

Deres ref.
24/-1255

Vår ref.
24/02917-2

Saksbehandler
Lisa Iversen Stene

Dato
24.09.2024

Høring - endringer i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere

Vi viser til Finansdepartementets forslag til endring i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere i høringsbrev datert 3. september 2024.

1. Innledning

Brønnøysundregistrene har som oppdrag å bidra til en forenklet hverdag for både næringsliv og borgere gjennom å forvalte data, digital infrastruktur og registre på en trygg og effektiv måte. Vårt mandat er å levere tjenester som gir økt verdiskaping, bedre beslutningsgrunnlag og større grad av transparens i norsk samfunns- og næringsliv.

Gjennom å tilgjengeliggjøre informasjon om norske virksomheter, bidrar vi til å tilrettelegge for anstendige arbeidsforhold, forhindre svindel, og slik være med i kampen mot arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Register over reelle rettighetshavere vil være en naturlig forlengelse av dette arbeidet.

Vi skal skape tillit i samfunnet gjennom åpenhet og ved å sørge for at dataene vi leverer er korrekte og tilgjengelige for brukere. Derfor legger vi stor vekt på at lov- og regelverksendringer som påvirker våre kjerneområder, vurderes nøye med hensyn til digitalisering, effektivisering og brukerorientering. På generelt grunnlag ønsker vi derfor å fremheve viktigheten og verdien av at et register over reelle rettighetshavere er så åpent som mulig, selv om vi anerkjenner at veien dit ikke nødvendigvis er rett frem.

Våre kommentarer og innspill gjelder høringsnotatets kapittel 2 om tilgang til registeret, kapittel 6 om innfasing av registreringsplikten og kapittel 8 om økonomiske og administrative konsekvenser.

2. Nærmere regler om tilgang til register over reelle rettighetshavere

Rent teknisk vil det la seg gjøre å tilpasse tilgang til ulike aktører, og i tillegg tilpasse hva de ulike aktørene skal ha tilgang til – for eksempel fødselsnummer og d-nummer. Vi har likevel noen synspunkter som vi ønsker å fremme.

2.1 Offentlige myndigheters tilgang

Vi stiller spørsmål ved om ikke kretsen av offentlige myndigheter blir sterkt avgrenset slik forskriften nå er foreslått. Den foreslåtte § 3-11 første ledd viser til hvilke offentlige myndigheter som er omfattet av reglene i lov om register over reelle rettighetshavere § 11 og forskriftens §§ 3-9 og 3-10 om nærmere regulering av tilgang til registeret. Det vil etter vår tolkning innebære at det kun er de offentlige myndighetene som er listet opp i § 3-11 som får tilgang til registeret.

Slik lov og forskrift la opp til tidligere, ville alle offentlige myndigheter få tilgang til registeret på lik linje med allmennheten. Den nevnte listen ville imidlertid også få tilgang til fødselsnummer og d-nummer, samt enkelte andre opplysninger som var skjermet for innsyn fra andre aktører. Med andre ord er listen i § 3-11 opprinnelig en liste over hvilke offentlige myndigheter som skulle få en utvidet tilgang til registeret.

Som departementet viser til i høringsbrevet er formålet med registeret beskrevet i Prop 109 L (2017-2018) punkt 4.6:

"Departementet foreslår at lovens formål er å legge til rette for myndighetenes, rapporteringspliktiges og allmennhetens tilgang til oppdaterte, korrekte og tilstrekkelige opplysninger om reelle rettighetshavere. Departementet viser til at tilgang på slike opplysninger i alminnelighet er ansett å være sentrale i arbeidet mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. I Norge er det de senere årene blitt fremhevet gjentatte ganger at ulike former for misbruk av selskapsstrukturer og selskapsformer er på fremvekst innenfor blant annet arbeidslivskriminalitet. Opplysningene kan også være relevante ved vurderinger av hensynet til nasjonal sikkerhet. I tillegg kan innsyn i eierskaps- og kontrollspørsmål generelt bidra til et mer effektivt og omstillingsdyktig kapitalmarked."

Sett i lys av formålet med registeret, som ikke er begrenset til arbeidet mot hvitvasking, terrorfinansiering og tilknyttet kriminalitet, vil det kanskje være flere offentlige myndigheter som har interesse og behov for tilgang uten at det nødvendigvis strider mot personvernet. I denne sammenheng er det relevant å vise til kartleggingen av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom utarbeidet av Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene. Kartleggingen er publisert på regjeringen sin hjemmeside her; [Kartlegging av myndighetenes bruk av opplysninger om eierskap av aksjer og fast eiendom - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/kartlegging-av-myndighetenes-bruk-av-opplysninger-om-eierskap-av-aksjer-og-fast-eiendom). Selv om kartleggingen dreier seg om opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom, vil nok mange av de samme behovene melde seg for reelle rettighetshavere i virksomheter. Som konkret eksempel kan nevnes ved offentlige anskaffelser, habilitetsvurderinger og statistikkformål.

