



STORTINGET

Innst. 554 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Prop. 155 LS (2020–2021), L-delen

Innstilling fra finanskomiteen om endringer i verdipapirfondloven mv. (gjennomføring av EØS-rett, administrative sanksjoner og andre forvaltnings tiltak)

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

Finansdepartementet fremmer i proposisjonen forslag til endringer i lov om forvaltning av alternative investeringsfond (AIF-loven), lov om verdipapirfond (verdipapirfondloven) og lov om finansforetak (finansforetaksloven). I tillegg bes det om Stortingets samtykke til godkjenning av flere beslutninger i EØS-komiteen.

Formålet med lovproposisjonen er å gjennomføre flere EØS-relevante forordninger på verdipapirfondsområdet i norsk rett, samt å styrke Finanstilsynets sanksjons- og reaksjonsmuligheter ved overtredelser av verdipapirfondloven og AIF-loven.

Næringslivet er avhengig av et velfungerende kapitalmarked for å kunne finansiere lønnsomme prosjekter til priser som reflekterer relevant risiko. Investeringer formidlet gjennom kapitalmarkedet kan spille en betydelig rolle for finansieringen av bl.a. oppstartsbedrifter og omstilling i næringslivet. Gjennom forordning om venturekapitalfond (forordning (EU) nr. 345/2013 (EuVECA-forordningen)), forordning om fond for sosialt entreprenørskap (forordning (EU) nr. 346/2013 (EuSEF-forordningen)) og forordning for europeisk langsiktig investeringsfond (forordning (EU) 2015/760 (ELTIF-forordningen)), har EU utviklet rettslige ramme-

verk for grensekryssende investeringsinstrumenter med mål om å lette tilgang på kapital for bestemte typer av bedrifter. EuVECA-forordningen er innrettet for å fremme vekst og nyskaping i små og mellomstore bedrifter, mens EuSEF-forordningen skal øke fremveksten av foretak med et sosialt formål. ELTIF-forordningen er innrettet mot fond som investerer i prosjekter av en mer langsiktig karakter, som infrastruktur og forskning og utvikling. Gjennom forordningene stilles det krav til hvilke investeringer fond kan gjøre for å kunne kalle seg henholdsvis et EuVECA-fond, EuSEF eller ELTIF. Etter forordningene har forvalterne rett til å markedsføre fond som oppfyller kravene i forordningene grensekryssende i EØS-området etter en notifikasjonsordning. Notifikasjonsordningen er en forenkling sammenlignet med dagens regler om grensekryssende distribusjon av fond.

I tillegg til disse tre forordningene har EU vedtatt en forordning om pengemarkedsfond (forordning (EU) 2017/1131 (pengemarkedsfondsforordningen)). Pengemarkedsfond er en type rentefond som investerer i rentepapirer med kort løpetid, og som har som strategi å tilby avkastning på linje med pengemarkedet. Dette er en viktig kilde til kortsiktig finansiering for finansforetak, bedrifter og myndigheter. På etterspørselssiden fungerer pengemarkedsfond som et verktøy for kortsiktig plassering av overskuddslikviditet og representerer et alternativ til ordinære bankinnskudd. Pengemarkedsfondsforordningen skal bidra til stabilitet i finansmarkedene i EU gjennom å forebygge fremtidig systemisk risiko og styrke investorvernet ved å gjøre pengemarkedsfondene mer robuste mot større innløsningskrav i krisetider. Pengemarkedsfond kan etableres som alternative investeringsfond eller som UCITS-fond. UCITS (Under takings for Collective Investments In Transferable Se-

curities) er en type verdipapirfond som tilfredsstiller felles europeiske regler, og som har omfattende krav til blant annet risikospredning, hva fondet kan investere i og hyppig adgang for andelseierne til å innløse andelene.

Departementet fremmer i proposisjonen også forslag til nye regler om Finanstilsynets virkemidler ved overtredelser av verdipapirfondloven og AIF-loven. Mer effektive virkemidler kan styrke etterlevelsen av regelverket og dermed også øke tilliten til verdipapirfonds-markedet generelt. Endringene er i tråd med utviklingen i EØS-retten og med annet regelverk på finansmarkedsområdet.

Lovforslaget inneholder også en hjemmel for Finanstilsynet til å innhente eller be om fremleggelse av politiattest i forbindelse med kontroll av egnethets- og vandelskrav.

I proposisjonen bes det også om samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen. EØS-komiteen vedtok å innlemme EuVECA- og EuSEF-forordningene 23. mars 2018, ELTIF-forordningen og pengeomarkedsfondsforordningen 7. februar 2020 og endringsforordningen til EuVECA- og EuSEF-forordningene 11. desember 2020. Gjennomføringen av forordningene forutsatte lovendring på tidspunktet for EØS-komiteens beslutninger. Norge deltok i beslutningene i EØS-komiteen med forbehold om Stortingets samtykke, jf. Grunnloven § 26 andre ledd. Det bes på denne bakgrunn om Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse av forordningene.

Hovedtrekk i lovforslaget

I kapittel 1 redegjøres det for proposisjonens hovedinnhold. I kapittel 2 gjennomgås bakgrunnen for lovforslaget.

I kapittel 3 om gjennomføring av EuVECA- og EuSEF-forordningene med endringsforordning redegjøres det for innholdet i de tre forordningene og departementets vurdering av hvordan de bør tas inn i norsk rett. EuVECA-forordningen inneholder regler om europeiske venturekapitalfond. Fondene kan ta i bruk betegnelsen «EuVECA» om de oppfyller kravene i forordningen. Formålet med forordningen er å øke kapitaltilgangen for små- og mellomstore bedrifter, og fondene må investere i slike for å ta bruk EuVECA-betegnelsen. EuVECA-fond skal kunne markedsføres i hele EØS, og investorer skal kunne være sikre på at fond som bruker denne betegnelsen oppfyller EuVECA-forordningens krav. Dette skal bidra til økte investeringer i små- og mellomstore bedrifter over landegrensene i EØS.

EuSEF-forordningen skal på tilsvarende måte bidra til kapital til virksomheter som skaper målbare og positive sosiale virkninger. Dette er virksomheter som leverer tjenester eller varer som gir et positivt sosialt utbytte,

eller som benytter en metode for å produsere varer eller tjenester som realiserer det sosiale formålet til foretaket. Fond som investerer i samfunnsnyttige formål i tråd med forordningen, kan ta i bruk betegnelsen EuSEF. Europeiske sosiale entreprenørskapsfond skal kunne markedsføres i hele EØS, og investorer skal kunne være sikre på at fond som bruker denne betegnelsen, oppfyller EuSEF-forordningens krav. Dette skal bidra til økte investeringer i slike virksomheter over landegrensene i EØS.

EØS-forpliktelser som tilsvarende forordninger, gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon. Forordningene foreslås derfor gjennomført etter sin ordlyd, slik de lyder med de tilpasninger som følger av EØS-komiteens beslutning. Departementet foreslår at forordningene gjennomføres i AIF-loven. Departementet foreslår videre en endring i finansforetaksloven, slik at det blir klart at finansforetaksloven ikke er til hinder for at venturekapitalfond og fond for sosialt entreprenørskap kan yte lån i tråd med kravene i forordningene. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel slik at nivå 2-forordninger til EuVECA-forordningen og EuSEF-forordningen og mindre endringer i forordningene kan gjennomføres som forskrift i norsk rett.

I kapittel 4 om gjennomføring av ELTIF-forordningen redegjøres det for innholdet i forordningen og departementets vurdering av hvordan den bør tas inn i norsk rett.

Europeiske langsiktige investeringsfond vil også utgjøre en underkategori av alternative investeringsfond. Forvaltere som har konsesjon til å forvalte alternative investeringsfond etter reglene som gjennomfører AIFM-direktivet, kan etter ELTIF-forordningen søke tilsynsmyndigheten om en særskilt tillatelse til å forvalte et europeisk langsiktig investeringsfond.

ELTIF-er yter langsiktig finansiering til ulike infrastrukturprosjekter, unoterte selskaper eller børsnoterte små og mellomstore bedrifter (SMB-er) som utsteder egenkapital- eller gjeldsinstrumenter.

Forordningen inneholder nærmere krav til ELTIF-ene, herunder hvilke virksomheter og eiendeler fondene kan investere i samt hvilke investeringsteknikker som kan benyttes. Forordningen pålegger også nærmere bestemte krav for spredning av risiko, hvor lenge de investerte midlene vil være bundet opp i fondet, og hvilke opplysninger investorer og potensielle investorer skal gis.

Fondene skal kunne yte lån og investere i for eksempel infrastruktur og fast eiendom. De skal ikke investere i tradisjonelle finansielle instrumenter som børsnoterte verdipapirer, derivater og lignende, men foreta investeringer i utviklingsprosjekter som behøver kapital over en lengre periode. Investeringene vil i all hovedsak være illikvide fordi det ikke finnes noe opplagt annenhåndsmarked for dem. At investeringene er langsiktige, inne-

bærer at investorene som hovedregel ikke kan kreve innløsning innenfor fondets levetid.

Fondene kan markedsføres overfor ikke-profesjonelle så vel som profesjonelle investorer. Forordningen inneholder skjerpede krav til informasjonsplikt dersom fondet retter seg mot ikke-profesjonelle. Det stilles også andre særskilte krav til investorbeskyttelse ved markedsføring til ikke-profesjonelle investorer, for eksempel krav til rådgivning og egnethetstesting.

Departementet foreslår at forordningen gjennomføres i AIF-loven. Departementet foreslår videre en endring i finansforetaksloven, slik at det blir klart at finansforetaksloven ikke er til hinder for at europeiske langsiktige investeringsfond kan yte lån i tråd med kravene i forordningene. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel slik at nivå 2-forordninger til ELTIF-forordningen og mindre endringer i forordningen kan gjennomføres som forskrift i norsk rett.

I kapittel 5 om gjennomføring av pengemarkedsfondsforordningen redegjøres det for innholdet i forordningen og departementets vurdering av hvordan den bør tas inn i norsk rett. Forordningen inneholder bestemmelser om hvilke typer verdipapirer pengemarkedsfondene kan investere i, krav om diversifisering av investeringene og forbud mot for høy konsentrasjon av investeringene. Forordningen inneholder også bestemmelser om kvalitetssikringsprosedyrer og regler om risikostyring, herunder krav til porteføljen, kredittvurdering og stresstesting. Det er også inntatt regler om forbud mot ekstern finansiell støtte. Forordningen stiller også krav til åpenhet og regulering. Det oppstilles også krav til tilsyn med og eventuelle sanksjoner av pengemarkedsfond. Fondet må godkjennes i henhold til forordningens regler for å kunne benytte betegnelsen pengemarkedsfond. Pengemarkedsfond kan organiseres både som fond etter UCITS- og AIFM-direktivene, men etter departementets vurdering er det ikke behov for å innta gjennomføringsbestemmelser både i verdipapirfondloven og AIF-loven. For å unngå dobbeltregulering foreslår departementet at pengemarkedsfondsforordningen gjennomføres i norsk rett ved henvisning i verdipapirfondloven.

I kapittel 6 om tilsyn og reaksjoner foreslår departementet nye regler om Finanstilsynets virkemidler ved overtredelser av verdipapirfondloven og AIF-loven. Departementet foreslår at det i AIF-loven tas inn hjemler som gir Finanstilsynet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av utvalgte bestemmelser i AIF-loven. I tillegg gis Finanstilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av utvalgte bestemmelser i EuVECA- og EuSEF-forordningene, ELTIF-forordningen og pengemarkedsfondsforordningen. Departementet foreslår videre endringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i verdipapirfondloven, slik at

denne blir mer i samsvar med annet regelverk på finansmarkedsområdet.

