

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
15/6403-

Vår referanse
15/01672-2/EOL

Dato
18.03.2016

Datatilsynets høringsuttalelse - Økt åpenhet om informasjon om eiere i aksjeselskaper - Nærings- og fiskeridepartementet

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat av 22. desember 2015 med forslag om opprettelse av aksjeeierregister.

Nærings- og fiskeridepartementet skisserer i sitt høringsnotat ulike løsninger for tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere, og ber om høringsinstansenes syn på disse.

Datatilsynets merknader er konsentrert om de foreslåtte innsynsløsningenes beskrevne funksjonalitet med hensyn til hvilke opplysninger de skal inneholde, hvem som skal ha tilgang, om det skal være vilkår for tilgang og hvilken informasjon det skal legges opp til om bruken av løsningen.

Departementet presiserer at en eventuell opprettelse av et sentralisert register over eierskap i aksjeselskaper vil nødvendiggjøre lov- og forskriftsendringer, og at forslag til regelverksendringer vil sendes på alminnelig høring. Datatilsynet kommenterer dermed ikke behovet for regelverksendringer i denne omgang.

Åpenhet vs personvern

Åpenhet og innsyn er viktige demokratiske verdier som gir grunnlag for en åpen debatt i samfunnet. Åpenhet i form av tilgjengeliggjøring av aksjeposter i aksjeselskaper kan bidra til en åpen debatt om eierskap, makt og innflytelse i aksjeselskaper.

Personvernprinsipper skal sørge for at enkeltpersoner ikke blir krenket som følge av at opplysninger om dem blir utlevert eller behandlet på en måte som ikke er forutsigbar for dem. En følelse av å ikke ha kontroll på sine personopplysninger kan føles krenkende. Dette gjelder spesielt for opplysninger de har en forventning om at holdes konfidensielle og hvis uforholdsmessig detaljerte opplysninger blir utlevert til et stort publikum.

Det nevnes flere steder i høringsnotatet at opplysninger om økonomiske forhold og aksjeholdning ikke er sensitive personopplysninger. Dette er riktig. Det er like fullt et faktum at når folk blir bedt om å rangere opplysninger etter beskyttelsesverdighet så opplever

de opplysninger om økonomi, sammen med helseopplysninger og fødselsnummer, som de mest sensitive opplysningene om seg selv¹.

Eierskap i aksjeselskaper er offentlig også i dag, men dagens ordning oppleves som tid- og kostandkrevende siden informasjon må innhentes direkte fra det enkelte selskap. Datatilsynet mener at en digitalisering og sentralisering av opplysninger om eierskap i aksjeselskap kan gjennomføres samtidig som personvernet ivaretas. Det er imidlertid viktig å ta utgangspunkt i en erkjennelse: å digitalisere og sentralisere opplysninger om aksjeeiere kan bety en helt annen spredning og bruk av opplysningene enn det som har vært tilfelle hittil. En slik overgang til digital publisering og tilgjengeliggjøring har blitt gjort før - med skattelistedene. Publisering av skattelistedene førte til at innbyggernes inntektsopplysninger ble søkbare på personnavn, sammenstilt på ulike måter og de dukket opp i stadig nye elektroniske tjenester på internett. Bruken av skattelistedene ble dessuten i stadig større grad underholdning og et virkemiddel til å snoke på bekjente. Dette var en bruk som var langt fra den ideologiske begrunnelsen for publiseringen, og som også førte til at Finansdepartementet innskrenket innsynsmulighetene i skattelistedene ved å legge dem på en innloggingsportal.

Offentliggjøring av opplysninger om hvem som er aksjeeiere i aksjeselskap må følgelig veies opp mot de personvernmessige konsekvensene dette får for den enkelte. Det må også settes inn kompenserende tiltak for slik offentliggjøring.

Datatilsynet støtter elektronisk aksjeeierbok i Altinn med innlogging

Datatilsynet støtter en løsning hvor Brønnøysundregistrene drifter databasen med oversikt over eierskap i aksjeselskap. Vi støtter også Brønnøysundregistrenes foreslåtte løsning hvor den som skal ha innsyn logger seg inn via Altinn.

Som nevnt innledningsvis er det viktig for ivaretagelsen av personvernet at enkeltpersoner opplever at det offentliges behandling av deres personopplysninger er forutsigbar. En følelse av å ikke ha kontroll på sine personopplysninger kan føles krenkende, og særlig gjelder dette når opplysninger blir utlevert til et stort publikum.

Datatilsynet mener innlogging er en helt nødvendig forutsetning for å begrense muligheten for å lage parallelle registre. En innlogging vil også i stor grad begrense muligheten for å lage tilleggstjenester på internett med krysskobling og supplering av andre personopplysninger. Eksemplet med å legge skattelistedene bak innlogging har dessuten vist at dette er et effektivt tiltak for å begrense de såkalte ”snoketilfellene”.

