

**Finansdepartementet**

postmottak@fin.dep.no

Deres ref 13/3900

Oslo, 31. mars 2014

**Høring – taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret**

Kommunal Rapport viser til departementets høringsnotat i saken av 3. februar, hvor det tas til orde for en hermetisk lukking for innsyn i landets eneste register med en uttømmende oversikt over eierskap i aksjeselskap.

**Vårt forslag**

- **Primært** foreslår vi i stedet å åpne registeret for allment innsyn etter modell fra offentliggjøring av skattelistedene, hvor mediene gis tilgang til et fullt uttrekk mens allmennheten får adgang til å gjøre enkeltoppslag etter innlogging på Altinn. Dette vil fullt ut ivareta pressens behov for innsyn i registeret til bruk i undersøkende journalistisk virksomhet, noe som departementet i høringsnotatet peker på et behov for.
- **Alternativt** må det som minimum inntas en ny bokstav i § 3-13 nr 2, som fastslår at taushetsplikten etter nr 1 ikke er til hinder for at opplysninger fra aksjonærregisteret utleveres til presseorgan etter mediefridomslova § 2 første ledd, for bruk til journalistiske formål.
- Det må **i alle tilfeller** legges til rette for at pressen gis innsyn i rådata. Dette kan enten gjøres ved at registeret en gang i året legges ut som en flat fil, eller ved at departementet utvikler et grensesnitt som gjør det enkelt for saksbehandlere å gjøre uttrekk og/eller mulig å få innsyn via et applikasjonsprogrammeringsgrensesnitt (API).

**Ligningsvesenets motstand mot innsyn**

Som det klart fremgår av høringsnotatet, er det vår innsynsklage til Sivilombudsmannen som har utløst forslaget om lovendring. Vi er overrasket over at det er slik lovarbeid drives i Norge. Et legitimt krav om innsyn i offentlige opplysninger kan ikke føre til at et departement reagerer på en slik måte.

Med dagens teknologiske muligheter kan man med enkle grep så godt som frigjøre aksjeselskapenes arbeid med krav om innsyn i aksjeeierbøkene fra allmennheten. I høringsnotatet tas det likevel til orde for at allmennhetens innsynsrett bør begrenses, for å «*motvirke uforholdsmessig ressursbruk i Skattedirektoratet*». Det fryktes at «*Dersom antallet henvendelser om innsyn øker, vil dette være arbeidskrevende og økonomisk belastende for Skattedirektoratet, noe som vil få konsekvenser for andre arbeidsoppgaver*».

Vårt klare utgangspunkt er at aksjonærregisteret må *åpnes for innsyn*, slik at pressens muligheter til å avdekke skatteunndragelse, og å skape en opplyst debatt om eierskap og økonomiske forhold blir ivaretatt.

Fullt innsyn i samtlige opplysninger fra aksjonærregisteret (eksklusiv de siste fem sifrene i enkeltpersoners fødselsnummer) kan enkelt gis samtidig og i forbindelse med den årlige publiseringen av skattelistedene. Slik kan man fullt ut ivareta allmennhetens innsynsrett og viderebruk av offentlig informasjon, samtidig som man sikrer at ikke byråkratiet belastes unødige.

Ved å være tydelig på at pressen ikke bare skal ha innsynsrett i registeret, men at det også skal gis innsyn i rådata, kan politisk ledelse sende et klart signal om hva som forventes av byråkratiet.

**Datatekniske spørsmål**

Høringsnotatet vier mye plass på å problematisere hvor vanskelig og tidkrevende det er å gjøre uttrekk fra aksjonærregisteret. Gjennom kravet om innsyn som for tiden ligger til behandling hos Sivilombudsmannen har vi opparbeidet oss inngående kjennskap til databasens organisering. Spørsmålet ombudsmannen skal ta stilling til, er hvorvidt et uttrekk av alle linjer i databasen kan

utføres innen rammene av offentleglova § 9, som fastslår at sammenstillinger som ikke kan gjøres «med enkle fremgangsmåter», kan avvises.

Skattedirektoratet hevder at det krever en ukes utvikling og testing å foreta uttrekket, fordi de må benytte database-språket «Structured Query Language» (SQL).

Dette medfører faktisk ikke riktighet. Det er alvorlig at et høringsnotat om en lovendring tar i bruk helt uriktige argumenter. Et uttrekk fra aksjonærregisteret er enkelt, og det finnes allerede metodikk i systemene som brukes for å hente ut opplysningene vi ønsker.

SQL er industristandarden for operering av databaser, og direktoratet benytter blant annet registeret til å forhåndsutfylle flere hundre tusen selvangivelser til personer som eier aksjer. Å foreta et uttrekk med SQL som gjør et uttrekk kalles en såkalt Select-spørring, som er svært grunnleggende.

Vi har i tilsvarsrunden vedlagt to ekspertuttalelser, som fastslår at uttrekket med klar margin er mulig å utføre innen noen timer.

Dersom Sivilombudsmannen likevel skulle komme til at sammenstillingen krever mer arbeid enn det etter § 9 er adgang til, mener vi dette ytterligere bør være et argument for at departementet legger forholdene til rette for innsyn i rådata.

Vi vil påpeke at arbeidet allerede gjøres, ved at det hvert år foretas et fullt uttrekk av basen til Statistisk sentralbyrå.

Når det ifølge høringsnotatet er like tidkrevende å spesifisere et uttrekk av opplysninger om én aksjonær som for opplysninger om samtlige aksjonærer i samtlige aksjeselskaper, er dette klart et argument som understøtter vårt syn på at et årlig uttrekk og offentliggjøring i forbindelse med skatteliste fullt ut er teknisk mulig.

Vi er sikre på at ligningsvesenets kompetente IT-medarbeidere er i stand til å gjennomføre både uttrekk og/eller utvikle grensesnitt som gjør det enkelt for saksbehandlere å gjøre uttrekk, dersom dette skulle være departementets vilje.

Vi finner det oppsiktsvekkende at forslaget om taushetsplikt delvis begrunnes med at en ønsker å unngå krav om innsyn etter offentleglova § 9, som kom med offentlighetsloven fra 2009. Hensynet med bestemmelsen skulle nettopp være å åpne offentlige databaser for innsyn.

Dersom taushetsplikt nå innføres for å unngå å måtte etterleve bestemmelsen, er det ikke vanskelig å se for at også andre offentlige organer som ønsker å komme seg unna offentlighetsloven finner på forslag om å endre lovverket.

Det er så vidt oss bekjent også første gang et offentlig organ forsøker å fri seg fra offentleglova § 9 ved hjelp av lovendring. Vi advarer sterkt mot konsekvensene av dette, og henstiller i stedet departementet om å etterleve offentleglova og dens formålsparagraf.

### **Behovet for taushetsplikt**

Det overrasker oss at en forsøker å verne ligningsvesenet mot brysomme innsynskrav fra befolkningen ved å innføre taushetsplikt for opplysninger som det historisk sett aldri – heller ikke etter ligningsloven – har foreligget taushetsplikt for.

Lovens § 3-13 oppstiller rett nok taushetsplikt for «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold», noe som ved første øyekast kan gi et inntrykk av at også opplysninger fra aksjonærregisteret er underlagt taushetspliktens virkeområde.

Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen skal favne vidt, med den hensikt å skulle verne skattytere og andre mot at opplysninger til ligningsmyndighetene om deres individuelle forhold blir kjent av uvedkommende. Men når det, på tross av ønsket om kortfattede hovedregler, var inntatt et eksplisitt unntak fra taushetsplikten i bestemmelsens nr 7), vedrørende «*opplysninger om beløp som skal regulere aksjers inngangsverdi i henhold til skatteloven § 10-34*», kan vi vanskelig se at lovgiver kan ha ment at opplysninger om eierskap til aksjer som sådan skulle være omfattet av taushetsplikten.

Opplysninger om den enkelte aksjeposts skjermingsgrunnlag og skjermingsfradrag er klart opplysninger som går lenger inn i den private sfære, eller «økonomiske forhold», enn den isolerte opplysningen om at det foreligger eierskap til en aksje.

Unntaket fra taushetsplikten ble i fjor fjernet ved Prop. 1 LS (2013-2014), med henvisning til at RISK-modellen ble avløst av aksjonærmodellen fra 2006. Vi kan i motsetning til departementet ikke se hvordan grunnlaget for unntaket fra taushetsplikten har endret seg vesentlig. Da unntaket ble innført ble det vist til at alle de elementer som inngår i RISK-beløpet uansett fremgikk av selskapets årsoppgjør, og at det i praksis var mulig for enhver å regne seg frem til beskatningen av aksjer (se Ot.prp.nr.11 (1994-1995), kapittel 2.6).

**Selv om beskatning av aksjer i dag beregnes ut fra en annen skattemodell, kommer vi likevel ikke utenom det faktum at opplysninger om noens eierskap i en aksje og beskatningen av den, ikke har vært ansett som en taushetsbelagt opplysning.**

At det nå likevel foreslås å innføre taushetsplikt, «selv om opplysningene er alminnelig tilgjengelige» strider med helt sentrale forvaltningsrettslige prinsipper. Utgangspunktet for all taushetsplikt generelt, er at det foreligger et avgrenset og konkret behov for vern av opplysninger. Når en stor andel av opplysningene departementet forsøker å beskytte gjennom en årrekke har blitt offentliggjort på nettsider som purehelp og bizweb, uten at verken aksjonærer eller ligningsvesen hittil har problematisert dette, fremstår det relativt klart at forslaget om innføre taushetsplikt bunner i ren uvilje til å gi innsyn.

**Det faktum at opplysningene er tilgjengelige andre steder, er et klart argument for at taushetsplikt ikke kan innføres.** Som også departementet påpeker i høringsuttalelsen, fremgår det av forarbeidene til ligningsloven § 3-13, Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) s. 73, at opplysninger som er alminnelig kjente eller lett tilgjengelige andre steder ikke er omfattet av taushetsplikt. **Opplysninger om eierskap og beskatning av aksjer har aldri vært underlagt taushetsplikt, og er følgelig åpent for innsyn. Vi kan ikke se at verken prinsipielle eller tekniske hensyn skulle tilsi noe annet enn at aksjonærregisteret åpnes.**

Med vennlig hilsen,



Ole Petter Pedersen, redaktør



Vegard Venli, journalist