FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Overtredelsesgebyr og ledelseskarantene i finansforetaksloven mv.

DATO:
19.12.2019

Innhold

1 Innledning og sammendrag 4

2 Overtredelsesgebyr 7

2.1 Gjeldende rett mv. 7

2.2 EØS-rett 8

2.2.1 Innledning og utgangspunkt 8
2.2.2 Kapitalkravsdirektivet (CRD IV) 9
2.2.3 Krisehåndteringsdirektivet (BRRD) 10
2.2.4 Solvens II-direktivet 11
2.2.5 Det reviderte tjenestepensjonsdirektivet (IORP II) 11
2.2.6 Direktivet om forvaltere av alternative investeringsfond (AIFM-direktivet) 11
2.2.7 Forsikringsdistribusjonsdirektivet (IDD) 11
2.2.8 Boliglånsdirektivet 12
2.2.9 Verdipapiriseringsforordningen 12
2.2.10 PRIIPs-forordningen 13
2.2.11 Det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD 2) 14
2.2.12 Covered bonds-direktivet 14
2.2.13 Offentliggjøring og taushetsplikt 15

2.3 Finanstilsynets forslag 15

2.3.1 Generell vurdering av behov, hensiktsmessighet og rettssikkerhet 15
2.3.2 Hvilke handlingsnormer som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr 19
2.3.3 Hvem skal kunne ilegges overtredelsesgebyr 29
2.3.4 Skyldkrav 29
2.3.5 Øvre rammer for overtredelsesgebyr 31
2.3.6 Utmålingsmomenter mv. 33
2.3.7 Oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrenter og foreldelse 34
2.3.8 Offentliggjøring og taushetsplikt 34
2.3.9 Videreføring av et parallelt strafferegime? 35

3 Forbud mot å ha ledelsesfunksjoner 37

3.1 Gjeldende rett 37

3.2 EØS-rett 37

3.3 Finanstilsynets forslag 38

4 Økonomiske og administrative konsekvenser 42

5 Forslag til lovendringer 45

1 Innledning og sammendrag

Rettsutviklingen i EU/EØS på finansmarkedsområdet har de siste årene gått markert i retning av rettsakter som stiller krav til felles minimumssanksjoner og administrative tiltak fra tilsynsmyndighetenes side ved overtredelser av regelverket. Bakgrunnen for utviklingen av et felles sanksjonssystem er belyst i EU-kommisjonens meddelelse av 8. desember 2010, «*Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector*[1]», som ble utarbeidet i etterkant av finanskrisen. Der fremgår blant annet at store forskjeller i sanksjonsregimer mellom medlemsstatene i EU kan føre til manglende etterlevelse av EU-lovgivningen for finansielle tjenester. Det kan igjen føre til økt risiko for markedsmanipulasjon, manglende åpenhet og at foretak i finanssektoren tar for høy risiko. Andre konsekvenser kan være mangelfull forbrukerbeskyttelse og mangelfull beskyttelse av markedenes integritet. Det kan ha store negative følger for økonomien som sådan. Videre kan forskjeller i sanksjonsregimer mellom medlemsstater føre til at konkurransen på det indre markedet ikke fungerer optimalt, fordi foretak kan ønske å etablere seg i stater som har et lite strengt sanksjonsregime. Dessuten kan forskjeller i sanksjonsregimer føre til at tilliten til finanssektoren svekkes hvis markedsaktører, herunder forbrukere, opplever at overtredelser ikke fører til passende sanksjoner som har en preventiv effekt. I EU-kommisjonens meddelelse settes det mål om en helhetlig opprustning og samordning av sanksjonsbestemmelsene for finanssektoren.

På denne bakgrunn krever en rekke nyere EU-rettsakter at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av regelverket. Videre kreves det i flere nyere rettsakter at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne forby en person å være del av ledelsen i foretak under tilsyn ved overtredelser av regelverket (også omtalt som ledelseskarantene). Sentrale formål med bestemmelsene om ledelseskarantene er effektiv oppfyllelse av EØS-lovgivningen, og å oppnå en enhetlig tilsynsmessig oppfølging av overtredelser av regelverket på tvers i EØS-området.

EU/EØS-reglene åpner for at medlemsstatene kan ha strafferettslige reaksjoner for overtredelser av hele eller deler av regelverket i stedet for administrative sanksjoner. I så fall må EU-kommisjonen varsles. For Norges vedkommende skal slikt varsel sendes EFTAs overvåkingsorgan. Noen fullstendig harmonisering av sanksjons- og reaksjonssystemet er det derfor ikke lagt opp til.

EU/EØS-reglene er heller ikke til hinder for nasjonale regler om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene utover det som følger av rettsaktene, siden de fleste rettsaktene er utformet som minimumsregler på disse punktene.

Finanstilsynet har tidligere varslet at det vil foreta en samlet gjennomgang av behovet for administrative sanksjoner i blant annet finansforetaksloven[2]. Dette høringsnotatet er resultatet av en slik gjennomgang.

Finanstilsynets forslag til regler om overtredelsesgebyr er omtalt nærmere i høringsnotatet punkt 2. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, som anses som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), men ikke som straff i Grunnlovens forstand.

[1] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:EN:PDF
[2] Se bl.a. høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet, høringsnotat 27. april 2018 om gjennomføring av EUs soliditetsregelvek (CRD IV/CRR) og høringsnotat 31. januar 2019 om gjennomføring av det reviderte tjenestepensjonsdirektivet i norsk rett

Reglene i forvaltningsloven[3] kapittel IX om administrative sanksjoner gjelder for saker om administrative sanksjoner.

Ved vurderingen av hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, har Finanstilsynet tatt utgangspunkt i EU/EØS-reglene. På enkelte områder er det imidlertid ubegrunnede og lite logiske forskjeller i EU/EØS-reglene. CRD IV[4], som regulerer kredittinstitusjoner og visse verdipapirforetak, inneholder bestemmelser om overtredelsesgebyr. Det gjør også krisehåndteringsdirektivet[5], verdipapiriseringsforordningen[6] og forsikringsdistribusjonsdirektivet[7]. Solvens II-direktivet[8], som regulerer forsikringsforetak, og det reviderte tjenestepensjonsdirektivet[9], som regulerer pensjonsforetak, inneholder ikke regler om overtredelsesgebyr. Boliglånsdirektivet[10] inneholder heller ikke bestemmelser om overtredelsesgebyr. Tilsvarende gjelder det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD 2)[11], som omhandler betalingsforetak med videre. Finanstilsynet foreslår at regler om overtredelsesgebyr som gjennomfører bestemmelser i CRD IV tas inn i finansforetaksloven[12], og gjøres gjeldende for alle finansforetak, herunder forsikringsforetak, pensjonsforetak, e-pengeforetak og betalingsforetak samt opplysningsfullmektiger, der bestemmelsene er relevante. I tillegg til de overtredelsene som ifølge CRD IV som minimum skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, foreslår Finanstilsynet at overtredelser av reglene i finansforetaksloven om forsvarlig kapitalforvaltning og regler om god forretningsskikk skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Finanstilsynet foreslår dessuten at overtredelser av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

For å få et mest mulig helhetlig regelverk, foreslår Finanstilsynet også at det skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av regler i forsikringsvirksomhetsloven som er av samme karakter som dem som ifølge forslaget ovenfor skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven.

Finanstilsynet foreslår videre at krisehåndteringsdirektivets bestemmelser om overtredelsesgebyr gjennomføres i finansforetaksloven. Det samme gjelder verdipapiriseringsforordningens bestemmelser om overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet foreslår også at det innføres regler om overtredelsesgebyr i ny forsikringsformidlingslov for overtredelser av bestemmelser i forsikringsformidlingsloven som er av samme karakter som dem som ifølge forslaget ovenfor skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven. Siden Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått å gjennomføre deler av forsikringsdistribusjonsdirektivet i forsikringsavtaleloven og tilhørende forskrift, og siden endringer ikke er vedtatt ennå, har Finanstilsynet ikke utarbeidet konkrete lovforslag om brudd på regler om god forretningsskikk for overtredelser av forsikringsformidlingsloven og/eller forsikringsavtaleloven.

---

[3] Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
[4] Direktiv 2013/36/EU om adgang til å utøve virksomhet som kredittinstitusjon og om tilsyn med kredittinstitusjoner og verdipapirforetak
[5] Direktiv 2014/59/EU om et rammeverk for krisehåndtering av banker og andre kredittinstitusjoner mv.
[6] Forordning (EU) 2017/2402 om verdipapiriseringer
[7] Direktiv (EU) 2016/97 om forsikringsdistribusjon
[8] Direktiv 2009/138/EF om adgang til å starte og utøve forsikrings- og gjenforsikringsvirksomhet
[9] Direktiv (EU) 2016/2341 om virksomheten til og tilsynet med tjenestepensjonsforetak
[10] Direktiv 2014/17/EU om forbrukerkredittavtaler i forbindelse med boligeiendom
[11] Direktiv (EU) 2015/2366 om betalingstjenester i det indre markedet
[12] Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern

Finanstilsynet foreslår også nye regler om overtredelsesgebyr i lov om forvaltning av alternative investeringsfond[13] som tilsvarer reglene i verdipapirfondloven[14]. Formålet er å få et mer helhetlig regelverk, selv om direktivet om forvaltere av alternative investeringsfond[15] - i motsetning til UCITS V-direktivet[16] - ikke inneholder regler om overtredelsesgebyr.

Videre foreslår Finanstilsynet regler om overtredelsesgebyr i den tidligere foreslåtte nye loven om låneformidling[17]. Også her foreslås det at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for overtredelser som er av samme karakter som dem som ifølge forslaget ovenfor skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven.

I høringsnotatet punkt 3 foreslår Finanstilsynet nye regler som gir Finanstilsynet adgang til å forby en person å ha ledelsesfunksjoner i finansforetaksloven, verdipapirfondloven, lov om forvaltning av alternative investeringsfond og de tidligere foreslåtte lovene om henholdsvis forsikringsformidling, låneformidling og nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter[18]. Reglene foreslås innrettet som et forvaltningstiltak, og ikke en administrativ sanksjon. Ifølge forslaget skal det være et vilkår for å ilegge ledelseskarantene at vedkommende anses som uskikket til å ha ledelsesfunksjoner som følge av overtredelsene. Saker om ledelseskarantene vil følge de vanlige reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak.

Høringsnotatet punkt 4 inneholder en gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser. Forslag til lovendringer er inntatt i punkt 5.

Finanstilsynet har ikke vurdert behovet for regler om overtredelsesgebyr eller ledelseskarantene i eiendomsmeglingsloven, inkassoloven eller på revisor-, regnskapsførings- og bokføringsområdet. Bakgrunnen er at det på disse områdene pågår lovprosesser[19]. Det er ikke hensiktsmessig at Finanstilsynet foretar parallelle vurderinger.

---

[13] Lov 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond
[14] Lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond
[15] Direktiv 2011/61/EU om forvaltere av alternative investeringsfond
[16] Direktiv 2014/91/EU om endringer i direktiv 2009/65/EF om regulering av verdipapirfond mht. depotmottakere, godtgjørelsesordninger og sanksjoner
[17] Finanstilsynet har foreslått ny lov om låneformidling i høringsnotat: https://www.regjeringen.no/contentassets/39419727a371492784e9b836825d9cc7/gjennomforing-av-deler-av-boliglasdirektivet-i-norsk-rett.pdf
[18] Finanstilsynet har i høringsnotat 28. oktober 2016 foreslått ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter: https://www.regjeringen.no/contentassets/e3dc34f1db3040be94f61d6984968176/horingsnotat-l1811054.pdf
[19] Se bl.a. Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer mv., NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven kapittel 12.4.14. Se også oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet til en arbeidsgruppe som skal vurdere inkassoloven: https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/arbeidsgruppe-som-skal-se-pa-narmere-angitte-problemstillinger-om-inkassoloven/id2615989/ og lovutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 11. oktober 2019 som skal evaluere eiendomsmeglingsloven: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-skal-se-pa-reguleringen-av-eiendomsmegling/id2673639/

2 Overtredelsesgebyr

2.1 Gjeldende rett mv.

Hvitvaskingsloven[20] § 49, verdipapirfondloven § 11-6, verdipapirhandelloven[21] § 21-4[22] og lov om kredittvurderingsbyråer[23] § 6 inneholder regler om overtredelsesgebyr. Regler om overtredelsesgebyr er også vedtatt i ny verdipapirsentrallov[24] § 11-9, som trer i kraft 1. januar 2020. Videre er det nylig vedtatt regler om overtredelsesgebyr i referanseverdiloven § 12[25].

Både hvitvaskingsloven § 50, forskrift til verdipapirfondloven[26] § 11-3 og de vedtatte nye reglene i verdipapirhandelloven § 21-14, verdipapirsentralloven § 11-10 og referanseverdiloven § 13 inneholder ikke-uttømmende oppregninger av hvilke momenter som er relevante i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av slikt gebyr.

I tillegg til nevnte lover og lovforslag har Finansdepartementet i Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv. foreslått nye bestemmelser om overtredelsesgebyr i revisorloven § 14-5 til § 14-7 og i finansforetaksloven § 22-4 til § 22-6. Ifølge forslaget til endringer i finansforetaksloven skal finansforetak kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelser av regler om revisjonsutvalg og valg av revisor. Lovforslaget er til behandling i Stortinget. Nevnte lover og lovforslag om overtredelsesgebyr vil ikke bli omtalt eller vurdert nærmere i høringsnotatet her.

I høringsnotat 28. oktober 2016 foreslo Finanstilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i forslag til ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter. Forslaget er til behandling i Finansdepartementet. Høringsnotatet inneholdt ikke forslag til regler om øvre rammer for utmåling av overtredelsesgebyr eller utmålingsmomenter, men en forskriftshjemmel slik at regler om dette kan gis i forskrift.

Verken finansforetaksloven[27], forsikringsvirksomhetsloven[28], forsikringsformidlingsloven[29] eller lov om alternative investeringsfond inneholder regler om overtredelsesgebyr. Finanstilsynets forslag til ny forsikringsformidlingslov, jf. høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet 2016/97/EU i norsk rett, og Finanstilsynets forslag til ny lov om låneformidling, jf. høringsnotat om gjennomføring av deler av boliglånsdirektivet 2014/17/EU i norsk rett, inneholdt ikke regler om overtredelsesgebyr. Det ble i forbindelse med disse forslagene vist til at vurdering av administrative sanksjoner på disse områdene bør inngå i en helhetlig vurdering i forbindelse med bruk av sanksjoner på finansforetaksområdet.

---

[20] Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
[21] Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel
[22] Nye og utvidede hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr er vedtatt ved lov 21. juni 2019 nr. 41 om endringer i verdipapirhandelloven mv. (prospekt, markedsmisbruk, tilsyn og sanksjoner), jf. Prop. 96 LS (2018-2019). Reglene har ikke trådt i kraft ennå.
[23] Lov 20. juni 2014 nr. 30 om kredittvurderingsbyråer
[24] Lov 15. mars 2019 nr. 6 om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv.
[25] Lov 6. desember 2019 nr. 76 om endringer i referanserenteloven mv. (gjennomføring av referanseverdiforordningen)
[26] Forskrift 21. desember 2011 nr. 1467 til verdipapirfondloven
[27] Finansdepartementet har i Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv. foreslått regler om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven. Lovforslaget er p.t. til behandling i Stortinget.
[28] Lov 10. mai 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet
[29] Lov 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling

Overtredelser av finansforetaksloven eller bestemmelser eller pålegg gitt med hjemmel i loven kan straffes med bøter, eller under særlig skjerpende omstendigheter med fengsel i inntil ett år, dersom forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse, jf. finansforetaksloven § 22-1. Forsikringsvirksomhetsloven § 9-1 inneholder tilsvarende straffebestemmelse. Ifølge forsikringsformidlingsloven § 9-5 kan overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i loven straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Bestemmelsen er i hovedsak foreslått videreført i Finanstilsynets høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett. Også lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 11-1 inneholder regler om at visse overtredelser av loven, eller regler eller tillatelser gitt i medhold av loven, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år.

Det er ikke gitt særskilte lov- eller forskriftsbestemmelser som gir Finanstilsynet plikt til å offentliggjøre eller publisere vedtak om administrative sanksjoner. Finanstilsynet offentliggjør en rekke vedtak mv. på sine nettsider, herunder vedtak om overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i verdipapirhandelloven og hvitvaskingsloven. Plikt til å offentliggjøre slike opplysninger følger av EØS-forpliktelser om offentliggjøring i en rekke rettsakter på Finanstilsynets ansvarsområde.

Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven[30] § 13 og finanstilsynsloven[31] § 7 begrenser Finanstilsynets adgang til å offentliggjøre opplysninger. Personopplysningsloven[32] kan også begrense adgangen til å offentliggjøre opplysninger. Finanstilsynets ansatte og styremedlemmer er underlagt lovbestemt taushetsplikt "*overfor uvedkommende om det som de får kjennskap til i sitt arbeid om en kundes forhold*", jf. finanstilsynsloven § 7 første ledd. Videre inneholder forvaltningsloven § 13 flg. bestemmelser om taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold og om "*tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*"

Finanstilsynet har fattet vedtak om overtredelsesgebyr i en lang rekke saker etter at det i 2007 fikk hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av reglene i verdipapirhandelloven om flaggeplikt og primærinnsideres meldeplikt. Finanstilsynet har videre fattet vedtak om overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven i to saker som gjelder banker og åtte saker som gjelder eiendomsmeglingsforetak siden hjemmelen trådte i kraft i oktober 2018. Vedtak om overtredelsesgebyr er vanligvis offentlige og publiseres på Finanstilsynets nettsider, med unntak av opplysninger som er taushetsbelagte, jf. hvitvaskingsloven § 45 og verdipapirhandelloven § 19-6.

