Deres ref./dato:
15/64031Vår ref.:
ONYH/ASTODato:
18. mars 2016

Høringsuttalelse – Økt åpenhet om informasjon om eiere i aksjeselskaper

1. Innledning

Det vises til høringsbrev og høringsnotat av 22. desember 2015 vedrørende økt åpenhet om opplysninger om aksjeeiere.

NRK ser det som svært positivt at det nå skal etableres en offentlig løsning som sikrer større åpenhet og bedre tilgang på informasjon om eiere i aksjeselskaper - både sammenlignet med informasjon i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratets aksjonærregister - slik Stortinget har bedt om.

Innledningsvis skal det understrekes at en av medias viktigste oppgaver i et demokratisk samfunn er å være en offentlig "vaktbikkje" som avdekker kritikkverdige forhold og har en kontrollerende funksjon overfor maktfaktorer i samfunnet - det være seg offentlige eller private maktfaktorer som enkeltpersoner, institusjoner, selskaper, kriminelle miljøer osv. Det er derfor helt avgjørende at media gis tilgang til informasjon som er nødvendig for å kunne fylle denne rollen. Rollen som offentlig vaktbikkje er også begrunnelsen for at media etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) er gitt en særskilt rett til innsyn etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet, se mer om dette nedenfor under punkt 2.

Innsyn i eierforhold i aksjeselskaper, herunder oversikt over enkeltpersoners samlede eierskap i aksjeselskaper, vil være et viktig redskap for medias mulighet til å avdekke alvorlig samfunnsskadelig virksomhet, eksempelvis

korupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking av penger osv. Slikt innsyn vil også være viktig for medias mulighet til å avdekke reelle makt- og eierskapsstrukturer i samfunnet, herunder uheldige, ulovlige eller kritikkverdige dobbeltroller.

At medias mulighet for å drive undersøkende journalistikk også er formålet med den økte åpenhet Stortinget har bedt om, fremgår av uttalelsene fra en samlet finanskomite: "*Dette vil bedre allmennhetens mulighet til å få oversikt over eierstrukturer i næringslivet, og styrke journalisters mulighet til å utøve undersøkende journalistikk.*"

Videre har de siste dagers medieoppslag om at Økokrim avviser tre av fire saker, herunder anmeldelser fra Skattedirektoratet og Finanstilsynet om alvorlig økonomisk kriminalitet, ytterligere aktualisert viktigheten av medias rolle på dette området.

Den løsning som velges må således sikre media de opplysninger og søkemuligheter som er viktige i journalisters researchfase. Hvilken teknisk løsning som velges er av mer underordnet betydning, så lenge media sikres slik tilgang.

NRK vil nedenfor under punkt 3, 4 og 5 redegjøre nærmere for hvilke opplysninger og søkemuligheter som er viktige for å sikre at pressen og media kan ivareta sin rolle. Kort oppsummert er det følgende opplysninger som er viktige:

- Personlige aksjeeieres navn, fødselsdato og personnummer, adresse og aksjeinnehav (aksjepost) i det enkelte selskap og hvor stor eierandelen er. Registeret bør også inneholde opplysninger om hva aksjene ble kjøpt for og primærinsidere.
- Juridiske personers foretaksnavn, organisasjonsnummer, adresse og aksjeinnehav (aksjeposter) i det enkelte selskap, og hvor stor eierandelen er. Registeret bør også inneholde opplysninger om hva aksjene ble kjøpt for og primærinsidere.
- Opplysningene må i størst mulig grad være løpende oppdatert og korrekte.
- Historiske data.
- Mulighet for søk på aksjeeier slik at det muliggjør oversikt over aksjeeierens samlede aksjeportefølje.
- Mulighet for mediene til å laste ned dataene slik at pressen får samme tilgang på opplysningene som Skattedirektoratet har gitt ved å gi uttrekk fra aksjonærregisteret.
- Det er svært viktig at det ikke gis opplysninger til aksjeeierne eller selskapet om hvem som har søkt.
- Innlogging kan unntaksvis aksepteres under forutsetning av at hver enkelt søk ikke blir registrert.

