

Sak:13/3900

03.02.2014

Høringsnotat - Taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	3
3	Departementets vurderinger og forslag	5
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	8
5	Forslag til lovtekst.....	9

1 INNLEDNING

Finansdepartementet foreslår endringer i ligningsloven slik at alle opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister er omfattet av taushetsplikt. Etter gjeldende rett vil flere av opplysningene i aksjonærregisteret være underlagt taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13. Det kan imidlertid være uklart hvor langt taushetsplikten rekker for opplysninger som i utgangspunktet skal være tilgjengelige andre steder. Formålet med forslaget er å sikre tilliten mellom Skatteetaten og skattyterne ved å begrense spredningen av opplysninger skattemyndighetene har registrert for ligningsformål. Et annet viktig hensyn er å motvirke uforholdsmessig ressursbruk i Skattedirektoratet.

2 GJELDENE RETT

Skatteetaten har etablert et elektronisk aksjonærregister for ligningsformål. Registeret omfatter norske aksjeselskaper og utenlandske selskaper notert på Oslo Børs. Aksjonærregisteret inneholder foruten opplysninger om hvem som er aksjeeiere, sentrale elementer i aksjers inngangsverdi og således viktig informasjon for skattlegging av aksjonærene. Aksjonærregisteret er basert på opplysninger fra aksjonærregisteroppgaven (RF-1086) som leveres av alle aksjeselskaper og aksjonæruppgaven (RF-1088) som sendes ut til alle aksjonærer. Ligningsloven § 5-7 og forskrift 17. september 2013 nr. 1092 om tredjeparters opplysningsplikt § 5-7 regulerer hvilke opplysninger som skal gis.

I den senere tid har spørsmålet om rett til innsyn i aksjonærregisteret etter reglene i offentleglova blitt aktuelt, og Sivilombudsmannen har for tiden dette spørsmålet til behandling. Offentleglova § 3 fastslår at saksdokument, journaler og lignende register for offentlige organer er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Lovens § 8 fastslår en hovedregel om at innsyn er gratis. Etter offentleglova § 9 er forvaltningen pålagt en plikt til å sammenstille opplysninger som er elektronisk lagret i organets databaser, dersom dette kan gjøres med «enkle framgangsmåtar».

Det følger av offentleglova § 13 at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt er unntatt fra innsyn. Etter ligningsloven § 3-13 nr. 1 er «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold» underlagt taushetsplikt. I forarbeidene til ligningsloven § 3-13, Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) s. 73, er det imidlertid lagt til grunn at opplysninger som er alminnelig kjente eller lett tilgjengelige andre steder ikke er omfattet av taushetsplikt. Opplysninger om aksjeeierskap i et aksjeselskap skal registreres i aksjeselskapets aksjeeierbok i henhold til aksjeloven § 4-5. Allmennaksjeselskaper skal ha et aksjeeierregister i et verdipapirregister, jf. Allmennaksjeloven § 4-4. Også aksjeselskaper kan velge å opprette aksjeeierregister i et verdipapirregister, jf. aksjeloven § 2-2 første ledd nr. 9 og 4-11 Opplysninger i en aksjeeierbok eller et aksjeeierregister er «tilgjengelig for enhver» jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5. Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret skal gi oversikt over hvem som har eierandel i selskapet, hvor stor eierandelen er m.m. Disse opplysningene kan enhver kreve innsyn i ved å henvende seg direkte til selskapet. Etter verdipapirregisterloven § 8-2 nr. 5 kan det også kreves opplysninger direkte fra verdipapirregisteret (VPS/selskapets kontofører) dersom selskapets aksjeeierregister er registrert i et verdipapirregister.

Ved å hente opplysninger fra aksjonærregisteret vil man kunne få oversikt over en enkelt skattyters samlede eierposisjoner og formuesverdier i ulike selskaper, uten å måtte henvende seg til hvert enkelt selskap. Opplysningene som aksjeselskap og allmennaksjeselskap skal gi til ligningsmyndighetene etter ligningsloven § 5-7, og som danner grunnlag for Skattedirektoratets aksjonærregister, omfatter imidlertid mer enn de opplysningene selskapene plikter å innføre i henholdsvis aksjeeierboken og aksjeeierregisteret. Opplysninger i Skattedirektoratets aksjonærregister som er omfattet av taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13, og som ikke er lett tilgjengelige andre steder, vil det ikke kunne gis innsyn i.

Dersom opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt må det vurderes om de kan sammenstilles med «enkle framgangsmåtar» etter offentleglova § 9. I Ot.prp. nr. 102

(2004-2005) s. 127 legges det til grunn at der «samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt.»

Aksjonærregisteret er et system som er bygget for ligningsformål. Grensesnittene som er etablert, er rettet mot maskinell samhandling med andre datasystemer. Det er ikke utarbeidet noe grensesnitt beregnet på å gjøre enkle uttrekk av opplysninger fra registeret. For å ta uttrekk fra aksjonærregisteret er det nødvendig å bruke kvalifisert og autorisert personell. 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. Som nevnt vil aksjonærregisteret også inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Et uttrekk av opplysninger fra registeret etter offentleglova § 9 må derfor skille ut slike opplysninger, slik at uttrekket bare omfatter opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikten.

3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

For pressen og andre aktører som har interesse av opplysningene i aksjonærregisteret er det praktisk å få opplysninger om eierposisjoner med mer uten å måtte henvende seg til hvert enkelt selskap. Etter det departementet er kjent med kan det være ressurskrevende å få tilgang til opplysninger som skal være tilgjengelige etter aksjeloven og allmennaksjeloven. Den som ønsker informasjon, kan også pådra seg kostnader. Videre kan det synes som at de opplysningene som gis av selskapene eller kommersielle tilbydere er av varierende kvalitet.

Departementet ser verdien av at det blir lettere tilgang til de opplysningene som skal være offentlige etter aksjeloven og allmennaksjeloven. Pressens undersøkende virksomhet på dette området bidrar til en opplyst debatt om eierskap og økonomiske

forhold. Også Skatteetaten kan ha fordel av informasjonen pressen kommer frem til, for eksempel når skatteunndragelse avdekkes. Det er derfor relevante argumenter som taler mot at opplysninger i aksjonærregisteret unntas fra innsyn. Slik departementet vurderer det er likevel argumentene som taler mot tilgang til aksjonærregisteret mer tungtveiende enn hensynet til at de som er interessert i opplysningene skal få disse på en enklere måte enn ved å gå direkte til selskapene.

Flere hensyn taler likevel for at opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister ikke skal kunne kreves utlevert med hjemmel i offentleglova. Aksjonærregisteret er opprettet for å bidra til korrekt ligning av aksjonærene, ikke for å sikre allmennheten informasjon. Den som ønsker informasjon om hvem som har eierandel i et selskap kan henvende seg direkte til selskapet for å se aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret.

Utlevering av opplysninger fra aksjonærregisteret vil også kunne ha konsekvenser for tilliten mellom skattyterne og skatteetaten. Skattyterne har omfattende opplysningsplikter for å få avklart sine skattemessige forhold. Dette gir skattyterne en berettiget forventning om at skattemyndighetene har klare rammer for hva opplysningene kan brukes til. Spredning av informasjon utover det som er nødvendig for at skattemyndighetene skal få utført sine oppgaver vil kunne påvirke skattyternes samarbeidsvilje og svekke tilliten til skattemyndighetene. Det samme vil kunne gjelde for de som er pålagt å gi opplysninger til skattemyndighetene som tredjepart.

Også hensynet til Skatteetatens ressursbruk tilsier at det ikke gis innsyn i opplysningene i aksjonærregisteret. Pressens nåværende interesse for aksjonærregisteret tyder på at de ressursmessige utfordringene knyttet til behandling av innsynskrav vil øke. Informasjon om eierforhold i selskaper tilbys også av kommersielle aktører som Purehelp og Bizweb, noe som viser at mange ønsker tilgang til slike opplysninger. Dersom antallet henvendelser om innsyn øker, vil dette være arbeidskrevende og økonomisk belastende for Skattedirektoratet, noe som vil få konsekvenser for andre arbeidsoppgaver. Etter dagens regelverk vil vilkåret om «enkle

framgangsmåtar» i offentleglova § 9 avskjære innsynskrav som forutsetter stor arbeidsmengde. Bestemmelsen skaper imidlertid vanskelige avgrensningsspørsmål der direktoratet og departementet som klageinstans må ta stilling til datatekniske spørsmål om hvor kompliserte operasjoner som må utføres for å skaffe opplysningene. En klarere unntakshjemmel fremstår derfor som hensiktsmessig.

