

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Inngis på e-post.

Oslo, 20. desember 2020

Deres ref: 20/6008

Høringsuttalelse – Administrative sanksjoner ved overtredelse av EuVECA, EuSEF, ELTIF og pengemarkedsfondforordningen.

Vi viser til departementets høringsbrev av 9. november 2020 med tilhørende høringsnotat.

Spørsmålet om administrative sanksjoner har vært tatt opp i en rekke lovsaker på finansområdet, herunder fondsreguleringen. Foreningen har deltatt i høringene og har gitt innspill. Den grundigste behandlingen var nok i forbindelse med gjennomføringen av MAR i norsk rett. Der ble bruken av dette virkemiddelet undergitt en grundig og helhetlig behandling.

Administrative sanksjoner har allerede blitt gjennomført i verdipapirfondloven, med mer detaljerte bestemmelser i verdipapirfondforskriften, bl.a. om rammer for størrelsen på overtredelsesgebyr.

Vår interesse i denne høringen knytter seg primært til pengemarkedsfondforordningen og til alternative investeringsfond (AIF-loven). Vi bemerker at pengemarkedsfondforordningen ennå ikke er gjennomført i norsk rett. Vi forstår det slik at myndighetene legger opp til at virkemiddelet administrative sanksjoner gjennomføres på et bredt grunnlag i finanslovgivningen, og at de skal virke likt på alle områdene. Det virker fornuftig. Et annet pluss er at sanksjonsapparatet skal fungere mest mulig likt på tvers av Europa.

Administrative tiltak, sanksjoner, straff

Tidligere hadde man to typer virkemidler for å overholde finanslovgivningen; administrative (forvaltningsmessige) tiltak på den ene side og straff på den annen side. Administrative sanksjoner kommer som et tredje virkemiddel – og skal stå mellom de to andre. EU-reguleringene legger opp til at man må ha sanksjonsmidler som virker effektivt, som står i et rimelig forhold til lovovertrødelsen (proporsjonalitet) og ha en avskrekkende virkning. Vi forstår det slik at myndighetene er av den oppfatning at for å nå dette formålet må man også gjøre bruk av administrative sanksjoner. Vi tar det til etterretning.

Finanslovgivningen har allerede et stort knippe av administrative virkemidler til disposisjon; stedlig tilsyn, utleveringsplikt for dokumenter, krav om retting, offentlig kritikk, inndragelse av konsesjon mm. I tillegg er mange bestemmelser også straffsanksjonert, gjerne bøter, men også fengselsstraff. Det kan diskuteres om man strengt tatt har behov for et tredje sett med virkemidler. Det kan skape et uoversiktlig bilde av reaksjonssystemet. Man kunne jo også tenke seg at ved gjennomføring av administrative sanksjoner, kunne man gi avkall på noen straffebestemmelser. Men det legger ikke

myndighetene opp til i forslaget her.

Administrative sanksjoner skal ha et pønalt preg, og myndighetene anser det som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Straff, i Grunnlovens forstand, kan kun ilegges ved dom, mens en administrativ sanksjon er et enkeltvedtak fattet av forvaltningen, her Finanstilsynet. Som følge av det pønale preget, er det betryggende at det eksisterer et særskilt regelverk for administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX. De skal sørge for at rettssikkerheten blir ytterligere styrket ut over de vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven i de tilfellene der man bruker administrative sanksjoner. En slik tilleggsrettighet er retten for den anklagede til å nekte å gi opplysninger eller utlevere dokumenter som kan virke selvinkriminerende. Det kan likevel være problematisk å skjelle mellom straff og en administrativ sanksjon. Den stigmatiserende effekten kan være nokså lik. Dette tilsier at man må være varsom med å bruke dette virkemiddelet.

Vi ser positivt på at myndighetene gir klart uttrykk for at man ikke skal bruke et så sterkt inngripende tiltak som administrativ sanksjon dersom man kan oppnå den ønskede virkningen med en mildere reaksjon i form av et rent forvaltningsmessig tiltak.

Ett og samme lovbrudd kan møtes med et administrativt tiltak, en administrativ sanksjon og i alvorligste fall med straff. Det vil være meget uheldig dersom man forfølger det samme lovbruddet administrativt og strafferettslig. Finanstilsynet og påtalemyndighet bør så langt mulig samordne seg, av hensyn til rettssikkerheten og av hensynet til en effektiv ressursbruk. Forbudet mot dobbelt straff etter EMK må selvsagt respekteres. En administrativ sanksjon er altså å regne som straff i denne sammenheng.

Overtredelsesgebyr

Myndighetene legger opp til at det aktuelle sanksjonsmiddelet er overtredelsesgebyr. I verdipapirfondforskriften er det angitt nærmere rammer for størrelsen på overtredelsesgebyret for brudd mot nærmere spesifiserte regler i verdipapirfondloven. De er vide, etter mønster fra de aktuelle EU-reguleringene, og kan nå beløp som er nokså fremmed i norsk rett. Vi legger til grunn at myndighetene til å være tilbakeholdne med å utnytte fullt ut de vide rammene for overtredelsesgebyr. Vi forutsetter at det i forskrifter angis rammene for overtredelsesgebyr knyttet til overtredelse av bestemmelser i forordningene. Det samme gjelder selvsagt også for overtredelse av regler i AIF-loven og som kan rammes av administrative sanksjoner. Vi understreker behovet for at utmålingen av overtredelsesgebyret står i et rimelig forhold til foretakets størrelse og økonomiske evne, alvorlighetsgraden i lovbruddet mm. Det er ikke lett å holde oversikten over alle reaksjonsmidlene på dette området, særlig de nye som kommer som resultat av EU-reguleringer. Vi ser gjerne at Finanstilsynet gir en oversiktlig veiledning om dette.

Med vennlig hilsen

Verdipapirfondenes forening - næringspolitikk



Bernt S. Zakariassen
Adm. direktør