I tillegg vil NRK påpeke at omfanget av skjult eierskap i Norge er stort. Blant annet er om lag halvparten av aksjene som utenlandske investorer eier registrert på såkalte forvalterkonti hos banker og meglerhus. Hvem som i realiteten står bak eierskapet, er det ikke mulig for offentligheten å få innsyn i. I Norge finnes det ikke registre over hvem som er de egentlige eierne i selskaper, i motsetning til for eksempel Danmark. NRK vil derfor understreke viktigheten av departementets varslede arbeid med å opprette et eierskapsregister om "egentlig eierskap", og at informasjonen herfra bør integreres i den offentlig tilgjengelige løsningen.

2. Grunnleggende utgangspunkter – medias rolle i et demokratisk samfunn

Innledningsvis skal det minnes om Grunnlovens § 100 femte ledd som fastslår offentlighetsprinsippet og at det kun kan gjøre unntak fra dette prinsippet utfra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner, samt infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 sjette ledd som fastslår at myndighetene skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig debatt.

I forarbeidene til Grunnlovens § 100, 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 infrastrukturkravet, 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 således foreligge tungtveiende grunner for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet, og det skal ikke gjøres inngrep i det sentrale innholdet av dagens offentlighetslovgivning.

Videre er medias essensielle rolle som «offentlig vaktbikkje» er fremhevet i en rekke dommer fra EMD og Høyesterett, og er begrunnelsen for at media er gitt en særskilt sterk stilling etter EMK artikkel 10, både mht. rett til innsyn i informasjon og mht. selve research-fasen. Dette er også fastslått i praksis fra Høyesterett, jfr. Rt-2013-374 og Rt-2015-1467. Det kan her vises til Rt-2013-374, avsnitt 44 og 50:

«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.»

«Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver 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.»

Som nevnt vil medias begjæring om innsyn i en persons eierskap i aksjeselskaper være del av medias undersøkende og kritiske journalistikk - typisk for å avdekke mulig alvorlig sannfunnskadelige virksomhet. Slike saker har således typisk svært stor allmenn interesse, og det må gjenspeiles i den tilgangen media gis i informasjon om eierskapsforhold i aksjeselskaper.

De opplysninger det her er tale om er opplysninger som er viktig for media å ha tilgang til i researchfasen. Det betyr selvsagt ikke at dette er opplysninger som nødvendigvis vil bli publisert, men opplysningene vil blant annet være viktige for å for å få kartlagt og verifisert fakta. Det skal i denne sammenheng understrekes at media er bundet både av lovregler (eksempelvis bestemmelsene om privatlivets fred og ærekrenkelser) og medienes eget etiske regelverk (Vær Varsom-plakaten) for den publisering som gjøres. Den tilgang som gis mediene i den løsning som velges bør derfor kun vurderes utfra hvilken tilgang som er viktig for medienes researchfase.

3. Krav til informasjon i den løsningen som velges

I høringsnotatet (side 2 og 7) står det at det skal være økt åpenhet om de opplysninger som i dag fremgår av selskapenes aksjeeierbøker/ aksjeeierregistre og Skatteetatens aksjonærregister. Som eksempler på opplysninger som skal være offentlige (uavhengig av den løsning som velges) er nevnt aksjeeiernes navn eller foretaksnavn, fødselsdato eller organisasjonsnummer, adresse og aksjeinnehav i det enkelte selskap.