2.2 EØS-rett

2.2.1 Innledning og utgangspunkt

Et sentralt formål med EØS-reglene om overtredelsesgebyr er å bidra til at regelverket etterleves. Videre er det et mål å sikre større grad av likebehandling i hele EØS-området. Sanksjonene skal dessuten være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Slike hensyn er fremhevet blant annet i punkt 35 i fortalen til CRD IV, punkt 126 og 127 i fortalen til krisehåndteringsdirektivet (BRRD) og punkt 58 i fortalen til forsikringsdistribusjonsdirektivet (IDD).

[30] Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
[31] Lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv.
[32] Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger

Som nevnt innledningsvis åpner EØS-reglene for at stater som har strafferettslige reaksjoner for overtredelser av de bestemmelsene som ifølge rettsaktene skal kunne sanksjoneres med administrative sanksjoner, kan videreføre reguleringen med utelukkende strafferettslige sanksjoner. I så fall må EU-kommisjonen varsles. For Norges vedkommende skal slikt varsel sendes EFTAs overvåkingsorgan.

2.2.2 Kapitalkravsdirektivet (CRD IV)

CRD IV og CRR[33] inneholder bestemmelser om adgang til å drive virksomhet som kredittinstitusjon og om tilsynet med kredittinstitusjoner og visse verdipapirforetak. CRD IV og CRR er i hovedsak gjennomført i norsk rett i finansforetaksloven og tilhørende forskrifter. Det er ikke tidligere foreslått eller vedtatt regler om overtredelsesgebyr for overtredelser av EUs kapitalkravsregelverk i norsk rett, blant annet fordi Finanstilsynet har ansett det som hensiktsmessig å foreta en samlet gjennomgang av behovet for overtredelsesgebyr i finansforetaksloven.

Ifølge CRD IV artikkel 66 og artikkel 67 skal som minimum følgende overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører følgende bestemmelser i CRD IV og CRR kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- å drive konsesjonspliktig virksomhet uten å ha tillatelse som kredittinstitusjon, jf. CRD IV artikkel 9
- å få tillatelse basert på uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter
- å erverve eller avhende kvalifiserte eierandeler i en kredittinstitusjon uten å ha meldt fra til tilsynsmyndighetene på forhånd, eller til tross for at tilsynsmyndighetene har motsatt seg dette, jf. CRD IV artikkel 22 nr. 1 og artikkel 25
- unnlatelse av å underrette tilsynsmyndighetene så snart en kredittinstitusjon får kunnskap om erverv eller avhendelse av kvalifiserte eierandeler i foretaket som fører til at andelen overstiger eller faller under terskelverdiene, jf. CRD IV artikkel 26 nr. 1, jf. artikkel 22 nr. 1 og artikkel 25
- å ha en ledelse som ikke oppfyller kravene til egnethet, jf. CRD IV artikkel 91
- mangler i styringssystemer mv., jf. CRD IV artikkel 74
- mangelfull underretning til tilsynsmyndighetene om:
    - plikten til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital etter CRR artikkel 92, jf. artikkel 99 nr. 1
    - tap knyttet til eksponeringer med sikkerhet i bolig- og næringseiendom etter CRR artikkel 101
    - store engasjementer, jf. CRR artikkel 394
    - likviditet, jf. CRR artikkel 415 nr. 1 og 2
    - den uvektede kjernekapitalandelen, jf. CRR artikkel 430 nr. 1
- gjentatte eller vedvarende brudd på kravene til likviditet, jf. CRR artikkel 412
- overskridelse av grensene for store engasjementer, jf. CRR artikkel 395
- investering i en verdipapiriseringsposisjon i strid med kravene i CRR artikkel 405

[33] Forordning (EU) nr. 575/2013 om krav til kredittinstitusjoner og verdipapirforetak og om endring av forordning (EU) nr. 648/2012

- mangelfull offentliggjøring av opplysninger om blant annet mål for risikostyring, kapitalkrav, ulike typer risiko, gjeldsgrad mv., jf. CRR artikkel 431 nr. 1 til 3 og artikkel 451 nr. 1
- utbetalinger til innehavere av instrumenter som inngår i foretakets kapitalgrunnlag i strid med CRD IV artikkel 141 eller CRR artikkel 28, 51 eller 63.

Ifølge CRD IV artikkel 66 nr. 2 og artikkel 67 nr. 2 skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr for fysiske personer minst være 5 millioner euro, eller i medlemsstater som ikke har euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per 17. juli 2013. For juridiske personer skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr være 10 prosent av foretakets samlede netto årsomsetning i henhold til siste godkjente årsregnskap. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår.

Gebyret kan i alle tilfelle alternativt fastsettes til inntil det dobbelte av oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å fastsette disse.

2.2.3 Krisehåndteringsdirektivet (BRRD)

Krisehåndteringsdirektivet (BRRD) omhandler krisehåndtering av kredittinstitusjoner og visse verdipapirforetak. Direktivet er gjennomført i norsk rett i finansforetaksloven kapittel 20 og finansforetaksforskriften kapittel 20. På samme måte som for CRD IV er det ikke tidligere foreslått eller vedtatt regler om overtredelsesgebyr for overtredelser av regler som gjennomfører direktivet, blant annet fordi Finanstilsynet har ansett det som hensiktsmessig å foreta en samlet gjennomgang av behovet for overtredelsesgebyr i finansforetaksloven.

Ifølge krisehåndteringsdirektivet artikkel 111 nr. 1 skal som minimum overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører følgende bestemmelser i direktivet kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- manglende utarbeidelse eller oppdatering av gjenopprettingsplaner, jf. artikkel 5 eller 7
- manglende fremleggelse av alle opplysninger som er nødvendige for å utarbeide krisetiltaksplaner, jf. art 11
- manglende underretning til tilsynsmyndighetene om at hensikten er å yte konsernintern finansiell støtte, jf. artikkel 25
- manglende varsel til tilsynsmyndigheter om at foretaket er i krise eller forventes å komme i krise, jf. artikkel 81 nr. 1.

Ifølge krisehåndteringsdirektivet artikkel 111 nr. 2 skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr for fysiske personer minst være 5 millioner euro, eller i medlemsstater som ikke euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per 2. juli 2014. For juridiske personer skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr være 10 prosent av den samlede netto årsomsetningen i henhold til årsregnskapet for foregående regnskapsår. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår.

Overtredelsesgebyret kan i alle tilfelle alternativt fastsettes til opptil det dobbelte av oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å fastsette disse.

2.2.4 Solvens II-direktivet

Solvens II-direktivet, som regulerer skade-, livs- og gjenforsikringsforetak, inneholder ikke bestemmelser om overtredelsesgebyr. Direktivet er i hovedsak gjennomført i norsk rett i finansforetaksloven og forskrift 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet.

2.2.5 Det reviderte tjenestepensjonsdirektivet (IORP II)

Det reviderte tjenestepensjonsdirektivet (IORP II), som regulerer virksomheten til og tilsynet med tjenestepensjonsforetak, inneholder ikke bestemmelser om overtredelsesgebyr.

Finansdepartementet sendte 24. juni 2019 på høring et høringsnotat 31. januar 2019 utarbeidet av Finanstilsynet med forslag til gjennomføring av direktivet i norsk rett. Høringsnotatet inneholdt ikke forslag til bestemmelser om overtredelsesgebyr. I høringsnotatet uttalte Finanstilsynet at det vil foreta en samlet gjennomgang av sanksjonsbestemmelsene i finansforetaksloven, der vurderinger knyttet til overtredelser av det reviderte tjenestepensjonsdirektivet ville inngå.

2.2.6 Direktivet om forvaltere av alternative investeringsfond (AIFM-direktivet)

Direktivet om forvaltere av alternative investeringsfond (AIFM-direktivet) regulerer forvaltere av alternative investeringsfond. Direktivet er gjennomført i norsk rett i lov 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond og tilhørende forskrift. Direktivet inneholder ikke bestemmelser om overtredelsesgebyr.

2.2.7 Forsikringsdistribusjonsdirektivet (IDD)

Forsikringsdistribusjonsdirektivet (IDD) regulerer distribusjon av forsikring og gjenforsikring. Direktivet er ikke gjennomført i norsk rett ennå. Forsikringsdistribusjonsdirektivet er foreslått gjennomført i norsk rett dels i ny lov om forsikringsformidling[34], dels ved endringer i forsikringsavtaleloven[35] samt forskrifter til nevnte lover. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 2.3.2.5 om Finanstilsynets forslag.

Ifølge forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 33 nr. 2 skal tilsynsmyndighetene som minimum kunne ilegge forsikringsforetak og forsikringsformidlere overtredelsesgebyr ved overtredelse av nasjonale regler som gjennomfører direktivets bestemmelser om god forretningsskikk i kapittel V og VI ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter. Forsikringsdistribusjonsdirektivet kapittel V inneholder regler om god forretningsskikk som skal gjelder generelt ved forsikringsdistribusjon, mens kapittel VI inneholder tilleggskrav som etter sitt innhold kun gjelder for forsikringsbaserte investeringsprodukter. Med forsikringsbaserte investeringsprodukter menes et forsikringsprodukt som har en utløps- eller gjenkjøpsverdi som helt eller delvis er gjenstand for markedssvingninger. Bestemmelsene om god forretningsskikk i

[34] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-regler-tilsvarende-eus-forsikringsdistribusjonsdirektiv/id2592919/?expand=horingsbrev
[35] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-forsikringsavtaleloven/id2592895/

forsikringsdistribusjonsdirektivet kapittel V og VI omfatter både generelle krav om å opptre ærlig, redelig og i kundenes beste interesse, og mer spesifikke krav om blant annet interessekonflikter, vederlag fra andre enn kunden, hvilke opplysninger foretaket skal gi kunden før avtaleinngåelse og hvordan opplysningene skal gis, fastlegging av kundens forsikringsbehov, rådgivning, foretakets forslag om forsikring, hensiktsmessighetsvurdering og rapportering til kunder om den tjenesten som er ytt med videre.

Ifølge forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 33 nr. 2 skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr for juridiske personer være minst 5 millioner euro, eller opptil 5 prosent av den samlede årsomsetningen i henhold til siste årsregnskap, eller i medlemsstater som ikke har euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per datoen for direktivets ikrafttredelse. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår. Den øvre rammen for overtredelsesgebyr for fysiske personer skal være minst 700 000 euro, eller i medlemsstater som ikke euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per datoen for direktivets ikrafttredelse.

Overtredelsesgebyret kan i alle tilfelle alternativt fastsettes til opptil det dobbelte av oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å fastsette disse.

2.2.8 Boliglånsdirektivet

Boliglånsdirektivet omhandler forbrukerkredittavtaler i forbindelse med boliglån. Direktivet artikkel 38 stiller krav om sanksjoner, men inneholder ikke spesifikke bestemmelser om overtredelsesgebyr.

Finansdepartementet sendte 5. juli 2019 på høring et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet med forslag til regler som gjennomfører deler av boliglånsdirektivet i ny lov om låneformidling. Høringsnotatet inneholder ikke regler om overtredelsesgebyr. I høringsnotatet uttalte Finanstilsynet at spørsmålet om Finanstilsynet skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, ville inngå i en samlet vurdering på finansforetaksområdet.

Finanstilsynets høringsnotat som nevnt ovenfor må ses i sammenheng med Justis- og beredskapsdepartementets høring 7. september 2017 av forslag til ny finansavtalelov[36], som blant annet inneholder forslag til gjennomføring av deler av boliglånsdirektivet.

2.2.9 Verdipapiriseringsforordningen

Verdipapiriseringsforordningen inneholder et generelt regelverk for verdipapirisering. Forordningen gjelder institusjonelle investorer, långivere, spesialforetak for verdipapirisering og kredittinstitusjoner og verdipapirforetak som etablerer verdipapirisering.

Verdipapiriseringsforordningen er foreslått gjennomført ved inkorporasjon i finansforetaksloven nytt kapittel 11 del III, jf. rapport 29. mai 2019 utarbeidet av en arbeidsgruppe om gjennomføring av EUs verdipapiriseringsforordning. Finansdepartementet sendte arbeidsgruppens rapport på høring 21. juni 2019.

[36] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---revisjon-av-finansavtaleloven/id2569865/

Ifølge verdipapiriseringsforordningen artikkel 32 skal tilsynsmyndighetene som minimum kunne ilegge overtredelsesgebyr ved følgende overtredelser av forordningen:

- artikkel 6 om risikotilbakeholdelse
- artikkel 7 om transparenskrav
- artikkel 9 om kriterier for långivning
- bruk av betegnelsen enkle, transparente og standardiserte verdipapiriseringer (STS) i markedsføring og salg av verdipapiriseringer mv. uten at kravene i artikkel 19 til 26 eller artikkel 27 nr. 1 er oppfylt
- artikkel 27 nr. 4 om plikt til å gi melding til ESMA når kravene til eiendelssikrede sertifikater og eiendelssikrede obligasjoner ikke lenger er oppfylt
- manglende melding fra en tredjemann (kontrollør) som har tillatelse fra tilsynsmyndighetene etter artikkel 28 om endringer som kan tenkes å påvirke myndighetenes vurdering.

Den øvre rammen for overtredelsesgebyr for fysiske personer skal være minst 5 millioner euro, eller i medlemsstater som ikke euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per 17. januar 2018, jf. verdipapiriseringsforordningen artikkel 32 nr. 2. For juridiske personer skal den øvre rammen være minst 5 millioner euro, eller opptil 10 prosent av den samlede netto årsomsetningen i henhold til siste godkjente årsregnskap. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår.

Overtredelsesgebyret kan i alle tilfelle alternativt fastsettes til opptil det dobbelte av oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å fastsette disse.

2.2.10 PRIIPs-forordningen

PRIIPs-forordningen[37] omhandler nøkkelinformasjonsdokumenter om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter. Finanstilsynet har i høringsnotat 28. oktober 2016 foreslått regler om overtredelsesgebyr i utkast til ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter § 8. Finanstilsynets høringsnotat inneholdt forslag til en generell hjemmel til å gi regler i forskrift om øvre rammer for og utmåling av overtredelsesgebyr, men ikke utkast til konkrete regler om øvre rammer eller utmåling av overtredelsesgebyr. Lovforslaget er til behandling i Finansdepartementet.

Ifølge PRIIPs-forordningen artikkel 24 nr. 2 skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr for juridiske personer være minst 5 millioner euro, eller for stater som ikke har euro som valuta, nasjonal valuta som tilsvarer dette beløpet per 30. desember 2014, eller opptil 3 prosent av den samlede årsomsetningen til foretaket i henhold til siste godkjente årsregnskap. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår.

[37] Forordning (EU) nr. 1286/2014 om nøkkelinformasjonsdokumenter om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter for ikke-profesjonelle investorer

For fysiske personer skal den øvre rammen for overtredelsesgebyr være minst 700 000 euro, eller for stater som ikke har euro som valuta, nasjonal valuta som tilsvarer dette beløpet per 30. desember 2014.

For både juridiske og fysiske personer kan overtredelsesgebyret alternativt fastsettes til inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter de øvre rammene som nevnt ovenfor.

2.2.11 Det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD 2)

Det andre betalingstjenestedirektivet (PSD 2)[38] omhandler betalingstjenester i EU/EØS-området. Deler av betalingstjenestedirektivet er gjennomført i finansforetaksloven med tilhørende forskrifter, jf. lov 23. november 2018 nr. 87 om endringer i finansforetaksloven mv. (andre betalingstjenestedirektiv) og Prop. 110 L (2017-2018). Videre er deler av direktivet midlertidig gjennomført i forskrift 28. februar 2019 nr. 135 om betalingstjenester, jf. Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat fra juli 2018. Forskrift om betalingstjenester er fastsatt med hjemmel i finansavtaleloven. Justis- og beredskapsdepartementet tar ifølge nevnte høringsnotat sikte på at reglene i forskrift om betalingstjenester senere skal inntas i ny finansavtalelov.

I PSD 2 artikkel 103 stilles det krav om at medlemsstatene fastsetter regler om sanksjoner for overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører direktivet, men direktivet inneholder ikke spesifikke bestemmelser om overtredelsesgebyr. I Finanstilsynets høringsnotat om gjennomføring av deler av PSD 2 i norsk rett ble det ikke foreslått hjemmel for administrative sanksjoner, men vist til at det burde vurderes en generell hjemmel for sanksjoner i finansforetaksloven.[39]

2.2.12 Covered bonds-direktivet

EU-kommisjonen foreslo 12.03.2018 et nytt direktiv om "covered bonds" samt endringer i CRR. Forslaget er til behandling i EU-parlamentet og Rådet. Forslaget ble behandlet i EU-parlamentet 2. oktober 2019.

Begrepet "covered bonds" tilsvarer i hovedsak det som i norsk rett er obligasjoner med fortrinnsrett, jf. finansforetaksloven § 11-5 annet punktum.

Ifølge forslaget til direktiv om covered bonds artikkel 22 og artikkel 23 slik det lyder p.t., skal tilsynsmyndighetene som minimum kunne ilegge overtredelsesgebyr ved nærmere angitte overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører direktivet. Finanstilsynet har utarbeidet forslag til gjennomføring av det forventede direktivet om covered bonds i et separat høringsnotat. I høringsnotatet om gjennomføring av covered bonds-direktivet i norsk rett foreslår Finanstilsynet at det skal kunne ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon for overtredelser av de bestemmelsene i direktivet som skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Det vises til høringsnotatet om gjennomføring av covered bonds-direktivet for en omtale av hvilke bestemmelser det gjelder.

[38] Direktiv (EU) 2015/2366 om betalingstjenester i det indre marked
[39] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-regler-tilsvarende-eus-reviderte-betalingstjenestedirektiv/id2551451/?expand=horingsnotater, høringsnotatet punkt 2.8

Forslagene i foreliggende høringsnotat til regler i finansforetaksloven om skyldkrav, øvre rammer for utmåling av overtredelsesgebyr med videre vil også omfatte overtredelsesgebyr for overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører covered bonds-direktivet.

2.2.13 Offentliggjøring og taushetsplikt

Ifølge CRD IV artikkel 68, krisehåndteringsdirektivet artikkel 112, forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 32 og forslaget til covered bonds-direktiv artikkel 24 skal tilsynsmyndighetene offentliggjøre endelige vedtak som pålegger en administrativ sanksjon på sine nettsider. Offentliggjøring skal skje så raskt som mulig etter at den som er ilagt sanksjonen er underrettet om vedtaket. Offentliggjøringen skal minst inneholde opplysninger om hva overtredelsen gjelder og identiteten til den som ilegges en administrativ sanksjon.

Alle ovennevnte direktiver inneholder unntak fra hovedregelen om offentliggjøring. Ifølge alle direktivene skal vedtak om sanksjoner offentliggjøres i anonymisert form hvis sanksjonen ilegges en fysisk person og offentliggjøring av personopplysninger etter en konkret forhåndsvurdering anses å være uforholdsmessig. Offentliggjøring skal også skje i anonymisert form hvis det kan skade finansiell stabilitet eller en pågående etterforskning, eller påføre de berørte foretakene eller fysiske personene uforholdsmessig stor skade. Alternativt kan offentliggjøring i tilfeller som nevnt utsettes i et rimelig tidsrom, hvis det forventes at grunnene til at offentliggjøringen anonymiseres vil falle bort i løpet av denne perioden. I motsetning til CRD IV og krisehåndteringsdirektivet åpner forsikringsdistribusjonsdirektivet i tillegg for at offentliggjøring kan unnlates hvis det foreligger forhold som nevnt ovenfor.

Ifølge PSD 2 artikkel 103 skal medlemsstatene tillate at tilsynsmyndighetene offentliggjør alle administrative sanksjoner som ilegges for overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører direktivet, med mindre offentliggjøring kan være svært skadelig for finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade.

2.3 Finanstilsynets forslag

2.3.1 Generell vurdering av behov, hensiktsmessighet og rettssikkerhet

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Med administrativ sanksjon menes her det samme som i forvaltningsloven § 43, det vil si negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, og som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Overtredelsesgebyr er tilbakeskuende. Det vil si at det er en reaksjon på et begått lovbrudd. Videre har det et visst pønalt element. Administrative sanksjoner benyttes i økende grad som et alternativ til strafferettslig forfølgning på en rekke områder. Reglene i forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner får anvendelse for saker om overtredelsesgebyr. Forvaltningsloven bygger på at hjemler for administrative sanksjoner må gis i særlovgivningen.

I vurderingen av om det bør foreslås adgang for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon for flere overtredelser på finansmarkedsområdet, tar Finanstilsynet utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets anbefalinger i Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Det fremgår der at hjemmel for administrative sanksjoner bare bør innføres etter en grundig vurdering av behovet veid opp mot betenkelighetene, og med utgangspunkt i de anbefalingene om bruk av

administrative sanksjoner som gis i proposisjonen. Videre er det en forutsetning for å kunne ilegge overtredelsesgebyr at det ikke er å betrakte som straff i Grunnlovens forstand. I Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 7.4.6 har Justis- og beredskapsdepartementet uttalt:

> *"Valget mellom bruk av henholdsvis administrative sanksjoner og straff som reaksjoner mot lovbrudd må bero på en konkret avveining av fordeler og ulemper knyttet til de ulike reaksjonsformene. Tilsvarende gjelder for spørsmålet om det overhodet er nødvendig med sanksjoner (administrative sanksjoner eller straff). Ved valget mellom administrative sanksjoner og straff vil hensynet til rettssikkerhet og effektivitet stå sentralt, men også andre hensyn må trekkes inn.*
>
> *Departementets anbefalinger for når henholdsvis straff og administrative sanksjoner bør kunne brukes, kan oppsummeres på følgende måte:*
>
> *Visse anbefalinger er felles både for bruk av straff og administrative sanksjoner:*
> - *Et mer inngripende virkemiddel bør ikke brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler. Dette gjelder både ved valget mellom bruk av sanksjoner og andre tiltak, og ved valget mellom straff og administrative sanksjoner.*
> - *Om en lovovertredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm.*
> - *Det bør være en forutsetning for å gi hjemmel for å sanksjonere et lovbrudd at lovbruddene i praksis blir søkt avdekket og håndhevet.*
>
> *Særlig med sikte på straff gjelder følgende:*
> - *De interesser straffereaksjonen skal beskytte, bør i et samfunnsperspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.*
> - *Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.*
>
> *Særlig med sikte på administrative sanksjoner gjelder følgende:*
> - *Bruk av administrative sanksjoner må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig."*

Finanstilsynet legger til grunn at i den konkrete vurderingen av hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres administrativt, må det foretas en avveining av hensynet til effektiv håndheving av lovverket på den ene siden og hensynet til rettssikkerhet for den enkelte på den andre siden. Det kan også uttrykkes som at det må foretas en grundig vurdering av behovet veid opp mot betenkelighetene ved administrative sanksjoner.

Det følger av finansforetaksloven § 22-1 at alle forsettlige eller uaktsomme overtredelser av loven og bestemmelser fastsatt i medhold av loven kan straffes. Norske myndigheter er derfor ikke folkerettslig forpliktet til å innføre overtredelsesgebyr i finansforetaksloven, selv om CRD IV, krisehåndteringsdirektivet og verdipapiriseringsforordningen inneholder bestemmelser om overtredelsesgebyr. Når det gjelder forsikringsformidling, er overtredelser av kravene til god forretningsskikk i forbindelse med formidling av forsikringsbaserte investeringsprodukter ikke straffbart etter gjeldende rett. Som nevnt ovenfor under punkt 2.2.7 og nedenfor under punkt 2.3.2.5, har Justis- og beredskapsdepartementet foreslått at deler av forsikringsdistribusjonsdirektivet gjennomføres i norsk rett i forsikringsavtaleloven. Det omfatter reglene om god forretningsskikk. Forsikringsavtaleloven inneholder ikke straffebestemmelser, og slike regler er heller ikke foreslått. Det er nødvendig å innføre enten

regler om overtredelsesgebyr, eller nye/utvidede strafferegler, som minimum omfatter overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører forsikringsdistribusjonsdirektivets bestemmelser om god forretningsskikk i forbindelse med formidling av forsikringsbaserte investeringsprodukter[40], for å oppfylle folkerettslige forpliktelser på dette punktet.

Etter Finanstilsynets vurdering er det behov for regler om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, lov om forvaltning av alternative investeringsfond, den foreslåtte nye loven om forsikringsformidling og den foreslåtte nye loven om låneformidling. Finanstilsynet viser til at adgang til å kunne ilegge overtredelsesgebyr kan bidra til å øke etterlevelsen av reglene. Regler om overtredelsesgebyr kan således ha en preventiv effekt. At reglene for foretak under tilsyn etterleves, er videre en grunnleggende forutsetning for solide finansinstitusjoner og velfungerende markeder. Regler om overtredelsesgebyr kan derfor øke tilliten til foretak under tilsyn og tilliten til finanssektoren mer generelt. At overtredelser følges opp med en merkbar reaksjon i form av overtredelsesgebyr, kan også bidra til å øke investor- og forbrukerbeskyttelsen.

Finanstilsynet viser videre til at både CRD IV, krisehåndteringsdirektivet, verdipapiriseringsforordningen og forsikringsdistribusjonsdirektivet inneholder bestemmelser om at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne ilegge administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr. Selv om EØS-statene på visse vilkår kan velge å beholde strafferettslige sanksjoner i stedet for administrative sanksjoner, synes det å være et tydelig ønske fra lovgiverne i EU at det innføres nasjonale regler som gir tilsynsmyndighetene adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Finanstilsynet har ikke full oversikt over virkemidlene til andre lands tilsynsmyndigheter, men er kjent med at svenske tilsynsmyndigheter har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av regelverket for finansforetak. At norske tilsynsmyndigheter får de samme virkemidlene som det er forutsatt i EØS-reglene at de som minimum skal ha, kan redusere risikoen for regelverksarbitrasje og bidra til å ivareta konkurransehensyn i det indre markedet for finansielle tjenester. Blant annet kan det redusere risikoen for at useriøse aktører ønsker å etablere seg i Norge, siden norske tilsynsmyndigheter vil få de virkemidlene som EØS-retten gir anvisning på at nasjonale tilsynsmyndighetene som minimum skal ha.

Finanstilsynet viser videre til at hensynet til en helhetlig regulering også taler for at det innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, lov om forvaltning av alternative investeringsfond, den foreslåtte nye forsikringsformidlingsloven og den foreslåtte nye loven om låneformidling. Som nevnt ovenfor har Finanstilsynet allerede hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr i blant annet flere lover på verdipapirområdet samt i hvitvaskingsloven. Det vil gi god sammenheng i regelverket om Finanstilsynet får tilsvarende virkemidler til rådighet ved likeartede overtredelser, uavhengig av hvilken type foretak under tilsyn som har begått overtredelsen. Samtidig synes det rimelig at alvorlige mangler i styring og kontroll i et finansforetak kan sanksjoneres også når det gjelder andre forhold enn manglende etterlevelse av hvitvaskingsloven.

Videre kan adgang til å ilegge overtredelsesgebyr bidra til at oppfølgingen av regelbrudd blir mer fleksibel, slik at reaksjonene i større grad kan tilpasses overtredelsens art og alvorsgrad. I

[40] I Finanstilsynets høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet 2016/97/EU i norsk rett er det foreslått å utvide straffebestemmelsen i ny forsikringsformidlingslov til å omfatte det generelle kravet til god forretningsskikk, mens de mer spesifikke informasjonspliktene mv. også her er foreslått plassert i forsikringsavtaleloven og tilhørende forskrifter

praksis kan overtredelser i dag primært følges opp strafferettslig eller ved pålegg om retting, eventuelt tilbakekall av tillatelser. Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr kan være en effektiv og målrettet reaksjon, og føre til at flere overtredelser følges opp med en merkbar reaksjon. Det kan igjen føre til at regelverket etterleves i større grad.

For å kunne avdekke og følge opp overtredelser av finanslovgivningen, kreves det i mange tilfeller spesialkompetanse. Slike saker vil gjerne være svært ressurskrevende for politiet/påtalemyndigheten å følge opp, noe som kan føre til at få saker straffeforfølges. Finanstilsynet har særlig fagkunnskap om regelverket på finansmarkedsområdet. Videre har Finanstilsynet kompetanse og ressurser som gir et godt grunnlag for å kunne avdekke overtredelser. Det kan dessuten være ressursbesparende, både for Finanstilsynet og politiet/påtalemyndigheten, om Finanstilsynet kan ilegge et overtredelsesgebyr, i stedet for at saken først må undersøkes hos Finanstilsynet og deretter oversendes til politiet/påtalemyndigheten og deretter eventuelt domstolene for strafferettslig sanksjonering.

Finanstilsynet mener på denne bakgrunn at det foreligger behov for å innføre regler om overtredelsesgebyr i flere lover på Finanstilsynets ansvarsområde.

Som nevnt ovenfor er det en grunnleggende forutsetning for bruk av administrative sanksjoner at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, jf. Prop. 62 L (2015-2016). Behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr må derfor veies opp mot hensynet til rettsikkerhet og forutberegnelighet.

Finanstilsynet viser til at Grunnloven § 96 fastsetter at reaksjoner som utgjør straff bare kan ilegges ved dom, det vil si av en domstol i første instans etter en prosess initiert av staten. Straff i Grunnlovens forstand kan ikke ilegges av et forvaltningsorgan, jf. også Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 4.1 Etter Finanstilsynets vurdering vil de foreslåtte reglene om overtredelsesgebyr ikke være straff i Grunnlovens forstand, jf. Grunnloven § 95[41] og § 96[42]. Selv om overtredelsesgebyr vil være en reaksjon som i tillegg til å ha en preventiv funksjon, kan oppleves som pønal, er det overordnede formålet med administrative gebyrer på finansmarkedsområdet å bidra til å opprettholde et velordnet og effektivt marked med høy grad av tillit. Finanstilsynet viser også til at EØS-reglene klassifiserer bestemmelsene som administrative sanksjoner, i motsetning til "criminal sanctions".

Vedtak om administrative sanksjoner er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og slike saker følger de alminnelige reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, herunder kravet til forhåndsvarsel og begrunnelse. Vedtak om overtredelsesgebyr vil kunne påklages til departementet etter reglene om klager i forvaltningsloven. Det er også med utgangspunkt i Prop. 62 L (2015–2016) vedtatt særskilte regler i forvaltningsloven kapittel IX for saker om administrative sanksjoner, som vil gjelde for saker om overtredelsesgebyr. Blant annet er forvaltningens plikt til å orientere om vernet mot selvinkriminering lovfestet i forvaltningsloven § 48. Reglene i forvaltningsloven kapittel IX vil gjelde for saker om overtredelsesgebyr. Administrative sanksjoner anses som straff etter EMK, slik at de til enhver tid gjeldende rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK for slike saker også vil gjelde. Videre kan vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for de alminnelige domstolene etter reglene i tvisteloven. Det er lovfestet i forvaltningsloven § 50 at domstolene kan prøve

[41] Ifølge Grunnloven § 95 har alle rett til å få saken sin avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid.
[42] Ifølge Grunnloven § 96 kan ingen straffes uten etter dom

alle sider av saken der et vedtak om administrative sanksjoner bringes inn for domstolene, det vil si også forvaltningens skjønn. Nevnte regler vil etter Finanstilsynets vurdering bidra til å ivareta rettssikkerhetshensyn.

Reglene om overtredelsesgebyr foreslås utformet slik at det vil være opp til Finanstilsynets skjønn om overtredelsesgebyr skal ilegges i den enkelte sak, jf. at tilsynsmyndigheten *kan* fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Finanstilsynet må i hvert enkelt tilfelle vurdere etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om slik sanksjon skal ilegges.

Finanstilsynet har god kjennskap om anvendelsen av det regelverket som skal sanksjoneres. Videre har Finanstilsynet erfaring med ileggelse av overtredelsesgebyr etter verdipapirhandelloven og hvitvaskingsloven. Finanstilsynet må sørge for å ha tilfredsstillende rutiner og praksis for ileggelse av administrative sanksjoner, slik at blant annet rettssikkerhetshensyn ivaretas.

Etter Finanstilsynets oppfatning er det rettssikkerhetsmessig forsvarlig å innføre regler om overtredelsesgebyr i ovennevnte lover på Finanstilsynets ansvarsområde. Behovet for regler om overtredelsesgebyr veier etter Finanstilsynets vurdering tyngre enn betenkelighetene i saken. Se også nærmere nedenfor for vurderinger av hvilke konkrete handlingsnormer som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

2.3.2 Hvilke handlingsnormer som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

2.3.2.1 Utgangspunkt

Det følger av legalitetsprinsippet at et inngrep i form av overtredelsesgebyr må ha hjemmel i lov, jf. også Grunnloven § 113. Videre må det fremgå tilstrekkelig tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse, og hvilken personkrets, herunder foretak, det kan reageres mot.

Spørsmålet om hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, bør i utgangspunktet vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm, slik at en unngår for omfattende sanksjonering, jf. Prop. 62 L (2014-2015) kapittel 7.

Videre bør et mer inngripende virkemiddel ikke brukes hvis det samme målet kan oppnås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler.

2.3.2.2 Finansforetaksloven

Etter Finanstilsynets oppfatning bør Finanstilsynet få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av de bestemmelsene som ifølge CRD IV som minimum skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. gjennomgangen av EØS-retten i punkt 2.2.2 ovenfor. Som nevnt ovenfor er det viktig at norske tilsynsmyndigheter har de samme virkemidlene til rådighet som andre EØS-staters tilsynsmyndigheter, slik at tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering av det felles regelverket blir mer helhetlig i det indre markedet for finansielle tjenester. De overtredelsene som det ifølge CRD IV som minimum skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på, er bestemmelser av sentral betydning for finansforetak, og overtredelser av reglene kan ha stort skadepotensiale. Blant annet er flere av bestemmelsene av vesentlig betydning for å forhindre at finansforetak tar for stor risiko. Det gjelder blant annet reglene om styring og kontroll, store engasjementer og likviditet. Når det gjelder kravene om at styret og ledelsen i finansforetak skal være egnet (oppfylle krav til kompetanse og hederlig vandel mv.), er dette regler som er av grunnleggende betydning for at foretakets

ledelse/styre på en effektiv og profesjonell måte skal kunne lede foretaket i samsvar med regelverket, og kunne kontrollere at foretaket overholder gjeldende regler. Overtredelser av disse reglene kan få svært store konsekvenser. Når det gjelder regler om meldeplikt og rapportering til tilsynsmyndighetene om ulike forhold (erverv og avhendelse av kvalifiserte eiendeler i finansforetak, rapportering) og offentliggjøring av opplysninger mv., kan overtredelser føre til at åpenheten om foretakenes virksomhet svekkes, og til at det blir vanskeligere å føre tilsyn med foretakene. Det kan igjen få negative konsekvenser både for det enkelte foretaket og for markedenes integritet. Når det gjelder ulovlig virksomhet, er det etter Finanstilsynets oppfatning viktig å ha effektive virkemidler mot virksomhet som drives uten nødvendige tillatelser, særlig for å ivareta hensynet til forbruker- og investorbeskyttelse. Finanstilsynet legger til grunn at hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr der noen har fått tillatelse basert på uriktige opplysninger, i praksis vil bli benyttet der det er gitt bevisst uriktige opplysninger eller lignende, og ikke der det dreier seg om trykkfeil eller andre små ubevisste feil i opplysninger, som ikke har hatt betydning for Finanstilsynets vurdering av søknaden.

Som det fremgår av redegjørelsen for EØS-retten i punkt 2.2.2 ovenfor, kreves det ifølge CRD IV artikkel 67 som et minimum at overtredelser av de konkrete bestemmelsene i CRR (kapitalkravsforordningen) som er nevnt i oppregningen i CRD IV artikkel 67 nr. 1 bokstav e til n, skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. CRD IV (direktivet) og CRR (forordningen) utgjør til sammen EUs kapitalkravregelverk. Både direktivet og forordningen kan anses å være "nivå 1-regler". Det vil si at direktivet og forordningen kompletterer hverandre, og at bestemmelsene i forordningen ikke bare er bestemmelser som skal utfylle direktivets bestemmelser. Finansdepartementet uttalte i en nyhetssak som ble publisert på departementets nettsider 5. desember 2019 at EØS-komitebeslutningene som innlemmer CRD IV og CRR i EØS-avtalen vil tre i kraft 31. desember 2019. Videre uttalte departementet i Prop. 83 S (2018-2019) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 79/2019 og nr. 78/2019 av 29. mars 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av blant annet CRD IV og CRR kapittel 6.1 at det legges opp til at CRR "*gjennomføres ved henvisning i forskrift med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7"*. Finanstilsynet tar i høringsnotatet her utgangspunkt i at CRR blir gjennomført ved inkorporasjon i CRR/CRD IV-forskriften[43] § 2, slik Finanstilsynet også har foreslått i høringsnotat 27. april 2018 om norsk gjennomføring av EUs soliditetsregelverk. For å gjennomføre CRD IV artikkel 67 fullt ut, og for å unngå tvil om at legalitetsprinsippet er oppfylt, bør den nye bestemmelsen om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven etter Finanstilsynets oppfatning vise uttrykkelig til hvilke bestemmelser i CRR som skal kunne medføre overtredelsesgebyr, jf. forslaget til finansforetaksloven ny § 22-5 tredje ledd. Etter Finanstilsynets vurdering vil det antakelig innebære for omfattende sanksjonshjemler om overtredelser av alle bestemmelsene i CRR skulle kunne medføre overtredelsesgebyr, jf. også Justis- og beredskapsdepartementets anbefalinger i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 7.4.3.2. CRR er et svært omfangsrikt regelverk, og man bør unngå for omfattende sanksjonering. Når det gjelder overtredelsesgebyr for utfyllende forskrifter, vises det til omtale i punkt 2.3.2.7 nedenfor.

Finanstilsynet foreslår i tillegg at manglende etterlevelse av de mer generelle kravene i finansforetaksloven, som kravene til store engasjementer, til likviditet, rapportering til Finanstilsynet og offentliggjøring av opplysninger i finansforetaksloven, skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Det vil etter Finanstilsynets oppfatning gi en bedre og mer helhetlig regulering enn å begrense hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr på disse punktene til kun

[43] Forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV

å omfatte de artiklene i CRR som er nevnt ovenfor. På dette punkt går Finanstilsynets forslag noe utover minstekravene i CRD IV artikkel 66 og 67.

På denne bakgrunn, og med utgangspunkt i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i CRD IV, foreslår Finanstilsynet at overtredelser av følgende bestemmelser i finansforetaksloven og CRR som forventet gjennomført i CRR/CRD IV-forskriften § 2 skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- å drive konsesjonspliktig virksomhet uten tillatelse, jf. finansforetaksloven kapittel 2
- å få tillatelse basert på uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter
- mangelfull oppfyllelse av meldeplikten til Finanstilsynet ved erverv og avhendelse av kvalifisert eierandel i finansforetak, jf. finansforetaksloven § 4-1 annet ledd, § 6-1 og § 6-5, jf. også blant annet finansforetaksforskriften[44] § 6-4 om finansforetaks plikt til å melde fra til Finanstilsynet
- krav til egnethet for ledelsen i finansforetak, jf. finansforetaksloven § 3-5
- krav til forsvarlig virksomhet, styring og kontroll mv., jf. finansforetaksloven § 13-5
- reglene for utbetaling av utbytte mv., jf. finansforetaksloven § 10-6 og § 14-3 femte og sjette ledd og CRR artikkel 28, 51 og 63
- reglene om store engasjementer, jf. finansforetaksloven § 13-12 og CRR artikkel 395
- investeringer i verdipapiriseringsposisjoner i strid med kravene i CRR artikkel 405
- krav til likviditet og likviditetsstyring mv., jf. finansforetaksloven § 13-7 og CRR artikkel 412
- plikt til å offentliggjøre opplysninger, jf. finansforetaksloven § 14-5 (for kredittinstitusjoner og finansieringsforetak) og § 14-12 (for forsikringsforetak) og CRR artikkel 431 nr. 1 til 3 og artikkel 451 nr. 1
- krav til rapportering til Finanstilsynet, jf. finansforetaksloven § 13-8
- krav til underretning til tilsynsmyndighetene om:
    - plikten til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital etter CRR artikkel 92, jf. artikkel 99 nr. 1
    - tap knyttet til eksponeringer med sikkerhet i bolig- og næringseiendom etter CRR artikkel 101
    - store engasjementer, jf. CRR artikkel 394
    - likviditet, jf. CRR artikkel 415 nr. 1 og 2
    - den uvektede kjernekapitalandelen, jf. CRR artikkel 430 nr. 1

Finanstilsynet foreslår at bestemmelsene inntas i finansforetaksloven ny § 22-5 første og tredje ledd.

Etter Finanstilsynets vurdering bør reglene om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven som gjennomfører bestemmelser i CRD IV mv. gjøres gjeldende for alle finansforetak, herunder forsikringsforetak, pensjonsforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak samt opplysningsfullmektiger, der bestemmelsene er relevante. Dette gjelder selv om Solvens II-direktivet, det reviderte tjenestepensjonsdirektivet og det reviderte betalingstjenestedirektivet

[44] Forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern

ikke inneholder regler om overtredelsesgebyr. Likeartede overtredelser av finansforetaksloven bør etter Finanstilsynets oppfatning kunne sanksjoneres mest mulig likt, uavhengig av om det er for eksempel en bank eller et forsikringsforetak som har overtrådt reglene. Det er etter Finanstilsynets oppfatning ulogisk og uheldig om reglene om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven skulle begrenses til å omfatte foretak som er regulert av CRD IV. Hensynet til likebehandling og hensynet til å unngå regelverksarbitrasje tilsier at Finanstilsynet har de samme virkemidlene til rådighet uavhengig av hvilken type finansforetak som har begått overtredelsen. Selv om reglene i finansforetaksloven i utgangspunktet gjelder alle finansforetak inkludert forsikringsforetak, e-pengeforetak og betalingsforetak, er enkelte av bestemmelsene i kapittel 13, f.eks. om likviditet og store engasjementer, mer relevante for kredittinstitusjoner og betalingsforetak enn for forsikringsforetak.

I tillegg til de bestemmelsene som ifølge CRD IV som minimum skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, foreslår Finanstilsynet at også brudd på reglene om forsvarlig kapitalforvaltning i finansforetaksloven § 13-10 og regler om god forretningsskikk for finansforetak skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Kravene til forsvarlig kapitalforvaltning i finansforetaksloven § 13-10 er regler som er særlig sentrale for forsikringsforetak. Finanstilsynet mener at overtredelsesgebyr kan være en egnet og hensiktsmessig reaksjon for overtredelser av bestemmelsen.

Når det gjelder god forretningsskikk, jf. finansforetaksloven § 13-5 fjerde ledd, er det viktig at overtredelser av slike regler avdekkes, og at det reageres mot overtredelser, slik at hensynet til investor/forbrukerbeskyttelse og tilliten til finanssektoren ivaretas. Finanstilsynet viser også til at overtredelser av regler om god forretningsskikk kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven. Hensynet til at likeartede overtredelser bør sanksjoneres mest mulig likt tilsier at Finanstilsynet får adgang til å ilegge overtredelsesgebyr også når finansforetak bryter reglene om god forretningsskikk. Kravet til god forretningsskikk i finansforetaksloven § 13-5 fjerde ledd er en rettslig standard. I forarbeidene[45] til finansforetaksloven har Banklovkommisjonen uttalt til bestemmelsen:

> "*Ved vurderingen av om et finansforetaks handlemåte er i samsvar med kravene til redelighet og god forretningsskikk, bør det legges vekt så vel på den alminnelige bransjeoppfatning som på den alminnelige rettsoppfatning i samfunnet. På samme måte som på andre rettsområder vil således bransjepraksis kunne være uforenlig med god forretningsskikk."*

Det kan stilles spørsmål om legalitetsprinsippet er til hinder for å kunne sanksjonere overtredelser av en slik rettslig standard med overtredelsesgebyr. Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3, jf. kapittel 9.1, vist til følgende vurdering fra Sanksjonslovutvalget i NOU 2003: 15 kapittel 12.3.1:

> *"I en del bestemmelser brukes rettslige standarder av typen «god forretningsskikk», «god meglerskikk» eller lignende. I utgangspunktet kan slike formuleringer synes uklare. Det vil imidlertid normalt ha utviklet seg retningslinjer innen bransjen og hos rettshåndhevende myndigheter som avklarer hva som ligger i begrepene. På samme måte som ved delegert lovgivning må det forutsettes at de grupper som berøres har*

[45] NOU 2011: 8 B spesialmerknaden til Banklovkommisjonens utkast til § 13-1 tredje ledd

> *satt seg inn i hva som nærmere ligger i begrepene. Bruk av rettslige standarder er også godtatt i strafferetten.*
>
> *På denne bakgrunn finner ikke utvalget grunn til å fraråde at overtredelser av rettslige standarder kan sanksjoneres."*

Finanstilsynet legger på denne bakgrunn til grunn at legalitetsprinsippet ikke er til hinder for at overtredelser av finansforetaksloven § 13-5 fjerde ledd skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet gjør oppmerksom på at Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotat 7. september 2017 om forslag til ny finansavtalelov har foreslått en generell bestemmelse om krav til god forretningsskikk i finansavtaleloven.

Finanstilsynet foreslår videre at overtredelser av forskrift 12. februar 2019 nr. 83 om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån (forbrukslånsforskriften) og forskrift 15. november 2019 nr. 1517 om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften) skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Formålet med disse forskriftene er både å ivareta forbrukerhensyn og hensynet til finansiell stabilitet. Både hensynet til forbrukerbeskyttelse, tilliten til finanssektoren og hensynet til finansiell stabilitet tilsier at Finanstilsynet bør få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften. Forskriftene er fastsatt med grunnlag i den generelle forskriftshjemmelen i finansforetaksloven § 1-7. Begge forskriftene er midlertidige. Finanstilsynet foreslår en ny bestemmelse i finansforetaksloven § 22-5 fjerde ledd, som vil gi departementet adgang til å fastsette i forskrifter om boliglån og forbrukslån at Finanstilsynet skal kunne sanksjonere overtredelser av forskriftene med overtredelsesgebyr. Forskriftshjemmelen skal kunne benyttes også for fremtidige forskrifter som avløser gjeldende forbrukslånsforskrift og gjeldende boliglånsforskrift. Videre foreslår Finanstilsynet at nevnte forskriftshjemmel benyttes til å fastsette nye bestemmelser i forbrukslånsforskriften § 10 og boliglånsforskriften § 11, som gir Finanstilsynet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i finansforetaksloven § 22-5 og § 22-6 ved overtredelser av forskriftene.

Finanstilsynet foreslår videre at krisehåndteringsdirektivets bestemmelser om overtredelsesgebyr gjennomføres i finansforetaksloven § 22-5 første ledd. Finansforetaksloven kapittel 20 om soliditets- og solvenssvikt gjelder for banker, kredittforetak og finanskonsern. I tråd med krisehåndteringsdirektivet artikkel 111 nr. 1 bokstav a til d foreslår Finanstilsynet at overtredelser av følgende regler skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- bestemmelsene om gjenopprettingsplaner, jf. finansforetaksloven § 20-5
- plikt til å legge frem alle opplysninger som er nødvendige for å utarbeide krisetiltaksplaner mv., jf. finansforetaksloven § 20-6
- plikt til å melde fra til tilsynsmyndighetene om avtaler om konsernintern finansiell støtte mv., jf. finansforetaksloven § 20-8
- plikt til å melde fra til Finanstilsynet om at et foretak er eller i nær fremtid må ventes å bli kriserammet, jf. finansforetaksloven § 20-13 første og tredje ledd.

Finanstilsynet foreslår videre at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for overtredelser av de bestemmelsene i verdipapiriseringsforordningen som ifølge forordningen artikkel 32 som minimum skal kunne sanksjoneres. Som nevnt i punkt 2.2.9 gjelder dette:

- artikkel 6 om risikotilbakeholdelse
- artikkel 7 om transparenskrav
- artikkel 9 om kriterier for långivning
- bruk av betegnelsen enkle, transparente og standardiserte verdipapiriseringer (STS) i markedsføring og salg av verdipapiriseringer mv. uten at kravene i artikkel 19 til 26, eller artikkel 27 nr. 1, er oppfylt
- artikkel 27 nr. 4 om plikt til å gi melding til ESMA[46] når kravene til eiendelssikrede sertifikater og eiendelssikrede obligasjoner ikke lenger er oppfylt
- manglende melding fra en tredjemann (kontrollør) som har tillatelse fra tilsynsmyndighetene etter artikkel 28 om endringer som kan tenkes å påvirke myndighetenes vurdering.

Bestemmelsene foreslås tatt inn i finansforetaksloven ny § 22-5 annet ledd.

2.3.2.3 Forsikringsvirksomhetsloven

Forsikringsforetak er underlagt de generelle reglene for finansforetak i finansforetaksloven som det ovenfor er foreslått å kunne sanksjonere med overtredelsesgebyr. I tillegg er forsikringsforetak regulert av forsikringsvirksomhetsloven. Etter Finanstilsynets vurdering bør det kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelser av regler i forsikringsvirksomhetsloven som er av samme karakter som de bestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven. Det vil bidra til et helhetlig regelverk. Den regeltekniske plasseringen av krav til forsikringsforetak i henholdsvis finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven bør ikke ha betydning for om overtredelser skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller ikke.

Hvilke bestemmelser som bør omfattes av en sanksjonshjemmel i forsikringsvirksomhetsloven, beror på noe skjønn. Etter Finanstilsynets vurdering gjelder dette forsikringsvirksomhetsloven § 2-3 om organisering av virksomheten, § 2-7 om informasjonskrav, § 3-8 om kunderegnskap (forsikringskapitalen), § 3-11 syvende ledd om god forretningsskikk i forbindelse med valg av eiendeler til forskjellige porteføljer mv. og § 3-23 om kontoføring og kontoutskrift. Nevnte regler i forsikringsvirksomhetsloven gjelder også for visse pensjonsforetak, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 1-1 og § 3-1. Slike foretak vil derfor også kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på reglene.

Finanstilsynet viser til forslag ny § 9-2 i forsikringsvirksomhetsloven.

2.3.2.4 Lov om forvaltning av alternative investeringsfond

Etter Finanstilsynets vurdering bør det innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i lov om forvaltning av alternative investeringsfond for overtredelser av regler som er av samme karakter som de bestemmelsene som etter gjeldende rett kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter verdipapirfondloven. De to lovene utgjør til sammen lovverket for kollektive investeringer på fondsområdet. Likeartede overtredelser på dette området bør kunne sanksjoneres mest mulig likt, uavhengig av om overtredelsen er begått av et forvaltningsselskap for et UCITS-fond eller et nasjonalt fond eller av en forvalter av et

[46] Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet

alternativt investeringsfond. Flere foretak har dessuten tillatelse både til å forvalte verdipapirfond etter verdipapirfondloven og til å forvalte alternative investeringsfond etter lov om forvaltning av alternative investeringsfond. At Finanstilsynet får adgang til å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter lov om forvaltning av alternative investeringsfond, kan redusere risikoen for regelverksarbitrasje, siden risikoen for en merkbar reaksjon ved overtredelser blir den samme uavhengig av hvilken av de to lovene som er overtrådt. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i lov om forvaltning av alternative investeringsfond vil etter Finanstilsynets oppfatning bidra til et helhetlig regelverk. Det er etter Finanstilsynets syn også behov for å innføre adgang til å kunne ilegge forvaltere av alternative investeringsfond overtredelsesgebyr. Slike forvaltere er en mindre homogen gruppe enn forvaltningsselskaper for verdipapirfond, og overtredelsesgebyr kan være et effektivt virkemiddel for å øke etterlevelsen av reglene for forvaltere av alternative investeringsfond. På denne bakgrunn foreslår Finanstilsynet at det innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av følgende bestemmelser i lov om forvaltning av alternative investeringsfond:

- virksomhet som drives uten tillatelse eller registrering, jf. § 1-4 og § 2-2
- manglende utpeking av forvalter, jf. § 2-1
- å få tillatelse basert på uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter
- varslingsplikt og endringer i forutsetningene for tillatelsen, jf. § 2-8
- krav til foretakets ledelse, jf. § 2-5
- organisering av virksomheten, jf. § 3-1
- god forretningsskikk og håndtering av interessekonflikter, jf. § 3-2 og § 3-3
- utkontraktering og risikostyring, jf. § 3-5 og § 3-7
- finansiell giring, likviditetsstyring og verdivurdering, jf. § 3-8 til § 3-10
- informasjonsplikter, jf. kapittel 4
- depotmottakers plikter, jf. § 5-1 til § 5-3
- plikt til å gi melding til Finanstilsynet om markedsføring av alternative investeringsfond i andre EØS-stater, jf. § 6-2 første og tredje ledd
- markedsføring i Norge av alternative investeringsfond til profesjonelle investorer i strid med § 6-1, § 6-4 eller § 6-5
- markedsføring av alternative investeringsfond til ikke-profesjonelle investorer uten å oppfylle kravene i kapittel 7 om tillatelse, nøkkelinformasjon, god forretningsskikk, dokumentasjonsplikt og språk mv.
- forvaltning av alternativt investeringsfond i en annen EØS-stat mv. i strid med § 8-1.

Finanstilsynet viser til forslag til ny § 9-7 i lov om forvaltning av alternative investeringsfond.

