



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
REDAKTØRFORENING



NORSK
JOURNALISTLAG



MEDIEBEDRIFTENE

Finansdepartementet

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier. Norsk Journalistlag (NJ) er både en fagforening og en mediepolitisk organisasjon for redaksjonelle medarbeidere i redaktørstyrte medier, frilansere og de som utdanner seg til å bli journalister. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer ca. 800 norske redaktører fra alle typer nyhets- og aktualitetsmedier. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) representerer 325 bedrifter med ca. 9000 årsverk (205 mediehus (185 aviser) - kommersiell allmennkringkasting - magasiner - lokal-tv).

Innspill til høring om endringer i lov om register over reelle rettighetshavere

1. Hovedsynspunkt – oppsummering

1.1. Vi støtter ikke forslaget og mener prinsipielt at registeret bør være åpent for alle.

Vårt hovedsynspunkt er at Norge bør etablere et åpent tilgjengelig register over reelle rettighetshavere for alle, og at EU-dommen ikke hindrer dette. EU-dommen tar stilling til en bestemmelse i hvitvaskingsdirektivet som pålegger alle medlemsland å etablere et rettighetshaverregister for å bekjempe korrupsjon og hvitvasking. I avveiningen mellom personvern og ytringsfrihet, lander EU-domstolen på at et slikt krav i direktivet ikke er forholdsmessig opp mot de hensyn direktivet skal ivareta. Det er ikke gitt at en avveining mellom de hensyn et register over reelle rettighetshavere i Norge skal ivareta og relevante mothensyn, vil gi samme resultat i Norge. Slik vi ser det er det forholdsmessig opp mot det Norge ønsker å sikre gjennom et register over reelle rettighetshavere, å ha det åpent for alle.

Vi minner også om at Norge i flere sammenhenger, som arbeidet med Open Government Partnership (OGP), hevder å være et foregangsland på åpenhet. Dette forslaget går i motsatt retning. Som vi vil komme inn på i vårt høringssvar (punkt 3) så har over halvparten av EU-land fortatt åpne registre etter EU-dommen. Flere land utenfor EU har tatt et aktivt valg om å ha fortsatt åpne registre. Mange land har altså funnet et handlingsrom innenfor denne dommen fra EU til å gi full tilgang for alle.

Vi vil også understreke at det er bred politisk enighet om at et register over reelle rettighetshavere både er ønskelig og nødvendig. Norge har allerede foretatt en avveining mellom personvern og ytringsfrihet, og kommet til at et åpent register er forholdsmessig sett opp mot personvernet. Vi mener denne vurderingen står seg også med EU-dommen og at ikke det er behov for å endre loven.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelsene fra Tax Justice Norge (TJN) og Transparency International Norge (TINorge), og stiller oss bak deres merknader.

Full tilgang for alle er altså vårt prinsipale utgangspunkt. Når departementet likevel mener det er behov for å se på loven på nytt, mener vi forslaget går mye lenger i å innskrenke en lovfestet rett til innsyn i opplysninger om reelle rettighetshavere enn det EU-dommen gir grunnlag for, og kan ikke støtte et slikt forslag.

Vi følger departementet i at dagens § 11 ikke gir adgang til å differensiere mellom ulike aktører, men støtter ikke forslag til løsning. Å endre loven fra at «enhver» skal ha tilgang, til at kun offentlige myndigheter og rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven skal få tilgang etter loven, vil være et stort tilbakeskritt for samfunnets informasjonstilgang på dette viktige feltet, og EU-dommen forsvarer ikke et slikt inngrep.

