

Høringsuttalelse fra Stiftelsesforeningen om forslag til forskrift til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 17. juni 2020 om forslag til forskrift til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere samt til foreningens foreløpige høringsuttalelse 1. oktober 2020. Som nevnt i vår foreløpige uttalelse vil vi komme tilbake med mer utfyllende kommentarer til forskriftsutkastet.

1. Lovens og forskriftens virkeområde. Unntak fra loven for mindre ideelle stiftelser

Etter § 2 første ledd i lov om register over reelle rettighetshavere gjelder loven for «juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger som driver virksomheter eller er registrert i riket,». Dette betyr at loven i utgangspunktet gjelder for alle stiftelser uansett størrelse og formål ettersom alle stiftelser skal registreres i Stiftelsesregisteret og Enhetsregisteret. Næringsdrivende stiftelser skal også registreres i Foretaksregisteret.

Det er omlagt 6500 stiftelser i Norge. De fleste stiftelsene er mindre ideelle stiftelser med begrenset kapital og som blir drevet på ideell og ulønnet basis av frivillige med interesse for stiftelsens ideelle formål. En del av disse stiftelsene er såkalte aktivitetsstiftelser som har til formål å danne en organisatorisk ramme for en kulturell eller annen ideell virksomhet eller ivareta museale interesse, herunder bevaringsverdige bygninger, båter mv. Slike stiftelser kan ha en forholdsvis stor bokført egenkapital, men denne er bundet til stiftelsens formålsbestemte eiendommer, og kan således ikke brukes til utdelinger. De fleste av disse stiftelsene har ikke egne ansatte eller egen administrasjon. Det å oppfylle registreringsplikten etter lov om registrering over reelle rettighetshavere og forskriftsutkastet vil være en betydelig merbelastning, og kan påføre stiftelsene kostnader som direkte går utover stiftelsens ideelle formål. Det som er vel så viktig er at den merbelastningen loven og forskriften vil påføre stiftelsene kan føre til at privatpersoner blir mindre motivert til å engasjere seg i stiftelsenes ideelle virksomhet på frivillig basis. I denne sammenheng er det av betydning at etter forskriftsutkastet kan blant annet styremedlemmer og daglig leder risikere personlig tvangsmulkt dersom registreringsplikten ikke overholdes, jf. forskriftsutkastet § 5-1. I denne sammenheng er det av betydning at meldeplikt etter loven og forskriftsutkastet er omfattende – og- som vi kommer tilbake til – ikke alltid er lett å forstå og praktisere. Dette gjør det særlig lett for styremedlemmer og andre tillitsvalgte som første og fremst er valgt ut fra sin interesse for det ideelle formålet å trå feil og dermed risikere personlig tvangsmulkt. Vi er redd for at dette vil gjøre det vanskelig å rekruttere personer til tillitsverv i mindre ideelle stiftelser. Dette vil være svært uheldig, ikke minst i en større samfunnsmessig sammenheng.

Vi har merket oss at i forskriftsutkastet § 1-2 (c) er foreslått unntak fra lovens virkeområde for foreninger som verken er næringsdrivende foreninger eller har regnskapsplikt. Departementets

begrunnelse for dette unntaket er ifølge høringsnotatet side 11 blant annet at det «Etter departementets vurdering kan (det) fremstå byrdefullt og hemmende for frivilligheten om alle ikke-næringsdrivende foreninger får plikt til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere».

De samme hensyn som tilsier at små foreninger som omfattes av unntaket i forskriften § 1-2 (c) unntas fra loven gjør seg også gjeldende for mindre ideelle stiftelser. Det er nok slik som departementet skriver på side 11 i notatet at også slike stiftelser, i likhet med små foreninger, kan utnyttes til kriminelle formål som hvitvasking og terrorfinansiering. De hensyn som tilsier at det ikke blir lagt avgjørende vekt på dette når det gjelder foreninger, gjør seg også gjeldende for stiftelser. Det er i denne sammenheng av betydning at det allerede er betydelig større åpenhet og tilsyn med stiftelsene enn det som gjelder foreningene. I motsetning til foreningene er alle stiftelser i dag underlagt offentlig tilsyn av Stiftelsestilsynet og alle stiftelser er pålagt regnskaps- og revisjonsplikt. Regnskapet er offentlig i Regnskapsregisteret, og således allment tilgjengelig, også for offentlige myndigheter. Risikoen for at en stiftelse blir brukt til et kriminelt formål uten at det blir avdekket, er dermed mindre for en stiftelse enn det er for en forening.

