



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Også sendt elektronisk

Deres ref.: 15/6403-
Vår ref.: 217555

Dato: 21. mars 2016

Høring - Økt åpenhet om informasjon om eiere i aksjeselskaper

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 22. desember 2015 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for selskapsrett og lovutvalget for IKT og personvern. Lovutvalget for selskapsrett består av Filip Truyen (leder), Tor Bechmann, Atle Degré, Gudmund Knudsen, Åse Koll Lunde og Kåre Idar Moljord. Lovutvalget for IKT og personvern består av Thomas Olsen (leder), Kirill Miazine, Kjell Steffner, Jarle Roar Sæbbø og Jon Wessel-Aas. Saken er også forelagt lovutvalget for børs- og verdipapirhandelsrett, men dette utvalget hadde ingen kommentarer.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

I høringsbrev av 22. desember 2015 foreslår Nærings- og fiskeridepartementet ulike løsningsalternativer for å sikre økt åpenhet om opplysninger om eierskapet i aksjeselskaper. Forslagene fremgår av høringsnotat datert 16. desember 2015 med vedlagte utredninger fra Brønnøysundregistrene.

Forslagene har sider mot både selskapsrett og personvern. Høringsbrevet har derfor vært gjenstand for behandling i flere av Advokatforeningens lovutvalg.

3. Advokatforeningens merknader

3.1 Overordnede merknader

I utgangspunktet ønsker Advokatforeningen velkommen en reform av reglene om registrering av eierskap og heftelser på aksjer i aksjeselskaper. Dagens regelverk har svakheter når det gjelder notoritet, publisitet (tilgang på innsyn) og håndteringen av de lovbestemte krav.

Overordnet gjelder saken om det skal legges bedre til rette for tilgang til opplysninger om aksjeeiere i norske aksjeselskaper. Selve utgangspunktet er neppe kontroversielt. Allmennheten har – i hvert fall i prinsippet – hatt adgang til selskapenes aksjeeierregister og aksjeeierbok siden vi fikk aksjeloven av 1976. Det ble dermed lagt til grunn at aksjeeierboken har et videre formål enn å gi selskapet selv en oversikt over selskapets aksjeeiere. Aksjeeierboken skal også ivareta allmennhetenes interesse i innsyn i eierforhold i norske aksjeselskaper. Med dette utgangspunktet blir spørsmålet om denne innsynsretten bør forbedres ved å tilpasse retten til innsyn til utviklingen av teknologien siden 1976, og i så fall hvor langt man skal gå.

Advokatforeningens medlemmer opplever til stadighet at en rekke aksjeselskaper ikke fører aksjeeierboken løpende slik som forutsatt i aksjeloven § 4-5. Videre har vi eksempler på at det føres flere aksjeeierbøker parallelt, hvilket er mulig i mangel av et "offisielt" register.

Dagens system med "private" registre som føres av det enkelte selskap, innebærer også ikke rent sjelden at prinsippet i aksjeloven § 4-6 om at enhver skal ha rett til innsyn i aksjeeierboken, i praktisk blir illusorisk. Innsynsretten kan effektivt blokkeres hvis selskapets representanter ikke ønsker å medvirke til at informasjon gis.

Aksjeeierboken er også ment å fylle en viktig funksjon ved pantsettelse av aksjer, i og med at pantet får rettsvern ved innføring i aksjeeierboken, og bare da, jf. aksjeloven § 4-8. Også her har dagens ordning med føring og oppbevaring av aksjeeierboken åpenbare svakheter.

De løsningsforslag som fremmes rundt sentralisering og offentlig tilgang vil alle bidra positivt i relasjon til ovennevnte utfordringer. Dertil vil en elektronisk plattform i regi av Altinn kunne gi selskapene et hensiktsmessig arbeidsredskap til å forvalte plikter man har etter aksjeloven. Dette gjelder både løpende føring av eierskap og heftelser, men også med gjennomføring og notoritet ved meldeplikt og frister knyttet til forkjøpsrett og samtykkekrav ved eierskifte. Det er også grunn til å tro at det forhold at allmennheten vil ha direkte tilgang til aksjeeierboken, i seg selv vil bidra til at selskapene blir flinkere til å sørge for å holde den á jour.

Imidlertid er det også sider ved forslagene i høringsbrevet som har betydelige konsekvenser for både eierrådighet og personvern, men uten at dette er nærmere vurdert i utredningen. Forslagene medfører til dels betydelige og prinsipielle endringer i aksjelovens regler om overgang av aksjer mv. Aksjelovens regler tar i dag stort sett utgangspunkt i det materielle eierskapet til aksjene. Etter forslaget blir dette utgangspunktet i enkelte tilfeller erstattet av regler som lar de registrerte opplysningene om eierskapet være avgjørende. Ved dette endrer man aksjelovens system i retning av allmennaksjelovens system, uten at dette blir vurdert fra et mer prinsipielt synspunkt. I det følgende vil enkelte slike forhold bli omtalt nærmere.

De forslag til endringer som tas opp, reiser således spørsmål som berører ulike interesser:

- (i) skattemyndighetens behov for å ha et register som har (positiv/negativ) troverdighet for ligningsformål;
- (ii) allmennhetens informasjonsbehov;
- (iii) selskapsrettslige hensyn, særlig retten til å gjøre gjeldende aksjonærrettigheter; og
- (iv) de interesser partene i omsetningslivet har i at det etableres et register som har positiv og negativ troverdighet som tilsvarer tinglysingsreglene.

Det kan synes som arbeidet med høringsnotatet har konsentrert seg mye om praktiske og tekniske perspektiver. Advokatforeningen savner en mer prinsipiell tilnærming til og avveining av de ulike behov som søkes ivaretatt. Det er f.eks. et spørsmål om ikke de særbehov som ligningsmyndighetene måtte ha, herunder for å avdekke de reelle aksjeeiere (beneficial owners) i motsetning til de registrerte aksjeeiere, bør sikres via skattelovgivning, dersom slike behov støter an mot selskapsrettslige og andre hensyn. Videre bør relasjonen til Skatteetatens eget aksjonærregister avklares.

3.2 Organisatoriske rettigheters overgang ved eierskifte

I høringsnotatet er det foreslått en endring av aksjeloven § 4-2. Det foreslås at det kun skal være innføring i aksjeeierboken som skal gi grunnlag for utøvelse av aksjeeierrettigheter. Alternativet "erhvervet er meldt og godtgjort" foreslås sløyfet, men uten at det er foretatt noen nærmere vurdering av de selskapsrettslige konsekvensene av en slik endring.

Dette er et forhold som regulerer overgangen av organisatoriske rettigheter, typisk stemmerett, se motsetningsvis aksjeloven § 4-2 første ledd andre punktum om økonomiske rettigheter. Alternativet "meldt og godtgjort" har stor praktisk betydning der eierskiftet kommer opp på generalforsamlingen, gjerne i mindre selskaper. Dessuten kan bestemmelsen ses på som et ledd i minoritetsvernet i en oppkjøpssituasjon der noen uberettiget ikke blir registrert i aksjeeierboken, og dermed ikke får stemmerett. Alternativet "meldt og godtgjort" hindrer at dette får materiell betydning, og kan få generalforsamlingens beslutning satt til side av domstolene.

Ut fra forslaget synes det også uklart hvordan bestemmelsen skal bli håndhevet dersom ingen aksjeeiere angriper generalforsamlingens vedtak. Det kan f. eks. reises spørsmål om Foretaksregisteret eller annen offentlig myndighet på eget initiativ skal kunne sette et generalforsamlingsvedtak til side fordi noen som materielt sett er aksjeeiere, er gitt stemmerett selv om de ikke er ført inn i aksjeeierboken. Et slikt system vil i tilfelle bety en ganske dramatisk endring av gjeldende rett.

3.3 Overgang fra aksjeeierbok til aksjeeierregistrering i verdipapirregister

Så vidt vi forstår forslaget, skal opplysningen i aksjeeierboken om hvem som er aksjeeier automatisk overføres til aksjeeierregisteret, og uten at det skal være adgang til å godtgjøre at en annen er aksjeeier. Den nåværende ordningen har sammenheng med at mens aksjeeierboken ikke gir grunnlag for godtroerverv av aksjer, jf. aksjeloven § 4-13 første ledd, er systemet et helt annet for aksjer som er registrert i et aksjeeierregister i verdipapirregister. Her er regelen den motsatte, slik at registrering som eier gir grunnlag for godtroerverv, jf. verdipapirregisterloven § 7-2, som det er vist til i allmennaksjeloven § 4-13 første ledd. Det kan derfor være av avgjørende betydning for den det gjelder å få et varsel om overgang til systemet etter allmennaksjeloven.

3.4 Adgangen til å utøve rettigheter før en aksjekapitalforhøyelse er registrert

I høringsnotatet er det foreslått en endring av aksjeloven § 10-11 som går ut på å sløyfe generalforsamlingens adgang til å bestemme at aksjer som tegnes ved kapitalforhøyelse, skal gis rettigheter før aksjekapitalforhøyelsen er registrert.

Formålet med endringen er å påvirke aktørene til å registrere en kapitalforhøyelse snarest mulig. Selv om dette er et relevant argument, er Advokatforeningen skeptisk til et slikt forslag. Dagens regler gir anvisning på en hensiktsmessig ordning som anvendes hyppig i praksis. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med refinansiering hvor den som tegner nye aksjer i generalforsamlingen, ofte forventer å få stemmerett umiddelbart, hvilket er ønskelig blant annet når det gjelder valg av nye medlemmer til styret.

Advokatforeningen vil derfor fraråde forslaget til endring av aksjeloven § 10-11 slik det nå står.

3.5 Aksjeloven § 4-13 tredje ledd – kreditorbeslag

Det foreslås å endre aksjeloven § 4-13 tredje ledd slik at beskyttelse mot avhenders kreditorer først oppnås ved innføring i aksjeeierboken. Erververen mister dermed den muligheten han har i dag til selv å ha kontroll over dette. Vi kan ikke se at det er nærmere vurdert om dette er en heldig regel, noe vi er i tvil om. Når det på side 39 i utredningen pekes på at kreditorene ikke kommer dårligere ut, kan vi ikke se at dette treffer poenget.

Den foreslåtte endringen må under enhver omstendighet ses i sammenheng med panteloven § 4-2a, jf. § 5-7 tredje ledd.

3.6 Personvern vurderinger

Advokatforeningen er enig i at en samling av dagens aksjebøker/-registre i et sentralt, elektronisk register (hos Brønnøysundregistrene) vil innebære etablering av et nytt personregister på statens hånd, som krever behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Det grunnlaget må etableres ved en ny lov hjemmel. Etter vår oppfatning vil det være Brønnøysundregistrene som i så fall blir ansett som behandlingsansvarlig for dette registeret, uavhengig av om de enkelte aksjeselskaper fortsatt har sine egne registre. Det vil etter vår vurdering ikke by på rettslige problemer i seg selv å etablere et slikt behandlingsgrunnlag, med slike nye formål som departementet angir, herunder å kunne gi allmenheten tilgang til å søke i en slik database.

Når det gjelder spørsmålet om å gi allmenheten tilgang til et slikt, samlet elektronisk register over aksjonærer i norske aksjeselskaper, er Advokatforeningen videre enig i at det fordrer at det foretas en proporsjonalitetsvurdering, der blant annet allmenhetens, herunder pressens, behov for innsyn i en slik søkbar database veies opp mot hensynene til den enkelte, personlige aksjonærs personvern.

Allmenhetens, herunder pressens, behov for innsyn er godt redegjort for i høringsnotatet. Dette behovet kan rettslig sett forankres i både Grunnloven § 100 og blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10. Hensynet til den enkelte, personlige aksjonærs personvern har på sin side et rettslig vern etter Grunnloven § 102 og blant annet EMK artikkel 8.

