

Åpent eierskap

Å P E N T E I E R S K A P

Forslag til utforming av det nye norske
registeret over egentlige eiere

Om rapporten

Utgitt av

Tax Justice Network – Norge
Finans Norge
IKT-Norge

Oslo, oktober 2015

ISBN 978-82-999163-3-2 (trykt)
ISBN 978-82-999163-4-9 (digital)

Rapportforfattere

Maren Hemsett og Sigrid Klæboe Jacobsen

Grafisk design

www.minsk.no

Trykk

Print House AS



Rapporten er utgitt med støtte fra

FINANSMARKEDSFONDET

Innhold

| | |
|--|----|
| Bakgrunn for rapporten | 5 |
| 1. Innledning | 6 |
| 2. Definisjoner – Hvem er egentlig eier? | 7 |
| 2.1 Financial Action Task Force (FATF) | 7 |
| 2.2 EU | 8 |
| 2.3 OECD | 8 |
| 3. Behov for et nytt norsk eierregister | 9 |
| 4. Brukere av registeret | 10 |
| 5. Innhold og tilgang til registeret | 13 |
| 5.1 Prinsipp I – Alle eiere skal registreres | 13 |
| 5.2 Prinsipp II – Eiere må registreres entydig | 14 |
| 5.3 Prinsipp III – Registeret må være åpent og tilgjengelig for enhver | 15 |
| 6. Utvikling, drift og tilsyn | 18 |
| 6.1 Utvikling og drift | 18 |
| 6.2 Innlesing av registeropplysninger | 18 |
| 6.3 Tilsyn | 21 |
| 7. Personvern | 23 |
| 7.1 Datatilsynet | 23 |
| 7.2 Aksjeloven | 23 |
| 7.3 Forvaltningsloven | 23 |
| 7.4 Personopplysningsloven | 23 |
| 7.5 Offentlighetsloven | 24 |
| 7.6 Eksisterende registre med personopplysninger | 24 |
| 8. Sammendrag anbefalinger | 25 |
| 9. Sluttnoter | 26 |

Bakgrunn for rapporten

Verdenssamfunnet har store utfordringer i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Virksomheter som bevisst ønsker å skjule deler av sine aktiviteter kan operere skjult i mange land blant annet på grunn av manglende åpenhet.

Internasjonale organisasjoner som G20 og EU ønsker nå at enkeltland oppretter sentrale registre over egentlige eiere, altså de fysiske personene som står bak selskap. Den 5. juni 2015 vedtok et enstemmig Storting å opprette et register over egentlige eiere. Vedtaket speiler den offentlige debatten om eierskap og transparens i Norge, en debatt som bygger på økende internasjonal konsensus når det gjelder viktigheten av åpenhet i kampen mot økonomisk kriminalitet:

«...det er spesielt viktig for Norge å arbeide for større internasjonal åpenhet om slike registre, siden vår tradisjon for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land. Komiteen vil peke på at størst mulig åpenhet i disse spørsmål vil bidra til å beskytte det økonomiske systemet som man har bygget opp i Norge.» (fra Stortingsvedtaket 5 .juni)

For å bekjempe økonomisk kriminalitet må det en samlet innsats til. Vi er svært glade for at Stortinget gjennom sitt enstemmige vedtak signaliserte at alle partier står samlet om denne innsatsen.

Norge har en sterk tradisjon for åpenhet og innsyn, men tradisjoner og Stortingsvedtak skaper ikke automatisk et godt register. Finans Norge, IKT-Norge og Tax Justice Network – Norge har derfor samarbeidet om å utarbeide prinsipper som må ligge til grunn i det videre arbeidet for å oppfylle intensjonen i Stortingets vedtak. Vi presenterer også den funksjonaliteten registeret må ha for å kunne være til reell nytte for allmennheten. 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 håper denne rapporten kan bidra til dette.

Våre respektive organisasjoner representerer ulike perspektiver: finansforetakene, bevegelsen for åpne data og skatterettferdsbevegelsen. Denne bredden har vært en styrke i arbeidet med rapporten, men viser også utfordringene med å forene ulike tilnærminger. Rapporten forsøker derfor i hovedsak å legge vekt på overordnede prinsipielle tilrådninger i tråd med de internasjonale trendene på området. Vi står samlet om prinsippet om mer åpenhet og bedre innsyn men har ulikt ståsted på noen områder. Dette vil bli belyst i rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt med innspill i arbeidet med denne rapporten. Dette inkluderer blant andre Oslo Børs, Verdipapirsentralen, Finanstilsynet, DNB, Datatilsynet, KLP, For Velferdsstaten, Pressens Offentlighetsutvalg, Bengler, Jon Wessel-Aas, UNIO, Revisorforeningen, Open Corporates (UK), Global Witness (UK), og Matti Kohonen (Finland). En spesiell takk rettes til referansegruppen som har gitt retning og innspill gjennom hele prosjektets gang: Vegard Venli (Kommunal Rapport), Peter Ringstad (forfatter av rapporten "Skjulte eiere" ¹), Heather Broomfield (Difi), Andreas Hobbelin (BDO) og Morten Staude (Finansmarkedsfondet).

Tax Justice Network – Norge, Finans Norge og IKT-Norge er ansvarlige for rapportens innhold og anbefalinger.

Sigrid Klæboe Jacobsen
Tax Justice Network – Norge

Else-Cathrine Lund
Finans Norge

Liv Freihow
IKT-Norge

1. Innledning

I 2014 vedtok Stortinget å opprette et nytt register over eierskap i selskaper. I juni 2015 ble registerets innhold og utforming videre presisert av et samlet Storting.

I denne rapporten presenteres flere overordnede prinsipper som må ligge til grunn for å oppfylle intensjonen til det nye eierregisteret. Det er knyttet flere konkrete anbefalinger til hvert av prinsippene. Vi har også anbefalinger knyttet til hvem som skal utvikle, drifte og ha tilsyn med registeret. Rapporten er ikke uttømmende, men konsentrerer seg om de mest sentrale aspektene.

En viktig forutsetning for å lykkes med å utvikle et register som møter kravene for åpenhet og transparens i Norge og internasjonalt, er at norske myndigheter deltar aktivt i å påvirke den internasjonale utviklingen.

Til grunn for våre anbefalinger ligger derfor ikke bare stortingsvedtakene fra 2014 og 2015 men også EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og Financial Action Task Force (FATF) sin evaluering av Norge.ⁱⁱ Vi har også sett hen til Norges internasjonale forpliktelser i Open Government Partnership.

En annen viktig forutsetning for å lykkes med å etablere et godt og brukervennlig register, er at all informasjon om egentlige eiere samles ett sted, slik at både de rapporteringspliktige og brukerne kan forholde seg til ett register.

Videre benytter vi oss også av gode poenger fra Brønnøysundregistrenes rapport som etter vår oppfatning peker på relevante muligheter og utfordringer. Men mens Brønnøysundregistrene i all hovedsak belyser aksjonærenes ståsted, fokuseres denne rapporten også på nytten registeret skal ha for allmennheten.

Vi opplever at Brønnøysundregistrenes mandat, gitt av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), er for snevert og ikke reflekterer intensjonen fra Stortinget. Eierskap og kontroll i et selskap er for eksempel ikke ensbetydende med aksjeeierskap. En elektronisk versjon av dagens aksjeeierbøker vil derfor ikke være nok til å få oversikt over - og innsyn i, kompliserte eierskapsstrukturer. Dette blir underbygd av FATF sin evaluering av Norge. Med Stortingets vedtak nr. 2 er omfanget av et eier-register utvidet og klargjort, noe Brønnøysundrapporten følgelig ikke har kunnet ta høyde for.

Sentralt i arbeidet med egentlig eierskap er å ha en tilstrekkelig definisjon på hvem den egentlige eieren er. I rapporten har vi oversatt aktuelle definisjoner av «beneficial ownership» fra engelsk som bør gi retning for utarbeidelsen av en norsk definisjon.

Vi gir også anbefalinger knyttet til hva som kan gjøres nasjonalt for å oppnå mer åpenhet i forvalterkontoordningen, og at stadig bedre løsninger knyttet til dette fordrer et tettere internasjonalt samarbeid enn det vi har i dag. Dette er utfordrende blant annet fordi mange land bruker forvalterkontoordninger i de sentrale eierskapsregistrene, mens registrering av egentlige eier ligger i ulike andre registre.

Vi drøfter personvernaspektet som en egen del i rapporten.

Som en del av rapporten ønsker vi å gi et innblikk i sannsynlige brukere av det nye registeret. Det viktigste suksesskriteriet er nettopp om det har verdi for den som ønsker å søke opp informasjon. Brukeropplevelsen bør derfor være en viktig rettesnor i utviklingen av registeret.

2. Definisjoner – Hvem er egentlig eier?

Den som egentlig eier et selskap er den fysiske personen som endelig eier eller kontrollerer selskapet (eller en annen form for juridisk enhet). På engelsk brukes uttrykket «beneficial owner» eller «ultimate beneficial owner». På norsk brukes begrepene «reell rettighetshaver», «reell eier» og «egentlig eier».

I denne rapporten har vi valgt å bruke begrepet "egentlig eier". Med dette begreper mener vi både aksjonærer, styrets leder og medlemmer, daglig leder og andre som kontrollerer selskapet. Dette gjør vi fordi de internasjonale definisjonene av «beneficial owner» inkluderer både aksjeeierskap, og andre som kontrollerer et selskap.

Uavhengig av begrepsbruk er det sentrale å huske at det er en fysisk person som menes med en «egentlig eier».

I dette kapittelet gir vi en oppsummering av definisjonene over egentlig eiere fra FATF, EU og OECD.

