



MEDIEBEDRIFTENE

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 13/3900 4

Vår ref: OU-044-14

Dato: 03.04.2014

Høringsuttalelse til forslag om taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregisteret

Vi viser til høringsbrev av 3. februar 2014 og utsatt frist til torsdag 3. april.

Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Mediebedriftenes Landsforening, Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende presse (SKUP) og Fagpressen har følgende kommentarer:

Vi støtter ikke forslaget fra Finansdepartementet om å innføre taushetsplikt for opplysninger i aksjonærregistre.

Forslaget er svakt begrunnet og helt i strid med offentleglovas intensjoner. Ved innføringen av ny offentleglov i 2009 hadde Stortinget et klart og uttalt mål om mer åpenhet. Dette gjaldt på alle områder, og spesielt på offentlige anskaffelser der Stortinget la til grunn at det var et ekstra behov for uavhengig kontroll gjennom innsyn, se bla. Innst. O. nr. 41 (2005-2006) Punkt 2.8: *"Flertallet ser det som særlig viktig at økt offentlighet vil kunne være et effektivt virkemiddel til å bekjempe korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet i forbindelse med offentlige anskaffelser. Erfaringene bl.a. fra den såkalte vannverksaken i Akershus viser etter flertallets syn at det er behov for slik utvidet kontroll som økt innsyn kan gi."*

I stedet for å følge dette går man nå motsatt vei og foreslår taushetsplikt for opplysninger som er offentlige etter aksjeloven, på et område der det er et uttalt mål om mer åpenhet og kontroll.

Innsyn i aksjeopplysninger gjelder ikke bare pressen. Det er viktig for **enhver** som vaktbikkjer. Det kan være snakk om forutrettede entreprenører eller tilbydere som vil ettergå konkurransen eller andre som med legitime grunner trenger opplysninger om eierskap. Innsyn i eierskap er en forutsetning for et sunt næringsliv og en rettferdig konkurranse. Aftenposten har i flere artikkelserier den siste tiden avdekket svart arbeidskraft blant underleverandører. Dette er illustrerende for hvor viktig det er for blant andre

offentlige byggherrer å vite raskt hvem som egentlig eier hva når de skal vurdere hvem som skal få oppdrag.

I tillegg mener vi innføring av taushetsplikt på dette området vil svekke journalisters mulighet til å kontrollere selskaper og personer på en måte som er avgjørende for å kunne avdekke økonomisk kriminalitet og lignende. **Dette gjør at vi ikke bare går i mot, vi vil på det sterkeste advare mot forslaget.**

Taushetsplikt:

Offentlighetsprinsippet har vern i grunnloven og EMK, og regnes som en viktig del av ytringsfriheten. At retten til å motta informasjon er en del av ytringsfriheten, er slått fast både av EMD, jf Tarsasag mot Ungarn 14.7.2009 og sist av Høyesterett i saken om medienes innsyn i lydopptak fra Arne Treholt-saken, HR 2013-641-A. Det følger av dette at ethvert inngrep krever gode begrunnelser. Om dette skriver blant annet Ytringsfrihetskommisjonen (NOU1999: 27) følgende:

”Kommisjonen finner grunn til innledningsvis å presisere tre forhold i denne sammenheng. For det første henvises det til diskusjonen i kap. 2.2.4 Universalitet og kontekstualitet. Det vil si at ytringsfriheten i sin kjerne ikke er en interesse som eventuelt må kunne vike for en annen interesse. Den er samfunnskonstituerende, hvilket innebærer at om man går den for nær, vil selve samfunnsordenen trues. Dette er viktig å slå fast, men det betyr ikke at den i ytterområdene ikke kan og bør reguleres.

For det annet er det grunn til å understreke at noen begrensninger vil kunne være fremmede eller beskyttende for ytringsfriheten og for en velfungerende offentlig kommunikasjon. Det gjelder f. eks. regler som beskytter privatlivets fred, og det kan gjelde, mer spesielt, regler om anonymitetsrett (jf. diskusjoner ovenfor i kap. 5.5.1).

For det tredje må det understrekes at ved ethvert forslag om begrensninger i ytringsfriheten, må det hensyn man ønsker å fremme ved forslaget, eksplisitt veies og drøftes i forhold til begrunnelsene for ytringsfrihet, slik dette er nedfelt i Grunnloven § 100, 2. ledd og i premissene for denne.”

Vi vil også minne om at Norge har forpliktet seg internasjonalt, blant annet gjennom Financial Action Task Force (FATF), til mer transparens for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. I FATF sin tilrådning 24, med tolkningsnoter, punkt 13, jf. punkt 4 (a) og (b), går det frem at den offentlige tilgjengelige registerinformasjonen som et minimum bør omfatte blant annet informasjon om reelle rettighetshavere. Som Justisdepartementet gjør i sin høringsuttalelse til dette forslaget, stiller også vi oss spørsmålet om hvordan dette står seg opp mot Norges internasjonale forpliktelser på dette felt.

Det samme gjelder Norges forpliktelse etter OGP (Open Government Partnership), der transparens og antikorrupsjonsarbeid er to av fire områder der Norge har forpliktet seg til å gjøre forbedrende tiltak. I Norges handlingsplan, punkt 4.18 står det følgende: *”The Government will initiate an international dialogue on stricter rules for financial transparency”*. I sammen handlingsplan, punkt 4.24, forplikter Norge seg til å prioritere antikorrupsjonsarbeid og transparens. Finansdepartementets forslag går i motsatt retning av målet med OGP og hva denne handlingsplanen legger opp til.

Departementets begrunnelse for lovendringen:

Departementets begrunnelse for å innføre taushetsplikt er tredelt. Det vises til personvern hensyn, tillitten mellom skatteetaten og skatteyter, og å motvirke uforholdsmessig ressursbruk. Vi vil kort kommentere de tre argumentene.

Personvern:

Her etterlyser vi en konkretisering av på hvilke måte personvernet er truet. Departementet fastslår at uttrekk fra aksjonærregister vil kunne gi muligheter for å få en totaloversikt over personers eierforhold og mulighet til systematisering, på en helt annen måte enn det vi har i dag, og at dette er problematisk opp mot personvernet. Hvordan dette er problematisk, eller hvilke sider av personvernet som er truet, konkretiseres ikke. At det er lettere å systematisere offentlig tilgjengelige opplysninger, kan ikke i seg selv sies å være en trussel for personvernet. Vi er svært skeptiske til at hensynet til personvern brukes som argument for å innføre taushetsplikt, når man ikke har noen eksempler på at den faktisk blir truet. Slik vi ser det, kan hensynet til personvernet ikke tillegges vekt.

Tillitsforhold mellom skatteyter og skattemyndighet

Her legger departementet til grunn at det er en fare for at skatteytere vil unngå å rapportere /opplyse om forhold som de er forpliktet til å gjøre etter norsk lov dersom man ikke innfører taushetsplikt. Dette er i seg selv et underlig resonnement. Skatteyter selv (selskapene) er forpliktet til å gi ut disse opplysningene til alle som spør, de er offentlig tilgjengelig andre steder, som aksjeeierboken og aksjeregisteret, og ikke på noen måte er sensitive. Vi vil advare mot at man lar denne type teorier bli styrende for innsyn, det er i så fall en logikk som vil kunne anføres på mange andre områder der det foreligger informasjonsplikt etter loven. Offentlighetsprinsippet bygger nettopp på at vi skal ha den samme tilgangen som forvaltningen har, slik at vi skal kunne drive uavhengig kontroll. Dette er et utgangspunkt det er viktig å holde fast ved.

Departementet har dessuten heller ikke noe sted i høringsnotatet dokumentert at det eksisterer en mistillit som fremtvinger forslag om taushetsplikt, kun vist til en hypotetisk mulighet om at spredning av informasjon: "vil kunne påvirke skatteyternes samarbeidsvilje og svekke tillitten til skattemyndigheten". **På dette grunnlag kan vi ikke se at hensynet til tillitsforholdet mellom skatteyter og skattemyndighet er relevant som argument for å innføre taushetsplikt.**

Ressursbruk:

Vi er generelt skeptiske til at man bruker ressursbruk som argument for å innføre taushetsplikt, igjen i lys av hvor inngripende taushetsplikten er. Videre har vi allerede i dag i offentleglova § 9 et vern mot å måtte gjøre uttrekk fra databaser som ikke kan gjøres med "enkle framgangsmåter". **Dermed har Finansdepartementet allerede i dag et tilstrekkelig vern mot å måtte bruke uforholdsmessig mye tid på uttrekk fra denne type register.** At man er uenige i hva som er "enkle framgangsmåter" er en annen sak, og kan ikke være et argument for å innføre taushetsplikt. Ressursbruk er derfor etter vårt syn, også et irrelevant hensyn.

Dagens tilgang:

Som departementet helt rett påpeker er dette informasjon vi har krav på i dag etter Aksjelovens § 4-6: Innsynsrett i aksjeeierboken "Aksjeeierboken skal være tilgjengelig for enhver. Kongen kan gi regler om innsynsrett etter første punktum, og kan bestemme at selskapet etter begjæring skal gi utskrift av aksjeeierboken mot en nærmere fastsatt godtgjørelse." Vi vil i denne forbindelse også vise til forarbeidene til denne bestemmelsen, Ot.prp. nr 11 2006-2007: Om lov om endringer i finanslovgivningen mv. (forvalterregistrering av aksjer, obligasjoner med fortrinnsrett, mv.), som sier noe om hvorfor innsyn på dette området er viktig, både generelt i samfunnet, men også spesielt for journalistikken:

"Hensynet til offentligheten

Når det gjelder hensynet til offentligheten, viser utvalget til at aksjeeierregisteret i norske aksjeselskaper har vært offentlig tilgjengelig siden ikrafttredelsen av aksjeloven av 1976. Utvalget viser til forarbeider til dette, og mener vurderingene fra den gang fortsatt er relevante. Utvalget uttaler videre bl.a. (NOU 2005: 13 punkt 9.9):

«Etter det utvalget kan se er erfaringene med offentlig tilgjengelig aksjeeierregister overveiende positive, og har etter utvalgets mening vist at åpenhet omkring eierforholdene i næringslivet hører naturlig hjemme i et demokrati. En slik åpenhet er et viktig redskap som grunnlag for en informert og konstruktiv samfunnsdebatt om makt- og eierforhold i næringslivet. Likeledes er offentlighet omkring aksjeeierregisteret en viktig forutsetning for forskning og analyse knyttet til maktforholdene i norsk næringsliv.»

Utvalget viser også til at aksjeeierregisteret er et viktig redskap innenfor næringslivsjournalistikken, herunder at media i dag har en viktig rolle i å avdekke og reise debatt rundt forhold i næringslivet. Utvalget anser en utvikling som gir media dårligere tilgang på oppdatert og korrekt informasjon om eierforholdene i næringslivet som uheldig.

Med andre ord er retten til tilgang godt forankret i loven. I tillegg anser utvalget det som uheldig om mediene får "dårligere tilgang på oppdatert og korrekt informasjon". Tilgang til aksjonærregisteret gir enklere og bedre tilgang til korrekt informasjon. Innsyn er derfor helt i tråd med tidligere føringer for skatteopplysninger spesielt, og med offentlighetsprinsippet generelt. Videre er det et utslag av det Stortinget, under behandlingen av gjeldende Offentleglov, omtalte som "teknologisk demokratisering" – at man tar i bruk de muligheter som ligger i dagens teknologi, til å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon.

Forslaget fra Finansdepartementet står i sterk kontrast til dette, og er etter vårt syn et stort tilbakeskritt fra departementets side.

Pressens behov for tilgang

Pressens behov for disse opplysningene i vår rolle som uavhengig systemkritiker og kontrollinstans, er opplagt. Vi har flere eksempler på at journalister har avdekket saker om korrupsjon og økonomisk mislighold ved aktiv bruk av innsynsrettene. Enklere tilgang på informasjon, bedrer vilkårene for journalistikk på et område der det er behov for en opplyst og kritisk presse. Forvaltningen har plikt til å bidra til en effektiv gjennomføring av offentlighetsprinsippet, noe tilgang til opplysninger fra aksjonærregisteret vil være. Til

syvende og sist er det samfunnet som vinner på dette.

Vi vil for øvrig vise til to kommentarer som er skrevet av hhv. leder i Presseforbundets offentlighetsutvalg og journalist i Aftenposten, Siri Gedde-Dahl, og medlem av Presseforbundets offentlighetsutvalg og journalist i Kommunal Rapport, Vegard Venli. De oppsummerer også vårt syn på dette lovforslaget. Disse ligger vedlagt.

Med vennlig hilsen

For Norsk Presseforbund



Kjersti Løken Stavrum
generalsekretær

For Norsk Journalistlag



Thomas Spence
leder

For Fagpressen



Elin Floberghagen
adm.dir.

For Mediebedriftenes Landsforening



Randi Øgrey
adm.dir.

For SKUP



Jens Egil Heftøy
Sekretariatsleder

Vedlegg: 2