Et alternativ som vi ønsker å skissere er å la alle offentlige myndigheter få tilgang – og heller regulere hvilke opplysninger de ulike offentlige myndighetene kan få tilgang til dersom det er behov for et skille her.

Vi bemerker at dersom alle offentlige myndigheter får tilgang, vil det være teknisk mer effektivt å løse, enn dersom det kun er offentlige myndigheter i foreslåtte liste som skal få tilgang. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret tilbyr informasjon til offentlige myndigheter og virksomheter (jf. enhetsregisterloven § 22 andre ledd og foretaksregisterloven § 8-1 andre ledd) via API og har allerede definert opp hvem disse er, basert på organisasjonsform. Register over reelle rettighetshavere kan gjenbruke dette.

Sivilsamfunnsorganisasjoner som har som formål å arbeide med forebyggelse og bekjempelse av misbruk av selskapsstrukturer får tilgang. Ulike formuleringer knyttet til kriminalitetsforebygging eller skatteunndragelser vil også kunne gi tilgang, og departementet viser til at en erklæring om organisasjonens arbeid, sammenholdt med næringskoder vil være tilstrekkelig for å gi tilgang. Brønnøysundregistrene ser en risiko for at bestemmelsen om tilgang til sivilsamfunnsorganisasjoner ender opp som en mye videre tilgangsbestemmelse enn bestemmelsen om tilgang til offentlige myndigheter, og stiller spørsmål ved om dette er en tilsiktet regulering av tilgangen.

2. 3 Kriterier for tilgang – identifisering av tilgangsberettigede

Som departementet skriver i høringsnotatet er Brønnøysundregistrene avhengige av klare kriterier for hvem som skal ha tilgang, for å kunne administrere dette på en effektiv og hensiktsmessig måte. Vi stiller oss positive til departementets forslag om erklæring fra de aktørene som ber om tilgang. Det vil hjelpe i vurderingen av tilgangsberettigede. Samtidig er det viktig å understreke at Brønnøysundregistrene likevel må gjøre noe faktiske vurderinger knyttet til forespørslene om tilgang, og at dette kan medføre mer arbeid enn først antatt.

2. 4 Forholdet til forvaltningsloven

Brønnøysundregistrene er enig i at tildeling av tilganger kan ses på som en administrativ oppgave i registerdriften. Dette vil naturligvis gjøre arbeidet mer effektivt.

Samtidig ser vi at Nærings- og fiskeridepartementet har uttalt at administrasjon av tilgang til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret er enkeltvedtak i Prop. 41 L (2023-2024) kapittel 12.1 og 12.3, i forbindelse med endring av tilgjengeliggjøringsbestemmelsene i enhetsregisterloven og foretaksregisterloven. Det er også vist til Skattedirektoratet uttalelser om at "det å gi eller ikke gi tilgang til en rettighetspakke anses, hos folkeregistermyndigheten, som et enkeltvedtak som kan påklages til

Skattedirektoratet" i samme proposisjon kapittel 4.3. Ut over de nevnte uttalelsene er det imidlertid ikke vist til noen nærmere faktiske vurderinger av om slik administrasjon av tilgang er enkeltvedtak eller ikke. For forutberegnelighetens skyld, og i et brukerperspektiv, er det viktig for Brønnøysundregistrene at regelverk rundt registerdrift er harmonisert der det lar seg gjøre. Likevel er det også viktig at det gjøres faktiske vurderinger knyttet til problemstillingene som reises, og det kan ikke utelukkes at det her er tilstrekkelige grunner til å avvike fra reguleringen i Enhets- og Foretaksregisteret.

2. 5 Søk på fysiske personer og uttrekk fra registeret

Brønnøysundregistrene ser at det har vært delte meninger om forslaget om mulighet for kryssøk og uttrekk, og at verdien av registeret har blitt trukket frem som argumentasjon i den offentlige debatten. Vi tolker ordlyden "uttrekk" i forskriften § 3-11 femte ledd andre setning som muligheten til å laste ned totalbestanden av registeret.

Vi ønsker her å kommentere at det er lagt til rette for oppslag på fødselsnummer i det tilgangsstyrte APl-et. Denne funksjonaliteten kan tilpasses til flere aktører. I tillegg er det teknisk mulig å legge til rette for uttrekk/nedlasting av totalbestand, samt å differensiere på hvem som skal få mulighet til slik oppslag og uttrekk/nedlasting. Vi presiserer at registeret per i dag kun støtter oppslag via API. Dette betyr at det ikke finnes et grafisk brukergrensesnitt (nettside e.l.) for oppslag i registeret.

