

Finansutskottet

Finansministeriets utredning till finansutskottet om förhandlingarna som gäller Förenta nationernas ramkonvention om internationellt skattesamarbete och dess protokoll

Till finansministeriet

INLEDNING

Remiss

Finansutskottet har fått finansministeriets utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om förhandlingarna som gäller Förenta nationernas ramkonvention om internationellt skattesamarbete och dess protokoll.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- specialsakkunnig Anna Lehtimäki, finansministeriet
- skatteexpert Emma Haapala, finansministeriet
- ambassadråd Petra Yliportimo, utrikesministeriet
- ledande sakkunnig Lauri Luukkonen, Skatteförvaltningen
- skattedirektör Anita Isomaa, Finlands näringsliv rf
- skatteexpert Saara Hietanen, Finnwatch rf
- ledande skatteexpert Tomi Viitala, Centralhandelskammaren
- expert Outi Hakkarainen, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry
- Senior Fellow Timo Viherkenttä.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Finansministeriet lämnade finansutskottet en utredning om inledandet av förhandlingarna om en multilateral ramkonvention och dess två tidiga protokoll. Eftersom den egentliga förhandlingsfasen för att utarbeta ramkonventionen och de tidiga protokollen ännu är i startgroparna, är det exakta innehållet i själva ramkonventionen eller dess protokoll ännu okänt. Enligt utredningen kom-

Utlåtande FiUU 6/2025 rd

mer anslutningen till ramkonventionen och dess protokoll att bedömas först senare när förhandlingarnas slutresultat är klart.

FN:s generalförsamling godkände uppdraget i december 2024 och antog resolution 79/235 om att inrätta en mellanstatlig förhandlingskommitté med uppdrag att förhandla fram en ramkonvention om internationellt skattesamarbete. Enligt resolutionen ska förhandlingskommittén under tre års tid (2025—2027) förhandla fram en ramkonvention om internationellt skattesamarbete och två tidiga tillhörande protokoll.

I augusti 2024 beslöt man att det första protokollet ska handla om beskattning av inkomster från tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster i en allt mer digitaliserad och globaliserad ekonomi. Vid det konstituerande mötet i februari 2025 beslöt man att det andra protokollet ska handla om förebyggande och lösning av skattetvister. Uppdraget innehåller också en skrivning om eventuella teman för tilläggsprotokoll.

Allmänt

Även om skattesamarbetet i FN:s regi har långa anor, sker processen i det pågående arbetet på ett nytt sätt jämfört med de övriga processerna i internationellt skattesamarbete. Det handlar också om en principiell förändring av på vilket forum samarbetet kring internationell beskattning diskuteras. Tidigare har beskattningssamarbetet inom FN bedrivits av en expertkommitté för beskattning, där medlemmarna representerar sig själva och inte sina respektive stater. Också FN:s roll i det internationella skattesamarbetet har varit mindre och till exempel FN:s modellskatteavtal har haft begränsad praktisk betydelse. Den multilaterala ramkonvention och dess protokoll som nu förhandlas fram kan enligt utredning för sin del fungera som en betydande komplettering till det som staterna har avtalat om den internationella beskattningen. Den multilaterala ramkonventionen och dess protokoll kan avsevärt ändra på de grundläggande principerna för internationell beskattning, inklusive fördelningen av staternas beskattningsrättigheter sinsemellan.

Den här nya processen inom FN framhäver samarbetet mellan olika ministerier vid beredningen och lyfter fram frågor om bland annat hur intressentgrupper ska höras nationellt i processens olika skeden och hur riksdagen ska hållas informerad om hur arbetet framskrider.

Hittills har det mest omfattande samarbetet inom internationell beskattning grundat sig på OECD:s arbete. Finansministeriets utredning beskriver i detta avseende de viktigaste utvecklingstrenderna under de senaste decennierna. Den senaste utvecklingstrenden är OECD:s och G20-ländernas inkluderande ramverk mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS, från engelskans Base Erosion and Profit Shifting) som är ett projekt om att reformera den internationella företagsbeskattningen (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy). Finland har aktivt deltagit i det internationella skattesamarbetet som bedrivs inom ramen för OECD.

Utvecklingsländerna har varit missnöjda med det internationella skattesamarbetet och krävt fullt inkluderande och effektivare samarbete och att samarbetet kring internationell beskattning överförs till FN. Vikten av utvecklingsländerna och den så kallade globala södern för världens eko-

Utlåtande FiUU 6/2025 rd

nomi och politik ökar, och det ligger i princip i både alla länders och de skattskyldigas intresse att skattesystemen är så tydliga och förutsägbara som möjligt.

Sakkunnigutfrågningen

Sakkunniga har framfört olika synpunkter på det internationella skattesamarbetet inom FN. En del av de sakkunniga som hördes i utskottet anser att det centrala vid fördelningen av skatteintäkterna internationellt även i fortsättningen borde vara det att var det finns värdeskapande affärsverksamhet som baserar sig på innovation, forskning och utveckling. En del av dem som hördes anser ändå att skattesamarbetet inom FN och också en reform av fördelningen av beskattningsrätten kan gagna inte bara utvecklingsländer utan också länder som Finland, eller åtminstone anser det vara motiverat att öppet lyssna på i synnerhet utvecklingsländernas behov.

Vid utfrågningen har det också ansetts motiverat att undvika överlappningar och motsättningar med annat internationellt skattesamarbete, särskilt med arbetet inom OECD. Sakkunniga anser att processen inom FN i hög grad stöder och kompletterar den minimiskatt och övriga reglering som uppstått inom OECD och inte ersätter den.

När det gäller kravet på konsensus anser en del av dem som hördes att det är viktigt att hålla fast vid det, medan en del anser att det trots att det är bra att sträva efter konsensus ändå inte är absolut nödvändigt att hålla fast vid det.

Vid utfrågningen uttrycktes också oro över den orealistiskt strama beredningstidtabellen. Tidsplanen anses problematisk bland annat för att den inte möjliggör grundliga konsekvensbedömningar och för att genomförandet av en global minimiskatt och arbetet i anslutning till den kräver de nationella lagstiftarnas, skattemyndigheternas och företagens resurser under de följande åren.

Finlands konstruktiva deltagande i förhandlingarna om ramkonventionen och dess protokoll har ansetts motiverat. Det har också ansetts motiverat att aktivt delta i EU-gruppen och gruppen av väststater.

Vissa observationer från utskottet

Utskottet instämmer i finansministeriets ståndpunkt i utredningen. Utskottet framför nedan vissa observationer.

I enlighet med finansministeriets ståndpunkt i utredningen deltar Finland konstruktivt i förhandlingarna om ramkonventionen och dess protokoll och påverkar aktivt den internationella utvecklingen av beskattningen. Beskattningsbehörigheten ska även i fortsättningen kvarstå på främst nationell nivå och fördelningen av skatteintäkterna internationellt bör även i fortsättningen främst basera sig på var det finns värdeskapande affärsverksamhet som baserar sig på innovation, forskning och utveckling.

Enligt erhållen utredning samarbetar Finland vid förhandlingarna med andra EU-medlemsstater och hör till en grupp västeuropeiska länder. Genom att arbeta i grupp har man större möjligheter

Utlåtande FiUU 6/2025 rd

att påverka förhandlingarna, och också till exempel det hur stor enighet EU:s medlemsstater lyckas visa spelar en roll.

Förhandlingarna om ramkonventionen och dess protokoll utgör ytterligare ett element i det befintliga internationella skattesamarbetet som bedrivits redan i årtionden. Utskottet instämmer i finansministeriets ståndpunkt att man vid förhandlingarna bör undvika överlappningar med befintliga instrument och pågående projekt. Det arbete som utförs och ska utföras inom OECD är en viktig referensram, och sådan reglering som delvis anknyter till det har redan satts i kraft. Utskottet anser att i fråga om internationellt skattesamarbete inom FN skulle ett tillvägagångssätt som kompletterar OECD:s arbete fungera bättre än det att man skapar något som är helt nytt. I enlighet med finansutskottets ståndpunkt bör man också undvika att det uppstår inkonsekvenser med det arbete som pågår på andra internationella forum och den samsyn som nåtts tidigare.

Finansministeriet konstaterar i sin ståndpunkt att det också är ändamålsenligt att i mån av möjlighet eftersträva ett stegvist tillvägagångssätt som utgår från att identifiera och specificera problem i det nuvarande systemet. Därefter går man vidare genom att kartlägga alternativa lösningar och vidareutveckla den valda lösningen för att säkerställa att beslutsfattandet baserar sig på en omsorgsfull analys och en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Utskottet kan instämma i denna uppfattning om att det stegvisa tillvägagångssättet är ändamålsenligt. Utskottet betonar också vikten av konsekvensbedömningar.

Finansministeriet anser dessutom i sin ståndpunkt att, även om de beslutsförfaranden som beslöts vid det konstituerande mötet inte entydigt kräver konsensus, man ändå med alla medel bör stäva efter det. Utskottet instämmer i detta. Att stäva efter konsensus är kritiskt eftersom bara sådana lösningar som staterna kan acceptera kan implementeras på bred front och på så sätt uppnå de mål som uppställts för arbetet.

Enligt utredningen kan FN:s ramkonvention jämte protokoll, om de realiserar, utgöra ett betydande komplement till det som staterna internationellt har avtalat om beskattningen och avsevärt ändra på de grundläggande principerna för internationell beskattning. Utskottet förutsätter att finansministeriet även i fortsättningen informerar riksdagen om hur arbetet framskrider. Utskottet understryker också vikten av att de olika intressentgrupperna hörs.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Finansutskottet föreslår

att finansministeriet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FiUU 6/2025 rd

Helsingfors 13.6.2025

I den avgörande behandlingen deltog

tf. ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Jari Koskela saf
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Aki Lindén sd
medlem Mika Lintilä cent
medlem Martin Paasi saml
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Hannu Hoskonen cent
ersättare Janne Jukkola saml
ersättare Mikko Lundén saf
ersättare Lauri Lyly sd
ersättare Laura Meriluoto vänst
ersättare Anders Norrback sv
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tarja Järvinen.

Utlåtande FiUU 6/2025 rd Avvikande mening /vänst

Avvikande mening /vänst

Motivering

Finansministeriets utredning till finansutskottet om förhandlingarna som gäller Förenta nationernas ramkonvention om internationellt skattesamarbete och dess protokoll är relativt begränsad och tar inte upp varför en stor majoritet av medlemsländerna har stannat för att utveckla det internationella skattesamarbetet via Förenta nationerna. Ett centralt problem är att utvecklingsländerna de facto inte har en jämlik ställning med de utvecklade länderna i förhandlingarna inom OECD. Dessutom har OECD:s konsensusbaserade beslutsfattande skapat en situation där skatteparadisländerna har kunnat förhindra mer ambitiösa regleringsåtgärder.

Som Finnwatch lyfter fram i sitt yttrande kan internationellt skattesamarbete via FN vara till nytta inte bara för utvecklingsländer utan också för länder som Finland, vars ekonomiska modell historiskt sett inte har grundat sig på skattekonkurrens. Den ramkonventionen om beskattning som bereds inom FN stärker demokratin och transparensen i den internationella skattepolitiken och möjliggör att man förhandlar fram effektivare skattekonventioner.

Finansministeriets konstaterande om att Finland på ett konstruktivt sätt deltar i förhandlingarna om ramkonventionen och dess protokoll och aktivt påverkar den internationella utvecklingen av beskattningen står åtminstone delvis i strid med Finlands agerande. Tvärtom har Finland tillsammans med andra EU-länder bromsat upprättandet och godkännandet av uppdraget.

Det finns flera strukturella problem i världsekonomin som gynnar de redan utvecklade länderna i den globala nord. Tyvärr återger både finansministeriets ståndpunkt och finansutskottets utlåtande motsättningarna mellan den globala södern och de globala länderna i norr, till exempel genom att konstatera: "Beskattningsbehörigheten ska även i fortsättningen kvarstå på främst nationell nivå och fördelningen av skatteintäkterna internationellt bör även i fortsättningen främst basera sig på var det finns värdeskapande affärsverksamhet som baserar sig på innovation, forskning och utveckling." Denna formulering gynnar rika utvecklade länder på bekostnad av utvecklingsländer. Det är också värt att notera att den nuvarande fördelningen av beskattningsrättigheter som baserar sig på bestämmelserna om internprissättning inte garanterar att detta uppnås.

Även om finansministeriets ståndpunkt om strävan efter att undvika onödiga överlappningar i princip är motiverad, borde det vara möjligt att inom FN söka lösningar på frågor som inte har framskridit i OECD. Det är också underligt att finansministeriet så starkt betonar vikten av konsensus i sin egen ståndpunkt, eftersom det är just det konsensusbaserade beslutsfattandet som har gjort det möjligt för skatteparadis att förhindra strängare reglering inom OECD.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansministeriet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FiUU 6/2025 rd
Avvikande mening /vänst

Helsingfors 13.6.2025

Hanna Sarkkinen vänst
Laura Meriluoto vänst