



27.8.2021

Justitieministeriet

Justitieministeriets begäran om utlåtande 6.7.2021, VN/846/2018

Finansministeriets utlåtande om utkastet till Ålands självstyrelselag

Justitieministeriet har bett finansministeriet lämna utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till Ålands självstyrelselag.

Huvudpunkterna i propositionen

I propositionen föreslås att en helt ny självstyrelselag för Åland stiftas. Lagen ska ersätta 1991 års självstyrelselag. Syftet är en modern lag och att ge möjligheter att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad nu är fallet.

I propositionen föreslås en systematik för fördelningen av lagstiftningsmakten på Åland mellan riksdagen och Ålands lagting som i huvudsak bygger på principerna enligt nuvarande självstyrelselag. Förslaget utgör i grunden inte en ändring av den nuvarande fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket.

Det ekonomiska systemet för Ålands ekonomiska självstyrelse motsvarar det nuvarande avräkningssystemet, sådant det gäller från den 1 januari 2021 (lagarna 98/2020 och 911/2020). Statsbeskattningen ska fortfarande höra till riksdagens behörighet och kommunalbeskattningen kvarstår som lagtingets behörighet.

Bestämmelserna om fördelning av lagstiftningsbehörighet föreslås i högre grad än i nuläget underlätta vissa framtida ändringar av behörighetsfördelningen mellan riksdagen och lagtinget. Enligt lagförslaget ska en utökning av lagtingets nuvarande lagstiftningsbehörighet på vissa behörighetsområden kunna ske förenklat i förhållande till den grundlagsordning med lagtingets bifall som allmänt gäller för ändring av självstyrelselagen. Utökningen under kommande årtionden av lagtingets lagstiftningsbehörighet är beroende av hur Ålands lagting i framtiden väljer att agera och i förekommande fall i samspel med riksdagen. Behovet av och intresset på Åland att utöka den nuvarande lagstiftningsbehörigheten för självstyrelsen kommer således att prövas vid allmänna val till lagtinget.

Lagförslaget ska behandlas i grundlagsordning och för att träda i kraft godkännas av Ålands lagting med kvalificerad majoritet. Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Finansministeriets utlåtande

Finansministeriet konstaterar följande som sitt utlåtande.

Innehållet i det ekonomiska systemet för landskapet Åland, dvs. avräkningssystemet (9 kap. i förslaget) motsvarar de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av 2021. Finansministeriet förordar detta, men framför nedan vissa preciserande anmärkningar även till denna del.

Det föreslås inga ändringar i beskattningsbehörigheten, vilket är en bra och motiverad ståndpunkt. Beskattningsbehörigheten ska även i fortsättningen höra till området för riksdagens behörighet. Vid beskattningen är det fråga om ett centralt område av statens behörighet, och denna behörighet kan enligt finansministeriets ståndpunkt inte överföras från riksdagen, eftersom en överföring av beskattningsbehörigheten från riket till landskapet skulle ha betydande negativa konsekvenser för såväl riket som landskapet. Dessa konsekvenser har behandlats ingående i finansministeriets utlåtande av den 15 september 2017 (VM/1353/00.00.05/2017), som gällde Ålandskommitténs betänkande.

Det föreslagna ekonomiska systemet

Det ekonomiska system som är avsett att täcka landskapets utgifter är uppbyggt så att alla inkomster och skatter till staten ska beaktas antingen vid avräkningen (59 §) eller skatteavräkningen (63 §). Ett undantag utgör rundradioskatten samt nya statslån, som är de enda budgetinkomsterna till staten som inte föreslås bli beaktade i det ekonomiska systemet (specialmotiveringen till 58 §). Finansministeriet uppmärksammar att orsaken till att rundradioskatten inte är med är att en medieavgift tas ut på Åland. På motsvarande sätt vore det motiverat att inte ha med apoteksskatten i avräkningsgrunden, eftersom en apoteksavgift tas ut på Åland.

Merparten av statens inkomster är skatteinkomster, men staten har årligen en avsevärd mängd andra inkomster såsom dividendinkomster, försäljningsinkomster av egendom och inkomster från EU. Detta kan fördunklas i texten på sidan 2 i det huvudsakliga innehållet: ”De statsskatter som uppbärs på Åland tas in i statsbokslutet. Skatterna återförs sedan till Åland genom avräkningssystemet.” Enligt finansministeriets åsikt borde den senare meningen ersättas i enlighet med RP 19/2020 (s. 3): Via statsbudgeten överförs medel till landskapet för finansiering av de utgifter som hänför sig till självstyrelsen.