Det som derimot ikke er teknisk mulig, er å forhindre at de som har tilgang til registeret lager egne løsninger/registre basert på data de henter ut via oppslag eller nedlasting av totalbestand fra Register over reelle rettighetshavere, kombinert med oppslag mot andre offentlige registre som de har tilgang til. Dette vil i realiteten medføre at det kan bli mulig med oppslag på navn, kryssøk og uttrekk, også for de som ikke har direkte tilgang til dette i Register over reelle rettighetshavere. I slike tilfeller kan det ikke garanteres at det ikke oppstår fare for forveksling av opplysninger – f.eks. om en fysisk person. Gjøres imidlertid oppslaget direkte mot kilden (Register over reelle rettighetshavere), vil det ikke oppstå en slik risiko for forveksling.

Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å forsøke å regulere en slik begrensning i oppslag når tilgangen allerede er nedskalert til en begrenset krets, og det likevel ikke er mulig å forhindre at aktørene skaper egne løsninger. I et personvernperspektiv vil det kanskje ikke nødvendigvis være den sikreste løsningen, ref. forvekslingsfaren.

3. Innfasing av registreringsplikten

Det er foreslått at bestemmelsen om tvangsmulkt settes i kraft 31. juli 2025. Brønnøysundregistrene er enig i at en innfasing av registreringsplikten er fornuftig, ved at tvangsmulktbestemmelsen trer i kraft senere.

3.1 Konsekvenser for behandling av meldinger om uoverensstemmelser

Forskriftens §§ 3-10 og 3-3 tredje ledd viser til varsel fra rapporteringspliktige, offentlige myndigheter og reell rettighetshaver. I alle disse tilfellene skal varsel følges opp av registerfører, først med informasjon om at det har kommet et varsel og et pålegg om å gjøre endringer eller bekrefte at allerede registrerte opplysninger er korrekte. Deretter skal det vurderes å ilegge virksomheten tvangsmulkt ved manglende oppfølging av varselet.

En naturlig konsekvens av at tvangsmulktbestemmelsen først settes i kraft 31. juli 2025 vil være at registerfører ikke kan gjennomføre siste ledd i oppfølging av varsler om feilregistreringer før 1. august 2025. Det vil likevel være mulig å sende ut informasjon og pålegg om varsler som mottas mellom 1. oktober 2024 og 31. juli 2025.

Brønnøysundregistrene er kjent med at flere aktører har reist problemstillinger rundt varslingsplikt om uoverensstemmelser. Problemstillingene som reises dreier seg om uklarhet i hvilke tilfeller det skal varsles, ettersom regelverket om identifisering av reelle rettighetshavere etter hvitvaskingsloven ikke er identisk med lov og forskrift om register over reelle rettighetshavere.

Uklarheter rundt varslingsplikt og ulikt regelverk har vi også bemerket ved tidligere anledninger. Det er uheldig dersom varslingsplikten ikke er tydelig nok. I verste fall vil det kunne medføre at vi mottar og følger opp mange varsler som i realiteten bunner ut i to ulike definisjoner på reell rettighetshaver. Det er også uheldig for virksomhetene å få registrert urettmessige varsler på seg selv, sett i et seriøsitetsperspektiv.

Vi ber derfor departementet vurdere å gi nærmere føringer og retningslinjer for når varslingsplikten inntreffer og ikke.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som vist til tidligere er det teknisk mulig å utvikle løsninger for ulike typer aktører som skal ha tilgang, både når det gjelder differensiering på aktørene og også differensiering på hvilke opplysninger som skal tilgjengeliggjøres for hvem. Vi ønsker likevel å kommentere at jo flere ulike grupperinger og differensieringer som må gjøres, jo større økonomiske og administrative konsekvenser får det. Hvis det defineres på flere ulike typer aktører, vil det også kunne påvirke ressursbehovet i det administrative arbeidet med å identifisere aktørene, samt å gi tilgang.

Tilpasninger av tekniske løsninger kan gjøres innenfor gjeldende budsjettamme. Å gi tilgang, samt vurderingen av hvem som skal få tilgang, vil være mer omfattende og dermed kreve mer ressurser enn tidligere forutsatt. Erklæring avhjelper på vurderingen, men det vil likevel måtte gjøres manuelt arbeid i forbindelse med tilgangsadministrasjonen. Dette vil måtte finansieres særskilt.

Dersom administrasjon av tilgangsberettigede må anses som et enkeltvedtak likevel, ref. punkt 2.4, ønsker vi å påpeke at dette også vil få økte økonomiske og administrative konsekvenser, avhengig av hvor stor pågang det vil bli på eventuelle klager.

Når regelverket rundt tilgjengeliggjøring er på plass trenger vi noe tid til å områ oss, slik at vi kan definere opp ulike differensieringer og tilpasse APIene til disse pakkene.

Med hilsen
Brønnøysundregistrene

Lise Dahl Karlsen
avdelingsdirektør Registerforvaltning

Lars Peder Brekk
direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur