



Innst. S. nr. 24

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:129 (2002-2003)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Øystein Djupedal og Ågot Valle om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Regjeringen varsler i kredittmeldinga tiltak på flere områder for å redusere omfanget av økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet i Norge. Tiltak som krav om utgiftsføring av opsjonsforpliktelser, gjennomgang av regnskapsreglementet, vurdering av en klarere avgrensning av revisors mulighet til å drive rådgivning for selskapet som revideres mv. som beskrives i meldinga, har forslagsstillernes klare støtte. Imidlertid er det etter forslagsstillernes vurdering grunn til å tvile på om tiltakene som beskrives er tilstrekkelige. Det er også overraskende at det tar så lang tid å få disse endringene på plass.

Målet må etter forslagsstillernes vurdering være å gjøre det vanskeligere for topledere og andre med maktposisjoner i et selskap, å utnytte sin maktposisjon til egen vinning. Tiltak må dreie seg om å sikre åpenhet om viktig informasjon, klarere roller og uavhengighet for kontrollører. Større offentlig kontrollinnsats og økt straff for overtredelser bør også vurderes. Aktuelle tiltak er etter forslagsstillernes vurdering:

- Endre regnskapsloven for å sikre at regnskaper skal informere om påløpte opsjonsforpliktelser og alle elementer i avlønning av topledelsen, inkludert bonusordninger og sluttpakker. Andre innstramminger i regnskapsreglene bør også vurderes. Det er også mye som taler for at straffen for overtredelser i større grad bør være i samsvar med hvilke verdier man kan tilrane seg på denne måten. Tiltak for å begrense veksten i lederlønninger vil fremmes i et eget forslag.

- I forhold til å unngå blanding av roller må man se på regler som sikrer at styret i et selskap i større grad er uavhengig av administrasjonen. Det bør også sterkt vurderes å innføre et klart forbud mot at ekstern revisor ikke samtidig kan være rådgiver i samme selskap. Dette er spesielt aktuelt for børsnoterte selskaper.
- Det bør vurderes tiltak som kan sikre at selgere av analysetjenester til investorer, ikke har økonomiske interesser i selskapet som analyseres. Det kan oppnås gjennom forbud mot å drive analyse og corporate-opdrag i samme selskap.
- Revisorer bør pålegges å anmelde mistenkelige forhold de oppdager i foretak de arbeider med, samt å snu bevisbyrden slik at man må kunne dokumentere at verdier man besitter, er opptjent gjennom lovlig virksomhet.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om at påløpte opsjonsforpliktelser skal framgå av regnskapet.
2. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at ekstern revisor i større selskaper gir økonomisk eller juridisk rådgivning til samme selskap.
3. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at selskap som selger analysetjenester om aksjemarkedet, har oppdrag for selskap de analyserer.
4. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om å pålegge revisorer informasjonsplikt om mistenkelige forhold i foretak de arbeider med.
5. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om å snu bevisbyrden i saker som omhandler alvorlig økonomisk kriminalitet, slik at man må kunne dokumentere at større verdier man besitter, er opptjent gjennom lovlig virksomhet."

Det vises til dokumentet for en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for forslagsstillernes forslag.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at dokumentet er oversendt finansminister Per-Kristian Foss til uttalelse den 2. oktober 2003. Hans svarbrev av 9. oktober 2003 følger som vedlegg til denne innstilling.

Komiteen ser det som svært viktig at Norge har et moderne og internasjonalt konkurransedyktig regelverk for å hindre økonomisk kriminalitet og uetisk adferd i næringslivet. Komiteen mener det er av stor betydning for verdiskapning og sysselsetting at kontrollmekanismene i næringslivet fungerer effektivt, og at aktørene i finansmarkedet og i revisjonsbransjen utfører tjenester i henhold til høy etisk og forretningsmessig standard.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, finner det tilfredsstillende at departementet arbeider aktivt på flere fronter med å oppdatere og forbedre regelverket, både med utgangspunkt i erfaringer fra det norske markedet og med utgangspunkt i den utvikling som skjer på feltet internasjonalt. Når det gjelder de konkrete forslag fremmet i Dokument nr. 8:129 (2002-2003) vil mye av det pågående arbeidet berøre de problemstillinger som er tatt opp, og det er naturlig at eventuelle lovendringsforslag knyttet til dette behandles av Stortinget når dette fremmes på egnet måte.

Når det gjelder forslag 1, viser komiteen til at bestemmelsene i gjeldende regelverk om ytelser og lån til ledende personer mv. nylig er blitt vurdert i forbindelse med regnskapsutvalgets evaluering av regnskapsloven, og at utvalget foreslår presiseringer i regnskapsloven hvor gjeldende forståelse av loven kan være noe uklar eller praksis noe uensartet. Komiteen viser til at regnskapsutvalgets utredning NOU 2003:23 er sendt ut på høring, og til at departementet vil legge frem standpunkt til forslagene i en odelstingsproposisjon. Komiteen vil ta stilling til utvalgets ulike forslag i forbindelse med behandling av denne odelstingsproposisjonen.

Når det gjelder forslag 2, viser komiteen til endring i forskrift av 25. juni 1999 nr. 712 om revisjon og revisorer som ble gjort 19. desember 2002. Endringene innebærer blant annet at samarbeidende foretak ikke

kan utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet eller objektivitet. Revisors egen adgang til å yte rådgivningstjenester er regulert i revisorlovens § 4-5 første ledd, hvor det heter at revisor som reviderer årsregnskap for en revisjonspliktig ikke kan utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet. Komiteen viser til at EU-kommisjonen i mai 2003 offentliggjorde en ti-punkts aksjonsplan for regulering av revisjon, hvor det blant annet drøftes å ta inn nye bestemmelser om revisors uavhengighet. Et punkt i denne planen er en modernisering av 8. selskapsrettsdirektiv, hvor det blant annet drøftes å ta inn bestemmelser om revisors uavhengighet. Komiteen viser også til temabasert tilsyn med de største revisjonsselskapene utført av Kredittilsynet vinteren 2002-2003, som avdekket en rekke kritikkverdige forhold i sammenheng med tjenester tilbudt av samarbeidende selskap.

Etter flertallet i komiteen, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, sin oppfatning, er det viktig å sikre revisors uavhengighet. Samtidig er det lang tradisjon for at revisor yter rådgivningstjenester til revisjonsklienter med utgangspunkt i at revisor besitter stor kompetanse om selskapet og derfor trenger mindre tid og ressurser til å sette seg inn i de problemstillinger rådgivningen knytter seg til. Det er viktig for små- og mellomstore selskaper og selskaper i etableringsfasen at regelverket er tilpasset slik at rådgivningstjenester som ikke er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet eller objektivitet, fortsatt kan tilbys. Flertallet mener det er et viktig hensyn i den videre utviklingen av regelverket om revisjon at dette ikke hindrer et tilbud om rådgivningstjenester som i dag fungerer godt for bedriftene. Flertallet imøteser derfor departementets vurdering av Kredittilsynets rapport og forslag til forskriftshjemmel bl.a. om revisors rådgivning, og deler vurderingen av at det er hensiktsmessig å foreta en slik evaluering når arbeidet med moderniseringen av 8. selskapsrettsdirektiv er sluttført i EU.

Når det gjelder forslag 3, viser komiteen til beskrivelse og drøftelse av rettstilstanden i brevet fra departementet av 9. oktober, og til at departementet har fått opplyst at Kredittilsynet i flere saker har vurdert verdipapirforetakenes analyseproduksjon opp mot bestemmelsen om god forretningsmessighet. Komiteen viser også til EUs Markedsmisbruksdirektiv og til utfyllende bestemmelser til dette som forventes vedtatt i desember 2003 og i juni 2004. Komiteen ser det som positivt at Kredittilsynet har nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med implementering av direktivet i Norge og imøteser at departementet følger opp dette arbeidet i egnet form for å sikre Norge et oppdatert og hensiktsmessig regelverk for verdipapirforetakenes analyse- og rådgivningsvirksomhet. Komiteen mener utfordringer knyttet til mulige interessekonflikter er viktig, og

ser positivt på at meglerbransjen selv har utarbeidet regler om forholdet mellom corporate- og analyseavdeling, jf. Norges Fondsmeglerforbunds anbefaling nr. 1/2003.

Når det gjelder forslag 4, viser komiteen til at revisor etter revisorloven § 6-1 fjerde ledd annet punktum i dag uten hinder av taushetsplikt kan underrette politiet dersom det i forbindelse med revisoroppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Det vises også til at ny hvitvaskingslov pålegger revisor rapporteringsplikt til ØKOKRIM i de tilfeller revisor har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte fra en straffbar handling etter straffeloven § 147 a eller § 147 b. For øvrig vises til kredittilsynsloven § 3a. Komiteen viser til at departementet har bedt Kredittilsynet om en vurdering av forslag fra ØKOKRIM i brev 29. september 2003 om å endre revisorloven § 6-1 fjerde ledd annet punktum, slik at revisor pålegges en plikt til å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Komiteen ser positivt på at departementet vil sende forslag til endring av revisorloven på høring.