2.1 Financial Action Task Force (FATF)

Financial Action Task Force (FATF) ble opprettet i 1989 og har i dag 34 medlemsland. FATF har siden 1990 kommet med anbefalinger om tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering til sine medlemsstater og deres anbefalinger er nå anerkjente som globale standarder. De nåværende FATF-anbefalingene fra 2012 inneholder omfattende krav om åpenhet og egentlig eierskap.ⁱⁱⁱ I oktober 2014 kom FATF i tillegg med en 46-siders guide som utdypet og forklarer 2012-anbefalingene om åpenhet og egentlig eierskap, og definisjonen av egentlig eier.^{iv}

FATFs definisjon (oversatt og forkortet).

En egentlig eier er definert som den fysiske personen som i siste ledd endelig eier eller kontrollerer (1) et selskap eller en organisasjon (2) og/eller den fysiske personen som en transaksjon blir gjort på vegne av (3).

- (1) Personer som "endelig eier eller kontrollerer" (ultimate beneficial owner) refererer til situasjoner hvor eierskap og kontroll er utøvd gjennom flere ledd eller på annen måte enn gjennom direkte kontroll.
- (2) "Selskap eller organisasjon" refererer her til begrepet *juridisk person* eller *annen juridisk ordning* (som for eksempel en trust). Eksempler på dette kan være en stat, en kommune, et selskap, en institusjon, en stiftelse, en organisasjon eller en forening.
- (3) Denne definisjonen gjelder også for den egentlig eier, eller en som nyter godt av, en livsforsikringspolise eller andre forsikringsprodukter som inneholder investeringselementer.

Definisjonen av egentlig eierskap inkluderer ikke bare juridisk eierskap og kontroll, men også endelig eierskap og kontroll. Definisjonen fokuserer på ekte, fysiske personer som faktisk eier og drar nytte av kapital eller eiendeler i et selskap. Med dette menes de personer som virkelig utøver effektiv kontroll over et selskap, uavhengig om de innehar formelle posisjoner innenfor selskapet eller ikke, snarere enn bare de personene som er juridisk berettiget (på papiret) til å gjøre det.

Definisjonen inkluderer også fysiske personer som en transaksjon blir gjennomført på vegne av, selv om vedkommende ikke har faktisk eller rettslig eierskap eller kontroll over selskapet.

Egentlig eierskap vil altså si den ekte, levende personen på slutten av kjeden, som i siste instans eier, kontrollerer eller nyter godt av et selskap. >

2.2 EU

EUs første direktiv om hvitvasking og terrorfinansiering kom i 2005.^v Ti år senere, i mai 2015, ble den fjerde oppdateringen av direktivet vedtatt.^{vi} Allerede i 2005 var åpenhet om egentlig eierskap omtalt og definert. I det siste direktivet er definisjonen mer presis. Direktivet stiller nå også krav til at informasjon om egentlig eierskap skal registreres i nasjonale registre, for eksempel et offentlig register. Informasjonen om egentlig eierskap kan samles inn i henhold til systemene i det enkelte land, og direktivet gir innspill til utformingen av og rammene rundt registeret. (Direktivets artikkel 30).

EUs definisjon av egentlig eier (oversatt og forkortet)

En *egentlig eier* (beneficial owner) er den fysiske personen som endelig eier eller kontrollerer en juridisk enhet (kunde) og/eller den fysiske personen som en transaksjon eller aktivitet blir gjort på vegne av og inkluderer minst:

- (a) **når det gjelder bedrifter:** 1) den fysiske personen som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk enhet gjennom direkte eller indirekte eierskap av en tilstrekkelig andel av aksjene eller stemmerettigheter eller eierandel i foretaket, blant annet gjennom ihendehaveraksjer, eller gjennom kontroll via andre midler. En eierandel på 25% pluss én aksje eller en eierandel på mer enn 25% holdt av en fysisk person er en indikasjon på direkte eierskap. En eierandel på 25% pluss én aksje eller en eierandel på mer enn 25% holdt av en bedrift, som er under kontroll av en fysisk person, eller av flere selskaper og foretak, som er under kontroll av samme fysiske person, er en indikasjon på indirekte eierskap. Medlemsstatene har rett til å bestemme at en lavere prosentandel kan være en indikasjon på eierskap eller kontroll. 2) hvis ingen person under punkt (1) kan identifiseres, eller hvis det er noen tvil om at personen identifisert er den egentlig eier, kan den fysiske personen som har stillingen som daglig leder¹ anses å være egentlig eier.
- (b) **Når det gjelder trust:** (i) stifteren; (ii) forvalteren(e); (iii) beskytteren², hvis noen; (iv) de begunstigede/mottakerne. Dersom enkeltpersoner som drar nytte av ordningen ennå ikke er bestemt, skal det refereres til en gruppe av personer som har interesse av ordningen. (v) enhver annen fysisk person som utøver, eller kan utøve, kontroll over trusten ved hjelp av direkte eller indirekte eierskap eller på annen måte;
- (c) **når det gjelder juridiske enheter som stiftelser og juridiske ordninger som ligner på trust,** er de fysiske personer som holder tilsvarende eller lignende stillinger til dem som er nevnt i punkt (b) de egentlige eierne.

2.3 OECD

I OECD sin standard for automatisk informasjonsutveksling av skatteinformasjon fra 2014 er definisjon av *kontrollerende person i trust* i stor grad overlappende med FATFs og EUs definisjon av *egentlig eier*³. Denne definisjonen bekrefter at en kontrollerende person skal være en fysisk person og at det kan være andre personer enn de som på papiret er registrert som eiere.

OECDs definisjon av kontrollerende personer i trust: (oversatt og forkortet)

"I en trust betyr begrepet "kontrollerende personer" stifteren(e), forvalteren(e), beskytteren(e) (hvis noen), de begunstigede/mottakeren(e) eller klassen(e) av begunstigede, og alle andre fysiske personer som utøver endelig effektiv kontroll over trusten."^{vi} Se originalteksten i fotnote⁴.

¹ Begrepet «senior managing official» er brukt i den engelske teksten.

² Begrepet «protector» er brukt i den engelske teksten.

³ OECD bruker begrepet *beneficial owner* ulikt i sine instrumenter. I sin Model Tax Convention påpeker de at beneficial owner her ikke er definert på en "narrow technical sense", slik som for eksempel FATFs definisjon. Se OECD sin avklaring fra 2014: <http://www.oecd.org/tax/treaties/2014-update-model-tax-convention.pdf>

⁴ "In the case of a trust, the term "Controlling Persons" means the settlor(s), the trustee(s), the protector(s) (if any), the beneficiary(ies) or class(es) of beneficiaries, and any other natural person(s) exercising ultimate effective control over the trust."

3. Behov for et nytt norsk eierregister

Problemer knyttet til skjult eierskap har vært et debattert tema både i Norge og internasjonalt. Det som for alvor har satt fart på den norske debatten er de to Stortingsvedtakene, og to rapporter: FATF sin evaluering av Norge, og Brønnøysundregistrenes anbefalinger til utforming av et nytt register.

Stortingsvedtak 1

Stortinget vedtok i mai 2014 at en "offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet" skal innføres i 2015. Den vedtatte teksten sier videre at vi må sikre bedre tilgang til eierskapsinformasjon "både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratet aksjonærregister"^{viii}.

Brønnøysundregistrenes rapport

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ga Brønnøysundregistrene mandat^{ix} til å utarbeide sine anbefalinger til hvordan registeret kunne utformes. Rapporten fra Brønnøysund kom november 2014.^x Rapporten gir en god oversikt over hvordan registeret teknisk sett kan settes opp, men inneholder noen anbefalinger som vil begrense nytteverdien av registeret. Blant annet anbefales det at det gjøres begrensninger på tilgang og mulighet for viderebruk av dataene i registeret.

Rapport fra FATF

I desember 2014 offentliggjorde Financial Action Task Force (FATF) en evaluering av Norges innsats for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Norge får skryt for sin generelle åpenhet om norske aksjeeiere, men får kritikk for manglende informasjon om utenlandsk eierskap i norskregistrerte selskaper (*se faktaboks 1*). Norge har vært medlem av FATF siden 1991 og hadde presidentvervet fra 2012 til 2013.

Stortingsvedtak 2

Disse to rapportene medførte en større offentlig debatt. Det ble tydelig at mandatet NFD hadde gitt Brønnøysundregistrene ikke ivaretok Stortingets intensjoner godt nok, og at Brønnøysundregistrene videre tolket mandatet for smalt. På bakgrunn av dette, kombinert med FATF-kritikken og den generelle debatten om skjult eierskap internasjonalt, så Stortinget det nødvendig å gjøre nok et vedtak.

I juni 2015 vedtok Stortinget at Regjeringen skal utforme et register som ikke kun inneholder opplysninger om aksjonærer, men som dekker behovet for åpenhet om eierskap og kontroll i selskaper generelt. I Stortingsvedtaket presiseres det at åpenhet er viktig for å sikre demokratisk innsyn for allmennheten, og at størst mulig åpenhet vil bidra til å beskytte det økonomiske systemet som er bygd opp i Norge.^{xi}

Dette harmonerer godt med prinsippet om åpne data som er utformet av Direktoratet for Forvaltning og IKT (DIFI) (*se faktaboks 2*).

FATFs kritikk av Norge desember 2014:

- * Mangler informasjon om utenlandske eiere
- * Opplysningene om norsk eierskap er ikke oppdaterte og verifiserte
- * Eieropplysningene er ikke tilgjengelig «in a timely manner»
- * Informasjon om eierskap er i prinsipp tilgjengelig, men ikke alltid i praksis
- * Mangler sanksjonsmuligheter for feilrapportering og mangel på rapportering

(Faktaboks 1)

Åpne data må^{xii}

- * være tilgjengelige i sin helhet, helst som gratis nedlastning eller spørregrensesnitt (API) via Internett
- * være tilgjengelige i en enkel form og mulig å redigere
- * gjøres tilgjengelige under vilkår som tillater deling og viderebruk, også når de kombineres med andre datasett.
- * utformes slik at alle har muligheten til å bruke og dele – ingen arbeidsområder, enkeltindivid eller grupper skal diskrimineres. Det er ikke tillatt med restriksjoner som hindrer kommersiell bruk, eller restriksjoner for enkelte bruksområder, som for eksempel «bare i undervisning».

