



Slowly moving towards transparency in beneficial ownership – the Norwegian case

The project “TI Slovakia and TI Norway Beneficial ownership study and exchange” was supported from the NGO Fund, financed from the EEA Financial Mechanism 2009-2014 in the amount 5116 EUR. The Fund Operator is Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation. The Project aim of “TI Slovakia and TI Norway Beneficial ownership study and exchange” is “to exchange knowledge, technology, experiences, know-how and good transparency practice in the fight against the shell companies between Norway and Slovakia”.



English summary

Transparency International Norway has over several years been advocating for greater transparency and access to information about beneficial ownership. Transparency International Slovakia visited Oslo 25-27 April 2016 on a study tour. Our common aim was to study the ongoing work towards more transparency on ownership and shell companies, by mutual exchange of experiences and focusing on the Norwegian legislative process.

This paper summarizes the reform process of Norway leading up to the current situation, where different solutions are considered and debated. Several institutions and key stakeholders have contributed to the progress of the issue by demanding access to information and presenting proposals for the government and the Norwegian parliament.

Press demands (2013). A Norwegian journalist from the weekly paper Kommunal Rapport requested access to information from the Tax authorities, on all share-holders of Norwegian companies. This information was saved in the Tax authorities' share-holder register. The request was refused, both by the Tax authorities and the Ministry of Finance. The Ministry's explanation was that it would exceed reasonable work efforts to make the information available, according to the Freedom of information Act.

Statements by the Parliamentary Ombudsmann (2014). The refusal was appealed to the Ombudsmann, who confirmed the legality of the refusal. In another statement, made by the initiative of the Ombudsmann, it was concluded that the share-holder register was not protected by legal confidentiality reasons according to the assessment Act, when the same information on individual share-holders in each company are meant to be publicly available according to the Companies Act. After this statement, the Tax authorities opened the share-holder register for the journalist, who shortly afterwards made the share-holder register publicly available on a web-site.

Decision in the Parliament (2015). In May 2015 the Finance Committee of the Parliament held a public hearing on beneficial ownership, where several NGOs, press organizations and representatives from the financial and technology industry participated. In June the same year, the Parliament unanimously requested the Government to present a proposal on a public register on share-holders, in order to create transparency on beneficial ownership and to fight tax-crime, corruption and money laundering.

Governmental proposal and public hearing (2015/16). In December 2015 the Ministry of Trade, Fishery and Industry and The Ministry of Finance sent a proposal for public consultation, with several models for publicly available information on share-holder ownership in companies. The presented models have been criticized by press organizations and NGO's for not meeting the Parliaments intentions, as the real access of information on ownership seems to be technically limited.

The Government is at the moment considering the input from the various consultative bodies, and a final proposition is awaited.

After the Panama Papers and the Anti-corruption summit held by PM David Cameron in London 11 May 2016, Transparency International Norway expects that the Norwegian Government will present a proposal which meets the demands for full transparency on ownership in companies.

Innledning

Transparency International (TI) har i flere år arbeidet for større åpenhet og bedre tilgang for offentligheten til opplysninger om egentlige eiere av selskaper. Den 25. til 27. april 2016 var TI Slovakia på et studiebesøk i Norge. Vertskap for besøket var TI Norge, og vår felles interesse var å studere nærmere prosessen rundt åpenhet om eierskap og selskapsstrukturer fordi dette er sentrale elementer i arbeidet mot korrupsjon, hvitvasking og skattekriminalitet nasjonalt og internasjonalt. I Norge pågår det nå et svært viktig arbeid for å få på plass et lovhjemlet søkbart eierskapsregister. At regjeringen har igangsatt dette arbeidet, er for en stor del et resultat av felles innsats fra mange norske sivilsamfunnsaktører. Underveis har det også kommet viktige avklaringer fra Sivilombudsmannen. Under TI Slovakias besøk, arrangerte vi derfor møter med de aller fleste aktørene som har vært pådrivere i denne prosessen. Denne møterekken ga TI Slovakia og TI Norge en bedre forståelse av hvorfor det haster med å få på plass en løsning, og det bekreftet vårt syn på at vi har med et problem som krever globale løsninger. Studiebesøket var planlagt for flere måneder siden – og i mellomtiden har offentligheten fått et solid innblikk i hvilke utfordringer hemmelighold om eierskap og selskapsstrukturer representerer ved de såkalte Panama Papers¹.