Dommen slår fast at presse og sivilsamfunn med legitim interesse skal gis tilgang. Rådet for Den europeiske union og Parlamentet kom 18. januar 2024 med en kunngjøring om tiltak mot hvitvasking der det blant fremgår at presse, NGOer og personer med legitim interesse, skal sikres tilgang til register over reelle rettighetshavere (nøyaktig sitat gjengitt i avsnitt 2 i vår høringsuttalelse).¹

Å endre loven fra at «enhver» skal ha tilgang, til at kun offentlige myndigheter og rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven skal ha rett til innsyn etter loven, er derfor verken forholdsmessig eller nødvendig. Hvis dette forslaget går gjennom, vil dette være et stort tilbakeskritt for samfunnets informasjonstilgang på et område der det er stort behov for innsyn og der det er politisk enighet om åpenhet. For mediene vil dette svekke muligheten til journalistikk som viser frem og avdekker skjult eierskap, økonomiske bindinger, kriminalitet og hvitvasking. Vi understreker at mye av den journalistikken på dette området bygger på selskaper, eierskap og tilgang til opplysninger på tvers av landegrensene.

Hvis departementet fastholder at loven må endres, kan dette ikke gjelde tilgangen for presse, forskere og sivilsamfunnsorganisasjoner med legitim interesse. Innsyn for pressen og andre med allmenn interesse, må sikres i lovs form, for eksempel slik (nytt forslag i rødt):

(1) Registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere skal være tilgjengelige for:

a. rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven

b. offentlige myndigheter

c. redaktørstyrte journalistiske medier og sivile organisasjoner med legitim interesse.

d. forskere

1.2. Norge er på overtid med å få på plass et register.

Til tross for politisk enighet om å etablere et offentlig eierskapsregister siden 2015, og en lov som fastslår det samme fra 2019, har Norge ikke fått på plass et slikt register. Den delen av loven (kapittel 3) som gjelder etablering av et register, er ennå ikke trådt i kraft, og har ligget på departementets

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>

bord siden 2019.

I europeisk sammenheng er Norge ett av få land i EU/EØS-området som mangler et register over reelt eierskap. Dette gjelder også etter EU-dommen. Vi er derfor på overtid i arbeidet med å få på plass et register. Det er vanskelig å forstå hvorfor Norge, som i andre sammenhenger hevder å være et foregangsland på åpenhet og som troner høyest i pressfrihetsstatistikken, skal være en av de siste i Europa til å få plass dette viktige åpenhetstiltaket. Det gjør også Norge til et sårbart og svakt ledd i hele det europeiske arbeidet med å avdekke hvitvasking, terrorfinansiering og annen økonomisk kriminalitet. Vi vil derfor understreke behovet for å få på plass et register som sikrer informasjon om bakenforliggende eiere av selskaper.

2. Om forslaget opp mot EU-dommen

Forslaget går ut på å endre lov om register over reelle rettighetshavere fra dagens bestemmelse om at enhver skal ha tilgang til registrerte opplysninger, til at opplysningene skal være tilgjengelige for a) rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven og b) offentlige myndigheter. I stedet for tilgang for «enhver», foreslås en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å regulere tilgang for andre fysiske eller juridiske personer. Etter vårt syn er dette en endring som går mye lenger enn det som kan følge av EU-dommen.

Departementet skriver i høringsnotatet at en basisløsning for et register som var teknisk klart til å bli rullet ut ved årsskiftet 2022/23, ble satt på vent som følge av EU-dommen i november 2022. Med dette som premiss må det være en forutsetning at lovendringen ikke går lenger enn det dommen gir grunnlag for.

Departementet oppgir i høringsnotatet (punkt 3 og 4) at dommen etterlater «rettslig tvil» om hvor langt det er adgang til å gå i åpenhet om opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere, og at denne rettslige tvilen vil «ta tid å løse». Departementet knytter den rettslige tvilen til tilgang for alle andre enn dem som er oppgitt i forslaget bokstav a (rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven) og b (offentlige myndigheter). Vi er ikke enige i denne vurderingen. Tvert imot fastslår dommen følgende, i avsnitt 74:

"that both the press and civil society organisations that are connected with the prevention and combating of money laundering and terrorist financing have a legitimate interest in accessing information on beneficial ownership." Og videre:

"The same is true of the persons, ... , who wish to know the identity of the beneficial owners of a company or other legal entity because they are likely to enter into transactions with them, or of the financial institutions and authorities involved in combating offences of money laundering or terrorist financing, in so far as those entities do not already have access to the information in question on the basis of [another provision of the Money Laundering Directive]"

Disse sitatene ble også trukket fram av domstolen i en tekst på LinkedIn som kom i kjølvannet av en offentlig debatt og omfattende kritikk av dommen.² Som nevnt innledningsvis har også Rådet for

² https://www.linkedin.com/posts/european-court-of-justice_review-of-the-judgment-in-joined-cases-c-activity-7005505340528033792-1Pnt/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

Den europeiske union og Parlamentet kommet med en kunngjøring³ (18. januar 2024) om tiltak mot hvitvasking, der det bl.a. fremgår at:

«The agreement also establishes that in addition to supervisory and public authorities and obliged entities, among others, persons of the public with legitimate interest, including press and civil society, may access the registers. »

I en kunngjøring fra Parlamentet⁴ (også 18. januar 2024), stadfestes det også at høyere utdanningsinstitusjoner også skal ha tilgang til registeret:

«Negotiators also agreed that people with legitimate interest journalists, reporters, other media, civil society organisations, higher education institutions will be able to access the register, including the interconnected ones. »

Som utdragene fra dommen og kunngjøringen fra EU-parlamentet viser, fastslår EU-domstolen at mediene og sivile organisasjoner som jobber med skjult eierskap mv. alltid vil ha legitim interesse i å få innsyn. Dermed blir det tilgang utover dette som må vurderes konkret.

EU-dommen etterlater etter dette ingen rettslig tvil om at pressen og sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber innenfor feltet terrorfinansiering og hvitvasking, skal ha tilgang.

EU-domstolen likestiller mediene, NGO'ene, forskere (høyere utdanningsinstitusjoner) og myndighetene når det gjelder adgang til opplysninger om reelt eierskap. Det departementet derimot foreslår, er å fjerne førstnevnte to grupper fra listen over gruppen med «legitim interesse», uten å begrunne hvorfor. Etter vår mening følger dermed departementet ikke opp minimumskriteriene i dommen.

EU-domstolen slår ikke ned på selve offentliggjøringen av opplysninger om reelle eiere, men understreker at publiseringen skal bygge på en solid begrunnelse. De gode grunnene som ligger bak å inkludere mediene, forskere og NGO'ene, er deres samfunnsrolle som «public watchdog». Dette er en velkjent begrepsbruk som er godt innarbeidet i rettspraksis om innsynskrav fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), jf. f.eks. storkammeravgjørelsen EMD Magyar Helsinki Bizottág mot Ungarn 2016.

Vi kommer tilbake til dette i del 4 i vår høringsuttalelse, men vil først dele litt bakgrunn om oppfølgingen av EU-dommen i europeisk sammenheng, som vi mener gir et relevant bakteppe til hvordan Norge kan forholde seg til dommen.

3. Om EU-dommen:

Selv om EU-domstolen har fastslått at hvitvaskingsdirektivets bestemmelse om at tilgang til registeret skulle gis «any member of the general public» er ugyldig, har ni EU-land – en tredjedel av unionens medlemmer – fortsatt offentlig tilgjengelige registre over reelle rettighetshavere (per 28.06.2023). Ti land har lukket eller delvis begrenset sine registre. De resterende åtte har enten ikke implementert

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>

⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240115IPR16801/deal-on-new-eu-measures-against-money-laundering>

registeret enda, eller så er det ikke mulig å sjekke status på registeret hvis en ikke er statsborger i landet.

Tax Justice Network har pekt på en tydelig sammenheng mellom hvilke EU-land som stengte registrene sine etter EU-dommen, og landenes eksisterende grad av finansielt hemmelighet, i henhold til [Financial Secrecy Index 2022](#).⁵

Flere av landene som har holdt registrene sine åpne, understreker at åpenheten er viktig av flere hensyn enn de direktivet legger vekt på. Latvias justisminister har eksempelvis uttalt:

“Openness of information promotes a legal business and non-governmental sector environment, reduces the risks of corruption, ensures the implementation of sanctions, thereby strengthening the stability and security of our country.”⁶

I en annen uttalelse understreker Latvias president at offentlig tilgjengelig informasjon om reelle eiere er en forutsetning for en rettferdig og åpen finanssektor.⁷

Andre europeiske land utenfor EU har også holdt registrene åpne, blant annet Storbritannia, Nord-Makedonia og Albania. Britiske myndigheter sier i en uttalelse at åpenhet veier tyngre enn personvern i dette tilfellet:

The fact that personal details of PSCs and RBOs were to be supplied and made available for public inspection was acknowledged to represent an intrusion into Article 8 ECHR privacy rights. However, it was assessed that the intrusions were limited and necessary in a democratic society for the prevention and detection of crime and in for the economic well-being of the country. The intrusions were assessed as limited such that they were a proportionate interference permitted under Article 8(2).⁸

Å begrense innsyn til de med legitim interesse kan undergrave åpenhet, fortsetter de:

In that way, the proper purpose filter is assessed as risking undermining transparency and thus the public interest benefits, in terms of crime prevention/detection and economic well-being of the country, that go with it. (se fotnote 5, punkt 32).

En undersøkelse fra Tax Justice Network fra desember 2022 viste at over 100 land verden over hadde ulike former for offentlig tilgjengelig informasjon over reelle rettighetshavere på det tidspunktet.⁹ Eksempler på land med lignende, offentlige tilgjengelige registre som i EU, er Nigeria, Ghana, Ecuador og Indonesia. Det fremgår ikke av denne oversikten om de åpne registrene har en

⁵ <https://taxjustice.net/2023/07/13/split-among-eu-countries-over-beneficial-ownership-ruling-mirrors-rankings-on-financial-secrecy-index/>

⁶ <https://www.tm.gov.lv/lv/jaunums/latvija-ari-turpmak-informacija-par-patiesajiem-labuma-guvejiem-bus-publici-pieejama>

⁷ https://www.president.lv/en/article/president-latvia-national-regulations-final-beneficiaries-must-remain-force?utm_source=https%3A%2F%2Ft.co%2F

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/economic-crime-and-corporate-transparency-bill-2022-echr-memoranda/supplementary-echr-memorandum-amendments-made-to-parts-1-3-economic-crime-and-corporate-transparency-bill-beis-measures> punkt 27.

⁹ <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2022/12/State-of-Play-of-Beneficial-Ownership-2022-Tax-Justice-Network.pdf>

form for innlogging, men den viser uansett at det er fullt mulig å gjøre nasjonale tilpasninger etter EU-dommen, og at flere EU-land altså har fortsatt med et åpent register.

Samtidig skriver Transparency International (TI) i en artikkel fra november 2023 at i 13 av 27 EU-land har det nå blitt *vanskeligere* å få tak i informasjon om reelle eiere etter EU-dommen. Dette til tross for at dommen var tydelig på at journaliser og sivilsamfunnsorganisasjoner fremdeles skal ha tilgang til denne informasjonen.¹⁰ TI minner om at det var register over reelle rettighetshavere på tvers av EU som gjorde det mulig for journalister og aktivister å avdekke den tidligere tsjekkiske statsministerens interessekonflikter, skjulte bindinger til politiske eksponerte personer fra Latin-Amerika og sanksjonerte russiske eliter, blant andre. Ifølge artikkelen grunner problemene både i at man ikke får tilgang, og at det man må gjennomgå komplekse krav for å bevise legitim interesse. Til har også laget en oversikt (infogram) som sammenligner tilgjengeligheten før og etter EU-dommen som bekrefter dette.¹¹