2.3.2.5 Ny forsikringsformidlingslov mv.

Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotat som ble sendt på høring 6. mars 2018 foreslått at deler av forsikringsdistribusjonsdirektivet gjennomføres ved endringer i forsikringsavtaleloven og forskrift om forsikringsavtaler. Videre har Finanstilsynet i høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett foreslått ny lov om forsikringsformidling, endringer i forsikringsavtaleloven og finansforetaksloven og endringer i forskrift om forsikringsformidling og finansforetaksforskriften samt en ny forskrift om informasjon og rådgivning om forsikringsavtaler. Finansdepartementet sendte Finanstilsynets høringsnotat på høring 6. mars 2018. De to høringsnotatene overlapper hverandre delvis. Ifølge Finansdepartementets

høringsbrev 6. mars 2018 vil den endelige plasseringen av de enkelte gjennomføringsbestemmelsene bli vurdert i etterkant av høringene.

Som nevnt ovenfor under punkt 2.3.1 kreves det i forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 33 nr. 2 at medlemsstatene som minimum skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører bestemmelsene om god forretningsskikk i direktivet kapittel V og VI i forbindelse med distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter. Det vil si at det enten må innføres overtredelsesgebyr for slike overtredelser, alternativt må det innføres adgang til å sanksjonere slike overtredelser i det vanlige strafferettslige sporet ved å utvide straffebestemmelsen i forsikringsformidlingsloven, eller innføre straffebestemmelser for overtredelser av forsikringsavtaloven og eventuelt tilhørende forskriftsbestemmelser.

Etter Finanstilsynets oppfatning bør overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører forsikringsdistribusjonsdirektivet kapittel V og VI om god forretningsskikk i forbindelse med distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr uansett hvilke(n) lov(er) og forskrifter bestemmelsene gjennomføres i. Det er nødvendig både for å oppfylle EØS-forpliktelser og for å ivareta hensynet til forbruker- og investorbeskyttelse. Finanstilsynet viser videre til at det er fremhevet i punkt 61 i fortalen til forsikringsdistribusjonsdirektivet at for å få en helhetlig investorbeskyttelse, og for å redusere risikoen for regelverksarbitrasje, er det viktig at administrative sanksjoner og andre tiltak for overtredelser i forbindelse med distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter er i samsvar med sanksjoner og tiltak som kan ilegges ved overtredelser av PRIIPs-forordningen. Finanstilsynet har tidligere foreslått at overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører PRIIPs-forordningen skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. høringsnotat 28. oktober 2016.

Finanstilsynet mener videre at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av reglene om god forretningsskikk bør gjelde distribusjon av alle typer forsikringsprodukter der reglene er relevante, og ikke være begrenset til å omfatte forsikringsbaserte investeringsprodukter. Det vil innebære at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr bør gå lenger etter norsk rett enn det som er minimumskravene etter direktivet. Forsikringsdistribusjonsdirektivet kapittel V inneholder regler om god forretningsskikk som skal gjelde generelt ved forsikringsdistribusjon, mens kapittel VI inneholder tilleggskrav som etter sitt innhold kun gjelder for forsikringsbaserte investeringsprodukter. Det vil si at overtredelser av norske regler som gjennomfører forsikringsdistribusjonsdirektivet kapittel V bør kunne sanksjoneres uavhengig av hva slags forsikringsprodukt overtredelsen er knyttet til. Etter Finanstilsynets oppfatning taler hensynet til investor- og forbrukerbeskyttelse for en slik regulering. Videre tilsier hensynet til sammenheng i regelverket også en slik løsning, jf. at overtredelser av regler om god forretningsskikk ifølge forslagene til endringer i finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, se punkt 2.3.2.2 og 2.3.2.3 ovenfor. Ettersom det ikke er vedtatt lov- og forskriftsendringer som gjennomfører forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett ennå, har Finanstilsynet ikke utarbeidet forslag til konkrete lovbestemmelser på dette punktet.
I tillegg til overtredelser av regler om god forretningsskikk, foreslår Finanstilsynet at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for overtredelser av regler som er av samme karakter som ifølge forslaget til endringer i finansforetaksloven ovenfor skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Hvilke regler som anses å være av samme karakter, beror på en konkret vurdering. Etter Finanstilsynets oppfatning bør Finanstilsynet kunne ilegge overtredelsesgebyr hvis noen driver forsikringsformidlingsvirksomhet uten tillatelse, eller

uten å være registrert hos Finanstilsynet, jf. Finanstilsynets utkast til ny forsikringsformidlingslov kapittel 2[47]. På samme måte som for finansforetak, er det etter Finanstilsynets oppfatning viktig å ha effektive virkemidler mot virksomhet som drives uten nødvendige tillatelser, særlig for å ivareta hensynet til forbrukerbeskyttelse. Tilsvarende hensyn tilsier også at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges hvis noen har fått tillatelse eller blitt registrert etter forsikringsformidlingsloven ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter.

Finanstilsynet foreslår videre at overtredelser av kravene om at ledelsen/styret i forsikringsformidlingsforetak skal være egnet bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. Finanstilsynets utkast til ny forsikringsformidlingslov § 22 og § 26. At foretakene har en ledelse som er kvalifisert og har hederlig vandel, er av grunnleggende betydning for etterlevelse av regelverket.

Finanstilsynet foreslår også at overtredelser av kravene til forsvarlig virksomhet skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. Finanstilsynets utkast til ny forsikringsformidlingslov § 31. Dette er også en bestemmelse som er av særlig stor betydning for etterlevelsen av regelverket for forsikringsdistribusjon. Bestemmelsen tilsvarer kravene til forsvarlig virksomhet for finansforetak etter finansforetaksloven § 13-5. Det vil gi sammenheng i regelverket om forsikringsformidlingsforetak også kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på kravene til forsvarlig virksomhet.

Finanstilsynet viser til vedlagte forslag til ny § 50 om overtredelsesgebyr i forslaget til ny forsikringsformidlingslov.

2.3.2.6 Ny lov om låneformidling

Selv om boliglånsdirektivet ikke inneholder spesifikke bestemmelser om overtredelsesgebyr, bør det etter Finanstilsynets oppfatning innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon for overtredelser av de norske reglene som gjennomfører direktivet. Regler om overtredelsesgebyr kan bidra til en effektiv etterlevelse av reglene, slik at blant annet hensynet til forbrukerbeskyttelse ivaretas. Hensynet til en helhetlig regulering på området for boliglån tilsier også at det innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i den foreslåtte nye loven om låneformidling. Regler om overtredelsesgebyr legger til rette for at likeartede overtredelser kan sanksjoneres likt, uavhengig av om overtredelsen er begått av et finansforetak eller et foretak som har tillatelse etter den foreslåtte nye loven om låneformidling.

På denne bakgrunn foreslår Finanstilsynet at overtredelser av bestemmelser i forslaget til ny lov om låneformidling[48] som er likeartede som dem som ifølge forslaget ovenfor skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Etter Finanstilsynets vurdering gjelder det overtredelser av følgende bestemmelser:

- å drive låneformidlingsvirksomhet uten tillatelse, jf. § 2-1

[47] Jf. Finanstilsynets høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet 2016/97/EU i norsk rett

[48] Jf. høringsnotat om gjennomføring av deler av boliglånsdirektivet 2014/17/EU i norsk rett: https://www.regjeringen.no/contentassets/39419727a371492784e9b836825d9cc7/gjennomforing-av-deler-av-boliglasdirektivet-i-norsk-rett.pdf

- å få tillatelse basert på uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter
- krav til melding og registrering for finansagentforetak, låneformidlingsforetak eller andre finansmeglerforetak, jf. § 2-4, § 2-5 og § 10-1
- melding til Finanstilsynet om å etablere filial eller tilby grensekryssende tjenester i annen EØS-stat, jf. § 3-1 og § 3-2
- erverv av kvalifiserte eierandeler i låneformidlingsforetak, jf. § 5-1
- krav til ledelsen og styret mv. i låneformidlingsforetak, jf. kapittel 6
- krav om at finansmeglerforetak skal være uavhengige, jf. § 8-1
- informasjonsplikter, jf. § 8-2 til § 8-4
- god forretningsskikk, jf. § 8-7
- forsvarlig virksomhet, jf. § 8-8
- organisering av kundebehandling, jf. § 8-9.

Finanstilsynet viser til forslaget til ny § 11-7 i den tidligere foreslåtte loven om låneformidling.

Finanstilsynet gjør oppmerksom på at Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotat fra september 2017 om revisjon av finansavtaleloven har foreslått at deler av boliglånsdirektivet gjennomføres i finansavtaleloven og tilhørende forskrifter. Kravene i boliglånsdirektivet artikkel 38 om at medlemsstatene skal fastsette regler om sanksjoner for overtredelser av nasjonale regler som gjennomfører direktivet, må gjennomføres i norsk rett uansett hvor i den norske lovgivningen reglene plasseres.

2.3.2.7 Om utfyllende forskrifter

Finanstilsynet foreslår at forskrifter som utfyller de handlingsnormene som ifølge forslagene ovenfor skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, også skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop.62 L (2015–2016) kapittel 7.4.3.2 og 9.1 gitt uttrykk for at det bør vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm om en overtredelse skal kunne sanksjoneres. Med utgangspunkt i denne anbefalingen kan det stilles spørsmål om hver enkelt forskriftsbestemmelse bør drøftes og angis konkret for at overtredelser av forskriftsbestemmelser skal kunne medføre overtredelsesgebyr. Finanstilsynet viser til at de fleste av reglene som det forslås å kunne sanksjonere med overtredelsesgebyr, gjelder områder der EØS-retten er harmonisert. De utfyllende reglene henger tett sammen med de mer overordnede lovreglene. De utfyllende bestemmelsene vil i mange tilfeller dels være materielt nødvendige for tolkningen og forståelsen av hovedbestemmelsene, dels gir de detaljerte, tekniske regler som ikke alltid vil være alvorlige nok til å medføre overtredelsesgebyr vurdert alene, men som likevel i varierende grad kan være vanskelig å skille ut fra hovedbestemmelsen. Videre er omfanget av utfyllende regler til de aktuelle lovene omfattende, og en gjennomgang enten i lovteksten eller i forskriftstekster, kan innebære et volum på regelverket som ikke medvirker til økt tilgjengelighet, og som det vil være utfordrende å vedlikeholde. Finanstilsynet viser også til at Stortinget nylig vedtok endringer i verdipapirhandelloven der forskriftsregler gitt til utfylling av lovreglene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, også omfattes av sanksjonsbestemmelsene, jf. Prop. 96 LS (2018-2019), se særlig kapittel 7.6.5.2, og endringene i verdipapirhandelloven kapittel 21. Finanstilsynet foreslår en tilsvarende løsning i de nye lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i foreliggende høringsnotat. Det betyr at rammene for hvilke forskriftsregler som skal kunne sanksjoneres med gebyr, saklig vil avgrenses av hva som

anses som "forskrifter til utfylling av" bestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

2.3.3 Hvem skal kunne ilegges overtredelsesgebyr

Utgangspunktet er at overtredelsesgebyr kan ilegges den som har plikter, eventuelt er ansvarlig, etter den relevante handlingsnormen, med mindre annet er særskilt bestemt i sanksjonshjemmelen. Om et foretak eller fysisk person anses som overtreder, avhenger av hvordan handlingsnormen er nærmere utformet. De fleste av reglene i finansforetaksloven og de andre lovene det nå foreslås å kunne sanksjonere med overtredelsesgebyr, oppstiller plikter/handlingsnormer for foretak under tilsyn. Noen bestemmelser retter seg mot både foretak og fysiske personer, og både mot foretak under tilsyn og andre, se for eksempel finansforetaksloven § 6-1 om meldeplikt ved erverv og avhendelse av kvalifiserte eierandeler i finansforetak. Tilsvarende gjelder for eksempel det å drive konsesjonspliktig virksomhet uten tillatelse. Finanstilsynet finner ikke grunn til å avskjære kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, blant annet fordi alle EØS-rettsaktene som inneholder bestemmelser om overtredelsesgebyr gir uttrykkelig anvisning på at også fysiske personer skal kunne ilegges administrative sanksjoner.

Finanstilsynet foreslår videre at medvirkning skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr på samme måte som hovedovertredelsen. Det tilsvarer de nylig vedtatte reglene i verdipapirhandelloven § 21-13 om overtredelsesgebyr, jf. Prop. 96 LS (2018-2019). Finanstilsynet viser til vurderingene i nevnte proposisjon, se særlig kapittel 7.6.5.3 under overskriften "fysiske" personer, underoverskriften "medvirkning", der blant annet følgende fremgår:

> *"Departementet mener et overtredelsesgebyr rettet mot foretaket ofte ikke vil være et tilstrekkelig effektivt og preventivt virkemiddel. Fysiske personer som har hatt en fremskutt rolle i overtredelsene, vil kunne sitte igjen med betydelig fortjeneste eller andre fordeler, uavhengig av om foretaket ilegges overtredelsesgebyr, og vil for øvrig kunne være mye å bebreide for overtredelsene. Det er også avdekket eksempler på at personer gjentatte ganger medvirker til foretaks overtredelser. Medvirkerens forhold vil også etter omstendighetene kunne fremstå som mer graverende enn foretakets overtredelse. Departementet mener på denne bakgrunn at medvirkning generelt bør kunne sanksjoneres på samme måte som hovedovertredelsen, det vil si der det kan ilegges overtredelsesgebyr etter verdipapirhandelloven. Dette gir slik departementet ser det best sammenheng og harmoni med reguleringen i straffebestemmelsen, hvor medvirkning kan straffes, og vil være hensiktsmessig for å oppnå en tilstrekkelig samlet effekt av sanksjonsbestemmelsene."*

De samme hensyn gjør seg gjeldende i lovene som vurderes i foreliggende høringsnotat. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at medvirkning til overtredelser skal kunne medføre overtredelsesgebyr på samme måte som etter de nylig vedtatte reglene i verdipapirhandelloven.

2.3.4 Skyldkrav

Når det gjelder spørsmålet om skyldkrav for å kunne ilegge administrative sanksjoner, har Justis- og beredskapsdepartementet uttalt blant annet følgende i Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) kapittel 11.1:

> *"Spørsmålet om det bør gjelde et krav om subjektiv skyld for å kunne ilegge administrative sanksjoner, oppstår på ulik måte for fysiske og juridiske personer. Juridiske personer som sådanne kan ikke utvise skyld. Hvorvidt det bør være et krav for å kunne ilegge* ***foretak*** *administrative sanksjoner at fysiske personer som kan pådra foretaket sanksjonsansvar, har utvist subjektiv skyld, behandles i punkt 10.3.2. Departementet tar der som utgangspunkt at det ikke bør stilles krav om subjektiv skyld ved ileggelse av sanksjon overfor foretak. Det vises også til forslaget til § 46 første ledd i forvaltningsloven."*

Finanstilsynet viser til at forvaltningsloven § 46 inneholder en generell bestemmelse om at når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrative sanksjoner overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Finanstilsynet finner ikke grunn til å fravike denne regelen i bestemmelsene om administrative sanksjoner som foreslås i høringsnotatet her. I Prop. 96 LS (2018-2019), som er en del av forarbeidene til de nye reglene om overtredelsesgebyr i verdipapirhandelloven, har Finansdepartementet uttalt det er hensiktsmessig å presisere i lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr at forvaltningsloven § 46 kommer til anvendelse for foretak. Hensikten er å skape klarhet, blant annet fordi forslaget til bestemmelser om administrative sanksjoner i verdipapirhandelloven ikke «fastsetter» eksplisitt at de kommer til anvendelse for foretak slik formuleringen i forvaltningsloven § 46 forutsetter. Finanstilsynet foreslår tilsvarende presisering i de nye lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i høringsnotatet her. Formålet er å unngå at det oppstår tvil om at forvaltningsloven § 46 gjelder for foretak.

For ordens skyld nevnes at det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven § 46 (Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 10.3.2) at det bør gjøres unntak fra det objektive ansvaret for administrativ foretakssanksjon dersom handlingen(e) for gjerningspersonen(e) er utslag av hendelig(e) uhell eller force majeure. Det omfatter også forslagene til nye regler om overtredelsesgebyr i dette høringsnotatet.

Når det gjelder skyldkrav for fysiske personer, har Justis- og beredskapsdepartementet uttalt følgende i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 11.6:

> *"Departementet tar som utgangspunkt at administrative sanksjoner, liksom straff, i første rekke kan begrunnes med individual- og allmennpreventive hensyn. Sanksjonene har størst individual- og allmennpreventiv effekt der den som utsettes for sanksjonen, har vært klar over eller burde vært klar over lovbruddet. Sanksjonshjemler uten krav til skyld kan likevel også ivareta individual- og allmennpreventive hensyn. Slike sanksjonshjemler kan bidra til at både fysiske og juridiske personer (gjennom dem som opptrer på vegne av foretaket) i større grad tar forholdsregler for å unngå overtredelser.*
>
> *Dessuten kan moralske hensyn tilsi at en ikke bør reagere med sanksjoner når gjerningspersonen ikke kan bebreides. Prinsipielt bør en derfor ta utgangspunkt i et krav om subjektiv skyld for å kunne ilegge administrative sanksjoner.*
>
> *På bakgrunn av dette kan departementet slutte seg til utvalgets utgangspunkt om at det i saker om administrative sanksjoner overfor* ***fysiske personer*** *bør gjelde et krav om forsett eller uaktsomhet. Administrative sanksjoner mot fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, bør som utgangspunkt rette seg mot mindre alvorlige overtredelser, jf. punkt 7.4.3.4. Departementet antar ut fra dette at alminnelig*

uaktsomhet ofte vil være tilstrekkelig som skyldkrav. Dersom det unntaksvis skal kunne ilegges inngripende administrative sanksjoner mot fysiske personer, bør det vurderes å skjerpe kravene til skyld. Der en fysisk person opptrer innenfor næringsvirksomhet, kan det være grunn å stille noe lavere krav til skyld som vilkår for å ilegge administrativ sanksjon, jf. punkt 7.4.3.4."

Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at det skal kreves at en fysisk person skal ha utvist skyld for at vedkommende skal kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Når det gjelder spørsmålet om hvilket skyldkrav som bør gjelde, viser Finanstilsynet til at skyldkravet for å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr i hvitvaskingsloven § 49 og verdipapirfondloven § 11-6 er forsett eller grov uaktsomhet, dvs. et kvalifisert skyldkrav. I Prop. 127 LS (2018-2019) Endringer i referanserenteloven mv., har Finansdepartementet imidlertid foreslått at alminnelig uaktsomhet skal være tilstrekkelig for å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr, jf. lovforslaget § 12 og proposisjonen kapittel 6.7.4. Reglene ble nylig vedtatt av Stortinget. Tilsvarende er også vedtatt når det gjelder overtredelsesgebyr etter verdipapirhandelloven kapittel 21. I Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv. har Finansdepartementet foreslått at alminnelig uaktsomhet skal være tilstrekkelig for å ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr etter revisorloven og finansforetaksloven. Det er derfor noe ulike løsninger i forskjellige lover på Finanstilsynets område.

Finanstilsynet foreslår at det for fysiske personer stilles krav om at vedkommende har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt ved overtredelse av bestemmelsene som kan sanksjoners med overtredelsesgebyr.

2.3.5 Øvre rammer for overtredelsesgebyr

Det følger av forvaltningsloven § 44 annet ledd at overtredelsesgebyr "*kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov*".

Etter EØS-reglene skal det fastsettes nærmere angitte minste maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr. Beløpene varierer mellom de ulike rettsaktene, jf. redegjørelsen for EØS-retten under punkt 2.2 ovenfor.

Rettsaktene åpner for at de øvre rammene for overtredelsesgebyr kan settes høyere i nasjonal rett enn de minimumsbeløpene for de øvre rammene som er angitt i de ulike rettsaktene. Finanstilsynet viser til at minstekravene til øvre rammer i rettsaktene utgjør høye beløp i norsk målestokk. Finanstilsynet finner ikke grunn til å fastsette høyere øvre rammer, selv om rettsaktene åpner for det. Se imidlertid forslag nedenfor om å ha en felles øvre ramme for henholdsvis juridiske og fysiske personer som ilegges overtredelsesgebyr etter finansforetaksloven for å unngå at reglene blir unødvendig kompliserte, selv om de ulike rettsaktene har noe ulike regler på dette punkt.

Når det gjelder øvre rammer for overtredelsesgebyr som ilegges juridiske personer etter finansforetaksloven, skal den øvre rammen for foretak ifølge både CRD IV, krisehåndteringsdirektivet og verdipapiriseringsforordningen være minst 10 prosent av årsomsetningen, jf. punkt 2.2.2, 2.2.3 og 2.2.9 ovenfor. Etter verdipapiriseringsforordningen kan maksimumsbeløpet alternativt være minst 5 millioner euro eller tilsvarende beløp i

nasjonal valuta i stater som ikke har euro som valuta. For ikke å gjøre reglene unødvendig kompliserte, foreslår Finanstilsynet at det settes en felles øvre ramme for utmåling av overtredelsesgebyr overfor juridiske personer etter finansforetaksloven, slik at gebyr kan utmåles til inntil 50 millioner kroner (tilsvarer 5 millioner euro per 17. januar 2018), alternativt 10 prosent av foretakets samlede netto årsomsetning i henhold til regnskapet for foregående regnskapsår dersom det gir et høyere beløp. Hvis foretaket som skal ilegges gebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som fremgår av det konsoliderte årsregnskapet for det overordnede morselskapet for foregående regnskapsår.

Når det gjelder øvre rammer for overtredelsesgebyr som ilegges fysiske personer etter finansforetaksloven, følger det av både CRD IV, krisehåndteringsdirektivet og verdipapiriseringsforordningen at den øvre rammen skal være 5 millioner euro, eller tilsvarende beløp i nasjonal valuta i medlemsstater som ikke har euro som nasjonal valuta per nærmere angitte datoer. For ikke å gjøre regelverket mer komplisert enn nødvendig, foreslår Finanstilsynet at det benyttes en felles øvre ramme selv om valutakursen varierer noe mellom de ulike datoene den skal beregnes ut fra i de tre rettsaktene. For fysiske personer innebærer det at den øvre rammen etter finansforetaksloven blir 50 millioner kroner, et beløp som avrundet oppover tilsvarer 5 millioner euro per 17. januar 2018, som er den datoen det er vist til i verdipapiriseringsforordningen artikkel 32 nr. 2.

Finanstilsynet har ovenfor foreslått at alle finansforetak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, dvs. også de som ikke omfattes av CRD IV og krisehåndteringsdirektivet. Videre har Finanstilsynet foreslått at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for noen nasjonale regler utover minstekravene til hvilke bestemmelser som skal kunne sanksjoneres etter CRD IV, krisehåndteringsdirektivet og verdipapiriseringsforordningen. Finanstilsynet foreslår av praktiske grunner at de øvre rammene for utmåling av overtredelsesgebyr som nevnt ovenfor skal omfatte også disse bestemmelsene, slik at samme øvre rammer fremgår for alle overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter henholdsvis finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven. Samme øvre rammer foreslås for overtredelser av forslaget til ny lov om låneformidling.

Når det gjelder lov om forvaltning av alternative investeringsfond, foreslår Finanstilsynet at de øvre rammene skal være de samme som for overtredelsesgebyr etter verdipapirfondloven, jf. forskrift 21. desember 2011 nr. 1467 til verdipapirfondloven § 11-3, det vil si 42 millioner kroner både for juridiske og fysiske personer, alternativt inntil 10 prosent av årsomsetningen for juridiske personer.

Når det gjelder den foreslåtte nye forsikringsformidlingsloven, foreslår Finanstilsynet at de øvre rammene for overtredelsesgebyr skal være i samsvar med forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 33 nr. 2. Det vil si opptil 50 millioner kroner, eller 5 prosent av årsomsetningen, for juridiske personer og opptil 7 millioner kroner for fysiske personer.

Finanstilsynets foreslår videre at det fastsettes regler om øvre rammer i den tidligere foreslåtte nye loven om nøkkelinformasjonsdokumenter om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter, som gjennomfører reglene i PRIIPs-forordningen artikkel 24 nr. 2. Det vil si opptil 50 millioner kroner, eller 3 prosent av årsomsetningen, for juridiske personer og opptil 7 millioner kroner for fysiske personer.

Alle rettsaktene inneholder i tillegg bestemmelser om at overtredelsesgebyr i alle tilfelle alternativt kan utmåles til inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å beregne dette. Finanstilsynet foreslår at regler om en slik alternativ beregning av de øvre rammene for utmåling av overtredelsesgebyr fastsettes i alle de nye lovforslagene om overtredelsesgebyr.

2.3.6 Utmålingsmomenter mv.

CRD VI artikkel 70, krisehåndteringsdirektivet artikkel 114, verdipapiriseringsforordningen artikkel 33, forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 24, PRIIPs-forordningen artikkel 25 og direktivet om covered bonds[49] inneholder ikke-uttømmende oppregninger av hvilke momenter som er relevante for tilsynsmyndighetene ved valg av reaksjon for en overtredelse, og ved utmåling av overtredelsesgebyr. Oppregningene omfatter blant annet overtredelsens grovhet og varighet, graden av skyld hos overtrederen og overtrederens vilje til å samarbeide med tilsynsmyndighetene.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd inneholder en ikke-uttømmende oppregning av momenter som er relevante ved utmåling av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Videre inneholder forvaltningsloven § 46 annet ledd en ikke-uttømmende oppregning av momenter som kan hensyntas ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, og ved individuell utmåling av sanksjonen.

Etter Finanstilsynet oppfatning kan det stilles spørsmål om det er nødvendig og hensiktsmessig å ha særlige regler om forhold som er relevante ved vurdering av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling av slike gebyrer i finanslovgivningen, eller om bestemmelsene i forvaltningsloven er tilstrekkelige for å gjennomføre EØS-forpliktelser på dette punkt.

Siden både hvitvaskingsloven § 50, forskrift til verdipapirfondloven § 11-3, ny verdipapirsentrallov § 11-10[50], verdipapirhandelloven § 21-14[51] og de nylig vedtatte endringene i referanseverdiloven § 13 inneholder slike bestemmelser, bør etter Finanstilsynets oppfatning samme løsning velges for de lovene det nå foreslås nye regler om overtredelsesgebyr i[52]. Slike bestemmelser kan også bidra til å synliggjøre forhold som kan være relevante ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn regler om hvilke forhold Finanstilsynet kan legge vekt på ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling av overtredelsesgebyr i finansforetaksloven § 22-6, forsikringsvirksomhetsloven § 9-3, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-8, de tidligere foreslåtte lovene om henholdsvis forsikringsformidling § 51, om nøkkelinformasjonsdokumenter om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter § 9 og låneformidling § 11-8. Oppregningene er ikke uttømmende, slik at det også kan legges vekt på andre relevante momenter, og slik at ikke alle momentene er relevante i alle saker om overtredelsesgebyr. Vektleggingen av momentene vil også kunne variere fra sak til sak.

[49] Covered bonds-direktivet er ikke endelig vedtatt i EU ennå, men forslaget til direktiv slik det foreligger p.t. artikkel 23 nr. 4 inneholder slike momenter
[50] Ikke trådt i kraft ennå
[51] Ikke trådt i kraft ennå
[52] Finansdepartementet har i Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv. foreslått regler om utmålingsmomenter i revisorloven § 14-6 og finansforetaksloven § 22-5

2.3.7 Oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrenter og foreldelse

Når det gjelder frist for å betale overtredelsesgebyr, viser Finanstilsynet til at oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtak om administrativ sanksjon ble truffet etter forvaltningsloven § 44 femte ledd. Bestemmelsen åpner for at det kan fastsettes en lengre frist i vedtaket eller senere. Reglene vil gjelde for vedtak om overtredelsesgebyr etter de nye bestemmelsene som foreslås i høringsnotatet her. Fristen på fire uker innebærer at den alminnelige klagefristen på tre uker løper ut før betalingsfristen, slik at klager kan vurdere om saken skal påklages og utsatt iverksettelse begjæres før oppfyllelsesfristen har løpt ut.

Det er etter Finanstilsynets oppfatning heller ikke behov for særskilte regler om at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg i de bestemmelsene om overtredelsesgebyr i høringsnotatet her. Det følger av tvangsfullbyrdelsesloven[53] § 7-2 bokstav d at administrativ sanksjon ilagt av offentlige myndighet er tvangsgrunnlag for utlegg. Det vil omfatte overtredelsesgebyr ilagt av Finanstilsynet etter de nye hjemlene som nå foreslås.

Når det gjelder forsinkelsesrenter, inneholder verdipapirfondloven og den nye verdipapirsentralloven bestemmelser om at forsinkelsesrenter påløper ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr, mens hvitvaskingsloven og de nylig vedtatte reglene i verdipapirhandelloven ikke inneholder slike regler. I Prop. 96 LS (2018-2019), som er en del av forarbeidene til de nye reglene i verdipapirhandelloven, har Finansdepartementet uttalt i kapittel 7.6.5.8:

> *"Departementet mener at det per i dag ikke er hensiktsmessig med en egen regel om forsinkelsesrenter i verdipapirhandelloven. Departementet viser til at Finanstilsynet har avtale med Statens Innkrevingssentral som inndriver krav om overtredelsesgebyr. For overtredelsesgebyr som innkreves gjennom Statens Innkrevingssentral, følger plikten til å betale forsinkelsesrenter av lov om Statens Innkrevingssentral § 7 første ledd, med mindre det er gjort unntak i forskriften til SI-loven. Dersom gebyret kreves inn av forvaltningsorganet, må særloven imidlertid gi hjemmel for forsinkelsesrenter. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gis hjemmel til å gi forskrifter om forsinkelsesrente, jf. lovforslaget § 21-11 tredje ledd."*

Finanstilsynet foreslår tilsvarende løsning i de nye reglene om overtredelsesgebyr i høringsnotatet her, det vil si forskriftshjemler.

Når det gjelder foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr, foreslår Finanstilsynet at det fastsettes i de nye reglene om overtredelsesgebyr i høringsnotatet her at slik adgang foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Det kan bidra til å ivareta rettssikkerhetshensyn. Forslaget tilsvarer de nylig vedtatte reglene i verdipapirhandelloven § 21-11, verdipapirsentralloven § 11-9 og referanseverdiloven § 12[54]. Fristen vil avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

2.3.8 Offentliggjøring og taushetsplikt

Utgangspunktet er at forvaltningsorganer kan offentliggjøre opplysninger om saker som de behandler, jf. også omtale av dette i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 2. Finanstilsynet legger til grunn at det ikke er nødvendig med lovbestemmelser som gir Finanstilsynet plikt til å

[53] Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse

[54] Finansdepartementet har i Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv. foreslått tilsvarende regler i revisorloven § 14-7 og finansforetaksloven § 22-6

offentliggjøre vedtak om administrative sanksjoner og andre tiltak ved overtredelser. En slik plikt vil følge ved innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som har bestemmelser om offentliggjøring.

Både CRD IV artikkel 68, krisehåndteringsdirektivet artikkel 112, verdipapiriseringsforordningen artikkel 37, forsikringsdistribusjonsdirektivet artikkel 32 og forslaget til covered bonds-direktiv artikkel 24 inneholder unntak fra hovedreglene om offentliggjøring, jf. gjennomgangen av EØS-retten i punkt 2.2.11 ovenfor. EØS-reglene gir anvisning på at Finanstilsynet kan anonymisere offentliggjøringen, eller utsette offentliggjøring i et rimelig tidsrom etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om offentliggjøring av personopplysninger er uforholdsmessig, eller offentliggjøring kan skade finansiell stabilitet eller en pågående etterforskning. Tilsvarende gjelder hvis offentliggjøring kan påføre de berørte foretakene eller fysiske personene uforholdsmessig stor skade. Verdipapiriseringsforordningen og forsikringsdistribusjonsdirektivet åpner i tillegg for at offentliggjøring helt kan unnlates hvis det foreligger forhold som nevnt ovenfor.

Finanstilsynet viser til at vurderingstemaene i ovennevnte rettsakter om unntak fra offentliggjøring er andre enn dem som offentlighetsloven gir anvisning på, jf. også reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 flg. og finanstilsynsloven § 7. Finanstilsynet foreslår derfor nye bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven § 9-1, finansforetaksloven § 22-7, den foreslåtte nye forsikringsformidlingsloven § 48 annet ledd, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-9, den foreslåtte loven om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter § 10 annet ledd og den foreslåtte nye loven om låneformidling § 11-9 som gir Finanstilsynets og departementets ansatte taushetsplikt for opplysninger om tiltak og sanksjoner knyttet til overtredelser av de aktuelle lovene, dersom offentliggjøring kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Bestemmelsene tilsvarer verdipapirhandelloven § 19-6 tredje ledd[55], hvitvaskingsloven § 45 første ledd og verdipapirfondloven § 11-8 første ledd. Finanstilsynet legger til grunn at taushetsplikten etter de foreslåtte bestemmelsene bare gjelder så lenge vilkårene i bestemmelsene er oppfylt. Hvis det for eksempel i et begrenset tidsrom vil kunne skape alvorlig uro på finansmarkedene om opplysningene blir offentliggjort, og forholdene senere endrer seg slik at det ikke lenger er fare for slik uro, vil Finanstilsynet ha plikt til å offentliggjøre opplysningene, jf. også unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 a nr. 3 når det ikke lenger er behov for beskyttelse fordi ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig.

2.3.9 Videreføring av et parallelt strafferegime?

Når det nå foreslås at Finanstilsynet skal få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon, oppstår spørsmålet om det er behov for å opprettholde et parallelt strafferettslig sanksjonsspor, og eventuelt om noen av overtredelsene bør avkriminaliseres. Det er også et spørsmål om hvordan man i lovverket best bør sikre seg mot at det skjer gjentatt forfølgning ved at et forhold som er behandlet og avgjort i en sak om administrative sanksjoner, senere behandles som straffesak, eller omvendt, jf. også Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 17 om samlet sanksjonsfastsettelse og forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK. Tilsvarende er det ønskelig å unngå parallell (samtidig) forfølgning og fortsatt forfølgning av samme forhold. Videre tilsier både ressurshensyn og hensynet til overtrederen at ileggelse av administrative sanksjoner og straff i størst mulig grad bør skje samlet. I Prop 62 L (2015-2016) kapittel 7.4.4 har Justis- og beredskapsdepartementet blant annet uttalt:

[55] Blir annet ledd når endringslov 21. juni 2019 til verdipapirhandelloven er satt i kraft

> "*Et sentralt spørsmål blir hvorvidt det, med sikte på de alvorligste overtredelsene, er ønskelig å beholde straff som sanksjon overfor foretakene, selv om det er mulig å innføre ordninger med overtredelsesgebyr. Etter omstendighetene kan dette, særlig av preventive grunner, være ønskelig. Også med sikte på foretakene kan bruk av straff markere det særlige alvoret ved visse overtredelser. Denne virkningen er det vanskeligere å oppnå kun gjennom bruk av overtredelsesgebyrer*."

Finanstilsynet viser til at i hvitvaskingsloven, verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven er det beholdt et parallelt strafferegime selv om Finanstilsynet har fått adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. I Prop. 127 LS (2018-2019) Endringer i referanserenteloven er det derimot foreslått at straffebestemmelsen oppheves samtidig som det innføres regler om overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon. Endringene i referanseverdiloven er nylig vedtatt av Stortinget i tråd med forslaget i proposisjonen. Reguleringen på Finanstilsynets ansvarsområde synes derfor ikke å være helt ensartet på dette punkt.

