

Til Finansdepartementet  
Sendt per epost til: [postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

Finansdep ref. 13/3900 SL

Vår ref. 2001/123

Dato: 25. mars 2014

## Hvilke foretak finnes? Hvilke eiere har de?

### PWYP Norges høringsinnspill om taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret.

Finansdepartementet har sendt på høring et forslag til endring i ligningsloven § 5-7 om at alle opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister blir omfattet av taushetsplikt<sup>1</sup>.

Begrunnelsen som oppgis som formål er tre-delt:

1. Aksjonærregisteret ble opprettet for et annet formål, altså ligningsformål;
2. Å sikre tilliten mellom Skatteetaten og skattyterne ved å begrense spredningen av opplysninger skattemyndighetene har registrert for ligningsformål, ; og for å
3. Motvirke uforholdsmessig ressursbruk i Skattedirektoratet <sup>2</sup>.

Til dette vil vi innledningsvis benytte anledningen til å si at dette er stikk motsatt retning av åpenhetsarbeid andre lands myndigheter forsøker å få til i andre land.

EU parlamentet stemte 20. februar 2014 for å opprette offentlig eierskapsregister og vise hvem som eier og kontrollerer selskaper<sup>3</sup>. Hensikten er å gjøre det vanskeligere å opprette skallselskaper med skjulte eiere og å oppdatere et utdatert regelverk mot hvitvasking. PWYP Norge har påpekt problematikken rundt skallselskap på konferansen Financial Secrecy, Society and Vested Interests<sup>4</sup>.

Dette går også på tvers av prosessen med Open Government Partnership (OGP) hvor Norge deltar. Skulle Norge velge å lukke dette registeret, så kan det ha store negative konsekvenser for de initiativer som finnes i andre land når det gjelder åpenhet knyttet til «beneficial ownership», dvs den faktiske eier, i blant annet selskaper.

OGP har 5 områder som man fokuserer på:

---

<sup>1</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/horing---taushetsplikt-for-opplysninger-/horingsbrev.html?id=750350>

<sup>2</sup> [http://www.regjeringen.no/pages/38615597/13\\_3900\\_hnotat\\_jga.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38615597/13_3900_hnotat_jga.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.publishwhatyoupay.no/en/node/16410>

<sup>4</sup> <http://www.publishwhatyoupay.no/en/conference/speaker/jason-sharman>

- Open Data: Radically opening up government data for greater accountability, public service improvement and economic growth
- Government Integrity: fighting corruption and strengthening democracy through transparent government
- Fiscal Transparency: helping citizens to follow the money
- Empowering Citizens: transforming the relationship between citizens and governments
- Natural Resource Transparency: ensuring natural resources and extractive revenues are used for public benefit

Lukking av aksjonærregisteret går på tvers av både Open Data, Fiscal Transparency og Empowering Citizens innenfor OGP-initiativet. Det var i 2013 94 land som deltok i OGP-initiativet.

Regjeringen i Storbritannia går bl.a. med utgangspunkt i OGP motsatt vei, og statsministeren annonserte bl.a. 31. October 2013, at "**details of who really owns and controls UK companies will be made publicly accessible**". Storbritannia er for ordens skyld det landet med opphav til flest skatteparadiser i verden. Det vil være oppsiktsvekkende dersom Norge skal gå i motsatt retning på dette området og PWYP Norge mener det vil gjøre betydelig skade på det internasjonale arbeidet med økt åpenhet rundt rette eier («beneficial ownership») og kontraktsåpenhet («contract transparency») om lukkingen gjennomføres. Norge har en betydelig interesse i å få på plass begge deler, og det er derfor bekymringsfullt at Finansdepartementet så til de grader motarbeider norske interesser. PWYP Norge har i flere år arbeidet for åpenhet omkring økonomiske transaksjoner i utvinningsindustrien for å sikre demokratiske rettsstater og mener at initiativet tilsier økt hemmelighold med rimelig kuriøse begrunnelser. Vi vil under grunngi hvorfor vi mener at begrunnelsene er kuriøse:

1. En av begrunnelsene er at registeret er opprettet for ligningsformål. Dette forhindrer imidlertid ikke at registeret også dekker andre legitime formål i Norge. Skatteetaten må sees på som en egnet instans for å innhente opplysningene, gitt bruken av opplysningene for ligningsformål, men det forhindrer ikke at andre brukere, offentlige og private, har legitime behov for tilgang til et slikt register, enten det dreier seg om forsikringsformål, kreditorformål eller andre formål. Dette støttes også av meroffentlighetsprinsippet. Det fremstår derfor som rimelig kuriøst at registeret foreslås lukket på grunn av at ett av formålene som registerert ivaretar er for ligningsformål. Selve ligningen er lukket for innsyn og det er vist til at det er fullt mulig å skille offentlige opplysninger fra taushets-belagt informasjon, og det må være tilstrekkelig.
2. En annen begrunnelse er at en lukking vil sikre tilliten mellom skatteetaten og skattyter. Dette er ikke bare kuriøst, men en tilnærmet uforståelig begrunnelse. Tillit er noe som skapes av åpenhet. Mangel på åpenhet skaper som oftest mistillit. Mellom den skattyter som har sine opplysninger i aksjonærregisteret og skatteetaten kan man ikke snakke om åpenhet og tillit, kun om korrekthet. Enten har skattyter sendt inn korrekt oppgave eller så har han det ikke. Mellom skatteetaten og *alle* dets skattytere må det forventes at tilliten går *ned* dersom man lukker aksjonærregisteret (mindre åpenhet). Dette skyldes at aksjonærer i samme bedrift da har *mindre* mulighet til å kontrollere at eierskapet som fremkommer i aksjonærregisteret er korrekt eller ikke. For mulige arvinger kan det for eksempel være av største betydning å kunne kontrollere eierskap til

aksjer i bedrifter. Det er tilnærmet uforståelig at det skal skape mindre tillit til aksjonærregisteret når dette gir tilgang til samme type opplysninger som man kan finne i Brønnøysundregistrene (men disse er ikke komplette) eller som man kan finne i en bedrifts aksjebok (som er komplett, men som kan være ganske utilgjengelig og kostbar å få innsyn i). Den tross alt minimale kostnaden det er å gjøre et søk i aksjonærregisteret tilsier at dette er fordelaktig fremfor å kreve at en person som søker innsyn må stille fysisk i en bedrifts lokaler for å se aksjeboken med de potensielle reisekostnader dette kan medføre.

3. Den tredje begrunnelsen er at man ønsker å lukke aksjonærregisteret for å «motvirke uforholdsmessig ressursbruk i Skattedirektoratet». Slik de to andre begrunnelsene fremstår, så kan det synes som om denne begrunnelsen faktisk er hovedbegrunnelsen for lukkingen. Det vil i så tilfelle være oppsiktsvekkende at bruken av informasjon er begrunnelsen for å lukke informasjonen. Normalt vil det være slik at informasjon i alt for stor grad produseres uten at det foreligger spesifikke brukere. At man da velger å lukke bruken på grunn av at det faktisk finnes brukere er da høyst kuriøst. Det ville omtrent være som å lukke de offentlige postjournalene i departementene fordi det faktisk var noen som benyttet seg av informasjonen. Dersom man frykter uforholdsmessig ressursbruk i Skattedirektoratet som en følge av åpenheten, så bør man heller kanskje se på mer hensiktsmessige måter å bidra til at åpenheten opprettholdes og meroffentlighet gjennomføres. En slik måte kan være å undersøke om det er mer hensiktsmessig at de deler av aksjonærregisteret som ikke inneholder taushetsbelagt informasjon legges under Brønnøysundregistrene og omfattes av oppslagsrutinene som eksisterer innenfor disse elektroniske systemene. Dermed vil Skattedirektoratets arbeidsinnsats være begrenset til innhenting og systematiseringen av informasjonen, men ikke publiseringen og informasjonstilgjengeligheten.

PWYP Norge mener hensynet til åpenhet og offentlighet knyttet til eierskap er viktig for å forhindre korrupsjon og skatteunndragelser, og må tillegges vekt. Kostnaden for å ha åpne registre som er med på å hindre korrupsjon og skatteunndragelser blir liten målt mot kostnaden for samfunnet ved økt korrupsjon og kriminalitet.

Forøvrig vil PWYP Norge fremføre følgende punkter som begrunnelse for at aksjonærregisteret bør holdes åpent:

- a Hemmelighold av aksjonærregister er i utakt med åpenhetstiltak som allerede foregår både i Norge og internasjonalt, jfr bl.a. over, særlig når det gjelder naturressurser. Aksjonærregisteret er et register over norske aksjeselskap og utenlandske selskap notert på Oslo Børs, og siden Oslo Børs har ambisjoner om å bli viktigere for selskaper i utvinningsindustrien så vil også aksjonærregisteret bli viktigere for innsyn.
- b Skjulte eiere er en viktig brikke i det å planlegge, strukturere og lage transaksjonsrekker og organisasjonsstrukturer på tvers av land med den hensikt og virkning at selskaper unngår å komme i skatteposisjon når de skal betale sine skatteforpliktelser. Relevant og nødvendig informasjon som har betydning for utmåling av skatt er ofte skjult for innsyn i skatteparadiser. Virkningen som

oppstår da er at opplysningene som gis i hvert enkelt land kan framstå som mangelfulle og villedende for et lands skattemyndigheter. En måte å bøte på dette er da at alle land har tilgjengelig et aksjonærregister, jfr initiativet knyttet til OGP. Det er derfor av vesentlig at Norge *ikke* lukker den ikke-taushetsbelagte informasjonen i registeret (men den kan som sagt gjerne rent ressursmessig gjøres tilgjengelig for eksempel via Brønnøysundregistrene, jfr de effektiviserings-tiltak som regjeringen har varslet).

- c Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) har bedt de 35 ressursrike landene som er tilsluttet initiativet om å arbeide for åpenhet omkring lisensinnehavere, kontrakter og faktisk eier («beneficial owner»). PWYP Norge krever at Norge arbeider for størst mulig integritet i sitt åpenhetsarbeid og ser åpning av/lukking av ulike typer informasjon i sammenheng. Siden Brønnøysundregistrene er satt til å tilgjengeliggjøre informasjon om selskaper vil det ikke være unaturlig at ikke-taushetsbelagt informasjon i aksjonærregisteret overføres til Brønnøysundregistrene for enkel tilgang.
- d Hemmelighold av aksjonærregisteret kan gjøre det mer attraktivt å søke seg posisjoner i statsapparatet som kan misbrukes når det er mulig å opptre som skjult eiere. For eksempel er det da mulig å direkte eller indirekte dra økonomiske fordeler fra kontroll med et selskap, dets lisenser eller aksjer samtidig som politisk embete kan misbrukes til å gi preferanser til samme selskap. Dette er med andre ord et hemmelighold som kan skjule misbruk av politisk makt. Gjennom et slikt hemmelighold av aksjonærregisteret vil borgerne fratas muligheten for at det kan tilflyte informasjon gjennom innsynsrett som igjen kan ivareta en viktig maktfordelingsfunksjon i samfunnet vårt. Samfunnets behov for å avdekke er en del av rettssikkerheten i et demokrati.
- e Åpenhet om eierskap og økonomiske transaksjoner må være hovedregelen. Det framstår som underlig at Finansdepartementet foreslår at hemmelighold skal være hovedregelen når det gjelder eierskap.
- f Finansdepartementets argument om å innføre taushetsplikt for å verne om byråkratiets kapasitet er en uforståelig og ulogisk begrunnelse. Taushetsplikten har sin opprinnelse i samfunnets interesser og skal ivareta rettssikkerheten i et samfunn. Taushetsplikten har IKKE sin opprinnelse i å verne byråkrater mot merarbeid ved åpenhet.
- g Et økende antall land, inkludert fattige ressursrike land, flere med enorme kapasitetsutfordringer, arbeider for å øke åpenheten i landet. Hensikten med åpenhet er å bygge en demokratisk rettsstat og hindre sentralstyrt hemmelighold og "grabbing". Dersom ressursbruk skal gå ned kan opplysningene digitaliseres. I Norge har vi ingen gode begrunnelser for hvorfor registre som aksjonærregisteret ikke kan digitaliseres, jfr argumentet over om at ikke-taushetsbelagte deler av registeret kan holdes åpne via portalen til Brønnøysundregistrene.
- h I den grad logistikk og kapasitet er et relevant hensyn å ta så har vi forståelse for at det må gjøres avveininger i enkelte situasjoner. Samtidig avviser vi at dette er et relevant argument i denne saken fordi vi allerede i dag har hjemmel i norsk lov

til å avslå innsynskrav dersom det er ekstremt arbeidskrevende. Samtidig som det kan være relevant å få på plass gode mekanismer for logistikk i et åpnere samfunn, må det i en omstillingsprosess for at dette kan bli digitalisert, ha forrang at de institusjonene og aktørene som skal ivareta fellesskapets interesser og fungere som samfunnets vaktbikkjer også har de nødvendige ressursene og innsynsrettene for oppgaven de skal ivareta.

Lukking av aksjonærregisteret fremstår som ganske alvorlig da dette registeret utfyller informasjon i andre registre. I Brønnøysundregisteret og i alle registre som bygger på Brønnøysund (Proff, Ravninfo etc) vil det bare være informasjon om de aksjonærene som har de største eierpostene og vil derfor ikke inneholde alle aksjonærer (kun de som har aksjeeierskap over en viss størrelse. Opplysningene i Brønnøysund-registeret er derfor idag mangelfulle. PWYP Norges' forslag ovenfor (detaljert nedenfor) må derfor forstås i betydningen av å gjøre Brønnøysundregisterets opplysninger i denne sammenheng komplette.

Det hevdes i høringsnotatet at *«Arbeidsmengden vil være den samme uavhengig av omfanget av det ønskede uttrekket. Det er dermed i utgangspunktet like tidkrevende å spesifisere et uttrekk av opplysninger om én aksjonær i ett aksjeselskap som for opplysninger om samtlige aksjonærer i samtlige aksjeselskaper.»* Denne uttalelsen viser at det er fullt mulig i 1 søk å finne frem de opplysninger som trengs å overføres til Brønnøysundregistrene dersom selve eierforholdet i et selskap legges til Brønnøysund-registeret. Brønnøysundregisteret vil da også ha et kontrollpunkt for å kontrollere at innleverte regnskaper er korrekte dersom det skulle oppstå tvil om dette.

PWYP Norge har derfor tre konkrete forslag til en hensiktsmessig og effektiv forenkling:

- 1. At opplysninger om eierforhold legges under Brønnøysund-registrene.**  
Opplysningene overføres én - 1 - gang årlig fra Skattedirektoratet for å minimere arbeidstid og få opplysningene over til et sted som har de elektroniske systemene til å sikre åpenhet uten større ressursbruk. Dette vil gjøre Brønnøysund-registrene mer komplette når det gjelder eierskap ved årsslutt, men vil likevel ikke unnta behovet for mer oppdatert informasjon der dette er vesentlig (bedriftens aksjeeierbok, VPS-sentralen for børsnoterte papirer mv som skal oppdateres kontinuerlig).
- 2. At informasjonen i Brønnøysundregistrene digitaliseres.**  
Brønnøysundregistrene sitter allerede på en mengde data som ikke er tilgjengeliggjort på en hensiktsmessig måte. Brønnøysund registrene kan forenkles betraktelig ved at Brønnøysundregistrene får på plass datasystemer og verktøy for å skape den forenklingen som trengs. Hensikten med digitalisering er nettopp at informasjon skal kunne brukes. For at informasjon skal kunne brukes må brukervennlighet være i fokus. Det må være lett både å få oversikt, sammenstille og ikke minst visualisere informasjonen for å gjøre det tilgjengelig og mulig å tolke informasjon. Dvs. at brukerne selv må kunne sammenstille den informasjonen som de selv tenker er nyttig og bruke egne parametre, filtre og uttrekk den informasjonen som er tilgjengelig. Dette kan i seg selv skape verdifulle for analyser for ulike formål, innovasjon og forskning for mange ulike brukergrupper. Felles for de ulike brukergruppene er behovet for tilgjengeliggjøring av data slik at det er mulig å tolke dem. Og det vil være

arbeidsbesparende for byråkratiet.

3. **At aksjonærregisteret IKKE lukkes med følgende begrunnelse:** Hvis det er like krevende å søke frem opplysninger om 1 aksjonær i 1 selskap som samtlige aksjonærer i samtlige selskaper så vil også det motsatte være tilfelle: det er like enkelt å søke frem 1 aksjonærs forhold til mange selskaper som 1 selskaps aksjonærer. Dette kan ikke gjøres like enkelt ved å henvende seg til hvert enkelt selskap, og aksjonærregisteret har derfor en grunnleggende kostnadsbesparende funksjon ved innhenting av aksjonær opplysninger hvor kost-nytte verdien er svært positiv (kostnaden til Skattedirektoratet er svært mye mindre enn nytteverdien for den som innhenter opplysninger). Lukkingen av registeret har dermed en potensielt kostnadsøkende samfunnseffekt, noe som burde stå sentralt å unngå. Lukking kan imidlertid foretas dersom forslag (1) over velges (overføring av eierforholdene i registeret til Brønnøysundregistrene). Da er både prinsippet om meroffentlighet og prinsippet om likebehandling av opplysninger for offentlighetsformål ivaretatt (ikke-diskriminering). Samme opplysninger som er tilgjengelig om *enkelte* eiere i andre registre bør derfor også være tilgjengelig om *alle* eiere i aksjonærregisteret (eller disse opplysningene kan overføres til andre registre med evne til å offentliggjøre opplysningene).

Norge vil ikke framstå som en stat med god åpenhetspraksis om slike åpenhetsprinsipper eroderes og initiativet kan faktisk være delvis ødeleggende for andre åpenhets-initiativer i andre land.

Med vennlig hilsen,  
Publish What You Pay Norge



Mona Thowsen,  
Generalsekretær