



# ØKOKRIM

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av  
økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Utenriksdepartementet  
Postboks 8114 Dep  
00302 Oslo

Deres referanse

Vår referanse  
200700132

Vår dato  
1. november 2009

## **Høringsuttalelse – NOU 2009:19 – Kapitalfluktutvalget**

Vi viser til Utenriksdepartementets høringsbrev av 4. august, Justisdepartementets oversendelsesbrev 1. oktober og Politidirektoratets oversendelsesbrev 7. oktober. Det har ikke vært mulig for oss å overholde de fristene som er satt i høringen. Denne høringsuttalelsen går derfor direkte til Utenriksdepartementet under henvisning til høringsfristen 31. oktober, med kopi til Justisdepartementet og Politidirektoratet.

### **Generelle merknader**

Innledningsvis vil ØKOKRIM bemerke at Utenriksdepartementet, gjennom Kapitalfluktutvalgets utredning, har gitt et stort og viktig bidrag til å løfte problemstillinger som så langt er lite analysert. Det er svært vanskelig å få oversikt over globale kapitalstrømmer. Dette skyldes bl.a. at det ikke foreligger tilstrekkelig og troverdig statistikk over kapitalbevegelser for alle land i verden. Samtidig fraviker de regnskapsmessige transaksjonsmønstrene ofte oppgjørs- og varestrømmene. Videre er det ingen regnskapsplikt av betydning i skatteparadisene. Følgelig er det tilnærmet umulig å vite hvor store ikke-finansielle eindeler som holdes fra skatteparadisene.

Det er viktig med mer kunnskap om hvordan skatteparadisene brukes og misbrukes om hvordan bruk og misbruk av skatteparadisene skader offentlige og private interesser.

### **Merknader til enkelte deler av rapporten**

#### **Til kapittel 2 – Skatteparadis: Avgrensning og definisjon**

ØKOKRIM slutter seg til utvalgets beskrivelse av kjennetegnene på skatteparadis. Samtidig fremhever vi at denne ikke gir entydig avgrensning av hvilke stater som bør klassifiseres som klassiske skatteparadis. Det er også mange smittevirkninger fra skatteparadisenes lovgivning, til land som tradisjonelt ikke oppfattes som skatteparadis. En rekke stater som anses som tradisjonelle industristater, har innenfor smalere områder adoptert lovstrukturer fra skatteparadisene, som i sin virkning er designet for og egnet til å undergrave rettsforholdene i andre stater. Dette gjelder både

opplegg i form av ulike ”gjennomstrømningsløsninger”, og innføring av løsninger med ”fritak” og ”friheter” som skatteparadisene tilbyr aktørene – så lenge de bare driver virksomhet i andre stater.

ØKOKRIM vil også peke på at misbruket av skatteparadisene som skjulested drives fra og med hjelp av personer i industristatene. Reformbehov kan derfor ikke utelukkende omfatte lovgivningen i skatteparadisene, men må også omfatte lovgivningen i en rekke industristater.

### **Til kapittel 3 – Om skatteparadis og strukturene i skatteparadis**

ØKOKRIM slutter seg til beskrivelsen av strukturene i rapportens kapittel 3. Beskrivelsen er i samsvar med ØKOKRIMs erfaringer, basert på eget innsyn i flere skatteparadiser i en rekke saker, samt erfaringer fra saker internasjonalt.

ØKOKRIM er enig i at hovedproblemet med skatteparadisene er at de tilbyr selskaps- og truststrukturer som utelukkende, eller i det alt vesentlige, er designet for å virke i andre stater. ”Aktiviteten” i disse selskapene sekretessebelegges for offentlige og private interesser i andre stater som påføres tap og skadevirkninger. På denne måten har internrettslige regler i skatteparadisene svært negativ virkning for andre stater.

