

Justis- og beredskapsdepartementet

15. november 2022
Deres referanse: 102

Innspill til stortingsmelding om økonomisk kriminalitet

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen og fagforeningen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om yringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten. NJ har i dag i overkant av 8300 medlemmer.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmelding om bekjempelse av økonomisk kriminalitet ber Justis- og beredskapsdepartementet om innspill fra næringslivet, sivilt samfunn og academia om hva som anses som de største utfordringene når det gjelder bekjempelsen av økonomisk kriminalitet.

Norske journalister og medier har avdekket en rekke saker hvor det er avslørt økonomisk kriminalitet. Norsk Journalistlag ønsker derfor å komme med konkrete innspill knyttet til grep som kan gjøre det enklere for norske journalister å drive undersøkende journalistikk på dette feltet. Innspillene knytter seg i stor grad til retten til innsyn og tilgang på informasjon fra det offentlige selv. Enkelte av innspillene handler om behov for lovendringer, andre om praksis.

1. Tilgang til informasjon fra Brønnøysundregistrene

1.1 Tilgang til registerinfo

Felles for så godt som alle journalistiske undersøkelser knyttet til økonomisk kriminalitet er at journalistene på et eller annet tidspunkt i saken finner informasjon fra Brønnøysundregistrene. Det kan være selve utgangspunktet for undersøkelsene, eller for eksempel for å sjekke om det som er registrert stemmer informasjon som er avdekket på annet vis.

Et stort problem for journalistene er at tilgangen til enkelte av registrene og dokumentene som ofte etterspørres kan være kostbar. Dette sperrer for mulighetene mange journalister har til å gjøre undersøkelser. Norsk Journalistlag påpekte dette sammen med Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening i et høringsvar til forslag til endringer i gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene i 2021.

Som vi påpekte den gang tar Brønnøysundregistrene betalt for tilgang til flere typer dokumenter og informasjon, og det er mulig å betale enten for et abonnement, som gir fullstendig tilgang til for eksempel regnskapsdata, eller for hvert enkelt bestilling.

Enkelte av tjenestene er så kostbare at mediene ikke tar seg råd til dem, som full tilgang til regnskapsdata (pris i dag: 600 000 kr). I tillegg kan det betales for enkeltdokumenter, for eksempel 241 kr for stiftelsesdokumenter eller vedtekter. I høringsvaret påpekte vi at dette ikke bare rammer mindre aviser, men også store medier som E24, som opplyste at de for eksempel ikke abonnerte på tilgang til Løsøreregisteret som koster 100 000 kroner årlig, selv om de mente at dette var et register hvor det faktisk ligger interessante opplysninger for dem. E24 opplyste at de var i kontakt med Brønnøysundregistrene i 2020 i forbindelse med undersøkelser knyttet til koronakrisepakken. De fikk da opplyst at det var interessant informasjon i registrene, som tinglysning og pantdokumenter, men at de ikke kunne gis ut uten et abonnement. I etterkant kom det fram, blant annet etter graving fra nettopp E24, at koronastøtten både var lite treffsikker, og at var stygge eksempler på misbruk.

1.2 Tilgang til konkursinnberetninger

Tilgang til informasjon i konkurssaker er ofte svært relevante for journalister. I myndighetenes strategi mot arbeidslivskriminalitet av 2021 er det derfor også tatt inn en egen anbefaling (pkt. 36) i strategien som heter "Enklere tilgang til konkursopplysninger".

Det er derfor positivt at det nå for eksempel er enklere å søke om sjekke om en person har en aktiv konkursskarantene ved å søke i Konkursregisteret enn tidligere.

Samtidig begynte Brønnøysundregistrene i 2021 å ta betalt for innsyn i konkursinnberetninger. Konsekvensen er at terskelen heves for pressen til å bestille informasjonen - hverdagen i mange redaksjoner er at alle kostnader må vurderes. Bestilling av dokumenter som konkursinnberetninger er ofte en søken etter informasjon man ikke vet hva består av, som å "lete etter en nål i en høystakk". For mange redaksjoner blir det ikke forholdsmessig å bestille dokumenter de ikke vet om vil resultere i en sak. Gravende journalistikk vanskeliggjøres, mens den økonomiske "gevinsten" for Brønnøysundregistrene er helt minimal. Dette er et gebyr som først og fremst rammer pressen (ifølge Brønnøysundregistrene selv), som ble innført etter en muntlig saksbehandling internt på Konkursregisteret, hvor det ikke var noen dialog med pressen eller vurderinger av konsekvensene for undersøkende journalistikk og ytringsfriheten (retten til å motta informasjon). Avgiften ble innført fordi Brønnøysundregistrene mener innberetningene må gjennomgås manuelt før utlevering, og sladdes for taushetsbelagte opplysninger (personlige forhold). På spørsmål fra Norsk Presseforbund om dette nødvendigvis var et krav, med henvisning til andre tjenester som domstolenes pressetjeneste - hvor pressen får tilgang til sensitive opplysninger - svarte Brønnøysundregistrene at de ikke hadde undersøkt praksisen andre steder. Presseorganisasjonene krevde den gang at denne særavgiften måtte fjernes umiddelbart.

De ulike gebyrene, inkludert for konkursinnberetninger, svekker journalistenes mulighet til å drive kontroll og graving. Den nevnte høringen er fortsatt "til behandling". Gratis tilgang til alle opplysninger fra registrene, inkludert konkursinnberetninger, for redaktørstyrte, journalistiske medier vil være et godt tiltak for å både avdekke mer økonomisk kriminalitet og forebygge (ved at oppdagelsesrisikoen øker).

2. Innsyn, taushetsplikt og GDPR:

Innsyn i dokumenter og opplysninger fra offentlige organer, også fra andre steder enn Brønnøysundregistrene, er ofte sentrale i undersøkende økonomisk journalistikk.

I dag er det et økende problem at innsynsretten kan undergraves på ulike måter. Disse beskrives utførlig i kapittel 11 (Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon) Ytringsfrihetskommisjonens rapport NOU 2022: 9. Vi mener samtlige av ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger, som fremgår av pkt. 11.8 i rapporten, må gjennomføres. Dagens tilstand vanskeliggjør undersøkende journalistikk, både allment, og innen den gravende økonomijournalistikken.

2.1 Mangelfull arkivering og journalføring:

Innsynsretten undergraves blant annet ved mangelfull journalføring og arkivering, noe som kan gjøre undersøkende journalistikk svært krevende. Et eksempel på dette er praksisen i Utenriksdepartementet som er avdekket av Sivilombudet i flere uttalelser knyttet til Bergen Engines-saken, hvor Bergens Tidende har blitt regelrett motarbeidet - både av arkiveringspraksis og av departementets praktisering av offentlighets- og arkivloven. Saken er et konkret eksempel på et overordnet problem: Store mengder dokumenter og opplysninger finner aldri veien til arkivsystemene og postlistene, og er utilgjengelige for journalister. Et nødvendig steg for å forbedre situasjonen vil være å innføre en ny arkivlov i tråd med arkivlovutvalgets opprinnelige forslag. Forslaget foregående regjering la frem vil dessverre gjøre lite for å bedre situasjonen, slik vi påpekte i vårt høringsvar. I tillegg bør det innføres sanksjoner for grove brudd på offentlighetsloven, slik vi har argumentert for en rekke ganger. Innsynsretten og offentlighetsprinsippet undergraves også ved at det ikke er et uavhengig klageorgan for innsynssaker i statlige organer.

2.2 Innsynsrett og taushetsplikt:

En særskilt problemstilling er avslag på innsyn på grunn av anført taushetsplikt. Dette er et gjentakende problem innen økonomisk, undersøkende journalistikk, hvor opplysninger kan unntas på grunn av taushetsplikt hvis det er snakk om "forretningshemmeligheter", jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, men også etter særhjemler, som i sikkerhetsloven.

En utfordring er at organene ofte forhører seg med den taushetsplikten evt. gjelder i vurderingen av om opplysningene bør anses for å være forretningshemmeligheter. En annen utfordring er at det er en godt dokumentert frykt for å bryte taushetsplikten i forvaltningen, noe som gjør at det heller unntas for mye enn for lite - og slik undergraves innsynsretten. Også dette er godt fremstilt i ytringsfrihetskommisjonens rapport.

Eksempler på dette er at VG fikk avslag på svært mange dokumenter da de forsøkte å undersøke hvem som fikk store offentlige midler for konserter som i praksis ikke hadde tilskuere under koronapandemien, mens Dagens Næringsliv har fått avslag på en rekke dokumenter i sine saker om uautorisert kopiering av sensitive data fra serverne til kraftsektor-leverandøren Jacobsen Elektro. Sakene er i kjernen av pressens samfunnsoppdrag, men arbeidene har blitt vesentlig vanskeliggjort av praktiseringen av dagens regelverk. Derfor støtter vi helhjertet

ytringsfrihetskommisjonens forslag om en gjennomgang av eksisterende taushetspliktsbestemmelser (pkt. 11.8.4). Som det heter i NOU-en:

"Lowverket inneholder en lang rekke bestemmelser om taushetsplikt. Antall bestemmelser har økt kraftig de siste årene. Reglene er innfløkte og skaper usikkerhet om hvordan de skal praktiseres. Det kan igjen føre til at ansatte i forvaltningen blir mer tilbakeholdne med å utlevere informasjon enn det er grunn til. Kommisjonen foreslår en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt. Denne sammenstillingen bør analyseres opp mot den internasjonale rettsutviklingen på området for å kartlegge om bestemmelsene er i tråd med gjeldende rett, eller om det er behov for unntak eller justeringer."

Vi støtter også kommisjonens forslag om å lovfeste unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav (rapportens pkt. 11.8.5).

2.3 Personopplysninger/GDPR:

Tilsvarende må også gjøres for å forhindre at feiltolkninger av personvernforordningen (GDPR) og personopplysningsloven undergraver innsynsretten. Loven og forordningen etablerer ikke noen taushetsplikt, og den utgjør ikke hjemmel for avslag på innsynskrav etter offentleglova, noe Justis- og beredskapsdepartementet for eksempel har redegjort for i økt. 4.1.1 i Prop. 158 L (2020-2021). Likevel opplever norske journalister stadige avslag basert på denne misforståelsen. Dette er en problemstilling som også omtales av Ytringsfrihetskommisjonen (pkt. 11.3.2). Det ble nylig kommentert slik av Annette Alstadsæter, professor i skatteøkonomi ved Handelshøyskolen, NMBU, i et innlegg i Dagens Næringsliv:

"GDPR er fire magiske bokstavar som kan forvandle ein elles sindig jurist i offentleg sektor til ein slags Ludvig Gundersen som ved default avslår søknad om kopling av data fordi «det er fali, det». Bokstavane står for General Data Protection Regulation og er EUs personvernforordning som avgrensar bruken av persondata også i Norge.

Men GDPR er mindre av ein innovasjonsbrems enn ryktet tilseier, spesielt dersom samfunnsnyttan ved datakoplinga klart er større enn personvernulempa for den enkelte. Det pågår ei kontinuerleg rettsutvikling på dette innan EU.

Vi treng ein full «make-over» i offentleg sektor og installering av dører og gangar mellom dei ulike it-siloane. Og for å klare det må ein fokusere på kva muligheter som ligg i GDPR, i staden for kun å fokusere på begrensingane."

En gjennomgang av praksis og klargjøring av reglene vil bidra til å hindre undergraving av innsynsretten, og bedre mulighetene til å drive økonomisk gravejournalistikk.

2.4 Innsynsretten må følge offentlige midler:

Offentleglova gjelder i dag for de fleste offentlige organer, samt for selvstendige rettssubjekter som er eid eller styrt av det offentlige (med en eierandel eller kontroll på mer enn 50 prosent).

Den gjelder ikke for uavhengige virksomheter, stiftelser og rettssubjekter som er helt (eller nesten helt) finansiert av det offentlige. Dermed er det en rekke virksomheter som yter tjenester i samfunnet som er finansiert av det offentlige, for eksempel barnevernstjenester, uten at det finnes

noen form for innsynsrett i virksomheten. Det undergraver offentlighetsprinsippet. Et eksempel er NRKs saker om barnehospicet "Andreas hus" i Kristiansand. Staten har ifølge NRK gitt 90 millioner kroner til prosjektet. Store beløp har gått til TV-reklame, dyre møbler og PR-konsulenter. NRK forsøkte å få innsyn i dokumenter fra stiftelsen, men fikk ikke dette, da stiftelsen ikke er omfattet av offentleglova.

Dette kan løses enkelt ved å ta inn en bestemmelse fra Tromsø-konvensjonen. Konvensjonen er ratifisert og er gjeldende for Norge, men deler av den er valgfri, blant annet følgende bestemmelse:

"Hver part kan, på tidspunktet for undertegning eller når den deponerer sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument, ved en erklæring rettet til Europarådets generalsekretær erklære at definisjonen av «offentlige myndigheter» også omfatter ett eller flere av følgende elementer:

- 1 lovgivende forsamlinger, med hensyn til deres øvrige aktiviteter,*
- 2 dømmende myndigheter, med hensyn til deres øvrige aktiviteter,*
- 3 fysiske eller juridiske personer i den grad de utfører offentlige oppgaver eller driver virksomhet med offentlige midler, i samsvar med nasjonal lovgivning".*

3. Register over reelle rettighetshavere:

3.1 Registeret må ferdigutvikles:

Lov om register over reelle rettighetshavere med forskrifter har vært under behandling siden 2015. Stortingets innstilling 143 L forelå 31. januar 2019, og første versjon av registeret skal etter planen offentliggjøres 1. januar 2023. Intensjonen med registeret er å samle all informasjon om eierskap ett sted og gjøre det tilgjengelig for allmennheten, presse og kontrollmyndigheter.

Stortinget fattet 5. juni 2015 følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Et slikt register må følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering og spredning, og registeret må også følge opp EU-reguleringen på dette området.»

Brønnøysundregistrene har jobbet med registeret siden 2019. Versjonen av registeret som lanseres på nyåret er en enkel, nedstrippet versjon. I 2021 informerte Brønnøysundregisteret Nærings- og fiskeridepartementet om prosjektets framdrift (brev datert 18.10.2021). Brønnøysund beskrev tre faser for å få på plass et register som oppfyller kravene i forskriften. Ved lansering vil bare første fase 1 være gjennomført. Fase 1 av registeret vil etablere systemene som vil gi en rekke rapporteringspliktige virksomheter mulighet til å selv legge inn identitet på de personer som reelt eier eller utøver kontroll over virksomhetene. Men innrapporteringsløsningen for en rekke

virksomheter vil først komme på plass i fase 2. I tillegg vil alle funksjonene som skal sørge for at opplysningene etterprøves, først komme i fase 2.

I forslaget til statsbudsjett for 2023 har regjeringen kuttet bevilningene til videre utvikling av registeret - 23 millioner kroner. Dette kuttet må reverseres, og utviklingen av registeret fullføres. Dersom utvikling av registeret kuttes før det er ferdigutviklet vil registeret langt på vei være verdiløst som et verktøy mot skjult eierskap, da ingen av mekanismene for å sikre kvalitet i data er på plass. Det vil ikke ha noen effekt på åpenhet for eiere som ønsker å skjule identitet, da det ikke vil ha på plass noen tvangsmidler eller systemer for å oppdage mislighold og feil, og registeret vil dermed kun innebære økt rapporteringsbyrde for alle selskaper og rapporteringspliktige enheter.

Registeret, i den formen lovgiver har ment det skal være, vil være et svært nyttig verktøy for journalister, og kunne brukes til kartlegging av problematiske bindinger, verv og eierinteresser, slik åpningen av aksjonærregisteret var det. Norske journalister har for eksempel avslørt at [21 ansatte i Statens vegvesen eide aksjer for millioner hos etatens største leverandør](#) (Teknisk Ukeblad). Samme år fant [Dagbladet millionverdier som stortingspolitikere hadde hemmeligholdt for velgerne i strid med regelverket](#). VG kunne i 2016 dokumentere at det [kommersielle selskapet ILPI mottok over 63 millioner kroner gjennom avtaler som aldri ble lagt ut på anbud](#), og at selskapets tre eiere enten hadde jobbet for eller i Utenriksdepartementet. Et godt register over reelle rettighetshavere kan danne grunnlag for tilsvarende saker basert på eierrettigheter.

3.2 Forskriften må endres:

Forskriften til lov om register over reelle rettighetshavere ble fastsatt av Finansdepartementet i 2021. I budsjettforliket med SV i 2021, pkt 46, la et flertall til grunn at denne forskriften (fra 2021) ikke i tilstrekkelig grad følger opp merknadene fra den samlede komité i Innst. 143 L (2018-2019). *(Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til merknadene fra den samlede komité i Innst. 143 L (2018-2019). Komiteens flertall viser til at regjeringen Solberg i juni 2021 vedtok en forskrift som ikke i tilstrekkelig grad følger opp merknadene fra den samlede komité. Komiteens flertall legger til grunn at merknadene følges opp).*

Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg og Norsk Økokrimforening har oppsummert hvorfor forskriften må endres. Norsk Journalistlag stiller seg bak disse kravene i sin helhet. I denne sammenheng vil vi påpeke viktigheten av at terskelen for registrering legges vesentlig lavere enn 25 prosent, som er kravet i forskriften i dag. Dette vil gjøre at mange selskaper vil kunne unndra seg registreringsplikt i det hele tatt, fordi det ikke er noen som har større eierandel enn 25 prosent. Denne terskelverdien er ikke i tråd med lovgivers ønske, som vist ovenfor. Vi vil anbefale en terskelverdi på 5 prosent, i tråd med for eksempel anbefalingene fra Europakommisjon om åpenhet i mediesektoren.

4. Åpenhetsregistre:

Det må etableres åpenhetsregistre (tidligere ofte omtalt som lobbyregistre) i både kommunene og på Stortinget.

Advokatfirmaet Lund & Co publiserte nylig en rapport, skrevet på oppdrag for KS, hvor de vurderte hjemmelsgrunnlaget for opprettelse av slike registre og hvordan de kan utformes. De konkluderer med at kommunene i dag fritt kan opprette slike registre, og at det kan gjøres på en praktisk og gjennomførbar måte. De foreslår samtidig at det innføres en ny lovhjemmel i kommuneloven for dette formålet spesifikt, blant annet for å kunne sikre større fleksibilitet ved utformingen av ordningen.

Flest mulig kommuner bør etablere slike registre i dag, og en slik hjemmel bør innføres. Formålet med slike registre er, slik det gjengis av Advokatfirmaet Lund & Co, økt åpenhet om kommunale beslutningsprosesser, og derigjennom å styrke demokratiet, rettssikkerheten, offentlig kontroll med og tillit til kommunene.

Åpenhetsregistre kan brukes til undersøkende journalistikk og offentlig kontroll, men vil antakelig også ha en disiplinerende effekt som kan være forebyggende.

Et tilsvarende register må opprettes for Stortinget. Et slikt register ble foreslått senest tidligere i år av Venstre. Regjeringen bør sette i gang et tilsvarende utredning som KS nylig gjorde, og finne en løsning, inkludert eventuell ny lovhjemmel, som sikrer åpenhet og mulighet for offentlig kontroll også der.

5. Økonomiske rammevilkår for mediene

Undersøkende økonomisk journalistikk kan være svært ressurskrevende. Det er ofte tidkrevende, samtidig som det kan kreve spesialkompetanse, for eksempel for å forstå regnskap, men også for å kreve innsyn. Regjeringen må derfor sørge for å ha en forutsigbar og offensiv mediepolitikk, som sikrer gode rammevilkår for de journalistiske mediene. Dette inkluderer de generelle mediepolitiske rammevilkårene, men for eksempel også støtte til kompetanseheving. Norsk Journalistlag foreslo senest ved behandlingen av statsbudsjettet at kompetanseheving må inn som et virkemiddel i mediestøtten, og det er særlig aktuelt på dette området.

Med vennlig hilsen



Dag Idar Tryggestad
leder



Sindre Granly Meldalen
jurist