



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 75 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven)



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 75 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.6.3	Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk – forberedende arbeid, innlemmelse av EU-regler i EØS-avtalen	34
2	Bakgrunn for lovforslaget	7			
2.1	Finanstilsynslovutvalget	7			
2.2	Høringen	10	4.6.4	Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk – gjennomføring av EØS-regler i norsk rett	35
3	Formål	12			
3.1	Gjeldende rett	12			
3.2	Utvalgets utkast	13	4.6.5	Høringsinstansenes syn	36
3.3	Høringsinstansenes syn	13	4.6.6	Departementets vurdering	37
3.4	Departementets vurdering	14			
4	Finanstilsynets oppgaver	16	5	Gjennomføring av tilsyn	38
4.1	Tilsyn med foretak og markeder	16	5.1	Opplysningsplikt for foretak under tilsyn	38
4.1.1	Gjeldende rett	16	5.1.1	Gjeldende rett	38
4.1.2	Utvalgets utkast	17	5.1.2	Utvalgets utkast	40
4.1.3	Høringsinstansenes syn	20	5.1.3	Høringsinstansenes syn	41
4.1.4	Departementets vurdering	21	5.1.4	Departementets vurdering	43
4.2	Forbrukervern	21	5.2	Finanstilsynets virkemidler	45
4.2.1	Gjeldende rett	21	5.2.1	Gjeldende rett	45
4.2.2	Utvalgets utkast	22	5.2.2	Utvalgets utkast	47
4.2.3	Høringsinstansenes syn	22	5.2.3	Høringsinstansenes syn	48
4.2.4	Utredning av forbrukervern i finansmarkedene	22	5.2.4	Departementets vurdering	49
4.2.5	Departementets vurdering	25	5.3	Saksbehandlingsregler	50
4.3	Makroregulering	25	5.3.1	Gjeldende rett	50
4.3.1	Gjeldende rett	25	5.3.2	Utvalgets utkast	51
4.3.2	Utvalgets utkast	26	5.3.3	Høringsinstansenes syn	52
4.3.3	Høringsinstansenes syn	27	5.3.4	Departementets vurdering	53
4.3.4	Departementets vurdering	28	6	Instruksjonsmyndighet	54
4.4	Krisehåndteringsmyndigheten	28	6.1	Gjeldende rett	54
4.4.1	Gjeldende rett	28	6.1.1	Alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet	54
4.4.2	Utvalgets utkast	29	6.1.2	EU/EØS-rett	54
4.4.3	Høringsinstansenes syn	30	6.1.3	Utvikling i EU/EØS	55
4.4.4	Departementets vurdering	32	6.2	Utvalgets utkast	57
4.5	Forvaltningsoppgaver, saksforberedelse mv.	32	6.2.1	Innledning	57
4.5.1	Gjeldende rett	32	6.2.2	Tilsyns- og forvaltningsoppgaver	58
4.5.2	Utvalgets utkast	32	6.2.3	Regelverksutvikling	61
4.5.3	Høringsinstansenes syn	33	6.2.4	Oppgaver som krisehåndteringsmyndighet	61
4.5.4	Departementets vurdering	33	6.3	Høringsinstansenes syn	61
4.6	Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid	33	6.4	Departementets vurdering	65
4.6.1	Innledning	33	6.4.1	Innledning	65
4.6.2	Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området	33	6.4.2	Tilsyns- og forvaltningsoppgaver	66
			6.4.3	Regelverksutvikling	71
			6.4.4	Oppgaver som krisehåndteringsmyndighet	71

7	Klager over Finanstilsynets vedtak	72	10	Utlikning av utgifter	87
7.1	Oppretting av en klagenemnd	72	10.1	Gjeldende rett	87
7.1.1	Gjeldende rett	72	10.2	Utvalgets utkast	87
7.1.2	Utvalgets utkast	72	10.3	Høringsinstansenes syn	88
7.1.3	Høringsinstansenes syn	73	10.4	Departementets vurdering	89
7.1.4	Departementets vurdering	73	11	Andre spørsmål	90
7.2	Klagenemndas avgjørelser mv.	74	11.1	Ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn mv.	90
7.2.1	Gjeldende rett	74	11.1.1	Gjeldende rett	90
7.2.2	Utvalgets utkast	74	11.1.2	Utvalgets utkast	91
7.2.3	Høringsinstansenes syn	74	11.1.3	Høringsinstansenes syn	92
7.2.4	Departementets vurdering	75	11.1.4	Departementets vurdering	93
7.3	Oppnevning og organisering av en nemnd mv. Saksbehandlingsregler	76	11.2	Straffeansvar	93
7.3.1	Gjeldende rett	76	11.2.1	Gjeldende rett	93
7.3.2	Utvalgets utkast	76	11.2.2	Utvalgets utkast	93
7.3.3	Høringsinstansenes syn	77	11.2.3	Høringsinstansenes syn	94
7.3.4	Departementets vurdering	77	11.2.4	Departementets vurdering	94
7.4	Sekretariat for klagenemnda	77	11.3	Meldeplikt ved utkontraktering ...	94
7.4.1	Gjeldende rett	77	11.3.1	Gjeldende rett	94
7.4.2	Utvalgets utkast	77	11.3.2	Utvalgets utkast	95
7.4.3	Høringsinstansenes syn	78	11.3.3	Høringsinstansenes syn	96
7.4.4	Departementets vurdering	78	11.3.4	Departementets vurdering	96
8	Organisering av Finanstilsynet	79	11.4	Teknologi i tilsynsvirksomheten	96
8.1	Gjeldende rett	79	11.4.1	Gjeldende rett	96
8.2	Utvalgets utkast	79	11.4.2	Utvalgets utkast	97
8.3	Høringsinstansenes syn	80	11.4.3	Høringsinstansenes syn	97
8.4	Departementets vurdering	82	11.4.4	Departementets vurdering	97
9	Rapportering og åpenhet	85	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	98
9.1	Gjeldende rett	85	13	Merknader til de enkelte bestemmelser	99
9.2	Utvalgets utkast	86			
9.3	Høringsinstansenes syn	86			
9.4	Departementets vurdering	86			
				Forslag til lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven)	105



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 75 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven)

*Tilråding fra Finansdepartementet 5. april 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til ny lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven). Formålet med lovforslaget er å legge til rette for gode rammer for Finanstilsynets virksomhet, blant annet sett hen til at det har skjedd vesentlige endringer over tid som har betydning for Finanstilsynet. Dette gjelder både omfanget av virksomheten og regelverket som tilsynet forvalter, og at tilsynspraksis og tilsynsvirkemidlene har endret seg over tid. Lovforslaget vil erstatte den gjeldende finansstilsynsloven, lov 7. desember 1956 nr. 1, som foreslås opphevet. Lovforslaget følger opp Finanstilsynslovutvalgets utredning i NOU 2023: 6 *Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet*.

Finansdepartementet foreslår at tilsynet på finansmarkedsområdet fortsatt skal føres av Finanstilsynet og reguleres i samme lov på tvers av foretakstyper og markeder. Det foreslås også at en ny lov slår fast at formålet med virksomheten, som er å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder, tas inn i en egen bestemmelse.

Det legges i proposisjonen opp til å videreføre Finanstilsynets oppgaver som krisehåndterings-

myndighet, samt å videreføre gjeldende ansvarsfordeling for makroovervåkingen mellom departementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Tilsvarende legges det heller ikke opp til å gjøre endringer i gjeldende ansvarsdeling på forbrukervernområdet, hvor Finanstilsynet, på sitt område etter lovforslaget skal se til at forbrukernes interesser og rettigheter ivaretas av foretakene under tilsyn.

Finansdepartementet foreslår at Finanstilsynet, som den klare hovedregel, ikke skal kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker. For Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet foreslås det imidlertid å videreføre departementets ordinære instruksjonsadgang. Selv om forslaget om å begrense departementets instruksjonsadgang i enkeltsaker er ny i forhold til gjeldende rett, har Finanstilsynet lenge operert med en stor grad av faktisk uavhengighet i enkeltsaker og departementet har ikke instruert tilsynet om utfallet i enkeltsaker. Bakgrunnen for forslaget er dels at det er Finanstilsynet som har spesialistkompetanse og er nærmest til å vurdere tilsynsmessige hensyn, noe som kan styrke tilliten til avgjørelsene som treffes, og

dels at føringer i EU/EØS-retten og internasjonale anbefalinger taler for økt uavhengighet for tilsynet. Finansdepartementet foreslår imidlertid at i enkeltsaker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, skal instruksjonsadgangen beholdes. Adgangen til å gi generelle instruksjoner foreslås det ingen endringer i, og denne videreføres.

Klager på Finanstilsynets vedtak behandles i dag dels av departementet og dels av en klagenemnd på revisor-, regnskapsfører og inkassoområdet. Det vil etter departementets vurdering harmonere dårlig med begrensningene i instruksjonsadgangen i enkeltsaker dersom departementet skulle kunne overprøve Finanstilsynets vedtak i en klagerunde. Det foreslås derfor at det etableres en klagenemnd som skal behandle de aller fleste klagenemnda på Finanstilsynets vedtak (Finanstilsynsklagenemnda). Det foreslås at nemndas utgifter inngår i utlikningsordningen. Vedtak etter gjeldsinformasjonsloven skal, som i dag, behandles av Barne- og familiedepartementet, og vedtak Finanstilsynet fatter som krisehåndteringsmyndighet skal fortsatt behandles av Finansdepartementet. Det foreslås for øvrig at nærmere regler om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat osv. kan fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår at Finanstilsynet ledes av en direktør som har det overordnede ansvaret for virksomheten, men at det også skal være et

styre. Styret skal ha ansvaret for den delen av virksomheten hvor departementets instruksjonsadgang som hovedregel er begrenset etter lovforslaget. Forslaget innebærer at styret skal behandle og avgjøre enkeltsaker på tilsyns- og forvaltningsområdet.

I proposisjonen foreslås det å videreføre hovedinnholdet i en rekke av de gjeldende bestemmelsene i dagens finansstilsynslov. Dette gjelder reglene om gjennomføring av tilsyn (regler om foretakenes opplysnings- og rapporteringsplikt overfor Finanstilsynet og tilsynets bevissikring) og reglene om tilsynets virkemidler (pålegg, stans av ulovlig virksomhet, tvangsmulkt, innkalling av styrende organer, anmeldelse og utkontraktering). Videre gjelder det regler om at styremedlemmer og ansatte ikke kan være ansatt i eller ha lønnet arbeid i, eller være med i styre, representantskap eller lignende, i foretak som er under tilsyn. Begrensningene i styremedlemmers og ansattes egenhandel i finansielle instrumenter foreslås også i hovedsak videreført. Det samme gjelder krav om melding fra styremedlemmer og ansatte om eventuelle låne- og kausjonsavtaler inngått med foretak under tilsyn. Taushetsplikten for styremedlemmer og ansatte foreslås videreført, samt en adgang til å straffsanksjonere brudd på nærmere angitte bestemmelser i, eller gitt i medhold av, loven.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Finanstilsynslovutvalget

Ved kongelig resolusjon 3. september 2021 ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere finanstilsynsloven og Finanstilsynets virksomhet (Finanstilsynslovutvalget). Utvalget fikk følgende mandat:

«Bakgrunn

Et godt og effektivt tilsyn med finansmarkedene er viktig for finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet er tilsynsorgan på finansmarkedsområdet. Virksomheten og organiseringen av Finanstilsynet er regulert i finanstilsynsloven fra 1956 (lov 7. desember 1956 nr. 1). Finanstilsynet er et statlig forvaltningsorgan, underlagt Finansdepartementet. Finansdepartementet har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor Finanstilsynet. Finansministeren har det politiske og konstitusjonelle ansvaret for Finanstilsynet.

Både omfanget av tilsynets virksomhet, regelverket Finanstilsynet forvalter og tilsynsvirkemidlene har endret seg vesentlig over tid. Finanskrisen i 2008–2009 førte til omfattende utvikling av prinsippene bak finansmarkedsreguleringen, i stor grad gjennom internasjonale standardsettere som Baselkomiteen. Dette har ført til betydelige endringer i reglene på finansmarkedsområdet, som blant annet er inntatt i særlovgivningen og supplerer og utdyper finanstilsynslovens bestemmelser om Finanstilsynets virksomhet. Selv om finanstilsynsloven jevnlig har vært endret siden den ble vedtatt i 1956, har det hittil ikke vært foretatt en helhetlig gjennomgang av loven. Det settes derfor nå ned et utvalg som skal foreta en overordnet gjennomgang og revisjon av finanstilsynsloven og Finanstilsynets virksomhet.

Utvalgets hovedoppgave

Utvalget skal utarbeide utkast til en *ny finanstilsynslov* som reflekterer utviklingen både i regelverket og i tilsynsomsfang og -metodikk, og som legger til rette for gode rammer for Finanstilsynets virksomhet fremover. I arbeidet med utkast til ny lov skal utvalget se

på alle sider av Finanstilsynets virksomhet. Utvalget bør også i sitt arbeid se hen til og redegjøre for relevant internasjonal praksis.

Omfang av tilsynsfunksjonen

Finanstilsynets tilsynsoppgave er i den nåværende finanstilsynsloven å føre tilsyn med enkeltforetak, jf. lovens § 3. Tilsyn med de enkelte foretak skal sammen bidra til å sikre finansiell stabilitet og velfungerende markeder, slik Finanstilsynets samfunnsoppdrag er nedfelt i Finansdepartementets hovedinstruks for Finanstilsynet (10. desember 2020).

- Utvalget skal vurdere om loven bør definere Finanstilsynets tilsynsoppgaver ut fra et bredere perspektiv enn tilsyn på foretaksnivå, og at dette eventuelt nedfelles i en egen formålsbestemmelse i loven.

Finanstilsynets arbeidsområde omfatter en rekke virksomhetstyper, jf. finanstilsynsloven § 1. Mange av disse virksomhetene faller inn under ansvaret til finanstilsyn eller sentralbanker i andre europeiske land, mens andre områder, som for eksempel regnskap, revisjon og eiendomsmegling, kan være dekket av mer spesialiserte enheter eller ikke være gjenstand for tilsyn (for eksempel regnskapsførere). Finanstilsynet dekker også områder hvor andre nasjonale myndigheter har tilgrensende eller overlappende ansvarsområder, for eksempel på hvitvaskingsområdet (justismyndigheter), forbrukerområdet (justis- og forbrukermyndigheter) og konkurranseområdet (konkurransemyndighetene).

- Utvalget skal drøfte avgrensningen av Finanstilsynets arbeidsområde. Dersom utvalget foreslår endringer, bør det drøftes hvilke alternativer utvalget mener gir den samfunnsøkonomiske beste løsningen. Utvalget bør i den forbindelse drøfte arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og andre virksomheter. Utvalget kan ta opp

arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

Finanstilsynet er i dag tillagt oppgaven som krisehåndteringsmyndighet etter krisehåndteringsregelverket for banker mv. Det er etablert et organisatorisk skille mellom krisehåndteringsfunksjonen og tilsynsfunksjonen.

- Utvalget kan, selv om utvalget i hovedsak skal vurdere tilsynsfunksjonen, også vurdere hvordan funksjonen som krisehåndteringsmyndighet fungerer og eventuelt foreslå endringer. Utvalget skal i så fall se hen til og redegjøre for relevant internasjonal praksis.

EØS/internasjonalt arbeid

På finansmarkedsområdet har omfanget av EØS-arbeid og relaterte oppgaver for myndighetene økt betraktelig opp gjennom årene, særlig siden finanskrisen 2008–2009. Det er departementet som har det overordnede ansvaret for norsk gjennomføring av EØS-relevante EU-regler, men Finanstilsynet har fått delegert kompetanse til å gjennomføre utfyllende rettsakter (nivå 2-rettsakter, vedtatt av EU-kommisjonen) som tas inn i EØS-avtalen vedlegg IX. Finanstilsynet har omfattende internasjonal virksomhet, bl.a. gjennom deltakelse i de europeiske finansstilsynsbyråene, og som gir Finanstilsynet god oversikt over EUs regelverk. Også på andre områder er EØS-arbeidet delt mellom Finanstilsynet og departementet, for eksempel ved at Finanstilsynet utarbeider EØS-notater og standardskjemaer.

En stor del av det samlede regelverket på finansmarkedsområdet, som skal gjennomføres i norsk rett og forvaltes av norske myndigheter, består av utfyllende rettsakter (nivå 2-rettsakter), gjerne vedtatt som forordninger. Samtidig synes hovedrettsaktene (nivå 1-rettsakter som vedtas av Rådet og Parlamentet i EU) i økende grad å vedtas som forordninger og ikke som direktiver. Denne utviklingen har betydning for nasjonale myndigheters arbeid med gjennomføring og forvaltning av disse regelverkene i nasjonal rett, bl.a. fordi muligheten for nasjonale tilpasninger er mer begrenset ved gjennomføring av forordninger.

- Utvalget skal drøfte Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid, og vurdere hvordan denne delen av virksomheten bør reflekteres i finansstilsynsloven.

I forlengelsen av dette kan utvalget også vurdere innretningen av EØS-arbeidet på finansmarkedsområdet mer generelt og foreslå alternative måter å innrette arbeidet på.

Forvaltning og utredning

Eksisterende arbeidsdeling og arbeidsform mellom departementet og Finanstilsynet følger bl.a. av alminnelig forvaltningsrett, finansstilsynsloven og annen lovgivning på finansmarkedsområdet. Departementet har videre fastsatt en hovedinstruks for Finanstilsynet som beskriver nærmere ansvar, myndighet, krav og forventninger mv.

Finanstilsynet utreder og utarbeider utkast til regelverk etter oppdrag fra Finansdepartementet. Med unntak av den delegerte kompetansen til å gjennomføre kommisjonsdelegerte rettsakter (nivå 2-regelverk) som er inntatt i, eller forventes inntatt i, EØS-avtalen vedlegg IX, gis disse utredningsoppdragene enkeltvis fra departementet, etter en konkret vurdering fra sak til sak. Tilsvarende skal Finanstilsynet forberede alle saker som kommer inn under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tilagt Kongen eller et departement.

- Utvalget skal gjennomgå den eksisterende arbeidsdelingen og arbeidsformen mellom departement og tilsyn, og hvordan dette er nedfelt i lovverket i dag. Utvalget skal drøfte arbeidsdelingen og arbeidsformen, herunder vurdere alternative måter å innrette arbeidet på og hvordan tilsynets forvaltnings- og utredningsoppgaver bør fremgå av loven. Utvalget skal se hen til relevante eksempler internasjonalt. Utvalget skal også vurdere om det er flere områder enn regnskap og revisjon som er egnet for klagenemnder, og om klagebehandlingen mer generelt bør ivaretas på en annen måte enn med departementet som klageinstans. Utvalget skal komme med forslag til hvordan klageordninger kan reguleres, herunder om klageadgangen bør begrenses i enkelte tilfeller.

Finanstilsynets virkemidler omfatter bl.a. å fatte enkeltvedtak og fastsette forskrifter på en rekke områder. Samtidig uttrykker Finanstilsynet forventninger mv. overfor foretak som er under tilsyn, og utarbeider rundskriv på sitt ansvarsområde. På enkelte områder kan vedtak og forventninger (for eksempel uttrykt i

rundskriv) ha omtrent samme virkning for berørte foretak, bl.a. når det fastsettes og uttrykkes forventninger om foretaksspesifikk kapital. Avhengig av utforming og oppfølging av rundskriv, vil også disse kunne oppfattes å stille bindende krav til foretakene.

- Utvalget skal drøfte og vurdere tilsynets bruk av disse ulike virkemidlene i sin virksomhet.

Organisering

Den organisatoriske tilknytningen mellom departement og Finanstilsynet skiller seg fra de fleste europeiske finansstilsyn som ofte har en høyere grad av formell selvstendighet, men er godt i tråd med organiseringen av tilsyn i norsk forvaltning.

- Utvalget skal drøfte de konstitusjonelle og forvaltningsrettslige rammene for tilsynet. Utvalget skal drøfte forholdet mellom departement og tilsyn og hvordan dette best kan innrettes for de ulike oppgavene som Finanstilsynet har. Utvalget kan vurdere om departementets instruksjonsadgang på enkelte områder helt bør avskjæres eller om det bør etableres andre skranke som i praksis begrenser adgangen til å instruere. Utvalget bes særskilt vurdere om det i lys av EØS-retten bør legges begrensninger på departementets instruksjonsadgang på enkelte områder. Utvalget skal vurdere om det er forskjeller mellom tilsynsoppgaver og utarbeiding og forvaltning av regelverk.

Finanstilsynet ledes av et styre som består av fem medlemmer, samt to varamedlemmer. Styret er supplert med representanter for de ansatte i administrative saker. I tillegg har Norges Bank en observatør i styret. Direktøren for Finanstilsynet ansettes av departementet, for en periode på seks år (åremål). Finanstilsynet skal løpende vurdere tilpasninger i organisasjonen for å sikre en god og effektiv oppgaveløsning. Departementet skal varsles tidlig dersom Finanstilsynet utreder organisatoriske endringer av større omfang. Økningen i regelverk på finansmarkedsområdet og potensialet for bruk av informasjonsteknologi i tilsynsvirksomheten er eksempler på forhold som kan stille krav til organiseringen.

- Utvalget skal drøfte hvordan ledelsen og organiseringen av Finanstilsynet best kan innrettes, herunder om ordningen med et eget styre bør videreføres eller justeres for eksempel ved at styrets oppgaver skal avgrenses, f.eks. mot saker som gjelder tilsynets drift, administrasjon og økonomi.

Ulik utforming av tilsynsaktiviteter og de ressursene Finanstilsynet benytter til enkeltvedtak og utarbeiding av regelverk, vil ha ulike kostnader og ulik effekt.

- Utvalget skal drøfte hvordan Finanstilsynet bør rapportere om ressursbruk og resultater, og hvordan mål om effektiv ressursbruk kan innarbeides i finansstilsynsloven. Utvalget skal drøfte hvordan ny lov kan understøtte teknologisk utvikling for effektiv rapportering og håndtering av tilsynets oppgaver.

Utgiftene ved tilsynet utliknes på de foretakene som er under tilsyn fra Finanstilsynet.

- Utvalget skal legge til grunn at tilsynets utgifter fortsatt skal dekkes av foretakene under tilsyn, men kan vurdere hvordan kostnadene skal belastes ulike tilsynsobjekter.

Avslutning

Utvalgets utredning skal oppfylle Utredningsinstruksens krav. Basert på utredningsarbeidet skal utvalget utarbeide og foreslå utkast til ny finansstilsynslov. Utkastet til ny lov forutsettes å være teknologinøytralt. Utvalget kan også foreslå endringer i annet regelverk i den grad det er relevant.

Finansdepartementet kan etter behov endre eller utvide utvalgets sammensetning eller mandat. Utvalget skal levere utredningen innen 1. desember 2022.»

Utvalgsleder ba om utsatt frist, og viste til at problemstillingene utvalget skulle drøfte var sammensatte og krevende. Ny frist ble satt til 1. mars 2023.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Endre Skjørestad (leder)

Jostein Askim (medlem)

Ingrid Margrethe Halvorsen Barlund (medlem)

Jesper Berg (medlem)

Hilde Christiane Bjørnland (medlem)

Kaj-Martin Georgsen (medlem)

Amund Noss (medlem)
 Rea Parashar (medlem)
 Ingrid Finboe Svendsen (medlem)
 Katrine Trovik (medlem)

2.2 Høringen

Utvalget avga NOU 2023: 6 *Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet* 2. mars 2023. Utredningen ble sendt på høring samme dag. Høringsfristen var 2. juni 2023.

NOU 2023: 6 ble sendt på høring til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Bankenes sikringsfond
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Finansmarkedsfondet
 Finanstilsynet
 Folketrygdfondet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertilsynet
 Handelshøgskolen ved Nord universitet
 Høgskulen på Vestlandet
 Konkurransetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Norges Bank
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Sivilombudet
 Skattedirektoratet
 Statistisk sentralbyrå
 Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Sørøst-Norge
 Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
 Økokrim

Akademikerne
 Aksjonærforeningen i Norge
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Coop Norge SA
 Deloitte AS
 Den norske advokatforening
 Den Norske Aktuarforening
 Den Norske Blockchainforening

Den norske Revisorforening
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
 Econa
 Eiendom Norge
 Energi Norge
 Equinor
 EVRY
 Finans Norge
 Finansforbundet
 Finansieringsselskapenes forening
 Handelshøyskolen BI
 Havtrygd Gjensidig Forsikring
 Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Hovedorganisasjonen Virke
 Huseiernes landsforbund
 IIA Norge
 Industri Energi
 Juridisk rådgivning for kvinner
 KnowledgeGroup AS
 Kommunalbanken AS
 KPMG AS
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 Nasdaq OMX Oslo ASA
 Nordic Trustee
 Norges Bondelag
 Norges eiendomsmeglerforbund
 Norges handelshøyskole
 Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunerevisorforbund
 Norges Rederiforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk Bergindustri
 Norsk Crowdfunding Forening
 Norsk Hydro ASA
 Norsk Journalistlag
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk landbrukssamvirke
 Norsk olje og gass
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Norsk Sjøoffiserers Forbund
 Norsk takst
 Norsk Venturekapitalforening
 Norsk Økriminalforening
 Norske Boligbyggelags Landsforbund SA
 Norske Finansanalytikerforening
 Norske Forsikringsmeglerforening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 NOS Clearing ASA
 NTL-Skatt
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Børs

Pensjonskasseforeningen
Personskadeforbundet LTN
Regnskap Norge
Skattebetalerforeningen
Skattereviseorenes Forening
SMB Norge
Småbedriftsforbundet
Sparebankforeningen i Norge
Statens pensjonskasse
Stiftelsesforeningen
Storebrand ASA
The Nordic Association of Electricity Traders
The Nordic Association of Marine Insurers
(CEFOR)
Verdipapirfondenes forening
Verdipapirforetakenes Forbund
Verdipapirsentralen ASA
Virke Inkasso
Yara International ASA
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser ga merknader til NOU
2023: 6:

Bankenes sikringsfond
Datatilsynet
Finanstilsynet
Forbrukerrådet
Norges Bank
Regelrådet
Statistisk Sentralbyrå

Advokatforeningen
Deloitte AS
Eiendom Norge
Finans Norge
Finansieringsselskapenes forening
Kommunalbanken AS
LO Norge
Mastercard Payment Services Norway AS
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norsk Redaktørforening
Pensjonskasseforeningen
Regnskap Norge
Revisorforeningen
Verdipapirforetakenes Forbund
To personer som ikke har oppgitt navn

3 Formål

3.1 Gjeldende rett

Finanstilsynsloven § 3 fastsetter Finanstilsynets hovedoppgave og noen nærmere hensyn som skal ivaretas. Finanstilsynet skal blant annet følge med på at foretakene under tilsyn følger lover og regler, og har flere virkemidler som benyttes i dette arbeidet. Virkemidlene er tilsyn, overvåking og kontroll, forvaltning, regelverksutvikling, samt informasjon og kommunikasjon. Alle disse virkemidlene er viktige i arbeidet for målet om velfungerende markeder.

I den gjeldende loven er det ikke en egen formålsbestemmelse om Finanstilsynets tilsynsvirksomhet. Finanstilsynets samfunnsoppdrag fremgår i stedet av hovedinstruksen til tilsynet, som er fastsatt av Finansdepartementet som å «bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder». Dette er nødvendig for at aktørene skal ha tillit til det finansielle systemet, en stabil økonomisk utvikling og vern av forbrukere og andre brukere av finansielle tjenester.

Finanstilsynets hovedmål fremgår av Prop. 1 S for det enkelte budsjettår. For budsjettåret 2024 fremgår det seks hovedmål for Finanstilsynet:

- Solide og likvide finansforetak
- Robust infrastruktur
- Vern av investorer
- Forbrukervern
- Effektiv krisehåndtering
- Innsats mot kriminalitet

I Prop. 1 S (2023–2024) peker departementet også på viktige prioriteringer for tilsynet i det kommende året.

Som del av arbeidet med finansiell stabilitet overvåker Finanstilsynet systemrisiko. Finanstilsynet utarbeider analyser av utviklingen i finansnæringen og de økonomiske rammebetingelsene nasjonalt og internasjonalt. I tillegg gjennomfører tilsynet årlige stresstester av bankene for å se på deres sårbarhet for et økonomisk sjokk.

Finanstilsynets ansvar for forbrukervern er presisert i finansstilsynsloven § 3, første ledd, annet punktum:

«Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.»

Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 2013. I Prop. 11 L (2012–2013) *Endringer i finansstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven* la departementet vekt på at Finanstilsynet allerede hadde et klart lovfestet ansvar for å ivareta forbrukeres interesser og rettigheter i finansmarkedene, men at det etter en samlet vurdering var gode grunner for å få enda klarere frem i finansstilsynsloven at Finanstilsynet har et ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter. Lovendringen var ment å ytterligere presisere og synliggjøre dette ansvaret.

Departementet har i sine tildelingsbrev oppført forbrukervern som et eget delmål for Finanstilsynet siden 2011, men også før dette var en av de prioriterte oppgavene i tildelingsbrevene å bidra til at forbrukere ble informert om risiko, og å samarbeide med andre myndigheter om forbrukervern i finansmarkedene. Finanstilsynet har også forbrukervern som et eget delmål i sin virksomhetsstrategi.

Finanstilsynet følger opp forbrukervernet gjennom tilsyn med foretakene, og gjennom samarbeid med Forbrukertilsynet, Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet. Tilsynet deltar også i de europeiske tilsynsmyndighetenes arbeid med å utvikle regelverk og tilsynsmetodikk på forbrukerområdet.

I tildelingsbrevet legger departementet vekt på at Finanstilsynets tilsynsvirksomhet skal være risikobasert. Det vil si at Finanstilsynet løpende vurderer hvilke risikoer som krever tilsynsmessig oppmerksomhet. For eksempel at store foretak, der problemer i foretaket kan true det finansielle systemet eller påvirke markedet, følges tettere enn mindre foretak. Prinsippet om risikobasert tilsyn er også fastsatt i internasjonale retningslinjer.

3.2 Utvalgets utkast

Utvalget foreslår at Finanstilsynets formål lovfestes i en formålsbestemmelse, i utvalgets utkast til ny lov § 1-1:

«(1) Finanstilsynets virksomhet etter denne lov skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, blant annet gjennom solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur, investorbeskyttelse, forbrukervern, effektiv krisehåndtering og kriminalitetsbekjempelse.

(2) Tilsynsvirksomheten skal være risikobasert.»

Bestemmelsen vil lovfeste vesentlige hensyn bak Finanstilsynets tilsynsoppgaver; å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, i tillegg til at bestemmelsen angir konkrete delmål innenfor disse overordnede målene. Utvalget viser til at denne opplistingen ikke er ment å være uttømmende og at delmålene ikke er rangert.

Utvalget peker på flere hensyn som kan tale for en egen formålsbestemmelse, blant annet at en slik bestemmelse vil kunne si noe om hvilke mål Finanstilsynet skal sikte mot, og slik fungere som en veileder for virksomheten. Videre peker utvalget på at den kan være en ramme for lovens øvrige bestemmelser om Finanstilsynets oppgaver og virkemidler og vil utgjøre en myndighetsskranke for tilsynet. En formålsbestemmelse vil etter utvalgets vurdering også være et utgangspunkt for nærmere å fastlegge og avgrense Finanstilsynets ansvar og kompetanse. Endelig peker utvalget på at en formålsbestemmelse vil gi en ramme for hva Finansdepartementet kan fastsette i instruks og tildelingsbrev.

Utvalget legger vekt på at for å kunne nå et mål må Finanstilsynet ha nødvendige virkemidler. Utvalget viser til at Finanstilsynet ikke har tilstrekkelig med virkemidler til å nå målene alene, men at tilsynet må bidra med de virkemidlene det har. Videre vurderer utvalget hvilke av Finanstilsynets oppgaver som skal ivareta hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Her legger utvalget vekt på Finanstilsynets hovedoppgave; tilsyn med enkeltforetak og markeder, som også er tilsynets fremste virkemiddel i arbeidet med finansiell stabilitet. I tillegg omtales det at Finanstilsynet gir råd og utarbeider analyser og rapporter som krever at tilsynet vurderer den økonomiske utviklingen og risikoområder. Finanstilsynet har også oppgaver som følger av andre lover enn finansstilsynsloven, og som bidrar til finansiell stabilitet, herunder Finanstilsynets oppgave som

krisehåndteringsmyndighet og deres bidrag i makroovervåkingen. I forbindelse med makroovervåkingen er utvalget opptatt av at ansvaret for dette er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, og at denne ansvarsfordelingen fungerer godt i dag.

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for finansiell stabilitet. Utvalget er opptatt av at dersom andre institusjoner enn departementet gis et tydelig ansvar for finansiell stabilitet, bør det samtidig avklares hvilke virkemidler institusjonen har ansvar for, og hvilke mål innen finansiell stabilitet disse virkemidlene er egnet til å nå. Formålsbestemmelsen bør reflektere disse virkemidlene, og utvalget landet derfor på ordlyden «bidra til finansiell stabilitet», ettersom flere myndigheter har ansvaret for dette målet. Det var også viktig for utvalget at formålsbestemmelsen ikke skulle føre til uklarheter knyttet til ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank.

Lovutkastet § 1-1 annet ledd fastslår at tilsynsvirksomheten skal være risikobasert. Utvalget var opptatt av at tilsynsvirksomheten skal rettes inn mot de områdene hvor det er høy potensiell risiko eller store potensielle skadevirkninger, og foreslo en lovfesting av gjeldende praksis i tilsynet.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 12 og spesialmerknaden til utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 1-1.

3.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er positive til at Finanstilsynets formål lovfestes i en egen formålsbestemmelse. *LO Norge* og *Finans Norge* støtter en formålsbestemmelse, men er opptatt av at hensynet til like konkurransevilkår bør komme tydeligere frem av forarbeidene, eller løftes frem i bestemmelsens ordlyd.

Finans Norge, *Forbrukerrådet* og *Norges Eieningsmeglerforbund* er positive til at forbrukervern nevnes eksplisitt i bestemmelsen. *Forbrukerrådet* mener likevel at utvalget ikke har utredet Finanstilsynets ansvar for forbrukervern tilstrekkelig. Forbrukerrådet er enig i at finansiell stabilitet har betydning for samfunnet, finansforetakene og forbrukerne, men peker på at forbrukere og leverandører av finansielle tjenester ikke alltid har sammenfallende interesser. Etter Forbrukerrådets syn kan det derfor være et alternativ å organisere Finanstilsynet etter en såkalt «twin peaks-modell», hvor soliditetstilsynet ligger i ett

organ, og markedstilsynet ligger i et annet organ. Forbrukerrådet legger vekt på at tilsyn med foretakenes soliditet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å sikre at forbrukernes interesser ivaretas. Forbrukerrådet mener at det finnes flere udekkede behov for tilsyn med forbrukervern i finansmarkedene, særlig knyttet til produktpakker og koblingssalg. En «twin peaks-modell» vil dermed kunne føre til økt fokus på forbrukervern i markedstilsynet. Forbrukerrådet understreker at dette er en løsning som eventuelt må utredes nærmere. Forbrukerrådet mener videre at det må innarbeides presiseringer i lovteksten, dersom departementet legger utvalgets utredning til grunn, og foreslår å slå sammen utvalgets utkast til § 1-1 (om formål) og § 1-3 (om tilsyn med foretak og markeder) til en ny formålsbestemmelse som bedre vil ivareta forbrukerhensyn.

Advokatforeningen mener at det bør presiseres i lovteksten at tilsynsvirksomheten skal være både risikobasert og proporsjonal, slik at tilsynet hensyntar tilsynsobjektene størrelse og kompleksitet. *Pensjonskasseforeningen* gir uttrykk for tilsvarende synspunkt. Advokatforeningen mener også at Finanstilsynets veiledningsplikt bør presiseres i formålsbestemmelsen. Advokatforeningen viser til at dette vil ha en selvstendig betydning for Finanstilsynets prioriteringer, og understreker viktigheten av at Finanstilsynet utarbeider veiledninger, slik at foretakene har mulighet til å innrette seg etter de forventninger Finanstilsynet har. Advokatforeningen uttaler også:

«Advokatforeningen vil også reise spørsmål om kriminalitetsbekjempelse bør inngå i Finanstilsynets formålsparagraf. Finanstilsynets virksomhet vil åpenbart bidra til slik kriminalitetsbekjempelse, men muligens mer som en konsekvens av Finanstilsynets arbeid med å sikre at markeder og markedsaktører opptrer i tråd med gjeldende regelverk, enn som et selvstendig mål for Finanstilsynets virksomhet.»

Finanstilsynet støtter at det tas inn en formålsbestemmelse i loven, men mener bestemmelsen bør begrenses til hovedmålene finansiell stabilitet og velfungerende markeder, da delmålene vil kunne variere over tid og avhenge av markedsendringer og Finanstilsynets prioriteringer. Finanstilsynet mener derfor at delmålene ikke bør nedfelles i loven, for å sikre nødvendig fleksibilitet. Finanstilsynet mener også at det bør fremgå

uttrykkelig av loven at Finanstilsynet skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet.

3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er flere hensyn som gjør seg gjeldende og som tilsier at det bør tas inn en formålsbestemmelse i ny finansstilsynslov. Hovedformålet om at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder bør derfor lovfestes.

Etter departementets vurdering er det viktig at formålsbestemmelsen utformes slik at den står seg over tid. Departementet er enig med Finanstilsynet i at en for detaljert og omfattende bestemmelse fort kan bli språklig og innholdsmessig utdatert, samt skape et uriktig inntrykk av at den er uttømmende for Finanstilsynets arbeidsområde. Med en mer generell formålsbestemmelse får departementet og Finanstilsynet større fleksibilitet til å definere hva delmålene til enhver tid skal være, i tråd med den økonomiske utviklingen og aktuelle risikoer og trender. De gjeldende delmålene: solide og likvide foretak, robust infrastruktur, investorbekjempelse, forbrukervern, effektiv krisehåndtering og kriminalitetsbekjempelse, vil fortsatt være en viktig del av Finanstilsynets arbeid, men listen vil kunne fylles på eller endres dersom det skulle komme utvikling som ikke kan forutsees i dag. Departementet foreslår at formålsbestemmelsen formuleres mer generelt og overordnet enn utvalget har lagt opp til. Konkret innebærer dette at delmålene ikke listes opp i § 1-1, slik at bestemmelsen begrenses til å angi samfunnsoppdraget om at Finanstilsynets virksomhet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

Delmål vil som før følge av den ordinære styringsdialogen gjennom Prop. 1 S og fremgå av det årlige tildelingsbrevet.

Finanstilsynets arbeid med forbrukervern er en lovpålagt oppgave og en viktig del av tilsynets virksomhet. Finanstilsynet følger etter departementets vurdering opp denne delen av ansvaret sitt på en god måte, blant annet gjennom tilsyn med foretak som tilbyr og formidler lån, forsikrings- og pensjonsprodukter, fondsprodukter og andre finansielle instrumenter. Finanstilsynet har også gjennomført tematilsyn på forbrukerområdet. Se ytterligere vurderinger av Finanstilsynets ansvar for forbrukervern i kapittel 4.2.

Departementet viser til at det følger av internasjonale retningslinjer, anbefalinger og praksis at

tilsynsvirksomheten skal være risikobasert, og at dette vil være førende for hvordan Finanstilsynet innretter sin virksomhet og gjør sine prioriteringer. Det kan argumenteres for at risikobaserte tilsyn er en forutsetning for å oppfylle målet om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, og departementet anser derfor risikobasert

tilsyn ikke som et formål, men som et prinsipp for virkemiddelbruken og vil ikke foreslå at det tas inn i forslaget til formålsbestemmelse. Risikobasert kontrollvirksomhet er for øvrig et førende prinsipp for mange offentlige virksomheter, uten at det har vært nødvendig å lovfeste.

Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 1-1.

4 Finanstilsynets oppgaver

4.1 Tilsyn med foretak og markeder

4.1.1 Gjeldende rett

I henhold til finansstilsynsloven § 1 første ledd fører Finanstilsynet tilsyn med:

1. banker,
2. kredittforetak,
3. finansieringsforetak,
4. betalingsforetak og opplysningsfullmektiger,
5. e-pengeforetak,
6. skadeforsikringsforetak, herunder utenlandske skadeforsikringsforetaks generalagent (hovedagent) i Norge, og gjenforsikringsforetak,
7. livsforsikringsforetak, herunder utenlandske livsforsikringsselskapers generalagent (hovedagent i Norge),
8. kredittforsikringsforetak,
9. innskuddspensjonsforetak,
10. sjøtrygdslag,
11. private, kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser og pensjonsfond samt Norges Banks pensjonskasse,
12. forsikringsformidlingsforetak,
13. låneformidlingsforetak,
14. regulerte markeder,
15. verdipapirsentraler,
16. verdipapirforetak og andre foretak som driver virksomhet i forbindelse med verdipapirhandel, samt med overholdelsen av bestemmelser om verdipapirhandel gitt i eller i medhold av lov,
17. revisorer og revisjonsselskaper som er godkjent etter revisorloven,
18. statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsselskaper,
19. filial av utenlandsk kredittinstitusjon for såvidt gjelder virksomhet som drives her i riket,
20. utenlandske finansforetaks representasjonskontorer i Norge,
21. andre foretak så langt det følger av bestemmelser i eller i medhold av særskilt lov, og
22. andre foretak, når det besluttes ved enkeltvedtak i medhold av lov.

Som følge av bestemmelser i eller i medhold av særskilt lov, jf. finansstilsynsloven § 1 første ledd nr. 21, fører Finanstilsynet tilsyn med følgende foretak:

- sparebank- og finansstiftelser (stiftelser som er opprettet i forbindelse med overføring av egenkapitalbevis til stiftelse etter konvertering av grunnfondskapital (i sparebanker) til eierandelskapital, eller vedtak om opprettelse av en stiftelse i forbindelse med sammenslåing, deling, avvikling eller omdanning av finansforetak (omfatter både sparebanker og gjensidige forsikringsforetak))
- gjeldsinformasjonsforetak
- forvaltningsselskap for verdipapirfond
- forvaltere av alternative investeringsfond
- administrator av referanseverdier
- sentrale motparter (juridisk person som trer inn mellom motparter i kontrakter som omsettes i finansmarkedene)
- eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak
- inkassoforetak
- tilbydere av virksomhetstjenester (fysisk og juridisk person som tilbyr tjenester knyttet til å opprette og administrere selskaper eller andre juridiske personer)
- tilbydere av vekslings tjenester for virtuell valuta
- agenter av utenlandske betalingsforetak (begrenset til kontroll med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket)
- datarapporteringstjenester (drift av godkjent offentliggjøringsordning og rapporteringsordning i verdipapirmarkedet)

Det følger av finansstilsynsloven § 1 første ledd nr. 16 at Finanstilsynet blant annet fører tilsyn med overholdelsen av bestemmelser om verdipapirhandel gitt i eller i medhold av lov. Tilsynet med verdipapirmarkedet skal bidra til pålitelig informasjon og trygg, ordnet og effektiv handel med finansielle instrumenter. Tilsynet omfatter tilsyn med markeds plasser og oppgjørssystemer, noterte foretaks finansielle rapportering og kontroll av prospekter.

Videre følger det av finansstilsynsloven § 1 annet til femte ledd at:

«Når et foretak som nevnt i første ledd er en del av et konsern, skal det føres tilsyn etter denne lov også med andre foretak i konsernet. Når tilsynsmessige hensyn tilsier det, gjelder dette også den del av virksomheten til foretakene i konsernet som ikke ellers omfattes av denne lov.

Tilsyn etter denne lov føres også med utenlandske foretak som tilsvarende foretak som nevnt i første ledd, eller driver virksomhet som tilsvarende virksomhet som nevnt i første ledd, og utenlandsk foretak som tilsvarende forvaltningsselskap for verdipapirfond og foretak som formidler finansielle tjenester i den utstrekning foretaket driver virksomhet her i riket.

Regler om foretakene i denne lov får tilsvarende anvendelse overfor fysiske personer som nevnt i første ledd.

Kongen kan i forskrift eller ved enkeltvedtak gjøre unntak fra paragrafen her.»

Krav til tillatelse, godkjenning eller registrering for å drive virksomhet i foretak som er under tilsyn, og krav til tilsyn med virksomhetene, følger av EØS-avtalen, unntatt når det gjelder følgende foretak:

- statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsselskaper
- eiendomsめglere og eiendomsめglingsforetak
- inkassoforetak
- gjeldsinformasjonsforetak
- finansieringsforetak

Av finansstilsynsloven § 2 første ledd følger det at:

«Tilsynet føres av Finanstilsynet. Kongen kan gi nærmere forskrifter om tilsynets virksomhet».

Det følger av finansstilsynsloven § 3 første ledd at:

«Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter».

Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Finanstilsynet bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder. Finanstilsynet følger opp at foretakene etterlever gjeldende regelverk og vedtak. Tilsynet skjer både gjennom dokumentbaserte og stedlige tilsyn i foretakene, og mer spesifikke tematilsyn. I forbindelse med gjennomføring av tilsyn kan Finanstilsynet treffe vedtak om reaksjoner og sanksjoner (tilsynsmessige virkemidler), jf. bestemmelser i finansstilsynsloven og sektorlovgivningen. Gjennomføring av tilsyn, og herunder Finanstilsynets virkemidler, behandles i kapittel 5 under.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapitlene 13.1.1 og 13.1.2, samt kapittel 7.4.

4.1.2 Utvalgets utkast

Innledning og generelt om integrert tilsyn

Av mandatet fulgte det at:

«Utvalget skal drøfte avgrensningen av Finanstilsynets arbeidsområde. Dersom utvalget foreslår endringer, bør det drøftes hvilke alternativer utvalget mener gir den samfunnsøkonomiske beste løsningen. Utvalget bør i den forbindelse drøfte arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og andre virksomheter. Utvalget kan ta opp arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og Norges Bank.»

Finanstilsynet har vært et såkalt integrert tilsyn siden opprettelsen i 1985. Utvalget uttaler at det har drøftet alternative tilsynsmodeller, og kommet til at den integrerte tilsynsmodellen i hovedsak er godt egnet. Det vektlegges at Norge er et lite land der etablering av flere parallelle tilsynsmiljøer på finansområdet kan fremstå som lite rasjonelt og effektivt, og at også andre land det er naturlig å sammenligne seg med, som blant annet Danmark og Sverige, har valgt samme tilsynsmodell. Regler om finanskonsern har virkning for ulike typer av finansforetak, og kapitalkrav gjelder også på konsolidert nivå. Slike regler underbygger at det er behov for et samlet tilsyn. Utvalget har også lagt vekt på de tverrgående tilsynsoppgavene Finanstilsynet har for grupper av foretak under tilsyn. Eksempler på dette er hvitvaskingstilsyn og tilsyn med IKT-sikkerhet i foretak under tilsyn.

Utvalget foreslår at Finanstilsynet får som lovfestet formål å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder, se nærmere omtale i kapittel 3 over. Tilsynsoppgaver som er sentrale for

disse formålene bør etter utvalgets vurdering i hovedsak legges til Finanstilsynet.

Utvalget peker på at stordrifts- og synergi-fordeler kan trekke i retning av at oppgaver i randsonen av det integrerte tilsynets kjerneoppgaver (tilsyn med banker, forsikringsforetak og verdipapirmarkedet) videreføres i Finanstilsynet, men at det kan være utfordringer med tilsynsoppgaver som går utover kjerneoppgavene.

Utvalget legger til grunn at bestemmelser om tilsyn med foretak og markeder på finansområdet som følger av EØS-avtalen, må videreføres, og at tilsynet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet.

Også tilsyn med revisorer følger av EØS-forpliktelser, men i andre EØS-land ligger slikt tilsyn oftest til andre organer enn de nasjonale finansstilsynene. Utvalget vurderer derfor særskilt om Finanstilsynet fortsatt bør føre tilsyn med revisorer og revisjonsselskaper.

I tillegg vurderer utvalget om Finanstilsynet fortsatt bør føre tilsyn med eiendomsmeglingsforetak, autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper, inkassoforetak og gjeldsinformasjonsforetak. Krav om tillatelse og tilsyn for disse foretakene følger ikke av EØS-forpliktelser.

Utvalget mener at tilsynet med foretakene nevnt i avsnittet over i utgangspunktet ikke fremstår som en naturlig del av Finanstilsynets hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, men vurderer det likevel slik at de beste grunner taler for at tilsynet videreføres i Finanstilsynet i stedet for å legges til andre offentlige organer. Dette gjelder imidlertid ikke for tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak, som i sin helhet foreslås lagt til Datatilsynet. Se nærmere omtale nedenfor.

Ellers foreslår utvalget i hovedsak en videreføring av innholdet i gjeldende finansstilsynslov § 1, § 2 første ledd og § 3 første ledd. Det foreslås presisert at Finanstilsynet, for å ivareta sine oppgaver etter loven, skal følge utviklingen i økonomi og markeder.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1 og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 1-2 og § 1-3. Utvalgets utkast til § 1-2 tredje ledd og § 1-3 tredje ledd omtales i kapittel 4.6.2 under.

Revisorer og revisjonsselskaper

Etter utvalgets vurdering bør tilsynet med revisorer som reviderer årsregnskap for foretak av allmenn interesse fortsatt ligge i Finanstilsynet. Det vises blant annet til at tilsynet med revisjonen av bankers, kredittforetaks og forsikringsforetaks

årsregnskap kan bidra til et helhetlig tilsyn med disse foretaksgruppene. Definisjonen av foretak av allmenn interesse omfatter også foretak som har utstedt omsettelige verdipapirer som er opptatt til handel på et regulert marked i et EØS-land. Finanstilsynet har tilsynet med den finansielle rapporteringen (årsregnskap mv.) fra foretak som er opptatt til handel på norsk markedsplass. Utenlandske foretak som har verdipapirer notert på norsk markedsplass, antas ikke å bruke norsk revisor. For norske foretak med verdipapirer notert på norsk markedsplass, antar utvalget at det kan være en styrke i tilsynet med den finansielle rapporteringen at Finanstilsynet også kan følge opp foretakenes revisor.

Av samfunnsøkonomiske hensyn, herunder at man bør ha et samlet kompetansemiljø i et lite land som Norge, konkluderer utvalget med at også tilsynet med revisorer som ikke reviderer foretak av allmenn interesse bør videreføres i Finanstilsynet. Det er lagt til grunn at Finanstilsynets ressursbruk på tilsynet med disse revisorene er begrenset. Kvalitetskontrollen med revisorer som ikke reviderer foretak av allmenn interesse gjøres av Den norske Revisorforeningen etter avtale med Finanstilsynet. Finanstilsynets tilsyn er begrenset til å følge opp kritiske rapporter fra Revisorforeningen.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1.3.3.

Eiendomsmeglingsforetak

Utvalget mener at det fortsatt bør være et offentlig tilsyn med eiendomsmeglingsforetakene, og viser blant annet til forbrukerhensyn. Finanstilsynets tilsynsvirksomhet er konsentrert om boligmegling.

Selv om utvalget mener at tilsynet med eiendomsmeglingsforetak ligger utenfor Finanstilsynets kjerneoppgaver, og anses å gi liten støtte til Finanstilsynets tilsyn med andre bransjer, er det utvalgets vurdering at den generelle tilsynskompetansen hos Finanstilsynet, kombinert med de problemstillinger som er knyttet til eiendomsmeglingsforetaks rolle i finanskonsern, tilsier at tilsynet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet. Dette er også i samsvar med tilrådingen til Eiendomsmeglingsutvalget i NOU 2021: 7 *Trygg og enkel eiendomsmegling – evaluering av eiendomsmeglingsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering*.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1.3.4.

Autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper

Utvalget mener at det fortsatt bør føres tilsyn med regnskapsførere og regnskapsførerselskaper. Finanstilsynet har ført tilsynet siden 1999, og denne oppgaven ble sist vurdert og foreslått videreført i NOU 2018: 9 *Regnskapsførerloven – Forslag til ny lov om regnskapsførere*. Utvalgets forslag ble fulgt opp i Prop. 130 L (2021–2022), og vedtatt av Stortinget i desember 2022. Ny regnskapsførerlov (lov 16. desember 2022 nr. 90) trådte i kraft 1. januar 2023.

Kvalitetskontrollen av autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper utføres i dag av Regnskap Norge og Revisorforeningen i tråd med retningslinjer som er utarbeidet i samarbeid med Finanstilsynet. Saker der det bør vurderes tilbakekall av autorisasjon oversendes Finanstilsynet for videre oppfølging. Utvalget mener etter en helhetsvurdering at de begrensede ressursene Finanstilsynet bruker på tilsynet med regnskapsførerbransjen, tilsier at tilsynet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet. En slik løsning medfører også at tilsynet med regnskapsførerselskaper i finanskonsern, på samme måte som eiendomsmeglingsforetak i slike konsern, fortsatt vil være en del av Finanstilsynets samlede tilsyn med finanskonsern.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1.3.5.

Inkassoforetak

Utvalget legger til grunn at tilsyn med inkassoforetak ligger utenfor Finanstilsynets kjerneoppgaver, men ivaretar viktige forbrukerhensyn og derfor bør videreføres. Spørsmålet er om tilsynet skal videreføres i Finanstilsynet. Utvalget bemerker at inkassovirksomhet har blitt stadig mer integrert i finansbransjen. Flere av de store og mellomstore inkassoforetakene inngår i dag i finanskonsern. Utviklingen i markedet for forbrukslån og kredittkort har antakelig bidratt til denne utviklingen. Krav fra banker og finansieringsforetak knyttet til forbruks- og boliggjeld ved utgangen av 2021 utgjorde i underkant av 60 prosent av den totale gjelden til inndrivning i inkassoforetakene (målt etter hovedstol). Det er også flere finansieringsforetak som har spesialisert seg på oppkjøp av fordringer, og der det avtales at de oppkjøpte fordringene inndrives av finanskonsernets inkassoforetak.

Utvalget mener at Finanstilsynets samlede tilsyn med finanskonsern, tilsier at tilsynet med

inkassoforetak som inngår i slike konsern fortsatt bør videreføres i Finanstilsynet.

Etter en helhetsvurdering mener utvalget at også tilsynet med øvrige inkassoforetak bør videreføres i Finanstilsynet, og ikke legges til et annet offentlig organ. Det pekes på betenkeligheter med at flere forvaltningsorganer skal utvikle en egen lovtolknings- og forvaltningspraksis knyttet til samme type virksomhet. I tillegg antar utvalget at det vil være ressurskrevende å bygge opp et nytt kompetansemiljø på dette tilsynsområdet.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1.3.6.

Gjeldsinformasjonsforetak

Gjeldsinformasjonslovens formål er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Utvalget legger derfor til grunn at gjeldsinformasjonsforetak kan bidra til mer velfungerende kredittmarkeder.

Finansforetak har plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelig for gjeldsinformasjonsforetak. Gjeldsinformasjonsforetakene kan utlevere opplysningene til blant annet finansforetak, til bruk i foretakenes kredittvurderinger, og til kredittopplysningsforetak. Foretakene under tilsyn er derfor både leverandører til gjeldsinformasjonsforetakene så vel som brukere av gjeldsinformasjonsforetakenes tjenester.

Utvalget viser i sin vurdering til Finanstilsynets høringsuttalelse til forslaget om ny gjeldsinformasjonslov fra 2016, og deler Finanstilsynets vurdering fra den gang om at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak ligger langt på siden av Finanstilsynets forvaltningsområde. Datatilsynet er tilsynsmyndighet for gjeldsinformasjonsforetakene etter personvernforordningen artikkel 51. Datatilsynets tilsynsansvar synes etter utvalgets vurdering å dekke det tilsynet Finanstilsynet hittil har hatt med gjeldsinformasjonsforetakene. Finanstilsynet gjennomførte i 2021 tilsyn med de tre foretakene som har tillatelse til å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak (Gjeldsregisteret AS, Norsk Gjeldsinformasjon AS og Experian Gjeldsregister AS). Tilsynene omfattet foretakenes IKT- og risikosystemer, med vekt på sikkerhet for at persondata ikke kommer på avveie og at gjeldsinformasjonen til enhver tid er korrekt og tilgjengelig for dem som skal motta den.

Utvalget mener at man bør unngå overlappende tilsynsansvar, og foreslår at tilsynet med

behandlingen av personopplysninger samles hos Datatilsynet. Utvalget mener derfor at Finanstilsynet ikke lenger bør ha tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.1.3.7.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet er positiv til å overta tilsynsansvaret for gjeldsinformasjonsforetakenes behandling av personopplysninger etter gjeldsinformasjonsloven og forskriften. Det vises til at Datatilsynet har tilsyn med kredittopplysningsforetakenes behandling av personopplysninger etter kredittopplysningsloven og kredittopplysningsforskriften, og at en utvidelse av deres tilsynsområde til også å omfatte gjeldsinformasjonsloven med forskrift derfor fremstår naturlig. Datatilsynet legger til grunn at en eventuell overføring av tilsynsmyndighet til Datatilsynet vil kreve en ny høring da det krever endringer i gjeldsinformasjonsloven, samt tilføring av økonomiske midler til Datatilsynet.

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om å flytte tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak til Datatilsynet, og ellers videreføre Finanstilsynets tilsynsoppgaver, herunder ordningen med et integrert tilsyn.

Deloitte uttrykker forståelse for utvalgets argumenter om videreføring av Finanstilsynets tilsyn med revisorer, og tar utvalgets anbefaling til etterretning. Det samme gjør *Revisorforeningen*.

Finans Norge støtter utvalgets vurdering av at man i store trekk viderefører gjeldende organisering av Finanstilsynet, herunder at tilsynet med finansområdet ligger under et eget organ og den integrerte tilsynsmodellen med felles tilsyn med bank, forsikring og verdipapirområdet. Finans Norge støtter at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak flyttes fra Finanstilsynet til Datatilsynet, men mener at utvalget burde foretatt en mer utfyllende vurdering av om også tilsynet med andre virksomheter, slik som regnskapsførere, burde flyttes. Det uttales at nye oppgaver og tilsynsenheter innen den utvidede finanssektoren ikke bør legges til Finanstilsynet, da dette kan true Finanstilsynets kjerneoppgaver. Samtidig mener Finans Norge at Finanstilsynets kjernevirksomhet, forstått som tilsyn med enkeltforetak og markeder, bør gis en langt klarere regulatorisk forankring og prioritering, enn tilleggsoppgaver som regelverksutvikling og makroovervåkning.

Norges Eiendomsmeglerforbund støtter utvalgets forslag om å videreføre et integrert tilsyn

med finansiell sektor, som blant annet legger til rette for at reglene om tilsyn er samlet i én lov (finansstilsynsloven). Videre støttes forslaget om at Finanstilsynet fortsatt skal føre tilsyn med eiendomsmeglingsforetak. Det pekes på at store meglerforetak eies av store bankforetak, og at tilsynet bør reflektere den reelle sammenhengen mellom virksomhetene. Manglende etterlevelse av regelverk for et finansforetak kan i praksis få betydning for etterlevelsen av regelverk for et eiendomsmeglingsforetak og motsatt. Norges Eiendomsmeglerforbund mener at denne utfordringen kan løses ved at den avdelingen i Finanstilsynet som fører tilsyn med eiendomsmeglingsvirksomhet får mandat og ressurser til å følge opp etterlevelsen av bankregelverket på de områder som har betydning for utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomhet. *Eiendom Norge* peker på god dialog med Finanstilsynet om kontroll og forbedringer i eiendomsmeglingsbransjen.

Pensjonskasseforeningen støtter forslaget om at tilsynet skal være integrert, og at reguleringen fremgår samlet av én lov (finansstilsynsloven).

Regnskap Norge slutter seg til utvalgets vurderinger og konklusjon om at Finanstilsynet fortsatt skal føre tilsyn med autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper. Samtidig påpekes at benevningene er endret med ny regnskapsførerlov til henholdsvis statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsselskaper, og at dette bør gjenspeiles i utkastet til ny finansstilsynslov § 1-2 første ledd nr. 18.

Revisorforeningen påpeker at utvalgets utkast til § 1-2 nr. 17 og nr. 18 om tilsynsplikt for henholdsvis revisorer og regnskapsførere bør utformes på en mer ensartet måte.

Forbrukerrådet peker på at flere land har etablert finansstilsyn etter den såkalte «Twin peaks»-modellen, med overvåking av finansiell stabilitet og tilsyn med foretakenes soliditet i en virksomhet, og markedsadferd, kundebeskyttelse og produktkontroll i en annen virksomhet. Se nærmere i kapittel 4.2 under.

Norges Bank viser til at i betalingssystemet er ansvaret delt slik at Finanstilsynet har hovedansvaret for den kunderettede delen av betalingssystemet, mens Norges Bank har ansvar for å følge opp avregnings- og oppgjørssystemer (interbanksystemer), jf. sentralbankloven og betalingssystemloven. Utvalget har ikke foreslått endringer i arbeidsdelingen, og Norges Bank støtter en videreføring av arbeidsdelingen.

4.1.4 Departementets vurdering

En fordel med et integrert tilsyn er at Finanstilsynet kan ha samlet oversikt over virksomheten i finansiell sektor. Som utvalget viser til er hensynene som opprinnelig begrunnet et integrert tilsyn – å effektivisere tilsynet, styrke kompetansen i det offentlige tilsynsmiljøet og å møte utfordringer med fremveksten av finanskonserner med ulike typer av finansforetak samlet i ett konsern – fortsatt relevante ved en vurdering av hvilke oppgaver Finanstilsynet bør ha. Departementet er enig med utvalget i at det er en risiko for at tilsyn blir for sektor- og detaljorientert dersom de spres over flere ulike tilsynsorganer, og at evnen til målrettet ressursinnsats mot overordnede hensyn kan svekkes.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre et integrert tilsyn med finansiell sektor, hvor regler om tilsyn forblir samlet i én lov (finansstilsynsloven). Departementet peker særlig på utvalgets argument om at det i et lite land som Norge ikke fremstår rasjonelt eller effektivt å etablere flere parallelle tilsynsmiljøer på finansområdet.

Når det gjelder den nærmere avgrensningen av hvilke foretak og markeder Finanstilsynet skal føre tilsyn med, er departementet enig med utvalget i at for omfattende tilsynsoppgaver som primært har andre formål enn finansiell stabilitet og velfungerende markeder, kan svekke Finanstilsynets oppmerksomhet om tilsynets hovedmål. På den annen side kan blant annet stordrifts- og synergifordeler tale for at oppgaver som ikke er i kjernen av Finanstilsynets virksomhet, likevel videreføres i Finanstilsynet.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre Finanstilsynets tilsynsoppgaver, herunder tilsyn med statsautoriserte revisorer og revisjonsselskaper, statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsselskaper, eiendomsmeglingsforetak og inkassoforetak. Når det gjelder statsautoriserte revisorer og revisjonsselskaper, statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsselskaper, og eiendomsmeglingsforetak, foreslo også henholdsvis Revisor- og regnskapsførerlovutvalget (NOU 2017: 15) og Eiendomsmeglingsutvalget (NOU 2021: 7) at tilsynet med disse aktørene burde videreføres i Finanstilsynet. I tråd med høringsinnspill fra Regnskap Norge og Revisorforeningen er betegnelsene endret i samsvar med ny revisorlov og ny regnskapsførerlov.

Når det gjelder tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak, foreslår utvalget at dette tilsynet i sin helhet legges til Datatilsynet. Forslaget får støtte fra

flere høringsinstanser, herunder Datatilsynet og Finanstilsynet. Utvalget har ikke foreslått lovendringer i gjeldsinformasjonsloven i denne omgang. Loven hører under Barne- og familiedepartementet, og det vil være naturlig at eventuelle endringer følges opp i samråd med dette departementet på vanlig måte.

Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets forslag om å presisere i loven at Finanstilsynet, for å ivareta sine oppgaver, skal følge utviklingen i økonomi og markeder. I likhet med utvalget legger departementet til grunn at Finanstilsynet må kjenne de markedene foretakene under tilsyn virker i, og situasjonen i makroøkonomien, for å kunne vurdere risikoen ved virksomheten til de enkelte foretakene, og dermed innrette tilsynsvirksomheten best mulig.

Det vises til forslag til ny finansstilsynslov § 1-2 og § 1-3. Paragraf 1-2 tredje ledd og § 1-3 fjerde ledd omtales i kapittel 4.6.6 under.

4.2 Forbrukervern

4.2.1 Gjeldende rett

Finanstilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Dette er nødvendig for at aktørene skal ha tillit til det finansielle systemet, en stabil økonomisk utvikling og vern av forbrukere og andre finansielle aktører. Departementet foreslår også å lovfeste dette som Finanstilsynets formål, se kapittel 3.

Finanstilsynsloven § 3 første ledd, annet punktum, fastsetter at tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter. Bestemmelsen kom inn i loven i forbindelse med oppfølgingen av Finanskriseutvalgets utredning i 2012. For øvrig har en betydelig mengde lovregler på finansmarkedsområdet direkte eller indirekte til formål å ivareta forbrukerhensyn, se omtale nedenfor i kapittel 4.2.4.

Departementet har i sine tildelingsbrev oppført forbrukervern som et eget delmål for Finanstilsynet siden 2011, men også før dette var en av de prioriterte oppgavene i tildelingsbrevet å bidra til at forbrukere ble informert om risiko, og samarbeide med andre myndigheter om forbrukervern i finansmarkedene. Finanstilsynet har også forbrukervern som et delmål i sin strategi.

Finanstilsynet følger opp forbrukervernet gjennom tilsyn med at foretakene tilbyr og formidler lån, forsikrings- og pensjonsprodukter, fondsprodukter og andre finansielle instrumenter og

eiendomstransaksjoner på en forsvarlig måte. Tilsynet med inkassoforetakene styrker også forbrukervernet, og oppfølgingen av soliditets- og kapitalkrav bidrar også til sikkerhet for at leverandørene kan overholde sine forpliktelser overfor kundene.

I 2022 startet Finanstilsynet opp 8 og avsluttet 17 tilsyn med verdipapirforetak, utførte 14 tilsyn med eiendomsmeglingsforetak og 6 med inkassoforetak, som alle bidrar til forbrukervern. Finanstilsynet gjennomførte også et tematilsyn for «telefoninkasso», gjennomførte tilsyn i to banker som satser på «omstartslån» til sårbare grupper, og grep inn mot flere tilfeller av ulovlig låneformidling på sosiale medier. Samme år la Finanstilsynet også frem en temarapport om forbrukervern og finansielle tjenester, hvor de trakk frem noen temaer og områder innenfor finansielle tjenester hvor forbrukerhensynene er særlig gjeldende.

Finanstilsynet er i dag basert på en såkalt integrert modell, der samme organ fører tilsyn med alle virksomhetene i finansiell sektor, herunder banker, forsikringsforetak, verdipapirforetak og inkassoforetak. Forbrukertilsynet har også oppgaver med ivaretagelse av forbrukernes interesser på finansområdet. Denne arbeidsdelingen ble vurdert hva gjaldt oppfølging av finansbransjens overholdelse av regler i finansavtaleloven og fikk tilslutning sist da Stortinget vedtok gjeldende finansavtalelov, jf. Prop. 92 LS (2019–2021) og Innst. 104 L (2020–2021).

Finanstilsynet samarbeider for øvrig med Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og Konkurransetilsynet for å styrke forbrukervernet i finanssektoren. Finanstilsynet deltar også i arbeidet til de europeiske tilsynsmyndighetene med å utvikle regelverk og tilsynsmetodikk på forbrukerområdet.

4.2.2 Utvalgets utkast

Etter utvalgets syn er forbrukervern en naturlig del av hovedformålene om finansiell stabilitet og velfungerende markeder. God forbrukerbeskyttelse fremmer tilliten til aktørene i finansmarkedet og gir trygghet for at kundenes avtaler kan oppfylles som forutsatt. Utvalget viser til at det er trekk ved finansmarkedene som gjør det spesielt viktig å beskytte ikke-profesjonelle kunder og aktører. Dette kan for eksempel være asymmetrisk informasjon og manglende kunnskap. Utvalget er derfor opptatt av at Finanstilsynet som del av sitt arbeid med velfungerende markeder skal legge vekt på forbrukervern. Utvalget fore-

slår at hensynet til forbrukervern reflekteres i lovens formålsbestemmelse, samt at bestemmelsen om at Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter, som nevnt ovenfor videreføres.

Utvalget tilrår at den integrerte tilsynsmodellen videreføres. Utvalget foreslår ikke endringer i gjeldende ansvarsdeling mellom tilsynsmyndighetene på forbrukerområdet.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet mener at utvalget ikke har lagt tilstrekkelig vekt på viktigheten av forbrukervern i finansmarkedene, og derfor ikke har utredet Finanstilsynets ansvar for forbrukervern godt nok. De mener det burde gjennomføres en særskilt utredning om temaet for å få frem hvilke behov som må dekkes. Ifølge Forbrukerrådet føres det i dag ikke tilstrekkelig tilsyn med hvorvidt produktene som selges i finansmarkedet i dag, er i tråd med regelverket. De savner en grundigere gjennomgang av forbrukernes rettigheter, behovet for tilsyn og grensdragningen mot Forbrukertilsynet.

Etter Forbrukerrådets syn er det en svakhet at utredningen ikke inneholder beskrivelser av alternative modeller for tilsyn. Forbrukerrådet trekker frem at forbrukere og leverandører av finansielle tjenester ikke alltid har sammenfallende interesser, og at tilsyn med foretakenes soliditet ikke er en tilstrekkelig forutsetning for å ivareta forbrukernes interesser. Et todelt finanstilsyn, der et organ har ansvar for finansiell stabilitet/soliditet, og et organ fører tilsyn med markedsadferd/investorbeskyttelse, ville gi bedre ivaretagelse av forbrukerhensyn. En slik todeling omtales som en «Twin peaks»-modell, og både i Storbritannia og Nederland er tilsynet organisert på denne måten. I begge landene ligger soliditetstilsynet i sentralbanken, mens det er egne tilsynsmyndigheter som har ansvaret for tilsyn med markedsadferd og aktørenes etterlevelse av krav til forbrukerbeskyttelse.

Forbrukerrådet uttaler at ivaretagelse av forbrukernes interesser bør komme tydeligere til uttrykk i loven, blant annet i formålsbestemmelsen.

4.2.4 Utredning av forbrukervern i finansmarkedene

Stortinget fattet 4. desember 2023 et anmodningsvedtak hvor det ba regjeringen om innen 1. juli

2024 å utrede hvordan Finanstilsynet kan styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedene, herunder om tilsynet med forbrukernes rettigheter bør samles i Finanstilsynet. Av vedtaket fremgår det at utredningen skal inngå i arbeidet med ny finansstilsynslov. Finansdepartementet ga 21. desember 2023 Finanstilsynet i oppdrag å gjennomføre utredningen med frist 27. februar 2024. Finansdepartementet ba om at Finanstilsynet beskriver samlet regulering av og tilsyn med forbrukernes rettigheter på finansmarkedsområdet, og i lys av denne beskrivelsen vurderer hvordan Finanstilsynet kan bidra til å styrke forbrukernes posisjon i finansmarkedet. Videre ba Finansdepartementet om en vurdering av om tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedene bør samles i Finanstilsynet. Finansdepartementet ba om at Finanstilsynet i arbeidet har nødvendig kontakt med andre relevante tilsynsmyndigheter.

Finanstilsynet oversendte utredningen «Forbrukernes posisjon i finansmarkedene» til Finansdepartementet 29. februar i år. Finanstilsynet har hatt ett møte med Forbrukertilsynet i arbeidet med utredningen, og Forbrukertilsynet har også oversendt en uttalelse til Finanstilsynet til bruk i utredningen.

Finanstilsynet viser til at både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at forbrukernes rettigheter ivaretas i finansmarkedet, og at begge tilsynene prioriterer tilsyn med forbrukervern på finansmarkedsområdet i sin virksomhet. Verken Finanstilsynet eller Forbrukertilsynet tilrår at det gjøres endringer i gjeldende arbeidsdeling, som begge tilsynene mener fungerer godt. Finanstilsynet skriver i utredningen kapittel 4 følgende:

«Det delte tilsynsansvaret til Finanstilsynet og Forbrukertilsynet ble utredet og vurdert under behandlingen av ny finansavtalelov og endringene i forsikringsavtaleloven. Finansavtaleloven trådte i kraft 1. januar 2023, og endringene i forsikringsavtaleloven trådte i kraft 1. juli 2022.

Lovendringene bygget videre på en etablert ansvarsfordeling mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, men klargjorde, og utvidet til en viss grad, Forbrukertilsynets tilsynsansvar overfor finansbransjen sammenlignet med tidligere rett. Forbrukertilsynet hadde etter den tidligere finansavtaleloven allerede tilsyn med kapittel 3 om forbrukerkjøp på kreditt og forbrukerleie, i tillegg til tilsynet med finansforetakenes markedsføring og avtalevilkår etter markedsføringsloven. I sammenheng med departementets vurdering av tilsyns-

bestemmelsen i dagens finansavtalelov uttales det i Prop. 92 LS (2019–2020) s. 263:

Det er departementets syn at Forbrukertilsynet, i samarbeid med Finanstilsynet, fortsatt vil utføre tilsynsoppgaven på en tilfredsstillende måte.

Det heter videre på s. 264:

Høringen kan gi inntrykk av uklarhet om forholdet mellom Forbrukertilsynets tilsynskompetanse og Finanstilsynets tilsynskompetanse. Departementet viser i den forbindelse til at Forbrukertilsynet i dag har en samarbeidsavtale med Finanstilsynet om tilsynsvirksomheten. Samarbeidet fungerer, etter det departementet erfarer, godt, og det er ikke noe som skulle tilsi at dette vil endre seg med de foreslåtte tilsynsreglene.

Finanstilsynet deler Justis- og beredskapsdepartementets vurdering av det delte tilsynsansvar som finansavtaleloven bygger på. Denne typen overlappende tilsyn finnes også på andre rettsområder i Norge. Datatilsynet har et generelt tilsyn med personvernreguleringen. Finanstilsynet vil likevel kunne gripe inn mot ulovlig bruk av personopplysninger i finansforetak. Konkurransetilsynet har et generelt tilsyn med konkurranselovgivningen. Finanstilsynet har samtidig et ansvar for å bidra til velfungerende finansmarkeder, noe som også omfatter konkurranseforhold. Våre naboland har valgt lignende løsninger med et delt ansvar for forbrukervernet på finansområdet, se punkt 3.7.

Det er viktig å merke seg at Forbrukertilsynet, gjennom sitt markedsnøytrale tilsyn med alle forbrukerbransjer, har en spesialkompetanse som Finanstilsynet ikke innehar. Ved vurderingene av finansforetaks markedsføring, prisopplysninger og avtalevilkår, har Forbrukertilsynet mulighet til å trekke på erfaringer fra andre markeder. Forbrukertilsynets generelle erfaring med markedsføringstilsyn har for eksempel vært verdifull i det arbeidet som er lagt ned for å stanse ulovlig markedsføring av forbrukslån. Videre er Forbrukertilsynets generelle erfaring med tilsyn med næringsdrivendes avtalevilkår nyttig når det nå gjennomgår bankenes standardkontrakter etter ny finansavtalelov.

Forbrukertilsynet kan håndheve en rekke forbrukervernregler gjennom myndigheten som er gitt i markedsføringsloven og det såkalte lovstridsprinsippet, jf. punkt 3.1. Det er en nær sammenheng mellom forbrukervernreglene i henholdsvis markedsføringsloven og avtalereguleringen på finansområdet. Forde-

lene ved å kunne se disse regelverkene i sammenheng, vil svekkes dersom finansielle tjenester ikke skal omfattes av Forbrukertilsynet tilsynsansvar. Det er videre etter Finanstilsynets syn vanskelig å praktisk se for seg at deler av tilsynet etter markedsføringsloven skal overføres til Finanstilsynet

Finanstilsynet fører ikke tilsyn med hele virkeområdet i finansavtaleloven. Finansavtalelovens kapittel 2 om betalingsoppgjør gjelder på formuerettens område. Reglene for betalingsoppgjør gjelder med andre ord også næringsdrivende som Finanstilsynet ikke har tilsyn med. Forbrukertilsynet har eksempelvis håndhevet reglene om ulovlige betalingsgebyrer i en rekke bransjer som eksempelvis kollektivselskap, strømleverandører og legetjenester. Finanstilsynet har ikke myndighet til å gripe inn mot praksiser fra slike næringsdrivende som er i strid med finansavtaleloven. Etter Finanstilsynet vurdering er dette også oppgaver som naturlig hører inn under Forbrukertilsynet.

Finanstilsynet har på sin side spesialistkompetanse på fag- og forretningsområder som Forbrukertilsynet ikke har. Kunnskap om strukturene i finansmarkedet, sammen med spesifikk bransjekunnskap og samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse, er viktige forutsetninger for et godt forbrukervernarbeid i Finanstilsynet.

Finanstilsynet har også fordeler av å kunne se samlet på ivaretagelsen av hensynene til finansiell stabilitet, velfungerende markeder og ivaretagelse av kundenes interesser i forbindelse med tilsynsprosessene. I tillegg følger Finanstilsynet foretakene fra behandlingen av søknad om konsesjon og videre gjennom rapportering og tilsynsmessig oppfølging, og får på den måten et helhetlig bilde av samfunnsøkonomiske-, soliditets- og forbrukerhensyn.

Det ligger også en fordel i den overlappende tilsynskompetansen ved at Forbrukertilsynet med hjemmel i markedsføringsloven kan gripe inn mot tjenesteytere som ligger i grenseland mot finansielle tjenester, men som ikke er underlagt konsesjons- eller registreringsplikt hos Finanstilsynet.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at de to tilsynene, hver på sin måte, har kompetanse som utfyller hverandre. Dagens deling av tilsynsansvar, kombinert med et velfungerende samarbeid, gir et godt grunnlag for å utnytte dette på en måte som styrker forbrukervernet.

Både Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har stor saksmengde og må gjøre løpende prioriteringer av hvilke saker man tar opp. Tilsynene får verdifull informasjon gjennom klager fra enkeltforbrukere, media og ikke minst interesseorganisasjoner på feltet. Tilsynene må imidlertid gjøre egne vurderinger og egne prioriteringer av sakene ut fra hensynet til forbrukerne, risiko og ressursituasjon. Ikke alle vil være enig i valgene tilsynene foretar, men selv om tilsynenes ansvarsområder skulle endres, vil man fortsatt måtte gjøre avveininger av hvilke saker og områder som bør prioriteres. Etter Finanstilsynet vurdering gir samarbeidet med Forbrukertilsynet et godt grunnlag for å gjøre riktige prioriteringer på forbrukerområdet.

Finanstilsynet mener at det å samle tilsynet med forbrukernes rettigheter i finansmarkedene hos Finanstilsynet, ikke i seg selv vil bidra til et sterkere forbrukervern. Det ligger derimot klare fordeler i en delt modell, og eventuelle svakheter med dagens modell kan ivaretas gjennom samarbeid. Gjeldende fordeling av tilsynsansvaret mellom Forbrukertilsynet og Finanstilsynet fungerer i hovedsak godt, og det bør bygges videre på denne arbeidsdelingen i utviklingen av tilsynet med forbrukervernet på finansområdet. Finanstilsynet har imidlertid identifisert enkelte tiltak som kan styrke forbrukervernet og samarbeidet om forbrukertilsynet, jf. omtalen i punkt 5 under.»

For øvrig har Finanstilsynet, i tråd med oppdraget fra Finansdepartementet, i utredningens kapittel 2 redegjort for reguleringen av forbrukernes rettigheter på finansmarkedsområdet, hvor særlig offentligrettslige krav til finansforetak- og markeder, formidlingstjenester, forsikrings- og finansavtalerettslige regler og generelle krav til markedsføring er sentrale, herunder at finansavtaleloven kapittel 2 også gjelder for næringsdrivende som ikke har krav om konsesjon eller tillatelse etter finansforetaksloven og derfor ikke underlagt Finanstilsynets tilsyn. I utredningens kapittel 3 har Finanstilsynet redegjort for Finanstilsynets og Forbrukertilsynets tilsyn med forbrukervern på finansmarkedsområdet og grensegangen mellom Finanstilsynets og Forbrukertilsynets tilsynsansvar. Av utredningen fremgår det også at forholdet mellom finansstilsynsmyndigheten og forbrukertilsynsmyndigheten i Sverige, Danmark og Finland langt på vei er den samme som i Norge.

Det er også redegjort nærmere for det informasjonsarbeidet som begge tilsynene utfører. De to tilsynene opplever at det er stor interesse for arbeidet med forbrukervern, og legger vekt på god forbrukerinformasjon i sin eksterne kommunikasjon.

I utredningen er det også tatt inn en omtale av samarbeidet mellom de to tilsynene, som er formalisert ved en egen samarbeidsavtale, som sist ble oppdatert i 2022. Det fremgår at begge tilsynene synes dette samarbeidet fungerer godt.

Finanstilsynet har foreslått flere tiltak for å styrke forbrukervernet. Disse er tatt inn i utredningen kapittel 5 og gjelder henholdsvis ulike regelverkssaker på finansmarkedsområdet som ikke er ferdigbehandlet, videreutvikling og styrking av samarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, styrking av forbrukerinformasjon på Finansportalen og en generell videreutvikling av Finanstilsynets arbeid med forbrukervern.

4.2.5 Departementets vurdering

Lovforslaget legger opp til å lovfeste Finanstilsynets formål som er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Dette er nødvendig for å sikre at aktørene har tillit til det finansielle systemet, en stabil økonomisk utvikling og vern av forbrukere og andre brukere av finansielle tjenester. Som nevnt i kapittel 3 om Finanstilsynets formål, anser departementet at Finanstilsynet følger opp sitt ansvar for forbrukervern på en god måte, og at det er en viktig del av tilsynets virksomhet.

Mye av det Forbrukerrådet har trukket frem i sin høringsuttalelse gjelder sektorregelverket, som det har ligget utenfor utvalgets mandat å gjennomgå.

Etter departementets vurdering er det i hovedsak ikke en målkonflikt mellom godt forbrukervern og finansiell stabilitet. Forbrukervern i form av god informasjon om produktenes kostnader, avkastning og risiko vil bidra til opplyste produktvalg som kan redusere risikoen for den enkelte og omfanget av tap. Slik sett vil forbrukervernet støtte opp om finansiell stabilitet.

Et tilgrensende spørsmål er om det er en målkonflikt mellom konkurranse i finansmarkedene, som er til fordel for forbrukerne, og hensynet til finansielt solide foretak. Svak konkurranse kan øke inntjeningen og dermed i utgangspunktet styrke soliditeten i foretakene. På den annen side kan eierne ta de økte overskuddene ut av foretakene. Etter departementets syn må derfor hensynet til soliditet i finansforetakene reguleres

gjennom kapitalkrav, og svak konkurranse er ikke en forutsetning for å sikre tilstrekkelig soliditet. Etter departementets syn er det derfor ingen målkonflikter mellom forbrukerhensyn og finansiell stabilitet som skulle tilsi endringer i Finanstilsynets mål og oppgaver.

Departementet vurderer det som nevnt som hensiktsmessig å videreføre et integrert tilsyn på finansmarkedsområdet. Et nytt tilsyn på finansmarkedsområdet fremstår som lite rasjonelt og effektivt, også av kompetansehensyn. Det vil være kostnadskrevende å bygge opp tilsynets spisskompetanse på finansmarkedene i et nytt offentlig organ. Videre er det en risiko for at tilsyn blir for sektor- og detaljorientert dersom de spres over flere ulike tilsynsorganer. Et integrert tilsyn gir en samlet oversikt over virksomheten i finansiell sektor, og legger til rette for lik praksis for tilsynsoppgaver som går på tvers av ulike sektorer eller markeder.

Tilsvarende legger departementet opp til at ansvarsfordelingen på forbrukervernområdet forblir som i dag, og at ansvaret for forbrukervern og forbrukernes rettigheter i finansmarkedene ligger fast. Finanstilsynets utredning av forbrukernes posisjon i finansmarkedene tilrår også dette. Finanstilsynet og Forbrukertilsynet er enige om at å samle ansvaret for forbrukervern i Finanstilsynet ikke er hensiktsmessig, og i verste fall kan svekke forbrukervernet på finansmarkedsområdet. Departementet foreslår i tråd med dette ikke å flytte oppgaver fra Forbrukertilsynet til Finanstilsynet for å samle alt tilsyn med forbrukernes rettigheter på finansmarkedsområdet i Finanstilsynet. I sin utredning peker Finanstilsynet på andre tiltak som er bedre egnet til å styrke forbrukernes posisjon. Disse forslagene berører annet regelverk, og også andre departementers ansvarsområder, og vil kunne kreve ytterligere utredning. Forslagene følges derfor ikke opp i denne proposisjonen, men behandles av departementet og vil følges opp på ordinær måte. Finansdepartementet vil i Finansmarkedsmeldingen 2024, som legges frem i løpet av våren, komme med en analyse av konkurransen i bankmarkedet, og peke på tiltak som kan styrke forbrukernes posisjon i markedet.

4.3 Makroregulering

4.3.1 Gjeldende rett

Tradisjonelt har regulering og tilsyn med finansmarkedene rettet seg mot hvert enkelt foretak, for å sikre at foretakene er solide og likvide. Dette omtales gjerne som mikroregulering. Finansiell

stabilitet innebærer at det finansielle systemet som helhet er robust overfor forstyrrelser og bidrar til stabil økonomisk utvikling. Finanstilsynet har, som utvalget viser til i NOU 2023: 6 kapittel 6, fulgt med på makroutviklinger i finanssystemet siden 1990-tallet. Finanskrisen i 2008 førte til at systemrisiko fikk større oppmerksomhet også internasjonalt. En lærte at selv om hvert enkelt foretak er solid, kan eksponering mot lik risiko gjøre systemet sårbart.

Makroregulering benyttes for å følge med på stabiliteten i det finansielle systemet, for å redusere risikoen for potensielle fremtidige finanskriser, og dempe konsekvensene av en eventuell krise. For å sikre et stabilt finansielt system er det viktig med både mikro- og makroregulering, som fanger opp risikoer og problemer både på foretaksnivå og på et overordnet systemnivå.

Regelverket for makroreguleringen i EU følger av kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforskriften, sammen med en rekke utfyllende forskrifter. Regelverket bygger på Basel III-anbefalingene, som ble utarbeidet som følge av finanskrisen i 2008. Rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen, og er i Norge gjennomført i hovedsak i finansforetaksloven, CRR/CRD IV-forskriften og finansforetaksforskriften. Av regelverket følger flere virkemidler som blant annet skal dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser og bidra til at foretakene har tilstrekkelig med kapitalbuffer for å håndtere økonomiske tilbakeslag. Motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobufferen er eksempler på makrovirkemidler. Utvalget har skrevet utfyllende om virkemidlene i NOU 2023: 6 kapittel 6. Hensynene bak makroreguleringen og de ulike virkemidlene er også gjort grundig rede for i Meld. St. 1 (2016–2017) Nasjonalbudsjettet 2017.

Ansvar for makroovervåkingen er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å fremme finansiell stabilitet i Norge, forvalter lov- og forskriftsverket for finanssektoren, og har ansvar for at landet har en velfungerende finansnæring. Departementet har også en viktig rolle i koordineringen av virksomheten til de tre myndighetsorganene dersom det skulle oppstå en finansiell krise. De fleste makrovirkemidlene er lagt til Finansdepartementet gjennom lov eller forskrift, men ansvaret for fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer ble delegert til Norges Bank i 2021. På samme tid fikk sentralbanken også ansvar for å gi departementet råd om fastsettelsen av systemrisikobufferen.

Både Norges Bank og Finanstilsynet overvåker utviklingen i det finansielle systemet og gir råd til departementet om tiltak som kan bidra til å redusere systemrisiko og andre sårbarheter i finanssystemet. Norges Bank skal opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Sentralbanken benytter sin overvåking av finansforetakene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke utviklingstrekk som kan svekke den finansielle stabiliteten. Sentralbanken gir råd til Finansdepartementet og Finanstilsynet om utforming av regelverk, og fastsetter som nevnt motsyklisk kapitalbuffer.

Finanstilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, som også er omtalt i kapittel 3. Finanstilsynet har et særlig ansvar knyttet til soliditet, styring og kontroll i finansforetakene, og har direkte tilsyn med aktørene i den finansielle sektoren. Finanstilsynet har drevet med makroovervåking siden 1994, og har en egen seksjon for makroovervåking som følger med på den internasjonale utviklingen innenfor makrotilsyn og overvåking av systemrisiko. Finanstilsynet utnytter den informasjon de har fra overvåking og tilsyn med enkeltforetakene til å få oversikt over det finansielle systemet som helhet. Finanstilsynet bruker flere virkemidler for å bidra til finansiell stabilitet, som for eksempel tilsyn, overvåking og kontroll og regelverksutvikling.

Det holdes faste trepartsmøter mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet, for at myndighetene skal ha en felles forståelse av situasjonene i finansmarkedene. I møtene drøftes opplegg for og erfaringer fra kriseøvelser og beredskap. Finanstilsynet og Norges Bank holder også hverandre orientert om hendelser og utviklingen innenfor deres ansvarsområder.

4.3.2 Utvalgets utkast

Utvalget vurderer at det er et behov for overvåking av det finansielle systemet for å følge med på eventuelle ubalanser og sårbarheter som kan oppstå. I sin vurdering av makroovervåkingen har utvalget vært opptatt av at den gjeldende ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank ikke må føre til tvil om ansvar, eller dobbeltarbeid. Samtidig mener utvalget at arbeidet utføres med ulikt utgangspunkt, og at det er hensiktsmessig at både Norges Bank og Finanstilsynet arbeider med makroovervåking, og har et tett samarbeid på feltet.

I tråd med utvalgets forslag til formålsbestemmelse vil Finanstilsynet ha ansvar for finansiell stabilitet sammen med Finansdepartementet og Norges Bank. Utvalget har lagt til grunn at det ikke er hensiktsmessig å samle ansvaret i én institusjon, ettersom de ulike institusjonene har ansvar for ulike virkemidler som påvirker finansiell stabilitet, selv om dette ikke nødvendigvis er hovedformålet med virkemidlene. Makro- og mikro-hensyn er også tett knyttet sammen, og Finanstilsynet er den eneste myndigheten som har ansvar for overvåkingen av soliditeten i enkeltforetakene. Finanstilsynet har også virkemidler med soliditet som formål, men som vil ha en betydning for finansiell stabilitet. Utvalget mener det derfor er viktig at Finanstilsynet utnytter sin kunnskap om enkeltforetakene til å vurdere den finansielle stabiliteten, og bruker disse vurderingene til å gjennomføre risikobaserte tilsyn.

Etter utvalgets syn kan det oppstå målkonflikter både i Finanstilsynet og Norges Bank mellom hensynet til makro og hensynet til soliditet. I NOU 2023: 6 kapittel 13.2.3 beskrev utvalget følgende eksempler på slike målkonflikter:

«Etter utvalgets vurdering kan unødvendige målkonflikter oppstå i Finanstilsynet dersom Finanstilsynet får ansvar for virkemidler som skal anvendes for makroformål, og soliditets- og makrohensyn tilsier ulik bruk av virkemiddelet. Dersom Finanstilsynet legger mer vekt på soliditeten i enkeltforetakene enn en stabil makroøkonomi, vil det være uheldig i en krisesituasjon. Motsatt kan Norges Bank stå overfor en målkonflikt dersom sentralbanken får ansvar for virkemidler som skal anvendes i makroøkonomien og særlig på finansmarkedene, men som også har effekter for soliditeten i finansforetakene. Dersom sentralbanken legger for stor vekt på å opprettholde aktiviteten i økonomien på bekostning av soliditeten i enkeltforetakene, kan dette skape ubalanser i finansmarkedene.»

Utvalget er derfor opptatt av at institusjonene samarbeider tett om makroovervåkingen og bruken av makrovirkemidlene. Utvalget har ikke gått videre inn på ansvarsfordelingen av konkrete makrovirkemidler, blant annet fordi ansvaret for motsyklisk kapitalbuffer relativt nylig ble delegert til Norges Bank. De viser også til en arbeidsgrupperapport som konkluderte med at selv om det var relevante samspillseffekter mellom motsyklisk kapitalbuffer og styringsrenten, ville ikke disse føre til en målkonflikt. Utvalget foreslår der-

for at ansvarsfordelingen beholdes slik den er i dag, og at en skaffer seg mer erfaring med bruken og effekten av makrovirkemidlene før en eventuelt vurderer ansvarsfordelingen på nytt.

Utvalget trekker også frem at det ikke må skapes uforholdsmessige forventninger til hva makroovervåkingen kan få til, men forventer samtidig at Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank sammen videreutvikler metodene for makroovervåkingen. Utvalget foreslår at det tas inn en formålsbestemmelse i ny finansstilsynslov, hvor det blant annet står at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet, se kapittel 3. Utvalget foreslår dessuten at det presiseres at Finanstilsynet, for å ivareta sine oppgaver etter loven, skal følge utviklingen i økonomi og markeder, se kapittel 4.1.2.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Norges Bank støtter utvalgets vurdering om at ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet når det gjelder finansiell stabilitet og makroovervåking er tydelig og fungerer godt, og derfor bør videreføres. *Pensjonskasseforeningen* og *Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF)* støtter også utvalgets forslag om å videreføre Finanstilsynets oppgaver i makroovervåkingen. NEF peker samtidig på at vurderinger av for eksempel regulering av bankenes utlånspraksis må gjøres i samarbeid mellom tilsynsmyndigheten, fagmiljøer, bransjer og politiske miljøer.

Finans Norge er opptatt av at Finanstilsynets ansvar for tilsyn med enkeltforetak og markeder burde få en klarere regulatorisk forankring og prioritering fremfor andre oppgaver, som for eksempel regelverksutvikling og makroovervåking. *Finans Norge* mener at det er Finansdepartementet som burde være makrotilsynsmyndighet for å sikre en helhetlig vurdering av ulike politikkområder og en koordinert fastsettelse av krav til finansforetakene. De mener at en slik organisering også vil sikre vektlegging av jevne konkurransevilkår, samt hensynet til demokratisk legitimitet. *Finans Norge* er opptatt av at en må unngå målkonflikt mellom mikro- og makroreguleringen, og at dersom ansvaret for ulike makrotilsynstiltak videreføres uendret må koordineringen mellom de tre myndighetene styrkes. De legger også vekt på at økt uavhengighet for Finanstilsynet ikke må svekke Finansdepartementets koordineringsrolle.

Forbrukerrådet mener utvalget i større grad burde problematisert ulempene ved en tredeling av ansvaret for makroovervåking. De mener det er ineffektiv ressursbruk at tre organer har ansvar

for samme område, samtidig som andre områder, som for eksempel forbrukervern, oppleves som nedprioritert.

Eiendom Norge er opptatt av at rollefordelingen mellom Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet er tydelig, og mener Finanstilsynet ikke burde ha ansvar for å gi råd eller utrede forslag til utlånsforskriften, da de mener dette skaper avstand mellom Stortinget og fagmyndigheten i en sak som har store økonomiske konsekvenser.

Regelrådet har ikke direkte kommentert videreføringen av ansvarsfordelingen, men trekker frem at dersom Finanstilsynet får for mange makrotilsynsvirkemidler blir det enda viktigere at tilsynet er bevisst sine ulike roller når disse virkemidlene benyttes.

Finanstilsynet er ikke enig med utvalget i at en burde skaffe mer erfaring med bruken av makrovirkemidlene før en vurderer ansvarsfordelingen på nytt. Finanstilsynet peker på at flere av makrovirkemidlene, som krav til kapitalbuffer og risikovektning av utlån i banker, inngår i bankenes samlede kapitalkrav og at det er det samlede kapitalkravet som har betydning for soliditeten i hver enkelt bank. Finanstilsynet mener derfor det er u hensiktsmessig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av ulike myndighetsorganer, og mener alle makrovirkemidlene burde samles hos Finanstilsynet.

4.3.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer at dagens ansvarsfordeling av makroovervåkingen fungerer godt. Oppdelingen er hensiktsmessig for finansiell stabilitet, ettersom de ulike organene har ulike roller i finansmarkedene og derfor ulike utgangspunkt for overvåkingen. De tre organene har også ansvar for ulike virkemidler som påvirker det finansielle systemet, som krever innsikt i den aktuelle situasjonen i det finansielle systemet. De ulike virkemidlene i makroreguleringen og hvem som har ansvaret for dem er beskrevet i kapittel 6 i utvalgets utredning. Departementet viser også til at Finanstilsynets tilsynsvirksomhet skal være risikobasert, og at innsikt og vurdering av makrobildet er en viktig del av risikovurderingene.

Fordelingen av makrovirkemidlene fungerer godt slik den er i dag. Som utvalget peker på, kan det oppstå interessekonflikter mellom makro- og mikrohensyn. Disse interessekonfliktene vil i større grad komme til syne dersom både makro- og mikrovirkemidler samles i samme organ. Dersom organet i hovedsak har én av de to hen-

synene som mål kan det skape en ujevn vektlegging når en veier hensynene opp mot hverandre. Ettersom hensynene til finansiell stabilitet og soliditet i enkeltforetak i enkelte situasjoner kan tilsi motstridende tiltak, mener departementet at det er hensiktsmessig å ikke legge alle virkemidlene til ett organ. Da ansvaret for å fastsette motsyklisk kapitalbuffer ble delegert til Norges Bank i 2021 la departementet vekt på at Norges Bank hadde ansvar for å gi råd om bufferen fra kravet ble innført i 2013 frem til delegeringen, og at departementet alltid hadde fulgt sentralbankens råd. I tillegg ble det lagt vekt på at Norges Bank ut fra sitt arbeid med pengepolitikk og finansiell stabilitet har et sterkt makroøkonomisk fagmiljø, som også ble pekt på da sentralbanken fikk rådgivningsansvaret. Departementet trakk også frem at IMF har gitt anbefalinger til norske myndigheter om organiseringen av arbeidet med makroregulering, blant annet om å utvide Norges Banks rådgivningsrolle. IMF anbefalte for eksempel i 2020 at Norges Bank burde få en rådgivningsrolle for systemrisikokravet (Country Report No. 2020/259). Dette sammenfaller også med en generell anbefaling fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om at sentralbanker bør ha en ledende rolle i arbeidet med makroovervåking (ESRB/2011/3).

Departementet tilrår at ansvarsfordelingen i makroovervåkingen og makrovirkemidlene videreføres. Departementet foreslår, som omtalt i kapittel 3, at Finanstilsynets formål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder skal lovfestes. Departementet foreslår også å lovfeste at Finanstilsynet, for å ivareta sine oppgaver etter ny finansstilsynslov, skal følge utviklingen i økonomi og markeder, se kapittel 4.1.4.

4.4 Krisehåndteringsmyndigheten

4.4.1 Gjeldende rett

Banker og andre kredittforetak er unntatt fra de alminnelige konkursrettslige regler og underlagt egne regler om avvikling. Regler om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker mv., som gjennomfører EØS-regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet BRRD (2014/59/EU) og revidert innskuddsgarantidirektiv (2014/49/EU), er gjennomført i finansforetaksloven kapitlene 19 og 20. Se også lov 23. mars 2018 nr. 3 om Bankenes sikringsfond.

Det følger av krisehåndteringsdirektivet at sentralbanken, et departement eller en annen

offentlig myndighet med vedtakskompetanse kan være krisehåndteringsmyndighet. I forarbeidene til de aktuelle lovendringene i finansforetaksloven, ble det uttalt at:

«Tilsynsmyndigheten kan også være krisehåndteringsmyndighet, forutsatt at det etableres organisatoriske skiller som gir krisehåndteringsmyndigheten operasjonell uavhengighet fra tilsynsmyndigheten, og som forhindrer interessekonflikter mellom utøvelsen av de to funksjonene. De ansatte som utøver funksjonene til krisehåndteringsmyndigheten, skal i alle tilfeller være organisatorisk atskilt fra, og følge andre rapporterings- og beslutningslinjer enn, de ansatte som arbeider med tilsyn med finansforetak» (Prop. 159 L (2016–2017) kapittel 4.3.2).

Finansforetaksloven § 20-3 utpeker Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet i Norge. Krisehåndteringsmyndigheten er organisert som en egen seksjon i avdeling for bank- og forsikringstilsyn.

Av finansforetaksloven § 20-3 om krisehåndteringsmyndighet følger det at:

«(1) Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter § 20-6, § 20-6 a, § 20-9, § 20-9 a, § 20-10, § 20-11 fjerde ledd, § 20-14 og §§ 20-15 til 20-57 skal utøves operasjonelt atskilt fra Finanstilsynets tilsyn med foretak som nevnt i § 20-1 første ledd.

(2) Finanstilsynet skal underrette departementet om vedtak og annen utøvelse av kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter første ledd. Vedtak med betydning for finansiell stabilitet, og vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital etter § 20-14, skal godkjennes av departementet før de settes i verk. Hovedtrekkene i utkast til krisetiltaksplaner etter § 20-6 for systemviktige foretak hvor Finanstilsynet er konsolidert tilsynsmyndighet og det er opprettet et kriseutvalg for foretaket, skal forelegges departementet både før utkastet første gang oversendes kriseutvalget og før den endelige krisetiltaksplanen som skal fastsettes, oversendes kriseutvalget.

(3) Bankenes sikringsfond skal bistå Finanstilsynet i utøvelsen av oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter første ledd. Finanstilsynet fastsetter hvilke oppgaver som skal utføres av Bankenes sikringsfond i medhold av første punktum. I saker hvor Finanstilsynet skal treffe vedtak som krise-

håndteringsmyndighet etter første ledd kan Finanstilsynet bestemme at Bankenes sikringsfond skal forberede saken».

4.4.2 Utvalgets utkast

Krisehåndtering kan deles inn i tre faser: beredskap (fase 1), tidlig inngripen (fase 2) og krisehåndtering og krisetiltak, samt avvikling under offentlig administrasjon (fase 3). Hvordan krisehåndteringsmyndigheten er organisert internt i Finanstilsynet ble vurdert i forbindelse med opprettelsen av myndigheten, og utvalget har ikke tatt dette opp til ny vurdering. Utvalget vurderer imidlertid om krisehåndteringsmyndigheten helt eller delvis bør organisere utenfor Finanstilsynet. Utvalget vurderer om krisehåndteringsmyndighetens hjemler bør fordeles mellom Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond, slik at Bankenes sikringsfond får ansvar for krisehåndtering (fase tre). Utvalget tilrår imidlertid ikke endringer i dagens organisering, men foreslår at Bankenes sikringsfond deltar som observatør med tale- og forslagsrett i Finanstilsynets styre/fagstyre når det behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten.

Utvalget viser til alternativer fra andre land, hvor det organ som har ansvar for innskuddsgarantiordningen også er krisehåndteringsmyndighet, eller hvor krisehåndteringsmyndigheten er lagt til et forvaltningsorgan som verken har ansvar for tilsyn eller innskuddsgaranti. Det er også et alternativ å fordele krisehåndteringsmyndighetens hjemler på flere organer.

Utvalget peker på at det organisatoriske skillet mellom tilsynsfunksjoner og krisehåndteringsmyndighet kan begrunnes i at krisehåndteringsmyndigheten kan, bør og skal vektlegge hensyn annerledes enn det Finanstilsynet gjør ved utøvelse av tilsyn. Utvalget ser ikke bort fra at krisehåndteringsmyndighetens organisatoriske tilknytning virker inn på krisehåndteringsmyndighetens faglige kompetanse, kultur og hvordan myndigheten avveier ulike hensyn.