Dette viser en svært ulik praksis i hvordan man forholder seg til dommen, samtidig tyder det på en utvikling der dommen tas til inntekt for en mye mer restriktiv praksis enn det den legger opp til. Dette har allerede svekket mediernes mulighet til å drive journalistikk på områder som korrupsjon, hvitvasking, terrorfinansiering og bindinger. Norge bør ta sin del av ansvaret for å stoppe en slik utvikling og ikke følge en utvikling der en begrenser mer «for sikkerhet skyld». Det ligger et stort rom der for å gi full tilgang til visse grupper som per definisjon har legitim interesse, pressen og den del sivilorganisasjoner er en del av dem. Dette rommet må sikres i lovs form.

4. Nærmere om tilgang til registeret

Utgangspunkt:

Vi er enige i det rettslige utgangspunktet som departementet oppstiller på s. 6: Selv om Norge ikke er direkte forpliktet til å følge dommen, er den en relevant rettskilde opp mot Norges ivaretagelse av hensynet til privatliv (EMK artikkel 8) og hensynet til ytringsfrihet (EMK artikkel 10). For å forfølge dette, må vi gjøre vår egen nasjonale avveining av de hensyn som taler for et åpent register opp mot de hensyn som taler mot. Innenfor denne avveiningen har hvert land en egen skjønnsmargin knyttet til både lovlighet, nødvendighet og formålstjenlighet.¹²

EU-domstolen har kommet til at et åpent register med opplysninger tilgjengelig for alle, er et uforholdsmessig inngrep i personvernet veid opp mot det man vil oppnå - å bekjempe terrorfinansiering og hvitvasking. I dommen vises det til *faren* for at det kan bygges personprofiler over enkeltpersoners økonomiske situasjon, samt de økonomiske sektorer, land og virksomheter som den reelle eier har investert i, og at disse brukes for andre formål enn det som er begrunnelsen for tilgangen til registeret. EU-domstolen legger særlig vekt på at offentliggjøring av slike opplysninger kan utgjøre en risiko for at reelle rettighetshavere som får sine opplysninger eksponert, kan bli utsatt for kidnapping, utpressing og svindel (avsnitt 41-44).

Samtidig erkjenner domstolen at registeret er et nødvendig verktøy i bekjempelsen av terrorfinansiering og hvitvasking, og at både myndighetene, presse og sivilsamfunnsorganisasjoner har en berettiget interesse i å få tilgang til registeret. I avgjørelsen anerkjenner altså EU-domstolen

¹⁰ <https://www.transparency.org/en/blog/eu-court-ruling-on-beneficial-ownership-registers-legitimate-access>

¹¹ <https://infogram.com/1pq9dr7pzlxdx9hqjrk2xlzpvvc0pwpvr3m>

¹² Sørensen, Christian Børge, Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen, 2004 og Eggen, Kyrre, Ytringsfrihet, 2002

at formålet med registeret legitimerer inngrep i personvernet, men at den begrunnelsen som foreligger, kombinert med åpen tilgang for alle, utgjør et for stort inngrep i personvernet (se avsnittene 74 og 83).

EU-domstolen legger vekt på den personlige faren for sikkerhet og kidnappingsrisiko som det medfører å identifiseres som reelle eiere av selskaper og juridiske personer. Det er ikke vist til faktiske eksempler på at personer har blitt kidnappet eller satt i fare som følge av å bli oppgitt i registre over reelle rettighetshavere.

