

Innspill til Bureau's Proposal for Zero Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation

Vi takker for muligheten til å gi innspill til Norges posisjoner til andre forhandlingsrunde for Terms of Reference for en rammekonvensjon om internasjonalt skattesamarbeid i FN.

Norge er godt posisjonert til å ta en ledende rolle i forhandlingene og å sørge for at forhandlingene går fremover, til tross for avstand mellom de ulike blokkene. Når tekstforhandlinger for Terms of Reference (ToR) begynner, må Norge ta denne rollen og være en tydelig stemme for en ambisiøs konvensjon som oppfyller felles mål.

I Hurdalsplattformen er kampen mot ulikhet en av seks prioriteringer i utenrikspolitikken, og en skattekonvensjon i FN er et av de viktigste verktøyene for å oppnå målsetningene regjeringen har satt seg. Det er positivt at Norge har deltatt aktivt i prosessen så langt. Vi ønsker at Norge er en tydelig stemme som viser til hvordan en skattekonvensjon kan bidra til å bekjempe ulikhet, og å sikre den nødvendige finansieringen for å oppfylle bærekraftsmålene og klimamålene våre.

Vi har følgende innspill til Norges posisjoner til andre sesjon i ad hoc-komiteen som fremforhandler ToR for en rammekonvensjon om internasjonalt skattesamarbeid i FN.

Objectives

Det er svært positivt at konvensjonens overordnede mål handler om å etablere en inkluderende styringsstruktur for skattesamarbeid, og at formen på det internasjonale skattesystemet sees i sammenheng med bærekraftig utvikling og nasjonal ressursmobilisering. I rollen som brobygger bør Norge jobbe for å etablere disse målene allerede i ToR.

Samtidig vil vi gjerne se linken mellom internasjonalt skattesamarbeid og målet om å mobilisere finansiering for å oppnå andre globale målsettinger og forpliktelser komme frem tydeligere. Vi har følgende forslag til tekstendring i punkt 7:

- Establish an inclusive, fair, transparent, efficient, equitable, and effective international tax system for sustainable development [and the promotion of human rights](#), with a view to enhancing the legitimacy, certainty, resilience, and fairness of international tax rules, while addressing tax-related illicit financial flows and other challenges to strengthening domestic resource mobilization.

Principles

Utkastet inneholder en rekke prinsipper som er sentrale for et fungerende internasjonalt skattesystem. Det er positivt at man skal ta hensyn til lands forutsetninger, særlig land i spesielle situasjoner, og at man skal etterstrebe regler som er enkle å administrere. Staters ansvar for å ikke undergrave andre staters skattesystemer er også et viktig prinsipp som bør beholdes i teksten.

Samtidig skulle vi gjerne sett sterkere språk om koblingen mellom internasjonalt skattesamarbeid og andre globale målsettinger og forpliktelser.

Menneskerettigheter

Menneskerettigheter er kun nevnt i forbindelse med retten til privatliv. Det er viktig at retten til privatliv trekkes frem. Samtidig er det vel etablert i internasjonalt skattesamarbeid at

hensynet til privatlivet må balanseres med bredere samfunnshensyn, som kampen mot hvitvasking, skatteunndragelse og uthuling av skattegrunnlaget.

Menneskerettighetsforpliktelsene til land innebærer mer enn kun retten til privatliv. Flere FN-organer erkjenner koblingen mellom oppfyllelsen av menneskerettigheter og rettferdige og effektive skattesystemer, blant annet [komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter](#) og [Committee on the Rights of the Child](#), der Irland ble kritisert for negative konsekvenser for andre land av deres tilrettelegging for selskapers skattetriksing. Også i barnekonvensjonen forplikter land seg til å sørge for å allokere ressurser for å oppfylle økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter «*to the maximum of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation*» (artikkel 4, UNCRC). [General comment 16, item 55](#) viser til at ineffektive skattesystemer kan begrense tilgjengelige ressurser til å oppfylle barns rettigheter i tråd med artikkel 4 i barnekonvensjonen, og at stater bør utvikle og implementere lover og reguleringer for å sikre inntekter fra alle kilder.

ToR bør derfor inkludere mobilisering av ressurser for å realisere menneskerettighetene som mål og menneskerettighetene som veiledende prinsipp.

Progressivt skattesystem

I det forrige innspillet til ToR, trakk Norges innspill frem tiltak som merverdiavgift (MVA) som et alternativ for å adressere utfordringer ved det internasjonale skattesystemet. Det er godt dokumentert at MVA bidrar til å gjøre skattesystemer mer regressive, og øker skattebyrden uforholdsmessig for økonomisk utsatte grupper som [kvinner](#) og [lavinntektsfamilier](#). Vi er bekymret for signaleffekten når Norge, med solid bakgrunn fra å fremme større internasjonal koordinering i arbeidet mot økonomisk ulikhet innad i land, fremmer slike tiltak.

Norge har ved flere anledninger [fremmet progressive skattesystemer internasjonalt](#) for å sikre finansiering til bærekraftsmålene og fremme sosial utvikling. Dette bør ha en sentral plass i denne rundens innspill for å sørge for at skattesamarbeid i FN virker for å bekjempe ulikhet innad i land. Forslaget om å samarbeide om skattlegging av såkalte "High Net Worth Individuals" vil for eksempel kunne styrkes av dette på prinsipp-nivå.

Fair allocation of taxing rights:

Rettferdig fordeling av beskatningsrett er ønskelig som et prinsipp ToR for å legge grunnlaget for viktige endringer i dagens skattesystem. Derfor er det svært positivt at det er inkludert i utkastet til ToR og koblet til bærekraftig utvikling. Det er naturligvis utfordrende å forhandle om potensielle omfordelinger, og lands suverenitet over skattesystemet må stå sentralt. Samtidig er det godt dokumentert at dagens internasjonale system muliggjør lav effektiv beskatning av aktører som kunstig reduserer sitt skattbare overskudd.

Arbeidet med å motvirke denne typen tilpasninger er godt forankret internasjonalt gjennom samarbeidet i OECD. At Norge har forpliktet seg til omfordelinger av beskatningsrett for å hindre skattetap, senest gjennom Topilar-avtalen, er svært positivt. Vi mener imidlertid at dette arbeidet bør videreføres under en rammekonvensjon i FN, og kobles til arbeid for å redusere ulikhet mellom land. Utviklingsland har gang på gang trukket frem en rekke svakheter ved OECD/Inclusive Frameworks avtaler som svekker deres effekt som verktøy mot økonomisk ulikhet mellom land. For eksempel er det estimert at hele [89% av inntektsøkningen fra global implementering av Pilar 2](#) vil gå til "Investment Hubs", OECDs betegnelse på lavskatteland eller skatteparadiser.

Den største svakheten ved dette samarbeidet har vært dets manglende inkludering, som har ført til løsninger som er mindre tilpasset land utenfor det globale nord. Verdien av en

rammekonvensjon i FN er å inkludere alle land i utformingen av effektive løsninger tilpasset alle lands behov. Dette inkluderer i forhandlinger om fordeling av beskatningsrett. Norge bør derfor videreføre sitt engasjement for arbeidet med fordeling av beskatningsrett, i første omgang ved å støtte inkludering av "fair allocation of taxing rights" både som prinsipp og substans i ToR.

Substantive elements and early protocols

Det er svært gledelig at utkastet inneholder referanser til konkrete arbeidsområder som en del av konvensjonen. Tydelige forpliktelser vil best sikre et målrettet og handlingsorientert arbeid under en fremtidig konvensjon.

Norge må være med å sikre at samarbeid om informasjonsdeling blir et eget punkt blant de substansielle elementene i konvensjonen og det bør presiseres at informasjonsutvekslingen bør være automatisk. Hurdalsplattformen forplikter til å arbeide for en internasjonal åpenhetskonvensjon. Norge har også lang erfaring med samarbeid om informasjonsdeling for skatteformål, inkludert samarbeid med utviklingsland for å styrke kapasitet i relevante myndigheter. Dette gjør Norge godt posisjonert til å løfte åpenhet og samarbeid om informasjonsdeling frem som et sentral forpliktelse under en rammekonvensjon. Konvensjonen bør også forplikte til samarbeid om flere viktige åpenhetstiltak. For å forankre dette i ToR, har vi følgende forslag til tekstendring i punkt 10:

- Transparency and exchange of information for tax purposes, including effective and inclusive automatic information exchange, public registers of beneficial owners, public country by country reporting and public transparency around tax incentives.

I Norges innspill til første runde med forhandlinger om Terms of References for rammekonvensjonen, var skattlegging av high-net worth individuals inkludert som et substantielt element, i tillegg til klima- og miljøskatter. Disse punktene i utkastet bør Norge fortsette å fremme som forpliktelser under rammekonvensjonen i FN.

Forslaget om å inkludere skatt på high-net worth individuals bør derimot ikke begrenses til samarbeid om informasjonsdeling angående formuesverdier, men bør være på linje med forslaget i G20 der man ønsker å starte samarbeid om en globalt minimumsstandard for formuesbeskatning, inkludert en koordinert innføring, for eksempel etter samme logikk som i OECDs minimumsskatt på selskaper.