Enligt 48 § 2 mom. i den gällande självstyrelselagen gör finansministeriet och Ålands landskapsregering minst vart tredje år en bedömning av om det finns lagstadgade grunder att ändra avräkningsgrunden och ger sitt förslag till Ålandsdelegationen. En motsvarande bestämmelse föreslås i 62 §, och i specialmotiveringen konstateras det att Ålands landskapsregerings och finansministeriets gemensamma åsikt är att man försöker ordna den första bedömningen i oktober-november 2023. Finansministeriet instämmer i denna åsikt och konstaterar att då skulle man ha tillgång till uppgifter om beskattningen för 2021 och statens budgetproposition för 2024. Följande treårsmöte skulle ordnas efter cirka tre år (med två månaders noggrannhet) efter det första mötet.

Förfarandet för utnämning av landshövdingen

Enligt 4 § i den gällande självstyrelselagen för Åland företräds regeringen i landskapet av landshövdingen och enligt 20 § i förslaget är landshövdingen statens företrädare på Åland. Därför är det viktigt att regeringen så väl som möjligt överensstämmer med den allmänna regeringen om statsförvaltningen och att eventuella undantag görs endast på de punkter

som är absolut nödvändiga på grund av Ålands särställning. Enligt finansministeriets åsikt bör i förslaget till Ålands självstyrelselag och i 20 § om landshövding följande synpunkter beaktas.

I 16 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) föreskrivs det om statens regionförvaltning i landskapet Åland. Enligt paragrafen är i landskapet Åland Statens ämbetsverk på Åland, som leds av landshövdingen, en sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i den lagen. Ämbetsverket sköter sådana uppgifter som avses i 4 § i lagen och som enligt självstyrelselagen för Åland hör till området för rikets behörighet.

Ålands landshövding är en tjänsteman inom den högsta statsledningen (statstjänstemannalagen 750/1994, 26 §) och på hen tillämpas statstjänstemannalagen och dess bestämmelser om den högsta tjänstemannaledningen, med de undantag som anges i självstyrelselagen för Åland.

I Ålands självstyrelselag bör det tydligt anges till vilka delar undantag görs från statstjänstemannalagens bestämmelser. Det räcker inte att saken nämns i motiveringen till 20 §, såsom i fråga om bland annat behörighetsvillkoren för den högsta ledningen inom statsförvaltningen (statstjänstemannalagen 8 § 2 mom.) eller förbudet mot att anföra besvär över utnämningsbeslut (statstjänstemannalagen 59 §). Undantagen bör ingå i själva författningstexten, eftersom det annars förblir öppet när det som föreskrivs i Ålands självstyrelselag är ett undantag från statstjänstemannalagen och när det som föreskrivs där ska iakttas utöver det som föreskrivs i statstjänstemannalagen.

Den grundläggande utgångspunkten bör även i fråga om utnämningförfarandet vara densamma som i den gällande lagstiftningen, vid förfarandet för tillsättande av tjänsten som landshövding tillämpas både tjänstemannalagstiftningens och självstyrelselagens bestämmelser.

Behörighetsvillkoren för landshövdingen bör vara de gemensamma särskilda behörighetsvillkoren för den högsta statsledningen som föreskrivs i 8 § 2 mom. i statstjänstemannalagen, dvs. högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. Detta hindrar inte att det föreskrivs även andra särskilda behörighetsvillkor för landshövdingen som Ålands självstyrelse förutsätter. Även statstjänstemannalagen utgår ifrån att för en tjänst inom den så kallade högsta ledningen, såsom landshövdingstjänsten, kan det vid behov föreskrivas särskilt om andra särskilda behörighetsvillkor. Jämfört med nuläget är det klar försämring, om det inte skulle förutsättas bland annat högre högskoleexamen av landshövdingen, på samma sätt som av statens övriga högsta tjänstemannaledning.

Grundlagens 125 §, som det hänvisas till i motiveringen till förslaget, uppställer inte som sådan några särskilda behörighetsvillkor, utan de allmänna utnämningsskullerna i GL 125 § (skicklighet, förmåga, beprövad medborgerlig dygd) bedöms i förhållande till de allmänna och särskilda behörighetsvillkor som föreskrivs för tjänsten, tjänstens uppgiftsfält och de konkreta uppgifter som hör till tjänsten.

Det behöver inte förskrivas särskilt om ledigförklaring av tjänsten som landshövding. I 6 a § i statstjänstemannalagen föreskrivs hur statliga tjänster förklaras lediga att sökas på

riksnivå. Av motiveringen framgår inte heller klart varför tjänsten som landshövding enligt förslaget ska förklaras ledig att sökas av både statsrådet och Ålands regering. Tjänsten som landshövding är en i statstjänstemannalagen föreskriven tjänst som chef för ett statligt ämbetsverk, där staten är arbetsgivare och där statsrådet ska besluta om att ledigförklara tjänsten. Enligt motiveringen föreslås det att bestämmelsen tas in i självstyrelselagen eftersom sättet att förklara tjänsten ledig föreslås också innehålla motsvarande åtgärder från Ålands regerings sida, men av propositionen framgår inte vilka dessa motsvarande åtgärder är och varför ledigförklaring av tjänsten ska förutsätta beslut av Ålands regering.