Etter Datatilsynets vurdering vil flere av de tiltakene og forslagene som Brønnøysundregistrene kommer med i sin rapport bidra til å redusere de personvernmessige ulempene ved publiseringen. I tillegg til innlogging gjelder dette særlig:

- skille mellom eierskap i aksjeselskaper og enkeltpersoner aksjeportefølje
- begrenset utvidet innsyn for særskilte formål
- pressens bruk av opplysningene i registeret begrenses til selvstendig redaksjonelt arbeid

¹ Undersøkelse i 2005 og ?

Eierskap i aksjeselskaper vs enkeltpersoners aksjeportefølje

Formålet med dagens aksjeeierbok, som er tilgjengelig hos hvert enkelt selskap, er at det skal være mulig for enhver å skaffe en oversikt over hvem som eier aksjer i det enkelte aksjeselskap. Det å legge opp til en samlet oversikt over en enkeltpersons aksjeportefølje på tvers av selskaper er noe helt annet og mer inngripende sett fra et personvernsperspektiv.

Brønnøysundregistrene sier i sin rapport at når alle opplysningene er samlet i en database vil det være en teknisk enkel sak å legge opp til en søkefunksjonalitet som søker på personnavn, og ikke bare selskap. Dette er imidlertid en markant utvidelse av innsynsretten slik den er i dag, og som ikke kan begrunnes i formålet bak aksjeeierboken.

Datatilsynet mener at hensynet til åpenhet om eierskap og maktstrukturer blir tilstrekkelig ivare tatt ved at tilgjengeliggjøring av aksjeeierboken gjøres søkbar på selskap. Å gjøre løsningen søkbar på person vil være uforholdsmessig inngripende når formålet med innsynsreglene knyttet til aksjeeierbok kan oppnås uten denne muligheten.

Hva registeret kalles kan være førende for hva som forventes av innhold. I høringsnotatets innledning nevnes Stortingets bestilling til Regjeringen som er «å opprette et norsk offentlig eierskapsregister» - noe som tydelig markerer at det er åpenhet om hvem som har innflytelse i det enkelte selskap. I pressen er registeret imidlertid oftest omtalt som «aksjeeierregisteret», noe som henfører oppmerksomheten mot enkeltperson. Datatilsynet mener det er viktig å gi registeret et navn som poengterer at det er aksjeselskapenes eierskap det er viktig å ha åpenhet om, ikke hva enkeltpersoner har av aksjebeholdning.

Brønnøysundregistrene har i sin utredning av personvernkonsekvenser gjort rede for noen særlige tilfeller hvor søk på person likevel bør være mulig, og at løsningen bør åpne for dette. Dersom den endelige løsningen vil åpne for søk på person mener vi den må være begrenset til særskilte formål og suppleres med funksjon som gjør at den det blir gjort opplag om får informasjon om dette.

Eierskapsregisterets innhold - minimalitetsprinsippet

Datatilsynet mener det er viktig å sette noen begrensninger med hensyn til innholdet i et eierskapsregister. Det skal ikke registreres eller publiseres mer opplysninger enn det som er nødvendig for formålet bak registeret. Dette gjelder både med hensyn til hvem som skal registreres i registeret og hvilke opplysninger som skal registreres om den enkelte.

Hvem skal registreres

Innledningsvis i departementets høringsnotat er det nevnt internasjonal regulering som stiller krav til åpenhet om «egentlige eiere» - altså personer som gjennom direkte eller indirekte eierskap kan utøve innflytelse over et selskap. Hvis formålet er å sørge for åpenhet om hvem som faktisk utøver innflytelse i et selskap så er det naturlig å sette en nedre grense for hvor mye aksjer en person skal ha før vedkommende har reell innflytelse. Dette kan forhindre at «småsparere» blir eksponert unødige.

I Danmark har de etablert et sentralt offentlig eierregister, og her har de valgt å begrense publiseringen av opplysninger til personer og selskaper som eier 5% eller mer av kapitalen

eller stemmerettighetene. Vi antar at dette er et uttrykk for en antatt grense for når du kan utøve innflytelse i et selskap.

I Finland er et lignende register under planlegging. Her har de landet på at eiere og begunstigede som har mer enn 25% av aksjene eller stemmerettighetene skal rapporteres til registeret.

Datatilsynet ønsker ikke å foreslå noen spesifikk grense for hvor stor andel av aksjene en person må ha før vedkommende skal registreres i registeret, men vi mener at departementet må gjøre en kvalifisert vurdering av hvor denne grensen skal gå, og unnta registrering av enkeltpersoner som kun bruker aksjekjøp som en form for sparing og ikke utøver innflytelse i selskapet.

Hva skal registreres og hva skal publiseres

I et sentralisert register må det kun være opplysninger som er nødvendig for det formål å skaffe seg oversikt over eierskap i et selskap som er tilgjengelig. I utgangspunktet vil dette være navn på selskap, navn på aksjeeier og størrelsen på aksjeposten.

I den danske løsningen tilgjengeliggjøres aksjeeiers fulle adresse, og i høringsnotatet er fødselsdato nevnt som en opplysning som skal publiseres. Vi kan ikke se at dette er opplysninger som er nødvendig for formålet med registeret, og det er heller ikke begrunnet hvorfor dette er nødvendige opplysninger å publisere.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Eirin Oda Lauvset
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO