



Oslo 22.3.2016

«Økt åpenhet» om aksjeeiere - Høringsvar fra presseorganisasjonene

En samlet norsk presse bestående av Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Pressens offentlighetsutvalg, Fagpressen, Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse (SKUP), Landslaget for lokalaviser og Mediebedriftene (heretter kalt «pressen») viser til høringsnotat om «etablering av en løsning for å sikre økt åpenhet om registrerte aksjeeiere». Foranledningen er to stortingsvedtak, henholdsvis om tilgjengeliggjøring av aksjeeiere og egentlige eiere.

Pressens hovedstandpunkt er disse:

- Pressen støtter Stortingets to vedtak, som slår fast at *dagens tilgang* til eierskapsopplysninger må opprettholdes. I dag har *enhver* rett til innsyn i rådata med aksjonæropplysninger, hvilket muliggjør sammenstillinger og/eller krysskoplinger, samt å skaffe seg oversikt over en person eller et selskaps samlede aksjebeholdning. Ethvert tiltak som innebærer begrensninger i innsynet utover dette – som for eksempel krav til innlogging og/eller begrensninger i tilgang på historiske data – vil skade det innsyn allmennheten legitimt har hatt gjennom en årrekke, og dessuten være i strid med Stortingets intensjon og klare føringer.
- Utformingen av det nye registeret bør etter pressens oppfatning følge prinsippene oppstilt i rapporten «*Åpent eierskap – forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere*», utformet av Tax Justice Network og IKT Norge, både når det gjelder utforming og innsynspraksis.
- Utover dette bør pressen ved søknad innvilges tilgang til *fødsels- og personnumre* (11 siffer) for å kunne foreta sikre kryssøk på personer. Pressen har fra før rett til innsyn i fødsels- og personnumre når formålet er undersøkende journalistikk, men kun per person og ikke utlevert som rådata. Dette gjør kryssøk – som ifølge *Stortingets* vedtak er ønskelig – i dag til en tidkrevende prosess for pressen som stiller store krav til kvalitetssikring.
- Pressen mener at forslaget om opprettelsen av en elektronisk aksjeeierbok som føres fortløpende vil styrke kvaliteten på eierskapsdataene. Det gir dataene ytterligere verdi både for allmennheten og for relevante myndigheter. Løsningen er etter pressens syn den eneste som vil kunne ivareta både Stortingets føringer og de forventningene som senere vil knytte seg til utformingen av et register over egentlig eierskap.
- Krav til innrapportering til elektronisk aksjeeierbok bør etter pressens syn lovfestes på linje med innrapportering av opplysninger om formelle roller i virksomheter. Registrering av

aksjer i den elektroniske aksjeeierboken bør oppstilles som forutsetning for utøvelse av eierskapsrettigheter på generalforsamling. Det bør videre knyttes sanksjoner til manglende etterlevelse.

- Pressen reagerer på at regjeringen «spesielt» ber om hørings svar på to spørsmål som etter vårt syn reelt sett tar til orde for omkamp om spørsmål Stortinget allerede har gitt føringer på. Vi opplever dette som en invitasjon fra regjeringens side til debatt om spørsmål som i realiteten innebærer *mindre* - og ikke mer - åpenhet slik Stortinget har bedt om.

1) Stortinget har vedtatt *mer* – ikke *mindre* - åpenhet

I likhet med høringsnotatet minner Pressen om Stortingets vedtak av 16. juni 2014, hvor det blant annet heter:

«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 anmodningsvedtaket av 5. juni 2015 heter det:

«Komiteen mener videre det er en fordel både for retten til demokratisk innsyn, og for finansmarkedets funksjonsmåte, at de norske eierregistrene forblir like åpne for innsyn som de er i dag».

Vi tillater oss å påpeke at Stortingets vedtak her peker tilbake på rettstilstanden på vedtakstidspunktet, som Sivilombudsmannen avklarte [i sin uttalelse av 7. august 2015](#). Uttalelsen innebærer at aksjeeieropplysninger i sin alminnelighet er å anse som offentlige opplysninger.

Endelig vil vi vise til at Stortinget har uttrykt et ønske om å følge opp den kritikk som har kommet fra The Financial Action Task Force (FATF), som slår fast at Norge ligger langt bak hva gjelder tilgang til verifiserte opplysninger om eierskap. Også dette legger føringer på utformingen av den nye løsningen.

Vi utleder etter dette at Stortingets to vedtak har gitt Regjeringen mandat til følgende:

1) Å sørge for at tilgangen til aksjeeierbøkene og Skatteetatens aksjonærregister forblir like åpen for innsyn som på vedtakstidspunktet.

Dette innebærer i praksis full åpenhet. Etter aksjeloven hadde – og har – *enhver* rett til innsyn i aksjeeierbøkene. Konsekvensen av nevnte uttalelse fra Sivilombudsmannen er at Skatteetaten har gitt innsyn i uttrekk av eierskapsopplysninger fra aksjonærregisteret, og det til alle som har spurt. Datasettet har blitt publisert i sin helhet på sider som www.aksjonærregisteret.no og www.aksjeeiere.no. Her er det tilrettelagt for friskøk på både personer og selskap. Tilgangen på rådata muliggjør både dette og kryssøk mot andre registre.

Imidlertid har slike oversikter over selskaper og personers samlede aksjeholdning i både aktiv og historisk form i realiteten vært tilgjengelig for enhver allerede i en årrekke, gjennom private initiativ. Som vi vil komme tilbake til, går dette frem av finanskomiteens merknader.

2) Å iverksette tiltak for at tilgangen til opplysninger om eierskap bedres sammenlignet med dagens tilgang.

Når Stortinget har vedtatt at det skal sikres «bedre tilgang» på informasjon om eiere av

aksjeselskaper, «*både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratets aksjonærregister*», må man forstå det slik at Stortinget både sikter til teknisk funksjonalitet som gjør dataene *mer tilgjengelige*, så vel som bedret datakvalitet.

Vi minner om at bakgrunnen for at Stortinget første gang fikk spørsmålet om tilgang til eierskapsopplysninger på bordet, var Regjeringens ønske om å unnta samtlige opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister fra offentlighet. Etter vår oppfatning må denne saken behandles i lys av Stortingets respons.

Og den praktiske konsekvensen av Stortingets vedtak er åpenbar: Det offentlige ved Skatteetaten har selv gitt innsyn i rådata fra aksjonærregisteret. Innsynet utløste et skred av saker av vesentlig samfunnsmessig interesse, se vår oversikt med eksempler over viktige saker der tilgangen til eierskapsopplysninger som rådata har vært avgjørende lenger ned i høringsuttalelsen.

2) Regjeringens to spørsmål inviterer til debatt om Stortingets vedtak

Regjeringen har bedt om høringsinstansenes synspunkter på følgende to spørsmål:

1. «*Hvem bør få innsyn i historiske data og/eller mulighet til å gjøre kryssøk på selskap eller personer?*»
2. «*Bør det stilles krav om innlogging for å få innsyn? Hvis ja, skal selskapet og/eller aksjeeierne få vite hvem som har søkt innsyn?»*»

Dersom Regjeringens spørsmål kan forstås som et reelt forslag om at innsynsrettighetene skal være tilpasset ulike aktører på grunn av ny teknologi, kan dette etter vårt syn tolkes som et forsøk på omkamp vedrørende spørsmålet om åpenhet. Etter vårt syn vil en slik inngang til spørsmålet om åpenhet både være i strid med Stortingets intensjoner og norsk rettspraksis på området:

Høyesteretts kjæremålsutvalg understreker i Rt. 1998 (s. 106) at "saklig grunn" for rett til innsyn i aksjeboken ikke er nødvendig. Dette gjaldt papirversjonen, men avgjørelsen må etter vår mening forstås slik at det kreves lovendring til dersom innsynsretten i den elektroniske aksjeboken ikke skal være lik for alle, jf. Ot.prp. nr. 23 (1996-97) s. 99-100.

Pressens utgangspunkt er etter dette at tilgangen til vesentlige eierskapsopplysninger må være lik for alle: Opplysninger om aksjonærens selskaps- og personnavn, organisasjonsnummer/fødselsdato, organisasjonsnummer til aksjeselskapet aksjene gjelder og antallet aksjer **må** – som i dag – være tilgjengelig for «enhver». Alt annet vil innebære mindre og ikke mer åpenhet.

Vi vil i det følgende utdype vårt syn vedrørende dette.

Vedrørende forslaget om krav til innlogging

Pressen støtter ikke dette forslaget. Utover den klare begrensningen dette innebærer, legger en slik løsning opp til at det kan opprettes et eget «skyggerregister» over personer som oppsøker opplysninger som etter lov skal være offentlig tilgjengelig. Dette reiser en rekke prinsipielle spørsmål og står dessuten i sterk kontrast til Stortingets vilje om mer åpenhet. Pressen er prinsipielt tilhenger av at enhver har fri og uhindret tilgang til opplysninger som ved lov skal være offentlig. Vi viser til at enhver etter offentleglova står fritt til å kreve innsyn anonymt. Den anonyme innsynsretten er en direkte forlengelse av offentlighetsprinsippet. Den viser oss at en opplysning som per definisjon er offentlig – er offentlig i ordets rette forstand, uavhengig av hvem som spør og hvorfor. Tilgangen på offentlige opplysninger er et demokratisk gode som setter samfunnsborgere i stand til å utøve sine

borgerrettigheter, enten privat eller i næringsssammenheng. Det er heller ikke relevant for innsyn etter offentleglova at man oppgir hva man skal bruke opplysningene til.

Ethvert krav om innlogging og/eller registrering av søk etter opplysninger – eventuelt også kombinert med varslings av dem det søkes på – vil heve terskelen betydelig og dermed gi mindre innsyn enn vi har i dag.

Ikke bare praktisk vil slike tiltak redusere både den reelle tilgangen på og bruken av aksjeeieropplysninger. En slik skranke innebærer også mentale barrierer som vil medføre at mange vil kunne vegre seg fra å gjøre bruk av sine innsynsrettigheter. Erfaringene fra innføringen av en lignende modell for offentliggjøring av opplysninger fra skattelister understøtter dette; søkene i skattelister ble drastisk redusert.

Pressen vil advare mot tiltak som kan virke begrensende på publikums tilgang til opplysninger om aksjeeierskap, også fordi dette vil virke mot Stortingets intensjoner: å få på plass et register som kan virke forebyggende mot – og potensielt avdekke – skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Det vil videre innebære at vanlige folk kvier seg for å skaffe seg opplysninger om hvem som reelt sett står bak et aksjeselskap – opplysninger som i dag er særdeles lett tilgjengelig for enhver. Dette vil igjen medføre at pressen får færre øyne og ører der ute, og færre tips om potensielt samfunnsødeleggende forhold.

Vedrørende forslag om tiltak for å begrense krysskopling

En aksjeeier er i aksjelovens forstand en person som er villig til å investere egenkapital i næringslivet, men som ikke bærer personlig ansvar for selskapets forpliktelser. På den måten kan aksjeeieren kapitalisere på en investering med minimal personlig risiko. Et naturlig utgangspunkt må være at det å eie en aksje må anses som noe positivt for samfunnet – på lik linje med at det å oppsøke informasjon om aksjeeierne er en naturlig og helt legitim aktivitet i et opplyst demokrati. Gjennom aksjonærdata bak innlogging, kaster myndighetene et mistenkelig lys over både aksjonærene og alle dem som legitimt ønsker å få tilgang til opplysninger som ved lov skal være offentlige. En slik mistenkeliggjøring er ikke forenlig med Stortingets syn på dette spørsmålet.

I likhet med stortingsflertallet, vil pressen fremheve muligheten for krysskobling av selskaper og eierskap ikke bare som noe positivt – men som en *forutsetning* for å innfri de intensjoner vedtaket har om å tilrettelegge for kritisk journalistikk og forebygging av økonomisk kriminalitet.

Vi minner også om at vi allerede har regler som problematiserer hvordan personopplysninger skal håndteres i Norge. Personopplysningsloven oppstiller fra før regler om hva som er tillatt og ikke. En eventuell begrensning av kryssøk må skje gjennom *håndhevelse* av personopplysningsloven – og ikke gjennom innføring av nye skranker i forbindelse med utformingen av et nytt offentlig register.

Ved å problematisere muligheten for kryssøk nå, i forbindelse med en sak om utformingen av registeret, legger man nærmest til grunn at norske borgere vil bryte norske lovregler for håndtering av personopplysninger dersom ikke myndighetene begrenser den direkte tilgangen til informasjonen. Et slikt premiss kan vi ikke akseptere, og det er vanskelig å ikke tolke dette som annet enn et forsøk på å verne aksjonærer mot at deres eierskap eksponeres. Et slikt formål er ikke forenlig med hva Stortinget har bedt om.

Pressen vil dessuten vise til at nettsteder som for eksempel Purehelp, Bizweb og Proff gjennom en årrekke – innenfor skrankene av gjeldende rett – har offentliggjort de vesentligste aksjeeieropplysningene om norske aksjeselskaper, både gratis gjennom åpne nettsteder (som lar seg spørre maskinelt mot) og videre bearbejdede data mot betaling. Etter Skatteetatens offentliggjøring

av data fra aksjonærregisteret har den allmenne tilgangen til aksjonæropplysninger blitt *ytterligere* supplert.

Pressen viser til at kryssøk på selskap eller personer allerede i dag finner sted og ansees som et gode for pressen, næringslivet og allmennheten, jf. finanskomiteens vedtak i sak om egentlig eierskap:

«Norske aksjebøker er i dag åpne for innsyn hos selskapene. Gjennom krav om innsending av årsregnskap til Regnskapsregisteret i Brønnøysund, og offentlig tilgang til opplysningene, har dessuten enhver mulighet til å skaffe informasjon om selskapets eiere ved årsskiftene fra det sentrale regnskapsregisteret. For børsnoterte selskaper, og andre selskap registrert i verdipapirregister, oppdateres aksjonæroversiktene daglig i Verdipapirsentralen (VPS). Private informasjonstilbydere har på basis av dette kunnet bygge databaser som er tilgjengelige gratis eller mot betaling, og som gir mulighet for krysskobling av selskaper og eierskap. Muligheten til enkelt å kunne finne frem til et selskaps eiere i forbindelse med f.eks. oppkjøp og fusjoner er et bidrag til at norsk bedrifts- og arbeidsliv historisk har vist stor evne til omstilling og produktivitetsvekst. De norske eierregistrene fremstår allerede som de kanskje mest åpne i verden.

Komiteen mener likevel dette ikke er tilstrekkelig. Den norske tradisjonen for åpenhet og innsyn i eierforhold er videre enn de tradisjoner for beskyttelse av privat informasjon som råder i selv våre nære naboland. En voksende internasjonal aksept av behov for innsyn over landegrensene, og aksept av at ulike lands skatte- og politimyndigheter må kunne samarbeide sømløst, gir rom for håp om at innsynet i eierskap kan bli bedre internasjonalt og dermed også i land utenfor Norge».
(Våre understrekninger)

Med basis i data fra offentlige tilgjengelige årsregnskap fra Brønnøysundregistrene og VPS har altså private informasjonstilbydere, (sitat stortingets vedtak) **«kunnet bygge databaser som er tilgjengelige gratis eller mot betaling, og som gir mulighet for krysskobling av selskaper og eierskap»**. De private leverandørene lagrer også – og selger – tilgang til historiske data, med basis i en allerede eksisterende og fri tilgang til dataene.

Men, til tross for at dagens muligheter for krysskobling er et av flere momenter som får dagens norske eierregistrene til å fremstå som de kanskje mest åpne i verden, understreker likefullt Stortinget i samme vedtak: **«Komiteen mener likevel dette ikke er tilstrekkelig»**.

Når Stortinget i vedtaks form som utgangspunkt fremhever at **muligheten for krysskobling av selskaper og eierskap som utgangspunkt er noe positivt** - og noe man ønsker mer av, etterlater Regjeringen store spørsmål når den benytter en høring som presumptivt har som formål å følge opp stortingsvedtaket til å reise spørsmål ved en så klar føring fra det samme stortingsvedtaket. Vi kan ikke se å ha registrert at den årelange praksis på området hittil heller er problematisert, verken av aksjonærene selv eller av relevante myndigheter. Eventuelle betingelser om innlogging eller andre begrensninger på tilgangen til eierskapsopplysninger fordrer derfor en endring, både av gjeldende rett og praksis.

I strid med intensjonene bak «egentlig eierskap»

Pressen viser til at Stortinget i løpet av inneværende år også skal ta stilling til implementering av hvitvaskingsdirektivet, herunder etableringen av et register med formål og funksjonalitet som går lengre enn et rent aksjeeierregister. Et register over «egentlige eiere» skal som kjent gjøre det mulig å identifisere eierskap også når eierskapet skjer gjennom ett eller flere ledd av morselskaper.