Videre foreslår departementet regler om forbud mot å inneha ledelsesfunksjon i verdipapirfondloven og AIF-loven.

I kapittel 7 om hjemmel til å innhente politiattest i AIF-loven foreslår departementet at det presiseres i AIF-loven at styremedlemmer, daglig leder og andre som faktisk skal delta i ledelsen hos forvalteren, skal kunne innhente politiattest som dokumentasjon på at egnethetskravene er oppfylt. Departementet foreslår videre at personer som eier betydelig eierandel, skal fremlegge ordinær politiattest, dersom Finanstilsynet ber om det. Adgang til å innhente politiattest er viktig for at både forvalter og Finanstilsynet skal kunne kontrollere egnethetskravene som følger av AIF-loven er oppfylt.

I kapittel 8 om EØS-komiteens beslutninger med tilpasninger redegjøres det for innholdet i EØS-komitebeslutningene for innlemmelse av de fire forordningene og bes om Stortingets samtykke til at komitébeslutningene godkjennes.

I kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser redegjøres det for konsekvensene av forslagene i denne proposisjonen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Julia Wong, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til at Finansdepartementet i proposisjonen fremmer forslag til endringer i lov om forvaltning av alternative investeringsfond (AIF-loven), lov om verdipapirfond (verdipapirfondloven) og lov om finansforetak (finansforetaksloven). I tillegg bes det om Stortingets samtykke til godkjenning av flere beslutninger i EØS-komiteen, som behandles i Innst. 555 S (2020–2021).

Komiteen viser til at Høyesterett, etter at Prop. 155 LS (2020–2021) var fremlagt, har avsagt en dom der det legges til grunn at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av straffeloven § 27, ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Komiteen legger til grunn at verdipapirfondlovens og

AIF-lovens bestemmelser om overtredelsesgebyr må anvendes innenfor de rammer som følger av EMK. Komiteen viser til vedlagt brev fra finansministeren av 21. mai 2021 med vedlegg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at formålet med lovproposisjonen er å gjennomføre flere EØS-relevante forordninger på verdipapirfondsområdet i norsk rett samt å styrke Finanstilsynets sanksjons- og reaksjonsmuligheter ved overtredelser av verdipapirfondloven og AIF-loven.

Flertallet viser til at næringslivet er avhengig av et velfungerende kapitalmarked for å kunne finansiere lønnsomme prosjekter til priser som reflekterer relevant risiko. Investeringer formidlet gjennom kapitalmarkedet kan spille en betydelig rolle for finansieringen av bl.a. oppstartsbedrifter og omstilling i næringslivet.

Gjennom forordning om venturekapitalfond (EU) nr. 345/2013 (EuVECA-forordningen), forordning om fond for sosialt entreprenørskap (EU) nr. 346/2013 (EuSEF-forordningen) og forordning for europeisk langsiktig investeringsfond (EU) 2015/760 (ELTIF-forordningen) er det utviklet rettslige rammeverk for grensekryssende investeringsinstrumenter for å lette tilgangen på kapital for bestemte typer av bedrifter. Dette skal bidra til økte investeringer i små og mellomstore bedrifter over landegrensene i EØS.

EuVECA-forordningen er innrettet for å fremme vekst og nyskaping i små og mellomstore bedrifter, mens EuSEF-forordningen skal øke fremveksten av foretak med et sosialt formål. ELTIF-forordningen er innrettet mot fond som investerer i prosjekter av en mer langsiktig karakter, som infrastruktur og forskning og utvikling.

Gjennom forordningene stilles det krav til hvilke investeringer fond kan gjøre for å kunne kalle seg henholdsvis et EuVECA-fond, EuSEF eller ELTIF. Fond som oppfyller kravene i forordningene grensekryssende i EØS-området etter en notifikasjonsordning, kan markedsføres som slike typer fond. Notifikasjonsordningen er en forenkling sammenlignet med dagens regler om grensekryssende distribusjon av fond.

Flertallet viser til at EuSEF-fond skal gi kapital til virksomheter som skaper målbare og positive sosiale virkninger, som leverer tjenester eller varer som gir et positivt sosialt utbytte, eller som benytter en metode for å produsere varer eller tjenester som realiserer det sosiale formålet til foretaket. Fond som investerer i samfunnsnyttige formål i tråd med forordningen, kan ta i bruk betegnelsen EuSEF. Europeiske sosiale entreprenørskapsfond skal kunne markedsføres i hele EØS, og investorer skal kunne være sikre på at fond som bruker denne betegnelsen, oppfyller EuSEF-forordningens krav.

Flertallet viser til at europeiske langsiktige investeringsfond også vil utgjøre en underkategori av alternative investeringsfond. Forvaltere som har konsesjon til å forvalte alternative investeringsfond etter reglene som gjennomfører AIFM-direktivet, kan etter ELTIF-forordningen søke tilsynsmyndigheten om en særskilt tilatelse til å forvalte et europeisk langsiktig investeringsfond som yter langsiktig finansiering til ulike infrastrukturprosjekter, unoterte selskaper eller børsnoterte små og mellomstore bedrifter (SMB-er) som utsteder egenkapital- eller gjeldsinstrumenter.

Flertallet viser til at forordningene gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, dvs. etter sin ordlyd med tilpasninger som følge av EØS-komiteens beslutning. Forordningene foreslås gjennomført i lov om alternative investeringsfond (AIF-loven), men også gjennom en endring i finansforetaksloven, slik at det blir klart at finansforetaksloven ikke er til hinder for at europeiske langsiktige investeringsfond kan yte lån i tråd med kravene i forordningene.

Flertallet viser til at dette er en viktig kilde til kortsiktig finansiering for finansforetak, bedrifter og myndigheter. På etterspørselssiden fungerer pengemarkedsfond som et verktøy for kortsiktig plassering av overskuddslikviditet og representerer et alternativ til ordinære bankinnskudd. Pengemarkedsfondsforordningen skal bidra til stabilitet i finansmarkedene i EU gjennom å forebygge fremtidig systemisk risiko og styrke investorvernet ved å gjøre pengemarkedsfondene mer robuste mot større innløsningskrav i krisetider.

