

Uttalelse

S | OM

Sak: 2015/905

SKATTEETATENS ANVENDELSE AV LIGNINGSLOVEN § 3-13 I SAKER OM BEGJÆRING OM INNSYN I SKATTEETATENS AKSJONÆRREGISTER

Saken gjelder om opplysninger som er innrapportert til Skatteetatens aksjonærregister, som også skal fremgå av selskapets offentlig tilgjengelige aksjeeierbok, jf. aksjeloven § 4-6, eller aksjeeierregister, jf. allmennaksjeloven § 4-5, vil være taushetspliktig etter ligningsloven § 3-13.

Ombudsmannen har kommet til at opplysninger som skal være eller skulle ha vært offentlig tilgjengelig i det enkelte selskaps aksjeeierbok, ikke kan sies å være underlagt taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13. Allmennheten kan ikke anses å være «uvedkommende» opplysninger som det er lovbestemt skal være offentlig tilgjengelig. Opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister som etter aksjeloven § 4-6, eller allmennaksjeloven § 4-5 skal være allment tilgjengelige i et selskaps aksjeeierbok, omfattes derfor ikke av taushetsplikten etter ligningsloven § 3-13.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen har av eget tiltak undersøkt forholdet mellom taushetspliktsbestemmelsene i ligningsloven § 3-13 og innsynsbestemmelsene i aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5. Undersøkelsen er gjort på bakgrunn av flere henvendelser fra Kommunal Rapport ved journalist Vegard Venli grunnet Skattedirektoratets og Finansdepartementets avslag på Kommunal Rapports begjæringer om innsyn i opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister.

Undersøkelsene herfra

I brev 13. april 2015 ble Finansdepartementet bedt om å redegjøre for sitt syn på om det foreligger rettslig grunnlag for at opplysninger registrert i Skatteetatens aksjonærregister, som også skal fremgå av aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret (heretter omtalt med

fellesbetegnelsen aksjeeierboken) etter aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5, kan anses som taushetsbelagte etter ligningsloven § 3-13.

Det ble også bedt om en nærmere redegjørelse for hvorvidt departementet mener det kan kreves dokumentert at opplysningene det ønskes innsyn i, er tilgjengelig andre steder, før det eventuelt gis innsyn i opplysninger som er registrert i aksjonærregisteret.

I svarbrevet hit synes departementet å legge til grunn at alle opplysningene som er registrert i aksjonærregisteret, i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikten i ligningsloven § 3-13. Vurderingen av om taushetsplikten likevel ikke vil gjelde for alle opplysningene i aksjonærregisteret, knytter departementet nært til begrensningene i taushetsplikten angitt i forarbeidene til ligningsloven. Departementet skriver blant annet:

«Begrensningen i taushetsplikten er utslag av samme prinsipp som unntaket i forvaltningsloven [§ 13 a nr. 3], men det må i anvendelsen av prinsippet tas i betraktning at taushetsplikten etter ligningsloven er mer omfattende enn forvaltningslovens regulering.»

Spørsmålet om det at en opplysning skal være registrert i aksjeeierboken, innebærer at opplysningen er «alminnelig kjent eller lett tilgjengelig andre steder» vurderer departementet slik:

«Opplysninger om eierandeler i aksjeselskaper vil normalt ikke være alminnelig kjent. Unntaksvis kan det forekomme tilfeller der dette vilkåret er oppfylt. Kommunal Rapport har tidligere bedt om innsyn i aksjonæropplysninger i NSB som er 100 % eid av staten. Dette ble ansett som alminnelig kjent. I praksis har imidlertid det mest aktuelle vurderingstemaet vært spørsmålet om hvor lett tilgjengelige slike opplysninger er.

...

Ut fra omtalen av taushetspliktens rekkevidde i Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) fremstår faktisk tilgjengelighet som avgjørende for om opplysningene kan gis ut. Formuleringen «lett tilgjengelige andre steder» trekker i den retning. Departementet finner det vanskelig å karakterisere opplysninger som «lett tilgjengelige andre steder» dersom den som ønsker innsyn faktisk ikke får tilgang til informasjonen. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at opplysningene skulle vært tilgjengelige andre steder dersom de faktisk ikke er det.»