Uten innsyn i rådata blir muligheten for å identifisere slike «egentlige eiere» illusorisk for alle andre enn myndighetene. Uten innsyn i rådataene vil eksponeringen av egentlig eierskap nødvendigvis basere seg på *myndighetenes* spørringer mot datasettet. Allmennheten vil kun få vite hvem som egentlig eier et selskap, mens *kjeden av selskap som eier* likevel vil skjules. Dette vil være i strid med

hensikten bak prinsippet om egentlig eierskap, som jo nettopp handler om å skape transparens om hvordan eierskap finner sted. Dette vil blant annet vanskeliggjøre pressens arbeid med å belyse pengestrømmer og potensielt avsløre økonomisk kriminalitet som nettopp benytter seg av kompliserte eierstrukturer som virkemiddel for å skjule lyssky virksomhet.

Uten innsyn i rådata vil ikke pressen eller relevante interesseorganisasjoner heller være i stand til å etterprøve at myndighetenes spørringer er korrekte, noe som i seg selv vil kunne bidra til å undergrave tilliten til hele registeret. Vi viser her blant annet til at Kommunal Rapport gjennom krysskjøringer mellom Skatteetatens aksjonærregister og Brønnøysundregistrenes enhetsregister har kunnet dokumentere at sistnevnte inneholder flere tusen aksjeselskaper som førstnevnte ikke inneholder – og som skattemyndighetene dermed ikke har oversikt over.

For pressen har tilgangen til eierskapsopplysninger som rådata vært avgjørende for en rekke avsløringer de siste par årene. Vi tillater oss å nevne noen av disse sakene i oversikten under.

Eksempler over viktige saker der tilgangen til eierskapsopplysninger som rådata har vært avgjørende:

1. Kommunal Rapports leverandørdatabase

Ved innsamling av regnskapsdata fra majoriteten av norske kommuner har Kommunal Rapport kunnet etablere Leverandør databasen, som gir landets eneste oversikt på kommunenivå over hvem Kommune-Norges leverandører er og hvor mye de har fått utbetalt. Ved krysskjøring av opplysninger i Leverandør databasen mot Aksjonærregisteret og oversikter over folkevalgte i Kommune-Norge, har avisen ikke bare identifisert hvilke aksjer politikerne eier. Avisen har også påvist at en rekke politikere sitter i dobbeltroller. Kommune-Norge kjøper årlig varer og tjenester for om lag en milliard kroner fra selskaper som eies av politikere som sitter i kommunestyret til den samme kommunen som kjøper tjenesten, ifølge avisens undersøkelser.

En av politikerne som dukket opp på resultatene av avisens krysskopling, var på tidspunktet varaordføreren i Rana kommune. Selskapet vedkommende eier 50 % av aksjene i, fikk utbetalt over seks millioner fra kommunen for en eiendom, hvorav tre millioner kroner reelt sett utgjorde et honorar for rydding av bygningsmasse på eiendommen. Utbetalingen dukket opp i avisens krysskoplinger, og avisen ble slik oppmerksom på saken og kunne iverksette videre undersøkelser. Avisens artikler medførte at forholdet ble gransket av et eksternt advokatfirma.

Saken er et kroneksempel på hvorfor tilgangen til **historiske data** ikke må begrenses. Avisens Leverandør database baserer seg på foregående regnskapsår, som tidligst er tilgjengelig i mars måned. Dersom avisen kun hadde fått tilgang til eierskapsopplysninger på tidspunktet dataene forelå, ville den vært i stand til å se hvem som eide i mars det aktuelle året, mens transaksjonen reelt sett kanskje fant sted i januar måned året før. Med andre ord vil aksjonærmassen da ha kunnet forandret seg, og avisen ville ved krysskopling da risikert å ikke få treff på sine søk.

2. Artikkel om hvilke aksjer eierskapsbyråd Geir Lippestad egentlig eier

[Kommunal Rapport brakte tidligere i år en oversikt både over hvilke aksjer byråd i Oslo kommune, Geir Lippestad \(Ap\) eier](#), og hvilke selskaper han reelt sett har eierinteresser i gjennom disse selskapene. Sistnevnte aksjer (i selskapene han eier indirekte gjennom morselskaper) er aksjer han ifølge kommunens eget reglement per tidspunkt ikke er pliktig til å innrapportere. Ikke mindre var aksjene av offentlig interesse.

Artikkelen medførte det at Lippestad samme dag innrapporterte samtlige av sine aksjer. Han rapporterte også inn aksjer som avisen på tidspunktet verken hadde tilgang til gjennom

Skatteetatens aksjonærregister eller gjennom selskapets årsregnskaper. Det viste seg at Lippestad rundt årsskiftet gjennom et av sine selskaper hadde kjøpt seg inn i et selskap som igjen sikret eierskap til en eiendom et steinkast fra Oslo rådhus, som nå huser Lippestads advokatfirma. Av habilitetsgrunner kan det klart være relevant for offentligheten hva eiendomsbyråden eier.

Saken illustrerer med all tydelighet hvorfor det er behov for både åpne rådata og data som er oppdaterte. Ved å benytte seg av maskinelle spørringer kunne Kommunal Rapport på kort tid få oversikt over alle aksjene eid av politikere i Oslo bystyre, og deretter spørre seg nedover slik at indirekte eierskap kunne identifiseres. Avisen anslår at en tilsvarende gjennomgang med sikte på å kartlegge bystyremedlemmenes egentlige eierskap, uten dagens rådata om eierskap, ville kunne kreve opptil en arbeidsdag.

3. Ansatt i Statens vegvesen eier aksjer for over en million kroner i et selskap han følger opp for arbeidsgiveren

Teknisk Ukeblad sammenstilte opplysninger fra Skatteetatens aksjonærregister med ansattopplysninger fra Statens vegvesen. Slik greide avisen å avdekke at 21 ansatte i Statens vegvesen [eier aksjer for millioner hos etatens største leverandører](#) – en sak som umiddelbart medførte en habilitetsvurdering av samtlige ansatte. Avisen fulgte senere opp med saken om en [Vegvesen-ingeniør som eier AF-aksjer for 1,4 mill - samtidig som han kontrollerer kvaliteten på tunnelen AF bygger](#). Vegvesenet vurderer nå mannen som inhabil.

Etter vårt syn er avisens avsløringer nok et godt eksempel på hvor avgjørende tilgang til maskinelle spørringer er for undersøkende journalistikk.

Tilgang til fødsels- og personnummer i offentlige datasett

Kommunal Rapports arbeid med Leverandørdatabasen er et eksempel på utfordringene dagens krysskjøring mellom datasett med personer gir. I fravær av nøkler som identifiserer personer unikt, må disse bygges ved å kombinere karakterer fra fornavn, etternavn og fødselsår. Slik nøkler vil gi treff, men redaksjonen har sett flere eksempler på at det som ser ut som et treff, i realiteten er to ulike personer. I for eksempel søk etter folkevalgtes aksjeposter, vil søk etter aksjene til - det fiktive eksempelet - «Per Arve Hansen» født 1986 og «Per Arne Amunsen» født i 1986 gi treff, gitt at man bygger en nøkkel bestående av fem første/fem siste karakterer i navn), selv om dataene omhandler to ulike personer.

Pressens publisering av opplysninger er underlagt pressens etiske regelverk Vær varsom-plakaten som stiller strenge krav til at publiserte opplysninger skal basere seg på verifiserte fakta. Pressens etiske regelverk gir ikke rom for å publisere opplysninger som ikke er korrekte. Pressen vil likevel poengtere at fraværet av tilgang til fødsels- og personnummer *kompliserer* arbeidet med undersøkende økonomisk journalistikk betydelig og øker sjansen for at det gjøres feilslutninger. Pressen vil derfor benytte anledningen til å foreslå at det åpnes for at undersøkende journalister ved søknad bør kunne innvilges tilgang til fødsels- og personnumre i offentlige datasett. Dette vil både *redusere muligheten* for feil og *effektivisere* pressens arbeid og frigjøre mye av ressursene som i dag går med til manuell feilsøking og kvalitetssikring til dypere og mer vesentlig journalistikk.

Betydningen av åpne rådata for alle

Oppsummert stiller vi oss uforstående til at regjeringen med sine to spørsmål reelt sett legger opp til å innføre nye begrensninger som ikke bare vil redusere tilgangen til den nye løsningen, men som også potensielt kan redusere tilgangen til de opplysningene vi allerede har etter gjeldende rett og

praksis. Pressen mener at regjeringen her sender uheldige signaler, særlig i lys av de klare føringene om mer åpenhet som har kommet fra Stortinget.

I lys av aksjeselskapets rolle i det norske næringslivet og det norske samfunn ser vi ingen grunn til at opplysninger om noens aksjeportefølje skal kunne karakteriseres som en privatsak noen med rette kan hevde å skulle kunne holde for seg selv. Foruten de uheldige konsekvenser slike begrensninger vil ha for allmennhetens interesser, vil vi endelig påpeke at det også vil kunne få utilsiktede negative konsekvenser for pressens rettigheter.

Eventuelle begrensninger i pressens viderefremføring av offentlig tilgjengelig informasjon vil komme i strid med en rekke avgjørelser fra Den europeiske menneskeretts-domstolen. F.eks. i EMD Bladet Tromsø 1999 avsnitt 63, EMD Bergens Tidende 2000 avsnitt 57 og EMD Tønsbergs Blad 2007 avsnitt 94 ble det presisert at ingen offentlige myndigheter, ei heller domstolene, kan regulere hvordan mediene skal viderefremme offentlig tilgjengelig informasjon.

3) Pressens oppfatninger om utforming av en ny løsning

Både mediene, skattemyndighetene og politiet er i stor grad avhengig av tips fra allmennheten for å kunne avdekke økonomisk kriminalitet og korrupsjon. Dette er et sterkt argument for at en ny og ytterligere forbedret løsning med vesentlige opplysninger om eierskap også bør tilrettelegges slik at *enhver* kan utføre videre sammenstillinger og/eller søk på internett – og skaffe seg oversikt en person eller et selskaps samlede aksjebeholdning.

Som tidligere nevnt forventer pressen som et minimum at de innsynsrettigheter og muligheter for sammenstilling og videre bearbeiding av eierskapsinformasjon som allerede finnes i dag, opprettholdes. Dette er også i tråd med Stortingets oppfatning.

Hva gjelder en utforming av et eventuelt nytt register, vil pressen vise til at Tax Justice i sin rapport «Åpent eierskap – forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere» har lansert alt 22 tiltak. Disse vil etter pressens syn sikre den åpenheten Stortinget har etterlyst, og som sett fra pressens ståsted også er ønskelig. Pressen stiller seg bak samtlige av tiltakene. Vi henstiller regjeringen om å lytte til anbefalingene og la disse være førende for det videre arbeidet.

Vi viser til rapportens anbefalinger i sin helhet, men vil her trekke frem hovedprinsippene som er mest avgjørende for pressen vedrørende en eventuell ny løsning:

- At opplysningene i det nye registeret er **verifiserte og oppdaterte**
- At **rådata gjøres tilgjengelige for «enhver»**, uten krav til innlogging eller andre hindre eller barrierer – slik som er tilfellet for dagens tilgang til aksjeeieropplysninger både på private nettsted og ved innsynshenvendelse til Skatteetatens aksjonærregister
- At opplysningene - som i dag - er **gratis**
- At tilgangen til **historiske data ikke begrenses**, men er åpen for innsyn på linje med alle andre historiske data som oppbevares i det offentlige.
- Registeret må utstyres med en **unik og identifiserende nøkkel**, som pressen bør få innsyn i som rådata

Anbefaler elektronisk aksjebok

Etter vårt syn er det kun et av høringsnotatets skisserte forslagene som ivaretar disse hensynene; nemlig Brønnøysundregistrenes opprinnelige forslag om elektronisk aksjeeierbok i Altinn. Dette er en løsning som – forutsatt at det ikke legges begrensninger på tilgangen til opplysningene - vil gi det merinnsynet som Stortinget har bedt om i sitt vedtak.

Løsningen som skisseres innebærer at aksjeeierbøkene føres løpende ved hjelp av Altinn. Fordi Altinn allerede har etablert velfungerende grensesnitt for innlogging og dataflyt, er dette en løsning som både sikrer en effektiv rapportering og ikke minst at opplysningene er verifiserte og oppdaterte.

Ikke minst innebærer løsningen en effektivisering for næringslivet, da rapportering kun behøver å skje til ett register. Dagens krav om at aksjeselskapene må gi innsyn i aksjeeierboken kan da avløses ved at enhver har tilgang til denne. Dette vil spare selskapene for fremtidig håndtering av innsynshenvendelser.

