

Innst. S. nr. 45

(1999-2000)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Morten Lund om å be Regjeringen vurdere presiseringer i folkeregisterloven og skatteloven slik at personer med sterke tilknytningspunkter til landet har skatteplikt til landet

Dokument nr. 8:10 (1999-2000)

Til Stortinget

Sammendrag

Det fremsettes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om folkeregistreringslovens bestemmelser om bosted og skattelovens bestemmelser om skatteplikt bør presiseres slik at det blir lettere å etablere innreise og dermed bidra til at personer med sterke tilknytningspunkter til landet har skatteplikt til landet."

Bestemmelsene som avgjør hvem som skal regnes som bosatt i Norge og betale skatt til Norge er aktualisert igjen høsten 1999. Blant annet har Oslo ligningskontor v/folkeregisteret og Skattedirektoratet v/sentralkontoret for folkeregistrering kommet til ulike konklusjoner når det gjelder en enkeltpersons bosted.

Folkeregistreringslovens bestemmelser avgjør hvem som skal regnes som bosatt i Norge. I forskrift 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering reguleres innreise i § 1 og utreise i § 8. For innreise gjelder generelt at opphold av minst 6 måneders varighet regnes som bosetting. For utreise tas det i tillegg til oppholdets varighet også hensyn til bolig-, arbeids- og familiesituasjonen. Det kan virke som det er lettere å nekte utreise enn å etablere innreise. Skatteloven har parallelle bestemmelser.

Forslagsstiller mener det er i samsvar med folks rettsoppfatning at personer med mange tilknytningspunkter regnes som bosatt i landet og yter skatt til landet. Forslagsstiller mener det er behov for å vurdere om folkeregisterlovens bestemmelser om bosted og skattelovens bestemmelser om skatteplikt bør presiseres slik at det blir lettere å etablere innreise og dermed bidra til at personer med sterke tilknytningspunkter til landet har skatteplikt til landet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Berit Brørby, Erik Dalheim, Ranveig Frøiland, Trond Giske, Tore Nordtun og Hill-

Marta Solberg, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, Randi Karlstrøm, lederen Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfohn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Senterpartiet, Jørgen Holte, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Borghild Tenden, og representanten Steinar Bastesen, viser til følgende svar fra finansminister Gudmund Restad av 8. november 1999, på spørsmål fra saksordfører Kjellaug Nakkim av 1. november 1999:

"Dokument nr. 8:10 (1999-2000)

Jeg viser til Deres brev av 1. november 1999 der De ber om finansministerens uttalelse vedrørende det forslag som fremsettes i Dokument nr. 8:10 (1999-2000) forslag fra stortingsrepresentant Morten Lund om å be Regjeringen vurdere presiseringer i folkeregisterloven og skatteloven, slik at personer med sterke tilknytningspunkter til landet har skatteplikt hit.

I Dokument nr. 8:10 tas det opp to problemstillinger. Det ene spørsmål gjelder reglene for folkeregistrering i Norge, og det annet gjelder reglene for skatteplikt til Norge som bosatt her. Bestemmelsene i folkeregisterloven m/forskrifter regulerer i hvilke tilfeller en person skal regnes som *registreringsmessig* bosatt i Norge. Dette vil ha betydning for vedkommendes rettigheter og plikter i forhold til trygd, stemmerett ved valg etc. Skatteloven regulerer i hvilke tilfeller en person skal regnes som *skattemessig* bosatt i Norge. Dette vil være avgjørende for om vedkommende er skattepliktig til Norge for hele sin inntekt og formue, uansett hvor i verden inntekten er opptjent eller formuen befinner seg.

Når det gjelder *utflyttingssituasjonen*, har de relevante bestemmelser i de to nevnte regelsett så å si identisk ordlyd (noe som for øvrig *ikke* gjelder reglene om *innflytting*). At ordlyden er identisk, betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det er nøyaktig samme tolkning som skal legges til grunn for de to regelsett. Regelsettene håndheves separat i ligningsetaten. Et vedtak om folkeregistrering er i prinsippet ikke avgjørende for hvorvidt vedkommende er å anse som skattepliktig bosatt her. En vesentlig praktisk forskjell, er at folkeregistreringen tar sikte på å regulere bostedet i tiden

fremover, mens skattemessig bosted blir et spørsmål om situasjonen *bakover i tid* for det eller de inntektsår som skatteplikt skal vurderes for. Saken det henvises til innledningsvis i Dokument nr. 8:10, gjaldt spørsmålet om hvorvidt vedkommende skattyter skulle anses å være folkeregistremessig bosatt i Norge. Saken har ikke vært til behandling med sikte på å fastslå skattemessig bosted.

Stortinget har likevel uttrykt en generell målsetting om at reglene om skattemessig bosted og reglene om bostedsregistrering i folkeregisteret, bør være så samordnede som mulig. Det kan i denne forbindelse vises til blant annet Ot.prp. nr. 64 (1996-1997) kap. 1 og Innst. O. nr. 106 (1996-1997). Dette betyr at de to regelverk bør - så langt det er mulig - tolkes symmetrisk.

På bakgrunn av ordlyden i Dokument nr. 8:10, legges det til grunn at hovedformålet med forslaget til en presisering av regelverket, er at personer med sterke tilknytningspunkter til landet skal anses skattemessig bosatte her og således være alminnelig skattepliktige til landet. Jeg vil derfor gi en kort redegjørelse for de gjeldende regler for skattemessig bosettelse. Dersom man velger å endre/presisere disse regler, vil det imidlertid følge av det ovennevnte symmetrihensyn at også reglene om folkeregistrering må vurderes endret/presisert.

En person som ikke er skattemessig bosatt i Norge, kan etablere slikt bosted på to måter:

1. Midlertidig opphold.

Personer som har til hensikt å oppholde seg her bare midlertidig, blir å anse som skattemessig bosatt i Norge dersom de oppholder seg her i mer enn seks måneder sammenhengende. Under dette kriterium er det altså bare den fysiske tilstedeværelsen i Norge som teller. Når det gjelder den nærmere grensedragnings med hensyn til hva som skal anses som sammenhengende opphold i forhold til personer med en "kosmopolitisk" adferd, har spørsmålet ikke kommet på spissen i praksis.

2. Immigrasjon. Vedkommende tar opphold i Norge og har til hensikt å bli her utover det rent midlertidige.

Det avgjørende her er hvilken hensikt vedkommende har. Det oppstilles således intet tidskrav. Personen kan i prinsippet bli å anse som skattemessig bosatt i Norge selv om vedkommende ikke på noe tidspunkt har oppholdt seg i Norge i 6 måneder sammenhengende. Opphold utenfor Norge i perioder, har i prinsippet heller ingen betydning for vurderingen av bosted ved immigrasjon.

Det vil imidlertid ofte være vanskelig å klarlegge hvilke motiver en person har, slik at vurderingen må ta utgangspunkt i ytre og mer objektive omstendigheter som kan gi en indikasjon på vedkommendes hensikter. I denne sammenheng vil for eksempel følgende momenter være relevante:

- Om vedkommende disponerer bolig her (og hvilken type bolig)
- Om vedkommende har familie og sosiale forbindelser i Norge

- Vedkommendes faktiske opphold her
- Ervervsmessig og økonomisk tilknytning til Norge (f eks lønnsinntekt, næringsinntekt eller styreverv her)
- Om vedkommende har eiendeler i Norge
- Kulturelle og politiske forbindelser (f eks deltakelse i foreninger ol) mv.

At vedkommende opprinnelig er norsk, vil kunne være et moment som kan styrke en antakelse om at han eller hun nå ønsker å etablere seg i Norge. Det er videre naturlig å se hen til hvilken tilknytning vedkommende har til andre land. Herunder vil man kunne vurdere den skattemessige tilknytning til andre land, både internrettslig og eventuelt etter skatteavtalen.

De nevnte kriterier vil også kunne trekkes inn ved vurderingen av folkeregisterforskriften § 1.

Det er ikke nærmere avklart gjennom retts- eller ligningspraksis hvor grensen skal gå for hvor sterk tilknytning en person kan ha til Norge uten å bli bosatt her. Dette skyldes antakelig at spørsmålsstillingen er av nokså ny art og at den objektive seks månedersregelen har vært tilstrekkelig tidligere.

Det kan nevnes at også Skattedirektoratet i brev av 23. september d.å., jf. vedlagt kopi, har bedt Finansdepartementet ta initiativ til en endring av reglene for bostedsregistrering i Norge.

Finansdepartementet tar sikte på å vurdere endringer/presiseringer i skatteloven § 17 annet ledd i løpet av 2000. Av hensyn som nevnt ovenfor, vil man i denne sammenheng også vurdere tilsvarende endringer i folkeregisterforskriften § 1."

Brev av 23. september 1999 fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til at Finansdepartementet vurderer å legge frem endringer/presiseringer i skattelovens § 17 annet ledd i løpet av 2000, samt vurdere tilsvarende endringer i folkeregisterforskriften § 1. Komiteen vil på denne bakgrunn avvente Finansdepartementets forslag til endringer/presiseringer og tilrår at forslaget i Dokument nr. 8:10 (1999-2000) vedlegges protokollen.

Komiteen har for øvrig ingen merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:10 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentant Morten Lund om å be Regjeringen vurdere presiseringer i folkeregisterloven og skatteloven slik at personer med sterke tilknytningspunkter til landet har skatteplikt til landet - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. november 1999

Lars Gunnar Lie
leder

Kjellaug Nakkim
ordfører

Siv Jensen
sekretær

Vedlegg**Brev fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet, datert 23. september 1999****Bostedsregistrering i Norge og skatteplikt til Norge
- behov for lovendring**

Skattedirektoratet har i sakens anledning utarbeidet et notat der spørsmålet om behovet for endringer i gjeldende regelverk er reist.

Vi anmoder departementet om å ta initiativ til et lovendringsarbeid på dette område.

Folkeregisterforskriften § 1 nr. 1 første ledd - bostedsregistrering i Norge Skattelovens § 17 annet ledd - skatteplikt til Norge

1. Innledning

Foranlediget to saker som har vært behandlet det siste året, er det grunn til å se nærmere på det materielle innhold i de to bestemmelser.

Problemstillingen er om reglene er tidsmessige.

Da de to bestemmelser innholdsmessig er like, hvilket også er tilsiktet fra lovgivers side, blir de her behandlet under ett.

2. Rettsgrunnlaget

Etter § 1 nr. 1 første ledd skal opphold i Norge ved innflytting anses som bosetting i to alternative situasjoner.

2.1

Første punktum omfatter de tilfeller hvor opphold i Norge finner sted på ubestemt tid, men hvor de ikke er sammenhengende. Hvorvidt dette har karakter av bosetting eller ikke, må det tas standpunkt til etter en objektivisert vurdering av klagers hensikter.

Generelt gjelder at det foreligger lite teori og praksis som nærmere omtaler forståelsen av begrepene opphold og bosetting. Når vi ser ordlyden i første og annet punktum i sammenheng må uttrykket "tatt opphold her og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig" være synonymt med begrepet "bosetting", dvs. har sitt faste tilknytningspunkt til landet. Bestemmelsen har imidlertid ikke noen legaldefinisjoner; det er derfor ikke unaturlig å ta utgangspunkt i Justisdepartementets rettleddning om lovteknikk p.k.t. 3.3.3., hvorfra følgende siteres:

"Dersom det er behov for å nevne at en person skal ha en forholdsvis varig/fast tilknytning til landet, eventuelt et område, bør en bruke uttrykket "bopel"/"bosted" eller "heimsted". Som regel vil det da kreves at personen har sitt faste tilknytningspunkt til landet eller områder. Adjektivene "fast" eller "vanlig" er derfor overflødige ved disse begrepene. Dersom en ikke ønsker å kreve noen bestemt tilknytning - annet enn at vedkommende person er der - brukes "opphold". Som en mellomgruppe kan en bruke "fast opphold".

Slik vi forstår dette, må det i uttrykket "tatt opphold her og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig"

ligge at de disposisjoner vedkommende har foretatt må være av en slik karakter at de tilkjennevir at hensikten virkelig har vært å ta varig opphold i Norge, dvs. at vedkommende har domisil (hjemstavn) i Norge. Med den dynamikk det er i dagens samfunn er det problematisk å forholde seg til hjemstavnsbegrepet.

Visse forhold står imidlertid sentralt ved vurderingen av om bosettelse foreligger. Disposisjonsrett over bolig, hyppigheten i oppholdene, skjer oppholdene vanligvis i utlandet eller Norge, familietilknytning, arbeidssted, sted for næringsinteresser, statsborgerskap, m.v.

2.2

Annet punktum legger ikke vekt på om oppholdet er midlertidig eller ikke, men oppholdets faktiske varighet. Oppholdet må være sammenhengende i seks måneder, likevel slik at kortere avbrudd kan finne sted i ferier m.v.

Tolkningsmessig er denne bestemmelse uproblematisk. Kontrollmessig er det ikke enkelt da vi normalt må basere oss på de opplysninger borgerne gir.

3. Bevisbyrde

Når det gjelder spørsmålet om hvem som har bevisbyrden for faktum, gir ikke § 1 nr. 1 første ledd noen klar anvisning.

Generelt vil gjelde at folkeregistermyndigheten i stor utstrekning er avhengig av å bygge på det faktum som personen frembringer. Vi vil i begrenset grad kunne kontrollere faktum ved innhenting av kontrollopplysninger. Av denne grunn er folkeregistreringsloven generelt innrettet slik at personer har en grunnleggende opplysningsplikt. Vi viser her til lovens kap. II. Av preventive hensyn er det slått fast i lovens § 16 at det er straffbart å gi uriktige opplysninger til folkeregisteret.

Ved vurderingen av spørsmålet om innflytting vil visse objektive forhold danne grunnlaget for avgjørelsen, selv om disse forhold bare delvis indikerer hvilket omfang det faktiske opphold har i Norge. Folkeregistermyndigheten er en sivil etat og er ikke organisert for å drive etterforskning. At man ofte bistår påtalemyndigheten i forbindelse med en anmeldelse, er en annen sak.

Når det er folkeregisteret som fremmer krav om innflytting, er det folkeregisteret som har da den subjektive bevisbyrde for at klagers fremstilling av saken skal settes til side. Vurderingen må foretas etter prinsippet om fri bevisbedømmelse.

Reglene her står i motsetning til de regler som gjelder ved utflytting (folkeforskr. § 1 nr. 8 første ledd og skatteloven § 17 tredje ledd) hvor det er utflytter som har den subjektive bevisbyrde for sin påstand om at han har tatt varig opphold i utflyttingslandet. Kort sagt, det er lettere å nekte utflytting enn å etablere innflytting.

4. Avsluttende merknader

Spørsmålet om rekkevidden av de to bestemmelser har etter det vi vet ikke vært gjenstand for rettslig prøving i forhold utenlandsbosatte norske borgere oppvokst i Norge, og som driver næringsvirksomhet med betydelige opphold i landet. Det kan ikke ses bort fra at en domstol vil kunne legge vekt på at andre forhold enn fast bolig og døgnhvile i en totalvurdering av om innflytting må anses å ha funnet sted. Alternativt at en domstol i en totalvurdering vil kunne anse fast bolig å foreligge i kraft av identifikasjon med hans norske selskap. Internasjonaliseringen av norsk næringsliv innebærer at problemstillingen må antas å få større og større aktualitet.

4.1

Et alternativ er derfor å vurdere om rekkevidden av bestemmelsen skal avklares ved en restriktiv holdning

fra lignings- og folkeregistermyndigheten med mulig påfølgende rettslig prøving.

Denne fremgangsmåte er diskutert med skatteavdelingen og man har vurdert det slik at det vil være vanskelig å vinne frem.

4.2

Alternativet må derfor være å kontakte Finansdepartementet med sikte på en lovendring i den retning at utvandrete nordmenn stadig under sitt utenlandsopphold må godtgjøre at vilkårene for utvandring er til stede og at utvandringen kan omgjøres når et eller flere kriterier ikke lenger er oppfylt, i.e. oppholdet viste seg ikke å være varig. Kontrollhensyn skulle også tale for en slik ordning da folkeregistermyndigheten ofte vil være henvist til å legge til grunn de opplysninger utflytteren deklarerer.