Pengemarkedsfond kan etableres som alternative investeringsfond eller som UCITS-fond. UCITS (Under takings for Collective Investments In Transferable Securities) er en type verdipapirfond som tilfredsstiller felles europeiske regler, og som har omfattende krav til blant annet risikospredning, hva fondet kan investere i, og hyppig adgang for andelseierne til å innløse andelene.

I tillegg til disse tre forordningene har EU vedtatt en forordning om pengemarkedsfond (EU) 2017/1131 (pengemarkedsfondsforordningen), som gjelder en type rentefond som investerer i rentepapirer med kort løpetid, og som har som strategi å tilby avkastning på linje med pengemarkedet.

Flertallet viser til at det i proposisjonen også fremmes forslag til nye regler om Finanstilsynets virkemidler ved overtredelser av verdipapirfondloven og AIF-loven. Mer effektive virkemidler kan styrke etterlevelsen av regelverket og dermed også øke tilliten til verdipapirfondsmarkedet generelt. Endringene er i tråd med utviklingen i EØS-retten og med annet regelverk på finansmarkedsområdet. Lovforslaget inneholder også en hjemmel for Finanstilsynet til å innhente eller be om fremleggelse av politiattest i forbindelse med kontroll av egnethets- og vandelskrav.

Flertallet slutter seg til de foreslåtte endringene i verdipapirhandelloven, verdipapirfondloven, AIF-loven og finansforetaksloven.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, deler departementets vurdering av at norske pengemarkedsfond ikke i vesentlig grad vil bli berørt av de nye reglene, og at konsekvensene for dagens pengemarkedsfond trolig vil være små. Samtidig kan gjennomføringen av EuVECA-, EuSEF- og ELTIF-forordningene i norsk rett være positive tillegg til finansieringsmulighetene for norsk næringsliv, herunder for små og mellomstore bedrifter i oppstartsfasen.

Dette flertallet viser til at det vil foreligge en offisiell norsk versjon av forordningen før reglene trer i kraft, og at det ikke er ventet at det vil bli gjort endringer fra den uoffisielle oversettelsen som foreligger per nå.

Dette flertallet viser til at EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a slår fast at forordninger «skal som sådan» gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden. At forordningen «som sådan» skal gjøres til norsk rett, innebærer at den må gjennomføres uten endringer. Dette gjøres ved metoden som kalles «inkorporasjon». Inkorporasjon innebærer at man enten, som foreslått i dette tilfellet, vedtar en henvisningsbestemmelse (inkorporasjonsbestemmelse) i lov eller forskrift, eller vedtar en lov eller forskrift med en ordrett gjengivelse av forordningsteksten. Dette flertallet påpeker at det ikke er noen materiell forskjell i hvilken metode som blir benyttet, men et spørsmål om hensiktsmessighet og tilgjengelighet.

Dette flertallet viser til at den foreslåtte framgangsmåten gjør at aktørene som er berørt av eller interessert i de enkelte rettsaktene, enkelt kan finne disse, samtidig som det ikke unødvendig kompliserer regelverket for brukerne av loven som forholder seg til rammerregelverket. Dersom forordningene skulle gjennomføres direkte i AIF-loven og verdipapirfondloven, ville dette medført minst 150 nye bestemmelser i lovene (ikke medregnet forordningenes fortaler).

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til omtalen av Advokatforeningens innspill til høringsnotatet om gjennomføring av ELTIF (høringsbrev av 21. april 2016), der det bemerkes at en innvending mot å gjennomføre forordningen som forskrift er at forordningen fraviker lov om forvaltning av alternative investeringsfond på en del punkter. Videre peker disse medlemmer på at Advokatforeningen mener dette kan åpne for tolkningstvil og gjøre regelverket for forvaltning og markedsføring av alternative investeringsfond fragmentert og mindre tilgjengelig.

Disse medlemmer påpeker at man her ikke foreslår å ta inn forordningen gjennom endringer i lov om alternative investeringsfond, men kun foreslår at forordningen tas inn i norsk lov gjennom henvisning til rettsakten. Disse medlemmer mener derfor at problemene med fortolkningstvil og at regelverket gjøres mindre tilgjengelig, like fullt er et problem, selv om forordningen inkorporeres gjennom henvisning i lov og ikke gjennom forskrift. Disse medlemmer påpeker at alle de tre forordningene foreslås implementert gjennom henvisning i lov.

Disse medlemmer registrer at departementet i proposisjonen viser til at gjennomføring gjennom henvisning til rettsakten er vanlig på finansmarkedsområdet. Disse medlemmer vil vektlegge at det er sterkt problematisk at regjeringen her nærmest på autopilot viderefører en praksis uten en bevisst vurdering av hvilken kompleksitet i regelverk og manglende oversikt dette vil kunne medføre både i enkeltsaker og i sum over tid. Disse medlemmer vil understreke at dette potensielt vil kunne få store og alvorlige konsekvenser, noe det dessverre finnes eksempler på allerede.

Disse medlemmer vil vise til at Nav-skandalen nettopp omhandlet kjernen i disse problemstillingene. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til at styreleder for Domstoladministrasjonen, Bård Tønder, under overskriften «Nav-saken, domstolene og lovens ordlyd» på rett24.no 16. november 2019 skrev:

«Trygdeforordningen er fra 2004, men ble gjort til norsk rett ved forskrift av 1. juni 2012. Dette ble gjennomført – ikke ved at en norsk oversettelse av forordningen ble tatt inn i forskriften – men kun ved en henvisning om at denne (med diverse senere endringer) skulle gjelde som norsk rett.»