Mangler ved EU-dommens forholdsmessighetsvurdering

I europeisk sammenheng mener vi det er grunn til å være kritisk til dommens ensidige vektlegging av faren for de reelle rettighetshavere og den sikkerhetsrisikoen eksponering av disse opplysningene angivelig utgjør. Etter vårt syn burde EU-domstolen lagt større vekt på den faren som spesielt journalister står overfor for å få samfunns viktig informasjon om eierskapsforhold frem i offentligheten. Dette er en type journalistikk som er forbundet med stor risiko for egen sikkerhet i flere europeiske land. Det finnes konkrete eksempler på at journalister har blitt drept i Europa etter å ha jobbet med å avsløre korrupsjon og få frem informasjon om hvem som er de reelle eierne av selskaper, som Jan Kuciak i Slovakia og Daphne Caruana Galizia på Malta.¹³

Dersom informasjon om reelle eierskapsforhold var i offentligheten gjennom effektive registre over reelle rettighetshavere, ville ikke journalister og nyhetsredaksjoner måtte bære risikoen det er å bringe denne typen informasjon frem i lyset. Etter vårt syn burde dette i større grad ha vært veid opp mot den konkrete risikoen EU-domstolen legger til grunn at reelle rettighetshavere utsettes for ved et åpent register.

For Norges del må dette uansett sees i norsk kontekst. Det er ikke grunnlag for å si at journalister i Norge utsettes for en betydelig risiko ved å grave i skjult eierskap. Pressefriheten er høy i Norge og trusler mot journalister er liten sammenlignet med flere andre steder i Europa.¹⁴ Journalisters sikkerhet i Norge er dermed ikke et tungtveiende argument i den nasjonale vurderingen.

EU-dommens betydning for det norske registeret:

Spørsmål vi må stille oss i vurderingen av hvordan det norske registeret skal innrettes, er om og evt. hvor stor sikkerhetsrisiko åpen tilgang til register over reelle rettighetshavere vil medføre for de reelle eierne, og – i så fall – om denne risikoen kan bøtes på gjennom mindre inngripende tiltak enn å stenge informasjonstilgangen helt, for eksempel ved en innloggingsløsning. Videre må vi se på hvilke hensyn et register i Norge skal ivareta, dette har betydning for den konkrete forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres i avveiningen mellom personvern (EMK art 8) og ytringsfrihet (EMK art 10).

Om sikkerhetsrisikoen

Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved hvor stor sikkerhetsrisiko det utgjør med full åpenhet om disse opplysningene i Norge. Finansiell åpenhet står sterkt i Norge, både gjennom åpne skattelister og åpenhet om aksjeeiere i allmennaksjeloven og aksjeloven. Det finnes derfor flere kilder for å finne informasjon om enkeltpersoners verdier og inntekt. Vi er ikke kjent med konkrete saker som dokumenterer at åpenhet om den type opplysninger utgjør en betydelig sikkerhetsrisiko for norske borgere og eiere. Faren for at det bygges personprofiler basert på eierskap og formue som

¹³ <https://www.journalisten.no/jan-kuciak-journalistdrap-slovakia/ekssoldat-domt-til-lang-fengselsstraff-for-journalistdrap-i-slovakia/408712>
<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/14/malta-killing-of-journalist-daphne-caruana-galizia-her-son-paul-looks-back>

¹⁴ Mer om dette i NOU 2022:9 kap. 13.3.1.1.

brukes til andre formål enn det som er begrunnelsen for tilgangen til registeret er til stede, men etter vårt syn er det grunn til å stille spørsmål ved om denne faren er tungtveiende nok eller representerer så stor sikkerhetsrisiko, at det skal tillegges stor vekt. Denne type trusler bør dessuten bekjempes med andre midler, som ordinær straffeforfølgelse av konkrete saker og forebyggende arbeid, enn ved å strupe informasjonstilgangen. Videre kan en innloggingsløsning, kombinert med den hjemmelen vi allerede har i § 11 i loven, jf § 3-9 nr 4 i forskriften om unntak fra innsyn i ekstraordinære tilfeller, bidra til å redusere sikkerhetsrisikoen ytterligere.

Formålet med det norske registeret

Det følger dessuten direkte av forarbeidene til lov om register over reelle rettighetshavere at formålet med det norske registeret er langt videre enn formålet med hvitvaskingsdirektivet. I Prop. 109 L (2017-2018) punkt 4.6 skriver departementet følgende om formålet med lov om register for reelle rettighetshavere:

«Departementet foreslår at lovens formål er å legge til rette for myndighetenes, rapporteringspliktiges og allmennhetens tilgang til oppdaterte, korrekte og tilstrekkelige opplysninger om reelle rettighetshavere. Departementet viser til at tilgang på slike opplysninger i alminnelighet er ansett å være sentrale i arbeidet mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. I Norge er det de senere årene blitt fremhevet gjentatte ganger at ulike former for misbruk av selskapsstrukturer og selskapsformer er på fremvekst innenfor blant annet arbeidslivskriminalitet. Opplysningene kan også være relevante ved vurderinger av hensynet til nasjonal sikkerhet. I tillegg kan innsyn i eierskaps- og kontrollspørsmål generelt bidra til et mer effektivt og omstillingsdyktig kapitalmarked»

Dette støttes av en samlet finanskomité på Stortinget, som påpeker følgende i Innst. 143 L (2018-2019):

«Komiteen peker på at finansiell åpenhet er avgjørende for å sikre et godt økonomisk system med sunn og åpen konkurranse, rettferdig fordeling og finansiering av offentlige tjenester. Hemmelighold av finansiell informasjon legger til rette for ulovlige pengestrømmer, undergraver skattegrunnlagene og bidrar til å gjøre korrupsjon, hvitvasking og terrorfinansiering mulig.

Komiteen peker på at omfanget av finansielt hemmelighold og skjulte pengestrømmer er en av de største utfordringene internasjonalt og en trussel mot demokratiet. Beregninger fra Gabriel Zucman ved University of California, Berkeley, viser at 8 % av verdens formue er plassert utenfor myndighetenes kontroll.

Komiteen peker videre på at finansiell åpenhet og bredt innsyn vil skape økt åpenhet rundt uheldige bindinger, konkursryttere og arbeidslivskriminalitet. Sivilsamfunnets bidrag gjennom organisasjoner og medier, samt varslere og publikum, er også avgjørende i et velfungerende samfunn med høy tillit. Mest mulig åpenhet om eierskap er med på å beskytte det økonomiske systemet som er bygd opp i Norge, og derigjennom ivareta et fungerende demokrati.

Komiteen viser til at regjeringen i Prop.109 L (2017–2018) foreslår at registeret skal være åpent for alle, uten krav til innlogging, norsk ID-nummer eller krav om «legitim interesse» for å få tilgang. Komiteen mener dette er positivt, og viser til at dette er en oppfølging av Innst.298 S (2014–2015), hvor det ligger en forutsetning om at allmennheten til enhver tid skal kunne ha innsyn i et slikt register over endelige, reelle eiere.»

Vi ser altså at et slikt register i Norge skal ivareta langt flere hensyn enn det hvitvaskingsdirektivet skal. Alt fra arbeid med å forbygge og avdekke korrupsjon, hvitvasking og terrorfinansiering til å sikre sunn og åpen konkurranse, rettferdig fordeling og finansiering av offentlige tjenester, til muligheten til å avdekke uheldige bindinger og arbeidskriminalitet. Alle disse hensynene er relevante argumenter for åpenhet, og må veies opp mot den risikoen vi mener det er ved å ha dette åpent tilgjengelig for alle. Vi står altså i en situasjon der vi skal få på plass et register som skal ivareta langt flere hensyn enn det som ligger bak hvitvaskingsdirektivet og som var grunnlaget for EU-domstolens avveining. Samtidig kan vi ikke se at den sikkerhetsrisikoen EU-domstolen viser til, tilsvarer den norske virkeligheten. Dette kan gjøre at et helt åpent register vil være forholdsmessig etter EMK artikkel 8.

Vi mener derfor det er gode grunner til at vi, som flere andre land i Europa, kan ha et åpent tilgjengelig register for alle. Samtidig ser vi at tilgang for andre enn presse og sivilsamfunnsorganisasjoner med legitim interesse, må vurderes og begrunnes mer konkret i relevante hensyn. Vi støtter derfor en løsning der tilgang for alle kan fastsettes i en forskrift, men at tilgangen for presse, forskere og sivilsamfunnsorganisasjoner med legitim interesse, må beholdes i lovs form, slik vi foreslår i punkt 1.1. På sikt bør målet være å sikre tilgang for alle i lovs form.