For at retten til innsyn i opplysninger skal fungere etter sin hensikt, er det viktig at opplysningene er kvalitetssikret. Kvaliteten på opplysningene i aksjonærregisteret er avhengig av riktig innrapportering fra selskapene og aksjonærene. Innrapporteres aksjonærregisteroppgaven eller aksjonæroppgaven med feil eller mangler vil det også foreligge feilaktige eller mangelfulle opplysninger i registeret. Først ved realisasjon av aksjene har skattemyndighetene behov for å ta stilling til den informasjon som foreligger. Registeret inneholder kun opplysninger om forhold i selskapet frem til utgangen av inntektsåret det rapporteres for. Det må antas at pressen og andre som ønsker å kartlegge eierforhold i næringslivet har behov for et system som oppdateres raskere enn aksjonærregisteret. Også dette taler for at Skatteetatens aksjonærregister ikke er en hensiktsmessig løsning på det informasjonsbehovet som foreligger.

Ordningen med offentlig tilgjengelig aksjeeierbok og aksjeeierregister gir adgang til å undersøke eierforhold i det enkelte selskap. Det vil være en krevende prosess å få full oversikt over en enkeltpersons samlede eierposisjoner og formuesverdier. Dersom det åpnes for uttrekk av opplysninger fra Skattedirektoratets aksjonærregister vil dette gi muligheter til å få en totaloversikt over personens eierforhold, og mulighet til å systematisere opplysningene om enkeltpersoner på en helt annen måte enn etter dagens bestemmelser om plikt for aksjeselskapene til å innta opplysninger i aksjeeierbok og aksjeeierregister. Både ut fra hensynet til personvern og tillitsforholdet mellom skattyter og skattemyndighetene er det problematisk dersom opplysninger innsamlet til skattemessige formål skal kunne brukes på denne måten. Synspunktet om at selv når opplysningene er alminnelig tilgjengelige andre steder, bør forvaltningen likevel være tilbakeholden med å medvirke til at opplysningene får en helt annen

omtale eller spredning enn de ellers ville fått, har også støtte i forarbeidene til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 147-148.

Når skattemyndighetene har samlet inn opplysninger for ligningsformål som etter aksjeselskapslovgivningen skal være tilgjengelige andre steder, vil det være betenkelig at skattemyndighetene må overta oppgaven med å gi innsyn i disse. Skatteetaten har omfattende arbeidsoppgaver knyttet til å sikre korrekt behandling av skattyterne. Aksjeselskaper og allmenaksjeselskaper har en lovfestet plikt til å registrere opplysninger i aksjeeierbok/aksjeeierregister og til å holde denne informasjonen «tilgjengelig for enhver». Det må antas at behovet for å kreve innsyn hos skattemyndighetene i stor grad skyldes at muligheten til å innhente informasjon fra selskapene selv har vist seg å være for tidkrevende. Det naturlige utgangspunktet vil da være å vurdere tiltak som kan gi bedre offentlighet gjennom disse systemene, ikke å overlate ansvaret for å holde opplysningene tilgjengelige til et offentlig organ som har andre oppgaver og som har innhentet informasjonen for andre formål enn for at disse skal være offentlig tilgjengelige.

4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet legger til grunn at forslaget vil medføre en viss ressursbesparelse for skattemyndighetene da det må antas at antall henvendelser om innsyn i opplysninger i aksjonærregisteret vil bli redusert dersom det klart fremgår av lovverket at opplysningene er underlagt taushetsplikt. Eventuelle innsynskrav vil etter lovendringen kunne behandles på en enklere måte enn etter gjeldende regelverk.

For den som ønsker opplysninger vil en mulig informasjonskilde være uttrykkelig avskåret. Disse må nå benytte sin rett til innsyn i aksjeeierbok og aksjeeierregister eller skaffe informasjon på annen måte for eksempel via kommersielle nettjenester som tilbyr opplysninger. Ettersom adgangen til å innhente opplysninger fra Skattedirektoratets aksjonærregister har vært begrenset av taushetsplikt etter

ligningsloven § 3-13 og offentleglova § 9 har det i praksis vært vanskelig å få denne type opplysninger fra skattemyndighetene. Departementet legger derfor til grunn at forslaget vil ha begrensede virkninger for private parter.

5 FORSLAG TIL LOVTEKST

Departementet foreslår at bestemmelsen om taushetsplikt inntas som ny nr. 5 i ligningsloven § 5-7 «*Om aksjonærer mv.*».

Det foreslås at lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 5-7 ny nr. 5 skal lyde:

Opplysninger som er gitt i medhold av denne bestemmelsen er omfattet av taushetsplikt selv om opplysningene er alminnelig tilgjengelige.