Innlegg på stortingsseminar 28. april, med bakgrunn i forslag om nytt eierskapsregister.

Vegard Venli, journalist i Kommunal Rapport og medlem av Pressens offentlighetsutvalg.

Takk for invitasjonen hit, og ikke minst takk til Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti for forslaget om å opprette et offentlig register over egentlige eiere av selskaper.

Registeret er høyst nødvendig, og vi hilser det varmt velkommen. I dag kan innsyn i sanntids eierrelasjoner være både kostbart, tidkrevende og vanskelig. Det er imidlertid svært viktig at det gis reell tilgang for alle, ikke bare journalister. Vi trenger tips fra publikum for å avdekke vesentlige saker. Et allment åpent register hvor rådata er tilgjengelig for alle som ønsker, gjør det mulig å titte næringslivet i kortene, og kan gjøre det lettere å avdekke økonomisk kriminalitet.

Åpenhet om eierskap er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Dersom folk flest for eksempel skal kunne følge med i debatten om hvilket firma som skal få bygge kommunens nye kulturhus, er kunnskap om hvem som egentlig tjener penger på oppdraget, helt avgjørende.

Har ordføreren side-interesser? Er sønnen til teknisk sjef på eier-siden i et selskap som leverer tjenester til kommunen? Fakturerer varaordførerens selskap kommunen, uten at kommunestyret er kjent med det?

Jeg har jobbet som journalist i snart ti år, og jeg vet at «folk flest» på ingen måte er likegyldige til det som skjer i lokalsamfunnet, eller hvem som nyter godt av kommunale millioner. Folk bryr seg om lokalsamfunnet sitt, og at offentlige midler forvaltes til det beste for fellesskapet.

1) Folk har for eksempel noe med at vannverkssjefen på Nedre Romerike gjennom fiktiv fakturering tappet interkommunale selskaper for flere titalls millioner kroner, penger som endte i selskaper kontrollert av han selv og sønnen.

2) Folk fra Rana har noe med at kommunens varaordfører fikk et ryddeoppdrag verdt flere millioner kroner, utenom anbudsreglene. Da politikerne behandlet saken, trodde de at kommunen kjøpte en ferdig ryddet tomt. De visste ikke at varaordføreren på forhånd hadde en avtale om at dersom han fikk gjennom avtalen med kommunen, så skulle selskapet han eide aksjer i, få kjøpe firmaet som hadde inngått avtalen med kommunen, og dermed få ryddeoppdraget verdt flere millioner kroner, under nesen på kommunestyret. Saken ble gransket på bakgrunn av Kommunal Rapports avsløringer.

3) Det både vannverkssaken og Rana-saken har til felles, er at kunnskapen om hvem som faktisk eier et selskap, var avgjørende for å kunne avsløre uregelmessigheter. Da Kommunal Rapport avdekket Rana-saken, var data om eierskap på nettsteder som Purehelp.no og Proff.no helt avgjørende. Uten at slike nettsteder hadde lagt ut dataene, slik at vi kunne bruke dem journalistisk, hadde vi ikke kunnet avdekket saken.

Det er et paradoks at vi må benytte oss av private nettsteder for å få tilgang til opplysninger som det er bred enighet på Stortinget om at skal være offentlig. Det er et enda større paradoks, at når politikerne på Stortinget vedtar at opplysningene må gjøres tilgjengelige gjennom et nytt offentlig register, ja så lages det store numre ut av personvern-problemstillinger som ingen tidligere har problematisert. Purehelp og Proff har offentliggjort opplysninger om både aksjeeierskap og styreverv gjennom en årrekke, uten at verken aksjonærer eller myndighetene har reagert.

Myndighetene har sågar *tjent penger* på at denne offentliggjøringen har skjedd. For hvordan er det nettsteder som Purehelp og Proff får tilgang til data om faktisk eierskap? Jo, hvert år kjøper de seg tilgang til selskapenes offentlige årsregnskaper, hvor opplysninger om aksjonærene i henhold til regnskapsloven skal stå oppført. Det er *Brønnøysundregistrene* som selger denne tilgangen. Opplysningene leses så inn av de private, i et nytt datasett, som deretter videreselges til alle som ønsker å kjøpe det. Som for eksempel Purehelp.

