något som riksdagen ensamt fattar beslut om. Det kan i sammanhanget konstateras att finansministeriet gjort betydande felberäkningar då de försökt beräkna den nya nivån.

Stadgandena i 47 § självstyrelselagen anger när avräkningsgrunden kan ändras på annat sätt än genom ändring av självstyrelselagen. 47 § 4 mom. självstyrelselagen reglerar den situation då avräkningsgrunden ska sänkas. Situationen som den nu aktuella reformen medför täcks inte in av kriterierna i 47 § 4 mom. självstyrelselagen. Stadgandena i 47 § 2-4 mom. självstyrelselagen har dock aldrig tillämpats varför det inte finns någon praxis som vägledning. Oavsett vilken tolkning de nämnda momenten i paragrafen som helhet ska ges fordras en överenskommelse mellan landskapet och riket gällande ändringar eftersom både riksdagens och lagtingets medverkan krävs enligt 47 § 5 mom. självstyrelselagen.

Det är inte enligt landskapsregeringens uppfattning möjligt att acceptera en lösning som innebär att lagtinget medverkar till en permanent sänkning av avräkningsgrunden utan att veta att en senare höjning, om det objektivt sett skulle vara befogat, faktiskt sker och som även beaktar de synpunkter på avräkningsgrunden som landskapet har. Sannantaget innebär detta att landskapsregeringen därför inte **kan rekommendera lagtinget att ge sitt bifall till en ändrad avräkningsgrund utgående från den nu aktuella propositionen.**

Förhandlingar pågår för tillfället mellan landskapsregeringen och finansministeriet i syfte att nå en överenskommelse som är juridiskt möjlig och kan accepteras av båda parter. Det är för landskapets del ett krav att en sådan överenskommelse hanterar effekterna av avräkningen, skattegottgörelsen samt förhöjningen av statens andel av samfundsskatten. Därtill bör den viljeyttring om höjd avräkning som såväl statsministern och som ålandsministern gav under hösten 2016 beaktas. De argument landskapsregeringen framställt gällande höjningen av avräkningsgrunden, oavsett reformen, stämmer väl överens med kriterierna i 47 § 3 mom. punkt 2.

Landskapsregeringen är övertygad om att en överföring av lagstiftningsbehörigheten i fråga om de statliga förvärvsinkomstskatterna är det alternativ som på ett sätt som står i överensstämmelse med såväl självstyrelselagen som grundlagen kan neutralisera effekten av vård- och landskapsreformen på Åland och möjliggöra för riket att genomföra vård- och landskapsreformen i riket. Detta gäller särskilt som lagtinget med stor sannolikhet inte kommer att ge sitt bifall till en förändrad avräkningsgrund.

Landskapsregeringen ber riksdagen förkasta lagförslaget om ändring av avräkningsgrunden och uppmana regeringen att tillsammans *med landskapsregeringen åstadkomma en lösning där Ålands konstitutionella, ekonomiska och förvaltningsmässiga inflytande respekteras* samt att därefter vid behov återkomma till riksdagen.

Förslaget till 125 a § inkomstskattelagen (Åländskt landskapsavdrag)

Ett förslag till avdrag tillställdes landskapsregeringen per epost i slutet av januari 2017, efter att landskapsregeringen kraftfullt påtalat effekterna på självstyrelsesystemet av att genomföra samma skatteförhöjning i statsbeskattningen på Åland som i resten av landet. En förhöjning av statsbeskattningen på motsvarande sätt som i övriga Finland skulle ha varit i strid mot både grundlagen, självstyrelselagen och den mellan Finland och Sverige ingångna Ålandsöverenskommelsen bl.a. med beaktande av behovet av neutralisering av det totala skattetrycket på Åland.

Enligt den information finansministeriet delgett landskapsregeringen krävs för att avdraget ska fungera på samma sätt även för pensionsinkomsters del att pensionsinkomstavdraget inom kommunalbeskattningen inte tillämpas på Åland. Landskapet Åland har enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalbeskattningen. I praktiken betyder det att lagtinget borde stifta en landskapslag om detta för att beskattningen för åländska pensionsinkomsttagare inte ska skärpas.