I departementets begrunnelse for unntaket for foreninger heter det avslutningsvis på side 11 i notatet: «I tillegg bemerker departementet at en viss forholdsmessighet i forpliktelsene som pålegges frivillige foreninger, er nødvendig.» Det som her er sagt gjør seg fullt ut gjeldende også for stiftelser under en viss størrelse, og tilsier at det i forskriften bør gjøres et tilsvarende unntak for mindre stiftelser som det som allerede er foreslått for foreninger.

Vi vil etter dette be om at det i forskriften § 1-2 tas inn et unntak fra loven for mindre, ideelle stiftelser. Vi foreslår følgende formulering:

«(X) stiftelser som ikke er næringsdrivende, jf. stiftelsesloven § 4, og som ifølge årsregnskapet for siste regnskapsår har eiendeler for mindre enn 20 millioner kroner.»

2. Opplysninger som skal registreres

Forskriftsutkastet § 2-2 første ledd, jf. § 3-5 første ledd angir de opplysningene som stiftelser skal registrere i Registeret over reelle rettighetshavere, jf. loven § 8. Som nevnt i høringsnotatet punkt 9.3.3 på side 41 er opplysninger om styremedlemmer og daglig leder allerede registrert i Enhetsregisteret, og dessuten i Stiftelsesregisteret, men vi forstår loven og forskriftsutkastet slik at stiftelsen likevel skal foreta en egen registrering av disse opplysningene. Det er for øvrig ikke bare slik at det er styremedlemmene og daglig leder som allerede er registrert i Enhetsregisteret og Stiftelsesregisteret. Det samme gjelder de opplysningene som er angitt i § 2-2 første ledd (d) og (e). Dette er opplysninger som vil fremgå av vedtektene, og som derfor også er registrert i Stiftelsesregisteret og dermed allment tilgjengelig.

Det er imidlertid likevel ikke slik at stiftelsene bare kan hente ut fra Enhetsregisteret eller Stiftelsesregisteret de opplysningene som kreves registrert etter lov om register over reelle rettighetshavere med tilhørende forskrift. De opplysningene som fremgår av loven § 4 annet ledd, med unntak av navn, vil ikke nødvendigvis være kjent for stiftelsen og må derfor innhentes særskilt for å oppfylle registreringsplikten i Registeret over reelle rettighetshavere. Det er dessuten uklart hva som nærmere ligger i kravet til dokumentasjon i loven § 4 tredje ledd og forskriftsutkastet § 2-3. Det kan langt fra forutsettes at personnummer, statsborgerskap og bopel framgår av stiftelsesdokumentet og stiftelsens vedtekter, slik forskriftsutkastet § 2-3 første ledd kan gi inntrykk av. Det er heller ikke lett å få tak i hva som nærmere ligger i kravet til dokumentasjon i forskriftsutkastet § 2-3 andre ledd. Med tanke på at loven og forskriften skal kunne forstås og praktiseres av personer som først og fremst har

verv i stiftelser ut fra deres interesse for det ideelle formål og uten juridisk erfaring, bør dette gjøres lettere å forstå. Dette gjelder også om loven begrenses til større stiftelser, jf. punkt 1 over.

Etter forskriftsutkastet § 2-2 første ledd (c) skal det registreres opplysninger om «fysiske personer som har avgitt grunnkapital til stiftelsen». Ofte vil dette være den samme som har opprettet stiftelsen, men det ikke nødvendigvis slik. Verken i Stiftelsesregisteret eller Enhetsregisteret skal det registreres opplysning om hvem som har avgitt grunnkapitalen. Etter omstendighetene kan dette nærmest være umulig, så som ved såkalte innsamlingsstiftelser der grunnkapitalen er skaffet til veie gjennom innsamling fra en ubestemt krets av personer. Vi forstår at i et slikt tilfelle skal dette opplyses etter loven § 9 annet ledd, men uten at det er nødvendig å identifisere den enkelte. Det at det siste fremgår av loven, og ikke av forskriften, gjør regelverket uoversiktlig og vanskelig å praktisere. Dette gjelder særlig for personer som ikke er vant til å forholde seg til et såpass krevende regelverk som det foreliggende.

3. Reelle rettighetshavere

Med «reell rettighetshaver» menes etter loven § 3 annet ledd «den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning».