Når det gjelder forslag 5, viser komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, til at uttalelse fra Justisdepartementet i brev av 7. oktober 2003 om at reglene om såkalt utvidet inndragning i straffeloven § 34a synes å ivareta de hensyn som forslag 5 tar sikte på.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Dokument nr. 8:129 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Øystein Djupedal og Ågot Valle om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet vil minne om at finanskomiteen i Innst. O. nr. 3 (2000-2001) om børsloven tok opp spørsmålet om behovet for å opprette et eget aksjetilsyn i første rekke for å hindre at småaksjonærer blir svindlet. Anmodningen fra komiteens flertall om at departementets vurdering ble lagt fram for Stortinget på egnet måte, er ikke etterkommet. Disse medlemmer vil vise til at Sverige i år har endret sitt lovverk slik at aksjekjøp er å regne som et forbrukerkjøp når kjøper er en person. Dette innebærer at kjøper har et særskilt rettvern med bl.a. en viss angrefrist. I Danmark har man nylig opprettet et Selskapstilsyn for noterte selskaper som bl.a. skal gjennomgå alle prospekter for aksjetegning. Disse medlemmer mener det er behov for både å redusere risikoen for å bli svindlet på aksjemarkedet, og gripe inn overfor de som svindler. Det er derfor nødvendig med en grundig gjennomgang av de kontrollordninger som finnes for dette formålet, og en vurdering av om et

aksjetilsyn trengs for å verne om småaksjonærenes interesser i aksjemarkedet. For næringslivet er det nå viktig å bygge opp ny tillit til aksjesparing blant vanlige forbrukere, noe som taler for at det trengs en instans ved siden av dagens kontrollinstanser. Det er naturlig å tenke seg at et aksjetilsyn med hovedfokus på småaksjonærer kan knyttes opp mot Forbrukerrådet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram en egen sak om behovet for å opprette et eget aksjetilsyn for å verne om småaksjonærenes interesser i aksjemarkedet."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet mener det er nødvendig i tillegg til strengere og klarere lovregler å ha en gjennomgang av de kontrollordninger og straffereaksjoner som trengs. Disse medlemmer mener det i den forbindelse må vurderes i hvilken grad idømte eller avtalte erstatninger som følge av mangelfulle og villedende analyser eller revisjonsrapporter skal kunne dekkes av forsikringsordninger eller trekkes fra på skatten. Det vises til at det er fremmet krav på erstatninger mot revisor i Finance Credit-saken på milliardbeløp, og at det aktuelle revisorfirma ifølge media mener å kunne få dette dekket av forsikringen. Disse medlemmer viser også til at man i USA har lovbestemmelser som gjør det umulig å velte de økonomiske følger av denne type handlinger over på skattebetalerne eller andre kunder i samme forsikringsselskap.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti ser positivt på flere av de signaler som er gitt i brev fra finansministeren av 9. oktober 2003. Disse medlemmer viser særlig til at finansministeren vil sende forslag om endring av revisorloven på høring. Disse medlemmer mener imidlertid det er behov for å gå lenger enn det som synes å være Regjeringens intensjoner i forhold til flere av forslagene i Dokument nr. 8:129 (2002-2003). Disse medlemmer vil understreke betydningen av å legge noen prinsipielle føringer for det videre arbeidet. Det økte fokus på uetisk adferd i næringslivet og de skandaler som er avdekket i norsk næringsliv de siste månedene, synliggjør et klart behov for politisk handling, og aktualiserer de framlagte forslagene.

Disse medlemmer viser til at de ulike omtalte innstramminger, og forslag til innstramminger i lovverket når det gjelder revisors uavhengighet, alle legger opp til ulike skjønnsbaserte vurderinger av hva som kan reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet. Disse medlemmer viser til at det nylig er avslørt at Statkraft har latt samme selskap utføre både selskaps- og rådgivningsoppdrag. Kredittilsynets temabaserte tilsyn med de største revisjonsselskapene har som nevnt i finansministerens svarbrev også avdekket kritikkverdige forhold. Disse medlemmer ser dette som et tydelig tegn på at gjeldende regelverk ikke

er klart nok. Disse medlemmer er enig i finansministerens understrekning av at små og mellomstore bedrifter ofte er i en ressursmessig situasjon som gjør det hensiktsmessig å kunne bruke selskapets revisor som rådgiver i tilknytning til visse spørsmål. Det aktuelle forslaget om forbud mot blandede roller gjaldt imidlertid større selskaper. Disse medlemmer mener det er rimelig å kreve at større selskaper holder ekstern og intern revisjon fullstendig atskilt. Disse medlemmer ser avsløringen av Statkrafts praksis som en klar indikasjon på at et forbud er bedre egnet enn dagens skjønnsmessige regelverk for å oppnå dette. Disse medlemmer viser i den forbindelse til at stortingsrepresentant Leif Frode Onarheim fra Høyre i Nationen 20. oktober 2003 i forbindelse med Statkraft-avsløringen uttalte at "Jeg tror Stortinget vil presisere at det bør påses at to ulike instanser må ta for seg intern og ekstern revisjon". Disse medlemmer er enig med representanten Onarheim og håper han får rett.