Når data om faktisk eierskap ikke bare har vært tilgjengelig og offentliggjort i en årrekke, men også blitt solgt på det norske markedet med hjelp fra norske myndigheter, bør det ikke by problemer å offentliggjøre de samme opplysningene, når et bredt flertall på Stortinget har vedtatt at det skal være slik. Likevel har debatten om saken vist oss, at det *er* motstridende interesser og ulike strømninger ute og går.

Til tross for at det *er* bred politisk enighet om at opplysninger om faktisk eierskap skal være offentlig tilgjengelig, tror jeg derfor det er all grunn til at politikerne på Stortinget bør følge *svært* nøye med på prosessen om hvordan det nye registeret skal utformes.

Vi trenger folkevalgte som holder fast på prinsippene, selv når byråkratiet vil noe annet. Vi trenger folkevalgte som understreker viktigheten av at offentligheten *har* reell tilgang til opplysninger om eierskap. Og vi trenger folkevalgte som ser at bedrifter bør ha mulighet til å undersøke hvem de handler med, og at avsløringer i media om kritikkverdige økonomiske forhold ofte kommer etter tips fra enkeltpersoner eller organisasjoner.

Bakgrunnen for at vi er her i dag, er representantforslaget fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti. Da forslagsstillerne beskrev det som *uheldig* å begrense allmennhetens innsyn i et nytt register over egentlige eiere – slik som Brønnøysundregistrene foreslo i en rapport før jul – ja, da så vi nok en gang verdien av at kunnskapsrike folkevalgte drar i nødbremsen når det trengs.

4) Forslaget til et nytt, offentlig eierskapsregister slik som forslagsstillerne skisserer, må imidlertid gjerne bygges på tuftene av Brønnøysundregistrenes rapport. Den tekniske løsningen og innsamlingen av opplysningene som rapporten foreslår, framstår som vel fundert.

Det Brønnøysundregistrene derimot fortjente hard kritikk for – og som Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti med rette kritiserte – var *modellen* de skisserte for *tilgjengeliggjøring* av dataene. Ut fra en egenskapt definisjon om at opplysninger om at noen eier en aksje er et sensitivt forhold, greide Brønnøysundregistrene å lansere et forslag om at det skulle praktiseres differensiert innsyn mellom ulike brukergrupper. Pressen og bankene skulle få én tilgang, mens allmennheten og næringslivet skulle få en annen, og sterkt begrenset tilgang.

5) Rapporten ble av Næringsdepartementet lansert under tittelen «Større åpenhet om eiere i aksjeselskaper» men innebar i realiteten *mindre* åpenhet. For samtidig med forslaget om å opprette et komplett og uttømmende register, foreslo de å fjerne hjemmelen i regnskapsloven som pålegger selskapene å opplyse om aksjonærforhold i årsrapporten. Isolert sett er det et godt effektiviseringstiltak som vil spare selskapene for ekstrarapportering. Men uten en tilsvarende åpning av det nye registeret som gir alle fri tilgang til maskinlesbare rådata, tok de i realiteten til orde for en kraftig innstramming og begrensning i hvilke opplysninger folk flest ville fått tilgang til. I realiteten ville aktører som Purehelp og Proff *mistet* datatilfanget sitt. Uten at opplysningene står i selskapenes årsregnskaper ville de jo ikke hatt data å offentliggjøre, og folk flest ville kun fått eierskapsopplysninger gjennom den begrensete innsynsløsningen Brønnøysundregistrene la opp til. Dermed hadde det blitt mindre – ikke mer – åpenhet.

Hva forteller det oss, når Brønnøysundregistrene, som presumptivt skal være blant spydspissene i forvaltning og tilgjengeliggjøring av data, kan få seg til å komme med et slikt forslag? Hvilke tanker bør vi gjøre oss, når Brønnøysundregistrene, som gjennom mange år har tjent penger på å gjøre opplysninger om faktisk eierskap og styreverv tilgjengelig, plutselig foreslår begrensninger i tilgangen?

*Jeg tror* vi bare er vitne til en ryggmargsrefleks i byråkratiet som synes det er tryggere å lukke dørene bak seg, enn å åpne dem. En refleks sier det er tryggere å gi et nei, enn å gi et ja. For Brønnøysundregistrenes forslag stiller seg dessverre bare i rekken over tallrike og kreative forsøk fra byråkratiets side i denne saken, på å *begrense* allmennhetens frie tilgang til kunnskap om hvem som egentlig eier selskaper.

Jeg har gjennom to år forsøkt å få å innsyn i aksjonærregisteret, som er det eneste registeret over faktisk eierskap som finnes i dag. Jeg prøver fortsatt, men så langt uten hell. To år etter nektes jeg fortsatt innsyn. Og det jeg har sett gang på gang i denne saken, er at byråkratiets vilje til å trenere behandlingen av innsynskrav for så å avslå innsyn, har vært sterk.

6) Dette er et eksempel på hvordan skattemyndighetene denne måneden ønsker å hemmeligholde organisasjonsnummeret til Askøy kommune, fra en aksjonærregisteroppgave vi har krevd innsyn i. Finansdepartementet har nemlig vedtatt at dette er taushetsbelagte opplysninger i henhold til likningsloven.

7) Aksjonærregisteroppgaven til NSB må også sladdes ifølge Finansdepartementet, slik at man ikke får vite hvor mye staten har tatt i utbytte fra selskapet. Også dette er taushetsbelagt, mener departementet.

8) Hvor mange aksjer Agdenes kommune eier i Trønder-Energi AS, og hvor mye kommunen har fått i utbytte fra selskapet er en taushetsbelagt opplysning som for enhver pris ikke må gis ut, også dette ifølge Finansdepartementet.

Bare i løpet av det siste året har Finansdepartement to ganger fått kritikk fra Sivilombudsmannen, for ikke å respektere offentlighetslovens krav til saksbehandling. Mens departementet etter loven plikter å behandle innsynssaker i løpet av noen dager, har de i flere saker brukt måneder på å behandle klagesaker fra Kommunal Rapport, blant annet knyttet til innsyn i opplysninger om faktisk eierskap, fra aksjonærregisteret.

8) I den ene uttalelsen ba konkret Sivilombudsmannen om at Finansdepartementet burde beklage den lange saksbehandlingstiden overfor Kommunal Rapport. Vi har aldri fått noen slik beklagelse. Fem måneder etter uttalelsen kom, etterlyste vi tilbakemelding både fra statsråden selv og departementets kommunikasjonsavdeling, men vi fikk aldri noe svar. Vi har også i nyere tid flere konkrete eksempler på at våre innsynskrav treneres gjennom flere uker.

Jeg nevner ikke dette i håp om å få noen beklagelse. Og jeg viser ikke fram sladdingen av aksjonærregisteroppgaver for å sutre. Men jeg nevner det fordi hemmelighold av vesentlige økonomiske opplysninger og systematisk trenering av innsynskrav forteller noe om en *kultur* og en generell holdning til innsyn i byråkratiet, som jeg frykter kan påvirke det innsynet og den kunnskapen som samfunnet fortjener om faktisk eierskap, i negativ retning.

9) Jeg mener det er grunn til å minne om at det var denne kulturen som ga seg utslag, da Finansdepartementet forsøkte å innføre taushetsplikt for alle opplysninger i aksjonærregisteret. Lovforslaget var et *direkte svar* på Kommunal Rapports innsynssak og klage til Sivilombudsmannen.