Etter Finanstilsynets oppfatning er både foretaksstraff og overtredelsesgebyr egnede virkemidler for å oppnå målet om størst mulig grad av etterlevelse av reglene på Finanstilsynets ansvarsområde. Foretak under tilsyn driver økonomisk virksomhet, og det er grunn til å tro at økonomiske sanksjoner kan ha tilstrekkelig preventiv virkning, forutsatt at lovbrudd i rimelig grad forfølges. Finanstilsynet mener at et parallelt straffespor bør opprettholdes i de lovene der det nå foreslås overtredelsesgebyr. Det vil kunne gi uheldige signaleffekter om overtredelsene avkriminaliseres. Overtredelse av bestemmelsene i finanslovgivningen har stort skadepotensiale. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn ikke endringer i strafferegelene. I praksis vil straff etter Finanstilsynets oppfatning være aktuelt ved mer alvorlige overtredelser der overtredelsens omfang og virkning samt graden av utvist skyld taler for en straffereaksjon, mens overtredelsesgebyr ellers vil være en egnet og hensiktsmessig reaksjon, som alternativ til strafferettslig bot.

Når det gjelder hensynet til å sikre at forbudet mot dobbeltstraff i EMK ivaretas, samt å legge til rette for at det bør skje en samlet reaksjonsfastsettelse, viser Finanstilsynet til at det følger av forvaltningsloven § 47 og straffeprosessloven § 229 tredje ledd at myndighetene på nærmere vilkår må konsultere hverandre og samordne forfølgningen for å unngå en ikke-koordinert dobbeltforfølgning hos henholdsvis forvaltningen og påtalemyndigheten.

3 Forbud mot å ha ledelsesfunksjoner

3.1 Gjeldende rett

Foreløpig er norske lovregler som gjennomfører EØS-bestemmelser om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner (også omtalt som ledelseskarantene) gjennomført og trådt i kraft i hvitvaskingsloven § 48. Hjemler til å ilegge ledelseskarantene er også vedtatt, men ikke satt i kraft ennå, i verdipapirsentralloven § 11-8 og verdipapirhandelloven § 19-8. Slike regler er også nylig vedtatt i referanseverdiloven, jf. lov 6. desember 2019 nr. 76 om endringer i referanserenteloven mv. (gjennomføring av referanseverdiforordningen).

For ordens skyld nevnes også at Finansdepartementet i Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv[56]. har foreslått en ny bestemmelse i revisorloven § 14-3 om at Finanstilsynet skal kunne fatte vedtak om at en statsautorisert revisor ikke kan ha ledelsesfunksjon i et revisjonsselskap eller foretak av allmenn interesse for et tidsrom av inntil tre år. Forslaget er til behandling i Stortinget.

EØS-bestemmelser om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner som er gjennomført i norsk rett, eller der det allerede foreligger forslag til gjennomføring, jf. ovenfor, vil ikke bli omtalt nærmere i høringsnotatet her.

Verken finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, verdipapirfondloven, lov om forvaltning av alternative investeringsfond eller forsikringsformidlingsloven inneholder regler om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner. Slike regler er heller ikke foreslått i Finanstilsynets utkast til ny forsikringsformidlingslov[57] eller ny lov om låneformidling[58].

3.2 EØS-rett

Ifølge krisehåndteringsdirektivet artikkel 111 nr. 2 bokstav c skal tilsynsmyndighetene kunne ilegge midlertidig forbud mot at styremedlemmer eller andre personer i den daglige ledelsen i kredittinstitusjoner, finansieringsforetak og finansielle holdingsselskaper ivaretar oppgaver i slike foretak ved de samme overtredelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. punkt 2.2.3 ovenfor.

Ifølge UCITS V-direktivet artikkel 99 nr. 6 bokstav d skal tilsynsmyndighetene kunne ilegge et midlertidig forbud, eller ved alvorlige overtredelser et varig forbud, mot å inneha ledelsesfunksjoner i foretaket eller i andre foretak ved overtredelser av nasjonale bestemmelser som gjennomfører direktivet.

Ifølge verdipapiriseringsforordningen artikkel 32 nr. 2 bokstav c skal tilsynsmyndighetene kunne ilegge medlemmer i ledelsen i den opprinnelige långiveren, det organiserende foretakets eller spesialforetaket, eller andre fysiske personer som er ansvarlige for overtredelsen, et midlertidig forbud mot å ha ledelsesfunksjoner minst ved overtredelse av de samme bestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. punkt 2.2.9 ovenfor.

[56] Prop. 37 LS (2019-2020) Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) mv.
[57] Jf. høringsnotat 23. juni 2017 om gjennomføring av forsikringsdistribusjonsdirektivet 2016/97/EU i norsk rett, som Finansdepartementet sendte på høring 6. mars 2018
[58] Jf. høringsnotat om gjennomføring av deler av boliglånsdirektive, som Finansdepartementet sendte på høring 5. juli 2019

Verken CRD IV, Solvens II-direktivet, boliglånsdirektivet, det reviderte betalingstjenestedirektivet, AIFM-direktivet, det reviderte tjenestepensjonsdirektivet, PRIIPs-forordningen eller EUs forslag til direktiv om covered bonds inneholder bestemmelser om ledelseskarantene.

3.3 Finanstilsynets forslag

EØS-bestemmelsene om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner kommer i tillegg til reglene om at foretakene skal ha en egnet ledelse. EØS-bestemmelsene om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner er utformet slik at tilsynsmyndighetene skal kunne rette forbudet direkte mot den fysiske personen som er ansvarlig for en overtredelse. Det er noe annet enn reglene om at foretakene skal ha en egnet ledelse[59], som er et virksomhetskrav rettet mot foretaket. De to regelsettene må anses å ha samme hovedformål, som er å unngå at personer som anses uegnet inngår i ledelsen i foretak under tilsyn. At ledelsen i foretakene oppfyller krav til kvalifikasjoner og hederlig vandel, er av grunnleggende betydning for å sikre etterlevelse av regelverket for foretak under tilsyn. Det er igjen sentralt for å ivareta hensynet investor/forbrukerbeskyttelse og hensynet til tilliten til foretak under tilsyn og til markedene som sådan.

Siden det allerede finnes virkemidler for å hindre at uegnede personer inngår i ledelsen i foretak under tilsyn, kan det stilles spørsmål om behovet for å innføre regler om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner. Etter Finanstilsynets oppfatning bør norske tilsynsmyndigheter ha samme virkemidler til rådighet som EØS-reglene legger opp til at nasjonale tilsynsmyndigheter skal ha. I direktivene og forordningene som inneholder bestemmelser om ledelseskarantene, er adgangen til å ilegge ledelseskarantene særskilt nevnt som et virkemiddel som nasjonale tilsynsmyndigheter som minimum skal ha. Hensynet til like konkurransevilkår og å unngå regelverksarbitrasje tilsier at slike hjemler bør innføres i flere lover på Finanstilsynets område.

Finanstilsynet viser også til at tilsvarende EØS-bestemmelser i blant annet fjerde hvitvaskingsdirektiv, verdipapirsentralforordningen[60], MiFID II[61] og markedsmisbruksforordningen[62] gjennomført i norsk rett gjennom særskilte hjemler til å kunne ilegge ledelseskarantene. Hensynet til at likeartede EØS-bestemmelser bør gjennomføres på samme måte tilsier også at slike hjemler foreslås der EØS-reglene inneholder slike bestemmelser.

Etter Finanstilsynets oppfatning kan regler om ledelseskarantene bidra til å ansvarliggjøre ledere i foretak under tilsyn på en tydeligere måte. Det kan virke preventivt og være et egnet tiltak overfor ledere og andre som kan holdes ansvarlige for en overtredelse. Videre kan det øke tilliten til foretakene og til finansbransjen som sådan om de som er ansvarlige for en overtredelse kan ilegges forbud mot å ha ledelsesfunksjoner.

Videre kan etter Finanstilsynets oppfatning særskilte hjemler for å ilegge ledelseskarantene direkte overfor den fysiske personen det gjelder gi økt forutberegnelighet, bedre rettssikkerhet og en mer effektiv prosess for dem det gjelder. Vedtak om ledelseskarantene vil være rettet

[59] Se for eksempel finansforetaksloven § 3-5, verdipapirfondloven § 2-3 første ledd, jf. § 2-7 første ledd og lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 2-5
[60] Forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring av verdipapiroppgjør i Den europeiske union og om verdipapirsentraler
[61] Direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter
[62] Forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbruk

direkte mot de aktuelle personene, og ikke mot arbeidsgiverforetaket som ved pålegg om retting eller avslag på søknad om konsesjon fordi en leder ikke anses egnet. Avgjørelse om ledelseskarantene vil være et enkeltvedtak som den det gjelder kan påklage til departementet og bringe inn for domstolene uten at foretaket personen det gjelder er involvert.

Finanstilsynet legger til grunn at det krever særskilt hjemmel i lov for at Finanstilsynet skal kunne forby en fysisk person å ha ledelsesfunksjoner, jf. legalitetsprinsippet. Det dreier seg om tiltak som er inngripende for dem de er rettet mot. EØS-reglene legger ikke føringer på om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner skal gjennomføres i nasjonal rett som en administrativ sanksjon eller forvaltningsmessig tiltak. Finanstilsynet forstår reglene slik at det er opp til nasjonale myndigheter å bestemme hvordan reglene nærmere skal utformes. Finanstilsynet foreslår at hjemlene til å ilegge ledelseskarantene utformes som administrative tiltak, og ikke administrative sanksjoner. Forbud mot å ha ledelsesfunksjoner vil ifølge Finanstilsynets forslag være en reaksjon som ilegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd, men som ikke er straff etter EMK. Det er i samsvar med reglene om ledelseskarantene i hvitvaskingsloven, verdipapirhandelloven, verdipapirsentralloven og de nylig vedtatte endringene i referanseverdiloven. Finanstilsynets vurdering av om ledelseskarantene skal ilegges i den enkelte sak vil bero på en konkret helhetsvurdering av om vedkommende er skikket til å inneha ledelsesfunksjoner i den/de aktuelle typene foretak under tilsyn. Vedtak om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner vil dermed være framoverskuende, og ikke ha pønalt formål. Saker om ledelseskarantene vil følge de alminnelige reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak. De særlige reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX vil ikke få anvendelse.

Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn nye hjemler til å kunne forby en person å ha ledelsesfunksjoner i finansforetaksloven § 22-4, verdipapirfondloven § 11-9, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-6, de tidligere foreslåtte nye lovene om henholdsvis forsikringsformidling § 49, låneformidling § 11-6 og nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter § 11. Finanstilsynet foreslår at de nye hjemlene i utgangspunktet skal kunne benyttes ved alle overtredelser av den aktuelle loven og bestemmelser gitt i medhold av loven, og ikke begrenses til de overtredelsene som det ifølge krisehåndteringsdirektivet, UCITS V-direktivet, forsikringsdistribusjonsdirektivet og verdipapiriseringsforordningen som minimum skal kunne reageres mot. Tilsvarende løsning er valgt i hvitvaskingsloven § 48 og verdipapirhandelloven § 19-8[63]. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en slik løsning gi er mer helhetlig regelverk enn om man begrenset hjemlene til bare å omfatte de overtredelsene som EØS-reglene forutsetter at minimum skal kunne medføre ledelseskarantene. Det bør som nevnt ovenfor være et vilkår for å nedlegge slikt forbud at overtredelsen medfører at personen anses som uskikket til å ha ledelsesfunksjon, på samme måte som i hvitvaskingsloven og verdipapirhandelloven. Finanstilsynet legger til grunn at EØS-reglene er ikke til hinder for dette.

Når det gjelder hvilke typer foretak et vedtak om forbud mot å ha ledelseskarantene skal omfatte, ser bestemmelsene i UCITS V-direktivet ut til å gjelde ledelsesfunksjoner i forvaltningsselskap for verdipapirfond. Forsikringsdistribusjonsdirektivet gjelder ledende posisjoner i forsikringsforetak og forsikringsformidlingsforetak. Krisehåndteringsdirektivets bestemmelser gjelder banker og andre kredittinstitusjoner. EØS-bestemmelsene er minimumsbestemmelser på dette punkt, og er ikke til hinder for å ha nasjonale regler med et videre nedslagsfelt. Etter Finanstilsynets oppfatning vil en person som er uskikket til å ha

[63] ikke trådt i kraft ennå, jf. endringslov 21. juni 2019 nr. 41

ledelsesfunksjoner i et forsikringsformidlingsforetak fordi vedkommende har overtrådt for eksempel reglene om god forretningsskikk, normalt også være uegnet til å ha ledelsesfunksjoner i for eksempel et verdipapirforetak. Det kan gi forutberegnelighet for den det gjelder om dette kommer tydelig til uttrykk i et vedtak rettet mot vedkommende, som kan overprøves. Det kan tale for at et forbud mot å ha ledelsesfunksjoner bør kunne rekke videre enn til å omfatte samme type foretak som er regulert av den aktuelle loven som vedtaket om ledelseskarantene er fattet med hjemmel i.

I motsatt retning taler det forhold at et vedtak om ledelseskarantene er inngripende for den det gjelder. Inngrep fra forvaltningen mot privatpersoner bør ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta hensynet bak reglene. Det må også kreves at vedtaket er tilstrekkelig klart utformet og avgrenset, slik at det på en enkel måte kan avgjøres hvilke typer foretak forbudet omfatter.

Finanstilsynet legger avgjørende vekt på sistnevnte hensyn. Finanstilsynet foreslår at forbud mot å ha ledelsesfunksjoner skal omfatte foretak som er regulert av den aktuelle loven som hjemmelen til å ilegge ledelseskarantene er begrunnet i. Det vil for eksempel si at vedtak om ledelseskarantene fattet med hjemmel i finansforetaksloven, vil omfatte finansforetak, mens vedtak om ledelseskarantene etter lov om forvaltning av alternative investeringsfond vil omfatte forvaltere av alternative investeringsfond. Hvis en person som er ilagt ledelseskarantene etter finansforetaksloven ønsker en ledende stilling i et annet foretak under tilsyn, for eksempel et verdipapirforetak, må det vurderes konkret om vedkommende kan anses egnet for stillingen etter de generelle reglene om at ledelsen i foretak under tilsyn skal være egnet i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.

For å gjennomføre forsikringsdistribusjonsdirektivets regler, må adgangen til å ilegge ledelseskarantene for overtredelser av regler som gjennomfører direktivet imidlertid kunne omfatte både forsikringsformidlingsforetak og forsikringsforetak. Finanstilsynet foreslår at dette skal fremgå uttrykkelig av bestemmelsene om ledelseskarantene i finansforetaksloven og det tidligere fremsatte forslaget til ny forsikringsformidlingslov.

Når det gjelder ledelseskarantene for overtredelser av den foreslåtte nye loven om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter, vil et forbud mot å ha ledelsesfunksjoner med grunnlag i nevnte lov kunne få et videre nedslagsfelt, siden slike produkter kan selges og formidles av flere typer foretak under tilsyn.

Når det gjelder spørsmålet om et vedtak om forbud mot å ha ledelsesfunksjon skal gjøres tidsbegrenset eller ikke, uttalte departementet følgende i Prop. 40 L (2017-2018) Lov om tiltak mot hvitvasking terrorfinansiering kapittel 10.7.2.2 i forbindelse med forslag om forbud mot å ha ledelsesfunksjoner i hvitvaskingsloven:

> *"Etter fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 59 nr. 2 bokstav d skal vedtaket i utgangspunktet være tidsbegrenset. På bakgrunn av at vedtaket innebærer en vurdering av en persons skikkethet, foreslår ikke departementet en plikt til å fatte vedtak som er tidsbegrenset. Departementet viser til at en tidsbegrensning synes unaturlig når vurderingstemaet er om en person er skikket. Tidsbegrensningen kan gi inntrykk av at en person uten videre er skikket ved utløpet tidsbegrensningen. Departementet presiserer at forvaltningsorganet beholder kompetanse til å omgjøre eget vedtak på et senere tidspunkt etter en fornyet vurdering*."

Finanstilsynet foreslår samme løsning for de nye hjemlene, det vil si ingen tidsbegrensning. I praksis vil det oppstå spørsmål om hvor lang tid som må gå etter en overtredelse før et forbud mot å ha ledelsesfunksjon ikke lenger skal gjelde. Tilsvarende spørsmål oppstår også etter gjeldende regler om krav til egnethet for ledelsen i foretak under tilsyn. Etter Finanstilsynets oppfatning kan det ikke gis noe generelt svar på spørsmålet. Det må foretas en konkret, fremadrettet vurdering i det enkelte tilfelle av om personen har sannsynliggjort at han oppfyller kravet om å være egnet på søknadstidspunktet. Vurderingen må baseres blant annet på hva slags stilling vedkommende skal ha, hvilke overtredelser det dreier seg om, hvor lang tid som har gått og hvilken evne og vilje personen har opparbeidet seg til å følge reglene i fremtiden.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt tidligere i høringsnotatet inneholder flere rettsakter på Finanstilsynets område bestemmelser om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene som ikke er gjennomført i norsk rett. Finanstilsynet har i punkt 2.3, se særlig underpunkt 2.3.1, drøftet hvorvidt regler om overtredelsesgebyr bør innføres, eller om norske myndigheter i stedet bør benytte det nasjonale handlingsrommet som åpner for at overtredelser i stedet kun skal kunne sanksjoneres i det vanlige strafferettslige sporet. Siden overtredelser av bestemmelser som gjennomfører CRD IV, krisehåndteringsdirektivet og forventet fremtidige regler som gjennomfører verdipapiriseringsforordningen kan straffes etter finansforetaksloven, er norske myndigheter ikke folkerettslig forpliktet til å innføre administrative sanksjoner i finansforetaksloven. Norske myndigheter har heller ingen plikt til å innføre slike regler i forsikringsvirksomhetsloven, lov om forvaltning av alternative investeringsfond eller den tidligere foreslåtte loven om låneformidling. Finanstilsynet viser for øvrig til fremstillingen ovenfor under punkt 2.3 for nærmere vurderinger av om det bør foreslås overtredelsesgebyr eller om det ikke bør foreslå regelendringer. Derimot må det gjennomføres lovendringer på området for forsikringsformidling for å oppfylle folkerettslige forpliktelser som tilsvarer forsikringsdistribusjonsdirektivet i norsk rett. Dette kan gjøres enten i form av nye regler om administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr, eller alternativt å innføre nye/utvide straffebestemmelser. Finanstilsynet viser til drøftelsen i punkt 2.3.2.5 ovenfor.

Når det gjelder hva som søkes oppnådd med forslagene i høringsnotatet, er formålet at forslagene om både overtredelsesgebyr og ledelseskarantene skal bidra til økt etterlevelse av regelverket for foretak under tilsyn mv., herunder å ha en preventiv effekt. Økt etterlevelse av reglene kan igjen bidra til solide finansinstitusjoner, velfungerende markeder og bedre forbruker- og investorbeskyttelse. Det kan dessuten øke tilliten til foretak under tilsyn og tilliten til finanssektoren mer generelt.

Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr og ledelseskarantene kan også bidra til at reaksjonene ved overtredelser i større grad kan tilpasses typen overtredelse og alvorsgraden i overtredelsen enn i dag. En slik adgang kan også føre til at det reageres med en formell reaksjon mot flere overtredelser enn i dag. Videre vil forslagene kunne legge til rette for et effektivt, sterkt og enhetlig tilsyn og sanksjonering på tvers av hele EØS-området, noe som kan bidra til likere konkurransevilkår, og redusere risikoen for regelverksarbitrasje i det indre markedet for finansielle tjenester. Finanstilsynet viser til vurderingene tidligere i høringsnotatet for mer utførlige begrunnelser for formålet med forslagene, se punkt 2.3 og punkt 3.3.

Overtredelsesgebyr anses som straff etter EMK, men ikke etter Grunnloven. Særlig den delen av høringsforslaget som gjelder overtredelsesgebyr, reiser prinsipielle spørsmål knyttet til rettsikkerhet. Dette er drøftet nærmere i blant annet høringsnotatet punkt 2.3.1, og det vises til fremstillingen der. Se også vurderingene i punkt 3.3 om ledelseskarantene, herunder at ledelseskarantene er et inngripende vedtak som må ha klar hjemmel i lov. I punkt 3.3 har Finanstilsynet også vurdert om slike vedtak bør gjøres tidsbegrenset eller ikke, og det vises til drøftelsen der.

Når det gjelder positive og negative virkninger av forslagene, kan en positiv virkning være økt etterlevelse av regelverket på Finanstilsynets område, siden både foretak og fysiske personer i større grad enn tidligere risikerer at overtredelser av reglene kan føre til en målrettet, effektiv og merkbar reaksjon. Det kan igjen bidra til økt investor- og forbrukerbeskyttelse. Videre kan risikoen for at useriøse aktører velger å etablere seg i Norge

reduseres, siden norske tilsynsmyndigheter får de samme virkemidlene til rådighet ved overtredelser som EØS-lovgivningen forutsetter at de som minimum skal ha. Det kan også øke tilliten til foretak under tilsyn og finanssektoren. For å kunne avdekke og følge opp overtredelser av finanslovgivningen, kreves det i mange tilfeller spesialkompetanse. Slike saker vil gjerne være svært ressurskrevende for politiet/påtalemyndigheten å følge opp, noe som kan føre til at få saker straffeforfølges. Finanstilsynet har særlig fagkunnskap om regulerings- og adferdslovgivningen for foretak under tilsyn og markedene de opererer i. Videre har Finanstilsynet kompetanse og ressurser som gir et godt grunnlag for å kunne avdekke overtredelser og følge dem opp innen rimelig tid. Det kan også være ressursbesparende, både for Finanstilsynet og politiet/påtalemyndigheten, om Finanstilsynet kan ilegge et overtredelsesgebyr, i stedet for at saken må oversendes til politiet/påtalemyndigheten.

Videre vil vedtak om overtredelsesgebyr få direkte økonomisk betydning for dem som blir ilagt gebyr. Det er en tilsiktet effekt av forslagene. Overtredelsesgebyr skal være en merkbar reaksjon, slik at formålet om blant annet preventiv effekt og økt etterlevelse av reglene oppnås. Samtidig må gebyr ikke utmåles så høyt at foretaket kommer i en vanskelig økonomisk stilling som følge av overtredelsesgebyr, slik at det blir fare for at foretakets kunder kan lide tap. Finanstilsynet må se hen til dette ved utmåling av overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet vil både ha ansvaret for forvaltningen av regelverket, føre tilsyn med foretakene og være sanksjonsmyndighet i tilfeller av regelbrudd. Finanstilsynet legger til grunn at overtredelsesgebyr i hovedsak vil bli benyttet i saker som etter gjeldende forvaltningspraksis uansett vil være gjenstand for undersøkelser og mulige reaksjoner. Sakenes karakter stiller særlige krav til saksbehandlingen, og til Finanstilsynets rutiner og organisering. I en innføringsperiode kan det påløpe ressurser til utarbeidelse av rutiner og intern organisering i Finanstilsynet. Dette omfatter også rutiner for utvidet koordinering og informasjonsutveksling med politi og påtalemyndighet for å sørge for hensiktsmessig arbeidsdeling, og for å unngå dobbelstraff der det både er hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner og straff, og for å legge til rette for utveksling av informasjon med andre tilsynsmyndigheter etter EØS-regelverket. Siden Finanstilsynet allerede har hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr og ledelseskarantene etter andre lover under tilsynets ansvarsområde, vil Finanstilsynet kunne utvide og om nødvendig tilpasse gjeldende rutiner mv. til å omfatte de nye hjemlene som foreslås i høringsnotatet her. Etter Finanstilsynets vurdering vil forslagene likevel forventes å medføre en del merarbeid for Finanstilsynet. Det skyldes for det første at sakene er inngripende for dem det gjelder, slik at saksbehandlingen sannsynligvis blir mer omfattende og krevende enn i saker der det ikke er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr eller ledelseskarantene. For det andre skyldes det at forslagene forventes å føre til at det reageres med en formell reaksjon i flere saker enn i dag.

Finansdepartementet vil være klageinstans for vedtak om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene, og behandlingen av slike saker kan medføre noe økt ressursbruk der også.

En mulig negativ, utilsiktet effekt av nye hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr og ledelseskarantene, kan være en risiko for at foretak under tilsyn og deres ansatte blir mer tilbakeholdne med å gi opplysninger til Finanstilsynet hvis de frykter en merkbar økonomisk reaksjon eller å bli ilagt forbud mot å inneha ledelsesfunksjoner.

Når det gjelder forslaget om å kunne ilegge enkeltpersoner ledelseskarantene særskilt, dreier det seg om vedtak som er inngripende for dem det gjelder. Slike vedtak kan få direkte

betydning for enkeltpersoners arbeidsforhold og muligheter til å få jobb i lignende foretak. I praksis vil det langt på vei være samme faktiske forhold som begrunner et vedtak om ledelseskarantene som vil gi grunnlag for å avslå søknad om tillatelse eller pålegge et foretak retting fordi en person som ikke anses egnet inngår i foretakets ledelse. Det er derfor sannsynlig at den faktiske effekten av vedtak om ledelseskarantene ikke vil være særlig annerledes enn det som uansett ville ha vært en konsekvens av forvaltningspraksis. Samtidig vil et vedtak om ledelseskarantene rettet direkte mot den aktuelle personen kunne gi økt grad av forutberegnelighet for dem det gjelder. Et vedtak om ledelseskarantene vil normalt komme rett i etterkant av at overtredelsen er avdekket, og ikke først senere når vedkommende eventuelt skal gå inn i ledelsen i et annet foretak under tilsyn. En ansatt som tar sikte på en lederstilling, vil gjennom et vedtak om ledelseskarantene derfor raskere kunne revurdere sin yrkeskarriere. En positiv effekt av adgang til å ilegge ledelseskarantene, er også at fysiske personer som faktisk står bak en overtredelse kan ansvarliggjøres på en tydeligere måte der det er hensiktsmessig, og at det blir vanskeligere å gjemme seg bak foretaket. Det kan også gjøre det lettere å fatte målrettede tiltak der overtredelser kan tilbakeføres til en eller flere konkrete personer.

Når det gjelder hvilke tiltak som anbefales og hvorfor, viser Finanstilsynet til vurderingene i punkt 1, punkt 2.3 og punkt 3.3, der det foreslås nye regler om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene.

En forutsetning for vellykket gjennomføring av forslagene er at Finanstilsynet har hensiktsmessige rutiner og intern organisering for behandling av saker om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene, jf. omtale av dette ovenfor. Videre er det en forutsetning for vellykket gjennomføring at Finanstilsynet fortsetter å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å behandle slike saker på en effektiv måte, slik at hensynet til rettssikkerhet ivaretas.

5 Forslag til lovendringer

I

I lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsvirksomhet gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel 9 skal lyde:
Kapittel 9. Tilsyn, forvaltningstiltak, administrative sanksjoner og straff

Ny § 9-1 til § 9-3 skal lyde:

§ 9-1 Finanstilsynets taushetsplikt

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

§ 9-2 Overtredelsesgebyr

(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 2-3, § 2-7, § 3-8, § 3-11 syvende ledd og § 3-23 og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene som nevnt i første punktum kan sanksjoneres på samme måte.

(2) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

(3) Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

(4) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 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, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

(5) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner.

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

(7) 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.

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

§ 9-3 Momenter ved ileggelse 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) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
e) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
f) vilje til å samarbeide med myndighetene
g) tidligere overtredelser
h) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
i) andre relevante forhold.

Någjeldende § 9-1 blir ny § 9-4.

II

I lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond skal ny § 11-9 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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.

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

III

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

Ny § 9-6 til § 9-9 skal lyde:

§ 9-6 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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.

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

§ 9-7 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. Tilsvarende gjelder dersom foretaket har fått tillatelse eller blitt registrert ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter. Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene som nevnt i første og annet punktum kan sanksjoneres på samme måte.

(2) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

(3) Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

(4) 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, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

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

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

(7) 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.

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

§ 9-8 Momenter ved ileggelse av overtredelsesgebyr

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

j) overtredelsens grovhet og varighet
k) graden av skyld hos overtrederen
l) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
m) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
n) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
o) vilje til å samarbeide med myndighetene
p) tidligere overtredelser
q) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
r) andre relevante forhold.

§ 9-9 Finanstilsynets taushetsplikt

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

IV

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

Overskriften til kapittel 22 skal lyde:
Kapittel 22. ***Straff, sanksjoner, forvaltningstiltak mv.***

Ny § 22-4 til § 22-7 skal lyde:

§ 22-4 **Forbud mot å ha ledelsesfunksjon**

(1) Dersom styremedlemmer, andre tillitsvalgte, 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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. Vedtak som nevnt i første punktum kan også omfatte forbud mot å ha ledelsesfunksjon i forsikringsformidlingsforetak.

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

Ny § 22-5 skal lyde:

§ 22-5 **Overtredelsesgebyr**

(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelsene i kapittel 2, § 3-5, § 4-1 annet ledd, § 6-1, § 6-2, § 6-5, § 10-6, § 13-5, § 13-7, § 13-8, § 13-10 § 13-12, 14-3 femte og sjette ledd, § 14-5, § 14-12, § 16-1, § 16-7, § 16-8, § 20-5, § 20-6, § 20-8, § 20-13 første og tredje ledd, og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Tilsvarende gjelder dersom foretaket har fått tillatelse etter kapittel 2 ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter.

(2) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av forordning (EU) nr. 2017/2402 om verdipapirisering, jf. § 11-16, artikkel 6 om risikotilbakeholdelse, artikkel 7 om transparenskrav, artikkel 9 om kriterier for långivning, artikkel 27 nr. 4 om meldinger til Den europeiske verdipapir og markedstilsynsmyndighet, artikkel 28 om meldeplikt til myndighetene og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved bruk av betegnelsen enkle, transparente og standardiserte verdipapiriseringer uten at kravene i artikkel 19 til 26, eller artikkel 27 nr. 1, eller forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene, er oppfylt.

(3) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av forordning (EU) nr. 575/2013 om tilsynskrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak og om endring av forordning 648/2012/EU (kapitalkravsforordningen) som gjennomført i forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV § 2, artikkel 99 nr. 1, jf. artikkel 92 om underretning til myndighetene om plikten til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital, artikkel 101 om underretning til myndighetene om tap knyttet til eksponeringer med sikkerhet i bolig- og næringseiendom, artikkel 394 om underretning til myndighetene om store engasjementer, artikkel 415 nr. 1 og 2 om underretning til myndighetene om likviditet, artikkel 430 nr. 1 om underretning til myndighetene om den uvektede kjernekapitalandelen, artikkel 412 om krav til likviditet, artikkel 395 om store engasjementer, artikkel 405 om investeringer i verdipapiriseringsposisjoner, artikkel 431 nr. 1 til 3 og artikkel 451 nr. 1 om offentliggjøring av opplysninger eller artikkel 28, artikkel 51 eller artikkel 63 om utbetalinger til innehavere av instrumenter som inngår i foretakets kapitalgrunnlag.

(4) I forskrifter om krav til finansforetakenes utlånspraksis gitt med hjemmel i § 1-7, kan det fastsettes at den som overtrer forskriftene, kan ilegges overtredelsesgebyr.

(5) Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene som nevnt i første til fjerde ledd kan sanksjoneres på samme måte.

(6) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

(7) Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

(8) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner, eller opptil 10 prosent av årsomsetningen etter siste godkjente årsregnskap dersom dette gir høyere gebyr. For et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

(9) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner.

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

(11) 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.

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

Ny § 22-6 skal lyde:

§ 22-6 Momenter ved ileggelse 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) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
e) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
f) vilje til å samarbeide med myndighetene
g) tidligere overtredelser
h) eventuelle følger av overtredelsen for finansiell stabilitet
i) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
j) andre relevante forhold.

Ny § 22-7 skal lyde:

§ 22-7 Finanstilsynets taushetsplikt

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

V

I Finanstilsynets forslag til ny lov XX.XX.201X om forsikringsformidling kapittel 9, jf. Finanstilsynets høringsnotat 23. juni 2017, som Finansdepartementets sendte på høring 6. mars 2018, gjøres følgende endringer

§ 48 nytt annet ledd skal lyde:

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

§ 49 til 51 skal lyde:

§ 49 **Forbud mot å ha ledelsesfunksjon**

(1) Dersom styremedlemmer, andre tillitsvalgte, 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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. Vedtak som nevnt i første punktum kan også omfatte forbud mot å ha ledelsesfunksjon i forsikringsforetak.

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

§ 50 **Overtredelsesgebyr**

Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av kapittel 2, § 22, § 26 og § 31 og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Tilsvarende gjelder dersom foretaket har fått tillatelse eller blitt registret etter kapittel 2 ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter. Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene som nevnt i første og annet punktum kan sanksjoneres på samme måte.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner, eller inntil 5 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, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

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

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

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.

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

§ 51 **Momenter ved ileggelse 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) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
e) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
f) vilje til å samarbeide med myndighetene
g) overtrederens tiltak for å hindre gjentakelse
h) tidligere overtredelser
i) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
j) andre relevante forhold.

Finanstilsynets forslag i høringsnotat 26.06.2017 til lov om forsikringsformidling § 49 til § 51 blir ny § 52 til § 53.

VI

I Finanstilsynets forslag til ny lov XX.XX.20XX om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter, jf. Finanstilsynets høringsnotat 28. oktober 2016, som departementet sendte på høring 18. mai 2017, gjøres følgende endringer:

§ 8 annet til åttende ledd skal lyde:

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner, eller inntil 5 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, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

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

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

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.

Departementet kan fastsette forskrift om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr

Ny § 9 skal lyde:

§ 9 **Momenter ved ileggelse 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) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
d) konsekvenser for ikke-profesjonelle investorer av overtredelsen
e) vilje til å samarbeide med myndighetene
f) tidligere overtredelser
g) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
h) andre relevante forhold.

Overskriften til § 10 skal lyde:

§ 10 Finanstilsynets taushetsplikt

§ 10 nytt annet ledd skal lyde:

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av

loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

Ny § 11 skal lyde:
§ 11 Forbud mot å ha ledelsesfunksjon

Dersom styremedlemmer, andre tillitsvalgte, 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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.

Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

Finanstilsynets lovforslag i høringsnotat 28. oktober 2016 § 9 blir ny § 12. Finanstilsynets lovforslag i høringsnotat 28. oktober 2016 § 11 blir ny § 13.

VII

I Finanstilsynets forslag til ny lov om låneformidling, som Finansdepartementet sendte på høring 5. juli 2019, gjøres følgende endringer:

Ny § 11-6 skal lyde:
§ 11-6 **Forbud mot å ha ledelsesfunksjon**

(1) Dersom styremedlemmer, andre tillitsvalgte, 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, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon 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.

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

Ny § 11-7 lyde:
§ 11-7 Overtredelsesgebyr

(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 2-1, § 2-4, § 2-5, § 3-1, § 3-2, § 5-1, kapittel 6, § 8-1 til § 8-4, § 8-7 til § 8-9 eller § 10-1 og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Tilsvarende gjelder dersom foretaket har fått tillatelse ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter. Medvirkning til overtredelse av bestemmelsene som nevnt i første og annet punktum kan sanksjoneres på samme måte.

(2) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

(3) Forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder for foretak.

(4) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner, eller inntil 5 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, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.

(5) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner

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

(7) 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.

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

Ny § 11-8 skal lyde:

§ 11-8 **Momenter ved ileggelse 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) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
e) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
f) vilje til å samarbeide med myndighetene
g) tidligere overtredelser
h) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd
i) andre relevante forhold.

Ny § 11-9 skal lyde:

§ 11-9 Finanstilsynets taushetsplikt

Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for Finanstilsynet eller departementet, har taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av regler i loven her, eller forskrifter i medhold av loven, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro på finansmarkedene eller påføre de berørte parter uforholdsmessig stor skade. Forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e gjelder ikke for opplysninger som nevnt i første punktum.

VIII

Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Departementet kan gi overgangsregler.