



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

SAKSNUMR:	06/533-60
AKTNUMR:	

Deres ref.
06/533 SL KSTE/rla

Vår ref.
200901861-UA/TJU

Dato
12.6.2009

Høring - NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelse

Vi viser til Finansdepartementets brev 11. mars 2009 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

Justisdepartementet har forelagt høringen for Tinglysingsmyndigheten ved Statens Kartverk, og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Tilsynsrådet kunne med fordel stått på listen som egen høringsinstans.

1. Registrering av utenlandsk selskap i Norge

Utvalget foreslår i punkt 10.4.3.4 at det som vilkår for registrering av et utenlandsk selskap i Norge "skal stilles krav om reell virksomhet i etableringslandet utenfor EØS-området og om at selskapet må ha sitt reelle hovedsete utenfor Norge". Utvalget viser til at et slikt krav for eksempel kan oppstilles "ved at det i lov vedtas at selskaper registrert utenfor EØS-området med hovedforretningssted i Norge eller uten reell virksomhet i stiftelseslandet, nektes registrering som NUF".

Justisdepartementet er enig med utvalget i at det for selskaper registrert i en stat utenfor EØS-området, bør gjelde visse begrensninger i adgangen til å registrere seg i Norge som utenlandsk selskap (NUF). Eventuelle lovregler om dette bør ta utgangspunkt i de gjeldende reglene i foretaksregisterloven § 1-2 om at "ethvert foretak med hovedkontor i Norge" skal være å anse som et "norsk foretak", og skal registreres som norsk foretak etter reglene i foretaksregisterloven § 2-1. Det kan være nødvendig å klargjøre og presisere nærmere hva som ligger i dette, på en måte som legger forholdene bedre til rette for at Foretaksregisteret kan følge opp reglene på en

hensiktsmessig måte. Formålet med slike presiseringer bør være å hindre registrering som NUF for selskaper som er registrert i en stat utenfor EØS-området, men som har en slik tilknytning til Norge at den utenlandske registreringen nærmest er å anse som en omgåelse av norske selskapsrettslige regler. Dette spørsmålet har for øvrig allerede vært drøftet i en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Etter Justisdepartementets syn vil det derimot ikke være grunn til å vurdere tilsvarende regler for selskaper som er registrert innenfor EØS-området, slik utvalget synes å antyde i punkt 10.4.3.4. Vi anser at det er klart etter EF-domstolens praksis at det ikke kan oppstilles noe generelt krav om reell etablering og reell økonomisk aktivitet i opprinnelseslandet for selskaper innenfor EØS-området. Man kan her merke seg at prinsippet om etableringsfrihet er blitt ytterligere styrket gjennom senere avgjørelser i EF-domstolen etter Centros-dommen, som utvalget nevner i punkt 10.4.2.1 i utredningen. Vi vil her særlig vise til EF-domstolens avgjørelse 30. september 2003 i sak C-167/01 Inspire Art. Her uttalte domstolen blant annet at det er i strid med den frie etableringsretten å pålegge et selskap som er registrert i en medlemsstat, og som utøver sin virksomhet i en annen medlemsstat, å oppfylle selskapsrettslige krav i den sistnevnte staten knyttet til selskapets kapital og styrets ansvar. Domstolen presiserte at det forhold at selskapet utøver hele sin virksomhet i en annen medlemsstat enn registreringsstaten, ikke fratår selskapet den frie etableringsretten annet enn der misbruk av denne retten kan påvises i det enkelte tilfellet. Domstolen presiserte videre at det ligger i den frie etableringsretten at et selskap kan stiftes i den medlemsstaten der man finner at reglene er minst restriktive, for å drive virksomheten gjennom en filial i en annen medlemsstat, og at dette i seg selv ikke kan anses som et misbruk av den frie etableringsretten. Justisdepartementet antar at Inspire Art-dommen kan åpne for at selskaper som beviselig benytter NUF-registrering som et virkemiddel for å begå lovbrudd, kan nektes NUF-registrering i Norge, men at det for øvrig neppe i særlig grad kan oppstilles etableringshindringer for NUF-registrering innenfor EØS-området, uten at dette vil reise spørsmål om forholdet til den frie etableringsretten i EØS-avtalen.

Justisdepartementet støtter forslaget i punkt 10.4.3.3 om å etablere ordninger for utveksling av opplysninger mellom selskapsregistre i ulike stater. Også dette spørsmålet har vært drøftet i den nevnte interdepartementale arbeidsgruppen.

2. Revisjonsplikten for norskregistrerte utenlandske foretak

Når det gjelder spørsmålet om revisjonsplikten for NUF-selskaper, er Justisdepartementet enig i at slike selskaper med begrenset ansvar i utgangspunktet bør likebehandles med norske aksjeselskaper.

3. Styrets ansvar i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper

Justisdepartementet støtter ikke forslaget fra flertallet i utvalget om en ny § 6-20 annet ledd i aksjeloven og allmennaksjeloven om at styret minst én gang hvert regnskapsår skal behandle selskapets skatte- og avgiftsmessige forhold.

Det fremgår i punkt 10.7 på side 333 i utredningen at tanken bak flertallets forslag er at man vil tydeliggjøre styrets ansvar for skattemessige forhold. Justisdepartementet er her enig med utvalgets mindretall, som viser til at ”styrets ansvar er så klart etter dagens regler, at en lovendring er unødvendig”.

Justisdepartementet vil legge til at den bestemmelsen utvalgets flertall foreslår, også kan tenkes å medføre en svekkelse av det ansvaret styret føler for skattemessige forhold i noen tilfelle. En slik konkret bestemmelse kan være egnet til å bli oppfattet som en slags ”minimumsstandard”, slik at man antar at styret vil ha oppfylt sine plikter ved at det behandler selskapets skattemessige forhold i ett møte i året, slik bestemmelsen krever. Dersom man skulle ha inntatt en særskilt bestemmelse for å tydeliggjøre styrets ansvar for skattemessige forhold i aksjelovene, burde det derfor i så fall skje gjennom en bestemmelse som generelt peker på dette ansvaret, men uten å regulere konkret hvordan dette ansvaret skal håndteres av styret. Heller ikke en slik bestemmelse vil imidlertid Justisdepartementet gå inn for. Justisdepartementet er enig med utvalgets mindretall i at ”en særlig tydeliggjøring av skatteansvaret vil reise tilsvarende spørsmål ved andre viktige ansvarsområder.

4. Til pkt. 7.3.1.4 Alminnelig opplysningsplikt i andre lover

Til dette punktet uttaler Tinglysingsmyndigheten at NOU'ens beskrivelse av tinglysingsmyndighetens kontrollplikter i forhold til dokumentavgift er i henhold til dagens praksis. I tillegg til det som fremgår av NOU'en, avgir tinglysingen opplysninger om eiendomsoverdragelser, herunder gaver og gavesalg, til skattemyndigheten gjennom skattemyndighetenes tilgang til tinglysingens baser. I praksis skjer dette gjennom Norsk Eiendomsinformasjon as sine systemer.

5. Til pkt. 8.3.3.2 bokstav b, pkt. 8.3.3.3, pkt. 8.3.3.4, pkt. 8.3.3.5 og pkt 8.3.3.6 Plikt for tredjepart til å gi opplysninger etter krav

Utvalget foreslår å utvide bestemmelsene om plikt for tredjepart til å gi opplysninger etter krav i ligningsloven, folketrygdloven, skattebetalingsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven. Forslaget innebærer at opplysningsplikten omfatter transaksjoner og mellomværende med og mellom andre som kan ha betydning for noen sin ligning, uavhengig av opplysningenes format. Justisdepartementet oppfatter forslaget slik at det ikke innebærer noen endring i gjeldende rett mht forholdet mellom taushetsplikt og opplysningsplikt, dvs. at opplysningsplikten fortsatt viker for taushetsplikten, for eksempel for advokater.

Justisdepartementet mener at en nærmere vurdering og utredning av en negativ avgrensning av opplysningsplikten er nødvendig dersom en skal gjennomføre utvalgets endringer. Justisdepartementet mener videre at en bør vurdere hvorvidt det bør fremgå direkte av lovteksten at lovbestemt taushetsplikt går foran opplysningsplikten med mindre annet er

uttrykkelig fastsatt. Hensynet til klarhet og forutberegnelighet tilsier at en lovfester dette prinsippet.

6. Til pkt. 8.3.3.6 Nye bestemmelser i særavgiftsforskriftene - dokumentavgift

Utvalget foreslår å endre dokumentavgiftslovens § 2d slik at det klart fremgår at departementet kan gi forskrift også om tredjeparters opplysningsplikt. Dette for å unngå en antitetisk tolkning.

Til dette uttaler Tinglysingsmyndigheten følgende:

"Etter det vi kan se inneholder ikke NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelse forslag om at tinglysingsmyndigheten skal ha noen utvidet kontrollplikt.

Utvalget foreslår en endring i dokumentavgiftsloven § 2 d som gir Finansdepartementet mulighet til å gi forskriftsbestemmelser om utvidet mulighet for kontrollmyndighetene til å innhente regnskapsopplysninger fra også andre enn de avgiftspliktige. Bakgrunnen for forslaget er å gjøre det klart at Finansdepartementet kan bestemme at også andre enn de avgiftspliktige skal kunne føre regnskaper og gi opplysninger om verdifastsettelse. Det er særlig det siste som kan være praktisk. Helt unntaksvis er det for eksempel reist spørsmål fra kommuner om de må medvirke til å gi opplysninger om verdi på eiendom i kommunene i forbindelse med skjønnsfastsettelsen. I slike anledninger vil den foreslåtte endringen kunne ha praktisk betydning".

Justisdepartementet viser til Tinglysingsmyndighetens uttalelse.

7. Til pkt. 8.3.3.7 Taushetsplikt

Justisdepartementet oppfatter forslaget slik at det ikke medfører noen endringer i gjeldende rett når det gjelder forholdet mellom taushetsplikt og opplysningsplikt. Som nevnt ovenfor mener Justisdepartementet at en bør vurdere å innta en bestemmelse om at opplysningsplikten viker for lovbestemt taushetsplikt med mindre annet er fastsatt i de lover der tredjepart pålegges opplysningsplikt etter krav.

Når det gjelder utvalgets forslag om å lovfeste ytterligere unntak fra taushetsplikten for eiendomsmeglere og advokater som er eiendomsmeglere enn det som følger av forslaget om å utvide opplysningsplikten, mener vi at det er nødvendig med en nærmere vurdering av dette. Dersom en skal gå inn for en slik endring som utvalget foreslår, er vi enig i at dette bør gjøres ved å endre eiendomsmeklingslovens § 3-6 slik utvalget foreslår.

8. Til pkt. 9.2.1 Profesjonsbestemt taushetsplikt - advokater

Vi har ingen bemerkninger til utvalgets redegjørelse for gjeldende rett hva gjelder advokaters taushetsplikt. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har uttalt at redegjørelsen er i tråd med deres oppfatning av advokaters taushetsplikt.

9. Til pkt. 9.6.2 Hjemmel som begrenser advokater og andre skatterådgiveres taushetsplikt på skatte- og avgiftsområdet

I mandatet gis utvalget i oppdrag å vurdere hvorvidt det bør innføres en generell bestemmelse i skatte- og avgiftsregelverket som i visse tilfeller tilsidesetter advokaters og andre skatterådgiveres taushetsplikt. Av mandatet fremgår det at en slik mulig opplysningsplikt som

går foran taushetsplikten, kun skal gjelde på rådgivnings- og bistandsstadiet frem til den skatte- eller avgiftspliktiges primære oppgavegiving til det offentlige.

Vi er enig i de hensyn og begrunnelser som utvalget trekker frem til fordel for å innføre en slik opplysningsplikt. En innføring av opplysningsplikt som har forrang fremfor taushetsplikten, må imidlertid ses i en bredere sammenheng enn kun forholdet til skatte- og avgiftsmyndighetene. De forhold som utvalget peker på som grunnlag for å oppstille et slikt unntak fra taushetsplikten vil også kunne gjøres gjeldende på andre områder. Det vil derfor være nødvendig med en større og mer prinsipiell vurdering av forholdet til advokaters og andre rådgiveres taushetsplikt generelt, og vi forutsetter at en slik vurdering blir gjort i forkant av et eventuelt lovforslag.

