

Innspill til Prop. 74 LS (2023–2024)

kapittel 7: Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere

Fra Tax Justice Norge, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge, Norsk Redaktørforening

Tax Justice Norge, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge, Norsk Redaktørforening vil understreke viktigheten av at Stortinget avviser regjeringens forslag om å endre § 11 i Lov om register over reelle rettighetshavere. I Stortingets behandling av registeret har det hele veien vært klart at registeret skal være åpent for enhver. Regjeringen foreslår nå å begrense innsyn, uten å gi noen konkret beskrivelse av hvordan en alternativ innsynsløsning vil se ut. Regjeringen gir heller ingen tidslinje for når registeret skal ruller ut. Det er viktig at Stortinget krever et fullstendig åpent register, og legger føringer på hvordan arbeidet med registeret blir fremover, både i lov og forskrift.

1. Registeret over reelle rettighetshavere må være åpent for allmennheten

I Norge har vi åpenhet om aksjeeiere gjennom aksjebøker, Skatteetatens aksjonærregister som offentliggjøres av private aktører årlig, og [et kommende løpende oppdatert digitalt aksjeeierregister](#). Hvis en imidlertid skjuler seg bak en komplisert selskapsstruktur som går via utlandet og/eller juridiske strukturer som trustar, er det svært vanskelig å spore eierskap. Det er nettopp slike strukturer et register over reelle rettighetshavere skal skjære gjennom, og dermed likestille åpenheten mellom de med kompliserte strukturer, og de med direkte aksjeeierskap. Hvis register over reelle rettighetshavere blir lukket eller delvis lukket, opprettholder man det nåværende incentivet til å komplisere eierskap hvis en vil holde seg skjult, og er samtidig inkonsekvent om hvorvidt det bør være åpenhet om eierskap i Norge.

Regjeringen fremholder at det er rettslig tvil rundt hvorvidt registeret over reelle rettighetshavere kan være åpent for enhver. Begrunnelsen for dette er en dom i EU-domstolen (ECJ), som ugyldiggjorde allmennhetens tilgang til registre over reelle rettighetshavere etter EUs femte antihvitvaskingsdirektiv.

Regjeringen skriver (våre hakeparentes):

[1] “Departementet søker å følge med på hva andre land det er naturlig å sammenlikne med, gjør med sine registre, og hvilke vurderinger de foretar i kjølvannet av avgjørelsen fra EU-domstolen.

[2] Norske myndigheter må samtidig, på selvstendig grunnlag, vurdere hvilke implikasjoner

avgjørelsen har for det norske registeret over reelle rettighetshavere, og de tekniske løsningene det norske registeret bygger på.” (s. 108)

Til det første

[13 EU-land har fortsatt åpne registre, inkludert Danmark](#) – et land det er naturlig å sammenligne oss med. Regjeringen er altså mer bekymret for dommen i EU-domstolen enn en rekke EU-land. Dette fremstår som unødvendig forsiktig. Det bør påpekes at [selv EU-domstolen uttalte i dommen](#) at full åpenhet kan forsvares for reelle rettighetshavere av selskaper som mottar offentlige midler.

Regjeringen tilføyer:

“Departementet viser også til at det norske registeret ikke var rullet ut på tidspunktet da avgjørelsen [i EU-domstolen] ble avsagt. For noen land var situasjonen at registerinformasjonen allerede lå åpent tilgjengelig.” (s. 108)

Det gikk 7 ½ år fra Stortinget vedtok registeret 5. juni 2015, til EU-dommen kom 22. november 2022. At regjeringen ikke klarte å få på plass et register i løpet av denne tiden, er ikke et godt argument for at vurderingsgrunnlaget nå er annerledes enn i EU-land som fortsatt har åpne registre.

