

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 18/1975-76 med anledning av Republikens Presidents framställning till Ålands landsting angående regeringens till Riksdagen överlämnade proposition med förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet med Tjeckoslovakien för undvikande av dubbelbeskattning och förhindrande av kringgående av skatt beträffande skatter på inkomst och förmögenhet.

Landstinget har över ovannämnda framställning inbegärt lagutskottets utlåtande. I anledning därav får utskottet anföra följande.

Genom skatteavtalet med Tjeckoslovakien eftersträvar man ett undanröjande och lindrande av den dubbelbeskattning, som föranleds av att samma person enligt gällande stadganden kan vara skattskyldig i båda avtalsslutande stater för viss inkomst eller förmögenhet.

Ifrågavarande dubbelbeskattningsavtal har, enligt erhållna uppgifter, uppgjorts enligt OECD:s modellavtal. Enligt skrivelse av den 25.11 1974 från finansministeriet till utrikesministeriets rättsavdelning skulle dessa modellavtal tilllåta att en del av ett lands område lämnas utanför ett fördrags tillämpningsområde. Med stöd härav och då finansministeriet icke funnit det tillfredsställande att Ålands landsting endast haft att antingen godkänna ett förslag till internationellt avtal (som till någon del innehåller bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadgandena i självstyrelselagen) eller att ^{helt}lämna förslaget utan godkännande, har finansministeriet medelst ovannämnda skrivelse såsom ministeriets uppfattning meddelat utrikesministeriet, att såväl i nu föreliggande avtal med Tjeckoslovakien som i liknande avtal i framtiden, landskapet Åland beträffande kommunalskatten skulle undantagas från avtalens tillämpningsområde. Finansministeriet har ytterligare motiverat sitt ståndpunktstagande med att Ålands landsting genom ett sådant förfarande skulle få rätt och möjligheter att vid godkännande av sådant avtal fästa villkor, som provas ändamålsenliga.

I föreliggande avtal med Tjeckoslovakien ingår stadganden, som särskilt berör Åland, dels i artikel 3: "Finland åsyftar Republiken Finland ===== beträffande kommunalskatten inbegriper uttrycket icke landskapet Åland;", och dels i artikel 29: "Detta avtal kan antingen i dess helhet eller med erforderliga ändringar utvidgas till att omfatta landskapet Åland även beträffande kommunalskatten =====". Motsvarande artiklar finnes intagna i (förslag

till) Protokoll rörande ändring i avtalet den 27 juni 1973 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering för undvikande av dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomst och förmögenhet samt det till avtalet fogade protokollet.

Sedan föreliggande förslag till avtal med Tjeckoslovakien förevarit i lagutskottet till första läsning beslöt utskottet, att dess ordförande och vice-ordförande jämte lagberedningschefen vid landskapsstyrelsen såsom sakkunnig tjänsteman borde med justitieministern närmare diskutera vissa problem i anknytning till det självstyrda Åland och till de internationella fördrag, som slutits av republiken Finland och därvid inbegära klarläggande synpunkter som kunde vara vägledande vid framtida behandling inom landstinget av liknande avtal.

Den 18.03.76 ägde sammanträffandet rum i Helsingfors. Till detta betänkande fogas den promemoria som överlämnades till minister Gestrin. Till landstinget kommer senare att överlämnas de sammanfattande anteckningar som lagstiftningsrådet Sevon förde vid sammanträdet.

Med utgångspunkt från dessa överläggningar i Helsingfors och då landstinget därigenom, åtminstone så långt på parlamentet kan anses ankomma att handlägga ärendet, bör anses ha erhållit de upplysningar och informationer som är nödvändiga för beslutfattandet, har lagutskottet noterat

- 1:o att vederbörande riksmyndigheter i fråga om nordiska avtal är beredda att medverka till åländsk representation (om än av republikens organ formellt utsedd) i organ som bereder viss avtalsfråga,
- 2:o att vederbörande riksmyndigheter i fråga om avtal, som innefattar ärenden rörande Östersjöområdet eller som eljest berör vitala åländska intressen är beredda att åtminstone medgiva av landskapsstyrelsen föreslagna sakkunniga rätt att ^{åtminstone} medverka i det nationella förberedelsearbetet, samt
- 3:o att i fråga om övriga avtal, på vilka 11 § 2 mom. 19 punkten självstyrelselagen skall tillämpas, utrikesministeriets rättsavdelning är beredd att på ändamålsenligaste sätt inhämta Ålands landskapsstyrelses synpunkter innan avtalen färdigställas.

Emot dessa slutsatser, som lagutskottet alltså sammanfattat på basen av erhållna informationer, finnes ingenting att i princip anmärka. Såsom alltid i dylika sammanhang är det utfästelsernas praktiska förverkligande som är av den största betydelsen.

