



Finansdepartementet
Postboks 8009 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 19. januar 2024
Deres ref. 23/5602

Tax Justice Norges skriftlige innspill til høring om endring i lov om register over reelle rettighetshavere § 11

Takk for invitasjonen til å komme med innspill til denne høringen. Tax Justice Norge støtter ikke Finansdepartementets forslag om å endre lov om register over reelle rettighetshavere § 11 om tilgang til opplysninger i registeret. Her følger først en oppsummering av våre innspill:

Oppsummering av innspill

Allmennheten (“enhver”) burde ha tilgang til registeret, slik det står i lovteksten per i dag, og slik Stortinget har vektlagt i sine behandlinger i 2015 og 2019. Over halvparten av EU-land har åpne registre, over ett år etter EU-domstolens avgjørelse 22. november 2022. Blant de EU-medlemmene som helt eller delvis lukket sine registre i kjølvannet av dommen, er det store problemer i tilgangsmekanismene for de med legitim interesse.

Det er betydelige fordeler ved å ha et register som er åpent for allmenningen. Det har synergieffekter ved at registre er åpne og kan kobles sammen på tvers av Europa og verden, som gir mer og bedre data. Bedre data kommer også av at flere har tilgang og kan rapportere avvik. AML-arbeid hos finansforetak blir forenklet, og næringslivet får bedre informasjon for investeringsbeslutninger og risikovurderinger. Det er også en bred bevegelse med aktører som FN, IMF, FATF, Verdensbanken, nasjonale myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner som tar til orde for åpne registre.

EU-dommen er en viktig rettskilde, men Norge må gjøre sin egen vurdering av samfunnsnytte versus personvern. 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.

Regjeringen kan ta hensyn til personvern og samtidig holde registeret åpent, ved å prioritere forskriftsarbeid med hjemmel i § 11 andre ledd. Her heter det at departementet i forskrift kan "gi unntak fra innsyn i enkelttilfeller under ekstraordinære omstendigheter".

I høringsnotatet skriver departementet at en basisløsning for registeret sto ferdig allerede ved årsskiftet 2022–2023. Etableringen av registeret har tatt svært lang tid siden vedtaket i 2015, og det er mer enn ett år siden EU-dommen kom. [Tax Justice Norge har tidligere påpekt](#) at EU-dommen ikke er en grunn til å utsette implementering av register over reelle rettighetshavere i Norge. Ved å sammenligne Norge med [Transparency Internationals oversikt over status i alle EU land](#) er det tydelig at vi allerede før EU-dommen lå langt bak andre europeiske land i implementeringen av registeret. Dette gjør Norge sårbare, og til Europas svakeste ledd i kampen mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet. Det er kritisk å få fortløp i prosessen med å implementere det norske registeret over reelle rettighetshavere.

Åpenhet for allmenningen har vært sentralt

Et norsk register over reelle rettighetshavere har hele veien vært knyttet tett opp mot demokratisk integritet og samfunnets tillit til det offentlige. At registeret skal være åpent for allmenningen har vært sentralt. I representantforslaget om et offentlig eierregister i 2015, [skrev Hans Olav Syversen \(KrF\) og Marianne Marthinsen \(Ap\):](#)

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.

En samlet finanskomité sluttet seg til forslaget, og innstillingen ble enstemmig vedtatt. Åpenhet for allmennheten ble igjen understreket i behandling av [lovforslaget om register over reelle rettighetshavere](#) i 2019 med referanse til at "mest mulig åpenhet om eierskap er med på å beskytte det økonomiske systemet som er bygd opp i Norge, og derigjennom ivareta et fungerende demokrati". Etter utsettelse av åpning av registeret som følge av EU-dommen, er vedtaket i dag [ett av de eldste som enda ikke er utkvittert](#) av regjeringen.

Tax Justice Norge tolker endringene foreslått i høringsnotatet som i strid med Stortingets vedtak fra 2015, og påfølgende behandling i 2019. Norge har en sterk tradisjon for åpenhet og offentlig informasjonstilgang som bidrar til et velfungerende demokrati og et samfunn med stor tillit til det offentlige. Informasjon om eierskap er i stor grad tilgjengelig, gjennom

aksjebøker, Regnskapsregisteret og aksjonæroversikt for børsnoterte selskaper. Dette grunner i en forståelse om at å være kontrollerende eier av et selskap innebærer tildeling av offentlige rettigheter og privilegier, for eksempel et begrenset personlig ansvar i konkurser. Disse tildeles av samfunnet gjennom staten, som i retur har rett til innsyn i informasjon om hvem som tjener på det. Spesielt viktig er dette i situasjoner hvor selskaper driver virksomhet med bruk av samfunnets ressurser.