Departementet viser også til at «[f]lere av høringsinstansene som kommenterte departementets forslag om taushetsplikt for opplysningene i aksjonærregisteret anførte at informasjon i praksis ikke var lett tilgjengelig». Det påpekes videre at aksjonærregisteret viser eierandeler ved årsskiftet. Følgelig er det ikke nødvendigvis samsvar mellom det som er registrert i den enkelte selskaps aksjeeierbok og det som er registrert i aksjonærregisteret. Departementet mener det blant annet vil kunne medføre at «Skatteetaten [vil] ha levert ut informasjon om økonomiske forhold som ikke er tilgjengelige».

Til spørsmålet om det kan kreves dokumentert at opplysningene er tilgjengelig andre steder, kommenterte departementet blant annet:

«I forvaltningsrettslig litteratur har det blitt drøftet om parten har plikt til å bidra til sakens opplysning. Woxholth (s. 362) uttaler: 'Selv om det ikke foreligger lovhjemmel, er det klart nok at forvaltningen kan kreve at parten legger frem nødvendige opplysninger og legitimasjoner. Det må nok også kunne forventes at partene til en viss grad gir opplysninger av eget tiltak – i hvert fall opplysninger som taler til egen fordel.' I Eckhoff/Smith (s. 265) er det antatt: 'Selv om det ikke er noen plikt til det, må forvaltningen kunne regne med at partene i noen grad bidrar til sakens opplysning når saken angår noe de selv har søkt om eller de oppfordres til det.' »

På den bakgrunn hadde departementet lagt til grunn at «parten kan anmodes om å legge frem dokumentasjon». Departementet anførte også:

«Nåværende praksis ved krav om innsyn i Skatteetatens aksjonærregister sikrer at Skatteetaten ved spørsmål om innsyn i opplysninger om økonomiske forhold holder seg innenfor rammene som er satt i forarbeidene om at taushetsplikten ikke er til hinder for å gi ut opplysningene når de er lett tilgjengelige andre steder.»

Ombudsmannens syn på saken

1. Taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens dokumenter er åpne for innsyn med mindre noe annet følger av lov eller forskrift. Etter offentleglova § 13 første ledd skal «opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov» unntas offentlighet. Ligningsloven § 3-13 første ledd første setning lyder:

«Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold.»

Formålet med og rekkevidden av ligningslovens taushetspliktsbestemmelse er utdypet i Ot.prp. nr. 29 (1978-1979), side 73 følgende, merknadene til § 3-13. Her står det blant annet:

«Taushetsplikten har til formål å verne skattytere og andre mot at opplysninger til ligningsmyndighetene om deres individuelle forhold blir kjent av uvedkommende. Ligningsforvaltningen har en særdeles utstrakt og varig kontaktflate til allmenheten, og er svært avhengig av et åpent og tillitsfullt forhold. Det er derfor ønskelig at loven med rimelig presisjon angir de grenser for taushetsplikten som vil være av interesse for borgerne, uten å gå unødig i detalj. Det anses derfor nødvendig å ta inn regler i loven om at taushetsplikten ikke er til hinder for å gi opplysninger som er alminnelig kjente eller lett tilgjengelige andre steder, eller som gis i en slik form at de ikke kan føres tilbake til noen enkelt person, bedrift e. l., f. eks. statistiske opplysninger om en tilstrekkelig stor gruppe. Det foreslås ikke nærmere presisert hva slags opplysninger som regnes som personlige. Et naturlig utgangspunkt for fortolkningen finnes i forvaltningslovens § 13 annet ledds første punktum.»

Understrekingen i forarbeidene av at ligningsforvaltningen er avhengig av allmennhetens tillit, taler for at taushetsplikten regulert i ligningsloven skal tolkes strengt.

Når det skal tas standpunkt til om nærmere bestemte opplysninger er å anse som taushetsbelagte etter § 3-13, vil det både måtte gjøres en vurdering av om den som ber om å få opplysningene utlevert er «uvedkommende» i forhold til de aktuelle opplysningene, og om de etterspurte opplysningene eventuelt uansett ikke er taushetsbelagte, fordi de er «alminnelig kjente eller lett tilgjengelige andre steder».

Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) drøftet ikke begrepet «uvedkommende» nærmere. I Ot.prp. nr. 21 (1991-1992) kapittel 4 foreslo Finansdepartementet å utvide ligningsmyndighetenes adgang til å gi opplysninger videre til andre offentlig myndigheter. Samtidig ble begrepet «uvedkommende» i § 3-13 drøftet nærmere under punkt 4.3.2.3. Departementet skrev der blant annet:

«I alminnelighet vil det ikke være vanskelig å avgjøre hvem som er uvedkommende i relasjon til denne bestemmelse, men problemer kan oppstå i særlige tilfeller.