Utvalget uttaler at dersom krisehåndteringen organiseres utenfor Finanstilsynet, kan det bli utfordringer med samordningen av tilsyns- og krisehåndteringsbeslutninger, dersom tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheten ikke deler kunnskap og samordner beslutninger gjennom dialog.

I en periode hvor den finansielle stabiliteten er truet er det en risiko for at ressursene både ved tilsyn og krisehåndtering blir strukket langt. Utvalget mener at isolert sett kan risikoen for sammenfallende perioder med høy arbeidsbelast-

ning tale for at Finanstilsynet blir avlastet fra krisehåndtering i fase tre, for eksempel ved at ansvaret for krisehåndtering legges til Bankenes sikringsfond. Det pekes på at dette ikke var en aktuell problemstilling da krisehåndteringsmyndigheten i 2018 ble lagt til Finanstilsynet, blant annet fordi Bankenes sikringsfond den gang ikke var underlagt forvaltningsloven og offentleglova.

Hensynet til notoriteten om tilsynsvurderinger kan etter utvalgets vurdering isolert sett tale for at Bankenes sikringsfond får ansvar for å gi Finansdepartementet råd om avvikling eller oppkapitalisering etter krisehåndteringsmyndighetens hjemler (fase tre). En slik ansvarsdeling vil blant annet innebære at saker som dreier seg om tilsynsvurderinger og krisehåndteringsvurderinger har ulike avsendere og saksnumre hos overordnet organ, og at Finansdepartementet kan innhente klart adskilte råd fra Finanstilsynet og krisehåndteringsmyndigheten. Overføres hjemlene til å bytte ut ledelsen i en bank til Bankenes sikringsfond unngår en videre at Finanstilsynet fører tilsyn med en bank hvis ledelse er utpekt av Finanstilsynet i egenskap av krisehåndteringsmyndighet. Da unngår man at Finanstilsynet må vurdere en problematisk situasjon de kan ha medvirket til å skape, eller i det minste ikke evnet å avverge.

Utvalget mener at Finanstilsynet har informasjon, fagkompetanse og erfaringer som er sentrale i fase tre, altså ved vurdering av behovet for å avvikle eller krisehåndtere en bank. Også Bankenes sikringsfond har noe av den fagkompetansen og erfaringen som trengs for å håndtere avvikling av banker.

Utvalget foreslår ikke at Bankenes sikringsfond får hjemmel som krisehåndteringsmyndighet i fase tre. Dette begrunnes blant annet med at erfaringene med Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet foreløpig ikke tyder på at fordelene ved en endring vil være vesentlige, oppstå i mange tilfeller eller vedvare over lang tid. Videre er utvalget ikke overbevist om at en eventuelt delt løsning vil føre til vesentlige besparelser i Finanstilsynet. En delt løsning fremstår også som mer administrativt krevende enn løsningen hvor krisehåndteringsmyndighetens hjemler er samlet, blant annet fordi det vil være behov for informasjonsutveksling og samordning mellom myndigheten for henholdsvis tidlig- og senfasehåndtering av en bank.

Utvalget foreslår at Bankenes sikringsfond kan delta som observatør med tale- og forslagsrett i Finanstilsynets styre/fagstyre når det behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten i fase to

og tre. Det vises til at det ved vurdering av tidligtiltak (fase to) og avvikling eller krisehåndtering (fase tre) er behov for rask og fortrolig dialog mellom representanter fra tilsynsmyndigheten, sentralbanken og Bankenes sikringsfond. Finanstilsynets styre, eller direktøren med støtte fra et fagstyre, vil da kunne være i en situasjon hvor det må tas stilling til bruk av krisehåndteringsmyndighetens hjemler under betydelig tidspress. I slike situasjoner antar utvalget at deltakelse fra Bankenes sikringsfond i styremøtene eller fagstyremøtene vil legge til rette for en effektiv beslutningsprosess for krisehåndteringsmyndigheten, og i Bankenes sikringsfond. Sentralbanken deltar allerede som fast observatør med tale- og forslagsrett i Finanstilsynets styre.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.3 og utvalgets utkast til endring i finansforetaksloven § 20-3, nytt tredje ledd.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet støtter utvalgets tilrådning om at Finanstilsynet fortsatt skal være krisehåndteringsmyndighet i alle tre fasene. I tillegg mener Finanstilsynet at Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet bør fremgå av ny finansstilsynslov.

Finanstilsynet mener blant annet det er svært viktig med god informasjonsdeling og samordning mellom tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten både i beredskapsfasen og i overgangen til en krise i ett eller flere foretak. En slik informasjonsdeling og samordning er vesentlig enklere når både tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten er lagt til Finanstilsynet. Overgangen fra fase to (tidlig inngripen) til fase tre (tilrådning om avvikling eller krisehåndtering) vil da kunne skje raskt og effektivt.

I motsetning til utvalget, mener Finanstilsynet at det ikke er hensiktsmessig å gi Bankenes sikringsfond adgang til å delta som observatør med talerett i styremøter i de tilfeller Finanstilsynets styre behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten i fase to eller tre. Både Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond skal ivareta viktige funksjoner og hensyn i en krisehåndtering, der det også kan oppstå interessekonflikter. Det er derfor viktig å opprettholde klare ansvarsforhold og transparent kommunikasjon mellom de to institusjonene. Finanstilsynet mener at sikringsfondets deltakelse i Finanstilsynets styremøter kan bidra til å svekke dette hensynet.

Finanstilsynet mener at det i vurderingen av ansvarsdelingen på krisehåndteringsområdet må

tas hensyn til at krisehåndtering kan omfatte andre foretak enn banker, slik som forsikringsforetak og pensjonsforetak, samt oppgjørssentra-ler og verdipapirregistre.

Videre mener Finanstilsynet at dagens lovbestemmelser om at visse krisetiltaksplaner og pålegg knyttet til slike planer skal forelegges departementet, er uhenksomme. Prosessen med krav om foreleggelse kompliserer arbeidet i de såkalte kriseutvalgene, der utenlandske krisemyndigheter deltar. Det vises til Finanstilsynets høringsuttalelse i januar 2021 om endringer i finansforetaksloven mv. i forbindelse med gjennomføringen av den såkalte bankpakken.

Bankenes sikringsfond deler i det vesentlige utvalgets vurdering av organiseringen av krisehåndteringsmyndigheten i fase 1 (beredskap) og fase 2 (tidlig inngripen), men har noen supplerende merknader til organisering av krisehåndteringsmyndigheten i fase 3 (avvikling eller krisehåndtering). Bankenes sikringsfond viser til BRRD artikkel 3 nr. 3 om at den foretrukne modellen i direktivet er organisering av krisehåndteringsmyndigheten utenfor tilsynsmyndigheten, og oppfatter at dette er på grunn av risikoen for interessekonflikter. Etter Bankenes sikringsfonds vurdering vil det særlig være i fase 3 at interessekonfliktene gjør seg gjeldende. Utover de interessekonfliktene utvalget peker på, vises det blant annet til interessekonflikter knyttet til konkurranse mellom bankene (hvilke banker – som også er under tilsyn – skal få kjøpe deler av virksomheten som er under krisehåndtering) og hensynet til bankens obligasjonseiere (hvilke investorer – som også kan være under tilsyn – skal påføres tap eller skånes for tap). Bankenes sikringsfond uttaler at:

«Det kan være at utvalgets tilrådning i resultat er den mest hensiktsmessige organiseringen av krisehåndteringsmyndigheten i Norge. Det er imidlertid naturlig å utvide vurderingene noe ved å ta utgangspunkt i krisehåndteringsdirektivets ordlyd om at krisehåndteringsmyndigheten kun unntaksvis bør være organisert sammen med tilsynsmyndigheten, bakgrunnen og begrunnelsene for at Finland, Sverige og Danmark har valgt en annen tilnærming til organiseringen av krisehåndteringsmyndigheten enn utvalget, erfaringene fra Banco de Portugal fra krisehåndteringen av Banco Espírito Santo, S. A. og Banco Internacional do Funchal, S. A., samt foreta en mer utdypende analyse av de interessekonfliktene som kan oppstå».

Bankenes sikringsfond er positive til utvalgets forslag om at Bankenes sikringsfond kan ha en observatør i Finanstilsynets styre i saker som gjelder krisehåndtering. Bankenes sikringsfond mener at sikringsfondet bør være observatør i alle saker som gjelder krisehåndteringsmyndigheten, uavhengig av om det gjelder saker hvor oppgaver er delegert etter finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd, og også uavhengig av hvilken fase krisehåndteringsmyndigheten opererer i. Rent lovteknisk vurderer Bankenes sikringsfond det mer naturlig å ta inn bestemmelsen om sikringsfondets observatørstatus i finansstilsynsloven, hvor øvrige regler om styresammensetning i Finanstilsynet er regulert.

Finans Norge mener at det må vurderes nærmere om krisehåndteringsmyndigheten fortsatt skal ligge under Finanstilsynet. Ved videreføring av gjeldende modell bør det uansett vurderes om enheten internt kan gjøres mer uavhengig fra øvrig virksomhet, herunder om enhetsleder bør rapportere direkte til tilsynsdirektøren.

Finans Norge mener at det er hensiktsmessig og ønskelig om departementet i forbindelse med det kommende lovarbeidet vurderer spørsmålet om organisering på nytt, og herunder foretar en bredere analyse av spørsmålet og alternativer enn det utvalget har foretatt i sin utredning. En slik analyse bør ikke bare avgrenses til de rettslige sidene, men omfatte en gjennomgang av de ulike oppgavene og hvordan kravene til uavhengighet og notoritet kan løses i praksis.

Finans Norge uttaler også at:

«Utenfor krisesituasjoner har det til nå vært antatt at arbeidsbelastningen for krisehåndteringsmyndigheten er svært begrenset. Det vil kunne argumenteres med at det vil være uforholdsmessig om disse begrensede arbeidsoppgavene skulle legges til et særskilt organ. Kostnadmessig fremstår det derfor umiddelbart som hensiktsmessig at disse oppgavene er lagt til Finanstilsynet, særlig sett på bakgrunn av det svært begrensede antall krisehåndteringer/ administrasjoner som har forekommet i Norge. Samtidig er erfaringen at det ikke er ubetydelige løpende oppgaver som ligger på krisehåndteringsmyndigheten også normale tider, blant annet knyttet til utarbeidelse av krisehåndteringsplaner og fastsettelse av MREL-krav. Slike forvaltningsoppgaver må videre håndteres med nødvendig faglig uavhengighet fra det regulære tilsynet. (...) EU-kommisjonen er i gang med en revisjon av krisehåndteringsregelverket og det er ventet at

EU i løpet av de nærmeste årene vil vedta endringer i reglene om organisering av krisehåndtering, som også må tas inn finansforetaksloven kapittel 20».

Pensjonskasseforeningen støtter forslaget om å videreføre Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet.

4.4.4 Departementets vurdering

Departementet viser til utvalgets vurdering av hensyn for og mot å gi Bankenes sikringsfond oppgaver som krisehåndteringsmyndighet i fase tre, og kan i stor grad slutte seg til denne. Departementet er enig med utvalget i at Finanstilsynet bør videreføres som krisehåndteringsmyndighet i alle tre faser, og viser særlig til utvalgets vurdering av at det trolig ikke vil være vesentlige fordeler eller besparelser ved en endring.

Departementet foreslår ikke at Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet reguleres i finansstilsynsloven, slik Finanstilsynet foreslår i sin høringsuttalelse. Departementet viser til at de materielle reglene fremgår av finansforetaksloven, hvor beslutningsmyndigheten til å treffe vedtak om å krisehåndtere et finansforetak for øvrig ligger til departementet, og at det er hensiktsmessig at fastsettelsen av hvilken myndighet som er krisehåndteringsmyndighet fortsatt fremgår av finansforetaksloven. Finanstilsynet har uttrykt at det er uhensiktsmessig at visse krisetilaksplaner og pålegg knyttet til slike planer skal forelegges departementet, slik tilfellet er i dag. Departementet mener at eventuelle lovendringer på dette punkt bør sees i sammenheng med en eventuelt bredere vurdering av krisehåndteringsregelverket.

Med den styremodellen som departementet forslår i kapittel 8 under, skal ikke saker etter krisehåndteringsregelverket behandles i Finanstilsynets styre. Det er derfor ikke behov for en observatør fra Bankenes sikringsfond i styret, slik utvalget foreslo for sine to alternative styremodeller.

I likhet med utvalget foreslår ikke departementet noen begrensninger i departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet når det gjelder Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet som nevnt i finansforetaksloven § 20-3. Se nærmere omtale i kapittel 6.4.4 under.

4.5 Forvaltningsoppgaver, saksforberedelse mv.

4.5.1 Gjeldende rett

Finanstilsynets forvaltningsoppgaver omfatter blant annet tillatelse til å drive konsesjonspliktig virksomhet, tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel i foretak under tilsyn, egnethetsvurderinger av foretakenes ledelse, tillatelse til etablering av finanskonsern og tillatelse til deling og sammen slåing av foretak under tilsyn. Finanstilsynet har også løpende oppgaver blant annet knyttet til kapitalkrav på bank- og forsikringsområdet, som omfatter myndighet til å treffe vedtak om tillatelse til bruk av interne risikomodeller til beregning av kapitalkrav og fastsettelse av såkalte pilar 2-krav for banker mv. Slike oppgaver er i stor grad hjemlet i ulike lover på finansmarkedsområdet (sektorregelverket).

Etter finansstilsynsloven § 8 første ledd skal Finanstilsynet forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tillagt Kongen eller et departement.

4.5.2 Utvalgets utkast

Som del av utvalgets forslag om å begrense regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, foreslår utvalget at der Finanstilsynet i dag treffer enkeltvedtak etter delegert myndighet, bør hjemmelen til å treffe vedtak legges direkte til Finanstilsynet når tilsynet ikke skal kunne instrueres om behandlingen av den konkrete saken. Utover dette, har ikke utvalget foretatt noen vurdering av Finanstilsynets forvaltningsoppgaver. Disse fremgår av sektorregler som i all hovedsak gjennomfører EU-regler. Utvalget legger derfor til grunn at en vurdering av disse ligger utenfor utvalgets mandat.

Utvalget legger til grunn at gjeldende regler om Finanstilsynets forvaltningsoppgaver og saksforberedelse i saker som skal avgjøres av Kongen eller et departement, skal videreføres. Utvalget har forstått det som at hovedvekten av slike oppgaver er knyttet til EØS-arbeidet.

Utvalget legger til grunn at arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet må vurderes løpende i lys av hvilke oppgaver som må anses som en del av departementets politiske oppgaver, hvilke oppgaver som kan gå på bekostning av departementets politiske oppgaver, behovet for å verne Finanstilsynets kjerneoppgaver innen tilsynsområdet, og generelle vurderinger av budsjettspørsmål. Når det gjelder oppgaven med å for-

berede saker for departementet, viser utvalget til at det i tråd med dagens praksis vil være opp til departementet om det vil legge saksforberedelsen til Finanstilsynet.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapitlene 7.4.3.2, 13.4, 15.4.5 og spesialmerknaden til lovutkastet § 1-4.

4.5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg direkte om videreføringen av Finanstilsynets forvaltningsoppgaver eller gjeldende finansstilsynslov § 8 første ledd.

4.5.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det fremover løpende vurderes om kompetanse til å treffe vedtak skal legges direkte til Finanstilsynet, eller eventuelt delegeres fra departementet, og ser ikke behov for en gjennomgang av eksisterende kompetansebestemmelser.

Departementet viser til at det også fremover ofte vil være effektivt at Finanstilsynet forbereder saker for departementet. Departementet er enig med utvalget i at det bør være opp til departementet å vurdere dette behovet. Departementet legger videre til grunn at den alminnelige organisering- og instruksjonsmyndigheten gir departementet adgang til å legge slike, og andre, oppgaver til Finanstilsynet. Denne adgangen til å pålegge Finanstilsynet oppgaver antas å være uendret av den foreslåtte begrensningen i instruksjons- og omgjøringsmyndighet i enkeltsaker, se forslaget til ny finansstilsynslov § 1-4. På denne bakgrunn antar departementet at det ikke er behov for å videreføre finansstilsynsloven § 8 første ledd.

4.6 Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid

4.6.1 Innledning

Det følger av utvalgets mandat at utvalget skal drøfte Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid, og vurdere hvordan denne delen av virksomheten bør reflekteres i finansstilsynsloven. I forlengelsen av dette følger det av mandatet at utvalget kan vurdere innretningen av EØS-arbeidet på finansmarkedsområdet mer generelt og foreslå alternative måter å innrette arbeidet på. Utvalget legger til grunn at dette punktet i mandatet knytter seg til norsk gjennomføring av EØS-relevante EU-regler, deltakelse i de

europiske finansstilsynsmyndighetene og Finanstilsynets utarbeidelse av EØS-notater og standard-skjemaer.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.5.3.1.

4.6.2 Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området

Gjeldende rett

Finanstilsynets rolle i de europeiske finansstilsynsmyndighetene reguleres av tilsynsforordningene som er gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 20 om EØS-finanstilsyn.

Tilsynsforordningene inneholder regler om de europeiske finansstilsynsmyndighetene sine oppgaver i det europeiske finansstilsynssystemet, blant annet samspillet med nasjonale tilsyn. For enkelte typer finanskonsern som har selskaper i flere EØS-land skal tilsynet organiseres gjennom tilsynskollegier. Tilsynskollegiene ledes av tilsynsmyndigheten i morselskapets hjemland. De europeiske finansstilsynsmyndighetene deltar i kollegiene sammen med nasjonale tilsynsmyndigheter.

Regler om fordeling av tilsynsansvar for foretak som har virksomhet i flere EØS-land mellom nasjonale tilsynsmyndigheter (hjemlandsmyndigheten og vertslandsmyndigheten), følger av EØS-avtalens hoveddel, og er nærmere presisert i EUs sekundærrett som er gjennomført i norsk sektorregelverk på finansområdet.

Det følger av finansstilsynsloven § 1 første ledd nr. 6 og nr. 7, at Finanstilsynet fører tilsyn med blant annet utenlandske skadeforsikringsforetaks og utenlandske livsforsikringssselskapers generalagent (hovedagent) i Norge. Videre følger det av § 1 første ledd nr. 19 og nr. 20 at Finanstilsynet fører tilsyn med henholdsvis filial av utenlandsk kredittinstitusjon for så vidt gjelder virksomhet som drives her i riket, og utenlandske finansforetaks representasjonskontorer i Norge.

Det følger av finansstilsynsloven § 1 tredje ledd at:

«Tilsyn etter denne lov føres også med utenlandske foretak som tilsvarende foretak som nevnt i første ledd, eller driver virksomhet som tilsvarende virksomhet som nevnt i første ledd, og utenlandsk foretak som tilsvarende forvaltnings-selskap for verdipapirfond og foretak som formidler finansielle tjenester i den utstrekning foretaket driver virksomhet her i riket».

Det er gitt nærmere regler om tilsyn med finansforetak og forvaltningsselskap som har hovedsete i annen EØS-stat og som driver virksomhet i Norge mv. i forskrift 28. desember 1993 nr. 1257 (forskrift om finansstilsyn i EØS).

Etter forskrift om finansstilsyn i EØS § 1 fører Finanstilsynet tilsyn med livsforsikringsforetak, skadeforsikringsforetak, gjenforsikringsforetak, pensjonsforetak, kredittinstitusjoner, forvaltningsselskap, e-pengeforetak, betalingsforetak og opplysningsfullmektiger som har hovedsete i annen EØS-stat og driver virksomhet i Norge. Tilsynet føres i overensstemmelse med EØS-avtalens hoveddel og vedlegg IX, direktiv (EU) 2015/2366 (det andre betalingstjenestedirektivet) og lovgivningen for øvrig. Forskriften har også bestemmelser om hjemlandsmyndighetenes tilsyn med virksomhet som drives i Norge, samarbeid mellom tilsynsmyndigheter og Finanstilsynets rett til å pålegge opphør av virksomhet i Norge. Regler om fordelingen av tilsynsansvar mellom foretakenes hjemlandsmyndigheter og vertslandsmyndigheter følger også av sektorregelverket.

Utvalgets utkast

Når det gjelder regler om fordeling av tilsynsansvar for foretak som har virksomhet i flere EØS-land, så er disse noe ulikt utformet og relativt detaljerte. Utvalget legger derfor til grunn at tilsynsregler som gjennomfører EØS-regler på de ulike tilsynsområdene fortsatt bør fremgå av sektorregelverket, og ikke er egnet for innarbeiding i en generell lov om Finanstilsynets virksomhet.

Utvalget ser behov for en opprydding i finansstilsynsloven § 1 tredje ledd og forskrift om finansstilsyn i EØS. Det fremstår som noe tilfeldig hvilke foretak som er dekket av loven, og hvilke som er dekket av forskriften.

Utvalget legger til grunn at Finanstilsynets deltakelse i det europeiske finansstilsynssystemet fortsatt bør fremgå av en egen lov om EØS-finanstilsyn, og at det ikke er noen grunn til å innarbeide disse bestemmelsene i en ny finansstilsynslov. Utvalget mener imidlertid at finansstilsynsloven bør inneholde en henvisning til loven om EØS-finanstilsyn. En slik henvisning anses hensiktsmessig for at finansstilsynsloven skal gi et utfyllende bilde av de regler som gjelder for tilsynsvirksomheten.

Utvalget kan ikke se at det er behov for nærmere regler om fordeling av vertslandstilsyn og hjemlandstilsyn i verken finansstilsynsloven eller i forskrift til loven. Slike regler er nå i stor grad innarbeidet i sektorregelverket. Utvalget foreslår derfor en generell bestemmelse i ny finansstilsynslov

om at Finanstilsynet skal føre tilsyn i samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre stater som er omfattet av EØS-avtalen i tråd med det som følger av regler som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg IX.

Gjeldende lov § 1 tredje ledd og den nevnte forskriften omfatter også tilsyn med foretak med hjemstatsmyndighet utenfor EØS-området. Utvalget foreslår derfor i tillegg en bestemmelse om at tilsyn etter finansstilsynsloven også kan føres med utenlandske foretak som tilsvarende foretak som Finanstilsynet har tilsyn med i den utstrekning foretaket driver virksomhet her i riket. Omfanget av tilsyn med slike foretak vil avhenge av blant annet internasjonale forpliktelser og avtaler med tilsynsmyndighetene i tredjeland.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapitlene 13.5.2 og 10, og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 1-2 tredje ledd og § 1-3 tredje ledd.

4.6.3 Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk – forberedende arbeid, innlemmelse av EU-regler i EØS-avtalen

Gjeldende rett

Det overordnede felleseuropeiske regelverket blir utarbeidet av EU-kommisjonen, og vedtatt av Rådet og Europaparlamentet. Kommisjonen har også fått delegert reguleringskompetanse, noe som er utbredt på finansmarkedsområdet. I tillegg kan de europeiske finansstilsynsmyndighetene fastsette retningslinjer og anbefalinger, og de kan utarbeide regelutkast for Kommisjonen. EØS-avtalen regulerer hvordan EU-regler skal gjennomføres i norsk rett. Norge er ikke med i EUs beslutningsprosesser når nytt regelverk fastsettes, men norske myndigheter har rett til å delta i den forberedende fasen. Finanstilsynets deltakelse er knyttet til forberedende arbeid og forslag til regulering i de europeiske tilsynsmyndighetene. Finansdepartementet deltar i tilsvarende arbeid i regi av EU-kommisjonen.

Ansvar for at norske myndigheter oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen ligger i utgangspunktet hos Stortinget og Regjeringen. På finansmarkedsområdet bidrar Finanstilsynet i forberedelsene til å gjennomføre EØS-regler i norsk rett. Dette gjøres blant annet gjennom deltakelse i EFTA-samarbeidet, hvor EØS/EFTA-landene vurderer om regelverket er EØS-relevant, og om det er behov for tilpasninger. Fra norsk side ledes dette arbeidet av Finansdepartementet. Deltakere fra Finanstilsynet og Norges Bank deltar i

møtene i EFTAs arbeidsgruppe for finansielle tjenester (ca. tre møter i året).

Finanstilsynet har følgende løpende oppgaver:

- Utfylling av EØS-standard skjemaer som inneholder vurderinger av EØS-relevans og EØS-rettslige vurderinger (fylles ut av Finanstilsynet og sendes EFTA-sekretariatet på vegne av Finansdepartementet). Finanstilsynet anslår at antallet skjemaer i 2021 var ca. 60.
- Kvalitetssikring av EFTA-sekretariatets utkast til EØS-komitébeslutning.
- Utforming av EØS-notater om nytt EU-regelverk på finansområdet, og publisering av disse på regjeringens nettsted. EØS-notater inndeles i, og oppdateres på, følgende sakstrinn; EØS-faktanotat, EØS foreløpig posisjonsnotat og EØS – gjennomføringsnotat. Finanstilsynet publiserte 78 nye EØS-notater i 2021.
- Gi innspill til Finansdepartementets arbeid med regelverk i EU-kommisjonens ekspertgrupper.
- Gi innspill til Finansdepartementet om spørsmål knyttet til rekkefølge/prioritering av rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen.
- Utarbeiding av utkast til samsvarsvurderinger (Table of correspondence) som EFTA Surveillance Authority innhenter fra EØS/EFTA-landenes finansdepartementer (eller tilsvarende organ med ansvar for finanslovgivning).
- Bidra til regjeringens halvårslige redegjørelse til Stortinget om antatt EØS-relevant regelverk.

EØS-komiteen har ansvar for oppfølging av EØS-avtalen og består av representanter fra både EØS/EFTA-landene og EU. Komiteen møtes 6–8 ganger i året og avgjør om EU-regler skal tas inn i EØS-avtalen. I forkant av EØS-komiteemøtet er det vanlig at Finansdepartementet konsulterer Finanstilsynet.

Utvalgets utkast

Utvalget uttaler at det ikke har grunnlag for å ta stilling til hva som kan anses som en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom Finanstilsynet, Finansdepartementet og eventuelle andre departementer når det gjelder forberedende arbeid med innlemmelse av EU-regler i EØS-avtalen. Utvalget antar at deltakelse i EFTAs arbeidsgruppe for finansielle tjenester anses nyttig for at Finanstilsynet skal kunne holde seg oppdatert på fremtidige EØS-rettslige forpliktelser. Videre peker utvalget på at utarbeiding av EØS-notater, og andre typer sekretariatsoppgaver, kan bidra til nødvendig kompetanse blant tilsynets medarbeidere. På den annen side kan slike oppgaver etter utvalgets vurdering gå på

bekostning av Finanstilsynets kjerneoppgaver knyttet til risikobasert tilsyn.

Utvalget legger til grunn at den nevnte arbeidsdelingen vurderes løpende i lys av hvilke oppgaver som må anses som en del av departementets politiske oppgaver, hvilke oppgaver som kan gå på bekostning av departementets politiske oppgaver, behovet for å verne Finanstilsynets kjerneoppgaver innen tilsynsområdet og generelle vurderinger av budsjettspørsmål.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.5.3.1.

4.6.4 Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk – gjennomføring av EØS-regler i norsk rett

Gjeldende rett

Finanstilsynet får løpende en rekke oppdrag fra Finansdepartementet knyttet til utarbeidelse av høringsnotater om gjennomføring av EØS-regler fastsatt av Rådet og Europaparlamentet. Omfanget av slike oppdrag varierer med omfanget av regelverksutviklingen i EU. En oversikt fra Finanstilsynet viser at tilsynet i perioden fra 23. juni 2020 til 23. august 2021 fikk tolv slike oppdrag.

Finansdepartementet har delegert myndigheten til å gjennomføre EU-kommisjonsdelegerte rettsakter til Finanstilsynet (såkalt nivå 2-regelverk som gjennomføres i forskrift). Departementet har i delegasjonsvedtaket av 29. mars 2022 bedt om at utkast til forskrifter forelegges departementet hvis det foretas nasjonale valg.

Finansdepartementet har dessuten gitt Finanstilsynet et generelt oppdrag knyttet til å bistå Utenriksdepartementet i oversettelser av EU-forordninger som skal gjennomføres i norsk rett. Forordningene skal gjennomføres såkalt «ord for ord», jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, noe som kan innebære at presise oversettelser av forordningene er avhengig av spesialisert fagkompetanse.

Utvalgets utkast

Utvalget peker på at regelverksarbeidet på finansmarkedsområdet er ressurskrevende for norske myndigheter, og at en effektiv organisering av arbeidet og arbeidsdeling mellom tilsyn og departement bidrar til å holde den samlede ressursbruken i staten nede. Utvalget legger vekt på at tilsynsvirksomheten i Finanstilsynet fortsatt skal bygge på et prinsipp basert på risikovurderinger. Samtidig peker utvalget på at regelverksutviklin-

gen i EU, og gjennomføringsreglene i norsk rett, ikke foretas ut fra et norsk risikovurderingsperspektiv. Det vises til at reglene må gjennomføres innen gitte tidsfrister – uavhengig av om reglene anses viktige av norske myndigheter, foretak eller markeder – noe som er ressurskrevende for både norske myndigheter og for foretak under tilsyn.

Utvalget henviser til et brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet datert 30. januar 2019, hvor det legges til grunn at myndigheten til å fastsette reguleringer som er nært knyttet til den løpende tilsynsvirksomheten, vil bidra til et mer effektivt tilsyn, men at andre oppgaver ikke bidrar til at tilsynet blir mer effektivt, eksempelvis utarbeidelse av EØS-notater.

Utvalget legger til grunn at fordelingen av oppgaver knyttet til gjennomføringen av EØS-regler i norsk rett vurderes løpende i lys av hvilke oppgaver som må anses som en del av departementets politiske oppgaver, hvilke oppgaver som kan gå på bekostning av departementets politiske oppgaver, behovet for å verne Finanstilsynets kjerneoppgaver innen tilsynsområdet og generelle vurderinger av budsjettspørsmål.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.5.3.2.

4.6.5 Høringsinstansenes syn

Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området

Finanstilsynet mener at utvalgets forslag om å innta en henvisning til lov om EØS-finanstilsyn i ny finansstilsynslov er en hensiktsmessig synliggjøring av det europeiske systemet som Finanstilsynet må forholde seg til.

Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk

Finanstilsynet mener at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til gjennomføringen av nye regler som bygger på EØS-regler. Det uttales at det ikke foreligger en overordnet plan for hvordan det samlede EU-regelverket på finansmarkedsområdet skal gjennomføres i norsk rett, og at regelverksprosessen er preget av at innføringen av ulike rettsakter behandles enkeltvis, samt at det for flere direktiv har vært ulike departement som forbereder gjennomføringen av ulike deler. Til sistnevnte pekes det på Justis- og beredskapsdepartementets og Finansdepartementets arbeid med PSD 2, boliglånndirektivet og forsikringsformidlingsdirektivet.

Finans Norge mener at utvalget i for liten grad drøfter arbeidsdelingen og arbeidsformen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet på regelverksutviklingsområdet. Det pekes på at departementet over tid synes å ha overlatt en stadig større del av regelverksutredningen innen finansmarkedsområdet til Finanstilsynet, fremfor å oppnevne lovutvalg, nedsette arbeidsgrupper eller utføre utredningene selv. Dette reiser flere problemstillinger, som utvalget kunne og burde ha drøftet nærmere. Blant annet er det spørsmål om mulig sammenblanding av roller, når Finanstilsynet både skal utrede, forvalte og sanksjonere regler. Det er også spørsmål om tilsynet har et for svakt grunnlag til å kunne vurdere alternative tiltak som ligger utenfor rammen av dets virksomhet og virkemidler, slik at utredningene blir for snevre sammenliknet med hva bredere sammensatte arbeidsgrupper, lovutvalg eller departementet selv ville ha vektlagt. Finans Norge peker herunder på at Regelrådets gjennomganger viser at Finanstilsynet har en nokså mangelfull oppfølging av utredningsinstruksen. Dessuten oppstår det et spørsmål om kostnadsdekning når utredningsoppdragene gis i et så stort omfang til et underliggende forvaltningsorgan, hvor utgifter utliknes på foretakene under tilsyn.

Finans Norge mener videre at det er behov for bedre forarbeider til forskrifter, der innkomne innsigelser og merknader svares ut tydelig.

Finans Norge forstår utvalget slik at det ikke foreslås endringer i arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet hva gjelder regelverksforståelse eller fastsettelse av nasjonale regler, jf. makrovirkemidler. I forlengelsen av dette uttaler Finans Norge at dersom departementet skal kunne avgi kvalitativt sterke vurderinger og avklaringer av regelverksforståelsen, kreves en tilstrekkelig ressurstilgang i departementet. I den forbindelse påpekes det at EU-regelverket for finansnæringen (Single Rulebook) nå samlet utgjør om lag 15 000 sider.

Finans Norge uttaler at:

«I det videre arbeidet med ny finansstilsynslov utgjør dette helt sentrale problemstillinger som bør følges opp. Dagens rammeverk gir på noen områder for svake utredninger og forarbeider, og alternative arbeidsformer bør grundig vurderes. Fremover bør utredningsarbeidet i vesentlig større grad utføres av departementet selv eller ivaretas gjennom nedsettelse av utvalg og arbeidsgrupper. I den utstrekning Finanstilsynet skal gjennomføre utrednings-

oppgaver, bør departementet sikre at tilsynet følger utredningsinstruksen».

Finansieringsselskapenes Forening peker i sin høringsuttalelse på flere av de samme problemstillingene knyttet til Finanstilsynets rolle som både regulerings- og tilsynsmyndighet, som Finans Norge. Det uttales at lov- og forskriftsforberedende arbeid bør utføres i departementet og finansieres over offentlige budsjetter, mens Finanstilsynet bør rendyrkes som et tilsynsorgan.

Kommunalbanken AS uttaler at utvalgets vurdering av hensiktsmessig ressursbruk og organisering av øvrig oppgaver, med fordel kunne vært sett i sammenheng med hvilke hensyn EØS-arbeidet forutsettes å skulle ivareta.

Regelrådet savner en vurdering av den doble rollen som både regelverksutvikler og tilsynsmyndighet til Finanstilsynet. Utvalget burde i denne forbindelse også sett på hvordan samarbeidet og rollefordelingen mellom departementet og tilsynet fungerer innenfor utredning og politikkkutforming.

4.6.6 Departementets vurdering

Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en bestemmelse om at tilsyn etter finanstilsynsloven også kan føres med utenlandske foretak som tilsvarende foretak eller driver virksomhet som Finanstilsynet har tilsyn med, i den utstrekning foretaket driver virksomhet i Norge.

Det vises til lovforslaget § 1-2 tredje ledd.

Departementet er enig med utvalget i at regler om fordeling av tilsynsansvar for foretak som har virksomhet i flere EØS-land, fortsatt bør fremgå av sektorregelverket og ikke er egnet for innarbeiding i finanstilsynsloven.

Utvalget foreslår imidlertid en generell bestemmelse om at Finanstilsynet skal føre tilsyn i samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre stater som er omfattet av EØS-avtalen i tråd med det som følger av regler som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg IX. Departementet slutter seg til dette.

Det vises til lovforslaget § 1-3 fjerde ledd første punktum.

Likeledes er departementet enig med utvalget i at Finanstilsynets deltakelse i det europeiske finanstilsynssystemet fortsatt bør fremgå av lov om EØS-finanstilsyn, men at finanstilsynsloven bør inneholde en henvisning til denne loven.

Det vises til lovforslaget § 1-3 fjerde ledd annet punktum.

Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk

Utvalget har gitt en grundig beskrivelse av Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk. Enkelte høringsinstanser har påpekt at departementet over tid synes å ha overlatt en stadig større del av regelverksutredningen innen finansmarkedsområdet til Finanstilsynet, og at det kan være uheldig at Finanstilsynet har rollen som både regelverksutvikler og tilsynsmyndighet. Utvalget har ikke foreslått å regulere den nærmere arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet i finanstilsynsloven. Etter departementets syn er det ikke noen motsetning i at Finanstilsynet driver med både regelverksutvikling og tilsyn. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet også fremover må vurderes løpende av departementet, og at det er relevant å se hen til blant annet hvilke oppgaver som må anses som en del av departementets politiske oppgaver, behovet for å verne om Finanstilsynets tilsynsoppgaver og generelle vurderinger av budsjettspørsmål.

5 Gjennomføring av tilsyn

5.1 Opplysningsplikt for foretak under tilsyn

5.1.1 Gjeldende rett

Det følger av finansstilsynsloven § 3 at:

«Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter».

Tilsynet skal granske regnskaper og andre oppgaver fra foretakene og skal ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig. Foretaket plikter når som helst å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve og å la tilsynet få innsyn i og i tilfelle få utlevert til kontroll foretakets protokoller, registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, datamaskiner eller annet teknisk hjelpemiddel og materiale som er tilgjengelig ved bruk av slikt hjelpemiddel samt beholdninger av enhver art.

Hvis opplysningsplikten som er pålagt foretaket etter annet ledd ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillits- og tjenestemenn i foretaket. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles. Revisor kan pålegges å gi opplysninger som fremgår av årsregnskapet, regnskapskjemaet, følgeskriv A til lønns- og trekkoppgaver, revisjonsprotokoll og revisjonsberetning».

I finansstilsynsloven § 3 a er det gitt følgende bestemmelser om opplysnings- og rapporteringsplikt for revisorer som reviderer årsregnskap i foretak som er under tilsyn:

«Revisor som reviderer årsregnskapet i foretak som nevnt i § 1 første ledd plikter straks å rapportere til Finanstilsynet ethvert forhold vedrørende virksomheten som denne får kjenn-

skap til under utøvelsen av sin revisjonsvirksomhet som kan:

1. innebære en overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet, der som overtredelsen kan medføre tilbakekall av foretakets tillatelse til å drive virksomhet,
2. skade den fortsatte drift av foretaket, eller
3. medføre at regnskapene ikke godkjennes eller at det tas forbehold.

Rapporteringsplikten etter første ledd gjelder tilsvarende for forhold som revisor får kjennskap til under utøvelse av sin revisjonsvirksomhet for foretak som foretaket under tilsyn har nære forbindelser med. Med «nære forbindelser» menes en situasjon der to eller flere fysiske eller juridiske personer som er knyttet til hverandre ved

- a. deltakerinteresse, dvs. ved å ha eller kontrollere minst 20 prosent av et foretaks stemmeretter eller kapital, eller
- b. kontroll, dvs. ved en forbindelse mellom et hovedforetak og et underforetak eller ved en tilsvarende forbindelse mellom enhver fysisk eller juridisk person og et foretak. Kontroll ansees som hovedregel å foreligge der personer eller foretak eier eller kontrollerer minst 20 prosent av aksjene eller stemmene i foretaket under tilsyn, og der foretaket under tilsyn eier eller kontrollerer minst 20 prosent av aksjene eller stemmene i et foretak, eller der foretak inngår i samme konsern som foretaket under tilsyn. Ethvert underforetak av et underforetak anses også som datterforetak av hovedforetaket som står i spissen for foretakene. En situasjon der to eller flere fysiske eller juridiske personer er varig knyttet til en person ved kontroll, anses også som en nær forbindelse mellom slike personer. Departementet kan gi nærmere regler om hva som skal regnes som nære forbindelser.

Revisor som nevnt i første ledd og revisor i noterte foretak som trekker seg i henhold til

revisorloven § 9-6, skal sende begrunnelse for sin fratreden til Finanstilsynet. Revisor skal videre rapportere til Finanstilsynet hvis foretaket velger ny revisor på ekstraordinær generalforsamling eller revisjonsoppdraget på annen måte utløper før utløpet av tjenestetiden.

Forhold som revisor rapporterer i aktsom god tro til Finanstilsynet skal ikke anses som brudd på taushetsplikten etter lov, forskrift eller avtale, og ikke medføre ansvar.»

I tilfeller der foretak under tilsyn ikke oppfyller sin opplysningsplikt, kan Finanstilsynet gi pålegg om opplysningsplikt til blant annet foretak i samme konsern som tilsynsenheten. Dette følger av finansstilsynsloven § 4 b som lyder:

«Finanstilsynet kan pålegge tilknyttet foretak av, deltakende foretak i og tilknyttet foretak av et deltakende foretak i et foretak som nevnt i § 1 første ledd nr. 1–3, 6, 7, 16 eller 19 eller med et tilsvarende utenlandsk foretak, å gi de opplysninger som tilsynet krever og som er nødvendige for å føre tilsyn med slike foretak. Det samme gjelder for foretak som er underlagt felles ledelse med foretaket eller deltakende foretak. Finanstilsynet kan bare rette et slikt pålegg mot foretak som ikke er underlagt tilsyn, dersom Finanstilsynet har bedt foretaket under tilsyn om å få opplysningene, og disse ikke er utlevert.

Som tilknyttet foretak regnes datterselskap og andre foretak der foretaket har en deltakerinteresse. Som deltakende foretak regnes morselskap og andre foretak som har en deltakerinteresse i foretaket.

Finanstilsynet kan pålegge foretak av allmenn interesse etter revisorloven § 1-2 sjette ledd, samt personer og foretak som utfører oppgaver for et revisjonsforetak i forbindelse med revisjon av slike foretak å gi de opplysninger om den lovfestede revisjonen som tilsynet krever og som er nødvendige for å føre tilsyn med revisjonsforetaket. Hvis opplysningsplikten som er pålagt foretaket ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte til-litsvalgte, ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles.»

Etter finansstilsynsloven § 4 a kan Finanstilsynet gi pålegg om stans av ulovlig virksomhet. Av bestemmelsen følger det at:

«Antar Finanstilsynet at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver slik virksomhet som omfattes av § 1 første eller tredje ledd, kan Finanstilsynet gi pålegg om å stanse virksomheten. Dersom Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør treffes vedtak etter første punktum, kan det pålegge den som det antar driver slik virksomhet, å gi opplysninger om virksomheten. § 3 tredje ledd gjelder tilsvarende. Pålegg om å gi opplysninger kan også omfatte et foretaks morselskap eller morselskapet i det konsern som foretaket er en del av, med mindre foretaket inngår i et konsern under tilsyn, jf. § 1 annet ledd».

Sektorregelverket inneholder også bestemmelser om opplysningsplikt, som er delvis overlappende med finansstilsynslovens bestemmelser. Eksempelvis følger det av verdipapirhandel-loven § 19-2 første ledd at verdipapirforetak, sentrale motparter, datarapporteringsforetak og markedsaktører plikter å gi Finanstilsynet de opplysninger som kreves om forhold som angår foretakets forretning og virksomhet. Tilsvarende gjelder foretak i samme konsern.

Det følger av verdipapirfondloven § 12-1 annet ledd at utenlandske forvaltningsselskap har plikt til å gi Finanstilsynet de opplysninger som anses nødvendige for å kontrollere at reglene som gjelder for virksomheten i Norge overholdes. Tilsvarende bestemmelse for utenlandske verdipapirforetak som driver virksomhet i Norge følger av verdipapirhandel-loven § 20-1.

Verdipapirhandel-loven § 19-3, som har overskriften «Opplysningsplikt for enhver ved mistanke om overtredelse av verdipapirhandel-loven», gir Finanstilsynet hjemmel til å pålegge enhver opplysningsplikt ved mistanke om overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i loven. Opplysningsplikt kan pålegges i saker som gjelder de generelle adferdsreglene (markedsmissbruk, innsidehandel mv.), meldeplikt (flagging), løpende og periodisk informasjonsplikt for utstedere av verdipapirer tatt opp til handel på regulert marked i Norge. Ved gjennomføringen av MiFIR i norsk rett, ble bestemmelsen utvidet til å gjelde også i saker som gjelder reglene for foretak under tilsyn (blant annet verdipapirforetak og markedsplasser).

Det følger av kredittvurderingsforordningen at kredittvurderingsbyråene har opplysningsplikt overfor ESMA, som er tilsynsmyndighet uavhengig av i hvilket land byrået er etablert.

De europeiske finansstilsynsmyndighetene innhenter blant annet nøkkeltall fra europeiske fore-

tak under tilsyn. Opplysningene innhentes fra nasjonale tilsynsmyndigheter, og forutsetter dermed at nasjonale foretak har opplysningsplikt overfor nasjonale tilsynsmyndigheter.

5.1.2 Utvalgets utkast

Videreføring av gjeldende bestemmelser om opplysningsplikt

Utvalget legger til grunn at gjeldende opplysningspliktbestemmelser i finansstilsynsloven bør videreføres. Utvalget er ikke kjent med at dagens regler har vært omdiskutert, og utvalget antar at opplysningsplikten for foretak under tilsyn er nødvendig for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn.

Utvalget foreslår enkelte språklige endringer i dagens regler om opplysningsplikt. Gjeldende formulering om at Finanstilsynet skal «granske regnskaper og andre oppgaver fra foretakene og ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig» foreslås erstattet av en generell bestemmelse om at Finanstilsynet skal foreta de undersøkelser som tilsynet mener er nødvendige i tilsynsvirksomheten.

Utvalget foreslår å erstatte den detaljerte angivelsen av hvilke dokumenter mv. som Finanstilsynet kan kreve utlevert, med en bestemmelse om at foretakene plikter å utlevere den dokumentasjon og de opplysninger Finanstilsynet krever på den måten tilsynet fastsetter.

Utvalget presiserer at opplysningsplikten, som i dag, innebærer at foretak under tilsyn ikke har taushetsplikt overfor Finanstilsynet. Plikten til å gi opplysninger og utlevere dokumentasjon gjelder uavhengig av det formatet opplysningene fremgår av (elektroniske plattformer, fysiske dokumenter mv.).

I finansstilsynsloven § 3 tredje ledd om revisors opplysningsplikt, foreslår utvalget å erstatte henvisningen til «følgeskriv A til lønns- og trekkoppgaver» med en generell henvisning til «lønns- og trekkoppgaver».

Når det gjelder finansstilsynsloven § 4 b om opplysningsplikt for foretak i samme konsern, viser utvalget til at bestemmelsen gjennomfører bestemmelser i konglomeratdirektivet og revisjonsforordningen. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen må videreføres.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.1.3.1. Det vises til utvalgets utkast til ny finansstilsynslov §§ 3-1, 3-2, 3-3 og 3-5. Utvalgets utkast til § 3-1 tredje ledd omtales nedenfor.

Utvidelse av opplysningsplikten

Utvalget foreslår at det inntas en generell bestemmelse i ny finansstilsynslov om opplysningsplikt for utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, jf. slike bestemmelser i verdipapirfondloven og verdipapirhandeloven. Det foreslås at utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge skal gi Finanstilsynet alle opplysninger Finanstilsynet anser nødvendige for å kontrollere at reglene som gjelder for den konsesjonspliktige virksomheten i Norge overholdes. Bestemmelsen vil gjelde virksomhet gjennom filial i Norge og grensekryssende virksomhet. Hvilke norske regler som gjelder for slik virksomhet, vil følge av sektorregelverket.

Utvalget peker på at verdipapirhandeloven § 19-3 gjelder opplysningsplikt for «enhver» ved mistanke om overtredelse av verdipapirhandeloven. Utvalget foreslår ikke noen tilsvarende utvidelse av opplysningsplikten etter finansstilsynsloven, og viser blant annet til at dette reiser personvernspørsmål som utvalget ikke har gått nærmere inn på.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.1.3.2 og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-4.

Rapporteringsplikt

Etter inspirasjon fra den danske lov om finansiell virksomhet § 75, foreslår utvalget en bestemmelse i ny finansstilsynslov som pålegger foretak under tilsyn en rapporteringsplikt «om forhold som har avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift». Utvalget uttaler at dette for eksempel kan gjelde opplysninger om at foretaket er kommet i alvorlige økonomiske problemer, slik at det er fare for at foretaket ikke oppfyller kapitalkravene. Rapporteringsplikten kan være overlappende med blant annet revisors rapporteringsplikt, men til dette påpeker utvalget at foretakets rapportering kan skje hurtigere og eventuelt også føre til at flere forhold rapporteres.

Utvalget uttaler at den foreslåtte lovbestemmelsen må tolkes i lys av det alminnelige selvinkrimineringsvernet.

I motsetning til den danske lovbestemmelsen, foreslår ikke utvalget i tillegg rapporteringsplikt for foretakene om «opplysninger som er av vesentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn». Utvalget påpeker at selv om dette kunne vært et nyttig verktøy for et risikobasert tilsyn, vil en slik rapporteringsplikt være så skjønnsmessig at den er vanskelig å følge opp for foretakene.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.1.3.3 og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-1 tredje ledd.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet mener at det i utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-1 første ledd, bør presiseres at opplysningsplikten også omfatter fysiske personer som er under tilsyn. Dette vil for eksempel omfatte revisorer, regnskapsførere, eiendomsmeglere og advokater med godkjennelse til å drive eiendomsmegling, personer med inkassobevilling og virksomhetstilbydere som er gitt personlig autorisasjon.

Videre mener Finanstilsynet at det bør klargjøres i lovproposisjonen at Finanstilsynet kan innhente alle opplysninger hos tilsynsenhetene som det finner nødvendig for å utføre sine oppgaver, uavhengig av om det gjelder tilsyn med den som pålegges å gi opplysninger, eller et annet foretak eller person under tilsyn. Finanstilsynet må for eksempel kunne innhente kontoopplysninger fra en bank når kontrollen gjelder eiendomsmegleres egenhandel, klientmiddelhåndtering etc., og kunne bruke opplysninger om eiendomstransaksjon hos et eiendomsmeglingsforetak til bruk i tilsynet med et annet. Et annet eksempel er innhenting av produktinformasjon eller distribusjonsavtaler fra en fondsforvalter som kan benyttes som ledd i tilsynet med distributør, som kan være et verdipapirforetak eller en bank.

Finanstilsynet mener også at opplysnings- og dokumentasjonsplikten bør utvides med en bestemmelse som pålegger enhver fysisk eller juridisk person opplysningsplikt til Finanstilsynet ved mistanke om overtredelse av de bestemmelsene Finanstilsynet har tilsyn med etterlevelsen av. Til dette uttales at:

«Verdipapirhandelloven (vphl.) § 19-3 første ledd inneholder en slik bestemmelse, men det er behov for tilsvarende hjemmel også på andre tilsynsområder. En opplysningsplikt for enhver vil omfatte opplysninger fra f.eks. kontraktsparter, tjenesteytere og kunder av tilsynsenheter, og vil kunne gjelde gjenkjøpsavtaler, garantier, underliggende muntlige avtaler/forståelser etc. Opplysninger fra motparter kan være nødvendig for å verifisere om opplysningene fra foretak under tilsyn er korrekte når Finanstilsynet mistenker at opplysninger og dokumentasjon kan være uriktige og/eller ufullstendige. Foretakene kjøper også tjenester

av tredjeparter som kan ha viktig informasjon som bør kunne kreves utlevert av Finanstilsynet. Et eksempel er en situasjon der en tredjepartsleverandør har informasjon om en systemfeil som rammer flere foretak, men der bare noen av foretakene har informert om feilen til Finanstilsynet.

Videre gjør framveksten av plattformøkonomien at Finanstilsynet vil ha behov for informasjon fra andre enn dem som er direkte under tilsyn. Plattform- og forskjellige formidlere uten konsesjon, markedsføringsplasser mv. hvor foretak selger eller markedsfører sine tjenester, bør ha informasjonsplikt, ikke minst i tilfeller hvor Finanstilsynet prøver å avdekke hvem som står bak ulovlig virksomhet.