Ulemper med et delvis lukket register (legitim interesse)

Offentlig ressursbruk skal være demokratisk forankret, og prosesser hvor private aktører er involvert er ikke et unntak. I eksempelvis anbudsrunder, konsesjonsrunder og offentlige innkjøpsprosesser har derfor befolkningen rett til å vite hvilke aktører som involveres i prosessen, herunder hvem som er de reelle rettighetshaverne av selskapene. Statsbygg uttalte i 2022 at de ikke kunne utelukke at en av underleverandørene deres var eid av en sanksjonert russisk oligark. De ville aldri kjøpt noe direkte fra en oligark, "men hvis det er en eier i ledd oppover, er det nesten umulig å finne ut av", sa Statsbyggs kommunikasjonsdirektør Hege Njaa Aschim til [Dagens Næringsliv i 2022](#).

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 insentivet til å komplisere eierskap hvis en vil holde seg skjult, og er samtidig inkonsekvent om hvorvidt det bør være åpenhet om eierskap i Norge.

Ved å etablere et delvis lukket register hvor det gis innsyn til de med legitim interesse heller enn til allmenningen, oppstår det en rekke praktiske spørsmål og utfordringer. Hvilke aktører skal inkluderes? Skal innsynsretten være begrenset til det en søker om, og tilgangen begrenset i tid? Hvem skal bestemme hvem som får tilgang? Mye av grunnen til at EUs femte hvitvaskingsdirektiv introduserte åpne registre var 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. [Transparency International Slovakia kunne i 2018 vise](#) at daværende statsminister i Tsjekkia Andrej Babiš var den reelle eieren av det tsjekkiske mediekonsernet Agrofert – en åpenbar interessekonflikt som også brøt med EU-lovgivning – tross lovnader fra Babiš om at eierskapet var overført til noen andre idet han tiltrådte som statsminister. Det var en analyse av Slovakias åpne register over reelle rettighetshavere som avslørte koblingen, da det tsjekkiske registeret hadde en svakere definisjon av reell rettighetshaver og dermed ikke viste Babiš' kobling til selskapet. Uten Transparency International Slovakias tilgang til det slovakiske registeret hadde ikke interessekonflikten i Tsjekkia blitt avslørt. Grunnet fraværet av fungerende tilgangsmekanismer ville trolig ikke tsjekkiske myndigheter hatt mulighet til å undersøke det slovakiske registeret, og det er et åpent spørsmål om tsjekkiske myndigheter i det hele tatt ville lansert en slik etterforskning.

Fordeler med et åpent register

[En analyse gjort av Transparency International fra november 2023](#) viser at over halvparten av EU-land fortsatt har åpne registre ett år etter EU-dommen. Flere av landene som har holdt registrene sine åpne, understreker at åpenheten er viktig av flere hensyn. [Latvias justisminister](#) har eksempelvis uttalt:

Openness of information promotes a legal business and non-governmental sector environment, reduces the risks of corruption, ensures the implementation of sanctions, thereby strengthening the stability and security of our country.

[I en annen uttalelse](#) understreker Latvias president at offentlig tilgjengelig informasjon om reelle eiere er en forutsetning for en rettferdig og åpen finanssektor. Andre europeiske land utenfor EU har også holdt registrene åpne, blant annet Storbritannia, Nord-Makedonia og Albania. [Britiske myndigheter sier i en uttalelse](#) at åpenhet veier tyngre enn personvern i dette tilfellet:

The fact that personal details of PSCs and RBOs were to be supplied and made available for public inspection was acknowledged to represent an intrusion into Article 8 ECHR privacy rights. However, it was assessed that the intrusions were limited and necessary in a democratic society for the prevention and detection of crime and in for the economic

well-being of the country. The intrusions were assessed as limited such that they were a proportionate interference permitted under Article 8(2).

Å begrense innsyn til kun de med legitim interesse kan undergrave åpenhet, fortsetter de:

In that way, the proper purpose filter is assessed as risking undermining transparency and thus the public interest benefits, in terms of crime prevention/detection and economic well-being of the country, that go with it.

[En undersøkelse gjort av Tax Justice Network i november 2022](#) viser at over 100 land verden over hadde ulike former for offentlig tilgjengelig informasjon over reelle rettighetshavere på det tidspunktet. Eksempler på land med lignende, åpne registre som i EU, er Nigeria, Ghana, Ecuador og Indonesia. I både [Australia](#) og [Canada](#) pågår det arbeid med å få på plass åpne registre over reelle rettighetshavere.

Som illustrert i eksempelet over med eierskapet til Andrej Babiš, forenkler et fullstendig åpent register tilgangen til de med legitim interesse, utenlandske myndigheter og befolkningen for øvrig. Det er dermed et betydelig mer effektivt system enn det som er innført i de [ni EU-landene med delvis stengte registre](#). Offentlige registre gir videre en synergieffekt, hvor ulike registre kan kobles sammen og gi mer og bedre data. [Open Ownership har utarbeidet en felles plattform](#) hvor flere registre kan kobles sammen. Slike løsninger blir bedre jo flere land som har registre som kan kobles på. [I en policy brief fra mai 2023](#) anbefaler FN åpne registre over reelle rettighetshavere og informasjonsdeling mellom land for å sikre effektiv skattlegging. [Også det FN-nedsatte FACTI-panelets rapport fra februar 2021](#) understreker behovet for åpne registre for å møte bærekraftsmålene.

[I en rapport fra oktober 2022 understreker IMF](#) at åpne registre sikrer bedre data, da flere kan rapportere avvik. Åpne data gjør det også lettere for private selskaper som finansforetak å gjøre antihvitvaskings- og kjenn-din-kunde-arbeid, som i dag er svært ressurskrevende. Selskaper får også muligheten til å vurdere rettferdighet ved anbudsrunder, hvis de eksempelvis mistenker favorisering. Et åpent register vil også synliggjøre eierskap av mediekonsern, der slikt ikke kommer frem i nåværende offentlig tilgjengelige kilder, som illustrert med eierskapet til Andrej Babiš over.

Samfunnsnytte: Mye mer enn antihvitvasking

TJN mener som nevnt at registeret i Norge bør være åpent for allmenningen, ikke kun for de med legitim interesse. Vi er enige i Departementets vurdering av EU-dommen som en relevant rettskilde for spørsmål om innsyn i registeret, og at dommen gir en "indikasjon på hvordan avveiningen mellom personvern på den ene siden og åpenhet på den andre siden, kan slå ut også når en ser på en konkret registerordning." (s. 6 i høringsnotatet). Samtidig

mener TJN at avveiningen mellom personvern og åpenhet i norsk kontekst skiller seg fra vurderingsmomentene i EU-dommen.

[Letterkant av EU-dommen var vi tidlig ute](#) med å fremheve forskjellene mellom det relativt smale formålet til EUs hvitvaskingsdirektiv – å motvirke hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet – og det brede formålet til den norske loven om register over reelle rettighetshavere; dette er en grunn til at det finnes en egen lov om register over reelle rettighetshavere, heller enn at registeret er en del av hvitvaskingsloven. Forskjellen mellom motivasjonen bak Norges register og EU-direktivet vil nødvendigvis også påvirke hvordan en skal vektlegge hensyn til personvern og samfunnsnytte opp mot hverandre. Flere av hensynene er antydnet så langt i dette innspillet, men her følger en sammenfattet liste:

Et norsk register over reelle rettighetshavere

- **motvirker skatteunndragelse og øker skatteproveny.** Global skatteplikt innebærer at de som er skattemessig bosatt i Norge skal skatte av inntekter og formue i utlandet. Kompliserte eierstrukturer kan skjule skatteunndragelse. [I en rapport fra oktober 2023](#) kritiserte Riksrevisjonen Skatteetaten for å nedprioritere kontrollvirksomhet til fordel for veiledning, som kan ha medført lavere etterlevelse. Informasjon om reelle rettighetshavere kan forenkle Skatteetatens kontrollvirksomhet. Mindre unndragelse vil også øke skatteproveny.
- **skaper åpenhet om offentlige innkjøp.** [Ifølge DFØ](#) kjøpte offentlige myndigheter varer og tjenester for 650 milliarder kroner i 2021. Offentlige innkjøp gjøres av et stort antall forskjellige instanser på forskjellige nivåer av forvaltningen. Mer åpenhet i offentlige innkjøp motvirker korrupsjon og forbedrer konkurransevilkår. Undersøkelse av reelle rettighetshavere ved offentlige innkjøp er nå også et FATF-krav.
- **motvirker korrupsjon og synliggjør interessekonflikter.** Dette er alt illustrert ved saken om Andrej Babiš. Men også i lokalpolitikken, hvor forholdene ofte er små, kan åpenhet om reelle rettighetshavere synliggjøre samt forebygge interessekonflikter.
- **skaper åpenhet om eierskap av eiendom.** De siste årene har det kommet stadig flere avsløringer og rapporter – [blant annet Dagens Næringslivs Hvem eier Norge-reportasjer](#) – som kartlegger informasjon eller mangel på informasjon om eierskap av fast eiendom i Norge gjennom eierkjeder som er vanskelige å spore. Krav om reelle rettighetshavere skjærer gjennom dette hemmeligholdet.
- **styrker etterlevelse av sanksjonsregimer og muliggjør målrettede sanksjoner.** [Gjennom dokumentlekkasjen Pandora Papers fra 2021 avslørte E24/Aftenposten](#) at den russiske oligarken Kirill Androsov investerte i norsk oljevirkosomhet gjennom en komplisert global eierstruktur, muliggjort av det norske advokatfirmaet Schjødt. Dokumentlekkasjer gir kun bruddstykker av innsyn, og uten informasjon om reelle rettighetshavere er det risiko for at sanksjonerte russiske oligarker har store investeringer i Norge. Med informasjon om reelle rettighetshavere blir det også lettere å innføre målrettede sanksjoner, [ifølge IMF](#).