NRK ber i tillegg om tilgang på følgende informasjon:

- Personnummer. Dette, for å sikre entydig identifisering av aksjeeierne og for å unngå forveksling. I tillegg er det viktig å få tilgang på personnummer fordi man trenger personnummer for å søke i andre tilknyttede registre, eksempelvis konkursskarantenerregisteret. Det skal i denne sammenheng påpekes at personnummer ikke er taushetsbelagt informasjon, jfr. forvaltningslovens § 13 annet ledd: "*Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.*"
- Hvor stor eierandelen er. Det kan gjøres ved at selskapets totale antall aksjer oppgis eller at den forholdsmessige andel aksjene representerer oppgis.
- Hva aksjene ble kjøpt for. Etter det vi forstår er dette opplysninger som i dag finnes i Skatteetatens aksjonærregister.
- Primærinsidere. Primærinsidere er personer i styre, ledelse eller andre i tilknytning til et børsnotert selskap som er underlagt visse krav knyttet til handel og rapportering av handel. Slike opplysninger er offentlig tilgjengelig, men tilgangen ville blitt enklere dersom informasjon om primærinsidere også blir integrert i den løsningen som her velges.

NRK vil videre understreke at det er svært viktig at opplysningene er mest mulig løpende oppdatert og korrekte.

4. Historiske data, kryssøk, mv.

I høringsnotatet er det stilt spørsmål om historiske data og muligheter for kryssøk.

Det er svært viktig at det gis innsyn i historiske data. Etter aksjeloven er selskapene forpliktet til å oppbevare opplysninger om tidligere aksjeeiere i

minst ti år. Historiske aksjeeieropplysninger har nødvendigvis vært offentlige på et tidligere tidspunkt, og det er slik NRK ser det ingen grunn til at de ikke skal fortsette å være det. Derimot kan det være av vesentlig betydning å se hvilke endringer i eierstruktur som har foregått over tid.

Transaksjonsdata eller historikk vil gi en tidslinje, og ikke bare et statisk bilde av nåværende situasjon. Det ligger i sakens natur at en del undersøkende prosjekter ikke kommer i gang før etter en viss tid. Historikk blir en vesentlig del av fokuset i det journalistiske arbeidet. Dette gjelder spesielt for tyngre "gravesaker", der redaksjonene forsøker å danne seg et mest mulig helhetlig bilde av et forløp. I slike sammenhenger er pålitelig, offisiell dokumentasjon avgjørende for å sikre kvaliteten på arbeidet og på denne måten redusere risikoen for feil fra medias side.

Videre er det svært viktig for medias mulighet til å fylle sin rolle i et demokratisk samfunn at det gis mulighet for å søke på person (eller selskap dersom det er et selskap som er aksjeeier) og få opp personens samlede aksjeportefølje. Dette vil være av helt vesentlig betydning for muligheten til å avdekke alvorlig samfunnsskadelig virksomhet, som eksempelvis korrupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking av penger, samt å avdekke reelle makt- og eierskapsstrukturer i samfunnet, herunder dobbeltroller.

Som påpekt innledningsvis er valg av teknisk løsning av mer underordnet betydning så lenge media sikres tilgang til de opplysninger og søkemuligheter som er viktige i journalisters researchfase. Det er imidlertid viktig at den løsning som velges gjør det enkelt å gjøre kryssøk og sammenstille opplysninger. Dette, både med tanke på muligheten for å lage statistikk og analysere et større utvalg (eksempelvis hvor i landet de største aksjeeierne befinner seg) og med tanke på at avdekking av økonomisk kriminalitet blir stadig mer utfordrende og at løsninger som også i fremtiden er best mulig derfor er viktig.

NRK ber videre om at den løsning som velges gjør det mulig for media å laste ned data slik at mediene får samme tilgang på opplysningene som Skatte- direktoratet har gitt ved å gi uttrekk fra aksjonærregisteret. Dette er viktig for at mediene i researchfasen skal kunne gjøre effektive undersøkelser og kontroll av opplysninger.

5. Innlogging og opplysning til den det er søkt på

I høringsnotatet er det også stilt spørsmål om det bør stilles krav om innlogging, og om aksjeselskapet og/eller aksjeeierne bør få vite om hvem som har søkt innsyn.