Det er også en rekke forslag til prioriteringer for tidlige protokoller under punkt 15. Problemet med skattetaf haster. Norge bør derfor støtte at arbeidet går så fort så mulig, så lenge det ikke går på bekostning av kvaliteten. Listen over temaer for "early protocols" er passende for å treffe de problemområdene der det er størst behov for endring for å hindre skadelige skattetaf. Norge har tidligere engasjert seg i skattesamarbeid på flere av disse områdene, i OECD og relaterte fora. Ved å støtte inkluderingen av disse som protokoller i ToR, vil Norge vise seg villig til å fortsette å bygge på tidligere arbeid i en mer inkluderende samarbeidsarena.

Capacity building

Det er svært positivt at kapasitetsbygging forstås i sin utvidede betydning i utkastet. Viktigheten av å muliggjøre deltakelse og påvirkning fra alle land i internasjonalt samarbeid ble understreket av en rekke utviklingsland under første forhandlingsrunde om ToR. I utkastet settes dette også i sammenheng med lands evne til å ta i bruk internasjonal skattepraksis.

Norge bør støtte inkluderingen av disse formuleringene i ToR. En slik utvidet forståelse er grunnleggende for et mer inkluderende og effektivt internasjonalt samarbeid om skatt, og det vil styrke Norges legitimitet som brobygger å komme utviklingsland i møte på dette punktet.

Structural elements of the Framework Convention

Det er positivt at utkastet inneholder en liste med substansielle og prosedurale elementer som vil legge grunnlaget for en solid styringsstruktur under rammekonvensjonen. Gode mekanismer for videre forhandlinger som tilrettelegger for at land kan komme til enighet, men også kan føre til konkrete vedtak og håndtere potensielle konflikter, er essensielt i skattesamarbeid. Detaljnivået vil naturligvis øke videre i prosessen og da bør man benytte allerede etablerte definisjoner utviklet av FN og Accountability Framework Initiative der det er mulig.

[Skriftlig innspill fra norsk sivilsamfunn til første innspillsrunde](#) på Terms of Reference inneholder mer detaljerte forslag til strukturelle elementer i en konvensjon.

Approaches and time frame for negotiation

Beslutningstaking

En rekke land trakk frem viktigheten av beslutninger tatt ved konsensus under den første sesjonen i ad hoc-komiteen, da skatt er et tema tett knyttet til staters selvvråderett. I anerkjennelse av dette, ble det bestemt under [Organizational Session i februar](#) at komiteen skulle arbeide for konsensus i alle tilfeller der dette er mulig. Endringer i prosedyrer for beslutningstaking i ad hoc-komiteen er imidlertid utenfor mandatet gitt av FNs generalforsamling og etablert praksis er derfor gjeldende.

Vi er bekymret for at kravet om konsensus er med på å undergrave prosessen for å utarbeide ToR. Forhandlingene er i en tidlig fase, og det er ikke ønskelig å kreve regler for beslutningstaking som effektivt kan gi vetorett til mindre progressive land. Det er derfor positivt at komiteen har forpliktet seg til å etterstrebe konsensus i så stor grad som mulig, men hvis det ikke lar seg gjøre, må flertall være tilstrekkelig for å gjøre vedtak.

Når det gjelder beslutningstaking i selve konvensjonen, gir utkastet til ToR en føring på dette i punkt 13, Structural Elements. Regler for beslutningstaking under en konvensjon er normalt en del av prosedyrer for "Amendments and Adoption of Protocols". Dette bør bestemmes av en Conference of the Parties for konvensjonen under deres første møte, som er etablert praksis for utviklingen av en konvensjon i FN.

Sivilsamfunnets deltagelse

I Resolusjon 78/230, som gir mandatet til ad hoc-komiteen, slås det fast at komitearbeidet skal inkludere internasjonale organisasjoner og sivilsamfunn i tråd med etablert praksis i forhandlingene. I utkastet til ToR er derimot ingen andre såkalte "stakeholders" nevnt.

Føringene fra Organizational Session Annex II, som etablerer "multi-stakeholder engagement", er godt etablert og bør videreføres til videre komitearbeid med konvensjonen. Vi mener at Norge bør understreke viktigheten av å legge til rette for bred deltakelse fra sivilsamfunn. I innspillet fra Norge til utkastet til ToR, bør sivilsamfunnets bidrag nevnes under "Approaches and time frame for negotiation", for å sikre tilgang for sivilsamfunn og andre aktører videre i forhandlingene.

Resources to support the work of the negotiating body

For å sikre en inkluderende og effektiv prosess, er det behov for økonomisk støtte til land som ellers ikke kunne deltatt på grunn av høye kostnader. Norge bør være en sjenerøs donor til støtte for lavinntektsland sin deltagelse i forhandlingene.



Redd Barna

TJN Tax Justice
Norge



KIRKENS NØDHJELP
actalliance



Forum for
utvikling og miljø

Spire



KFUK-KFUM
GLOBAL

SAIH