Som nevnt finnes det i dag en slik hjemmel i verdipapirhandellovens bestemmelse om opplysningsplikt, som kan benyttes ved mistanke om overtredelser av bestemmelser i verdipapirhandelloven som gjelder foretak under tilsyn. Opplysningsplikt for enhver etter vphl. § 19-3 gjelder også ved mistanke om overtredelse av bestemmelser gitt med bakgrunn i markedsmissbruksforordningen og rapporteringsdirektivet. Dette er bestemmelser som retter seg mot noterte foretak og markedsaktører mer generelt. Bestemmelsen om opplysningsplikt gjennomfører MiFID II art. 69 bokstav b og markedsmissbruksforordningen art. 23 nr. 2 bokstav b. Av de respektive EU-rettsaktene framgår det at tilsynsmyndighetene skal ha myndighet til å kunne innhente opplysninger fra enhver person for å utføre sine oppgaver. Lignende regler følger av revisjonsforordningen art. 23 nr. 3. Det synes for øvrig å være et gjennomgående prinsipp at tilsynsmyndighetene skal gis myndighet som er nødvendig for å utføre sine oppgaver etter EU-lovgivningen.

Den utvidede opplysningsplikten vil gjelde uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, med unntak av opplysninger vedkommende ville vært forhindret fra å gi i straffesak, jf. tilsvarende unntak i vphl. § 19-3 tredje ledd. Videre vil det kunne inntre et selvinkrimineringsvern, jf. forvaltningsloven § 48.

En plikt for enhver til å gi opplysninger til Finanstilsynet ved mistanke om lovovertrедelser vil være formålstjenlig og effektivt for Finanstilsynets samfunnsoppdrag».

Finanstilsynet viser i sin høringsuttalelse også til behov for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret. Det pekes på at foretakene i sektor-

regelverket er pålagt et ansvar for å kartlegge og håndtere interessekonflikter for å ivareta kunders interesser og markedets integritet. Interessekonflikter vil kunne oppstå mellom personer som deltar i tjenesteyting til kunder, og disse personers nærstående. Finanstilsynet kan ha behov for å kontrollere håndteringen av interessekonflikter, og da kan innhenting av opplysninger om nærstående personer være av stor betydning. Det vises til verdipapirhandelloven § 19-3 og forslag til ny hjemmel i NOU 2021: 7 om endringer i eiendomsmeglingsloven. Finanstilsynet foreslår at det inntas i ny finansstilsynslov en bestemmelse som gir Finanstilsynet anledning til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra folkeregistret når det anses nødvendig for å ivareta tilsynsoppgaver, jf. folkeregisterloven § 10-2.

Advokatforeningen mener at utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-1 første ledd utvider opplysningsplikten uten at dette synes å være tilstrekkelig begrunnet. Når det gjelder ordlyden om at foretak plikter å utlevere dokumentasjon og opplysninger «på den måten Finanstilsynet krever», påpekes at tilpasning til formater som foretakenes systemer ikke støtter kan være svært ressurskrevende. Advokatforeningen foreslår en presisering om at slike krav må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det foreslås også presisert at foretakene ikke plikter å utarbeide eller bearbeide dokumentasjon, vurderinger, redegjørelser mv. som foretakene ikke fra før plikter å ha som følge av annet regelverk.

Advokatforeningen har i en supplerende høringsuttalelse kommentert Finanstilsynets høringsinnspill om en generell opplysningsplikt for enhver fysisk og juridisk person. Det uttales at:

«Advokatforeningen mener at opplysningsplikten i prinsippet skal omfatte enheter og virksomheter som er under tilsyn. Opplysningsplikt er en del av de rammevilkår som gjelder for foretak under tilsyn, og som dermed må anses som en kjent og akseptert del av det å drive slik virksomhet. Det å pålegge enhver en sanksjonert opplysningsplikt er et meget inngrepene tiltak overfor personer og foretak som ikke har valgt å drive virksomhet under tilsyn. Selv ikke politi og påtalemyndighet har en slik hjemmel uten domstolskontroll. Den foreslåtte utvidelsen kan best sammenliknes med et utleveringspålegg/tredjepartsbeslag etter straffeprosessloven.

Advokatforeningen antar at en slik utvidet opplysningsplikt først og fremst vil kunne bidra til å fremtvinge informasjon hvor tilsynsobjek-

ter eksempelvis er beskyttet av selvinkrimineringsvernet, eller hvor Finanstilsynet er tvilende til om informasjonen de mottar fra tilsynsobjektet er fullstendig og korrekt. Advokatforeningen utelukker ikke at det kan foreligge områder under Finanstilsynets ansvarsområde hvor det kan være et reelt behov for slike virkemidler. Advokatforeningen mener imidlertid at det å innføre en slik utvidet opplysningsplikt, som potensielt kan medføre utlevering av opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, evt. på avtalebasert taushetsplikt, pådrag av ressurser og kostnader for den som får et slikt pålegg, krever en grundig og konkret vurdering for hvert enkelt område hvor det kan være aktuelt. En slik konkret vurdering bør i tilfelle hensynta samspillet mellom Finanstilsynet, politi og påtalemyndighet og domstolene. Advokatforeningen kan uansett ikke se at Finanstilsynet bør ha en annen og bredere adgang til å pålegge informasjonsplikt, som potensielt kan bidra til ileggelse av administrative gebyrer, enn hva politi og påtalemyndighet har.

Advokatforeningen mener under enhver omstendighet at en så vidt inngripende endring i opplysningsplikten ikke kan innføres basert på en høringsuttalelse».

Advokatforeningen støtter at utvalget ikke har foreslått noen regulering om administrative sanksjoner i utkast til ny finansstilsynslov, men at dette reguleres i sektorlovgivningen. Advokatforeningen foreslår imidlertid at det inntas en generell begrensning knyttet til bruk av administrative sanksjoner der det aktuelle forholdet har kommet til Finanstilsynets kunnskap som følge av lovpålagt opplysningsplikt. Det vises til at ileggelse av administrativ sanksjon er å anse som straff, og at partens selvinkrimineringsvern vil bli illusorisk dersom parten har opplysningsplikt.

Regnskap Norge uttaler til utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-1 tredje ledd om rapporteringsplikt om forhold som har avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift, at det bør gjøres ytterligere vurderinger og avveininger av hvilke tilsynsområder/foretak en slik rapporteringsplikt er nødvendig å gjelde for, og at plikten avgrenses dithen. Til sammenligning vises det til regelen for meldeplikt ved utkontraktering hvor det er gjort unntak for konkret angitte foretak. Tilsvarende avgrensning bør etter Regnskap Norges mening vurderes for rapporteringsplikten, alter-

nativt en avgrensning basert på størrelseskriterier.

Revisorforeningen har forslag til enkelte endringer i utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-3. Det pekes på at revisor har plikt til å rapportere til Finanstilsynet etter revisjonsforordningen artikkel 12, jf. revisorloven § 12-1, og at når det gjelder foretak av allmenn interesse (foretak notert på et regulert marked i EØS, banker, kredittforetak og forsikringsforetak), dekker revisjonsforordningen artikkel 12 for alle praktiske formål det samme som forslaget til § 3-3 og gjeldende finansstilsynslov § 3 a. Det vises også til overlappende krav i CRD IV artikkel 63. Revisorforeningen uttaler at det bør vurderes hvordan bestemmelsene i finansstilsynsloven og revisjonsforordningen bør samordnes, og i hvilken grad de bør gjøres gjeldende også for andre foretak under tilsyn enn de som omfattes av revisjonsforordningen og CRD IV.

Revisorforeningen viser til at utvalgets utkast til § 3-3 første ledd, som viderefører gjeldende finansstilsynslov § 3 tredje ledd tredje punktum, etter deres vurdering ikke lenger har noe fornøytig innhold. Det pekes på at opplysninger som fremgår av revisjonsberetningen, er offentlige, mens lønns- og trekkoppgaver som utarbeides av foretak under tilsyn, ikke inneholder informasjon som kan anses relevant. Når det gjelder revisjonsprotokoll, er forskriften som tidligere påla revisorer å føre slike, opphevet fra 2003. Bestemmelsen bør derfor etter Revisorforeningens syn ikke videreføres. Videre anser Revisorforeningen at utvalgets lovforslag utilsiktet har fjernet gjeldende hjemmel til å pålegge foretakets valgte revisor opplysningsplikt etter § 3 tredje ledd første punktum. Revisorforeningen foreslår at utvalgets forslag til § 3-3 første ledd, erstattes med en slik hjemmel. Revisorforeningen er også åpen for at Finanstilsynet får en mer generelt utformet hjemmel i loven til å pålegge revisor i foretak under tilsyn å gjøre nærmere rede for bestemte angitte forhold når det har betydning for tilsynet med foretaket. Det vises til at Stiftelsestilsynet har en slik påleggshjemmel i stiftelsesloven § 44 første ledd.

Revisorforeningen foreslår ellers noen tilpasninger i utvalgets utkast til § 3-3 annet ledd, for å sikre at bestemmelsen reflekterer rapporteringskravet i samsvar med terminologien i regnskapsloven og revisorloven.

Til utvalgets utkast til § 3-3 tredje ledd uttaler Revisorforeningen av bestemmelsen er utformet unødvendig komplisert. Den er også i tvil om bestemmelsen gjennomfører direktivkravet riktig.

Uansett anses bestemmelsen å gå lenger enn det direktivet krever, ved at den omfatter foretak med nære forbindelse til alle foretak under tilsyn. Revisorforeningen anfører at rapporteringsplikten har en særlig begrunnelse for de finansforetakene som omfattes av CRD IV, men at den passer dårlig for andre foretak under tilsyn, for eksempel slik at revisor for et foretak som eier 20 prosent av aksjene i et eiendomsmeglingsforetak, får en særskilt rapporteringsplikt til Finanstilsynet.

Statistisk sentralbyrå viser til at flere større norske banker og forsikringsforetak de senere årene er blitt kjøpt opp og gjort om til filialer av utenlandske foretak. Statistisk sentralbyrå støtter derfor forslaget om innføring av en ny bestemmelse om opplysningsplikt for utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge (utkast til § 3-4). Etter Statistisk sentralbyrås vurdering vil dette sikre opplysninger som er viktige for produksjon av offisiell statistikk, og data til analyse av finansiell stabilitet og til makroovervåking i det norske finansmarkedet.

Finans Norge savner en vurdering i utredningen av hvilke saksbehandlingskrav og rettssikkerhetskrav som bør stilles for Finanstilsynets bruk av virkemidler, ikke minst når det gjelder myndigheten til å ilegge administrative sanksjoner. Sistnevnte reiser blant annet spørsmål om forholdet mellom straffeprosesslovens inkrimineringsvern og de opplysningsplikter som finansstilsynsloven pålegger ansatte og tillitsvalgte i tilsynsenhetene.

5.1.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at opplysningsplikten for foretak under tilsyn er nødvendig for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn, og at innholdet i gjeldende bestemmelser i hovedsak bør videreføres.

Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse foreslått at det presiseres at opplysningsplikten også omfatter fysiske personer under tilsyn. Departementet viser til lovforslaget § 1-2 fjerde ledd, som fastsetter at reglene om foretakene i finansstilsynsloven får tilsvarende anvendelse overfor fysiske personer som nevnt i § 1-2 første ledd. Dette vil også gjelde for opplysningsplikten.

Utvalget skriver at gjeldende formulering om at Finanstilsynet skal «granske regnskaper og andre oppgaver fra foretakene og ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig», bør erstattes av en generell bestemmelse om at Finanstilsynet skal foreta de undersøkelser som tilsynet mener er nødvendige i tilsynsvirksomheten. Departementet

legger til grunn at utvalgets uttalelser knytter seg til den opplysningsplikten som er reflektert i utvalgets lovutkast § 3-1 første ledd, om at foretak under tilsyn plikter å gi alle opplysninger som tilsynet krever og utlevere dokumentasjon og opplysninger på den måten Finanstilsynet fastsetter.

Til utvalgets lovutkast § 3-1 første ledd, har Advokatforeningen foreslått at det presiseres i bestemmelsen at det er tale om opplysninger «som foretaket besitter» og at krav om utlevering i formater, sammenstillinger og liknende som foretakenes egne systemer ikke støtter og som ikke er påkrevet etter annet regelverk, er å anse som enkeltvedtak som kan påklages. Departementet slutter seg til utvalgets forslag, og foreslår ikke nærmere reguleringer i loven av de forhold Advokatforeningen påpeker. Departementet legger imidlertid til grunn at Finanstilsynet vil praktisere bestemmelsen på en måte som hensyntar kost-/nyttevurderinger. Se for øvrig kapittel 11.4.4 under.

Finanstilsynet uttaler i sin høringsuttalelse at det bør klargjøres i lovproposisjonen at Finanstilsynet kan innhente alle opplysninger hos tilsynsenhetene som det finner nødvendig for å utføre sine oppgaver, uavhengig av om det gjelder tilsyn med den som pålegges å gi opplysninger, eller et annet foretak eller person under tilsyn. Det vises til uttalelser i Ot.prp. nr. 29 (1996–97) *Om lov om verdipapirhandel* kapittel 13.2.2 og uttalelser fra Eiendomsmeglingsutvalget i NOU 2021: 7 kapittel 21.3.4. Departementet slutter seg til Finanstilsynets forståelse på dette punkt.

Finanstilsynet foreslår at opplysnings- og dokumentasjonsplikten i finansstilsynsloven utvides med en bestemmelse som pålegger enhver fysisk eller juridisk person opplysningsplikt til Finanstilsynet ved mistanke om overtredelse av de bestemmelser som Finanstilsynet har tilsyn med etterlevelsen av. Det vises til at verdipapirhandeloven § 19-3 første ledd inneholder en slik bestemmelse, men at Finanstilsynet ser det som formålstjenlig og effektivt med en generell bestemmelse for alle tilsynsområder. En slik opplysningsplikt vil for eksempel gjelde opplysninger fra kontraktsparter, tjenesteytere og kunder av tilsynsenheter, som kan være nødvendige for å verifisere om opplysningene fra foretak under tilsyn er korrekte når Finanstilsynet mistenker at det har fått uriktige eller ufullstendige opplysninger. Advokatforeningen har i en supplerende høringsuttalelse uttalt seg om Finanstilsynets forslag i høringen om utvidet opplysningsplikt for «enhver». Advokatforeningen påpeker blant annet at det å pålegge enhver en sanksjonert opplys-

ningsplikt er et meget inngripende tiltak overfor personer og foretak som ikke selv driver virksomhet under tilsyn, og at selv ikke politi eller påtalemyndighet har en slik hjemmel uten domstolskontroll. Videre mener Advokatforeningen at innføringen av en slik utvidet opplysningsplikt må vurderes grundig for hvert enkelt område hvor det kan være aktuelt, og hensynta samspillet mellom Finanstilsynet, politi og påtalemyndighet.

Departementet har forståelse for at en utvidet opplysningsplikt for «enhver» innenfor alle tilsynsområder vil kunne føre til et mer effektivt tilsyn. Samtidig er det tale om et inngripende tiltak, som påpekt av Advokatforeningen. Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg om forslaget, som ikke var en del av utvalgets utkast til ny finansstilsynslov. Utvalget valgte å ikke foreslå en bestemmelse om opplysningsplikt for enhver, blant annet med den begrunnelse at det reiser personvernsspørsmål som utvalget ikke hadde gått nærmere inn på. Departementet foreslår heller ikke noen slik generell bestemmelse i finansstilsynsloven, men legger til grunn at eventuell utvidet opplysningsplikt i stedet bør reguleres i sektorlovgivningen, slik det er gjort i verdipapirhandeloven, dersom det er behov for det, for eksempel i forbindelse med gjennomføring av eventuelle slike EØS-rettslige forpliktelser.

Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse også foreslått at det inntas en hjemmel i finansstilsynsloven som gir Finanstilsynet adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret når det anses nødvendig for å ivareta tilsynsoppgaver. Det følger av folkeregisterloven § 10-2 første ledd første punktum at: «Taushetsbelagte opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter og til private virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt». En slik adgang følger av verdipapirhandeloven § 19-3, og er foreslått inntatt i eiendomsmeglingsloven av Eiendomsmeglingsutvalget i NOU 2021: 7 (forslag til endring av eiendomsmeglingsloven § 8-1 sjette ledd). Finanstilsynet viser til at opplysninger fra folkeregisteret blant annet kan benyttes til å kontrollere håndteringen av interessekonflikter hos foretakene, for å ivareta kunders interesser og markedets integritet. Departementet foreslår en hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret i lovforslaget § 3-7. Opplysningene må være nødvendige for at Finanstilsynet skal kunne utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov. Dette vil omfatte oppgaver etter finansstilsynsloven, men også etter andre lover,

slik som for eksempel finansforetaksloven, verdipapirhandelloven og eiendomsmeglingsloven.

Utvalget har foreslått en ny rapporteringsplikt for foretak under tilsyn «om forhold som har avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift», etter inspirasjon fra dansk lovgivning. Selv om den foreslåtte rapporteringsplikten kan være til dels overlappende med revisors rapporteringsplikt, slutter departementet seg til utvalgets vurdering om at effekten av rapporteringsplikten kan være at flere forhold rapporteres, og at rapporteringen eventuelt skjer hurtigere. Regnskap Norge har stilt spørsmål om rapporteringsplikten bør gjelde for alle tilsynsområder og foretak, og uavhengig av foretakenes størrelse. Departementet foreslår en rapporteringsplikt i tråd med utvalgets utkast, uten noen avgrensning, men med en noe endret ordlyd, som bedre søker å få frem innholdet i bestemmelsen. Departementet viser til at rapporteringsplikten vil gjelde «forhold som kan være avgjørende for om virksomheten kan fortsette sin drift». Slike forhold vil det være viktig at Finanstilsynet får opplysninger om fra alle foretak under tilsyn.

Departementet foreslår videre at det presiseres i lovforslaget § 3-1 fjerde ledd at lovens bestemmelser om opplysningsplikt og rapporteringsplikt gjelder uten hinder av taushetsplikt.

Advokatforeningen og Finans Norge har tatt opp spørsmål knyttet til lovpålagt opplysningsplikt og selvinkrimineringsvern. Departementet viser til utvalgets uttalelser i NOU 2023: 6 kapittel 14.1.3.3, knyttet til den foreslåtte rapporteringsplikten om forhold som har avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift, og som antas å være relevant også for andre opplysnings- og rapporteringsplikter etter loven:

«En bestemmelse som foreslått må tolkes i lys av det alminnelige selvinkrimineringsvernet. Hvis norske myndigheter har konkret mistanke om at en fysisk eller juridisk person har begått en straffbar overtredelse, er utgangspunktet at vedkommende person ikke har opplysningsplikt/forklaringsplikt overfor myndighetene. I forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner er selvinkrimineringsvernet reflektert i § 48 om taushetsrett mv. Det følger av bestemmelsen at i sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter, som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstan-

der når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.

I den grad foretak under tilsyn avdekker straffbare forhold som er av avgjørende betydning for fortsatt drift vil selvinkrimineringsvernet gjelde. Foretaket vil dermed ikke ha plikt til å gi opplysninger til Finanstilsynet. På den annen side antar utvalget at det kan være i foretakets interesse å opplyse Finanstilsynet også om slike forhold som ledd i den løpende tilsynsdialogen.»

Det vises til lovforslaget § 3-1.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en bestemmelse om opplysnings- og rapporteringsplikt for revisorer, som samler og viderefører gjeldende finansstilsynslov § 3 tredje ledd tredje punktum og § 3 a, med noen endringer. Blant annet er flere av innspillene fra Revisorforeningen hensyntatt. Det foreslås en bestemmelse om at Finanstilsynet kan pålegge revisor for et foretak under tilsyn å gjøre nærmere rede for bestemte forhold når det er av betydning for tilsynet med foretaket. Det er også gjort noen endringer i rapporteringskravene for å gi bedre samsvar med terminologien i regnskapsloven og revisorloven. Det vises til lovforslaget § 3-3.

Utvalget foreslår at det inntas en generell bestemmelse i ny finansstilsynslov om opplysningsplikt for utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge. Departementet slutter seg til utvalgets forslag, med noen mindre endringer. Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen at det er tale om utenlandske foretak «som nevnt i finansforetaksloven § 1-2 tredje ledd», og at slike foretak skal gi Finanstilsynet alle opplysninger «som Finanstilsynet krever» for å kunne kontrollere at reglene som gjelder for virksomheten i Norge overholdes. Det vises til lovforslaget § 3-4.

Departementet foreslår i likhet med utvalget en videreføring av bestemmelser om opplysningsplikt for foretak i samme konsern og opplysningsplikt i saker om mulig ulovlig virksomhet, se lovforslaget § 3-2 og § 3-5. Lovforslaget § 3-5 første ledd annet punktum om at § 3-1 annet ledd og § 3-3 første ledd gjelder tilsvarende, er ment å videreføre gjeldende finansstilsynslov § 4 a tredje punktum.

5.2 Finanstilsynets virkemidler

5.2.1 Gjeldende rett

Det følger av finansstilsynsloven § 4 at:

«Tilsynet kan pålegge de foretak som det har tilsyn med:

1. å innrette revisjon etter de regler som tilsynet fastsetter og å innrette årsregnskap og registrering av regnskapsopplysninger på bestemt måte,
2. å innrette sin internkontroll etter de bestemmelser tilsynet fastsetter,
3. å sende inn oppgaver og opplysninger på den måten Finanstilsynet bestemmer og som tilsynet mener det trenger for å kunne utføre sitt verv, herunder til statistiske formål, samt å sende slike oppgaver og opplysninger til myndigheter i andre stater som fører tilsyn med tilsvarende foretak som nevnt i § 1 første ledd,
4. å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav,
5. å begrense samlet kreditt til en kunde til et lavere beløp enn den lovbestemte høyeste grense,
6. å endre sammensetningen av kontrollkomiteen,
7. å rette på forholdet dersom foretakets organer ikke har overholdt sine plikter i henhold til bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, eller handlet i strid med konsesjonsvilkår. Det samme gjelder dersom foretakets organer ikke har overholdt vedtekter eller interne retningslinjer fastsatt etter bestemmelser gitt i eller i medhold av lov,
8. å rette på misforhold i plasseringen av foretakets midler, og å innrette sin virksomhet slik at den blir i samsvar med vedtak som i medhold av lov er gjort av Stortinget, Kongen, et departement eller Norges Bank.

Ved regler som nevnt i første ledd nr. 1 kan aksjelovens og allmennaksjelovens regler om revisjon fravikes.»

Finanstilsynslovens generelle bestemmelse i § 4 første ledd nr. 4 om at Finanstilsynet kan pålegge foretak under tilsyn å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minimumskravene, må praktiseres innen de rammene som følger av sektorregelverk som gjennomfører EØS-regler.

Hvis Finanstilsynet antar at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver slik virksomhet som

omfattes av finansstilsynsloven § 1 første eller tredje ledd (det vil si konsesjonspliktig virksomhet), kan Finanstilsynet, etter finansstilsynsloven § 4 a, gi pålegg om å stanse virksomheten. Bestemmelsen lyder:

«Antar Finanstilsynet at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver slik virksomhet som omfattes av § 1 første eller tredje ledd, kan Finanstilsynet gi pålegg om å stanse virksomheten. Dersom Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør treffes vedtak etter første punktum, kan det pålegge den som det antar driver slik virksomhet, å gi opplysninger om virksomheten. § 3 tredje ledd gjelder tilsvarende. Pålegg om å gi opplysninger kan også omfatte et foretaks morselskap eller morselskapet i det konsern som foretaket er en del av, med mindre foretaket inngår i et konsern under tilsyn, jf. § 1 annet ledd».

Videre følger det av finansstilsynsloven § 5 at:

«Tilsynet kan kalle sammen styre, kontrollkomité og representantskap eller tilsvarende organer i foretak som står under tilsyn. I slike møter og i generalforsamlinger kan tilsynet la seg representere og sette fram forslag, men har ikke stemmerett. Blir ekstraordinær generalforsamling ikke innkalt når tilsynet har stilt krav om det, kan tilsynet kalle inn slik generalforsamling.

Som ledd i sitt tilsynsarbeid kan Finanstilsynet kreve bevissikring ved domstolene etter domstoloven § 44. Krav om bevissikring fremmes for den tingrett hvor de som skal avhøres, bor eller oppholder seg eller realbevis skal undersøkes. For øvrig gjelder tvisteloven § 28-3 tredje ledd og § 28-4».

Overtredelse av bestemmelser som gjelder for foretak Finanstilsynet har tilsyn med, kan etter finansstilsynsloven § 6 meldes til påtalemyndigheten eller til vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under. Bestemmelsen lyder:

«Overtredelse av bestemmelser som gjelder for foretak Finanstilsynet har tilsyn med, kan meldes til påtalemyndigheten eller til vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under.

Når tilsynet i sitt tilsynsarbeid får mistanke om at det foreligger forhold med tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold

som rammes av straffeloven kapittel 18, skal opplysninger om dette oversendes Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, Økokrim».

Det følger av finansstilsynsloven § 10 annet ledd at hvis et pålegg av tilsynet med hjemmel i bestemmelse gitt i, eller i medhold av, lov ikke blir etterkommet, kan vedkommende departement bestemme at de personer eller det foretak, foretakets morselskap eller morselskapet i det konsern som foretaket er en del av, som skal oppfylle pålegget, skal betale en daglig løpende mulkt til forholdet er rettet. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

I tillegg er det en rekke bestemmelser i sektorregelverket om tilsynsmessige virkemidler. Dette gjelder blant annet regler om tilbakekall av tillatelser, ileggelse av overtredelsesgebyr, vedtak om forbud mot å ha en ledelsesfunksjon og pålegg om kapitalpåslag for blant annet banker og forsikringsforetak.

5.2.2 Utvalgets utkast

Finanstilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirksomheten

Utvalget viser til at EØS-regler om krav til tilsynsmessige virkemidler er tatt inn i norsk sektorregelverk på finansmarkedsområdet, uten at finansstilsynsloven har blitt endret. Finanstilsynets virkemidler fremgår dermed både av finansstilsynsloven og av sektorregelverket, og enkelte bestemmelser er overlappende. Samtidig er det noen foretak under tilsyn som ikke omfattes av EØS-regler om tilsynsmessige virkemidler, men kun av de generelle påleggshjemlene i finansstilsynsloven.