Skattyteren er selvfølgelig ikke uvedkommende i forhold til egen ligning. Dette følger allerede av lovens bestemmelser om partsoffentlighet, jf. ligningsloven § 3-4 hvor det heter at "skattyter har rett til å bli gjort kjent med saksdokument som angår hans ligning". Den som taushetsplikten skal verne kan selvsagt samtykke i at opplysninger utleveres. Dette skjer ofte i rettssaker og er ikke problematisk. Heller ikke anses ektefellen uvedkommende. Det samme gjelder og skattyterens prosessfullmektig, verge osv. Innad i skatteetaten kan naturligvis opplysningene formidles til det personell som skal arbeide med den. Finansdepartementet er heller ikke uvedkommende i lovens forstand.»

Under punkt 4.4.1 ble hensynet bak taushetspliktsbestemmelsen ytterligere utdypet:

«Finansdepartementet har i sin praksis alltid lagt til grunn at taushetsplikten er en viktig beskyttelse av skattyter. Den skal verne skattytere og andre mot at opplysninger som de gir til ligningsmyndighetene skal bli kjent av uvedkommende. Rimelighetshensyn tilsier også at de som er nødt til å gi opplysninger for å kunne vareta sine interesser eller fordi de er pliktig til det, til gjengjeld beskyttes av taushetsplikt. Ligningsforvaltningen har en bred kontaktflate mot allmennheten, og er avhengig av et åpent og tillitsfullt forhold til den. Taushetsplikten er viktig for å opprettholde et slikt tillitsforhold.

På den annen side bør ikke taushetsplikten gi beskyttelse mot undersøkelse av viktige ansvarsforhold. Ligningsopplysninger må – når de først er samlet inn av ligningsmyndighetene – kunne brukes også til enkelte andre samfunnsviktige formål, ikke minst avdekking av økonomisk kriminalitet.»

Ligningsloven § 3-13 nr. 2 og 3 og 5 til og med 8 oppstiller nå en rekke unntak fra taushetsplikten. Oppstillingen synes ikke å dekke alle de tilfeller der noen ikke kan anses som «uvedkommende» etter bestemmelsen. Skattyters rett til vern mot spredning av opplysninger om individuelle forhold gitt til skattemyndighetene for å oppfylle

opplysningsplikten hjemlet i ligningsloven, i berettiget forventning om fortrolighet, må anses som selve kjernen i taushetsplikten etter § 3-13. Anmodes det om innsyn i opplysninger som lovgiver uttrykkelig har bestemt at skal være allment tilgjengelige, kan ombudsmannen derimot ikke se at det ikke foreligger rett til vern mot innsyn. I utgangspunktet kan ingen anses å være «uvedkommende» i forhold til opplysninger som det er lovbestemt skal være offentlig tilgjengelig. Slike opplysninger kan derfor vanskelig anses å være underlagt taushetsplikt, uavhengig av om de rent faktisk ikke er tilgjengelig andre steder.

2. Forholdet mellom taushetsplikten i ligningsloven § 3-13 og retten til innsyn i aksjeeierboken etter aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5

Etter aksjeloven § 4-5 og allmennaksjeloven § 4-4 plikter aksjeselskap å føre en aksjeeierbok for selskapet som blant annet skal inneholde opplysninger om hvem som er selskapets aksjonærer og hvor mange aksjer den enkelte aksjonær eier. Selskapene er pålagt å holde i aksjeeierboken «tilgjengelig for enhver», jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5.

I forarbeidene til aksjeloven og allmennaksjeloven, Ot. prp. Nr. 23 (1996-1997), punkt 8.6 «Innsyn i aksjeboken/aksjeeierregisteret» begrunner Justisdepartementet på side 99 ovennevnte innsynsregler i hovedsak slik:

«Etter Justisdepartementets syn bør det fortsatt være full åpenhet omkring eierforholdene i norsk næringsliv. Departementet går derfor inn for at både aksjeeierboken og aksjeeierregisteret fortsatt skal være tilgjengelig for enhver. Departementet mener at en slik åpenhet hører naturlig hjemme i et demokratisk samfunn. Etter departementets syn er det også av betydning at gjeldende lovs regler om innsyn i et selskaps eierforhold, økonomiske forhold, samt opplysninger om hvem som utgjør selskapets ledelse, synes nødvendig for at pressen skal kunne avdekke kritikkverdige forhold i næringslivet. Dessuten er bedret informasjonsflyt som oftest gunstig for markedets samfunnsøkonomiske effektivitet.»