Etter vår oppfatning vil det i den avveining som skal foretas mellom disse hensynene, ligge innenfor statens skjønnsmargin etter EMK artikkel 8 å konkludere med at allmenheten skal kunne gis slikt innsyn. Vi mener også at det vil kunne gjøres uten å komme i strid med Grunnloven § 102, som av lovgiver er forutsatt å ha tilsvarende innhold som EMK artikkel 8 på vedtagelsestidspunktet. Vi vil i den sammenheng bemerke at høringsnotatet, nærmere bestemt den vedlagte personvernuttfordringen fra Brønnøysundregistrene, som departementet viser til i notatet, fremstiller personvernutfordringene som noe større enn hva det etter gjeldende rett er grunn til. Det pekes i den forbindelse på at aksjeselskapsformen, som gir enkeltindividet (og juridiske personer) mulighet til å drive næringsvirksomhet og å påta seg ansvar og forpliktelser overfor omverdenen, uten å opptre i eget navn og uten personlig ansvar for den enkelte aksjonær, er en rett som samfunnet har gitt den enkelte, gjennom lov. Den retten er ikke noe som er begrunnet i behov for å skjule for offentligheten hvem som står bak det enkelte selskap. Tvert om, disse opplysningene er allerede offentlige hos det enkelte selskap.

Begrunnelsen for aksjeselskapsformen er å stimulere til næringsvirksomhet. Opplysningene om hvilke personer som står bak en slik konstruksjon, er i seg selv – som departementet også peker på – ikke noen sensitiv eller intim personopplysning. Det er imidlertid som departementet redegjør godt for, opplysninger som kan ha stor betydning for samfunnet å ha innsikt i, for å kunne kartlegge og forstå hvilke maktkonstellasjoner som finnes bak og mellom de enkelte juridisk sett selvstendige aksjeselskapene. Dette kan også bidra til å forebygge korrupsjon, hvitvasking og andre former for samfunnsskadelig økonomisk kriminalitet. Slik offentlighetens innsynsrett fungerer i dag, gir det allmenheten liten reell mulighet til å se disse sammenhengene, uten å måtte nedlegge et betydelig arbeid.

Advokatforeningen vil i den sammenheng også peke på at opplysningene i et slikt aksjonærregister er mindre sensitive enn opplysningene om personlige skattyteres ligningstall. Som kjent var Advokatforeningen i fjor enig at det måtte foretas visse innstramminger i allmenhetens innsyn i de elektroniske skattelister i forbindelse med at forslag om dette var ute på høring. I den sammenheng pekte vi også på at vi mente at den ordning som er valgt overfor pressen, der pressen fortsatt får kopi av hele databasen med det enkelte års skattelister mot lovnad om ikke å laste opp hele databasen på nett, var nødvendig av hensyn til å sikre yttringsfriheten og pressens funksjon som offentlig vaktbikkje. Dersom departementet med hensyn til etablering av et sentralt, elektronisk aksjonærregister skulle konkludere med at allmenhetens tilgang bør begrenses på en eller annen måte, mener Advokatforeningen at i alle fall pressen og andre organisasjoner med tilsvarende rolle som offentlig vaktbikkje, bør gis full tilgang, av hensyn til yttringsfriheten og behovet for uavhengig kontroll med næringslivet. Nyere rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som også er fanget opp i Høyesterettspraksis (jf blant

annet Rt 2013 s 374 og Rt 2015 s 1467), viser at EMD i spørsmål om innsynsrett, kan operere med et skille mellom allmenheten på den ene side og pressen og andre med offentlig vaktbikkje-funksjoner på den annen side.

Advokatforeningen mener oppsummeringsvis at forutsatt at øvrige krav til personregistre (som informasjonssikkerhet med videre) ivaretas, er det ingen rettslige skranker mot at det etableres et sentralt, elektronisk register over aksjonærer i norske aksjeselskaper, som allmenheten kan gis innsyn i – og i alle fall slik at pressen og andre med tilsvarende offentlig vaktbikkje-funksjoner kan gis full tilgang til et slikt register.

3.7 Avsluttende bemerkninger

Som det fremgår er Advokatforeningen positiv til grunntanken om et sentralt elektronisk aksjeeierregister som er offentlig tilgjengelig. Samtidig mener vi at det er behov for en mer prinsipiell tilnærming til og avveining av de ulike behov som gjør seg gjeldende før det tas endelig stilling til konkret regelverksendring. Det samme gjelder de fremsatte forslag til endringer i aksjeloven som retter seg mot konsekvenser av at noe er eller ikke er registrert i aksjeeierboken.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no