

Til
Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref.: 13/3769

Oslo 30. mars 2017

Høring – NOU 2016:17 – Ny lov om tiltak mot hvitvasking

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til høringsbrev av 20. desember 2016. Vi ønsker primært å kommentere den delen av utredningen som gjelder register over reelle rettighetshavere, som vi mener ikke innfrir samfunnets behov for å kunne dra nytte av rettighetsregisteret.

1. Generelt

Åpenhet, innsyn og tilgang til informasjon er nøkkelen til bekjemping av hvitvasking, korrupsjon og terrorfinansiering. Jo flere som har tilgang til nøkkelinformasjon om ulike virksomheters eierforhold og økonomiske disposisjoner, jo bedre er forutsetningene for at både myndigheter, medier, organisasjoner, varslere og publikum kan oppdage og identifisere forhold som dokumenterer den type uregelmessigheter som den foreslåtte lovgivningen er ment å bidra til å avdekke.

For redaksjoner som ønsker å jobbe med å avdekke økonomisk kriminalitet eller andre straffbare handlinger knyttet til økonomiske transaksjoner, finansiering av straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger, og organisert kriminalitet ellers, vil tilgang til sikker informasjon om hvem som er eiere og rettighetshavere være et svært viktig arbeidsredskap. Vi har de siste årene sett en rekke eksempler på at journalistisk arbeid har vært utløsende eller medvirkende til at norske myndigheter har kunnet avdekke kritikkverdige forhold knyttet til norske selskaper og generelt til offentlig debatt om hvordan de samme selskapene utøver sitt eierskap. Det vil således også kunne være et viktig bidrag til å oppfylle lovens formål om «å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger».

2. Hva og hvem skal registreres i registeret

Vi er svært forundret over de prinsipper og terskler som utvalget har lagt til grunn når det gjelder hva og hvem som skal innføres i det foreslåtte rettighetshaverregisteret. Særlig to forhold mener vi bør endres:

- Registeret vil ikke omfatte børsnoterte selskaper.
- Kun dominerende eiere skal registreres.

Til spørsmålet om registrering av børsnoterte selskaper, noterer vi at utvalget

«foreslår at det gjøres unntak for juridiske personer med eierandeler opptatt til handel på regulert marked eller markeds plass med tilsvarende krav til opplysningsplikt om eierforhold» (...) *«formålet med reglene om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere slår ikke til når det foreligger tilstrekkelig opplysningsplikt om eierforholdene i den juridiske personen».*

Vi konstaterer at utvalget, i samme avsnitt under punkt 12.5.4, opererer med to forskjellige beskrivelser at hva som er bakgrunnen for at man ønsker å holde børsnoterte selskaper utenfor registeret. I første setning, hvor formuleringen er identisk med lovteksten, heter det at det må foreligge «tilsvarende krav til opplysningsplikt», altså forstått som «tilsvarende» til de kravene som er foreslått i lov om rettighetshaverregisteret. I avsnittets tredje setning er imidlertid kravet om «tilsvarende» byttet ut med «tilfredsstillende», hvilke er et helt annet kriterium. Det siste kan være høyst skjønnsmessig og er ikke utdypet ytterligere. Dersom man derimot skal holde seg til «tilsvarende», så er det vårt syn at lovforslaget er inkonsistent og bygger på feil premisser.

Det er ikke slik at opplysningsplikten for selskaper notert på Oslo Børs, som vel er det det i praksis vises til her, er «tilsvarende» den opplysningsplikten som rettighetshaverregisteret vil medføre. Opplysninger om reelle eiere er en frivillig ordning på Oslo Børs. I følge Tax Justice Norway er det kun halvparten av de tyve største eierne som oppgir reelle eiere i sin informasjon til børsen. Det kan altså ikke konstateres en «tilsvarende» opplysningsplikt på Oslo børs, som den forslaget til rettighetshaverregisteret legger opp til. Det sier seg selv at dette naturlig vil svekke kvaliteten på registeret betydelig, dersom det er slik utvalgets forslag er å forstå. Formuleringen skaper imidlertid usikkerhet. Dersom utvalget har ment å skulle unnta selskaper som er notert på Oslo Børs fra rettighetshaverregisteret, så bør det sies klarere. Dersom det er slik at man virkelig mener at opplysningsplikten skal være «tilsvarende» rettighetshaverregisteret, og f.eks. Oslo Børs da vil falle utenfor, så bør det også klargjøres.

Både av reelle grunner, og for at lovforslaget skal fremstå som konsistent, mener vi at siste avsnitt i § 2 i utkastet til lov om rettighetshaverregisteret må tas ut av loven. Det å levere informasjon til rettighetshaverregisteret vil uansett ikke fremstå som noen stor byrde for et børsnotert selskap. Særlig ikke dersom dette er informasjon som man likevel leverer til «*regulert marked eller markeds plass med tilsvarende krav til opplysningsplikt*».

I utkastet til selve hvitvaskingsloven heter det i § 2, første ledd, bokstav e), 1. punkt:

«Om fysisk person direkte eller indirekte eier eller kontrollerer mer enn 25 prosent av eierandelene eller stemmene i et selskap, unntatt selskap som har finansielle instrumenter opptatt til notering på

et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØSstat, er det en indikasjon på at vedkommende er reell rettighetshaver.»