Åpne offentlige data er viktig for samfunnsutvikling^{xiii}

- * **Effektivisering og innovasjon:** Når data blir delt mellom virksomheter får vi bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.
- * **Næringsutvikling:** Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningssmodeller basert på tilgang til offentlig informasjon.
- * **Et åpent og demokratisk samfunn:** Tilgang til grunnlag for beslutninger og prioriteringer i offentlig sektor gir bedre mulighet til å etterprøve forvaltningen.

(Faktaboks 2)

4. Brukere av registeret

Registeret må utformes slik at det ivaretar behovene som brukerne av registeret har. Vi har laget en oversikt over ulike aktører og deres behov for informasjon om egentlige eiere. Oversikten er ikke uttømmende.

Finansnæringen: Banker, forvaltningsselskaper, forsikringsselskaper og andre finansforetak, er i dag forpliktet etter hvitvaskingsloven til å kjenne sine kunder. Det innebærer at ved etablering av et kundeforhold, gjennomføring av store transaksjoner, mistanke om straffbare handlinger eller ved tvil om korrekte kundeopplysninger plikter banker og andre finansforetak å innhente og registrere informasjon om egentlige eiere.^{xiv} Den Europeiske Bankføderasjonen uttalte i 2014 at de med bakgrunn i FATFs anbefalinger støtter større åpenhet om egentlig eierskap.^{xv}

“Det er en fordel både for retten til demokratisk innsyn, og for finansmarkedets funksjonsmåte, at de norske eierregistrene forblir like åpne for innsyn som de er i dag. Det innebærer at også informasjonen om «beneficial owners» bør søkes gjort tilgjengelig for allmenheten.” (Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015)

Påtale- og tilsynsmyndigheter: Påtale- og tilsynsmyndigheter kan i dag kreve innsyn i eierrelasjoner. Dette kan imidlertid ta lang tid, kreve mye ressurser og utfallet er usikkert. Et nytt eierregister vil være ressurs sparende og bidra til en raskere oppklaring av økonomisk kriminalitet. Et åpent register vil også gjøre det mulig for allmennheten og journalister å avdekke forhold som kan være til nytte for påtale- og tilsynsmyndigheter.

“Åpenhet om eierskap er viktig for å ha fornuftige transaksjoner i næringslivet, og for å forhindre økonomisk kriminalitet. I dagens IT-samfunn bør informasjon om eierskap være kun et par tastetrykk unna i alle land.”^{xvi} - Harald Brandsås, Revisorforeningen.

Skattemyndigheter: Et nytt eierregister vil gjøre det lettere å være sikker på at riktig person/selskap blir beskattet riktig mengde. Det nye registeret vil også være ressurs sparende fordi selskapene selv må oppgi egentlige eiere. Da unngår skattemyndighetene mange forespørsler til andre lands myndigheter. Denne jobben vil bli enklere etter hvert som flere land også innfører åpne eierregistre.

«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.» (Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015)

Granskere: Private granskere som undersøker misligheter i selskap vil spare tid og redusere kostnader gjennom et åpent register. Granskere (og journalister) har behov for å gjøre søk uten å varsle selskapet eller personen man søker på. Granskere fra land med mindre tillitt mellom myndigheter og befolkningen enn det vi har i Norge kan oppfatte krav om innlogging som forsøk på registrering av deres søk, men også i Norge vil dette kunne påvirke hvor mange som faktisk bruker registeret: innføring av innlogging ved søk i skattelister og sporing førte til et kraftig fall i antall søk, fra 8,6 millioner (2013) til 1 million (2014).^{xvii}

«Timely access to information on beneficial ownership should be ensured in ways which avoid any risk of tipping off the company concerned». (EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv)

Journalister: Pressens tilgang til informasjon er avgjørende for at journalister skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag.

“Samfunnsundergravende virksomhet som skatteunndragelse, hvitvasking og korrupsjon baseres ofte på skjult eierskap. Både gravende journalistikk og sunn konkurranse i næringslivet betinger effektivt innsyn i aksjonær opplysninger.”^{xviii} - Siri Gedde-Dahl, journalist i Kapital og Leder i Pressens Offentlighetsutvalg

Informasjon om egentlig eierskap er spesielt viktig for å kunne avsløre anbudsjuks, korrupsjon eller skatteunngåelser. For å kunne utføre grundig arbeid er journalister avhengig av et register som gir mulighet til å sammenstille informasjonen med andre registre.

«Pressa og frivillige organisasjonar bidreg med sine undersøkingar til viktige debattar om eigarskap og økonomiske forhold. Skattestyresmaktene har òg fordel av det arbeidet pressa gjer, til dømes når ny kunnskap om skatteunndraging blir kjend. Regjeringa vil derfor setje i verk tiltak for å sikre betre offentlegheit om aksjeeigarskap, både samanlikna med det aksjeeigarbøkene i dag gir eller det aksjonærregisteret til Skattedirektoratet vil kunne gi.» (Fra Stortingets vedtak 1. desember 2014)

Allmennheten og sivilt samfunn: Avsløringer i media starter ofte med et tips fra enkelt-personer eller organisasjoner.

«Som journalist er jeg avhengig av publikums øyne og ører - en stor andel av de undersøkende prosjektene jeg jobber med begynner med et tips. Kunnskap om hvem som egentlig eier et selskap er en del av infrastrukturen i et samfunn og er grunnleggende informasjon enhver borger må ha tilgang til for å kunne utøve sine demokratiske rettigheter.»^{xix} - Vegard Venli, journalist i Kommunal Rapport.

For innbyggere i en kommune er det relevant å vite hvilke eierinteresser ordføreren og andre politikere har i lokale bedrifter, for eksempel for å avsløre anbudsjuks. En arbeidstaker skal kunne vite hvem som eier bedriften hvor hun jobber. Dersom eieren ikke er kjent kan man ikke finne ut hvilke planer eieren har for bedriften. Dette kan skape et ustabil arbeidsmiljø og gjør det vanskelig å for eksempel kontrollere om nedskjæringer skjer på riktig grunnlag.

“Vi vil vite hvem som er de reelle eierne av multinasjonale selskaper som flere steder drifter sykehjem og skoler. Den politiske prosessen i forbindelse med at kommuner vurderer anbudsutsetting fortjener full åpenhet.”^{xx} - Erik Orskov, UNIO.

Forskning og statistikk: Tilgang til riktig og omfattende informasjon gir grunnlag for bedre statistikk og forskning. Åpne data kan sette søkelys på makt- og eierstrukturer i samfunnet og danne grunnlag for ny og anvendelig forskning.

“Offentlig innsyn i et slikt register vil bidra til å sikre og kvalitet på registeret og derigjennom til berørte statistikker.” Brev fra SSB til NFD 24.4.2015.

Tilretteleggere av offentlig data: Mange vil ikke ha ressurser eller interesse av å søke i eierregisteret selv og vil fortsette å betale for informasjon som tilretteleggere som proff.no eller purehelp.no tilbyr. Slike aktører vil kunne tilby bedre og oppdaterte tjenester når det nye eierregisteret er på plass og vil med det sørge for mer åpenhet og lettere tilgjengelig informasjon.

Offentlig eller privat innkjøper: Har behov for å avdekke rigging av anbudskonkurranser, gjennom å kontrollere om det egentlig er de samme personene som står bak de ulike anbud/tilbud.

Forsikring- og pensjonsselskaper: Disse stemmer ofte på generalforsamlinger og på styreledere. Hvis et styremedlem i et selskap har eierinteresser i et annet selskap, er dette relevant informasjon.

“Med et åpent eier-register kunne vi fått oversikt over nettverk og eierinteresser på kryss av og internt i selskaper. Dette er svært nyttig informasjon for oss.”^{xxi} - Jeanett Bergan, avdelingsleder KLP Kapitalforvaltning

Næringslivet: Et sunt næringsliv, med reell konkurranse, er avhengig av raskt og effektivt innsyn i aksjonær opplysninger. Næringslivet må vite hvem de handler med, både for å ta kommersielt riktige beslutninger og for å kunne holde seg unna useriøse aktører. For fåtallet uten rent mel i posten vil det selvsagt være negativt, men for majoriteten er det en klar fordel å kjenne sine kunder, samarbeidspartnere, leverandører og eiere.

>

Et åpent norsk register vil speile Norges ønske om å kunne kartlegge norske selskapers aktivitet i utlandet eller norske bedrifters behov for å kjenne sine utenlandske samarbeidspartnere.

«I en situasjon der en stadig større del av verdenshandelen foregår mellom selskaper med samme eiere, øker samtidig sannsynligheten for mangelfulle konkurranseforhold. Det er avdekket at dette ikke sjelden resulterer i priser langt fra reell markedspris og svekkede skatteinntekter, som en konsekvens av overskuddsflytting. Et eierregister som bidrar til åpenhet vil derfor kunne forbedre norsk næringslivs konkurransevne.»
(Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015)

(Faktaboks 3)

”The B-team” (en koalisjon av selskapsledere)^{xxii} mener at større åpenhet om egentlige eiere vil gi:

- * økt konkurransekraft
- * redusert risiko ved at man vet hvem man gjør forretninger med
- * bedre styring av finansiell risiko og økt stabilitet
- * redusert straffefrihet

«The default option should be full transparency.»

– Mark Moody Stuart, tidligere styreleder i Shell.^{xxiii}

Utenlandske brukere: Ifølge Økokrim blir det stadig lettere å etablere selskaper i utlandet. Innsyn i eierskap må derfor også være global. Utenlandske registre må være søkbare fra Norge, og et register i Norge må tilsvarende kunne benyttes av utlendinger.

Flere av de som er rettslig forpliktet til å bruke informasjon som vil finnes i dette registeret befinner seg i utlandet, slik som utenlandske finansinstitusjoner. Utenlandske investorer trenger opplysninger fra et slikt register for å kunne fatte informerte investeringsbeslutninger. Myndigheter i andre land trenger å slippe å gå den tunge byråkratiske veien for å få tak i informasjon om eierforhold i Norge. Fattige lands myndigheter og sivilsamfunn har små ressurser, men kanskje et enda større behov for å avdekke økonomisk kriminalitet enn oss.

5. Innhold og tilgang til registeret

I dette kapitlet presenterer vi de hovedprinsippene som må være styrende for et nytt eierregister i Norge. Hvert av hovedprinsippene er begrunnet i egne underkapitler, og etterfulgt av anbefalinger til hvilken funksjonalitet registeret trenger for å oppfylle prinsippet.

5.1 Prinsipp I – Alle eiere skal registreres

Typen eiere som skal registreres

Debatten i Norge rundt et eierregister har for det meste omhandlet én eiertype: aksjonærene. Definisjonen av «egentlig eier» fra EU, OECD og FATF omfatter imidlertid alle som utøver kontroll i et selskap. De internasjonale definisjonene presiserer også et annet sentralt element: den egentlige eieren er en fysisk person.

Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015: *”Definisjonen av «beneficial owners» må ligge på et nivå som gjør at Norge fortsatt fremstår som et foregangsland når det gjelder åpenhet om eierskaps spørsmål.”*

Fra EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv: *«Egentlig eier defineres som den fysiske personen som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk enhet gjennom direkte eller indirekte eierskap av en tilstrekkelig andel av aksjene eller stemmerettigheter eller eierandel i foretaket, blant annet gjennom ihendehaveraksjer, eller gjennom kontroll via andre midler.»* Se kapittel 2 for utdypende definisjon

Det nye eierregisteret må derfor legge til rette for at alle eiere og andre som kontrollerer selskapet kan oppgis. Dette inkluderer aksjeeiere og andre stemmeberettigede, styreleder, styremedlemmer, daglig ledelse, familieeierskap, signaturrett og prokurarett. Mye av denne informasjonen, slik som styremedlemmer og daglig ledelse, finnes allerede i registre administrert av Brønnøysundregistrene.

I tillegg må det legges til rette for at eiere av trust oppgis og registreres. Dette inkluderer som et minimum rollene «nominee», «trustee» og «beneficial owner». Trust er ikke regulert av norsk lov, men trust forekommer som eiere av selskaper. De ulike eierne av trust bør likestilles med andre typer eierskap i registeret. Registeret i Storbritannia skal kun registrere «trustee», og ikke den bakenforliggende egentlige eieren. Dette er imidlertid i konflikt med hva OECD krever registrert i forbindelse med sin nye standard for automatisk informasjonsutveksling. Se kapittel 2 for OECD sin definisjon.

I Norge er det i dag tillatt å føre opp et selskap som daglig leder, såkalt «company director». Dette kan ikke opprettholdes for å kunne tilfredsstille kravet om registrering av fysiske personer i de ulike definisjonene.

Registeret må så langt som mulig omfatte en plikt for alle virksomheter som opererer i Norge å registrere informasjon i registeret. Dette inkluderer AS, ASA, stiftelser, foreninger, trust, statlige eid foretak og fond, verdipapirfond, SVP (Special Purpose Vehicle), private equity fond og andre juridiske enheter/juridiske personer. De samme kravene må omfatte selskap som har fått definert sin virksomhet i Norge som «ikke fast driftssted». Lovverket må utformes på en slik måte at også fremtidige juridiske konstruksjoner blir fanget opp. >

Anbefalinger

A1. Registeret må inkludere alle eiere, inkludert aksjeeiere og andre stemmeberettigede, styreleder, styremedlemmer, daglig ledelse, familieeierskap, signatur/prokura, eiere av trust.

A2. Det kan ikke tillates at et selskap står oppført som leder, såkalt «company director».

A3. Alle virksomheter, stiftelser og lignende må være rapporteringspliktige. Et nytt lovverk må utformes slik at fremtidige juridiske konstruksjoner blir fanget opp.

(Faktaboks 4)

EU opererer med en svært høy terskel for hvilke aksjonærer som minst skal registreres: 25%. Medlemsland har anledning til å sette en lavere terskel. I Danmark er terskelen satt til 5%.^{xxiv} For eiere som ønsker å skjule seg er det imidlertid lett å strukturere eierskapet slik at de omgår terskelverdien. Et firma kan kontrolleres på mange ulike måter, ikke bare gjennom å holde majoriteten av aksjene eller stemmeretten. En person kan for eksempel ha 20 % direkte eierskap, 20 % kontraktsfestet kontroll og 10 % indirekte eierskap gjennom flere lange eierskap- og kontrollkjeder.

(Faktaboks 5)

I flere lands eksisterende selskapsregistre kan man finne historiske data om selskapet og eierne (for eksempel Danmark^{xxv} og New Zealand^{xxvi}). I UK skal eierregisteret oppdateres en gang årlig, inkludert historikk om eierskifter som har skjedd underveis. Det er gitt signaler om at hyppigere oppdateringer kan komme. I Danmarks nye eierregister må selskapene registrere endringer i eierforhold innen to uker.

Antall aksjeeiere som skal registreres

Alle selskaper må ha oversikt over sine aksjonærer, blant annet for å betale utbytte og kalle inn til generalforsamling. Et selskap er pliktig til å holde oversikt over alle aksjonærer. Det nye registeret vil kunne erstatte de manuelle aksjeeierbøkene som selskapene fører i dag, slik at selskapene kun må føre eierne ett sted. Eierregisteret vil da fungere som «master» (hovedkilden) slik som beskrevet i Brønnøysundregistrenes rapport. I forbindelse med utformingen av dette registret, bør dette registeret ha tilsvarende rettsvirkning som Aksjonærregisteret og VPS har i dag. (Se også faktaboks 4)

Hyppighet på registrering

«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 registreringer 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.» (Stortingsvedtaket 5. juni 2015)

Løpende registrering kan forhindre spredning av feilaktig informasjon og falske anklager, og vil gjøre det mulig å fange opp økonomisk kriminalitet når det skjer, og ikke lenge etterpå.

Brønnøysundregistrene foreslår i sin rapport at tilgang til tidligere eierskifter kun skal gis til offisielle myndigheter. Vi mener dette ikke er tilstrekkelig. Ved at endringer i eierforhold også er synlig, vil det være vanskelig å «lure» systemet, for eksempel ved å sette opp et selskap for ulovlig virksomhet, og så avvikle det raskt etterpå, eller ved å overføre eierskapet til andre i kortere perioder. Gransking utført av for eksempel revisorer og journalister omhandler gjerne eierskifter bakover i tid (se også faktaboks 5).

Anbefalinger

A4. Registeret bør være løpende oppdatert gjennom året. Slik løpende oppdatering ble også nylig gjort mulig i det eksisterende Aksjonærregisteret.^{xxvii}

A5. Registeret bør tilrettelegges for å vise endringer over tid, inkludert for oppløste og avviklede selskap og selskap som er konkurs.

5.2 Prinsipp II – Eiere må registreres entydig

Det nye registeret må sikre en mest mulig entydig identifisering av eierne. I listen under har vi bygget på internasjonale anbefalinger, blant annet Global Witness^{xxviii} og EU. Vi har også inkludert anbefalinger fra Brønnøysundregistrenes rapport. Der blir det blant annet presisert at fødselsdato bør oppgis for alle utenlandske eiere i tillegg til et ID-nummer.

Vi mener at det nye eierregisteret på sikt kan erstatte opplysningene i Aksjonærregisteret som omfatter eierskap.

Stiftelsesregisteret inneholder også informasjon om hvem som kontrollerer verdiene i stiftelsene. Det kan derfor være naturlig å vurdere å samkjøre/integrere Stiftelsesregisteret i det nye eierregisteret på sikt. Arbeidet med det nye registeret kan også ses opp mot utviklingen av nye elektronisk selvangivelse for næringslivet.

Følgende opplysninger bør registreres for hver eier:

1. Fullt navn
2. Nasjonalitet
3. Hjemmeadresse (automatisk oppkobling mot Folkeregisteret ved norske adresser/norske statsborgere)
4. Personnummer eller tilsvarende (Eks. TIN-nummer) i land der slike nummer finnes. Skal ikke være offentlig tilgjengelig.
5. For aksjeeiere: antall aksjer og aksjeklasse og annen relevant informasjon som registreres i dagens Aksjonærregister. Andre opplysninger som ikke er relatert til eierskap og som ikke har offentlig interesse skal ikke være tilgjengelig for offentligheten.
6. Fødselsdato (ISO 8601-formatert (YYYY-MM-DD))
7. Annen kontaktinformasjon: telefonnummer og forretningsadresse
8. Kopi av pass. Skal ikke være offentlig tilgjengelig.
9. Beskrivelse av typen kontroll eieren har i virksomheten. Hvis typen kontroll ikke hører til faste kategorier, for eksempel «Styremedlem», «aksjonær», bør typen kontroll beskrives i prosatekst. Hvis den egentlige eieren ikke har direkte kontroll i virksomheten, men utøver kontroll gjennom en kjede av eierskap, må denne eierkjeden beskrives. Stortingets vedtak fra 5. juni 2015 uttrykker behovet for å kunne finne frem i eierskapskjeder. I USA er eierskap/kontroll gjennom nær familie særskilt regulert: “shares owned or controlled by a member of an individual’s immediate family are considered to be held by the individual.”^{xxix} Dette bør vurderes innført i Norge.
10. Et unikt nummer bør tilordnes alle personer som registreres i registeret for å sikre entydig registrering, og for å hindre at det blir gjort feil koblinger mellom personer. Vi foreslår å utvide bruken av dagens Aksjonær-ID fra Skatteetaten. Dette nummeret kan for eksempel omdøpes til en «Eier-ID» slik at det kan brukes på alle egentlige eiere i det nye registeret. Nummeret vil være offentlig tilgjengelig og kan derfor ikke kunne brukes for legitimasjonsformål.
11. Når norske aksjonærer har eierskap i utenlandske selskap, er det aksjonæren selv som må rapportere inn eierskapet. Det er da viktig at det utenlandske selskapet blir registrert med organisasjonsnummer eller tilsvarende entydig nummer.

Anbefalinger

A6. Opplysninger som registreres om en person må være tilstrekkelig for i størst mulig grad sikrer at personen registreres entydig. Se egen liste for detaljer.

A7. Det nye eierregisteret bør utformes slik at det på sikt kan erstatte virksomheters plikt til å registrere eieropplysninger i Skattemyndighetenes Aksjonærregister.

A8. Det bør vurderes å regulere registrering av eierskap/kontroll i nær familie tilsvarende regelverk i USA

A9. Norske myndigheter bør bidra i internasjonale og regionale prosesser for å få på plass gode systemer for personnummer/ID-nummer i andre land. >

5.3 Prinsipp III – Registeret må være åpent og tilgjengelig for enhver

Mer åpenhet og bedre innsyn er viktige prinsipper som må veie tungt ved utviklingen av det nye norske eierskapsregisteret. Åpenhet rundt eierskap er viktig for å ivareta våre demokratiske verdier og sikre oppfyllelsen av de to Stortingsvedtakene som legger sterkt vekt på at allmennheten skal ha bred tilgang til opplysningene i registeret. I dette delkapittelet gir vi våre anbefalinger om hvem som skal få tilgang, hvor enkelt det bør være å finne frem til informasjonen og hvordan informasjonen kan brukes.

«Forslagsstillerne vil understreke viktigheten av at offentligheten har reell tilgang til opplysninger om eierskap. (...) Bedrifter bør ha mulighet til å undersøke hvem de handler med, og avsløringer i media om kritikkverdige økonomiske forhold kommer ofte etter tips fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Forslagsstillerne mener derfor det er uheldig dersom innsynet begrenses slik at disse ikke har tilgang til registeropplysninger, slik Brønnøysundregistrene foreslår.» (Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015)

Anbefalinger:

A10. Informasjon om eierforhold kan ikke regnes som sensitive opplysninger. Registeret bør etableres med hjemmel i egen lov for å sikre ivaretagelse av offentlighetens innsyn, tilgang og bruk av data. Vi har drøftet personvernspørsmålet særskilt i kapittel 7.

A11. Registeret bør ha to grensesnitt for tilgang, der begge er tilrettelagt for norskspråklige og engelskspråklige brukere:

1) En åpen webside der alle enkelt kan søke opp informasjon om egentlige eiere.

2) Mulighet for å laste ned hele databasen som rådata. Rådata må kunne lastes ned i maskinlastbart format som håndterer store datamengder. Brønnøysundregistrene åpnet for nedlastning av rådata fra Enhetsregisteret i 2012^{xxxi}, og har derfor kompetansen på dette. I tillegg bør det i etableringen av et nytt register vurderes å ta i bruk fremtidsrettet teknologi for håndtering av store datamengder, for eksempel JSON eller CSV-filer.

Det eksisterer i dag få standarder og grensesnitt for utveksling av data i det offentlige på en enhetlig måte. Standardiserte formater trengs for å bryte ned og analysere store datamengder og koble opplysninger fra andre registre sammen. Eksempler på slike registre: Offentlige innkjøpsregistre, konkursregistre, domstolsavgjørelser, oversikt over «PEP» (Publicly Exposed Persons), lobbyregistre, sanksjonslister og Børsens primærinnsideregister.

Tax Justice Network – Norge, IKT-Norge og Finans Norge har ulike synspunkt på hvordan åpenheten skal praktiseres. Finans Norge er av den oppfatning at det bør legges enkelte begrensninger på åpenheten. Det kan for eksempel i gitte tilfeller være et legitimt behov for å beskytte investorers interesser mot innsyn. Dette kan gjøres blant annet ved å innføre terskelverdier, forsinkelser og/eller innføre krav om en legitim interesse. Tax Justice Network – Norge og IKT-Norge mener investorenes behov ikke veier tungt nok for å innføre slike begrensninger. De ulike synene er beskrevet mer under.

(Faktaboks 6)

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv sier at myndigheter og selskapene selv skal ha innsyn i registeret, men at andre må fremvise en «legitim interesse» for å få tilgang. Medlemslandene kan imidlertid vedta videre tilgang. I det danske registeret er informasjon om eiere som eier mer enn 5% av aksjene offentlig tilgjengelig. Eierskap under 5 % skal fortsatt registreres i "Det Centrale Virksomhedsregister", men er ikke offentlig.^{xxx}

(Faktaboks 7)

Registeret i New Zealand er et eksempel på et register der søk på enkeltpersoner og enkelte filteringsmuligheter er enkelt tilgjengelig. Her kan man gjøre søk på "directors, shareholders and disqualified directors" og avgrense søk på selskap med type selskap, status, adressestype og stiftelsesdato.

Finans Norge:

Mulighet for allmenheten til enhver tid å se oppdaterte opplysninger om hvem som er kontrollerende eiere i et selskap er uproblematisk. Innsyn i enkeltpersoners eierskap i ulike selskaper bør imidlertid begrunnes med legitim interesse, slik som forutsatt i artikkel 30 i EU-direktivet. Dette fordi en for vid åpenhet blant annet vil kunne få negative følger for aksjemarkedets dynamikk som for eksempel brudd på innsidebestemmelsene. En vid ubegrenset åpenhet vil også kunne få uheldige konsekvenser ved at det gir aktører en mulighet til å skygge andre aktørers investeringsstrategier og kopiere disse eller bygge motstrategier.

Forsinkelse i offentliggjøring av informasjonen vil kunne avhjelpe denne problemstillingen noe, men ikke det faktum at full åpenhet vil kunne bli ett verktøy for selgere av investeringstjenester mv. som vil kunne bruke registeret som en liste over potensielle kunder, uten at investor kan reservere seg mot dette.

Hvilke data som skal registreres, på hvilket nivå og hvordan de skal sammenstilles og presenteres må vurderes ut ifra myndigheter og samfunnets reelle behov. Hvor grensen skal gå mellom hva som tilhører privatlivets fred og hva allmenheten har krav på innsyn i, er et spørsmål som må utredes nærmere hvor blant annet behovet for å ivareta dynamikken i aksjemarkedet som sådan og unngå uheldige konsekvenser for det norske markedet, må veie tungt. I tilnærmingen til disse spørsmålene er det også viktig å se hen til andre lands praksis for å få et så harmonisert regelverk på tvers av landegrensene som mulig.

Tax Justice Network – Norge og IKT-Norge:

Som vist i kapittel 4 har mange ulike grupper behov for opplysninger fra registeret. Et åpent register vil gjøre informasjonsflyten mer effektiv, både mellom offentlige etater og andre. Det vil gi mer innovasjon ettersom nye løsninger oppstår når mennesker tar i bruk data på nye måter og dermed skaper ny kunnskap og tjenester.

Å forsøke å avgrense hvem som har legitim interesse mener vi er svært vanskelig og ikke tilrådelig. Drøftelsene rundt personvern i kapittel 7 mener vi taler for at det ikke kan gjøres en avgrensning på tilgang eller sammenstilling av opplysningene.

Hvis det blir lagt kostnader på å gjøre uttrekk, kan dette i praksis utestenge grupper med små økonomiske midler fra å hente ut opplysninger. For eksempel lokalaviser, aktører fra fattige land og små bedrifter. Åpne systemer er totalt sett billigere for samfunnet fordi både myndigheter og andre slipper utgifter knyttet til behandling og skriving av søknader og tilhørende ankenmuligheter.

Vi mener også at løsningen bør tilrettelegges uten innlogging, da dette gir en ekstra barriere for uthenting av informasjon, og det er risiko for at brukerne kan spores.

6. Utvikling, drift og tilsyn

Dette kapittelet inneholder våre anbefalinger om hvem som skal drifte registeret, hvem som skal ha tilsyn, og hvem og hvordan informasjonen skal mates inn. Dette inkluderer spørsmålet om eiere som opererer gjennom forvaltere. Vi gjør også noen betraktninger om kostnader knyttet til utvikling av registeret.

6.1 Utvikling og drift

Brønnøysundregistrene inneholder i dag oversikt over alle virksomheter i Norge, og inneholder allerede informasjon om flere kategorier egentlige eiere (slik som styremedlemmer og daglig leder).

Vi mener det er fornuftig at Brønnøysundregistrene er det stedet der brukeren får en samlet tilgang til informasjon om egentlige eiere. Kravet til registrering av eierforhold bør knyttes opp mot selskapets eksistens, noe som gjør det naturlig at eierinformasjonen er samlet der selskapet er registrert. Det vil også være tidsbesparende da samme informasjon ikke trenger føres i to-tre ulike registre. Ved å plassere ansvar for registeret ett sted, øker sjansen for å få på plass et solid og effektivt register.

Samhandling av data i det offentlige er i utgangspunktet svært mangelfull i dag. Når informasjonen finnes ett sted vil dette kunne bidra til bedre flyt av informasjon mellom og innad i offentlige institusjoner. Private aktører vil også dra nytte av å finne rådata samlet ett sted.

Anbefalinger

A12. All informasjon om egentlige eiere samles i en løsning driftet av Brønnøysundregistrene

6.2 Innlesing av registeropplysninger

Brønnøysundregistrene har i sin rapport beskrevet godt hvordan informasjon om aksjeeiere kan inkluderes i det eksisterende registeret, blant annet ved å automatisk opprette en aksjonærbok for alle virksomheter som blir registrert. Det bør være enkelt å inkludere også de eiertypene som i dag mangler (som identifisering av familieeierskap).

Virksomheten skal selv ha ansvar for å holde registeret oppdatert med informasjon om sine egentlige eiere. Det er viktig at oppdateringen blir mest mulig automatisert og enkelt for brukeren.

I det følgende beskriver vi mer spesifikt hvordan slik oppdatering kan skje.

