

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

e-post: postmottak@fin.dep.no

Advokat Ane Stokland
Møterett for Høyesterett

Postadresse: NRK, juridiske avdeling
0340 OSLO
Sentralbord: 23 04 70 00
Telefaks: 23 04 85 50
Telefon direkte: 23 04 99 08
Mobil: 95 03 96 18
E-post: ane.stokland@nrk.no

Norsk rikskringkasting AS
Foretaksreg.: NO976 390 512 MVA

www.nrk.no

Deres ref:
13/3900 SL

Vår ref:

Dato:
3. april 2014

Høringsuttalelse – Taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret

1. Innledning

Det vises til høringsbrev og høringsnotat av 3. februar 2014 vedrørende forslag om taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret. Norsk rikskringkasting AS (NRK) er ikke satt på listen over høringsinstanser, men ønsker likevel å komme med en høringsuttalelse da forslaget griper direkte inn i medias muligheter til å fylle sin samfunnsrolle. NRK har fått utsatt frist til 3. april for sin høringsuttalelse.

NRK støtter ikke Finansdepartementets forslag. Forslaget vil undergrave medias muligheter til å fylle en av sine viktigste oppgaver i et demokratisk samfunn – nemlig å avdekke kritikkverdige forhold og ha en kontrollerende funksjon overfor maktfaktorer i samfunnet.

Slik NRK ser det, er forslaget problematisk både i forhold til Grunnlovens § 100 femte ledd og den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10.

NRK kan i det alt vesentligste slutte seg til anførselene i høringsuttalelsene fra Justis- og beredskapsdepartementet, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund. I tillegg har NRK følgende bemerkninger:

2. Finansdepartementets forslag og begrunnelse

Finansdepartementets forslag går ut på at opplysningene i aksjonærregisteret skal være taushetsbelagte selv om opplysningene er alminnelig tilgjengelige.

For det første er dette i strid med det generelle prinsipp som er fastslått i forvaltningslovens § 13a om at det ikke foreligger taushetsplikt når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig tilgjengelig andre steder.

Videre er det i strid med gjeldende rettstilstand - slik den har vært siden ikrafttreden av aksjeloven av 1976 - å anse opplysninger om eierforhold i aksjeselskaper som taushetsbelagte personopplysninger. Typiske eksempler på taushetsbelagte personopplysninger er opplysninger om psykisk og fysisk helse, seksuell legning, følelsesliv og lignende, samt en del opplysninger knyttet til familie og hjem. Opplysninger om eksempelvis lønn, godtgjørelse og reiseregninger er derimot ikke å anse som personlige forhold omfattet av taushetsplikten. Det må med andre ord foreligge en viss grad av sensitivitet før opplysningene er taushetsbelagte. Den foreslåtte lovbestemmelsen vil bryte med dette.

Finansdepartementets øvrige begrunnelse er hensynet til tillitsforholdet mellom skatteyterne og Skatteetaten, samt at håndteringen av innsynsbegjæringer vil være ressurskrevende for Skatteetaten. Det er vanskelig å forstå at tillitsforholdet mellom skatteyterne og Skatteetaten kan bli skadelidende av at Skatteetaten gir ut opplysninger som skatteyterne (selskapene) selv har en klar lovfestet plikt til å gi ut til alle som ber om det. Videre er det vanskelig å se at slike innsynsbegjæringer vil bli svært arbeidskrevende eller mer arbeidskrevende for Skatteetaten enn for andre rettssubjekter (inkludert NRK) som er underlagt offentleglova. Blant annet medfører bestemmelsene i offentleglovas § 9 og § 12b at Skatteetaten ikke har plikt til å bruke store ressurser på slike innsynsbegjæringer.

Slik NRK ser det, vil ingen av de begrunnelsene Finansdepartementet har gitt for lovforslaget oppfylle kravene i Grunnlovens § 100 femte ledd:

3. Grunnlovens § 100

Grunnlovens § 100 femte ledd lyder som følger:

«Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.»

Bestemmelsen fastslår prinsippet om dokument- og møteoffentlighet, samt at lovgiver kun kan gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet utfra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner.

I forarbeidene til bestemmelsen, St.meld.nr.26 (2003-2004), punkt 6.6, side 143, står det følgende:

«Etter departementets syn bør en grunnlovsbestemmelse om offentlighetsprinsippet være til hinder for å gjøre inngrep i det sentrale innholdet i dagens offentlighetslovgivning. Samtidig bør ikke grunnlovsbestemmelsen være til hinder for å opprettholde bestemmelsene i offentlighetsloven i dag. En grunnlovsbestemmelse er ment å virke over tid og under skiftende samfunnsforhold. Det tilsier en viss tilbakeholdenhet med å grunnlovsfeste mer detaljert det som måtte følge av yttergrensene for åpenhet etter dagens lovgivning. Departementet vil likevel understreke at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet, sammen med en grunnlovsfesting av infrastruktur-kravet, bør stå som en permanent oppfordring om å arbeide for en størst mulig grad av åpenhet i den lovgivningen som til enhver tid gjelder. Departementets synspunkter i det følgende bygger på disse utgangspunktene.»

Det fremgår av Innst.S. nr. 270 (2003 – 2004), punkt 6.1, at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite sluttet seg til departementets syn. Komiteen skriver også:

«Komiteen viser til at offentlighetsprinsippet i offentlig virksomhet er viktig blant annet for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelse, allmennhetens kontroll og den enkeltes rettssikkerhet. Komiteen slutter seg til departementets særlige understreking av den betydningen offentlighetsprinsippet har for de demokratiske prosessene i samfunnet.»