Beträffande den mycket diskuterade s.k. exkluderingsprincipen, som alltså skulle återgå på OECD:s modellavtal och som riksmyndigheterna nu infört i avtalet med Tjeckoslovakien och som eventuellt kommer att anslutas också till skatteavtalet med Sverige har lagutskottet däremot intagit en mycket reserverad ståndpunkt. Utskottet har icke blivit övertygat av den motivering, som från rikets sida anförts såsom stöd för tillämpningen på senaste tid av denna princip, utan lagutskottet anser fortfarande att vederbörande riksmyndigheter i förberedelseskedet bör taga del av åländska synpunkter och önskemål och beakta även dessa önskemål vid förhandlingarna med den främmande staten. Det får icke bliva ansett såsom huvudprincip i skatteavtalsförhandlingar att landskapet Åland lämnas åsido med rätt för landstinget att senare - då avtalet såsom i föreliggande fall t.ex. redan torde vara godkänt av Riksdagen - med eller utan egna villkor ansluta det självstyrda landskapet till ett färdigt avtal. Eftersom Åland icke har legala möjligheter att självständigt förhandla med främmande stater är det rikets absoluta skyldighet att tillse och tillvarataga också landskapets intressen redan i ett sådant förhandlingsskede då det fortfarande är praktiskt möjligt att påverka ett avtals utformning. Endast i sådana direkta undantagsfall, då alla berörda parter är överens om redan under förberedelseskedet att det skulle vara mest ändamålsenligt att helt eller delvis exkludera landskapet Åland från tillämpningen av ett visst skatteavtal, anser lagutskottet att tillämpning av ifrågavarande klausul kan anses berättigad.

De begränsande direktiv rörande OECD:s modellavtal, som justitieminister Gestrin vid diskussionerna i Helsingfors hade efterlyst, bör enligt lagutskottets mening därför just såsom huvudprincip utgå från en återgång till tidigare tillämpat skrivsätt i skatteavtal beträffande definitionen av avtals territoriella tillämpningsområde. Endast i sällsynta undantagsfall bör Åland lämnas utanför och i så fall först efter samråd och överenskommelse med Ålands landskapsstyrelse. Lagutskottet fäster också uppmärksamheten vid de svårigheter att följa upp tillämpningen av 11 § 2 mom. 19 punkten självstyrelselagen som kan förutses i fall riksmyndigheterna skulle erkännas ha en allmän rätt att i skatteavtal utesluta Åland, som i så fall genom senare beslut av landstinget först någon gång i tiden därefter skulle bringas i kraft också inom landskapet.

Beträffande just nu föreliggande skatteavtal med Tjeckoslovakien har lagutskottet emellertid beslutat acceptera att ovanberörda exkluderingsprincip finnes inskriven i texten men utskottet har förutsatt att avtalet ofördröjligen bringas i kraft också på Åland. Landskapsstyrelsen bör följa upp den frågan genom kontakter med utrikesministeriet, eftersom resultatet av en diplomatisk notväxling mellan Helsingfors och Prag icke kommer att bringas till allmän kännedom.

Då lagutskottet i övrigt i sak icke funnit anledning motsätta sig ett godkännande för åländskt vidkommande av nu föreliggande skatteavtal med Tjeckoslovakien, har utskottet äran föreslå

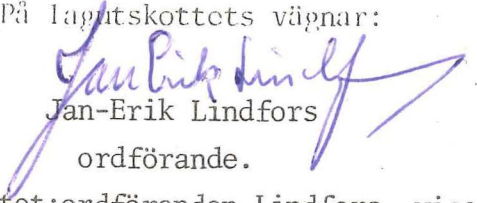
att Landstinget skulle meddela Republikens President att Ålands landsting angående regeringens till Riksdagen överlämnade proposition med förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet med Tjeckoslovakien för undvikande av dubbelbeskattning och förhindrande av kringgående av skatt beträffande skatter på inkomst och förmögenhet ingenting har att invända emot den i propositionen ingående lagens ikraftträdande även i landskapet Åland till de delar sagda avtal innebär avvikelse från självstyrelselagen, under förutsättning att Riksdagen godkänner propositionen i oförändrad form.

Därjämte hemställer lagutskottet

att landstinget ville giva landskapsstyrelsen i uppdrag att övervaka att skatteavtalet med Tjeckoslovakien utvidgas att även omfatta landskapet Åland.

Mariehamn den 30 mars 1976.

På lagutskottets vägnar:


Jan-Erik Lindfors

ordförande.

Närvarande i utskottet: ordföranden Lindfors, viceordföranden Jansson och ledamöterna Bengtz, Dahlman och Söderlund.

angående landskapet Åland och internationella
=====

041

fördrag, som slutits av republiken Finland.
=====

Enligt 11 § 2 mom. 10 p. självstyrelselagen för Åland har till rikets lagstiftningsbehörighet hänförts område, som är reglerat genom internationella fördrag dock så, att fördrag som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från självstyrelselagen skall godkännas av landstinget innan det kan träda i kraft i landskapet Åland. Stadgandet innebär emellertid också, att landskapet icke såsom självständig part kan sluta internationella fördrag ens till sådana delar, som faller inom självstyrelsens ramar och ej heller kan självstyrelsemyndigheterna utan statsmaktens medgivande delta i de förhandlingar varunder fördragstext utarbetas.

Förfarandet hittills har varit, att ett mellan Finland och utländsk makt ingånget fördrag, som också berör område inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet, av Republikens President överlämnats direkt till Ålands landsting för godkännande. Någon faktisk möjlighet för självstyrelseorganen att i detta skede påverka utformningen av fördragstexten har i regel ej förefunnits utan landstinget har ställts inför den situationen att antingen godkänna texten helt oförändrad eller också vägra sitt bifall till fördraget, vilket givetvis kan medföra vissa komplikationer också för rikets instanser. Sedan år 1952, då nugällande system infördes, har Ålands landsting emellertid endast i ett fall tvekat godkänna ett bilateralt avtal, nämligen avtalet av den 27.06.1973 med Sverige för undvikande av dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomst och förmögenhet.

Statsmakten synes emellertid nu, möjligen

såsom en följd av Ålands landstings berörda tvivel att godkänna avtalet med Sverige, ha gått in för en ny princip i fråga om åtminstone skatteav-

tals ikraftträdande på Åland. I avtalet med Tjeckoslovakien av den 31.01.75 för undvikande av dubbelbeskattning och förhindrande av kringgående av skat- beträffande skatter på inkomst och förmögenhet har nämligen i artikel 3 uttryckligen landskapet Åland beträffande kommunalskatten undantagits från avtalets stadganden. I artikel 29 stadgas dock att avtalet senare kan utvidgas att omfatta till nämnda del även landskapet Åland. En sådan utvidgning skall ske genom notväxling på diplomatisk väg.

Ett sådant förfarande som det Finlands statsmakter enligt berörda internationella avtal nu använt sig av måste dock anses principiellt helt oriktigt eftersom självstyrelsemyndigheter¹¹⁴, som ovan nämnt i regel icke beretts möjligheter att medverka i beredningsskedet och icke heller senare har faktiska möjligheter att åstadkomma ändringar av eller tillägg till internationella avtal. Det måste för övrigt naturligtvis anses vara rikets legala skyldighet att tillvarataga landskapet Ålands intressen också gentemot utländska makter, i synnerhet så länge självstyrelseorganen icke har någon egen rätt att delta i mellanfolkliga förhandlingar.

Konsekvensen av principen om exkludering av Åland ur internationella avtal kan för övrigt i vissa fall bli mycket besvärande. Beträffande tex. det aktuella skatteavtalet med Sverige skulle Ålands undantagande från avtalets giltighetsområde innebära dubbelbeskattning med avseende å kommunalskatten av ett stort antal åländska sjömän i tjänst på fartyg med hemort i Sverige. Skatteavtalet med Tjeckoslovakien skulle självfallet knappast medföra samma besvärande konsekvenser men eftersom just beträffande avtalet med Tjeckoslovakien Ålands landsting för första gången officiellt förelagts den nya principen har landstinget varit nödsakat att nu reagera. Landskapet Åland kan icke acceptera, att Åland måhända i framtiden konsekvent skulle komma att åsidosättas i internationella skatteavtal, som Finland träffar.

Från självstyrelsemyndigheternas sida ber vi att på det bestämdaste få understryka önskemålen om följande förfarande för framtiden i ärenden, som gäller internationella fördrag, åtminstone till de

delar sådana fördrag innehåller stadganden som berör Ålands självstyrelse.

- 1) I fall fördrag skall ingås mellan Finland och något av de övriga nordiska länderna bör landskapet Åland tillerkännas rätt att delta i förhandlingarna eller i delar av dem enligt överenskommelse mellan Finland, ifrågavarande land samt Ålands landskapsstyrelse.
- 2) I fall fördrag skall ingås mellan Finland och något annat land och fördraget skulle komma att innefatta någon för landskapet Åland vital fråga, varmed i synnerhet skulle avses frågor som reglerar förhållandena inom det sk. Östersjöområdet, bör Ålands landskapsstyrelse beredas möjligheter att delta åtminstone i det beredningsarbete, som försiggår inom Finland.
- 3) I samtliga fall och berörande alla internationella avtal, i vilka ärenden, som hänför sig till Ålands självstyrelse eller som eljes eventuellt berör vitala intressen för landskapet, skall Ålands landskapsstyrelse ovillkorligen beredas tillfälle att avgiva yttrande över fördragstexten i tillräcklig tid innan densamma godkännes definitivt i Helsingfors.

Mariehamn, den 18 mars 1976.

.....
Jan-Erik Lindfors.

Ordförande i Ålands
landstings lagutskott.

.....
Olof Jansson.

Viceordförande
i Ålands lands-
tings lagutskott.

.....
Sune Carlsson.

Lagberednings-
chef vid Åland
landskapsstyr-
se.

Helsingfors 25.11.1974

No VM 373/10 - 49/74

Hänvisning

Till Ministeriet för utrikesärendena
Rättsavdelningen

Ärende

Enligt 11 § 2.mom. punkt 19 självstyrelselagen för landskapet Åland (670/51) skall Ålands landsting godkänna en rikslag genom vilken ett med utländsk makt ingånget traktat förklarats gälla i landskapet såvida ifrågasvarande traktat innehåller sådana stadganden, som skulle medföra ett upphävande eller ändrande eller avvikande från stadgandena i självstyrelselagen. Enligt 13 § 1.mom. punkt 3 självstyrelselagen har landstinget rätt att använda sin lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller kommunalbeskattningen. Sålunda skall ikraftträdandet av en lag, som innehåller ett mellan Finland och främmande makt ingått traktat om förhindrande av dubbelbeskattning, även godkännas av Ålands landsting såvida traktatet enligt stadgandena i detta skall tillämpas på kommunalbeskattningen i Finland.

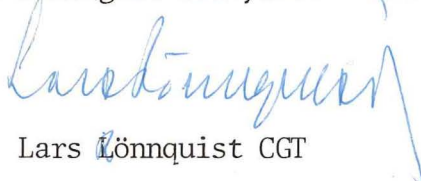
Hittills har i de av Finland ingångna traktaten för förhindrande av dubbelbeskattning för Finlands del oftast kommunalskatten inkluderats utan att på något vis lokalt begränsa detta, varför traktatet alltså uppgjorts så, att detta även gäller i landskapet Åland. Av denna orsak har Ålands landsting ålagts att beträffande tillämpningen av kommunalbeskattningen antingen godkänna traktatets stadganden som sådana eller lämna sig utanför dessa stadganden. Finansministeriet anser inte att ett dylikt läge är tillfredsställande. Enligt det exempel på ett beskattningstraktat, som organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har uppgjort år 1963 och på vilket alla de traktat, som Finland under senaste tid har ingått för att förhindra dubbelbeskattning, grundar sig, kan frågan lösas så, att en del av statens territorium genom ett stadgande i traktatet lämnas utanför tillämpningsområdet, men att traktatet senare antingen i sin ursprungliga form eller genom lämpliga ändringar kan förklaras omfatta även detta område. Därvid förefinnes intet hinder för att traktatet skulle kunna träda i kraft inom statens hela territorium. För landskapet Åland skulle ovannämnda arrangemang medföra den fördelen, att detta, med beaktande av sina särskilda behov, antingen skulle kunna godkänna traktatet som sådant eller i fråga om sitt godkännande kunna ställa vissa förbehåll, vilket i praktiken skulle innebära, att traktatets stadganden för kommunalbeskattningens del för landskapet Åland skulle gälla blott i den omfattning, som landskapet självt önskar. För den finländska staten skulle detta arrangemang medföra den fördelen, att eventuella olikartade åsikter mellan stat och landskap om traktatets innehåll på ett smidigt sätt skulle kunna samordnas.

På grund av det här ovan anförda, meddelar finansministeriet vördsamt som sin åsikt, att i det traktat om förhindrande av dubbelbeskattning, som skall ingås med Tjeckoslovakien, likasom även i de övriga traktat, som framdeles kommer att ingås, skulle intagas sådana stadganden, som på ett sätt, som framgår av det av OECD uppgjorda exemplet på ett traktat, skulle göra det möjligt att begränsa traktatets tillämpningsområde i fråga om kommunalbeskattningen inom landskapet Åland och samtidigt även göra det möjligt att i fråga om förutnämnda beskattning tillåta att dessa också skulle omfatta landskapet.

Finansminister Johannes Virolainen
Johannes Virolainen

Avdelningschef Lauri Honkavaara
Lauri Honkavaara

Översättningens riktighet bestyrker: Mariehamn den 29 mars 1976


Lars Lönnquist CGT