Enligt förslaget kan till landshövding också utnämnas en person som inte har sökt tjänsten, men som har gett sitt samtycke till att bli utnämnd. Enligt 6 b § i statstjänstemannalagen tillsätts statliga tjänster, inklusive de högsta tjänsterna inom staten, genom ett öppet, offentligt ansökningsförfarande. Enligt 6 d § i statstjänstemannalagen kan till en tjänst utnämnas endast den som har sökt tjänsten. Förslaget försämrar öppenheten och genomskådligheten vid tillsättandet av tjänster och av motiveringen till förslaget framgår inte varför 6 d § i statstjänstemannalagen och det öppna och genomskådliga ansökningsförfarandet borde kunna förbigås. Enligt 6 c § 2 mom. i statstjänstemannalagen kan man vid behov ledigförklara en tjänst på nytt eller förlänga ansökningstiden. Man kan gå till väga på detta sätt i en situation där republikens president och lagtingets talman inte når enighet om utnämningen. Detta begränsar inte lagtingets rätt eller möjlighet att uppföra endast de personer på förslag som dittills har sökt tjänsten, men säkerställer ett öppet och genomskådligt ansökningsförfarande.

Det behöver inte föreskrivas särskilt om förbud mot att anföra besvär över beslutet om utnämning av landshövding. Enligt 59 § 2 mom. 1 punkten i statstjänstemannalagen får besvär över utnämningsbeslutet inte anföras, om det är republikens president som har utnämningsbehörighet.

Enligt förslaget ska landshövdingen utnämnas för sex år med undantag från 9 a § 1 mom. i statstjänstemannalagen, enligt vilket den högsta statsledningen i princip utnämns för en tid av fem år. I motiveringen till förslaget sägs att eftersom landshövdingen företräder eller kan företräda republikens president i förhållande till lagtinget, borde landshövdingens tjänstperiod vara sex år, så att den är lika lång som presidentens ämbetsperiod. Tidpunkterna då landshövdingens tjänstperiod och republikens presidents ämbetsperiod börjar eller slutar är inte i princip knutna till varandra, och undantaget från statstjänstemannalagens bestämmelser kan inte betraktas som motiverat på angivet sätt.

Bestämmelser om kommunalförvaltningen

I propositionen föreslås med avvikelse från den nuvarande självstyrelselagen en separat paragraf om kommunalförvaltningen (6 § i lagförslaget), där de grundläggande bestämmelserna om kommunalförvaltningen samlas. Dessa bestämmelser kompletterar regleringen i GL 121 § 1-3 mom. I princip förefaller lösningen regleringstekniskt motiverad och sitter bra i självstyrelselagens systematik.

Finansministeriet påpekar att 6 § i lagförslaget inte borde innehålla sådana informativa hänvisningar till grundlagens bestämmelser som också är i kraft på Åland direkt med stöd av grundlagen och beträffande vilka det inte förslås några innehållsmässiga ändringar i

självstyrelselagen (kommunernas förvaltning grundar sig på självstyrelse för kommunens invånare, beskattningsrätt). Det bör också påpekas att trots att grundlagens formulering endast upprepas i paragrafen när det gäller kommunernas förvaltning/invånarnas självstyrelse, har bestämmelsen enligt motiveringen också en självständig innehållsmässig betydelse. Lagtekniskt kan förslaget till denna del betraktas som ohållbart och också som innehållsmässigt onödigt, eftersom GL 121 § 1 mom. om självstyrelse för kommunens invånare inte som sådant ställer något principiellt hinder för att kommunernas förvaltning på Åland till någon del avviker från kommunernas förvaltning i riket. Eftersom kommunernas förvaltning enligt 27 § 1 mom. 6 punkten i lagförslaget hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet, är det klart att det inte finns något behov av sådan reglering som den som föreslås. Utöver det ovannämnda anser finansministeriet att bestämmelsen om indelningen av Åland i kommuner är oklar i förhållande till 121 § 1 mom. i grundlagen och innehållsmässigt onödigt, eftersom kommunindelningen enligt 27 § 1 mom. 6 punkten i lagförslaget hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

I 6 § 2 mom. i lagförslaget föreslås bestämmelser om uppgifter som kan anförtros kommuner i alternativa förändringssituationer. I lagförslaget beaktas olika situationer beroende på om saken hör till lagtingets eller riksdagens lagstiftningsbehörighet samt å andra sidan huruvida uppgifter i riket överförs till välfärdsområdena från kommunerna eller staten. Dessutom innehåller förslaget bestämmelser för situationer där det är fråga om en helt ny uppgift för den offentliga förvaltningen. Vidare gör regleringen det möjligt att överföra en för kommunerna lagstadgad uppgift till en myndighet i landskapet Åland genom en lagtingslag. Finansministeriet har inget att anmärka på dessa grundläggande lösningar.