ØKOKRIM vil for øvrig generelt bemerke at selskaps- og truststrukturene, og ikke minst måten de brukes og misbrukes på, er under løpende endring. Det skyldes dels at strukturene innrettes for å tilby etterspurte ”produkter” fra de som ønsker å ”etablere” seg i skatteparadisene. De er ikke utviklet som regulatoriske løsninger for å ivareta hensynet til alle som berøres av strukturene. Dels er årsaken at skatteparadisenes lovstrukturer utsettes for økende kritikk globalt. Som svar på kritikken gjennomføres reformer som kan ha preg av forsøk på bedre kamuflering av underliggende realiteter, snarere enn vilje til å avstå fra å tilby strukturer som undergraver lov og rett i andre stater. Mottiltakene bør derfor innrettes slik at fortløpende ”reformer” kan fanges opp.

Basert på erfaringer fra ØKOKRIMs egne saker, og en rekke kjente internasjonale saker, er vi bekymret for flere observerbare utviklingstrekk i skatteparadisene. Dette skyldes ikke bare *omfanget* av bruken av skatteparadisene slik det beskrives i Utvalget rapport. Like alvorlig er *mottiltakene* fra skatteparadisenes side, og det faktum at de som misbraker skatteparadisenes selskaps- og truststrukturer fortløpende finner nye teknikker som gjør avdekking og innsyn vanskeligere.

Formålet i misbrukstilfellene er å innrette seg for å tilsløre for omverdenen sin identitet, hvilken aktivitet som utøves og/eller hva som kontrolleres av inntekter, eiendeler og gjeld. Av frykt for økende innsynsmuligheter i skatteparadisene, vil verdien av innsyn søkes svekket gjennom ulike mottiltak fra de som misbraker skatteparadisstrukturene. Dette har som nevnt betydning for tiltakene som bør iverksettes (se nedenfor). Noen hovedpunkter i utviklingen nevnes:

- Økende multibruk av skatteparadiser, med flere selskaper og innretninger i flere skatteparadiser, slik at innsyn i en stat ikke gir oversikt over alle elementene som er nødvendige for å få fullstendig oversikt over underliggende realiteter.
- Fordi lokale interesser ikke skal berøres av virksomheten som formelt foregår i selskapene i skatteparadisene, ut over å innkreve registreringsgebyrer og avledet tilretteleggervirksomhet, kan dokumenter som oppbevares lett innrettes på

tilslørende måter for omverden. Derved kan viktig dokumentasjon lett produseres, endres eller fjernes i ettertid.

- For å gi skinn av ”aktivitet” i reelt aktivitetsløse skatteparadisstrukturer, kan det enkelt produseres dokumentasjon som gir et uriktig eller fortegnat bilde av hva som i realiteten foregår lokalt (strategidokumenter, planer, styrebeslutninger, opprettelse av konti som tilsynelatende kan oppgis etc). Videre vil dokumentasjonen enkelt kunne gi et fortegnat eller uriktig bilde av *hvor* aktivitetene i realiteten foregår.
- Økende bruk av kryptering og lagring av elektronisk informasjon på servere som befinner seg hos tilretteleggere i skatteparadisene. Dette vil ofte gjøre avdekking svært mye vanskeligere.
- Økende innføring av ”rettssikkerhetsgarantier” og prosedyrekrav, som medfører at innsyn blir svært kostbart og/eller tidkrevende.
- Økende vilje til transparens vil kommuniseres til omverdenen offisielt, uten at dette følges opp i praksis. Her kan nevnes obstruksjon av innsyn, mangelfull bemanning av avdelinger som skal behandle innsynsanmodninger, uformelle varsler til de innsynsanmodningen gjelder, innføring av korte foreldelsesfrister, innføring av enkel og rask adgang til flytting av selskaper til annen jurisdiksjon etc.
- Økende bruk av kombinasjonsløsninger hvor skatteparadisenes tilslørende strukturer, inngår i samspill med tilslørende strukturer i ”onshore-stater” eller respektable industriland (maildrop-tjenester, svartjenester, bruk av gjennomstrømmingsselskaper som skjuler forbindelsen til skatteparadisene etc). Det medfører at ansvaret for de skadelige strukturene pulveriseres.