Til det andre:

Slik det fremgår av departementets omtale av ECJ-dommen, har dommen et svært snevert omfang sammenlignet med norsk kontekst. Dommen vurderer avveiningen mellom antihvitvasking og personvern. Regjeringen siterer Tax Justice Norge på det følgende, fra organisasjonens høringsinnspill til departementet i januar:

“I det norske ordskiftet har det hele tiden vært klart at registeret over reelle rettighetshavere tjener et større formål enn kun antihvitvasking, i motsetning til EUs hvitvaskingsdirektiver. Det motvirker skatteunndragelse og øker skatteproveny, skaper åpenhet om offentlige innkjøp, motvirker korrupsjon og synliggjør interessekonflikter, skaper åpenhet om eierskap av eiendom, styrker etterlevelse av sanksjonsregimer og muliggjør målrettede sanksjoner, hjelper instanser som konkurransetilsynet med å vurdere konsentrasjon av eierskap i markeder, skaper et mer transparent næringsliv og muliggjør forskning.” (s. 104)

Disse momentene taler for at registeret må være åpent for allmennheten, da forholdsmessighetsvurderingen er helt annerledes i Norge enn i EU. Vi viser til Tax Justice Norge sitt [høringsinnspill til Finansdepartementet](#) levert 19. januar for en utdypning av momentene i sitatet over. [En rapport fra Tax Justice Network](#) lister videre 36 samfunnshensyn som taler for bedre informasjon om reelle rettighetshavere.

Unntak fra innsyn kan sikres i eksisterende lovtekst

I januar spilte vi inn at det i eksisterende lovtekst er mulig å begrense innsyn ved behov. Departementet svarte følgende:

“Tax Justice Norge og Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Mediebedriftene har uttalt at det er mulig å ta hensyn til personvern og samtidig holde registeret åpent, ved å prioritere forskriftsarbeid med hjemmel i lov om register over reelle rettighetshavere § 11 annet ledd. I henhold til § 11 annet ledd kan departementet i forskrift gi unntak fra innsyn i «enkelttilfeller» under «*ekstraordinære omstendigheter*». Departementet kan ikke se at denne forskriftshjemmelen er tilstrekkelig til å gi regler som gjør at en går klar av den rettslige usikkerheten som er per i dag, og som knytter seg til *hvem* som skal ha tilgang til opplysninger fra registeret som sådan. Forskriftshjemmelen er ment å være en snever unntaksmulighet som forutsetter konkrete vurderinger i den enkelte sak, jf. Prop. 109 L (2017–2018) side 36. Det vises til departementets vurderinger av avgjørelsen fra EU-domstolen i punkt 7.1.2 over. Departementets vurdering er at det kreves et noe annet rettslig rammeverk for at registeret kan åpnes trinnvis enn det som følger av dagens § 11.” (s. 108–109)

Som beskrevet over, er vi uenige i omfanget av den rettslige usikkerheten som her omtales. Vi savner konkrete eksempler på tilfeller hvor åpenhet om eierskap av selskaper har utgjort en sikkerhetsrisiko for eiere, som kan begrunne at forskriftshjemmelen ikke er tilstrekkelig. Norge har hatt åpenhet om aksjeeierskap i flere tiår gjennom aksjeeierbøker og Skatteetatens aksjeierregister, og mange land har hatt åpenhet om reelle rettighetshavere i mange år. Etter det vi kan se, foreligger det ikke eksempler – verken nasjonalt eller [internasjonalt](#) – på at eierskapsopplysninger gjennom slike registre har ført til kriminalitet rettet mot eierne.

Det betyr imidlertid ikke at det ikke kan oppstå situasjoner hvor en reell rettighetshaver har en legitim grunn til å ønske å skjule sitt eierskap fra offentlig innsyn. Men dette vil være unntaket, snarere enn regelen. Derfor bør forskriftsarbeidet, hjemlet i det som i gjeldende lov er §11 andre ledd, gis prioritering.

[I Storbritannia](#) er det over én million selskaper hvis reelle rettighetshavere er offentlig tilgjengelig. Kun 270 reelle rettighetshavere bak disse selskapene har brukt den tilsvarende mekanismen til å be om unntak. I Norge vil disse tallene sannsynligvis være langt lavere. Det utgjør med andre ord en overkommelig administrativ byrde å behandle individuelle forespørsler om å begrense innsyn.

2. Innsynet i registeret over reelle rettighetshavere må være fullstendig, med god funksjonalitet

Vi kan ikke se at regjeringen skriver noe om hvordan innsynsløsningen vil bli seende ut, utover å nevne at det legges opp til en API, og at de vil undersøke hvordan det kan gis ulikt innsyn for ulike grupper (s. 124). Regjeringen foreslår å utarbeide innsynsløsningen videre i forskrift. Her er det svært viktig at Stortinget legger føringer på hvordan innsynsløsningen bør se ut, og ser dette i sammenheng med Viderebruksutvalgets utredning som legges frem før sommeren.

[Organisasjonen Open Ownership har en guide](#) til hvordan implementere registre over reelle rettighetshavere. Denne bør følges for å sikre at innsynsløsning faktisk gjør informasjonen i registeret brukbart. Registeret bør være åpent tilgjengelig uten registrering, og uten å koste penger. Informasjon bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater uten begrensende lisensiering, og det må være nedlastbart i selvbestemte mengder. Det må være mulig med kryssøk, og søkbart både etter reell rettighetshaver og selskap. De med tilgang bør ha tilgang til hele registeret. Historiske data bør inkluderes.

Utfordringer ved et delvis lukket register

Vi vil understreke at et delvis lukket register innebærer en enorm administrativ byrde. Regjeringen nevner ikke hvordan dette vil håndteres. Proposisjonen nevner at Tax Justice Norge har tatt opp bekymringer tilknyttet dette i sitt innspill fra januar (s. 106), men bekymringene drøftes ikke.

Ved å etablere et delvis lukket register hvor det gis innsyn til de med legitim interesse heller enn til allmennheten, oppstår det en rekke praktiske spørsmål og utfordringer. Hvilke aktører skal inkluderes? Hvem skal bestemme hvem som får tilgang? For mye overlates til forskriftsregulering uten åpen høring.

EUs femte hvitvaskingsdirektiv introduserte åpne registre etter lærdom fra EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som kun ga tilgang til de med legitim interesse. Spørsmålene over viste seg vanskelig å svare på i implementeringen av det fjerde direktivet, så et åpent register ble en praktisk løsning for det femte.

Erfaringer fra EU-land som nå kun gir tilgang til de med legitim interesse, viser at det i praksis er svært vanskelig for selv disse aktørene å få tilgang. [En oversikt fra november 2023 laget av Transparency International](#) viser stor variasjon i hvordan tilgang til de med legitim interesse gis i de 9 EU-landene med slike ordninger. I flere av landene må det søkes om tilgang, hvor søknaden behandles av ulike aktører med forskjellig behandlingstid. I noen land får man kun tilgang noen få uker av gangen, i noen land koster tilgangen penger, og i flere land må en begrunne hvorfor en ønsker tilgang. I mange land krever tilgang innlogging med nasjonal ID eller lignende. Det er heller ikke gitt at man får full tilgang til registeret, eller til søkefunksjoner.

Samarbeid mellom ulike land blir også betydelig vanskeligere, da det også må utarbeides tilgangsmekanismer for andre lands myndigheter. [Flere avsløringer av interessekonflikter](#) i ett land har blitt avslørt av organisasjoner i andre land. Dette er ikke mulig hvis utlendinger ikke får tilgang til registeret.

3. Registeret over reelle rettighetshavere må på plass snarest

Vi kan ikke se at departementet oppgir noen tidslinje for utrulling av registeret i proposisjonen. Det er viktig at Stortinget, i tråd med [vedtak 522 av 14. mars 2024](#) (Dokument 8: 11 S (2023–2024)), krever at registeret over reelle rettighetshavere kommer på plass snarest. Stortinget ba om registeret i 2015, og i mellomtiden har Norge blitt en sinke og et svakt ledd i Europas arbeid mot hemmelighold og økonomisk kriminalitet.

4. Terskelen for reelle rettighetshavere må senkes

Stortinget bør i anmodningsvedtak be om at terskelen for å regnes som reell rettighetshaver senkes fra 25 % til 5 %. [Norge har vært et foregangsland når det kommer til åpenhet](#), og Finanskomiteen (Innst. 298 2014-2015) var også tydelig på at disse verdiene skulle reflekteres i et nytt register over reelle rettighetshavere:

«Definisjonen av «beneficial owner» må ligge på et nivå som gjør at Norge fortsatt fremstår som et foregangsland når det gjelder åpenhet om eierskaps spørsmål.»

Dette har ikke Finansdepartementet fulgt opp. En eierskaps- og stemmerettstærskel på noe under 25 % har ikke engang vært utredet, men departementet har valgt å legge seg på den internasjonale minstestandarden for åpenhet, i strid med Finanskomiteens bestilling.

Finanssektoren selv opererer med en beneficial owner-tærskel på 10 % når de skal innhente informasjon om høyrisikokunder. På Oslo Børs er det flaggingsplikt på alle eierskifter på 5 % eller mer, et krav som reflekterer et informasjonsbehov i kapitalmarkedene. Investor Relations-anbefalingene til Oslo Børs (som de fleste store selskaper følger) krever åpenhet om de 20 største eierne. De 20 største omfatter ofte eierandeler på langt under 1 %. USA sine FATCA-reguleringer definerer en «beneficial owner» med en eierskaps- eller tærskel på 10 % eller mer. I USAs EDGAR-register må alle som har eierskaps- eller stemmeandeler på mer enn 5 % føres opp. Flere av EITI-registrene opererer med langt lavere tærskel. Liberia har eksempelvis 5 % tærskel i sin definisjon, mens Ghana har ingen definert tærskelverdi, men i stedet en definisjon som tilsier at samtlige eiere har økonomisk interesser tilknyttet virksomheten og bør derfor identifiseres.

Registeret over reelle rettighetshavere er sårt trengt

E-tjenesten, PST og NSM sier utenlandsk eierskap kan utgjøre en nasjonal sikkerhetstrussel. Det mangler ikke på eksempler på dette. [Nylig avslørte TV 2](#) at russere med bånd til Putins regime har eid hytter midt i hjertet av Norges forsvar i nord siden 2010. [Statsbygg sa 2022](#) at de ikke kunne vite om deres underleverandører var eid av sanksjonerte russiske oligarker. [I 2021 før kom avsløringen](#) om at en russisk oligark skjulte investeringer på norsk sokkel bak stråmenn

fra advokatfirmaet Schjødt. Samtidig var selskapet Bergen Engines i ferd med å bli solgt til russiske interesser via Sveits, [frem til Bergens Tidende avdekket den kompliserte eierkjeden](#).

Samtidig er eierskap vanskelig å avdekke, og ressurser tynnslitte. [Eiendom Norge skrev nylig](#) at eiendomsmeglere mangler verktøy for å undersøke sine kunder, og må ty til Google. DNB har [over flere år](#) kritisert Økokrim for [ikke å ha nok kapasitet](#) til å motta meldinger om mistenkelige transaksjoner. [Også Skatteetaten reagerer](#) på at sakene de sender til politiet ofte blir henlagt.

Regjeringens stortingsmelding om økonomisk kriminalitet (St. Mld. 15 (2023–2024)) slutter seg til disse problembeskrivelsene.

Offentlige etater, eiendomsmeglere, finansforetak og gravejournalister bør ha bedre verktøy for å avdekke skjult eierskap. Et viktig verktøy i så måte er et velfungerende eierskapsregister.

I Danmark er registeret over reelle rettighetshavere koblet på selskapsregisteret, og er fullstendig åpent tilgjengelig. Gjennom en gratis API-nøkkel kan private leverandører utvikle egne verktøy basert på data i registeret. [En rapport av organisasjonen Open Ownership](#) har kartlagt bruken av informasjonen, og hvordan utviklere har lagd verktøy som kobler eierskapsinformasjon sammen med data over gjeld, politisk eksponerte personer, konkurser, eiendommer og mer. Skreddersydde verktøy effektiviserer kjenn din kunde-arbeidet til danske finansforetak og eiendomsmeglere, hjelper i gravejournalistikk og brukes av flere offentlige etater, inkludert skattemyndighetene. Ett verktøy er for eksempel skreddersydd til kontrollarbeid, og forenkler arbeidet med å oppdage røde flagg i transaksjoner.

I Stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet er ambisjonen at registeret over reelle rettighetshavere skal være “så åpent som mulig”. Eksemplet fra Danmark viser hvorfor dette er viktig, og hvor ressursbesparende det kan være for både offentlige og private aktører. Et velfungerende, fullstendig åpent register over reelle rettighetshavere er et viktig element i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, som vil forenkle arbeidet og muliggjøre samarbeid på tvers av etater og mellom offentlig, privat og frivillig sektor.

At funksjonaliteten blir like bra i Norge som i Danmark, forutsetter at registeret over reelle rettighetshavere er åpent tilgjengelig, uten innlogging. I tillegg til å kunne brukes av en rekke aktører i Norge, blir det da mulig å koble registeret på registre i andre land, og forenkle antihvitvaskingsarbeid også andre steder. Stortinget må se arbeidet med registeret i sammenheng med arbeidet mot økonomisk kriminalitet, og gjennom behandlingen av denne proposisjonen sikre at registeret over reelle rettighetshavere er åpent for enhver.

Med vennlig hilsen

Tax Justice Norge, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge og Norsk Redaktørforening