Vi forstår forskriftsutkastet § 2-2 første ledd slik at bestemmelsen er ment å konkretisere hvem som anses for «reelle rettighetshavere» i en stiftelse. Ved utformingen av bestemmelsen er det imidlertid sett helt bort fra at det er grunnleggende stiftelsesrett at en stiftelse ikke har «eiere» og en stiftelse kan vanskelig sies å være «kontrollert» av en fysisk eller juridisk person. Dette vil i tilfelle være i strid med selvstendighetskravet i stiftelsesretten, jf stiftelsesloven § 2. Vi mener derfor at iallfall de opplysningene som er angitt i første ledd (c), (d) og (e) kan og bør sløyfes. Vi kan heller ikke se noen reell grunn til å innhente, oppbevare og registrere disse opplysningene. Dette er personer som ikke kan sies å ha noen form for eierskap til stiftelsens midler eller har noen andre rettigheter i stiftelsen. Det at en person i sin tid har avgitt stiftelsens grunnkapital, er tilstått en særlig rettighet eller er utpekt som «destinatar» gir heller ingen innflytelse i stiftelsen – langt mindre noen kontrollerende innflytelse. Dette er opplysninger om forhold som dessuten påfører stiftelsene en ekstra byrde som etter omstendigheten kan være ganske stor, men som det er vanskelig å se har særlig betydning for det formål loven skal fremme. Vi mener derfor at i den grad loven og forskriften i det hele tatt skal gjelde for stiftelser, jf. punkt 1, bør de opplysningene stiftelsene skal innhente, oppbevare og registrere iallfall begrenses til de opplysningene som fremgår av utkastet § 2-2 første ledd (a) og (b), dvs. om stiftelsens styremedlemmer og daglige leder samt eventuell fysisk eller juridisk person som uttrykkelig er gitt oppnevningsmyndighet til et flertall styremedlemmene.

4. Særlig om stiftelsens «destinatarer»

Som nevnt i vårt brev av 1. oktober 2020 brukes ikke uttrykket «destinatarer» i stiftelseslovgivningen, og er dessuten et helt foreldet uttrykk.

Det vil dessuten bare være rent unntaksvis at vedtektene uttrykkelig angir fysiske eller juridisk personer som skal motta utdelinger fra stiftelsen. Det vanlige er at det angis et formål stiftelsen skal fremme uten å nevne fysiske eller juridiske personer ved navn. Det kan spørres om loven § 4 tredje ledd annet punktum har betydning i denne situasjonen. Ordlyden kan tilsa dette, men hva vil det i så tilfelle bety at vurderingen (dvs. av at det ikke er noen reell rettighetshaver) «skal begrunnes og dokumenteres»? Dette er noe bare oppretteren kan vite, og det er ikke så lett for stiftelsens styre å vite noe om dette ut over det som måtte fremgå av stiftelsesdokumentet. I det hele tatt er det uklart hvilken betydning loven § 4 tredje ledd har for stiftelser.

5. Andre enn fysiske personer er reelle rettighetshavere

Det er ikke uten videre lett å forstå betydningen av forskriftsutkastet § 2-2 første ledd annet punktum. I høringsnotatet punkt 4.3.3 på side 25 heter det at «det kan imidlertid forekomme tilfeller der de ulike posisjonene ikke innehas av en fysisk person». Vi forstår imidlertid bestemmelsen i forskriftsutkastet § 2-2 første ledd annet punktum slik at bestemmelsen tar sikte på tilfeller der det er en juridisk person - ikke en fysisk person - som uttrykkelig er gitt myndighet til å utpeke et flertall av styremedlemmene, har avgitt grunnkapital til stiftelsen, har fått en særlig rettighet som nevnt i stiftelsesloven § 9 første ledd (d) eller uttrykkelig er angitt som «destinatar». I så tilfelle forstår vi bestemmelsen slik at det skal innhentes opplysninger om den juridiske personens «reelle rettighetshavere». I den grad bestemmelsen kommer til anvendelse vil dette kunne være en nærmest uoverkommelig oppgave, og unntaksregelen i loven § 4 tredje ledd vil derfor ha stor betydning så langt denne bestemmelsen kan gi grunnlag for å la være å innhente nærmere opplysninger om bakenforliggende reelle rettighetshavere. Det vil for eksempel være en nærmest uoverkommelig oppgave for en stiftelse å innhente og holde a jour opplysninger som nevnt i forskriftsutkastet § 2-1 om et aksjeselskap som i sin tid har avgitt grunnkapitalen til stiftelsen eller som er gitt myndighet til å utpeke et flertall av styremedlemmene.

Vi nevner dessuten at det ikke er uvanlig at en offentlig juridisk person, så som kommune, fylkeskommune eller stat er gitt myndighet til å oppnevne en stiftelses styremedlemmer. Det er uklart hvordan forskriftsutkastet § 2-1 skal anvendes i et slikt tilfelle.

Med vennlig hilsen
Stiftelsesforeningen



Bjørn O. Øiulfstad,
Daglig leder