ØKOKRIM er også bekymret for utviklingstrekk i deler av rådgivervirksomheten. Sofistikert misbruk av skatteparadisene krever ofte betydelig kompetanse. Bruk av skatteparadisstrukturer vil derfor ofte planlegges og gjennomføres av eller i samråd med advokater. Derved vil muligheten til transparens – avdekking og innsyn – også hindres av advokaters taushetsplikt. Misbruk av advokaters taushetsplikt synes å være et økende problem. Vi viser i denne forbindelse også til NOU 2009: 4 hvor Skatteunndragelsesutvalgets flertall foreslår å begrense advokaters og andre skatterådgiveres taushetsplikt.

#### **Til kapittel 4 – Effekter av skatteparadiser**

ØKOKRIM ser oversikten som svært nyttig. I det videre arbeid ser ØKOKRIM gjerne at virkningssiden også for Norge og norske interesser undergis grundige analyser. Det vil gi dypere og mer presis innsikt i skadevirkningene og bedre beslutningsunderlag for hvilke tiltak som bør iverksettes.

#### **Til kapittel 5 – Skatteparadis og utviklingsland**

ØKOKRIM har ingen merknader til rapportens uttalelser om virkningene for utviklingslandene spesielt.

ØKOKRIM vil bemerke at de langt fleste skatteavtalene bygger på OECDs modellavtale. Det må antas at Norge ikke vil inngå assymetriske skatteavtaler, dvs skatteavtaler hvor Norge – i motsetning til utviklingslandene – er i så svak forhandlingsposisjon i forhold til motparten at vi i urimelig grad fraskriver oss beskatningsretten.

Basert på erfaringer fra egne saker vil ØKOKRIM likevel bemerke følgende:

Skatteavtalenes hovedformål er todelt; de skal hindre dobbel beskatning eller kjedebeskatning, og de skal hindre misbruk og skatteunndragelser. Erfaringene er at skatteavtalene lett kan misbrukes gjennom såkalte "treaty shopping", ofte i kombinasjon med nasjonale regler for behandling av utbytte, renter og royalties. Resultatet kan bli ingen beskatning til noen stat. Dette er et problem alle kildestatene og bostedsstatene taper på, dvs de statene som i samsvar med all skatteøkonomisk teori og grunnleggende hensyn bak skatteavtalene, bør ha beskatningsretten.

Skatteparadisbaserte selskaper misbrukes ofte for å oppnå kunstige "residens"-posisjoner og "beneficial owner"-posisjoner. Aktivitetsløse selskaper og truster i skatteparadisene legges mellom kildestatene (hvor den skattbare verdiskapningen foregår), og bostedstatene (hvor de reelle eierne bor). Dette er blitt et betydelig problem for Norge som for utviklingslandene.

ØKOKRIM vil også understreke betydningen av at informasjonsutvekslingsdelen i skatteavtalene, samt de rene informasjonsutvekslingsavtalene, må innrettes slik at de gir reell mulighet til å innhente troverdig informasjon. Jf ØKOKRIMs merknader til kap 3 over. Det betyr bl.a. at informasjon også må kunne innhentes uten at de anmodningene gjelder får varsel og mulighet til påvirke bevisbildet, og at rettsanmodninger behandles med tilstrekkelig hurtighet.

### **Til kapittel 8 – Internasjonalt arbeid mot skatteparadisene**

ØKOKRIM støtter norske tiltak som kan bidra til å redusere skadevirkningene av skatteparadisenes virksomhet. Etter vårt syn kan problemet med skadelige skatteparadisstrukturer bare løses endelig gjennom bredt internasjonalt samarbeid.

### **Til Kapittel 9 – Utvalgets forslag**

#### *Arbeid med internasjonal konvensjon*

ØKOKRIM støtter forslaget om å opprette en arbeidsgruppe med oppgave å utarbeide tekst og utvikle nettverk med andre likesinnede stater, for å lage utkast til en konvensjon.

Eksisterende informasjonsutvekslingsavtaler har begrenset virkefelt og/eller for liten effektivitet. Informasjonsutvekslingsavtalene gir bare *innsynsmuligheter*, men påvirker ikke de skadelige strukturene i seg selv, hvor roten til problemene ligger.