Ministeriet fäster dock uppmärksamhet vid vissa formuleringar i 6 § 2 mom. i lagförslaget. Ordalydelsen i den andra meningen i 2 mom., som ska tillämpas i samband med att uppgifter överförs från kommunerna till välfärdsområdena i riket, är oklar, och utan motiveringen framgår det inte hur avsikten är att man ska agera i en situation som avses i bestämmelsen. När det gäller nya uppgifter för kommunernas är bestämmelsens betydelseinnehåll helt annorlunda än betydelseinnehållet i 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice (nya och mer omfattande statsandelsåligganden). Eftersom det senare kan betraktas som ett etablerat uttryck, är risken för sammanblandning uppenbar. Under den fortsatta beredningen vore det bra att ytterligare gå igenom om det är möjligt att förtydliga dessa punkter.

Propositionens konsekvenser

I avsnitt 1.8.2 har sammanställts heltäckande uppgifter om finansieringen av utgifterna för självstyrelsen i det nuvarande systemet. Finansministeriet påpekar att den finsk- och den svenskspråkiga versionen av texten under tabellen avviker från varandra. Ministeriet förbehåller sig möjlighet att uppdatera uppgifterna för 2021 efter remissbehandlingen.

I avsnitt 3.1.1 behandlas konsekvenserna av den föreslagna fördelningen av lagstiftningsmakten för statsfinanserna. Förslagets konsekvenser är indirekta och aktualiseras över tiden i den takt som lagtinget tar initiativ att överföra sådan ny lagstiftningsbehörighet från riksdagen som i fråga om vissa behörighetsområden enligt 29 och 30 § i lagförslaget kan överföras ensidigt genom en lagtingslag eller i riksdagen genom

vanlig lagstiftningsordning och med lagtingets godkännande. Om en ändring av lagstiftningsbehörigheten föranleder behov av att ändra avräkningsgrunden, iakttas förfarandet enligt 61 och 62 § i förslaget.

I avsnitt 3.1.3 konstateras bland annat att storleken av de penningtransaktioner som görs till Åland inte ändras på grund av denna proposition, utan är fortfarande beroende av statens inkomster och de statsskatter som debiteras på Åland samt av hur Ålands befolkningsandel ändras. Det sammanlagda beloppet av avräkningen och skatteavräkningen beräknas stiga från cirka 280 miljoner euro 2022 till cirka 300 miljoner euro 2025. I denna uppskattning har man inte beaktat inverkan av ändringen i Ålands befolkningsandel. Finansministeriet har inget att anmärka på det som angetts i avsnittet. När budgetpropositionen för 2022 har överlämnats till riksdagen kan det nämnda eurobeloppet vid behov justeras.

Övergångsbestämmelsen

Enligt 108 § 2 mom. i lagförslaget upphävs genom den nya självstyrelselagen den nuvarande självstyrelselagen och lagen om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland (911/2020). I 113 § 1 mom. i lagförslaget föreslås det att den avräkning som avses i 46 § i den gamla lagen verkställs sista gången för det år som föregår ikraftträdandet av lagen. Då verkställs den avräkning som grundar sig på bokslutet för 2023 i slutet av 2024. För tydlighetens skull borde det konstateras i propositionen att på avräkningen för 2023 tillämpas även lag 911/2020.

I specialmotiveringen till förslaget till 113 § konstateras det att avsikten är att tydligt reglera övergången från den gällande till den nya självstyrelselagen. Avsikten kan understödjas. I paragrafens 3 mom. föreslås dock utan motivering att de omständigheter som avses i 47 § 2–4 mom. i den gamla lagen och som ännu inte är tillräckliga för att ändra avräkningsgrunden beaktas i den framtida bedömningen enligt 62 §. Bestämmelsens innehåll och tidsmässiga dimension bör ses över under den fortsatta beredningen.

Övrigt

Finansministeriet har skickat vissa tekniska kommentarer till propositionsutkastet direkt till den som bereder ärendet.

Statssekreterare som kanslichef

Juha Majanen

Avdelningschef, budgetchef

Sami Yläoutinen