Disse medlemmer vil vise til at dette medførte, slik Tønder påpeker i artikkelen, at mens lovens ordlyd slo fast at det var et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger, sykepenger og pleiepenger at trygdemottakeren oppholdt seg i Norge, så skulle den klare ordlyden likevel ikke gjelde for norske borgere som reiste til et land som omfattes av EØS-avtalen. Men dette stod det ingenting om i lovteksten. Disse medlemmer vil vise til at Tønder konkluderer sin artikkel på følgende måte:

«For de som har hatt med NAV-sakene å gjøre, må den rettsregel som nå utledes av forordningens artikkel 21, framstå som en «skjult lovgivning». Det sier seg selv at en slik tilstand før eller siden må føre galt av sted.»

Disse medlemmer vil vise til at til tross for at daværende regjering i proposisjonen for samtykke til EØS-avtalen, St.prp. nr. 100 (1991–1992), blant annet skrev at «trygderettigheter som er opparbeidet i ett EØS-land, skal kunne følge en person ut av landet (eksportabilitetsprinsippet)», så har ordlyden i folketrygdloven like fullt oppstilt krav til opphold i Norge. Disse

medlemmer vil videre vise til at EFTA-domstolen i en rådgivende uttalelse av 5. mai 2021 konkluderer med at Norge ikke har anledning til å stille et slikt krav, og at dette har vært tilfelle helt siden Norge gikk inn i EØS-avtalen i 1994.

Disse medlemmer mener at erfaringene fra Nav-saken taler sterkt for en endring av Stortingets gjeldende praksis for vedtak av EU-forordninger gjennom henvisninger. Disse medlemmer vil vise til at disse medlemmer også tidligere har tatt til orde for en slik praksisendring, blant annet i forbindelse med behandlingen av Innst. 337 S (2018–2019). Disse medlemmer vil understreke at det på ingen måte er tilfredsstillende at EU-forordninger blir vedtatt gjennom henvisninger der den norske loven skal ha henvisning til forordningen, som gjerne heller ikke finnes i offisiell norsk oversettelse på ikrafttredelsestidspunktet for det nye regelverket, fremfor at man foretar de nødvendige substansielle endringene i norsk lov.

Disse medlemmer vil påpeke at vi i Norge har tradisjon for å gjøre lovverk enkelt tilgjengelig for innbyggerne, noe som også har et demokratisk aspekt ved seg. Disse medlemmer mener det er problematisk når tilpasninger til EU skal innebære brudd på disse prinsippene. I tillegg kan unødig komplisert presentasjon av regelverk, slik disse medlemmer ser det, virke konkurransevridende gjennom å favorisere store foretak med tilgang på juridisk spisskompetanse. Disse medlemmer vil også påpeke at det ligger en betydelig fare i at et komplekst regelverk, vedtatt gjennom henvisninger til forordninger som endres over tid, i praksis over tid blir u håndterlig å holde oversikten over, samtidig som det kan medføre betydelige sanksjoner for de som ikke overholder regelverket.

Disse medlemmer vil videre vise til at Finans Norge i sitt høringsinnspill til gjennomføring av EuVECA- og EuSEF-forordningene ifølge proposisjonen bemerket «at forsinkelser i oversettelsen til norsk av EØS-rettsakter skaper problemer for norske finansforetak som skal forholde seg til forordninger og til Finanstilsynet som skal informere om forordningene», og at de mener det bør foreligge en norsk oversettelse før reglene trer i kraft. Dette er disse medlemmer enig i. Disse medlemmer vil videre vise til at departementet i proposisjonen sier at endringsforordningen foreløpig kun er tilgjengelig i norsk uoffisiell versjon.

Disse medlemmer vil ikke avvise at visse av de foreslåtte endringene bør implementeres på et senere tidspunkt, men mener det i så fall må skje gjennom substansielle endringer i de relevante norske lovene heller enn henvisning. Disse medlemmer går på denne bakgrunn imot det fremmede lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser for

øvrige til egen merknad og forslag i Innst. 555 S (2020–2021).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at regjeringen foreslår å gi Finanstilsynet adgang til å illegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av AIF-loven, EuVECA- og EuSEF-forordningene, ELTIF-forordningen og pengemarkedsfondsforordningen. Disse medlemmer vil videre vise til at rettsaktene ikke sier noe om hvilke overtredelser som skal sanksjoneres med administrative sanksjoner, og hvilke overtredelser som skal resultere i andre administrative tiltak. Disse medlemmer vil videre vise til at ingen av rettsaktene inneholder bestemmelser om forbud mot å inneha ledelsesfunksjoner. Disse medlemmer mener rent prinsipielt at man i slike saker ikke bør bruke det nasjonale handlingsrommet til å påføre norske virksomheter en konkurranseulempe, og at Finanstilsynet derfor ikke bør legge seg på en praksis som avviker fra praksisen i andre land når det gjelder overtredelsesgebyrer og ledelseskarantene.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrige ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i verdipapirfondloven mv. (gjennomføring av EØS-rett, administrative sanksjoner og andre forvaltnings tiltak)

I

I lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel gjøres følgende endringer:

§ 9-30 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Finanstilsynet skal kreve at andre markedsplasser og systematiske internaliserere som handler det aktuelle finansielle instrumentet, suspenderer eller stryker instrumentet fra handel dersom beslutningen om suspensjon eller strykning er begrunnet i overtakelsestilbud, mistanke om markedsmisbruk eller ikke-offentliggjøring av innsideinformasjon om utstederen eller det finansielle instrumentet i strid med *artikkel 7 og 17 i markedsmisbruksforordningen*, jf. § 3-1, med mindre dette kan medføre vesentlig ulempe for eierne av instrumentet eller fasilitetens funksjon.

§ 12-3 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Finanstilsynet skal kreve at andre handelsplasser og systematiske internaliserere som handler det aktuelle

finansielle instrumentet, suspenderer eller stryker instrumentet fra handel dersom beslutningen om suspensjon eller strykning er begrunnet i overtakelsestilbud, mistanke om markedsmisbruk eller manglende offentliggjøring av innsideinformasjon om utstederen eller det finansielle instrumentet i strid med artikkel 7 og 17 i markedsmisbruksforordningen, jf. § 3-1, med mindre dette kan medføre vesentlig ulempe for eierne av instrumentet eller markedets funksjon.

II

I lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond gjøres følgende endringer:

Ny § 1-7 skal lyde:

§ 1-7 Gjennomføring av pengemarkedsfondsforordningen

(1) EØS-avtalen vedlegg IX forordning (EU) 2017/1131 (om pengemarkedsfond (pengemarkedsfondsforordningen)) gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

(2) Når det i loven her vises til pengemarkedsfondsforordningen, menes forordningen slik den til enhver tid er gjennomført og endret etter første eller tredje ledd.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her og i forskrift gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

§ 11-6 skal lyde:

§ 11-6 Overtredelsesgebyr

(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av:

1. § 1-3 første punktum, § 2-1, § 2-5, §§ 2-9 til 2-12, § 2-15, § 3-1, § 4-1 første ledd, §§ 6-1 til 6-11, § 7-7, kapittel 8, § 9-2, §§ 10-1 til 10-3 eller forskrifter gitt i medhold av de nevnte bestemmelsene, eller vilkår i tillatelser gitt i medhold av de nevnte bestemmelsene.
2. pengemarkedsfondsforordningen artikkel 6, 9 til 21, 23 til 34 og 36.

(2) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr også dersom foretaket har fått tillatelse etter denne loven ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter.

(3) Medvirkning til overtredelse som nevnt i første og andre ledd, kan sanksjoneres på samme måte.

(4) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

(5) Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne, har begått en overtredelse som nevnt i første eller andre ledd.

(6) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 42 millioner kroner, eller inntil 10 prosent av den

samlede årsomsetningen etter siste godkjente årsregnskap. For et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, er det den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket, som skal regnes som samlet årsomsetning etter første punktum.

(7) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 42 millioner kroner.

(8) Overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter sjette og syvende ledd.

(9) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

(10) Departementet kan fastsette forskrift om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr.

Ny § 11-6 a skal lyde:

§ 11-6 a Momenter ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling kan det tas hensyn til:

1. overtredelsens grovhet og varighet
2. graden av skyld hos overtrederen
3. overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
4. oppnådd fortjeneste eller unngått tap
5. tap påført tredjeperson som følge av overtredelsen
6. vilje til å samarbeide med myndighetene
7. tidligere overtredelser
8. forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 andre ledd
9. andre relevante forhold.

Ny § 11-9 skal lyde:

§ 11-9 Forbud mot å ha ledelsesfunksjon

(1) Dersom styremedlemmer, oppdragstakere eller ansatte i foretak med tillatelse til å drive virksomhet som omfattes av denne loven, har overtrådt eller medvirket til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her eller lov om forvaltning av alternative investeringsfond, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon i et foretak som må ha tillatelse til å drive virksomhet etter loven her eller lov om forvaltning av alternative investeringsfond, dersom overtredelsen eller medvirkningen til denne medfører at vedkommende må anses uskikket til å ha ledelsesfunksjon i et foretak som må ha tillatelse til å drive virksomhet etter loven her eller lov om forvaltning av alternative investeringsfond.

(2) Et vedtak etter første ledd kan gis for et tidsrom av inntil fem år.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

III

I lov 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel 1a skal lyde:

Kapittel 1a. Gjennomføring av internasjonale forpliktelser

§ 1 a-1 Gjennomføring av EuVECA-forordningen

(1) EØS-avtalen vedlegg IX forordning (EU) nr. 345/2013 (om venturekapitalfond (EuVECA-forordningen)), som endret ved forordning (EU) 2017/1991, gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

(2) Når det i loven her vises til EuVECA-forordningen, menes forordningen slik den til enhver tid er gjennomført og endret etter første eller tredje ledd.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her og i forskrift gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

§ 1 a-2 Gjennomføring av EuSEF-forordningen

(1) EØS-avtalen vedlegg IX forordning (EU) nr. 346/2013 (om europeiske fond for sosialt entreprenørskap (EuSEF-forordningen)), som endret ved forordning (EU) 2017/1991, gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

(2) Når det i loven her vises til EuSEF-forordningen, menes forordningen slik den til enhver tid er gjennomført og endret etter første eller tredje ledd.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her og i forskrift gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

§ 1 a-3 Gjennomføring av ELTIF-forordningen

(1) EØS-avtalen vedlegg IX forordning (EU) 2015/760 (om europeiske langsiktige investeringsfond (ELTIF-forordningen)) gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

(2) Når det i loven her vises til ELTIF-forordningen, menes forordningen slik den til enhver tid er gjennomført og endret etter første eller tredje ledd.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her og i forskrift gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

nomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

§ 1 a-4 Pengemarkedsfondsforordningen

Pengemarkedsfondsforordningen gjelder på tilsvarende måte for fond som faller inn under pengemarkedsfondsforordningens anvendelsesområde og denne lovens anvendelsesområde, jf. verdipapirfondloven § 1-7.

§ 2-4 fjerde ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Personer med betydelig eierandel, skal fremlegge ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40 dersom Finanstilsynet ber om det.

§ 2-5 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Personer som nevnt i første punktum skal fremlegge ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

Overskriften til kapittel 9 skal lyde:

Kapittel 9. Tilsyn, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak

Nåværende § 9-5 blir § 9-8. Ny § 9-5 til § 9-7 skal lyde:

§ 9-5 Forbud mot å ha ledelsesfunksjon

(1) Dersom styremedlemmer, oppdragstakere eller ansatte i foretak med tillatelse til å drive virksomhet som omfattes av denne loven, har overtrådt eller medvirket til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her eller verdipapirfondloven, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon i et foretak som må ha tillatelse til å drive virksomhet etter loven her eller verdipapirfondloven, dersom overtredelsen eller medvirkningen til denne medfører at vedkommende må anses uskikket til å ha ledelsesfunksjon i et foretak som må ha tillatelse til å drive virksomhet etter loven her eller verdipapirfondloven.

(2) Et vedtak etter første ledd kan gis for et tidsrom av inntil fem år.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

§ 9-6 Overtredelsesgebyr

(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av:

- § 1-4, § 2-1, § 2-2, § 2-5, § 2-8, §§ 3-1 til 3-3, § 3-5, §§ 3-7 til 3-10, kapittel 4, §§ 5-1 til 5-3, § 6-1, § 6-2 første og tredje ledd, § 6-4, § 6-5, kapittel 7, § 8-1 og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene,
- EuVECA-forordningen artikkel 5 til 7, 12 til 14a og ved bruk av betegnelsen EuVECA ved markedsføring av fond som ikke er etablert etter artikkel 3 bokstav b (iii) i forordningen,
- EuSEF-forordningen artikkel 5 til 7 og 13 til 15a, og ved bruk av betegnelsen EuSEF ved markedsføring

av fond som ikke er etablert etter artikkel 3 bokstav b (iii) i forordningen,

- d) ELTIF-forordningen artikkel 4, 13, 15, 23 til 25, 28, 30 og 31,
- e) pengemarkedsfondsforordningen artikkel 6, 9 til 21, 23 til 34 og 36.

(2) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr også dersom foretaket har fått tillatelse eller blitt registrert ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter.

(3) Medvirkning til overtredelse som nevnt i første og andre ledd, kan sanksjoneres på samme måte.

(4) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

(5) Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne, har begått en overtredelse som nevnt i første eller andre ledd.

(6) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 42 millioner kroner eller inntil 10 prosent av den samlede årsumsetningen etter siste godkjente årsregnskap. For et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, er det den totale årsumsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket, som skal regnes som samlet årsumsetning etter første punktum.

(7) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 42 millioner kroner.

(8) Overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter sjette og syvende ledd.

(9) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

(10) Departementet kan fastsette forskrift om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr.

§ 9-7 Momenter ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling kan det tas hensyn til:

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) graden av skyld hos overtrederen
- c) overtredersens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
- d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
- e) tap påført tredjeperson som følge av overtredelsen
- f) vilje til å samarbeide med myndighetene
- g) tidligere overtredelser
- h) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 andre ledd
- i) andre relevante forhold.

IV

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 2-1 første ledd skal lyde:

(1) Finansieringsvirksomhet kan bare drives av banker, kredittforetak og finansieringsforetak som etter denne loven har tillatelse til å drive slik virksomhet her i riket, med mindre annet følger av lovgivningen om verdipapirforetak, forsikringsformidlingsforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond eller *alternative investeringsfond* og eiendomsmeglerforetak. Finansieringsvirksomhet kan også drives av utenlandske kredittinstitusjoner som etter denne loven har adgang til å drive slik virksomhet her i riket.

V

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi overgangsregler.

Oslo, i finanskomiteen, den 25. mai 2021

Mudassar Kapur

leder

Svein Roald Hansen

ordfører

VEDLEGG



Stortingets presidentskap

Ekspedisjonskontoret

0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/868 -

Dato
21 .05.2021

Prop. 155 LS (2020-2021) - informasjon tilkommet etter at proposisjonen ble fremmet

Prop. 155 LS (2020–2021) Endringer i verdipapirfondloven mv. (gjennomføring av EØS-rett, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak) og samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordninger om verdipapirfond og alternative investeringsfond ble fremmet for Stortinget 9. april 2021.

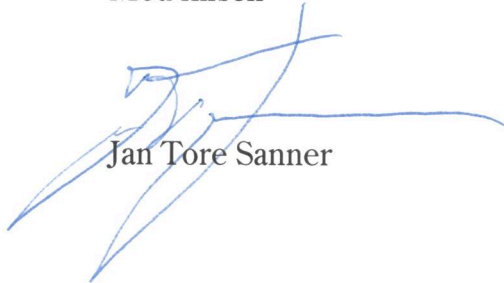
Etter at proposisjonen ble fremmet, har Høyesterett avsagt en avgjørelse, HR-2021-797-A, der det legges til grunn at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av straffeloven § 27, ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Forvaltningsloven § 46 inneholder en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarende straffeloven § 27, og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.». Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling redegjør i vedlagte brev av 12. mai 2021 til departementene for høyesterettsdommen og forholdet mellom denne og bestemmelser om overtredelsesgebyr. Lovavdelingen anbefaler at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak inntil videre stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket, har utvist alminnelig uaktsomhet.

Ettersom Prop.155 LS (2020-2021) inneholder bestemmelser om overtredelsesgebyr og det i punktene 6.3.5.3 og 10.2 og 10.3 vises til forvaltningsloven § 46 om skyldkrav, sendes dette brevet for å gjøre Stortinget kjent med dommen og Lovavdelingens brev.

Som det fremgår av blant annet punkt 6.1. i proposisjonen, må verdipapirfondlovens og AIF-lovens bestemmelser om overtredelsesgebyr anvendes av forvaltningen innenfor de

rammer som følger av EMK, jf. menneskerettighetsloven § 3.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi: finanskomiteen

**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Finansdepartementet
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
21/2959 - TRR

Dato
12.05.2021

Administrativ foretakssanksjon - betydningen av Høyesteretts dom 15 april 2021
Skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak – Høyesteretts dom 15. april 2021.

1. Innledning

Høyesterett har i dom 15. april 2021 ([HR-2021-797-A](#)) lagt til grunn at det objektive ansvaret for foretakssstraff som følger av straffeloven § 27 ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Videre konkluderte Høyesterett med at ordinær uaktsomhet er tilstrekkelig.

En rekke lover oppstiller et tilsvarende objektivt ansvar ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Forvaltningsloven § 46 inneholder en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarende straffeloven § 27, og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» På bakgrunn av Høyesteretts dom må det derfor tas stilling til om det også for illeggelse av administrativ sanksjon overfor foretak må innfortolkes et krav til alminnelig uaktsomhet.

2. Høyesteretts dom 15. april 2021

Straffeloven § 27 første ledd lyder slik:

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Gullhaug Torg 4A
0484 Oslo

Leveringsadresse
Varemottak
Akersgata 59
0180 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Lovavdelingen
Tonje Rønneberg Ruud
22245364
tonje.ruud@jd.dep.no

«Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skylddevne etter § 20.»

Høyesterett har i dommen 15. april gitt følgende begrunnelse for at det må innfortolkes et skyldkrav i bestemmelsen:

«(20) Spørsmålet er om dette objektive ansvaret er forenlig med straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, slik det nå er fastlagt i Den europeiske menneskerettsdomstols (EMDs) storkammerdom 28. juni 2018 G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia [EMD-2006-1828].

(21) Tre klager var i denne saken forent til felles behandling. De gjaldt alle inndragning til fordel for staten av eiendom som var utviklet i strid med Italias naturvernlovgivning. Italiensk lov satte ikke straff for juridiske personer, og inndragning kunne skje uavhengig av om det var utvist skyld hos personene som representerte selskapene som hadde stått for den ulovlige utbyggingen. I dommens avsnitt 241 følgende behandles vilkårene for straff etter EMK artikkel 7. Storkammeret tar i avsnitt 241 utgangspunkt i EMDs dom 20. januar 2009 Sud Fondi S.r.l. med flere mot Italia [EMD-2001-75909] og viser til avsnitt 116 i den dommen, hvor det blant annet uttales:

«As regards the Convention, Article 7 does not expressly mention any mental link between the material element of the offence and the person deemed to have committed it. Nevertheless, the rationale of the sentence and punishment, and the 'guilty' concept (in the English version) and the corresponding notion of 'personne coupable' (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified.»

(22) Deretter uttaler storkammeret i avsnitt 242:

«The Grand Chamber endorses the analysis to the effect that the rationale of the sentence and punishment, and the 'guilty' concept (in the English version) with the corresponding notion of 'personne coupable' (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, a mental link.»

(23) Storkammerets uttalelser innebærer, slik jeg forstår dem, at det er et vilkår for straff at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld. Straff kan altså ikke idømmes på et rent objektivt grunnlag. Men dommen kan neppe forstås slik at den er til hinder for bruk av enkelte objektive straffbarhetsvilkår som for eksempel bestemmelsen i vegtrafikkloven § 22 fjerde ledd om villfarelse med hensyn til alkoholkonsentrasjonens størrelse, jf. Matningsdal, Straffeloven: Kommentartutgave, § 21 note 5, Juridika, revidert 1. juli 2020.

(24) Konsekvensen av EMDs avgjørelse er etter dette at § 27 ikke kan praktiseres i samsvar med ordlyden og forutsetningen i forarbeidene om objektivt ansvar. Lagmannsretten har imidlertid, som nevnt, lagt til grunn at foretaksstraff i denne saken

forutsetter at det er opptrådt grovt uaktsomt, idet dette er skyldkravet i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a. Jeg er ikke enig i at det må bli konsekvensen av storkammerdommen. Ifølge den kreves det en «mental link» mellom handlingen og de faktiske omstendighetene som statuerer straffansvaret. Dette vilkåret vil også være oppfylt om foretaksstraff kan ilegges ved ordinær uaktsomhet. Jeg viser videre til at etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i EMK «ved motstrid» gå foran bestemmelser i norsk lovgivning. Det er dermed ikke nødvendig å kreve grov uaktsomhet for å eliminere motstriden. Når dessuten lovens forarbeider klart viser at lovgiver tok sikte på å etablere et objektivt straffansvar, må dette være avgjørende og ikke det forhold at skyldkravet blir forskjellig ved illeggelse av foretaksstraff og illeggelse av personlig ansvar. I denne sammenheng kan det også vises til den tilsvarende løsningen i Høyesteretts plenumskjennelse inntatt i Rt-2005-833 avsnitt 88 om det objektive straffbarhetsvilkåret for fornærmedes alder i straffeloven 1902 § 195 tredje ledd.»

3. Betydningen av Høyesteretts dom for administrative sanksjoner

Forvaltningsloven § 46 inneholder som nevnt en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarende straffeloven § 27, og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» Det er i praksis først og fremst overtredelsesgebyr som er aktuelt når det gjelder administrativ foretakssanksjon.

Administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr, er å anse som straff etter EMK. I utgangspunktet vil dermed avgjørelsen fra EMD slik den tolkes av Høyesterett også få betydning for illeggelsen av overtredelsegebyr overfor foretak. Verken Høyesterett eller EMD har imidlertid tatt uttrykkelig stilling til problemstillingen, og det kan stilles spørsmål om det absolutte forbudet mot straff på objektivt grunnlag som oppstilles av EMD i storkammerdommen, vil gjelde fullt ut også ved mindre inngripende administrative sanksjoner, se f.eks. Jon Petter Rui i Tidsskrift for strafferett 2018/3, side 202-215.

Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2018 advokat Knut Høivik i oppdrag å foreta en evaluering og revisjon av regelen om foretaksstraff i straffeloven. Det fremgår av mandatet for utredningen at det ved forslag til endringer i reglene om foretaksstraff skal sees hen til om dette tilsier endringer også i reglene om administrativ foretakssanksjon. Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere behovet for lovendringer når vi mottar utredningen, som er forventet å foreligge i løpet av mai 2021.

I påvente av utredningen om foretaksstraff og eventuelle forslag til lovendringer, anbefaler vi at departementene orienterer sine underliggende etater om Høyesteretts avgjørelse, og at denne inntil videre legges til grunn også ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Dette innebærer at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig utaktsomhet.

Med hilsen

Ida Sørebo
avdelingsdirektør

Tonje Rønneberg Ruud
lovrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