At et selskap ikke følger påleggene i aksjeloven § 4-6/allmennaksjeloven § 4-5, jf. aksjeloven § 4-5/allmennaksjeloven § 4-4, kan etter ombudsmannens syn ikke tillegges nevneverdig vekt ved vurderingen av om det er taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13 for opplysningene som det aktuelle selskapet har innrapportert til Skatteetatens aksjeeierregister. At opplysningene etter pålegg i lov skulle vært allment tilgjengelige, må være tilstrekkelig for å konstatere at de ikke er underlagt taushetsplikt.

Finansdepartementet har påpekt at et selskaps aksjeeierbok ikke nødvendigvis inneholder de samme opplysningene som skal være rapportert til Skatteetatens aksjonærregister innen 31. januar i ligningsåret, idet sistnevnte hovedsakelig gjelder status for selskapet og dets aksjonærer per 31. desember i inntektsåret. Det er riktig, og i noen tilfeller vil det derfor kunne være andre aksjonæropplysninger i aksjeeierboken enn dem som er rapportert til Skatteetatens aksjonærregister.

Selv om selskapene er pålagt å oppbevare opplysninger om tidligere aksjeeiere i minst ti år, jf. aksjeloven § 4-7 tredje ledd, er det i juridisk teori antatt at innsynsretten i aksjeeierboken ikke omfatter opplysninger om tidligere eiere. Gitt at det er riktig,

foreligger det ikke noen allmenn innsynsrett i opplysninger om hvem som tidligere har vært aksjonærer hos selskapet. På den annen side synes det i praksis aksept for at aksjeboken som selskapet skal holde tilgjengelig for allment innsyn, ikke nødvendigvis vil være fullt oppdatert om eierforholdene til enhver tid. Det vises til forskrift 4. november 1976 om aksjebokens offentlighet, gitt med hjemmel i den tidligere aksjeloven. Forskriften synes å gjelde fortsatt, selv om hjemmelsloven er opphevet. Paragraf 1 annet ledd lyder:

«Føres aksjeboken med maskin for automatisk databehandling eller på annet liknende vis, skal aksjeboken holdes tilgjengelig i form av en utskrift som ikke må være eldre enn tre måneder. Etter anmodning skal selskapet innen en uke legge fram alfabetisk liste over endringer som har funnet sted etter at utskriften ble tatt.»

Ovennevnte mulige avvik mellom et selskaps innrapporterte opplysninger til Skatteetatens aksjonærregister og opplysningene i selskapets senest oppdaterte aksjeeierbok – som i hovedsak vil skyldes at innrapporteringen til aksjonærregisteret ikke er løpende, og at opplysningene der i alminnelighet gjelder eierforholdene ved siste årsskifte – kan på denne bakgrunn neppe tillegges særlig vekt ved tolkningen av ligningsloven § 3-13.

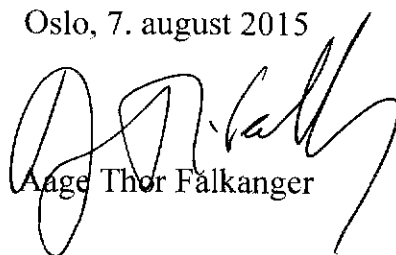
Etter dette er det ombudsmannens konklusjon at opplysninger i det til enhver tid sist oppdaterte aksjonærregisteret til Skatteetaten, som også skal fremgå av selskapets offentlig tilgjengelige aksjeeierbok eller aksjeeierregister, jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5, jf. aksjeloven § 4-5/allmennaksjeloven § 4-4, ikke er å anse som taushetsbelagt etter ligningsloven § 3-13.

På denne bakgrunnen ser ombudsmannen ikke behov for særskilt å kommentere Skatteetatens praksis med å kreve dokumentert av parten at opplysningene i aksjonærregisteret er tilgjengelig andre steder.

3. Oppsummering

Ombudsmannen har kommet til at opplysninger i det til enhver tid sist oppdaterte aksjonærregisteret til Skatteetaten, som også skal fremgå av et selskaps offentlig tilgjengelige aksjeeierbok eller aksjeeierregister, jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5, jf. aksjeloven § 4-5/allmennaksjeloven § 4-4, ikke er å anse som taushetsbelagt etter ligningsloven § 3-13.

Oslo, 7. august 2015



Arge Thor Falkanger