5. Rettslig definisjonen av presse

EU-domstolen definerer ikke nærmere «the press» i avsnitt 74. I norsk sammenheng har vi en medieansvarslov som inneholder detaljerte bestemmelser på feltet. Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) § 2 har en rettslig definisjon av presse som kan anvendes i tilknytning til rettighetshaverregisteret.

«Redaksjonelt innhold» defineres i medieansvarsloven § 3c) som «ytring som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.» Det vil si at redaktøren har myndighet og mulighet til å redigere innholdet og beslutte publisering. Det henvises til en arbeidsprosess med innhenting og bearbeidelse av informasjon etter journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper. Private blogger faller for eksempel utenfor. Loven er teknologinøytral, og det er derfor uten betydning hvilken formidlingsteknologi som benyttes.

6. Subsidiært – om departementet går inn for å begrense tilgangen slik det foreslås i høringsnotatet

I høringsnotatet skriver departementet at «enkelte står i en særstilling, f.eks. presse og bestemte frivillige organisasjoner». Disse kan trolig få tilgang til opplysningene også om man i utgangspunktet krever «legitim interesse». Den nærmere avgrensingen og de tekniske løsningene må imidlertid da vurderes nærmere. Departementet ser i utgangspunktet for seg at utredning av rettslige og tekniske rammer for tilgjengeliggjøring til disse gruppene i forskrift er en prioritert oppgave videre, og det bes om høringsinstansenes syn på om også tilgang for andre grupper bør utredes i et hurtigspor.»

Vi viser her til det vi har sagt over og vil be om at departementet setter i gang arbeidet med å innlemme pressen og bestemte sivilsamfunnsorganisasjoner snarest mulig slik at dette kommer på plass raskt.

Avslutningsvis vil vi bemerke at vi støtter departementets vurdering når det står i høringsnotatet at det ikke «utelukket at en gjennom forskrift til slutt gir innsyn til «enhver», slik loven legger opp til i dag, dersom en vurderer at det er rettslig adgang til det.»

Vi forstår behovet for å gjøre grundige vurderinger opp mot EU-retten, men vil samtidig advare mot å gjøre den rettslige tvilen større enn det loven gir grunnlag for. Etter vårt syn er det ikke grunnlag for å så tvil om at presse og sivilorganisasjoner med legitim interesse, skal ha full tilgang til registeret på lik linje med offentlige myndigheter og tilsynsorganer.

8. Departementet bør benytte anledningen til å revurdere forskriften

Ettersom høringen gjelder lov om register over reelle rettighetshavere, ber vi departementet se på forskriften til loven, FOR-2021-06-21-2056, fastsatt av departementet 21. juni 2021, på nytt. Vi viser her til en felles uttalelse fra Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg og Norsk Økrimforening datert 12. juli 2021, som vi stiller oss bak.¹⁵ Som det fremgår av den felles uttalelsen, mener vi forskriften avviker fra Stortingets vedtak og Innstilling 143 L (2018-2019) på helt sentrale punkter. Med et slikt rammeverk står registeret i fare for å bli ubrukelig. Vi ber derfor departementet benytte denne muligheten til å se på forskriften på nytt basert på de punktene vi har spilt inn.

Med hilsen

for Norsk Presseforbund
Elin Floberghagen
generalsekretær

For Norsk Redaktørforening
Reidun Kjelling Nybø
generalsekretær

For Norsk Journalistlag
Ina Lindal Nyrud
advokat

For Mediebedriftenes landsforening
Randi S. Øgrey
adm.dir

¹⁵ <https://presse.no/offentlighet-nyhet/mangelfull-forskrift-om-eierskap-bor-stoppes/>