Avdragets konstruktion, då det dimensioneras på basis av den beskattningsbara inkomsten i den åländska kommunalbeskattningen, innebär enligt landskapsregeringens uppfattning att avdragets effekter i statsbeskattningen automatiskt blir att motverka landskapets skattepolitik inom ramen för kommunalbeskattningen. Detta strider mot 18 § 5 punkten självstyrelselagen som anger att kommunalbeskattningen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Liksom ovan angivits skulle en behörighetsöverföring av lagstiftningsbehörigheten i fråga om de statliga förvärvsinkomstskatterna lösa problematiken.

Avdraget har därtill som effekt att den i 49 § självstyrelselagen avsedda skattegottgörelsen försvinner eftersom skattegottgörelsen beräknas utgående från debiterad inkomst- och förmögenhetsskatt.

Enligt principen i 69 § självstyrelselagen kan självstyrelselagens bestämmelser gällande bl.a. landskapets finansiering inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Eftersom avdragets effekt blir att bestämmelsen om skattegottgörelsen i praktiken blir en nullitet blir effekten densamma som ett upphävande. Detta innebär att självstyrelselagen måste ändras så att avdraget beaktas i 49 § i fråga om skattegottgörelsen samt för att möjliggöra intrånget i landskapets behörighet i fråga om kommunalbeskattningen. Detta kräver enligt 75 § 1 mom. och 120 § grundlagen samt 69 § självstyrelselagen grundlagsenlig ordning i riksdagen med lagtingets bifall. Således krävs lagtingets medverkan även till dessa delar.

Skatteavdrag och ändring av skattegottgörelse kräver lagstiftning i grundlagsenlig ordning med lagtingets bifall och ändring av självstyrelselagen.

Övriga ändringar i skattelagstiftningen i samband med reformen

Landskapsregeringen konstaterar att 12 § i lagen om skatteredovisning föreslås ändrad så att statens andel av samfundsbeskattningen ökar på bekostnad av kommunerna. Detta görs, enligt landskapsregeringens uppfattning, i syfte att överföra medel från kommunerna till de nya landskapen. Detta innebär att de åländska kommunerna förlorar skatteintäkter, trots att de inte blir av med några uppgifter. Samfundsbeskattningen är delvis en kommunalskatt som därför delvis regleras genom åländsk skattelagstiftning. Även här fordras därmed en överenskommelse mellan landskapet och riket om samfundsbeskattningen på Åland, om inte åländska samfund ska erlagga högre samfundsskatt än motsvarande i riket. I takt med att riket i samband med justeringar i t.ex. statsandelssystemet även gjort justeringar i fördelningen av samfundsbeskattningen har den statliga andelen över årens lopp ökat. Den ökning som nu sker är väsentlig och det kan ifrågasättas om ökningen är möjlig med beaktande av behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och det faktum att reformen ska vara neutral för skattebetalarna och därmed även för samfunden.

Intrånget i samfundsbeskattningen kan ifrågasättas med beaktande av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket i självstyrelselagen samt med beaktande av skatteneutraliteten för berörda samfund.

Mer om vissa detaljerade bestämmelser i propositionen

I förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård 2 § 2 mom. konstateras att lagen inte tillämpas i landskapet Åland med undantag för bestämmelserna om utbildningsersättningar i 5 kap.

Enligt Finlands grundlag (FFS 731/1999), 9 § 1 mom. har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Grundat på rätten för enskild att fritt röra sig i landet uppstår situationer där ålänningar som vistas i riket eller fastlänningar som vistas på Åland är i behov av socialvård eller hälso- och sjukvård. På dessa situationer är 37 § gällande

kostnadsersättningar mellan landskapen inte tillämpbar utan särskild reglering. Detta behöver regleras.

Landskapsregeringen ber utskottet uppmana regeringen att tillsammans med landskapsregeringen utreda och komma överens om de skrivningar som krävs dels i rikslagstiftning, dels i åländsk lagstiftning för att trygga rätten till hälso- och sjukvård för alla som är bosatta i landet.

Övriga delar av vård- och landskapsreformen

Den kommande valfrihetsreformen samt förändringen av flerkanalsfinansieringen är enligt landskapsregeringens uppfattning viktiga delar i den reformhelhet där det lagpaket som riksdagen nu behandlar är den första delen. Landskapsregeringen vill därför redan nu lyfta upp de frågeställningar som landskapsregeringen i dagsläget uppfattar att kommer att aktualiseras i samband med de senare delarna.

Socialförsäkringssystemet och med det förknippade förmåner hör oavsett reformen till rikets behörighet enligt 29 § 1 mom. 3 punkten självstyrelselagen. Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen hör hälso- och sjukvård med de undantag som gäller i 27 § 24, 29 och 30 p. till landskapets lagstiftningsbehörighet. Det här innebär bl.a. att organiseringen av hälso- och sjukvård på Åland är åländsk behörighet. Den offentliga hälso- och sjukvården har i enlighet med landskapslagen om hälso- och sjukvård (ÅFS 2011:114) organiserats under myndigheten Ålands hälso- och sjukvård.

Socialvård enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen och socialskyddsförmåner som inte bedömts vara en del av socialförsäkringssystemet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Kommunerna tillhandahåller socialvården i enlighet med på Åland gällande landskapslagstiftning.

Utgångspunkten måste vara att det sätt på vilket lagtinget valt att organisera Åland ska kunna fortgå oavsett genomförandet av reformer i riket, samtidigt som det är rikets skyldighet att säkerställa att de system riket i kraft av sin lagstiftningsbehörighet skapar även fungerar på Åland så att ålänningarna tillförsäkras samma socialförsäkringsskydd som tillhandahålls innevanarna i riket.

Det vore därför viktigt att dessa delar av reformen bereds gemensamt med landskapsregeringen tillsammans med en oberoende utredningsman så att det *säkerställs att riksreformerna* kan genomföras med beaktande av både grundlagens och självstyrelselagens stadganden.

Landskapsregeringen ber utskottet uppmana regeringen att påbörja en gemensam beredning med landskapsregeringen under ledning av en oberoende utredningsman för att säkerställa att valfrihetsreformen och förändringen av flerkanalsfinansieringen kan genomföras med beaktande av både grundlagen och självstyrelselagens stadganden.

Konklusioner

1. Det som regeringen föreslår förutsätter enligt landskapsregeringen ändring av självstyrelselagen. Landskapsregeringen konstaterar för sin del att vägen att lösa problematiken med de nya rikslandskapens finansiering i förhållande till grundlagen och självstyrelselagen är att lagstiftningsbehörigheten i fråga om den statliga förvärvsinkomstbeskattningen överförs till landskapet Åland. I praktiken innebär detta att 18 § 5 punkten självstyrelselagen kompletteras med förvärvsinkomstbeskattningen och att statens inkomster från förvärvsinkomstbeskattningen exkluderas från 46 § självstyrelselagen. **Detta löser långsiktigt de problem som avdraget och förändringen av avräkningsgrunden förorsakar.**
2. **En oberoende utredningsman** bör omedelbart utses för att bistå i arbetet med att komma till rätta med övriga problem.

L a n t r å d


Katrin Sjögren

Vicelantråd


Camilla Gunell

För kännedom:

Ålands lagting, Självstyrelsepolitiska nämnden

Justitiekansler Jaakko Jonkka, Jaakko.jonkka@okv.fi

Ålandsminister Anne Berner, riitta.makela@lvm.fi

Statssekreterare som kanslichef Martti Hetemäki, martti.hetemaki@vm.fi

Lagstiftningsråd Janina Groop Bondestam, janina.groop-bondestam@om.fi