Disse medlemmer merker seg videre at finansministeren i sitt brev til komiteen viser til arbeidet med implementering av EUs markedsmissbruksdirektiv. Disse medlemmer stiller seg positiv til regler om forsterket opplysningsplikt om interesser og interessekonflikter. Disse medlemmer peker imidlertid på at slike regelendringer først og fremst vil representere en forsterkning av dagens krav til god forretningsskikk for verdipapirforetakene. Disse medlemmer understreker at verken et slikt regelverk eller sterkere krav til informasjonssperrer i meglerhusene vil oppfylle den funksjon som et forbud mot rolleblanding vil ha. Disse medlemmer mener at et verdipapirforetak ikke skal analysere et selskaps aksjeverdi for investorer, samtidig som det har corporate-opppdrag for det samme selskapet. Aksjemarkedet er et marked som er svært sårbart for manipulasjon av aktører som potensielt kan ha bedre tilgang på informasjon enn andre aktører. Det er svært vanskelig å bevise hva som ligger bak kursutviklingen i en aksje. Samtidig er det store verdier som står på spill, slik at fristelsen til å gå over streken kan være svært stor. Disse medlemmer påpeker derfor at det er svært viktig å ha et lovverk som gjør det så vanskelig som mulig for aktørene å havne i en situasjon som gjør det mulig å manipulere markedet.

Det er i dag i stor grad de samme selskapene som dominerer i andrehåndsmarkedet, som også er de største ved emisjoner og børsintroduksjoner. At informasjonssperrere internt i slike selskaper fungerte for dårlig, var en av grunnene til den hurtige veksten i den globale børsboblen på slutten av 90-tallet. Disse medlemmer understreker at det er samfunnsmessig viktig at prissettingen i aksjemarkedet blir riktig, og mener derfor at disse funksjonene må holdes atskilt.

Disse medlemmer viser til at finansministeren i sitt svarbrev gjengir en uttalelse fra Justisdepartementet om det framlagte forslag om å snu bevisbyrden i saker som omhandler alvorlig økonomisk kriminalitet. Det vises her til straffeloven § 34a, som ifølge departementet skal ivareta de hensyn som forslaget tar sikte

på. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at det er vesentlig forskjell på det framlagte forslaget og den nåværende bestemmelsen i straffeloven. Den nåværende bestemmelsen retter seg mot situasjoner hvor en straffedømt person ilegges omvendt bevisbyrde for at verdier den dømte besitter er ervervet lovlig. Intensjonen bak det aktuelle forslaget er å kunne gjøre samme prinsipp gjeldende i tilfeller hvor det er mistanke om alvorlig økonomisk kriminalitet. Disse medlemmer mener det i slike tilfeller vil være naturlig å kunne kreve at man kan dokumentere at større verdier en besitter er opptjent gjennom lovlig virksomhet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

- "1. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at ekstern revisor i større selskaper gir økonomisk eller juridisk rådgivning til samme selskap
2. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at selskap som selger analysetjenester om aksjemarkedet, har oppdrag for selskap de analyserer
3. Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag som åpner for å snu bevisbyrden i saker som omhandler mistanke om alvorlig økonomisk kriminalitet, slik at man må kunne dokumentere at større verdier man besitter er opptjent gjennom lovlig virksomhet."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram en egen sak om behovet for å opprette et eget aksjetilsyn for å verne om småaksjonærenes interesser i aksjemarkedet.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at ekstern revisor i større selskaper gir økonomisk eller juridisk rådgivning til samme selskap.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag om forbud mot at selskap som selger analysetjenester om aksjemarkedet, har oppdrag for selskap de analyserer.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme forslag som åpner for å snu bevisbyrden i saker som omhandler mistanke om alvorlig økonomisk kriminalitet, slik at man må kunne dokumentere at større verdier man besitter er opptjent gjennom lovlig virksomhet.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:129 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Øystein Djupedal og Ågot Valle om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 4. november 2003

Siv Jensen
leder

Torbjørn Hansen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 9. oktober 2003

Dokument nr. 8:129 (2002-2003) Forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Øystein Djupedal og Ågot Valle om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet

Det vises til brev 2. oktober 2003 fra Stortingets Finanskomité, der det bes om merknader til forslagene i dokument nr. 8:129 (2002-2003) om tiltak mot økonomisk kriminalitet og uetisk atferd i næringslivet.

1.

I punkt 1 foreslås at Stortinget på egnet måte ber Regjeringen "fremme forslag om at påløpte opsjonsforpliktelser skal fremgå av regnskapet".