ØKOKRIM vil fremheve at skatteparadisstrukturene misbrukes til å skjule og gjennomføre en rekke former for meget alvorlig storskalakriminalitet. Det fremgår ikke av selskapenes navn eller vedtekter, eller de enkelte kapitaloverføringene hva selskapene driver med, herunder hvilke kriminalitetsformer strukturene kan skjule. Eksemplene er mange; narkotikaomsetning, ulovlig våpenhandel, terrorvirksomhet, korrupsjon, grove bedragerier, misbruk og tapping av offentlige midler, grovt skattesvik, innsidehandel, alvorlig miljøkriminalitet, samt hvitvasking av utbytte i en rekke former. Derfor bør konvensjonen rettes generelt mot etablering av strukturer som er designet for å virke i, og undergrave lov og rett i andre stater – ikke mot bestemte kriminalitetsformer, bestemte stater eller skatteparadisene.

Videre er det etter ØKOKRIMs syn viktig at konvensjonen gir stater som påføres skadevirkningene, rett og plikt til å iverksette mottiltak mot stater som tilbyr de skadelige strukturene.

Det må antas at en rekke stater ikke vil tiltre en slik konvensjon. Likevel er det viktig at det etableres et sett grunnleggende spilleregler i det globale marked, som ellers er sårbart som følge av mangel på overnasjonal regulering.

ØKOKRIM ser det uansett som viktig dersom et konvensjonsarbeid kan bidra til en nødvendig internasjonal diskusjon omkring bruken av skadelige selskaps- og truststrukturer, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å legge forholdene til rette for et tryggere globalt marked. Med økt globalisering, økt bruk av informasjonsteknologi, samt nye finansielle instrumenter, har også misbruksmulighetene økt dramatisk. Det finnes i dag ingen organer som kan ivareta globale kontrolloppgaver. En konvensjon som setter skadelige strukturer i fokus blir derfor tilsvarende viktig.

#### *Nasjonal lovgivning, rådgiverne og tilretteleggerne*

Utvalget foreslår at myndighetene utreder muligheten for en egen rapporteringsordning for norske selskaper og enkeltpersoner som tilrettelegger for eller oppretter selskaper og konti i skatteparadis, eller som formidler slike tjenester på vegne av tilretteleggerselskap utenfor Norge. Etter vårt syn er dette et interessant forslag som det er viktig at følges opp. Vi påpeker samtidig at internasjonaliseringen har medført at en rekke norske personer og selskaper oppretter selskaper og konti i utlandet ved hjelp av direkte kontakt med utenlandske rådgivere og tilretteleggere, uten bruk av norske.

Utvalget foreslår videre å opprette et eget utvalg som skal utrede detaljene i den foreslåtte rapporteringsordningen og samtidig vurdere flere andre tiltak listet opp nederst s 99 – øverst s 100. Vi anser forslagene som interessante, men er usikre på om et eget utvalg er den beste måten å gå videre med dette på. Et alternativ kan være at fagdepartementet vurderer iallfall noen av forslagene. På enkelte punkter, f eks tiltak mot aktivitetsløse selskaper i skatteparadisene, foreligger det allerede forslag, se NOU 2009: 4 Skatteunndragelsesutvalgets forslag om krav til reell virksomhet i hjemstaten for Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF).

#### *Norsk regnskapslovgivning*

ØKOKRIM støtter utvalgets forslag om utvidet opplysningsplikt i norske flernasjonale selskapers årsregnskap. Etter vår oppfatning bør en opplysningsplikt favne videre enn utvalget foreslår, og den bør også gjelde generelt for norske regnskapspliktige. Vi viser også til vår høringsuttalelse til NOU 2009: 4, hvor vi nevner følgende mulige tiltak som bør gjøres til gjenstand for videre utredning:

- Krav om at transaksjoner med selskaper i lavskatteland skal opplyses i selvangivelsen eller i årsregnskapet og/eller krav til opplysning i årsregnskapet om hvem som er den reelle eier av motparten ved slike transaksjoner.
- Krav om at selskaper som eies mer enn for eksempel 20% av et selskap i et lavskatteland i årsregnskapet må opplyse om hvem som er den reelle eier.
- Dersom en eller flere av f eks de 20 største eierne i et norsk selskap er registrert i et lavskatteland, skal det opplyses hvem som er reell eier av dette/disse selskapene.