Oppfølging av FATFs kritikk av Norge

Vi viser til at en rekke av de mangler som påpekes i FATF i sin rapport «Mutual evaluation report» fra 2014 langt på vei vil kunne korrigeres ved valg av en slik løsning (FATF-kritikk av Norge gjengitt i fet skrift):

“Norway takes limited measures to ensure that beneficial ownership information is accurate and up-to-date”: Elektroniske aksjeeierbøker som føres fortløpende ved hjelp av Altinn vil sikre at myndighetene til enhver tid besitter informasjon om hvem som eier aksjene i norske aksjeselskap. Dette utgjør et godt grunnlag å bygge videre på for å sikre full kunnskap om hvem «egentlig eier» er.

“There are no requirements on registries to keep records for 5 years after a company is dissolved”: Et eventuelt nytt register over elektroniske aksjeeiere vil på vanlig måte falle inn under offentlighetsloven og arkivlovens regler. Registeret vil således automatisk være pålagt arkivering, og historiske data blir dermed tilgjengelig for myndighetene.

“There are no direct sanctions for the failure of legal persons to provide access to ownership information”. Selv om aksjeloven oppstiller krav om at alle aksjeselskaper skal føre en oppdatert aksjeeierbok og ligningsloven krever at alle skattytere innrapporterer sine aksjer, er det likevel ikke et krav om at opplysningene om eierskap innrapporteres til et sentralt register. Dermed blir det også vanskelig for myndighetene å sanksjonere manglende innrapportering.

Med innføringen av elektronisk aksjeeierbok har myndighetene anledning til å endre på dette. Ved å oppstille registrering av aksjene gjennom Altinn som en forutsetning for utøvelse av aksjeeierrettighetene, får både selskaper og aksjonærer insentiver til å sørge for å holde registeret oppdatert. En slik regulering vil også gjøre det lettere for myndighetene både å avdekke og eventuelt sanksjonere eventuelle avvik fra rapporteringskravene.

Til sammenligning knyttes det sanksjoner til manglende rapportering av nøkkelopplysninger om virksomheter til Brønnøysundregistrene. Det tillates ikke å stå oppført uten for eksempel daglig leder eller styreleder over lengre tidsrom. Det vil da gå ut varsel om tvangsoppløsning fra Brønnøysundregistrene. Vi ser for oss at en tilsvarende ordning, eventuelt med konsekvenser for utøvelse av eierrettigheter på generalforsamling, vil kunne virke effektivt på selskap som eventuelt unnlater å rapportere inn sitt eierskap.

Potensiale for innsparinger og effektivisering

Sett hen til de samfunnsgevinster en elektronisk aksjeeierbok har – igjen viser vi til Stortingets vedtak om dette - må det kunne sies at kravene som stilles til selskapene om innrapportering som følge av løsningen er særdeles beskjedne.

Innføringen av elektronisk aksjeeierbok med de sanksjonsmidler som vi har skissert over, vil etter vårt syn medføre at aksjeeierboken blir en så komplett og verifisert oversikt at den på sikt vil kunne

erstatte dagens innrapportering av eierskapsopplysninger til Skatteetatens aksjonærregister. Innrapporteringen av dette vil da kun skje en gang og samles på ett sted, slik at selskapene og aksjonærene i stedet kan konsentrere seg om å innrapportere øvrige opplysninger om økonomiske forhold. Løsningen om en elektronisk aksjeeierbok har dermed i seg et betydelig potensiale for effektivisering og innsparinger både i næringslivet og i det offentlige.

Vennlig hilsen

Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg



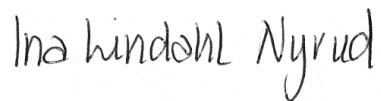
Siri Gedde-Dahl
Leder

Norsk Redaktørforening



Reidun Kjelling Nybø
Kst. generalsekretær

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Fagpressen



Elin Floberghagen
direktør

Stiftelsen for en kritisk og undersøkende presse



Jens Egil Heftøy
Sekretariatsleder

Landslaget for lokalaviser



Rune Hetland
generalsekretær

Mediebedriftenes Landsforening



Pernille Børset
Fagsjef