Gjeldende regnskapslov § 7-31 stiller krav til at den regnskapspliktige gir opplysninger om ytelser til ledende personer mv. i noter til årsregnskapet. Det følger av § 7-31 første ledd at det skal opplyses om de samlede utgifter til lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen. Videre er det i § 7-31 annet ledd krav til å opplyse om arten og omfanget av forpliktelser til å gi daglig leder eller leder av styret særskilt vederlag ved opphør eller endring av ansettelsesforholdet eller vervet. Tilsvarende gjelder avtaler om bonuser, overskuddsdelinger, opsjoner og lignende til daglig leder eller leder av styret. Store foretak (herunder børsnoterte foretak og allmennaksjeselskaper, jf. regnskapsloven § 1-5), skal gi slike opplysninger spesifisert på de enkelte medlemmer i styret og de enkelte ledende ansatte, jf. § 7-31 fjerde ledd. I tillegg er det i regnskapsloven § 7-31 tredje ledd krav til å gi opplysninger om den regnskapspliktiges forpliktelser til tegningsretter, opsjoner og tilsvarende rettigheter til fordel for ansatte eller tillitsvalgte. I § 7-32 stilles krav til å gi opplysninger om lån og sikkerhetsstillelse til ledende personer, aksjeeiere mv.

Bestemmelsene i gjeldende regelverk om ytelser og lån til ledende personer mv er nylig blitt vurdert i forbindelse med regnskapslovutvalgets evaluering av regnskapsloven. Utvalget avga den 15. august 2003 sin utredning NOU 2003:23 "Evaluering av regnskapsloven". Det var en del av utvalgets mandat også å vurdere et forslag fra stortingsrepresentantene Stoltenberg og Halvorsen om tiltak for å oppnå større åpenhet og bevissthet om lederlønninger, jf. Dok. nr. 8:136 (2001-2002), jf. også mitt brev til finanskomiteen 31. mai 2002. Spørsmålet om opplysninger om lønn og annen godtgjørelse til ledende personer er særskilt behandlet i utredningens kapittel 17. Utvalget vurderer regnskapsføring av aksjebasert betaling i utredningen avsnitt 10.6.6. Utvalget foreslår presiseringer i regnskapsloven hvor gjeldende forståelse av loven kan være noe uklar eller praksis noe uensartet. Det foreslås blant annet innført krav om å gi negativ bekreftelse dersom den regnskapspliktige ikke har slike utgifter eller ordninger som nevnt i § 7-31 første og annet ledd. Finans-

departementet har sendt NOU 2003: 23 på høring, med høringsfrist til 5. desember 2003.

Departementet vil på vanlig måte vurdere å ta standpunkt til regnskapslovutvalgets forslag i en odelstingsproposisjon.

2.

Under punkt 2 i brevet er det foreslått at Stortinget ber regjeringen på egnet måte "fremme forslag om forbud mot at ekstern revisor i større selskaper gir økonomisk eller juridisk rådgivning til samme selskap".

Innledningsvis vises til den endring i forskrift av 25. juni 1999 nr. 712 om revisjon og revisorer som ble gjort 19. desember 2002. Ved denne endringen ble en rekke av revisorlovens bestemmelser om uavhengighet gjort gjeldende for de tilfelle hvor revisor har samarbeidsavtale med et annet foretak, for eksempel et advokatkontor eller konsulentselskap. Endringen innebærer blant annet at samarbeidende foretak ikke kan utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet eller objektivitet.

I det følgende knyttes enkelte merknader til rådgivning foretatt av revisor selv.

Gjeldende lovregler om revisors uavhengighet ble fastsatt ved vedtagelsen av ny lov om revisjon og revisorer av 15. januar 1999 nr. 2. Revisors adgang til å yte rådgivningstjenester er regulert i revisorlovens § 4-5 første ledd. Der heter det at revisor som reviderer årsregnskap for en revisjonspliktig ikke kan utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet. Ved fastsettelsen av denne bestemmelsen ble det lagt til grunn at et generelt forbud mot at revisor yter rådgivningstjenester til revisjonsklienten er lite hensiktsmessig, jf. Ot.prp. nr. 75 (1997-98). Blant annet ble det vist til at det er lang tradisjon for at revisor yter slike rådgivningstjenester. Et selskaps revisor besitter stor kompetanse om selskapet og vil derfor trenge mindre tid og ressurser til å sette seg inn i de problemstillingene rådgivningen knytter seg til. Dette kan være spesielt viktig for små- og mellomstore bedrifter. Kostnadene for den revisjonspliktige vil således kunne bli lavere enn ved bruk av en annen rådgiver. Det ble også vurdert som vanskelig å trekke eksakte grenser for hva revisor kan og ikke kan yte av slike tjenester. Reglene ble derfor i stor grad utformet som rammebestemmelser.

På enkelte punkter ble det imidlertid satt konkrete forbud mot rådgivning. Blant annet ble det i § 4-1 annet ledd nr. 5 fastsatt et uttrykkelig forbud mot at revisor har ansvaret for eller deltar i utførelsen av den revisjonspliktiges regnskapsføring eller utarbeidelsen av årsberetningen, eller gir konkrete anbefalinger om vurdering av poster i årsregnskapet eller i oppgaver til

offentlige myndigheter. Av revisorloven § 4-5 annet og tredje ledd følger at revisor heller ikke kan yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges egne ledelses- og kontrolloppgaver, eller opptre som fullmektig for den revisjonspliktige.