### *Internprising*

ØKOKRIM er enig med Utvalget i at konserninterne transaksjoner reiser ekstraordinære problemer. En svært stor del av verdenshandelen, anslagsvis 60-70 %, foregår innenfor konsern. Det medfører at internprisingen blir avgjørende for hvordan blant annet inntekter og kostnader flyttes mellom stater, og – som en konsekvens av dette – hvordan eiendeler og skattebyrder fordeles mellom selskaper og individer i hver enkelt stat. Videre påvirkes konkurranseforholdene i favør av de som unndrar skatt ved å misbruke skatteparadisene.

Dagens system har flere svakheter. Regelverket er svært komplisert, med uklare skjønsmessige vurderingstema på avgjørende punkter. Mens selskapene opererer i mange titalls stater, opererer kontrollsystemet i det vesentlige innenfor nasjonalstatens rammer. Det er videre ofte betydelig assymetri mellom særkunnskapene selskapene besitter mht vurdering av elementene som inngår prisingen, og – på den annen side – kontrollapparatets kompetanse til å overprøve denne. Endelig beskyttes selskapene av ordinære rettssikkerhetsgarantier. I sum medfører dette at interprisingsreglene er svært vanskelig å håndheve.

ØKOKRIM støtter derfor Utvalgets forslag. Det understrekes at også dette kan gi en vinn-vinn-situasjon. Norges nasjonale interesser i internprisingsspørsmålene er meget store. Samtidig er de vesentlig større i utviklingslandene, som ofte er avhengige av at skattefundamentet fra råvareuttak i regi av multinasjonale selskaper, ikke marginaliseres gjennom manipulerede internpriser – slik mye tyder på at det gjør i dag. For mange utviklingsland finnes det få alternative skattebaser av betydning.

### *Etablering av et nasjonalt kunnskapssenter*

ØKOKRIM støtter forslaget om å opprette et norsk kunnskapssenter. Et slikt senter må være en motvekt mot de mange sterke institusjonene som utvikler og tilbyr skadelige strukturer gjennom skatteparadisene.

Samtidig kan ingen nasjonalstat skaffe seg oversikt over virksomheten som pågår. Det finnes i dag heller ingen nasjonale eller internasjonale institusjoner som har til oppgave systematisk å kartlegge strukturene som utvikles, analysere skadevirkningene eller foreslå adekvate mottiltak.

På mikronivå er antakelig ØKOKRIM blant de offentlige organer som har dypest kunnskap om skatteparadisene. Likevel har vi problemer med å forstå hvordan det globale finansmarked fungerer i samspill med skatteparadisene. Dermed mangler vi muligheten til å presentere viktige problemstillinger når våre saker behandles i domstolene.

Norge hører blant de land i verden med størst utenrikshandel. Pensjonsforndet er en av verdens største internasjonale investorer. Norske interesser er sårbar overfor svakheter i globale markedsstrukturer. Opprettelsen av et nasjonalt kompetansesenter kan være et viktig tiltak for å kunne forstå svakheterne i, og opptre rasjonelt i et raskt voksende internasjonalt marked.

Opprettelsen av et nasjonalt kompetansesenter kan derfor skape en vinn-vinn-situasjon. Et slikt senter kan ivareta viktige nasjonale oppgaver, samtidig som kunnskapen fra senteret kan bidra til å forstå hvordan norsk bistand kan bli bedre og mer rasjonell.

Etter ØKOKRIMs syn er det viktig at et slikt senter ikke etableres som et appendiks til institusjoner med andre primæroppgaver.

*Retningslinjer for Norfund*

ØKOKRIM vil framheve betydningen av konsistens i synet på skatteparadisene, slik at vi ikke benytter skatteparadisenes strukturer når det passer, samtidig som vi er opptatt av å bekjempe skadevirkningene av de samme strukturene.

Med vennlig hilsen

Trond Eirik Schea  
ØKOKRIM-sjef

Kopi sendes Justisdepartementet og Politidirektoratet