Til dette vil NRK understreke at det er svært viktig at det ikke blir gitt opplysninger til selskapet eller aksjeeierne om hvem som har søkt innsyn. En slik løsning ville være spesielt uheldig for undersøkende journalister. Det vil

kunne være ødeleggende for det journalistiske arbeidet dersom personer på et tidlig tidspunkt i researchfasen får vite at media har startet undersøkelser om dem eller deres selskaper. Det vil også kunne vanskeliggjøre politiets etterforskning dersom mediene gjør undersøkelser i forkant eller samtidig med politiet. Videre kan det medføre at redaksjoner og journalister ikke tør søke på enkelte personer av redsel for trusler og vold. Muligheten for å drive undersøkende journalistikk mot kriminelle miljøer eksempelvis knyttet til korrupsjon, hvitvasking, skatteunndragelser osv. vil dermed bli alvorlig svekket. Det minnes her om formålet med ordningen, som blant annet er å styrke journalisters mulighet til å drive undersøkende journalistikk, jfr. justiskomiteens enstemmige innstilling.

I tillegg kommer at en slik løsning vil kunne utsette kilder og potensielle varslere for lignende risiko og trusler. Enhver som har utført søk på miljøer som eksponeres av media vil kunne bli beskyldt for å være medias varslere – også helt tilfeldige personer som av en eller annen grunn har foretatt søk. Samtidig vil for eksempel navnelikhet kunne føre til forvekslinger som gjør at det opplyses om søk som ikke er reelle søk – med tilhørende risiko for den som har søkt.

NRK kan heller ikke se at det er noe god grunn til å gi slike søkeopplysninger til selskapet eller aksjeeieren. Det er her snakk om offentlig informasjon, og informasjon av en annen karakter enn eksempelvis skattelistingene. Skattelistingene gjelder enkeltpersoners privatøkonomi, mens det her er snakk om eierandeler i aksjeselskaper.

Slik NRK ser det, bør opplysningene og søkemulighetene primært være offentlig tilgjengelige uten innlogging.

Subsidiært - dersom tilgang til eksempelvis personnummer kun gis til media og andre aktører med begrunnet behov for innsyn (jfr. høringsnotatet s 7) – kan det aksepteres en innloggingsløsning for media for å få tilgang på disse særskilte opplysningene. Men det understrekes at innloggingsløsningen da må fungere kun som en innloggingsordning og ikke at hvert enkelt søk registreres. I motsatt fall vil de samme innvendingene som i annet avsnitt under dette punktet få anvendelse, idet det da vil holde at det er en korrump tjenesteperson som "lekker" søkene. Tilsvarende innloggingsordning kan benyttes for særskilte søke- og nedlastingsmuligheter som gis til media.

6. Oppsummering

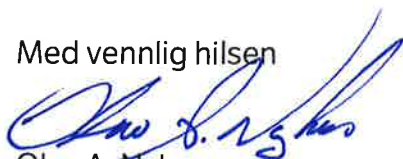
Det er svært positivt at det nå skal etableres en offentlig løsning som sikrer større åpenhet og bedre tilgang på informasjon om eiere i aksjeselskaper. Medienes særskilte rolle i et demokratisk samfunn tilsier at det i størst mulig grad legges til rette for at mediene får tilgang på opplysninger og

søkemuligheter som kan bidra til å avdekke reelle makt- og eierskapsstrukturer i samfunnet, samt alvorlig samfunnsskadelig virksomhet.

På denne bakgrunn bes det om tilgang på personnummer, eierandelen, kjøpesum og primærinsidere. Det er viktig at den løsning som velges medfører at opplysningene er løpende oppdatert og korrekte, samt at det er enkelt å gjøre sammenstillinger av opplysninger. Det er videre av essensiell betydning at det gis innsyn i historiske data, og at det er mulighet for søk på aksjeeier og således få opp aksjeeierens samlede aksjeportefølje. Og det bes om at media får mulighet til å laste ned dataene.

Endelig er det svært viktig at det ikke gis opplysninger til aksjeeierne eller selskapet om hvem som har søkt. Innlogging kan unntaksvis aksepteres under forutsetning av at hver enkelt søk ikke blir registrert.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

Direktør

Juridisk, rettigheter og personal

olav.nyhus@nrk.no