For aksjeselskap notert på Oslo Børs

Handel med aksjer som er registrert på børsen sanntidsregistreres i dag gjennom Verdipapirsentralen (VPS). I rapporten fra Brønnøysund skisseres flere løsninger på hvordan og hvorvidt VPS-data skal integreres i det nye eier-registeret. Den beste løsningen er helt klart den som gjør at brukeren kun trenger å gå til ett sted for å få en samlet oversikt over aksjonærer og andre eiere. Samtidig er det viktig å ikke pålegge selskapene og markedsaktørene flere rapporteringskrav enn strengt nødvendig. Ideelt sett må det være tilstrekkelig å rapportere hver opplysning ett sted.

Informasjonen kan sendes til Brønnøysundregistrene på et forhåndsdefinert tidspunkt og format, for eksempel en gang per døgn, eventuelt løpende. Dette må skje i formater som muliggjør automatisk innlasting av data fra maskin til maskin. (For eksempel: ISO-meldinger, API (Application Programming Interface))

Forvaltere

Utenlandske investorer kan velge å kjøpe aksjer via en forvalter. Forvalteren kan for eksempel være en bank. Aksjene registreres da i navnet på banken. Forvalterregistrering medfører for eksempel at en investor ikke må ha et forhold til en lokal bank i det landet

den ønsker å investere i. Dette gjør at også relativt små investorer kan investere på tvers av landegrensene.

Forvalteren skal holde oversikt over identiteten til kunden. Det er imidlertid vanlig at det finnes flere ledd av forvaltere, og at første ledd i forvalterkjeden ikke nødvendigvis vil ha kunnskap om hvem som er den endelige eieren i enden av kjeden.

Som nevnt tidligere i rapporten, har FATF kritisert Norge for at det i dette systemet er vanskelig å fremskaffe informasjon om den endelige eieren i «a timely manner». Også Stortingsvedtaket fra 5. juni 2015 presiserer dette:

«Komiteen vil ikke frarå at forvalterregistrering fortsatt kan være tilgjengelig i Norge, på linje med de praktiske ordninger som eksisterer i våre naboland. Det er imidlertid en forutsetning for slik registrering at selskapet selv, og myndigheter som har behov for det og allmenheten, til enhver tid kan få informasjon om bakenforliggende eiere. Innsynet og åpenheten i forvalterkontoer bør være mest mulig lik den som nå skal etableres for norske aksjonærer i det nye registeret.»

Forvaltere oppdaterer VPS daglig med informasjon om endringer i eierskapet. Her fremkommer kun forvalterens navn og ikke den reelle eieren. Ideelt sett skal slike endringer også inneholde informasjon om den endelige fysiske eieren (siste ledd) i forvalterkjeden.

Den europeiske sentralbanken er i ferd med å implementere prosjektet «Target2-Securities» (T2S) som skal harmonisere og standardisere oppgjør med verdipapirer i Europa. Den økte investeringstakten som er ventet å følge av T2S, har gitt bekymring om at det vil bli enda vanskeligere å identifisere den egentlige eieren bak investorene. For å imøtegå bekymringen ble en egen innsatsgruppe satt ned. Innsatsgruppen beskriver i sin rapport to muligheter for å sikre åpenhet rundt aksjonærer: ^{xxxiii}

1. Det mulig for hvert enkelt land å etablere en desentralisert løsning der sentrale verdipapirregistre henter inn informasjon om egentlige eiere i siste ledd, før T2S-prosjektet er på plass.
2. At en harmonisert løsning i tillegg kan implementeres etter T2S-prosjektet er ferdigstilt.

Begge løsninger fordrer utarbeidelsen av et spesifikt format for rapportering av egentlig eierskap.

I dag kan det være vanskelig for forvaltere å finne den egentlige eieren når mange forvalterledd blir benyttet. Som en del av T2S-arbeidet drøftes det derfor om antall forvalterledd bør begrenses. Dette er også blitt diskutert i norsk kontekst, se faktaboks 8.

Også truster bør behandles spesifikt siden eierskapsinformasjon fra disse kan være svært vanskelig å innhente.

I forbindelse med etableringen av registeret bør Norge så langt som mulig tilrettelegge for å innhente informasjon fra forvaltere manuelt. Denne informasjonen vil kunne brukes som en førstegangs input til registeret, og vil gi verdifulle erfaringer til utvikling av nasjonale og internasjonale løsninger. Finanstilsynet gjennomførte en lignende øvelse i 2005⁶. Dette vil også gi verdifulle erfaringer til det videre arbeidet med åpenhet i forvalterkonti nasjonalt og internasjonalt. Hyppigheten av innhentingen bør deretter økes i takt med at tilfredsstillende internasjonale teknologiske løsninger og rapporteringsrutiner er kommet på plass, for eksempel kvartalsvis eller enda hyppigere.

(Faktaboks 8)

Utredningen NOU 2005:13 Om forvalterregistrering av aksjer i norske selskaper) sier «Risikoen for svikt i rapporteringen kan forutses å øke i den grad det i kjeden opptrer forvaltere som ikke er godkjent av norske myndigheter.» Mindretallet i utvalget foreslo derfor å kun tillate forvalterregistrering i ett ledd.

⁶ Utdyping fra Finanstilsynet i en epost 9. juli 2015 ifm. arbeidet med denne rapporten: Finanstilsynet sendte brev til alle forvalterne og ba dem opplyse om de reelle eierne (beneficial owners) bak samtlige forvalterregistrerte beholdninger (unntatt obligasjonsbeholdninger og beholdninger i unoterte instrumenter) pr 15.09.2005. Dette utgjorde 7545 beholdninger med en samlet verdi på ca 298 mrd kroner fordelt på 217 ulike finansielle instrumenter (ISIN).

“Nominee-oversiktene gir ingen mening, og flere norske interesseorganisasjoner har gitt uttrykk for at selskapene burde komme til bunns i aksjonærmassen. Vi har vært enige i dette og vært åpne om våre største eiere i flere år. Prosessen med å få forvalterne til å utlevere opplysningene kan være tung.” – Per Sagbakken, daværende leder for eierrelasjoner i DNB.^{xxxii}

(Faktaboks 9)

I det nye engelske registeret må forvalterne oppgi informasjon en gang årlig, men har også krav om å inkludere historikk over eierskifter de siste 12 måneder. Hyppigere oppdateringer kan bli aktuelle i fremtiden.

Erfaring viser at det er et stort behov for tettere internasjonalt samarbeid og harmonisering av regelverk på tvers av landegrensene for å utvikle eierskapsregistre som også inneholder informasjon om den egentlige eieren i investorkjedene. Norge bør i større grad enn i dag bidra aktivt inn i det europeiske standardiseringsarbeidet på dette området. Dette vil kunne bidra til at stadig bedre løsninger kommer raskere på plass også i andre land, og at det norske registeret blir kontinuerlig forbedret.

Vi foreslår en gradvis innføring av tiltak for mer åpenhet i forvalterkontoordningen i Norge, *samtidig* som vi peker på behovet for et sterkere myndighetsengasjement i de internasjonale prosessene. *Finans Norge mener dette er viktig for å redusere risikoen for negative konsekvenser i det norske aksjemarkedet. Negative konsekvenser kan for eksempel være at utenlandske investorer opplever det vanskeligere å investere i norske selskaper, og at investeringene går ned.*

Anbefalinger

A13. Norge bidrar aktivt inn i det europeiske arbeidet med å harmonisere og standardisere regelverket knyttet til forvalterordningen.

A14. Relevante data som i dag blir innhentet av VPS blir koblet sammen med Brønnøysund slik at brukeren kan hente data ett sted.

A15. Innhente førstegangs input fra forvaltere så langt som mulig om egentlige eiere bak forvalterkontoene ved registerets oppstart. Dette bør gjentas 12 måneder etter, og da inkludere eierskifter som har skjedd i mellomtiden. Hyppigheten av innhenting bør deretter økes i takt med at tilfredsstillende internasjonale teknologiske løsninger og rapporteringsrutiner er kommet på plass, for eksempel kvartalsvis eller enda hyppigere.

I tillegg mener Tax Justice Network – Norge:

A16. Norge bør sette begrensninger på antall forvalterledd som det skal være tillatt å benytte. På sikt bør tillatte forvalterledd komme ned på to ledd.

A17. Norge bør forby truste å investere gjennom forvaltere.

For andre aksjeselskap

Virksomheter som ikke er på børs, vil i de fleste tilfeller ikke ha hyppige endringer av aksjonærmassen. For disse vil det være viktig å ha et enkelt brukergrensesnitt for føring av eiere. Dette kan gjøres i Altinn, i den eksisterende løsningen «Samordnet registermelding». Her kan man enkelt krysse av for hvilken endring man ønsker, og fylle ut dette. Opplysninger om aksjonærer kan automatisk oppdateres gjennom automatisk rapportering fra sluttbrukersystemer, som beskrevet i Brønnøysundregistrenes rapport.

Selve utfyllingen skal kunne gjøres av regnskapsfører/revisor. Større selskap med hyppige endringer vil kunne dra fordel av å benytte seg av tjenester fra en verdipapirsentral på dette området. Danmark har opprettet en online eierbok-løsning som automatisk sender utvalgt informasjonen videre til eierregisteret. I Danmark er det imidlertid frivillig å bruke denne online eierboken, og alle eiere er dermed ikke samlet på ett sted.

Det er viktig med en sikker påloggingsløsning ved innrapportering for å hindre datamanipulering, blant annet selskapstyveri.

Anbefalinger

A18. Det må utarbeides et enkelt brukergrensesnitt for føring av de ulike typene av eierskap.

6.3 Tilsyn

Fra Stortingets vedtak 5. juni 2015: «*Forslagsstillerne vil påpeke at mekanismer som sikrer håndhevelse er avgjørende for at et slikt register skal fungere etter hensikten, i tråd med FATFs anbefalinger. Det bør opprettes et system for verifisering, kontroll og eventuelle sanksjonsmuligheter dersom registerkravene ikke etterleves.*»

Verifisering: Ettersom det vil være en stor mengde opplysninger som totalt skal inn i det nye registeret, vil det kreve store ressurser hvis alle opplysninger må gjennom en egen verifiseringsinstans. Isteden er det viktig å tilrettelegge for at det er enkelt for selskapet å rapportere inn informasjonen, og at tilstrekkelige systemer for ekstern kontroll og sanksjonsmuligheter etableres.

Åpne data bidrar i seg selv til selvjustis. Gjennom størst mulig åpenhet i registeret, vil dessuten eventuelle feil kunne oppdages av publikum, som dermed vil kunne fungere som en form for kvalitetssikring. Borgere i andre land kan oppdage rapporteringsfeil som krever lokalkunnskap (for eksempel at feil adresse er oppgitt) eller språkkunnskaper.

Det bør legges til rette for at publikum enkelt kan rapportere inn mistanke om feil anonymt. Hvis registeret selv ikke kan håndtere en slik melding, sender registeret feilmeldingen videre til sin tilsynsmyndighet.

Kontroll og tilsyn

Brønnøysundregistrene bør ha kontrollmyndighet i første instans, med hjemmel til å sanksjonere.

Brønnøysundregistrene er i dag administrativt underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, men ingen har i dag tilsynsmyndighet for registrene. Ettersom opplysninger om selskaper som er omhandlet i denne rapporten er den del av «finansverdenen» mener vi Finanstilsynet bør føre tilsyn med det nye registeret. Finanstilsynets tilsynsvirksomhet bør hjemles i lov.

Finanstilsynet bør få jevnlig rapporter fra Brønnøysund, og årlig gjennomføre en strukturert kontroll for å avdekke systematiske feil og sikre kontinuerlig forbedring av registeret. Dette inkluderer å sikre at de fysiske personene i enden av kontrollkjeden er registrert. Det bør også gjøres en gjennomgang for å sikre at norske tilsyn har myndighet over alle selskaper som opererer i Norge og/eller er registrert på Oslo Børs.

Sanksjoner

Det må finnes effektive sanksjonsmuligheter som kan tas i bruk dersom selskaper, forvaltere eller direkte eiere ikke rapporterer nødvendig informasjon til registeret.

Selskaper: Det bør være plikt for selskaper å føre inn opplysninger om eierskap og kontroll for å få tildelt et organisasjonsnummer. For selskaper som allerede har organisasjonsnummer, må opplysningene endres eller bekreftes årlig. Brønnøysundregistrene bør kunne utstede bøter hvis slik oppdatering ikke skjer.

Brudd på rapporteringsplikten bør kunne straffes på linje med brudd på regnskapsloven, og manglende oversikt over eierne bør i siste instans føre til tvangsoppløsning av selskapet – slik som når aksjeselskaper mangler revisor, daglig leder eller styreleder. I Danmark kan det nå straffes med bøter dersom registreringsplikten ikke overholdes.^{xxxv} Dette bør også vurderes i Norge.

Forvaltere: Hvis forvalteren ikke klarer/ønsker å oppgi tilstrekkelig informasjonen til riktig tid, skal selskapet/VPS/banken melde fra til Finanstilsynet. Finanstilsynet må da iverksette sanksjoner for å sikre at informasjonen kommer på plass. Slike sanksjoner bør inkludere bøter, stenging av konto og mulighet til å frata forvalteren lisensen. >

Dagens regelverk tillater Finanstilsynet å frata forvaltere lisensen sin eller å stenge kontoer hvor de ikke har fått oppgitt nødvendig informasjon. Terskelen for å ta i bruk disse sanksjonene synes imidlertid høy ettersom de sjeldent iverksettes.

Anbefalinger

[A19](#). Utarbeide et enkelt grensesnitt slik at publikum kan rapportere om feil i registeret anonymt.

[A20](#). Hjemle Finanstilsynets tilsynsvirksomhet i lov, og sikre at norske tilsyn har myndighet over alle selskaper som opererer og/eller er børsregistrert i Norge.

[A21](#). Finanstilsynet bør innhente tilstrekkelig kompetanse over selskapsstrukturer og reelle eiere, for å føre tilsyn med det nye registeret.

[A22](#). Oppdatere dagens regelverk for å sikre at flere sanksjonsmuligheter kan benyttes.

7. Personvern

Brønnøysundregistrene mener at det ikke skal være adgang til å foreta søk på person av personvernhenyn. Dette temaet berøres også i lovverket, av Datatilsynet og i en nylig kjennelse fra Sivilombudsmannen. Disse partene har en annen oppfatning om personvernspørsmålet enn Brønnøysund, og vi presenterer derfor deres synspunkter og vår drøftelse i dette kapitlet.

7.1 Datatilsynet

Datatilsynet sier: «Vi bestrider ikke at det er et behov for åpenhet og at formålet med registeret er berettiget. Den nærmere avveiningen bør gjøres av lovgivende myndighet. Et nytt offentlig register bør være hjemlet i lov eller forskrift.»^{xxxvii} Stortinget og samfunnet kan altså med utgangspunkt i de to Stortingsvedtakene og eksisterende lovverk velge å veie hensynet til transparens tyngre enn hensynet til personvern.

Datatilsynet sier videre: «Det må være en forutsetning at registeret er egnet til å oppfylle de angitte formålene. Det må derfor inneholde nødvendige, korrekte og oppdaterte opplysninger». Med andre ord: Registeret må ha god kvalitet på opplysningene, noen som inkluderer tilstrekkelig kontroll. Et dårlig register er ikke bra for personvernet.

7.2 Aksjeloven

Aksjeloven gir investorer mulighet til å operere med begrenset ansvar. I et aksjeselskap har aksjonær normalt ikke noe personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Det betyr at aksjonæren i utgangspunktet bare mulighet til å tape aksjekapitalen og kreditorene kan bare henvende seg til selskapet med sine krav. Dette er en fordel som er gitt av samfunnet og det vil da være rimelig at samfunnet vet hvem som benytter seg av denne friheten.

Kjøp og salg av aksjer er en frivillig sak, og man står fritt til å velge seg bort fra å være offentlig eksponert om sitt eierskap, simpelthen ved å ikke handle aksjer. Dette i motsetning til betaling av skatt som er en plikt pålagt alle av samfunnet, og som ikke (i teorien) kan velges bort. Datatilsynet sier følgende: «Opplysninger om hvem som eier selskap, vil normalt være mindre beskyttelsesverdige enn opplysninger om inntekt og formue som gis i skatteliste.»^{xxxviii}

Aksjeloven § 4-5 nr. 2 sier at hvert selskap i dag skal føre aksjeeierbøker som inneholder eiernes navn, fødselsdato og adresse. Her skal det også komme frem hvor mange aksjer enhver eier i selskapet og hvilke type aksjer dette er. Dette er opplysninger som etter aksjeloven § 4-6 er tilgjengelig for enhver.^{xxxix}

Sivilombudsmannen slår fast i en uttalelse til Finansdepartementet fra august 2015 at opplysninger innrapportert til aksjonærregisteret, og som skal være offentlig tilgjengelig i det enkelte selskaps aksjeeierbok, ikke er underlagt taushetsplikt.^{xl}

7.3 Forvaltningsloven

I Justisdepartementets rettleiding fortolkes Forvaltningslovens taushetsplikt om personlige forhold. Her fremgår det at noens eierskap i en aksje ikke er underlagt taushetsplikt.^{xli}

7.4 Personopplysningsloven

Opplysninger om eierskap regnes ikke som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven^{xlii}, og Brønnøysundregistrene sier selv at «Opplysningene som skal behandles vil ikke være sensitive etter personopplysningsloven. De er heller ikke av en slik karakter at store deler av befolkningen oppfatter dem som sensitive. Opplysningene er heller ikke taushetsbelagte etter forvaltningsloven, eller annet lovverk. Opplysningene skal etter aksjeloven være tilgjengelig for enhver som ber om å få tilgang til dem.»^{xliii}

7.5 Offentlighetsloven

Skatteetaten gav innsyn i Aksjonærregisterets samlede eierkapsopplysninger til en journalist den 16. september 2015, og henviser i vedtaket til at krav om innsyn i aksjonærregisteret faller inn under reglene i offentleglova § 9, "rett til å krevje samanstilling frå databasar".^{xliv}

7.6 Eksisterende registre med personopplysninger

Vi har i dag flere registre som inneholder personopplysninger, for eksempel tinglysingsregistrene, medieierregisteret og skattelisterne.

Opplysninger om hvem som eier *fast eiendom* kan registreres med begrunnelse i at dette er snakk om store verdier og at man ved registrering beskytter markedet. Fast eiendom skiller seg da ut fra for eksempel hva enkeltpersoner eier av løsøre. Registrering av løsøre vil ikke være proporsjonalt med behovet for å registrere eiendomsopplysninger.

Registeret over *medieierskap* i Norge er begrunnet i demokratiske hensyn, for å kunne sikre pluralisme i mediene og dermed unngå medieoligarker.^{xlv} Likeså er registrering av *skatteopplysninger* velbegrunnet og akseptert som en nødvendighet fordi alle må bidra til å opprettholde velferdssamfunnet.

8. Sammendrag anbefalinger

I denne rapporten har vi presentert anbefalinger til hvordan registeret kan bygges opp og driftes.

Anbefalinger som ikke alle parter står samlet om, er markerte i kursiv og forklart i mer detalj i rapporten.

- A 1.** Registeret må inkludere alle eiere, inkludert aksjeeiere og andre stemmeberettigede, styreleder, styremedlemmer, daglig ledelse, familieeierskap, signatur/prokura, eiere av truster.
- A 2.** Det kan ikke tillates at et selskap står oppført som leder, såkalt «company director».
- A 3.** Alle virksomheter, stiftelser og lignende må være rapporteringspliktige. Et nytt lovverk må utformes slik at fremtidige juridiske konstruksjoner blir fanget opp.
- A 4.** Registeret bør være løpende oppdatert gjennom året.
- A 5.** Registeret bør tilrettelegges for å vise endringer over tid, inkludert for oppløste og avviklede selskap og selskap som er konkurs.
- A 6.** Opplysninger som registreres om en person må være tilstrekkelig for i størst mulig grad sikrer at personen registreres entydig. Se egen liste for detaljer.
- A 7.** Det nye eierregisteret bør utformes slik at det på sikt kan erstatte virksomheters plikt til å registrere eieropplysninger i Skattemyndighetenes Aksjonærregister.
- A 8.** Det bør vurderes å regulere registrering av eierskap/kontroll i nær familie tilsvarende regelverk i USA
- A 9.** Norske myndigheter bør bidra i internasjonale og regionale prosesser for å få på plass gode systemer for personnummer/ID-nummer i andre land.
- A 10.** Informasjon om eierforhold kan ikke regnes som sensitive opplysninger. Registeret bør etableres med hjemmel i egen lov for å sikre ivaretagelse av offentlighetens innsyn, tilgang og bruk av data.
- A 11.** Registeret bør ha to grensesnitt for tilgang, der begge er tilrettelagt for norsk-språklige og engelskspråklige brukere: En åpen webside for enkelt søk, og mulighet for å laste ned hele databasen som rådata. *Tax Justice Network – Norge, IKT-Norge og Finans Norge har ulike synspunkt på hvordan denne åpenheten skal praktiseres.*
- A 12.** All informasjon om egentlige eiere samles i en løsning driftet av Brønnøysundregistrene
- A 13.** At Norge bidrar aktivt inn i det europeiske arbeidet med å harmonisere og standardisere regelverket knyttet til forvalterordningen.
- A 14.** Relevante data som i dag blir innhentet av VPS kobles sammen med Brønnøysund slik at brukeren kan hente data ett sted.
- A 15.** Innhente førstegangs input fra forvaltere så langt som mulig om egentlige eiere bak forvalterkontoene ved registerets oppstart. Dette bør gjentas 12 måneder etter, og da inkludere eierskifter som har skjedd i mellomtiden. Hyppigheten av innhenting bør deretter økes i takt med at tilfredsstillende internasjonale teknologiske løsninger og rapporteringsrutiner er kommet på plass, for eksempel kvartalsvis eller enda hyppigere.
- A 16.** *Norge bør sette begrensninger på antall forvalterledd som det skal være tillatt å benytte. På sikt bør tillatte forvalterledd komme ned på to ledd. (Støttes av Tax Justice Network – Norge)*
- A 17.** *Norge bør forby truster å investere gjennom forvaltere. (Støttes av Tax Justice Network – Norge)*
- A 18.** Det må utarbeides et enkelt brukergrensesnitt for føring av de ulike typene av eierskap.
- A 19.** Utarbeide et enkelt grensesnitt slik at publikum kan rapportere om feil i registeret anonymt.
- A 20.** Hjemle Finanstilsynets tilsynsvirksomhet i lov, og sikre at norske tilsyn har myndighet over alle selskaper som opererer og/eller er børsregistrert i Norge.
- A 21.** Finanstilsynet bør innhente tilstrekkelig kompetanse over selskapsstrukturer og reelle eiere, for å føre tilsyn med det nye registeret.
- A 22.** Oppdatere dagens regelverk for å sikre at flere sanksjonsmuligheter kan benyttes.

9. Sluttnoter

ⁱ Tax Justice Network - Norge. (2013).

Skjulte eiere URL: <http://taxjustice.no/ressurser/rapport-om-skjulteierskap>

ⁱⁱ Financial Action Task Force (FATF). (2014, desember). "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report".
URL: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Norway-2014.pdf>

ⁱⁱⁱ Financial Action Task Force (FATF). (2012) "The FATF Recommendations International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation".
URL: http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

^{iv} Financial Action Task Force (FATF). (2014). "FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership".
URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>

^v EU. (2005, 26. oktober). Directive 2005/60/EC.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=en>

^{vi} EU. (2015, 20. mai). Directive (EU) 2015/849.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&rid=1>

^{vii} OECD. (2014). "Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters". Side 198-199 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters_9789264216525-en#page200

^{viii} Stortinget. (2014, 11.juni). Innst. 261 L (2013-2014).
URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-261.pdf>

^{ix} Nærings- og fiskeridepartementet. (2014, 4. juli). "Utvikling av løsning for å sikre åpenhet om eiere av aksjeselskaper".
URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7cff1a12a8494404b386a9b512e76d5a/oppdragsbrev.pdf>

^x Brønnøysundregistrene. (2014, 4. november). "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn". URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7cff1a12a8494404b386a9b512e76d5a/brreg-rapport.pdf>

^{xi} Stortinget. (2015, 5. juni). Innst. 298 S (2014-2015)
URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-298.pdf>.
Vedtaket inkluderer representantforslaget Dokument 8:57 S (2014-2015)
URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-057/>

^{xii} Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)/data.norge.no. "Veileder i tilgjengeliggjøring av offentlige data".
URL: <http://data.norge.no/document/del-og-skap-verdier-veileder-i-tilgjengeliggj%C3%B8ring-av-offentligedata/hva-er-%C3%A5pne-data>

^{xiii} Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). "Åpne data".
URL: <http://www.difi.no/veiledning/ikt-ogdigitalisering/apne-data>

^{xiv} Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven). (2009).
URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-03-06-11>

^{xv} Den Europeiske Bankføderasjonen. (2014, 26.september). "Banks call for better AML and anti-fraud tool".
URL: <http://enews.ebf-fbe.eu/2014/09/banks-call-for-better-aml-and-anti-fraud-tool/>

^{xvi} Sitat innhentet i forbindelse med arbeidet med denne rapporten

^{xvii} Dagens Næringsliv (2015, 11. september) «Genistrek med bismak»

^{xviii} Sitat innhentet i forbindelse med arbeidet med denne rapporten

^{xix} Sitat innhentet i forbindelse med arbeidet med denne rapporten

^{xx} Sitat innhentet i forbindelse med arbeidet med denne rapporten

^{xxi} Sitat innhentet i forbindelse med arbeidet med denne rapporten

^{xxii} The B Team. (2015, januar). "Ending Anonymous Companies: The Business Case".
URL: <http://bteam.org/resources/ending-anonymous-companies-report-published/>

^{xxiii} Mark Moody Stuart (2014, 12. februar). "A commonsense solution for money laundering." Side 8-9.
URL: <http://www.euractiv.com/development-policy/commonsense-solution-money-laund-analysis-533479>

^{xxiv} Erhvervsstyrelsen. (2014, 14. November). "Vejledning vedrørende det Offentlige Ejerregister".
URL: <http://www.regnskabsmail.dk/Lovgivning/Vejledninger/Vejledning%20om%20ejeregisteret.pdf>

^{xxv} Danmarks selskapsregister: URL: <http://datacvr.virk.dk/data/33>

^{xxvi} New Zealands selskapsregister. URL: <https://www.business.govt.nz/companies>.

^{xxvii} Skatteetaten (2015, juni) «Skatteinfo nr. 5»
URL: <http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Skatteinfo-5-2015.pdf>

^{xxviii} Global Witness (2012, juni). "Grave secrecy".
URL: <https://www.globalwitness.org/sites/default/files/GraveSecrecy.pdf>

^{xxix} Open Corporates. (2013, 31. oktober). "Understanding corporate networks. Part 2: Control without voting"
URL: <http://blog.opencorporates.com/2013/10/31/understanding-corporate-networks-part-2-control-without-voting/> Se også selve lovteksten: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/215.2>

^{xxx} Se note xxiv

^{xxxi} Brønnøysundregistrene. (2012, 12. juni). "Åpne data om nesten en million enheter"
URL: http://www.brreg.no/nyheter/2012/06/datasett_enhetsregisteret.html

^{xxxii} NRK. (2015, 4. Februar). "Statoil holder sine største eiere skjult".
URL: <http://www.nrk.no/norge/statoilholder-sine-storste-eiere-skjult-1.12186619>

^{xxxiii} European Central Bank. (2011, 10. februar) «T2S Taskforce on shareholder transparency – final report to the T2S advisory group». <https://www.ecb.europa.eu/paym/t2s/progress/pdf/subtrans/mtg8/item-4-feb-2011-draft-report-to-ag-by-the-taskforce-on-shareholdertransparency.pdf?c09335dc75f9d89ed08aa365957884c9>

^{xxxiv} Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. (2005). "NOU 2005:13 Om forvalterregistrering av aksjer i norske selskaper".
URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5658e6e1a2344fa1bc1c77bbc331dcdd/no/pdfs/nou200520050013000dddpdfs.pdf> (side 60)

^{xxxv} Virk Indberet. "Hvad sker der, hvis registreringspligten ikke overholdes?"
URL: <https://indberet.virk.dk/hvad-sker-der-hvis-registreringspligten-ikke-overholdes>

^{xxxvi} Lov om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven). (2002). § 6-4.
URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-07-05-64>

^{xxxvii} Fra møte med Datatilsynet 24. april 2015 i forbindelse med arbeidet med denne rapporten.

^{xxxviii} Fra møte med Datatilsynet 24. april 2015 i forbindelse med arbeidet med denne rapporten.

^{xxxix} Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). (1999). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>

^{xl} Finansdepartementet (2015, 12. august) «Opplysninger om aksjeeiere»
URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opplysninger-om-aksjeeiere/id2429332/> >

^{xii} Justis- og Politidepartementet (2009) «Rettleiar til offentleglova» (side 79)

^{xiii} Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) (2001). § 2 nr. 8.

URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31>

^{xiii} Brønnøysundregistrene. (2014, 4.november). "Vedlegg 1: Elektronisk aksjeeierbok - Vurdering av personvernkonsekvenser."

URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7cff1a12a8494404b386a9b512e76d5a/vedlegg-brreg.pdf>

^{xiv} Innsyn i aksjonærregisteret (2015, 16. september) Brev fra Skatteetaten som svar på innsynskrav fra journalist Vegard Venli i Kommunal Rapport.

^{xiv} Lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven). (1999). § 1.

URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-53>