Det skal altså foreligge tungtveiende grunner for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet. I nærværende sak foreligger det hverken personvern hensyn eller andre tungtveiende hensyn som tilsier unntak fra offentlighetsprinsippet. Derimot foreligger det svært sterke hensyn som taler for at det gis innsyn i aksjonærregisteret. Innsyn i eierforhold i aksjeselskaper, herunder oversikt over enkeltpersoners samlede eierskap i registrerte aksjeselskaper, vil være et viktig redskap for medias mulighet til å avdekke alvorlig samfunnsskadelig virksomhet, som eksempelvis korrupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking av penger osv.

NRK kan ikke se at Finansdepartementet har vurdert forholdet til Grunnlovens § 100 femte ledd.

4. EMK artikkel 10

Pressens essensielle rolle som «offentlig vaktbikkje» er fremhevet i en rekke dommer fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett, og er begrunnelsen for at pressen er gitt et særskilt vern etter EMK artikkel 10.

Eksempelvis kan det vises til EMDs avgjørelse Tarsasag mot Ungarn av 14.04.2009, avsnitt 38:

“The Court considers that obstacles created in order to hinder access to information of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters. As a result, they may no longer be able to play their vital role as “public watchdogs” and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected”.

Og til EMDs avgjørelse Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike av 28.11.2013, avsnitt 33:

“The Court has consistently recognised that the public has a right to receive information of general interest. Its case-law in this field has been developed in relation to press freedom, the purpose of which is to impart information and ideas on such matters. The Court has emphasised that the most careful scrutiny on its part is called for when measures taken by the national authorities may potentially discourage the participation of the press, one of society’s “watchdogs”, in the public debate on matters of legitimate public concern.”

Slike formuleringer er gjentatt i svært mange EMD-avgjørelser vedrørende pressen og EMK artikkel 10.

Det kan også vises til Høyesteretts avgjørelse i Rt-2013-374, avsnitt 50:

«Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utover offentlig myndighet, herunder domstoler og andre aktører i rettspleien. Dette er også fremhevet av EMD, blant annet i Tarsasag-saken, der funksjonen som «watchdog» trekkes frem i avsnitt 26. Også i andre sammenhenger har EMD gitt uttrykk for behovet for å beskytte journalisters muligheter til å foreta undersøkelser. Saken Dammann mot Sveits (EMD 25. april 2006) (EMD-2001-77551) gjaldt en journalist som ble ilagt en bot for over telefon å

ha mottatt konfidensielle opplysninger fra en underordnet assistent ved påtalemyndighetens kontor. Saken gjaldt altså journalistens arbeid på undersøkelsesstadiet. Domstolen ga uttrykk for at denne fasen «called for the closest scrutiny on account of the great danger represented by the sort of restriction on freedom of expression», jf. Information Note on the Court's case-law No. 85.»

Det følger videre av praksis fra EMD og Høyesterett at EMK artikkel 10 får anvendelse dersom pressen ber om innsyn, det gjelder en sak av allmenn interesse og opplysningene foreligger. Det kan her vises til avgjørelsen inntatt i Rt-2013-374, avsnitt 44:

«De avgjørelsene som jeg har gjennomgått, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger.»

Dette er ytterligere stadfestet ved flere avgjørelser fra EMD som er avsagt etter Høyesteretts avgjørelse, blant annet Youth Initiative for Human Rights mot Serbia av 25.06.2013 og Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike av 28.11.2013.

Nektelse av innsyn vil således være ulovlig dersom ikke vilkårene i artikkel 10 annet ledd er oppfylt. Det er med andre ord slik at det ikke er innsyn, men nektelse av innsyn som må begrunnes i det enkelte tilfellet. Artikkel 10 annet ledd oppstiller tre vilkår: Inngrepet må være foreskrevet ved lov, det må være begrunnet i et av de uttømmende opplistede formålene i annet ledd og inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn.

Nødvendighetskravet innebærer ifølge praksis fra EMD og Høyesterett at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need») for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten. For å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, må det foretas en vurdering av sakens allmenne interesse veid opp mot eventuelle hensyn som taler mot innsyn. Jo større allmenn interesse saken har, jo vektigere mothensyn må foreligge før nødvendighetskravet er oppfylt.

Som nevnt vil pressens begjæring om innsyn i en persons eierskap i aksjeselskaper være del av pressens undersøkende og kritiske journalistikk - typisk for å avdekke mulig alvorlig sannfunnskadelige virksomhet. Denne type saker har således typisk svært stor allmenn interesse. Samtidig foreligger det ikke noen viktig begrunnelse for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten på dette området.

Finansdepartementets lovforslag vil derfor også være problematisk i forhold til EMK artikkel 10. Man kan ikke unnta en egen kategori opplysninger uten at det foreligger mer tungtveiende hensyn enn det Finansdepartementet har gitt.

5. Oppsummering

Utviklingen de siste årene har gått i retning av mer åpenhet og en større anerkjennelse av viktigheten av åpenhet et demokratisk samfunn. Det foreslåtte lovforslaget går motsatt vei og representerer et uholdbart inngrep i pressens mulighet til å fylle sin samfunnsrolle og avdekke kritikkverdige forhold.

Forslaget er problematisk i forhold til Grunnlovens § 100 femte ledd og EMK artikkel 10.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ane Stokland', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ane Stokland
Advokat