På tidspunktet for vedtagelsen av nevnte regler ble disse ansett som relativt strenge i forhold til øvrige EØS-land.

EU-kommisjonen la i mai 2002 frem en anbefaling om revisors uavhengighet. Denne inneholder blant annet regler om revisors adgang til å yte andre tjenester enn revisjonstjenester. Anbefalingen setter begrensninger på revisors adgang til å yte slike tjenester. Den oppstiller imidlertid ikke noe absolutt forbud mot å yte rådgivningstjenester. Det er departementets vurdering at våre regler i det alt vesentligste er i overensstemmelse med anbefalingen. I mai 2003 offentliggjorde Kommisjonen videre en ti punkts aksjonsplan for regulering av revisjon. Et viktig punkt i denne planen er en modernisering av 8. selskapsrettsdirektiv (om godkjenning av personer med ansvar for lovfestet revisjon av regnskaper), hvor det blant annet drøftes å ta inn bestemmelser om revisors uavhengighet.

Kredittilsynet gjennomførte vinteren 2002-2003 et såkalt temabasert tilsyn med de største revisjonsselskapene. Formålet var å vurdere om selskapene følger gjeldende regler om god revisjonsskikk vedrørende rådgivning og andre tjenester til revisjonsklientene. Undersøkelsen omfattet også tjenester tilbudt av samarbeidende selskap. Ifølge Kredittilsynet avdekket tilsynet en rekke kritikkverdige forhold i denne sammenheng og skrev en rapport om dette til departementet. Det ble i den sammenheng foreslått at det inntas en hjemmel i revisorloven til bl.a. å gi utfyllende forskrifter om revisors rådgivning. Kredittilsynets rapport og forslag til forskriftshjemmel er til vurdering i departementet.

Etter min vurdering vil utviklingen i EU-reglene på dette området, sammen med blant annet erfaringene fra Kredittilsynets tematilsyn, danne bakgrunn for evaluering av revisorlovens regler om uavhengighet og objektivitet. Det synes imidlertid ikke hensiktsmessig å foreta en slik evaluering før arbeidet med modernisering av 8. selskapsrettsdirektiv er sluttført i EU.

3.

I brevets punkt 3 foreslås at Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme "forslag om forbud mot at selskap som selger analysetjenester om aksjemarkedet, har oppdrag for selskaper de analyserer".

Verdipapirhandelloven av 19. juni 1997 nr. 79 (vphl) regulerer ikke direkte verdipapirforetakenes analysevirksomhet. Verdipapirforetakenes utarbeidelse og bruk av analyser er imidlertid undergitt kravene til god forretningsskikk., jf. vphl § 9-2. Dette innebærer bl.a. at verdipapirforetak ikke kan bruke analysen for å fremme foretakets interesse eller ansattes interesse på bekostning av kunders interesse og markedets integritet. Foretaket må opplyse om alle forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til at analysen er objektiv og utarbeidet på et uavhengig grunnlag. Dersom det kan

stilles spørsmål ved analytikernes uavhengighet, kan dette etter omstendighetene innebære at kravet til god forretningsskikk ikke er overholdt. Det nevnes for øvrig at verdipapirforetaket skal bygges opp og organiseres på en slik måte at interessekonflikt mellom foretaket og dets kunder, eller kundene imellom, begrenses til et minimum, jf. vphl § 9-1 nr. 5. Foretaket skal også ha interne retningslinjer og instruksjoner som tar for seg behandling av slike konflikter.

Sentralt i forhold til behandling av interessekonflikter er at foretaket gir sine kunder de nødvendige opplysninger, jf. vphl § 9-2 første ledd nr. 5. I tilfeller hvor egne interesser eller andre særlige grunner er egnet til å skape tvil om foretakets uavhengighet, skal oppdragiver eller andre interessenter gis de nødvendige opplysninger om forholdet, jf. vphl § 9-2 sjette ledd. I forbindelse med analyser vil det være aktuelt å opplyse om aktuelle tilrettelegger- eller andre typer rådgivningsoppdrag. Enkelte typer av opplysninger vil imidlertid være av en slik art at de ikke kan videreføres til kunden, uten at konflikt i forhold til andre regler oppstår. Etablering av informasjonssperrer ("chinese walls") er i slike tilfeller en mulig vei å gå for å forhindre at konflikt oppstår. Man kan tenke seg en situasjon hvor foretakets corporateavdeling rådgir en utsteder samtidig som analyseavdelingen utarbeider en analyse om den samme utsteder. Er foretaket organisert på en slik måte at analytikeren ikke har kunnskap om corporate-avdelingens oppdrag, kan ikke analysen sies å være påvirket av oppdraget. I forhold til slike informasjonssperrer må foretaket likevel kunne påvise at disse er reelle.

Informasjonssperrer er et effektivt virkemiddel i forhold til ivaretagelse av markedets integritet, såfremt de er klart kommunisert og markedet har tillit til at de er reelle. Det vil likevel være situasjoner hvor markedet ikke har tillit til at sperrene er etablert eller fungerer som forutsatt. Et eksempel er hvor foretaket har et betydelig corporateoppdrag som ikke er offentlig kjent, og det publiseres analyse hvor anbefalingen i ettertid viser seg å ha støttet opp om muligheten for vellykket gjennomføring av oppdraget. Uansett faktiske forhold vil det kunne reises tvil om analysens uavhengighet og markedets integritet vil skades. Avgjørende for å ivareta markedets integritet er hvordan situasjonen oppfattes av omverdenen og ikke hvordan foretaket faktisk har innrettet seg. Alle verdipapirforetak må derfor ha rutiner som fanger opp også disse situasjonene.

Departementet har fått opplyst at Kredittilsynet i flere saker nettopp har vurdert verdipapirforetakets analyseproduksjon opp mot bestemmelsen om god forretningsskikk.

Verdipapirmarkedet er et felt med betydelig internasjonal utvikling på regelverksiden. Markedsmisbruksdirektivet ble vedtatt av Rådet og Parlamentet 3. desember 2002 og skal være implementert innen 12. oktober 2004. Direktivet er EØS-relevant. I direktivet har EU-kommisjonen fått delegert myndighet fra Rådet og Parlamentet til å gi utfyllende bestemmelser knyttet til enkelte artikler (kommisjonsdirektiv og for-

ordninger). Det antas at to sett utfyllende bestemmelser vil bli vedtatt i henholdsvis desember 2003 og juni 2004. Kredittilsynet har på denne bakgrunn nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med implementeringen av direktivet og de utfyllende bestemmelsene i norsk rett. Det følger av direktivets artikkel 6(5) at:

"Medlemsstaterne sørger for, at der findes hensigtsmæssige regler til at sikre, at personer, der til distribusjonskanaler eller offentligheden udarbejder eller udbreder analyser vedrørende finansielle instrumenter eller udstedere av finansielle instrumenter eller udarbejder eller udbreder andre oplysninger med anbefalinger eller forslag vedrørende investeringsstrategi udviser rimelig omhu for at sikre, at oplysninger fremsættes korrekt, og for at deres interesser eller interessekonflikter afsløres i forbindelse med de finansielle instrumenter, som oplysningene vedrører. Kommissionen underrettes om denne reguleringen".

I forhold til problemstillingene som reises vedrørende analysevirksomhet og corporateoppdrag vises særlig til artiklene 5 og 6. Artikkel 5 fremsetter en generell standard for opplysninger om forhold og omstendigheter som med rimelighet kan tenkes å påvirke anbefalingens objektivitet, særlig der analytikeren (person eller foretak) har finansielle interesser i instrumenter som omfattes av anbefalingen, eller andre interessekonflikter av betydning i forhold til utstederen. Videre fremsettes i artikkel 6 tilleggsvilkår for opplysninger om interesser og interessekonflikter. Bestemmelsen regulerer herunder hvilke opplysninger som skal gis, blant annet om det aktuelle verdipapirforetak er part i avtale med utsteder om ytelse av corporateoppdrag av betydning og om avtalen har vært virksom i løpet av de siste 12 måneder eller har gitt foretaket inntekter i samme periode.

Etter min vurdering er det naturlig å følge opp disse viktige problemstillingene videre i forbindelse med arbeidet med gjennomføringen av direktivet, jf. det ovenfor om dette arbeidet.

For øvrig kan det om denne problemstilling også vises til anbefalingene i "Financial Analysts: Best practices in an integrated European financial market". Anbefalingene er utarbeidet av en arbeidsgruppe under EU-kommisjonen i 2002 med mandat å vurdere finansanalytikernes rolle, samt å vurdere mulige tiltak for å forbedre deres deltagelse i markedet. Fokus er i denne rapporten rettet mot interessekonflikter. Disse anbefalingene er i tråd med direktivet som er nevnt ovenfor.

Endelig bemerkes at meglerbransjen selv har utarbeidet regler om forholdet mellom corporate- og analyseavdeling, jf. Norges Fondsmeglerforbunds anbefaling nr. 1/2003.

4.

I brevets punkt 4 foreslås at Stortinget ber Regjeringen på egnet måte fremme "forslag om å pålegge revisorer informasjonsplikt om mistenkelige forhold i foretak de arbeider med".

Etter revisorloven § 6-1 fjerde ledd annet punktum kan revisor i dag uten hinder av taushetsplikten under-

rette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling.

Etter kredittilsynsloven § 3a er revisor som reviderer kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper, verdipapirforetak og andre foretak under tilsyn av Kredittilsynet, pålagt å rapportere til Kredittilsynet om visse i loven nærmere beskrevne forhold. Det må antas at også straffbare forhold dekkes av denne rapporteringsplikten.

Revisors rett til å underrette politiet ble fastsatt ved vedtagelsen av ny lov om revisjon og revisorer av 15. januar 1999 nr. 2. I den forbindelse vurderte departementet å innføre en generell rapporteringsplikt for revisorer, jf. Ot.prp. nr. 75 (1997-98) punkt 8.2.5.3. Departementet uttalte bl.a.:

"Departementet finner ikke grunn til, i dagens situasjon, å foreslå en plikt for revisor til å rapportere mistanke om straffbare handlinger. Det vises til at forslaget om at revisor skal ha rett til å underrette politiet allerede innebærer en nyhet i forhold til gjeldende regler. Departementet vil imidlertid ha spørsmålet under oppsikt, særlig med tanke på fremtidig utvikling på området i internasjonale fora".

Ny hvitvaskingslov (lov 20. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv.) pålegger revisor rapporteringsplikt til ØKOKRIM i de tilfeller revisor har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte fra en straffbar handling eller straffeloven § 147 a eller § 147 b. Plikten innebærer at revisor skal rapportere mistenkelige transaksjoner i tilknytning til hvitvasking av utbytte og terrorfinansiering, og har således en snevrere rekkevidde enn underrettningsretten etter revisorloven.

I forbindelse med utarbeidelsen av hvitvaskingsloven vurderte departementet forholdet mellom rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven og underrettningsretten etter revisorloven § 6-1 fjerde ledd annet punktum. Det uttales om dette i Ot.prp. nr. 72 (2002-2003) punkt 5.3.5 annet avsnitt:

"Arbeidsgruppen foreslår å erstatte gjeldende opplysningsrett for revisor med en opplysningsplikt i hvitvaskingsloven. Departementet vil imidlertid peke på at opplysningsretten i revisorloven § 6-1 fjerde ledd har et videre omfang enn den foreslåtte opplysningsplikten, siden opplysningsplikten bare er knyttet til mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering i tråd med det generelle lovkravet. Arbeidsgruppen synes ikke å ha vurdert dette. Etter departementets syn bør imidlertid revisor fortsatt ha adgang til å melde fra ved mistanke om straffbare handlinger, uavhengig av om det foreligger rapporteringsplikt etter hvitvaskingsregelverket. Revisor bør for eksempel fortsatt ha adgang til å melde fra om straffbare brudd på aksjelovgivningen, uavhengig om det gjelder en transaksjon med tilknytning til utbytte fra en straffbar handling. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer til i revisorloven § 6-1."

Finanskomiteen sluttet seg enstemmig til Regjeringens forslag og vurderinger, jf. Komiteens merknader i

Innst. O. nr. 100 (2002-2003) punkt 3.3.2. Den nye hvitvaskingsloven er for øvrig ennå ikke satt i kraft.

ØKOKRIM har i brev 29. september 2003 bedt departementet vurdere å endre revisorloven § 6-1 fjerde ledd annet punktum, slik at revisor pålegges en plikt til å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. ØKOKRIM viser bl.a. til at de foreløpig ikke har sett eksempler på at revisor har benyttet retten til å underrette politiet, at en underretningsplikt vil ha en forebyggende effekt og kunne bidra til å forebygge økonomisk og samfunnsmessig skade, samt at det er innført en slik underretningsplikt for revisorer i Sverige.

Jeg har i brev 8. oktober 2003 (vedlagt) bedt om Kredittilsynets vurdering av forslaget. Samtidig har jeg bedt Kredittilsynet om å utarbeide et høringsnotat. Jeg legger deretter opp til å sende et forslag om å endre revisorloven på høring.

5.

I brevets punkt 5 foreslås at Stortinget ber Regjeringen på egnet måte "fremme forslag om å snu bevisbyrden i saker som omhandler alvorlig økonomisk kriminalitet, slik at man må kunne dokumentere at større verdier man besitter, er opptjent gjennom lovlig virksomhet".

Spørsmålet faller under Justisdepartementets område. I brev 7. oktober 2003 til Finansdepartementet gir Justisdepartementet følgende merknad til forslaget:

"Straffeloven § 34a om såkalt utvidet inndragning ble vedtatt ved lov 11. juni 1999 nr. 39 og trådte i kraft 1. juli s.å. Ved utvidet inndragning er utgangspunktet at alt lovbrøyteren eier, kan inndras hvis han ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. Vilkåret for utvidet inndragning er at gjerningspersonen er funnet skyldig i en straffbar handling av en viss alvorlighetsgrad og at den straffbare handlingen er av en slik art at den kan gi betydelig utbytte. Området for slik inndragning er blitt ytterligere utvidet gjennom økning av strafferammen hvis handlingen var organisert. Reglene om utvidet inndragning synes å ivareta de hensyn som forslag nr. 5 tar sikte på."