Da forslaget møtte massiv motstand i høringsrunden, selv fra Justisdepartementets lovavdeling, gjorde kulturen det mulig å endre på forslagets navn, selv om innholdet var det samme. Ved å omdøpe forslagets overskrift fra «innføring av taushetsplikt» til «innføring av en ny unntaksadgang etter offentlighetsloven», hadde sikkert Finansdepartementet håpet på å likevel kunne få den vide unntaksadgangen til å unnta aksjonæropplysninger som de hadde håpet på.

Det var også kulturen i Finansdepartementet som gjorde det mulig å lansere dette nye forslaget, som i all hovedsak altså hadde samme innhold, i forbindelse med revidert statsbudsjett. Og denne gangen uten en forutgående høring. Heldigvis hadde vi også da årvåkne politikere i finanskomiteen, som fikk stanset forslaget om en «Lex Aksjonærregisteret». Gjeldende rett ble opprettholdt med et nødskrik.

Finanskomiteens valgte heldigvis også, å gå for forslaget om å etablere et nytt, elektronisk aksjonærregister som skal komme hele befolkningen i Norge til gode. Vedtaket inneholdt likevel en svært forunderlig formulering, som jeg ikke forstår at kunne gå gjennom. Det heter i vedtaket, at

10) «Flertallet viser til at OECD har utviklet en standard for automatisk informasjonsutveksling mellom statene (CRS – Common Reporting Standard) som ytterligere underbygger behovet for konfidensialitet om skatteopplysninger. Flertallet viser til at det er viktig at Norge tilfredsstiller de internasjonale kravene til konfidensialitet om skatteopplysninger, men at det foreløpig ikke er *nødvendig* å styrke de konfidensialitetsbestemmelsene som *allerede* gjelder».

En internasjonal standard som nærmest multilateralt pålegger medlemslandene konfidensialitet om alle skatteopplysninger, herunder opplysningene i aksjonærregisteret? Et mildt sagt pussig vedtak.

11) Samme dag som finanskomiteen fattet dette vedtaket, intervjuet jeg Achim Pross, head of the international co-operation and tax administration division of the OECD’s Centre for Tax Policy. Han uttalte følgende:

«The CRS only speaks to the confidentiality of information received from exchange partners (i.e. other countries). The CRS does not address how a country deals with its own financial account information», uttalte Pross.

Det er en grunn til at jeg tillater meg å dvele litt ved fortiden her. Feil som dette kunne vært forhindret og blitt fanget opp i en allmenn høring. Det er alvorlig at en stortingskomité kan legge feilaktige fakta til grunn i forbindelse med drøfting en mulig endring i norsk lovgiving. En lovendring, som dersom den hadde gått gjennom, for alltid gitt Finansdepartementet adgang til å hemmeligholde hvilket utbytte staten har fått fra NSB, hva organisasjonsnummeret til Askøy kommune er, eller hvor mange aksjer Agdenes kommune eier i Trønder-Energi AS.

Vi kan bare håpe at det ikke var *flaks* som gjorde vi endte opp med et motsatt utfall, og at det i stedet hadde blitt innført et *absolutt hemmelighold* omkring opplysningene i Aksjonærregisteret, slik Finansdepartementet jo ønsket seg.

Når vi nå nærmer oss stortingsdebatten om det kommende eierskapsregisteret, frykter jeg at argumentet om ivaretakelse av personvern vil bli brukt for *mer* enn det er verdt. Jeg så det i Brønnøysundregistrenes rapport, der det blant annet heter at «ønsket om å skape økonomisk trygghet og åpenhet i samfunnet, samt å motvirke økonomisk kriminalitet, må veies mot *retten* til personvern og *viktige* personvernprinsipper».

Jeg tror at det er et par ting vi skal ha klart for oss i den forbindelse.

12) Etter aksjelovens definisjon har aldri eierskap til aksjer vært et *personlig* forhold. Snarere tvert imot; aksjelovens definisjon av et aksjeselskap, fastslår at «med aksjeselskap forstås ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser». Når aksjeloven oppstiller en redusert grad av ansvar for selskapets deltakere, bør det også bety at innsynet må være proporsjonalt åpent, noe som jo også er tilfellet i dag etter, både regnskapsloven og aksjeloven.