Dette er altså det styringsmerket rapporteringspliktig skal bruke når de skal «klarlegge identiteten til «reell rettighetshaver». Vi mener dette langt på vei vil gjøre registeret til et svært dårlig verktøy for å avdekke det registeret skal avdekke. I praksis vil en mengde eiere i en mengde selskaper på denne måten falle utenfor registeret, og således ikke kunne nyttiggjøres for formålet. I mange selskaper vil det ikke være noen eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent. I en del selskaper vil det være eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent, men som gjennom bruk av ulike forvaltere sørger for at ingen av disse nærmer seg 25-prosents grensen. «Rapporteringspliktig» vil da ikke ha noen motivasjon for å sørge for at disse blir registrert, og vil åpenbart la det være.

Vi mener det eneste naturlige utgangspunktet er at *alle* rettighetshavere registreres.

3. Tilgang til opplysninger fra registeret

Vi viser til at lovens formål – ifølge forslaget – er «å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandling». Sett i lys av dette mener vi det er underlig at loven selv legger opp til at det kun er en svært snever krets som skal kunne få innsyn i rettighetshaverregisteret, særlig når dette dreier seg om opplysninger som ikke er sensitive i et personvernperspektiv. Riktignok forsøker utredningen å konstruere en personvernproblemstilling knyttet til opplysningene, men dette dreier seg altså om opplysninger som i utgangspunktet ikke er underlagt særlige restriksjoner.

Vi mener dermed at utvalgets forslag, i langt mindre grad enn det som er mulig, bidrar til å oppfylle det som er utvalget selv mener er lovens formål. En så snever krets av tilgangsberettigede som det utvalget legger opp til, er unødvendig begrensende med tanke på å oppnå lovens formål, og dessuten ikke – etter vårt syn – begrunnet med reelle hensyn knyttet til personvernet.

Vi minner om en enstemmig finanskomite i Innst 216 L (2013-2014), i forbindelse med spørsmålet om et offentlig tilgjengelig aksjonærregister uttalte at *«Komiteen mener at det er viktig med åpenhet, og mener at regjeringen så snart som mulig bør iverksette tiltak for å sikre bedre tilgang på informasjon om eiere av aksjeselskaper, både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratets aksjonærregister».*

I samme innstilling er departementets syn på spørsmålet om innsyn oppsummert slik: *«Det er brei semje om at opplysningar om eigarar i aksjeselskap skal vere tilgjengelege for publikum. Aksjeeigarbøkene hos aksjeselskapa er og skal framleis vere offentleg tilgjengelege. Pressa og frivillige organisasjonar bidreg med sine undersøkingar til viktige debattar om eigarskap og økonomiske forhold. Skattestyresmaktene har òg fordel av det arbeidet pressa gjer, til dømes når ny kunnskap om skatteunndraging blir kjend.»*

Det er, for å uttrykke det forsiktig, et helt annet utgangspunkt enn det Hvitvaskingsutvalget har tatt. Her er det kun dem med «legitime behov» som skal gis tilgang. Det er uklart hva som dekkes av begrepet «legitimt behov», men i spesialmerkningen til § 12 er dette forklart slik:

«Legitimt behov etter annet ledd medfører for det første at kravet om innsyn må knytte an til lovens formål, som er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. For det annet må det gjøres en konkret nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering før det gis innsyn.»

Dette åpner for et svært vidt og uforutsigbart skjønn. Utvalget har ikke vist til noen reelle argumenter for en slik svært begrenset innsynsrett, kun mer løselige henvisninger til diverse EU-direktiver. Etter vårt syn har det presumpsjonen mot seg at de nevnte direktiver skulle hindre Norge i å innføre tilsvarende demokratisk innsynsbestemmelser for rettighetshaverregister som det vi har for eksempel for skatteopplysninger, og som vi formodentlig kommer til å få for aksjonæropplysninger generelt.

Det er generelt slik i norsk offentlighet at det er begrensninger i innsyn som må begrunnes, ikke innsynet i seg selv. Utvalget har her gått baklengs inn i problemstillingen og kommet ut med baksiden frem. Vi mener departementet må rett opp dette, og gjøre rettighetshaverregisteret til gjenstand for allment innsyn. Vi minner her om Innst. 298 S (2014-2015) s. 3, der Finanskomiteen understreker at: «det er spesielt viktig for Norge å arbeide for større internasjonal åpenhet om slike registre, siden vår tradisjon for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land.»

4. Sletting av opplysninger

Utvalget foreslår at opplysninger om fysiske personer skal slettes fem år etter at vedkommende opphørte å være rettighetshaver. Vi mener det er et feilgrep. Muligheten for å kunne sjekke historiske data og dermed kunne følge et selskaps historie bakover i tid, har i mange sammenhenger vist seg helt avgjørende for at gravende journalister har kunnet avsløre både økonomisk og annen kriminalitet.

I spesialmerknaden viser utvalget til at bestemmelsen «gjennomfører deler av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 1 og artikkel 31 nr. 1.» Det er imidlertid vanskelig å forstå. I de generelle merknadene er det ikke nevnt noe krav i EU-direktivene om at opplysninger skal slettes etter fem år. Derimot er det referert en anbefaling fra FATF, hvor det «stilles krav om at opplysninger og registre om bl.a. reelle rettighetshavere skal lagres i minst fem år etter at den juridiske personen oppløses,» (vår understrekning). Det er altså noe helt annet enn den maksimumsgrense som utvalget foreslår. Heller ikke her har utvalget klart å komme opp med reelle argumenter for de begrensninger de foreslår. Vi mener dermed at regelen om sletting bør tas ut av lovutkastet.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
spesialrådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