- **hjelper instanser som konkurransetilsynet med å vurdere konsentrasjon av eierskap i markeder.** Av den grunn [anbefaler Verdensbanken åpenhet om reelle eiere i sitt B-READY-prosjekt](#) for å måle tilstanden i næringslivet. Se også britiske myndigheters [State of UK competition report 2022](#).
- **skaper et mer transparent næringsliv.** Informasjon om reelle rettighetshavere gir investorer og selskapsledelse bedre informasjonsgrunnlag i risikovurderinger i egne verdikjeder og handler, viser [en rapport fra Open Ownership fra mars 2022](#). I tillegg kan det synliggjøre konkursryttere.
- **muliggjør forskning.** Et rikere informasjonsgrunnlag om eierskap muliggjør forskning på markeder, skatt, korrupsjon med mer.

Hensyn til personvern kan ivaretas i nåværende lovtekst

Norges sterke tradisjon for åpenhet, som det norske registeret over reelle rettighetshavere er forankret i, taler for at endringen i § 11 som foreslås av departementet, ikke burde gjennomføres. Registeret burde være åpent for allmenningen, da det har en klart bredere samfunnsnytte enn kun antihvitvasking. Hvis det ikke er beviselig grunn til bekymring om personvern tilknyttet åpenheten vi allerede har om inntekt, formue og eierskap av aksjer, bil og eiendom, svekker dette personvernsargumentet presentert i EU-dommen, i en norsk kontekst.

Dette vil ikke si at TJN mener personvern hensyn ikke har noen verdi. § 11 i loven inneholder allerede en potensielt effektiv sikkerhetsmekanisme, da det i andre ledd er gitt hjemmel til å utarbeide en forskrift om unntak fra offentliggjøring under ekstraordinære omstendigheter. I lys av EU-dommen bør departementet prioritere arbeidet med en slik forskrift, slik at det i de tilfeller der det er faktisk risiko tilknyttet personvern, kan gis unntak fra offentliggjøring. Norge kan her se til "best practices" fra Storbritannia. Etter [en utredning av EU-dommens betydning](#) for gjeldende eierskapsregister, vurderte britiske myndigheter at allmenningens innsyn i registeret og opphevelse av et krav om legitim interesse er kompatibelt med EMKs artikkel 8 fordi sikkerhetsrisikoen ved åpenhet kompenseres gjennom en mekanisme for unntak fra offentliggjøring:

There are good reasons in policy terms for repealing the proper purpose filter, and the loss of that safeguard is compensated for by other provisions in the Bill. Clauses 89 and 158 substitute expanded regulation-making powers into Part 21 of the CA06 and Part 1 of the ECTEA respectively which allow PSCs, RBOs and other individuals to apply to the registrar to "suppress" information from the publicly inspectable register. The regulations made under the existing regulation-making powers, which clauses 89 and 158 replace, currently require the applicant to demonstrate that they or a member of their household will be at serious risk of being subjected to violence or intimidation if information about them is disclosed.

En sterk mekanisme for unntak fra offentliggjøring i det norske registeret vil bety en prioritering av beskyttelse av de som er utsatt for reell sikkerhetsrisiko, spesielt hvis sammenkoblet med relevante instanser i etterretning og politi. Men det er ingen motsetning mellom en slik sikkerhetsmekanisme og et åpent register.

Med vennlig hilsen,

Andreas Fjeldskår,
daglig leder

Jonas Veland,
rådgiver

Kaja Guttormsgaard,
rådgiver