13) Purehelp har som nevnt offentliggjort både aksjonæropplysninger og styreopplysninger i årevis, uten protester fra verken myndighetene, eller aksjonærene selv. Offentliggjøringen hadde ikke vært mulig uten Brønnøysundregistrene, som både har utlevert dataene, og tjent penger på dette.

14) Når det gjelder informasjon om styremedlemmer og formelle verv i foretak med ulik organisasjonsform, har Brønnøysundregistrene solgt dette som komplette datasett til enhver som ønsker å kjøpe. De har i tillegg offentliggjort tilsvarende data om enkeltselskaper åpent og søkbart på sine hjemmesider gjennom en årrekke.

15) Hvordan har det seg at Brønnøysundregistrene har kunnet tilby slike data åpent på sitt nettsted i årevis, uten at noen har problematisert dette ut fra personvernhensyn? Når man nå skal utrede en ny løsning med informasjon om faktisk eierskap, bør man ha dette klart for seg. Å eie et foretak er ikke noe myndighetene tvinger deg til, det er noe du velger selv. Å være aksjonær eller eier av et enkeltpersonforetak er ingen privatsak, og bør ikke på noen måte hemmeligholdes for allmennheten.

Åpenhet om faktisk eierskap bør være like lite kontroversielt ut fra et personvernhensyn, som åpenhet om styremedlemmer og åpenhet om formelle verv i foretak. Aksjonærene har tross alt endelig beslutningsmyndighet for selskapene gjennom selskapenes generalforsamling.

Jeg *har* forståelse for *at* man må utrede personvernhensynene. Men i den grad personvernhensyn gjør seg gjeldende for opplysningene i det nye registeret, er det likevel viktig å huske på at dette først og fremst kan bety begrensning av innsynet for opplysninger som *publiseres* av myndighetene på *internett*.

Det er imidlertid svært viktig at rådataene som ligger til grunn for hva som publiseres på nett, er enkelt å få innsyn i for enhver, uten hinder eller begrensninger. I motsetning til modellen som ligger til grunn for skattelistene, mener jeg dessuten at ikke bare pressen bør få innsyn i rådata. Alle som spør, inkludert næringslivet, bør få tilgang til dataene. Det trenger vi, dersom vi ønsker tips fra publikum.

Når det gjelder oppbyggingen av selve registeret, må man gjerne bygge videre på den løsningen som Brønnøysundregistrene skisserer i sin rapport. Legger man i tillegg opp til en løsning datagrunnlaget i registeret utvides ved at man inkludere innrapportering og tilgjengeliggjøring av opplysninger om eierne av samtlige virksomheter i Norge, uavhengig av selskapsform, så begynner vi å likne noe som kan være stolte av. En offentliggjøring av dataene etter modell fra DIFIs veileder om «Åpne data», ønskes velkommen.

Dette innebærer at rådata må offentliggjøres i et maskinlesbart format. Reell transparens er ikke at en «ultimat eier» opplyses per selskap, søkbart bare med selskapet som inngang. Reell transparens er at enhver i tillegg må kunne identifisere kjeden av eierskap gjennom ulike selskaper, ved hjelp av spørringer på egen datamaskin. Reell transparens er også tilgang til historiske data om faktisk eierskap som viser hvordan eierskap til selskap har byttet hender. Reell transparens er at pressen skal kunne sammenstille opplysninger mot andre registre, for å kunne avdekke økonomisk kriminalitet. Reell transparens er sanntidsoppdaterte og åpne data, gratis for enhver som ønsker innsyn.

Og til slutt. Når man nå snakker om innføringen av et nytt eierskapsregister som skal være tilgjengelig for *offentligheten*. Ikke hopp bukk over grunnleggende demokratiske prosesser! Når alt kommer til alt er en komplett oversikt over faktisk eierskap et demokratisk gode, som *folket* skal ha glede av. Da er det også naturlig at folket får muligheten til å delta i en bred høring, *før* man lander på en endelig løsning. Takk for meg.