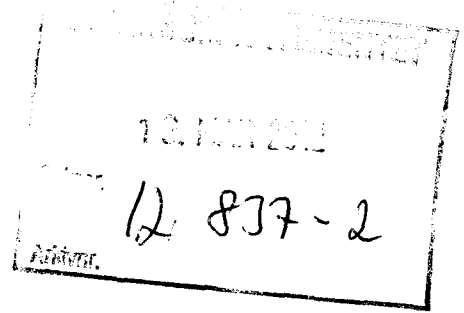




DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref.

Vår ref.

Dato

201201806 EP TOF/mk

14.03.2012

Adgangen til å instruere Folketrygdfondet

Vi viser til brev 1. mars 2012 der det bes om Lovavdelingens vurdering av om Finansdepartementet har adgang til å instruere Folketrygdfondet i spørsmålet om administrerende direktørs lønns- og pensjonsvilkår.

Folketrygdfondet var fra det ble opprettet i 1967 og frem til 2008 et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Fra 1. januar 2008 ble Folketrygdfondet etablert som et særlovselskap heleid av staten, jf. lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet. Folketrygdfondet er i dag et eget rettssubjekt, jf. folketrygdfondloven § 3. Folketrygdfondet har et styre som står for forvaltningen av særlovselskapet, og en administrerende direktør som står for den daglige ledelsen av virksomheten, jf. folketrygdfondloven §§ 8, 9 og 10.

Det følger av folketrygdfondloven § 2 at Folketrygdfondet eies av staten alene. Folketrygdfondloven inneholder ingen bestemmelser om et øverste organ for selskapet der staten kan utøve sin myndighet som eier, tilsvarende generalforsamling eller foretaksmøte som man kjenner fra andre selskapsformer.

Loven har imidlertid enkelte bestemmelser som mer konkret regulerer statens innflytelse over fondet. For eksempel har Finansdepartementet etter § 1 hjemmel til å pålegge Folketrygdfondet oppgaver. Videre fastsetter Finansdepartementet vedtekter for Folketrygdfondet, og departementet kan i forskrift gi nærmere regler for Folketrygdfondet, jf. folketrygdfondloven §§ 4 og 15. Se dessuten § 12 første ledd annet punktum og § 13 første ledd annet punktum. Departementet er også gitt hjemmel til å vedta endringer av statens egenkapitalinnskudd og anvendelse av overskuddet på dette

innskuddet, jf. folketrygdfondloven § 7 første ledd. Videre må Folketrygdfondets årsregnskap og årsberetning godkjennes av Finansdepartementet, jf. folketrygdfondloven § 12 annet ledd.

Etter lovens § 8 første og femte ledd er det Kongen som utnevner styremedlemmene med personlige varamedlemmer og styreleder i Folketrygdfondet. Denne kompetansen er delegert til Finansdepartementet. Det følger av § 8 sjette ledd at godtgjøring til styremedlemmer og varamedlemmer fastsettes av Finansdepartementet. Revisor for Folketrygdfondet velges av Finansdepartementet, og departementet skal også godkjenne revisors godtgjøring, jf. § 13 første og annet ledd.

Folketrygdfondloven § 10 første ledd slår fast at det er styret som tilsetter administrerende direktør og fastsetter dennes lønn og pensjon. Bestemmelsen lyder slik:

«Administrerende direktør i Folketrygdfondet tilsettes av styret. Administrerende direktørs godtgjøring og pensjon fastsettes av styret med orientering til departementet.»

Det reiser seg to spørsmål. For det første er det et spørsmål om staten som eier har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor styret, og dermed i utgangspunktet kan instruere styret selv om dette ikke er sagt direkte i loven. Dersom staten har slik instruksjonsmyndighet, reiser det seg et spørsmål om § 10 første ledd likevel gir styret en eksklusiv kompetanse når det spesielt gjelder ansettelse av administrerende direktør og fastsettelsen av dennes lønns- og pensjonsvilkår.

Folketrygdfondloven har som nevnt ikke regler om et selskapsorgan der staten kan utøve sin myndighet som eier. Dette kan tale for å forstå loven slik at staten som eier bare har den kompetansen som følger av uttrykkelige lovbestemmelser (jf. oversikten foran). Denne måten å forstå loven på, innebærer at styret har en meget selvstendig stilling overfor staten som eier. At folketrygdfondet ble omorganisert fra å være et forvaltningsorgan til å bli et eget rettssubjekt ved 2007-loven, kan tyde på at man ønsket å gi Folketrygdfondet en mer selvstendig stilling enn tidligere. Forarbeidene til loven gir imidlertid klart inntrykk av at hovedformålet med loven var at Folketrygdfondet skulle kunne opptre som et selvstendig rettssubjekt utad, i samsvar med den praksis som hadde utviklet seg, se Ot.prp. nr. 49 (2006-2007) side 3-4. Vi kan ikke se at det i forarbeidene er sagt noe i retning av at man som en generell ordning ønsket at staten skulle ha en tilbaketrukket rolle, og at man derfor ønsket å begrense statens myndighet som eier. (Det må likevel tas forbehold når det gjelder den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge, se side 4 i proposisjonen.). Derimot uttales det i Ot.prp. nr. 49 (2006-2007) på side 4:

«Departementet har også vurdert det som hensiktsmessig at det nye rammeverket for Folketrygdfondet bygger på kjente og veletablerte styringsprinsipper, og ikke i større grad enn nødvendig avviker fra praksis i andre særlovselskaper.»

Dette kan trekke i retning av en alminnelig instruksjonsrett for staten. Hvilke særlovselskaper det siktes til, er imidlertid ikke klart. Flere av lovene som tidligere hadde regler om særlovselskaper, er nå opphevet. Lov 5. juni 1992 nr. 51 om statens postselskap og lov 22. november 1996 nr. 66 om statens jernbanetrafikkselskap ble for eksempel opphevet i 2002. Disse lovene hadde for øvrig regler om generalforsamling, og er i denne sammenhengen dermed ikke direkte sammenlignbare. Det er mulig man kan ha sett hen til vinmonopolloven (lov 19. juni 1931 nr. 18), men denne loven slår uttrykkelig fast at Kongen fastsetter instruks for styret (jf. § 6 annet ledd), og at staten ikke kan utøve innflytelse på selskapets ledelse og virksomhet i kraft av å være aksjeeier (jf. § 3 tredje ledd tredje punktum). Tilsvarende bestemmelser finner man ikke i folketrygdfondloven.

Vi ser ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om staten som eier av folketrygdfondet har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor styret. Etter vårt syn er det mest nærliggende å forstå § 10 første ledd slik at når det gjelder tilsettelse av daglig leder, herunder fastsettelse av lønns- og pensjonsvilkårene, ligger kompetansen uansett til styret alene.

Lovens system taler for en slik forståelse. Det følger av § 9 første ledd at forvaltningen av Folketrygdfondet hører under styret. Det følger dermed allerede av denne bestemmelsen at det er styrets oppgave å tilsette administrerende direktør og fastsette lønns- og pensjonsvilkårene. Vi har på den bakgrunn vanskelig for å se hva som skulle være meningen med å si i § 10 første ledd annet punktum at lønnsvilkår mv. fastsettes av styret, hvis det ikke var for å slå fast at styrets kompetanse er eksklusiv i forhold til eier.

En bestemmelse tilsvarende folketrygdfondloven § 10 første ledd finner man i flere sammenslutningsrettslige lover. Det er på den bakgrunn nærliggende å se hen til hva som er løsningen i annen lovgivning.

Aksjeloven, som har dannet mønster for de fleste av våre sammenslutningsrettslige lover, bestemmer i § 6-2 annet ledd at daglig leder tilsettes av styret hvis det ikke er bestemt i vedtektene at dette skal gjøres av generalforsamlingen. Bestemmelsen er forstått slik at generalforsamlingen (med mindre det er fastsatt vedtektsbestemmelse som nevnt) ikke kan instruere styret i en konkret ansettelsessak – verken når det gjelder hvem som ansettes, eller lønnsfastsettelsen, se Ot.prp. nr. 55 (2005-2006) side 82-83, Magnus Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven (2004) side 320 og 453 og Terese Smith Ulseth: Daglig leders stillingsvern (2006) side 118. (Tore Bråthen gir likevel uttrykk for en annen rettsoppfatning i note 969 til aksjeloven på rettsdata.no.) I mangel av holdepunkter for noe annet er det nærliggende å se det slik at folketrygdfondloven § 10 første ledd skal forstås på samme måte som aksjelovens regel.

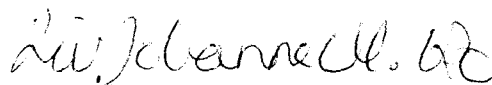
Vi antar på denne bakgrunn at staten ikke har adgang til å instruere Folketrygdfondet når det gjelder administrerende direktørs lønns- og pensjonsvilkår. Generelle rammer

for lønns- og pensjonsvilkårene må imidlertid antakelig kunne fastsettes i vedtektene etter § 4 eller i forskrift etter § 15.

Med hilsen



Tone Ofstad e.f.
avdelingsdirektør



Liv Johanne Myrvang Ro
førstekonsulent