Dette notatet sammenfatter viktige milepæler og hendelser de siste to-tre årene, og selv om en løsning fortsatt ikke er klar, så hersker det nå en større optimisme blant dem vi snakket med om at nettopp Panama Papers avsløringene krever politisk handling nasjonalt og globalt. TI Slovakia og TI Norge hadde møter med Tax Justice Network Norge, Sivilombudsmannen, Christian Hambro (styreleder i TI Norge), Finans Norge, journalist Vegard Venli (Kommunal Rapport) og Presseforbundet.

Hva spørsmålet dreier seg om: Prinsipielt og regulatorisk

Stortingets finanskomité sammenfattet problemstillingen slik i sin innstilling til Stortinget²:

Norske aksjebøker er i dag åpne for innsyn hos selskapene. Gjennom krav om innsending av årsregnskap til Regnskapsregisteret i Brønnøysund, og offentlig tilgang til opplysningene, har dessuten enhver mulighet til å skaffe informasjon om selskapets eiere ved årsskiiftene fra det sentrale regnskapsregisteret. For børsnoterte selskaper, og andre selskap registrert i verdipapirregister, oppdateres aksjonæroversiktene daglig i Verdipapirsentralen (VPS). Private informasjonstilbydere har på basis av dette kunnet bygge databaser som er tilgjengelige gratis eller mot betaling, og som gir mulighet for krysskobling av selskaper og eierskap. Muligheten til enkelt å kunne finne frem til et selskaps eiere i forbindelse med f.eks. oppkjøp og fusjoner er et bidrag til at norsk bedrifts- og arbeidsliv historisk har vist stor evne

¹ <http://www.aftenposten.no/panamapapers>

² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-298/?|v|=0>

til omstilling og produktivitetsvekst. De norske eierregistrene fremstår allerede som de kanskje mest åpne i verden.

Komiteen mener likevel dette ikke er tilstrekkelig. Den norske tradisjonen for åpenhet og innsyn i eierforhold er videre enn de tradisjoner for beskyttelse av privat informasjon som råder i selv våre nære naboland. En voksende internasjonal aksept av behov for innsyn over landegrensene, og aksept av at ulike lands skatte- og politimyndigheter må kunne samarbeide sømløst, gir rom for håp om at innsynet i eierskap kan bli bedre internasjonalt og dermed også i land utenfor Norge. Komiteen mener dette kan være en viktig modernisering av en effektiv internasjonal markedsøkonomi. Den vil også gi bedre mulighet for allmenhetens innsyn og kontroll.

Det pågår initiativ på flere hold for å bedre innsynet i eierskap generelt, og bakenforliggende eierskap spesielt. Komiteen vil understreke at det er viktig å arbeide for løsninger som kan gi innsyn i løpende eierskap og eierskapsendringer, fortrinnsvis også endringer som skjer gjennom året. Utover selskapenes aksjebøker og registreringen i VPS finnes det i dag ikke noe offentlig register over et løpende eierskap i selskapene. Brønnøysundregistrenes informasjon bygger på innleverte årsregnskaper, mens skattedirektoratets interne register bare registrerer opplysningene for hvert årsskifte.

Den 5. juni 2015 stemte Stortinget enstemmig for Finanskomiteens innstilling om åpenhet i eierskapsrapporteringen: «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking.»

Innsynsbegjæringer og prinsipielle avklaringer

Sivilombudsmannen har i flere omganger tatt stilling til krav om innsyn i Skattedirektoratets aksjonærregister. To av sakene omtales her.

1. Den første saken dreide seg om innsynsbegjæringen kunne avslår med begrunnelse om at begjæringen ville bli for arbeidskrevende å imøtekomme.

Sammendrag av Sivilombudsmannens avgjørelse av 10. juli 2014 (Sak 2013/2480)³

Kommunal Rapport ved journalist Vegard Venli ba 6. mai 2013 Skattedirektoratet om å få innsyn i en «full oversikt over aksjeeierne i landets aksjeselskap per tidspunkt».

Informasjonen som var nødvendig for å lage en slik oversikt, var lagret i Skatteetatens aksjonærregister. Både Skattedirektoratet og Finansdepartementet avsto innsynskravet. Departementet begrunnet avslaget med at arbeidsbyrden knyttet til å lage en slik

³ <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/krav-om-sammenstilling-av-og-innsyn-i-opplysninger-i-skatteetatens-aksjonarregister-article3156-114.html>

sammenstilling fra aksjonærregisteret som Kommunal Rapport hadde bedt om, ville overskride grensene for hva som kan pålegges etter offentleglova § 9.

Ombudsmannen kom til at vilkåret i offentleglova § 9 om at sammenstillingen skal kunne gjøres med enkle fremgangsmåter, ikke var oppfylt i dette tilfellet. Konklusjonen var basert på en helhetsvurdering av de arbeidsprosesser som var nødvendige for å ferdigstille aksjeeieroversikten. (Fra Sivilombudsmannens nettside)

2. I den andre saken, tok Sivilombudsmannen, av eget tiltak, opp spørsmålet om opplysningen i aksjonærregisteret er omfattet av taushetsplikt.

Sammendrag av Sivilombudsmannens avgjørelse av 7. august 2015 (sak 2015/905)⁴:

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. (Fra Sivilombudsmannens nettside)

Etter denne avgjørelsen, imøtekom Skatteetaten innsynsbejæringen ved å gi tilgang til alle dataene. Kort tid etter hadde to journalister bearbeidet materiale og etablerte nettstedet Aksjonærregisteret.no

At Sivilombudsmannen har konstatert at det ikke dreier seg om taushetsbelagt informasjon har trolig bidratt til å gjøre spørsmålet om åpenhet mindre politisk kontroversielt.

Sivilsamfunnets innspill

1. Åpen høring i Stortingets Finanskomité 7. mai 2015⁵

Forut for Stortingets innstilling, inviterte Finanskomiteen til en åpen høring. Representanter fra Tax Justice Network Norge, Finans Norge, IKT-Norge, TI Norge, Pressens Offentlighetsutvalg og Norsk Journalistlag deltok med godt forberedte innlegg.

⁴ <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/skatteetatens-anvendelse-av-ligningsloven-3-13-i-saker-om-begjaring-om-innsyn-i-skatteetatens-aksjonarregister-article3833-114.html>

⁵ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2015/H264-full/Hoeringssal1/05/07/Hoeringssal1-20150507-101137.mp4&msid=203&dateid=10003777>

TI Norges styreleder Christian Hambro presenterte organisasjonens hovedsynspunkter og la vekt på følgende:

Åpenhet både forebygger og avdekker korrupsjon. Det er positivt at det også tas sikte på å gjøre noe med forvalterkonti for utenlandske aksjonærer, men et annet stort problem er også manglende åpenhet rundt eierskap til obligasjoner.

TI Norge mener det ikke finnes noen legitim grunn til å hemmeligholde eierskap. Et aksjeeierregister, som allmennheten har tilgang til, bør komme snart og det bør være konfidensielt hvem som har søkt i aksjeeierregisteret.

Forvaltere skal etter dagens lovgivning vite hvem som eier aksjene. Det er praktisk uproblematisk for forvalteren å oppgi beholdningen av aksjer til et aksjeeierregister, kontinuerlig. Det er heller ikke noe praktisk problem å oppgi hvem som er eier. Dette bør også bli regelen.

I dag kan offentlige myndigheter kreve oppgitt hvor mange aksjer forvalteren har og hvem som eier aksjene. Forskjellen vil bli at opplysningene skal foreligge automatisk og være tilgjengelig for allmennheten. Det er bare tvilsomme penger som ikke tåler dagens lys på denne måten og Norge bør ikke være et fristed for tvilsomme penger. TI Norge ser ingen grunn til å vente på nye regler om hvitvasking. Nye hvitvaskingsregler vil føre til et bedre aksjeeierregister. Norge bør være foregangsland på området.

2. Rapporten Åpent eierskap (oktober 2015)⁶

I oktober 2015 lanserte Tax Justice Network Norge, IKT Norge og Finans Norge rapporten *Åpent eierskap*. Da Stortinget 5. juni samme år stemte for Finanskomiteens innstilling om åpenhet i eierskapsrapporteringen var det resultatet av et bredt samarbeid mellom en rekke organisasjoner og enkeltpersoner. Samtidig med at innstillingen ble vedtatt, la Finanskomiteen til grunn at regjeringen skulle avvente en rapport fra Tax Justice Norway, IKT Norge og Finans Norge og legge denne til grunn for arbeidet med nytt register og eierskapsrapportering.

Rapporten som ble overlevert Finansdepartementet tar for seg de overordnede prinsippene som må ligge til grunn og uttaler:

«Et nytt register over egentlige eiere i Norge vil styrke demokratiet og forebygge samfunnsundergravende virksomhet. Vår ambisjon er at det norske registeret skal bli verdens beste og være til inspirasjon for myndigheter i andre land.

Vi presenterer i rapporten tre overordnede prinsipper som må ligge til grunn for det nye eierregisteret for å oppfylle Stortingets vedtak fra 5. juni. Disse er:

⁶ http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Rapport_Aapent_eierskap_2015_-_TJN_Norge_Finans_Norge_IKT-Norge_-_Digital_versjon.pdf

1. Alle eiere skal registreres
2. Eiere må registreres entydig
3. Registeret må være åpent og tilgjengelig for enhver

Det er knyttet flere konkrete anbefalinger til hvert av prinsippene. Dette inkluderer anbefalinger om hvem som skal utvikle, drifte og ha tilsyn med registeret. Vi gir også anbefalinger knyttet til hva som kan gjøres nasjonalt for å oppnå mer åpenhet i forvalterkontoordningen. Vi drøfter personvernaspektet som en egen del i rapporten.»

Regjeringens forslag, høring og sentrale aktørers posisjoner

Den 22. desember 2015 sendte Nærings- og fiskeridepartementet i samarbeid med Finansdepartementet på høring flere mulige alternativer for å etablere en offentlig løsning med informasjon om eierskap i aksjeselskaper.

Den 30. desember 2015 kommenterte journalist Vegard Venli høringsforslaget i en kronikk i Aftenposten⁷ med tittelen *Omkamp for mindre åpenhet*. Hans hovedpoeng var at høringsforslaget ikke innfridde Stortingets anmodning og uttalte bl.a at *Regjeringen inviterer til debatt om å begrense tilgangen til opplysninger som i dag er tilgjengelig for enhver*.

Regjeringen ba bl.a om høringsinstansenes synspunkter på følgende to spørsmål:

1. *«Hvem bør få innsyn i historiske data og/eller mulighet til å gjøre kryssøk på selskap eller personer?»*
2. *«Bør det stilles krav om innlogging for å få innsyn? Hvis ja, skal selskapet og/eller aksjeeierne få vite hvem som har søkt innsyn?»*

Flere organisasjoner stilte seg kritiske til regjeringens høringsforslag og mente at regjeringen, ved å foreslå modeller som i praksis innebærer barrierer for tilgang til informasjon om eiere, ikke imøtekom Stortingets anmodning om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper.

Pressen uttalte bla.: Dersom Regjeringens spørsmål kan forstås som et reelt forslag om at innsynsrettighetene skal være tilpasset ulike aktører på grunn av ny teknologi, kan dette etter vårt syn tolkes som et forsøk på omkamp vedrørende spørsmålet om åpenhet. Etter vårt syn vil en slik inngang til spørsmålet om åpenhet både være i strid med Stortingets intensjoner og norsk rettspraksis på området.

⁷ <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Omkamp-for-mindre-apenhet--Vegard-Venli-8300221.html>

En rekke andre virksomheter og organisasjoner har avgitt høringsuttalelser⁸ og pr i dag har regjeringen ikke avgitt innstilling i saken.

Ny giv etter Panama Papers?

Etter den store lekkasjen av dokumenter fra det Panamabaserte advokatkontoret Mossack Fonseca – de såkalte Panama Papers, har oppmerksomheten rundt behovet for åpenhet i eierskap økt betraktelig. Vår vurdering er at dette vil påvirke det politiske klimaet som har betydning for hvordan forslaget til et norsk register vil bli utformet. Det er også betydelig internasjonal oppmerksomhet rundt dette spørsmålet, og allerede før Panama Papers inviterte den britiske statsministeren David Cameron til et toppmøte – Anti-Corruption Summit i London. Møtet vil finne sted den 12. mai i år. Transparency International har i den forbindelse fremmet følgende krav:

The London Anti-Corruption Summit should generate time-bound commitments that will:

1. **Prevent corruption:** Make it harder to hide and transfer and benefit from the proceeds of corruption by championing full beneficial ownership information transparency.
2. **End Impunity:** Improve the way law enforcement agencies in key countries and between banks, business, civil society share and act on intelligence, related to risk and suspicions of corruption.
3. **Empower and support citizens to seek justice:** Promote accountability and citizen engagement on corruption, and protect activists to do their work.

The Summit should also ensure that the tools and mechanisms are in place to ensure effective implementation and monitoring of the commitments over a 3-5 year period.

Det gjenstår nå å se om våre politikere viser det mot og den handlekraft som skal til for å få slutt på et svært ødeleggende hemmelighold.

Transparency International Norge 28. april 2016

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---okt-apenhet-om-informasjon-om-eiere-i-aksjeselskaper/id2468940/>