10. Til pkt. 9.6.3 Rapporteringsrett til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet

Vi har forelagt NOU'en for Tilsynsrådet, som har gitt følgende uttalelse til dette punktet:

"Utvalget foreslår å innføre en rapporteringsrett til Tilsynsrådet for skattemyndighetene når disse har avdekket kritikkverdige forhold hos advokater. Tilsynsrådet mottar i dag regelmessig informasjon fra politi og offentlige etater som danner grunnlag for våre egne videre undersøkelser. Tilsynsrådet er også tidvis i kontakt med skattemyndighetene vedrørende avdekkede kritikkverdige forhold hos advokater. Det er i dag imidlertid en varierende praksis som ligger til grunn for hvilken informasjon skatte- og avgiftsmyndighetene oppfatter at de har lovhjemmel til å oversende Tilsynsrådet. Tilsynsrådet er derfor positiv til at det etableres et klart hjemmelsgrunnlag for at skatte- og avgiftsmyndighetene også kan oversende relevant informasjon til Tilsynsrådet".

Vi deler Tilsynsrådets vurdering av dette.

11. Til pkt. 9.5.2.3 Adgang for Økokrim til å videreformidle informasjon

Økokrims adgang til å gi opplysninger videre til skatte-, avgifts- og tolletaten opplysninger som mottas med hjemmel i hvitvaskingsloven er i dag regulert i hvitvaskingsloven § 30, som begrenser adgangen til forhold som rammes av terrorbestemmelsene i straffeloven §§ 147 a, 147 b eller 147 c.

Hvitvaskingsloven ble vedtatt i 2009 og er i denne sammenheng en videreføring av bestemmelsen i den forrige hvitvaskingsloven. Utvalget drøfter likevel i liten grad de personvernmessige og andre prinsipielle motargumenter som lå til grunn for den snevre adgangen som reflekteres i gjeldende § 30. Det vises bl.a. til at næringslivsorganisasjonene var sterkt imot en videre adgang til å gi opplysningene videre, og at en utvidelse av spredning av opplysningene kan resultere i en høyere terskel for innsendelse av meldinger. Etter Justisdepartementets syn vil det være naturlig at dette viktige spørsmålet ~~ble~~ blir utredet bedre.

Forslaget om å åpne for at Økokrim kan videreformidle informasjonen de mottar i hvitvaskingsrapporter til skatte- og avgiftsmyndighetene, også i de tilfeller der dette ikke er nødvendig for Økokrims egen behandling av saken, innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende rett. Dette innebærer at opplysningene som gis til Økokrim, i hvert fall til dels, benyttes til noe annet enn det de blir innhentet for, selv om hvitvaskingsreglene også omfatter unndragelse fra skatte- og avgiftsplikt. Utvalget vurderer bare i mindre grad hvorvidt hensynet

bak bestemmelsene om rapporteringsplikt uten hinder av taushetsplikt etter hvitvaskingsreglene, slår til i samme grad når det gjelder videreformidling av informasjonen til skatte- og avgiftsmyndighetene. En slik utvidelse som utvalget foreslår, må i så fall begrenses til ikke å gå lengre enn EUs hvitvaskingsdirektiv, slik at en ikke kommer i konflikt med EMK. Forholdet til advokaters taushetsplikt vil også måtte underlegges en nærmere vurdering i slike tilfeller.

13. Administrative og økonomiske konsekvenser for justissektor

Iverksettelse av tiltakene som foreslås i utredningen vil kunne få konsekvenser for flere områder innenfor justissektoren, herunder bl.a. for domstolene, politiet og påtalemyndigheten. Justisdepartementet legger til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser for justissektoren utredes i forbindelse med det videre arbeidet med forslagene fra utvalget.

Med hilsen



Harald Aass
fagdirektør



Toril Juuk
seniorrådgiver