Utvalget legger til grunn at EØS-regler om tilsynsmessige virkemidler, herunder overtredelsesgebyr, fortsatt bør fremgå av sektorregelverket. Bestemmelsene er noe ulikt utformet som følge av at EU-reglene for ulike tilsynsområder ikke fullt ut er harmonisert. I enkelte sektorregler er reglene også svært detaljerte sett i lys av norsk regelverkstradisjon. Utvalget mener derfor at det fremstår som vanskelig å erstatte disse med generelle regler i finansstilsynsloven. Enkelte regler om tilsynsmessige virkemidler, blant annet i tilsynet med verdipapirmarkedet, er også såpass spesialiserte at de bør fremgå av sektorreglene, blant annet verdipapirhandelloven.

Utvalget mener at finansstilsynslovens generelle bestemmelser om tilsynsmessige virkemid-

ler bør videreføres, og foreslår at dette gjøres i et eget kapittel om Finanstilsynets virkemidler i ny finansstilsynslov. Dette omfatter bestemmelsene om:

- pålegg om retting der foretak under tilsyn ikke har overholdt sine plikter etter lov, forskrift, vilkår for tillatelse, vedtekter eller interne retningslinjer fastsatt etter bestemmelser gitt i eller i medhold av lov,
- pålegg om stans av ulovlig virksomhet,
- pålegg om høyere ansvarlig kapital enn fastsatte minstekrav,
- pålegg om daglig løpende mulkt hvis et pålegg om retting ikke etterkommes,
- rett til å kreve bevissikring,
- rett til å anmelde overtredelser, og
- rett til å sammenkalle foretakenes styrende organer.

I tillegg foreslås en henvisning til tilsynsmessige virkemidler i sektorregelverket, for å synliggjøre tilsynets samlede virkemidler.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.2.2.3.1 og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-6 og §§ 4-1 til 4-7.

Enkelte andre former for virkemidler

Av mandatet fremgikk det at:

«*Finanstilsynets virkemidler* omfatter bl.a. å fatte enkeltvedtak og fastsette forskrifter på en rekke områder. Samtidig uttrykker Finanstilsynet forventninger mv. overfor foretak som er under tilsyn og utarbeider rundskriv på sitt ansvarsområde. På enkelte områder kan vedtak og forventninger (for eksempel uttrykt i rundskriv) ha omtrent samme virkning for berørte foretak, bl.a. når det fastsettes og uttrykkes forventninger om foretaksspesifikk kapital. Avhengig av utforming og oppfølging av rundskriv, vil også disse kunne oppfattes å stille bindende krav til foretakene.

Utvalget skal drøfte og vurdere tilsynets bruk av disse ulike virkemidlene i sin virksomhet.»

Utvalgets inntrykk er at tilsynsvirksomheten i økende grad har blitt rettsliggjort de siste årene, blant annet grunnet omfattende og detaljert EØS-regulering. Mens Finanstilsynets tilsynsprosess tidligere har vært mer dialogbasert, forutsettes det nå at Finanstilsynets forventninger til foretak under tilsyn i økende grad kommer til uttrykk i form av formelle vedtak. Et eksempel som utval-

get viser til er Finanstilsynets vurderinger av bankenes kapitalbehov, som tidligere ble formidlet som forventninger, men nå skal uttrykkes i form av et pålegg, det vil si enkeltvedtak, som kan påklages (pilar 2-krav). Tilsvarende problemstilling kan etter utvalgets syn reises når det gjelder Finanstilsynets forventninger til kapitalkravsmarginer i forbindelse med fastsettelsen av pilar 2-krav.

Selv om tilsynsvirkningsgraden i større grad har blitt rettsliggjort de siste årene, uttrykker Finanstilsynet fortsatt forventninger til foretak under tilsyn. Slike forventninger kan bidra til nødvendig forutberegnelighet for foretak under tilsyn, men kan også fremstå som krav om at foretakene innretter seg etter de forventningene Finanstilsynet gir uttrykk for.

Utvalget legger til grunn at Finanstilsynet i kontakten med det enkelte foretak, opptrer slik at det skilles mellom forventninger på den ene siden, og formelle vedtak, på den annen side.

Det pekes på at fordi regelverket er omfattende og detaljert, er det økt behov for informasjon om hvilke vurderinger Finanstilsynet legger til grunn i sin konkrete oppfølging av foretak og markeder under tilsyn. Utvalget mener på generelt grunnlag at det er viktig at Finanstilsynet er åpen om sine vurderinger og praksis i tilsynsvirkningsgraden, også når det ikke er formelle krav til det i henhold til forvaltningsloven eller annet, av hensyn til forutberegnelighet for foretak og markeder under tilsyn.

Utvalget sier at det er kjent med at bransjeorganisasjoner har hatt innvendinger til Finanstilsynets praksis knyttet til blant annet kapitalkrav og kapitalpåslag i banker, herunder hvordan denne praksisen er formidlet i rundskriv. Utvalget viser til at Finanstilsynets veiledninger om tilsynets regelverksforståelse og tilsynspraksis må ligge innenfor de regler som til enhver tid følger av norsk regelverk. Utvalget sier også at det er kjent med at enkelte foretak ønsker å opprettholde en mer uformell dialog med Finanstilsynet, slik at det i god tid kan innrette virksomheten i tråd med det som antas å bli formelle krav, fram i tid.

Utvalget viser til at Finanstilsynet tidvis forelegger viktige vurderinger for relevante bransjeorganisasjoner, før tilsynet publiserer veiledninger. I den grad Finanstilsynet legger til grunn en regelverksfortolkning eller en skjønnspraksis som foretak under tilsyn er uenige i, vil det komme til uttrykk i en ordinær tilsynsprosess der Finanstilsynet fatter enkeltvedtak som det aktuelle foretaket kan påklage, og eventuelt bringe inn for domstolene.

Utvalget redegjør for anbefalinger og retningslinjer fra de europeiske finansstilsynsmyndighetene, som Finanstilsynet og foretak under tilsyn må forholde seg til. Utvalget forstår det slik at Finanstilsynet ikke har prioritert å gi tilbakemelding på detaljer i anbefalingene som ikke kommer til å følges opp i lys av norsk regelverk. Utvalget uttaler at det ville vært en fordel om Finanstilsynet i større grad formidlet hvilke av de konkrete punktene i det store omfanget av anbefalinger som vil følges opp tilsynsmessig i Norge. Dette er imidlertid et ressursproblem, som utvalget legger til grunn må vurderes løpende i lys av Finanstilsynets hovedmål.

Utvalget legger til grunn at Finanstilsynets kommunikasjon med foretak og markeder under tilsyn har en viktig funksjon. Det gjelder både å bidra til velfungerende markeder og opprettholde tilliten til tilsynet og foretak under tilsyn.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.2.2.3.2.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirkningsgraden

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om en videreføring av gjeldende bestemmelser om gjennomføring av tilsyn og bruk av virkemidler. Finanstilsynet mener at de aktuelle bestemmelsene fungerer hensiktsmessig.

Finans Norge mener at det burde vært foretatt en mer helhetlig vurdering av Finanstilsynets virkemidler, både for å sikre at disse dekker gjeldende behov og at de fremstår som klare og tydelig definerte.

Enkelte andre former for virkemidler

Finans Norge støtter utvalgets vurdering av at det er et økt behov for informasjon om hvilke vurderinger Finanstilsynet vil legge til grunn i sin konkrete oppfølging på tilsynsområdet. Videre mener *Finans Norge* at de nærmere rammene for Finanstilsynets veiledningsplikt bør fremgå av ny finansstilsynslov.

Når det gjelder uenighet mellom Finanstilsynet og næringen om rettslige spørsmål, uttaler *Finans Norge* at det er svært uønsket fra næringens side med «støy» rundt sentrale rammevilkår, som kan bidra til regulatorisk usikkerhet. Herunder påpekes at flere finansforetak har meldt til *Finans Norge* at de innretter seg etter Finanstilsynets krav, selv om disse anses å mangle en

begrunnelse eller det er uenighet om hjemmelsgrunnlag, fordi man ikke ønsker å forstyrre den regulære tilliten og dialogen med Finanstilsynet. Når det gjelder retningslinjer og anbefalinger fra de europeiske finansstilsynsmyndighetene, mener Finans Norge at det vil være en fordel om det ble formidlet hvilke av de konkrete punktene som vil følges opp tilsynsmessig i Norge. Samtidig viser Finans Norge til eksempler på at den berørte næringen bestrider Finanstilsynets faktiske etterlevelse av slike retningslinjer. Det vises blant annet til Finanstilsynets IRB-rundskriv.

Etter Finans Norges vurdering utgjør en forvaltningspraksis der krav kommuniseres som «forventninger» til en bestemt eller ubestemt krets av foretak under tilsyn, et potensielt rettsikkerhetsproblem. Finans Norge mener at det er viktig at tilsynets skjønnsutøvelse begrunnes i samsvar med forvaltningsloven både i enkeltvedtak og når tilsynets skjønnsvurderinger kommuniseres på annen måte. Bedre begrunnelser anføres blant annet å gjøre det lettere for foretakene under tilsyn å vurdere om det er hensiktsmessig å påklage vedtak.

Finans Norge viser til at utvalget understreket at foretakenes behov for rettsikkerhet forutsetter en tilsynspraksis som er forutberegnelig, transparent og i samsvar med gjeldende rett. Finans Norge mener at departementet bør klargjøre etterlevelsen av disse prinsippene, samt kontradiksjons- og klageadgang i den videre lovbehandlingen. Det uttales at sentrale rettsikkerhetskranker som begrunnelsesplikt og klageadgang også må gjelde ved bruk av tilsynsvirkemidler som ikke formuleres som vedtak etter forvaltningsloven, men som er bestemmende for tilsynsenhetenes virksomhet.

Finans Norge mener at utvalget burde foretatt en nærmere drøftelse og problematisering av flere sider ved dagens tilsynsutøvelse, virkemiddelbruk og regelverksarbeid. Finanstilsynets virksomhet er nært knyttet til dets faktiske og rettslige rammer. Mandatet ga rom for å vurdere alle sider av tilsynets aktiviteter og dette bør følges opp av departementet i det videre lovarbeidet.

Selv om Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å ivareta EØS-forpliktelsene på finansmarkedsområdet, mener Finans Norge at det klart bør angis at også Finanstilsynet må følge opp EØS-avtalens lojalitetsplikt. Dette bør inkludere et generelt prinsipp om norsk gjennomføring av EU-tilsynsmyndigheters retningslinjer, slik at norsk tilsynspraksis bidrar til målsettingen om et harmonisert tilsyn i EU/EØS-området. EU-regelverket er omfattende, og blant annet på

denne bakgrunn bør Finanstilsynets veiledningsplikt tydeliggjøres.

Finansieringsselskapenes Forening peker i sin høringsuttalelse på behovet for forutsigbare rammevilkår og konkurranse på like vilkår. Det uttales at Finanstilsynets bruk av retningslinjer eller andre former for føringer som går lenger enn lov og forskrift, skaper usikkerhet om finansforetakene er forpliktet til å etterkomme disse, samt at:

«Uviljen mot å legge seg ut med tilsynsmyndigheten tilsier at de fleste finansforetak innretter seg lojalt etter slike ikke-hjemlede føringer. Noen finansforetak vil likevel konkludere med at de kan se bort fra føringer som de vet ikke har tilstrekkelig hjemmel i lov. Disse kan da opprettholde et finansieringstilbud som markedet etterspør, men som ikke alle konkurrentene tar sjansen på å tilby. Dermed vil finansforetakene legge ulike premisser til grunn for sin utlånsvirksomhet, noe som er uheldig for konkurransen i markedet».

Kommunalbanken AS uttaler at det er av vesentlig betydning for norske foretak at det er klarhet om hvilke punkter i anbefalinger og retningslinjer fra EU som anses relevante ut fra norske forhold. Det pekes videre på at utvalget ikke foretar noen reell vurdering av om praksis for åpenhet og kommunikasjon i dag anses som tilfredsstillende, i utvalgets drøftelse av andre former for virkemidler («forventninger»).

Deloitte uttaler at veiledning og tilsynsavgjørelser ikke bør brukes som et alternativ til forskrifter. Det pekes på at Finanstilsynets rolle både som regelutvikler og tilsynsmyndighet kan medføre en skjevhet i vurderingene, både ved utformingen av regelverket og Finanstilsynets bruk av det. Det samme påpekes av *Revisorforeningen*.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag om en videreføring av Finanstilsynets tilsynsmessige virkemidler, og at de aktuelle bestemmelsene samles i et eget kapittel i ny finansstilsynslov, kapittel 4 om «Finanstilsynets virkemidler». Departementet følger imidlertid ikke opp utvalgets forslag om en bestemmelse i § 4-7 om at Finanstilsynets virkemidler etter loven suppleres av bestemmelser i sektorregleverket. Bestemmelsen anses etter departementets vurdering overflødig. På tilsynsområder der EØS-regler om tilsynets virkemidler også fremgår av sektorregelverk, må de generelle bestemmelsene i

finansstilsynsloven tolkes i lys av sektorregelverket. Departementet følger heller ikke opp utvalgets forslag om å videreføre de virkemidlene fra gjeldende lov § 4, som ikke videreføres i lovforslaget § 3-1 første ledd (opplysningsplikt og rapporteringsplikt for foretak under tilsyn) og § 4-1 (pålegg om retting). Utvalget har lagt til grunn at en videreføring som foreslått i utvalgets utkast til § 4-2 (pålegg om å innrette virksomheten på en bestemt måte) kan være hensiktsmessig for foretak under tilsyn som ikke er underlagt EØS-regler som inneholder tilsynsmessige virkemidler. Den generelle påleggsbestemmelsen i lovforslaget § 4-1 anses tilstrekkelig, selv om det aktuelle foretaket ikke er underlagt EØS-regulering.

En bestemmelse om bevissikring, som viderefører gjeldende finansstilsynslov § 5 annet ledd, foreslås inntatt i lovens kapittel 3 om «Gjennomføring av tilsyn» (§ 3-6), i tråd med utvalgets utkast. Departementet foreslår en presisering i lovforslaget § 4-4 om innkalling av foretakets styrende organer, om at Finanstilsynet har hjemmel til å stille krav om ekstraordinær generalforsamling.

Finanstilsynet har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, og driver et informasjons- og veiledningsarbeid på finansmarkedsområdet. Herunder gir Finanstilsynet rundskriv om ulike temaer. I likhet med utvalget mener departementet at det generelt er viktig med åpenhet om Finanstilsynets vurderinger og praksis. Det kan bidra til forutberegnelighet for foretak og markeder under tilsyn, og dermed til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Samtidig er det, slik både utvalget og enkelte høringsinstanser påpeker, viktig at Finanstilsynets veiledninger er i tråd med gjeldende rett. Eventuelle nye plikter for foretak under tilsyn må fastsettes i lov eller forskrift.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at de nærmere rammene for Finanstilsynets veiledningsplikt bør fremgå av ny finansstilsynslov, og at tilsynets skjønnsutøvelse må begrunnes i samsvar med forvaltningsloven både i enkeltvedtak og når tilsynets skjønnsvurderinger kommuniseres på annen måte.

Departementet kan ikke se at det er behov for noen særskilt regulering av Finanstilsynets veiledningsplikt i ny finansstilsynslov. Dette anses tilstrekkelig regulert blant annet gjennom forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt. Departementet foreslår heller ikke at reglene om begrunnelse mv. for enkeltvedtak gjøres gjeldende for andre typer av virkemidler fra Finanstilsynet.

5.3 Saksbehandlingsregler

5.3.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven gir generelle regler om Finanstilsynets saksbehandling. Reglene omfatter habilitetskrav og regler om taushetsplikt. Reglene om taushetsplikt, for blant annet forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, suppleres av regler om taushetsplikt i finansstilsynsloven § 7. Denne bestemmelsens første til tredje ledd lyder:

«Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn, herunder personer som nevnt i § 2 femte ledd, har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om en kundes forhold. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Taushetsplikten etter første og andre punktum og forvaltningslovens bestemmelser gjelder også for personer og institusjoner utenfor Finanstilsynet som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet.

Taushetsplikten etter denne bestemmelsen og forvaltningslovens bestemmelser gjelder ikke overfor Norges Bank, Bankenes sikringsfond, andre EØS-staters sentralbanker, andre EØS-staters innskuddsgarantiordninger eller tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i § 1, herunder Den europeiske sentralbank, Den europeiske banktilsynsmyndigheten, Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjoner, Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten, Det europeiske systemrisikorådet, Det internasjonale valutafondet, Verdensbanken, Den internasjonale oppgjørsbanken, Rådet for finansiell stabilitet og EFTAs overvåkingsorgan. Taushetsplikten gjelder heller ikke overfor Nasjonal sikkerhetsmyndighet ved deling av informasjon som er nødvendig for at sikkerhetsmyndigheten skal kunne utføre lovbestemte oppgaver. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at Finanstilsynet gir opplysninger til regulert marked med tillatelse etter verdipapirhandelloven, verdipapirsentral med tillatelse etter verdipapirsentralloven eller sentral motpart med tillatelse etter verdipapirhandelloven, om forhold som er nødvendige for utførelsen av disse foretakenes lovbestemte oppgaver.

Departementet kan gi forskrift om at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor tilsynsmyndigheter fra land utenfor EØS når disse fører tilsyn etter andre ledd første punktum.

Departementet kan gi forskrift om Finanstilsynets utveksling av opplysninger med de myndigheter og organer taushetsplikten ikke gjelder overfor.»

Taushetsplikten gjelder tilsvarende for styrets varamedlemmer, observatører og observatørers stedfortredere, jf. § 7 åttende ledd.

Det følger av forskrift 30. november 1998 nr. 1102 om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området at Finanstilsynet skal stille følgende vilkår for utveksling av opplysninger:

- Opplysningene kan bare brukes til å utføre tilsynsoppgaver som nevnt i finansstilsynsloven § 1.
- Opplysningene skal være undergitt taushetsplikt hos mottager. Opplysningene kan bare formidles videre med samtykke fra Finanstilsynet og bare for de formål samtykket omfatter.

Forskriften har også en bestemmelse om at opplysninger som Finanstilsynet har mottatt fra utenlandske tilsynsmyndigheter bare kan formidles videre med samtykke fra vedkommende myndighet og bare for de formål samtykket omfatter.

Også sektorregelverket inneholder enkelte taushetspliktbestemmelser som gjennomfører EU-regler. Enkelte av disse kan være overlappende med bestemmelsene i finansstilsynsloven og forvaltningsloven, mens andre er bestemmelser som blant annet skal forhindre alvorlig uro i finansmarkedene. Verdipapirhandelloven § 19-6 annet ledd er et eksempel på det siste.

Blant annet verdipapirfondloven § 11-8, hvitvaskingsloven § 45 og verdipapirhandelloven § 19-6 har regler som beskytter de som varsler myndighetene om mulige overtredelser av regelverket. Reglene bygger på EU-regler som stiller krav til at nasjonale tilsynsmyndigheter skal ha slike ordninger. Etter bestemmelsene har Finanstilsynet taushetsplikt om varsleres identitet.

EØS-reglene inneholder ikke generelle saksbehandlingsregler for nasjonale tilsynsmyndigheters virksomhet. I enkelte sektorregelverk er det imidlertid fastsatt konkrete regler om taushetsplikt, for eksempel MiFID artikkel 73.

Av finansstilsynsloven § 2 femte til syvende ledd følger det at:

«Finanstilsynet kan engasjere statsautoriserte og registrerte revisorer og personer med annen sakkyndighet til å utføre oppdrag innenfor tilsynets arbeidsområde.

Tilsynet kan oppnevne utvalg til å foreta selvstendige granskninger innenfor tilsynets arbeidsområde. Foretak og tillits- og tjenestemenn i finansforetak under tilsyn har samme opplysningsplikt overfor et slikt utvalg som de har overfor tilsynet, jf. § 3 annet og tredje ledd. Som ledd i granskningen kan utvalget kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 44. Utvalgets medlemmer har taushetsplikt som angitt i § 7 femte ledd og må hvis ikke annet er fastsatt eller forutsatt ved oppnevningen, følge de regler som gjelder for styremedlemmer i tilsynet.

Departementet kan bestemme at utgiftene ved oppdrag som nevnt i de to foregående ledd, helt eller delvis skal refunderes av de foretak hvor oppdragene har vært utført.»

5.3.2 Utvalgets utkast

Utvalget legger til grunn at forvaltningslovens generelle regler om habilitet og taushetsplikt fortsatt skal gjelde for styremedlemmer og ansatte i Finanstilsynet.

Utvalget legger også til grunn at gjeldende taushetspliktsbestemmelser i finansstilsynsloven må videreføres. Med den omfattende opplysningsplikten foretak under tilsyn har, vil Finanstilsynet gis tilgang til omfattende kundeopplysninger. Nødvendige personvern hensyn ivaretas gjennom taushetsplikten.

Utvalget viser til at dagens bestemmelse om unntak fra taushetsplikten er generelt utformet. Unntak fra taushetsplikten er begrunnet i de mottakende institusjonenes behov for tilgang til opplysningene til bruk i deres tilsyns- og overvåkingsvirksomhet. I praksis vil utlevering av opplysninger til de aktuelle institusjonene være knyttet til institusjonenes legitime behov utfra deres konkrete oppgaver. I dagens lovbestemmelse fremkommer denne forutsetningen bare i relasjon til Nasjonal sikkerhetsmyndighet, regulert marked, verdipapirsentral og sentral motpart. Utvalget foreslår at det tas inn en generell bestemmelse om at unntak fra taushetsplikt gjelder for opplysninger som er nødvendige for at de aktuelle institusjonene kan utføre regelfastsatte oppgaver.

Det følger av gjeldende forskriftsbestemmelser at Finanstilsynet skal stille vilkår om at opplysninger som mottas kun kan brukes til å utføre tilsynsoppgaver, at de er undergitt taushetsplikt hos mottaker og at de bare kan formidles videre med samtykke fra Finanstilsynet. Bestemmelsene er imidlertid begrenset til opplysninger som utveksles med tilsynsmyndigheter i land i og utenfor

EØS-området. Bestemmelser om vilkår for utveksling av opplysninger vil være relevant også overfor andre institusjoner som Finanstilsynets taushetsplikt ikke gjelder overfor. Utvalget er ikke kjent med at Finanstilsynet har opplevd at institusjoner har benyttet mottatte opplysninger til annet enn sine regelfastsatte oppgaver, eller at de er formidlet videre uten Finanstilsynets samtykke. Utvalget antar likevel at det bør fremgå av lovens unntaksbestemmelse at unntakene fra taushetsplikt gjelder overfor de angitte institusjonene, når opplysningene er nødvendige for at institusjonen skal kunne utføre regelfastsatte oppgaver.

Utvalget viser til at Justis- og beredskapsdepartementet 17. juni 2022 sendte på høring en utredning om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett. Direktivet stiller krav til varslingsordninger hos en rekke private og offentlige virksomheter, samt utpeking av myndigheter til å ta imot og håndtere varsler om overtredelser av EU-lovgivning på konkrete angitte områder. I utredningen er det foreslått at direktivet gjennomføres i en ny lov om beskyttelse av personer som varsler om overtredelser av EØS-retten (EØS-varslerloven). Etter lovutkastet kan fysiske personer som har fått kjennskap til lovovertridelser i arbeidsrelatert sammenheng, og som tilhører en nærmere angitt personkategori, varsle.

Utvalget uttaler at finansområdet er et av de mest sentrale områdene som omfattes av direktivet. Direktivet omfatter imidlertid ikke sektorspesifikke regler om varsling, slik som reglene som er gjennomført i verdipapirhandelloven, verdipapirfondloven og hvitvaskingsloven. Dette skyldes at kretsen av varslere som skal vernes er bredere i sektorreglene. Saksbehandlingsreglene i den nye EØS-varslerloven vil imidlertid også gjelde for varsler i medhold av sektorregelverket. Utvalget peker på Finanstilsynets høringsuttalelse 30. september 2022, om konsekvensene av dette:

«Finanstilsynets oppfølging av de sektorspesifikke varslingene som følger direkte av rettsaktene, jf. lovutkastet § 5 og direktivet artikkel 3 og bilaget del II A, vil kreve at regelverket gjennomgås med sikte på å etablere regler som bringer disse i samsvar med minimumsstandardene som følger av direktivet.»

Etter dette foreslår utvalget at det tas inn en hjemmel i finansstilsynsloven til i forskrift å fastsette regler om Finanstilsynets behandling av saker som gjelder meldinger, tips eller liknende opplysninger om overtredelser av sektorregelverket.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 14.3 og utvalgets utkast til ny finansstilsynslov §§ 2-7 og 6-4. Utvalget foreslår at gjeldende finansstilsynslov § 2 femte til syvende ledd videreføres i lovutkastet § 1-5 om granskninger mv.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om en videreføring av gjeldende saksbehandlingsregler. Finanstilsynet mener at de aktuelle bestemmelsene fungerer hensiktsmessig.

Finans Norge mener at Finanstilsynets veiledningsplikt bør fremgå av loven eller forskrift til loven. Det samme gjelder enkelte andre grunnleggende prinsipper for Finanstilsynets saksbehandling, herunder tidsfrister. *Finans Norge* uttaler også at:

«På samme måte som tilsynsenhetenes bruk av utkontraktering er regulert i finansstilsynsloven, bør Finanstilsynets bruk av underlevereandører i tilsynets kjernevirksomhet reguleres dersom lovgiver mener at det skal være en adgang til utkontraktering av kjernevirksomheten. Utvalget drøfter ikke dette i utredningen, men det er naturlig at spørsmålet avklares i forbindelse med den videre lovbehandling av ny finansstilsynslov.»

LO Norge uttaler i sin høringsuttalelse at Finanstilsynets forvaltningspraksis og myndighetsutøvelse må ha tilstrekkelig klar hjemmel og for øvrig være i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse, transparens, forutberegnelighet og likebehandling, og mener at dette kunne vært tydeliggjort i utkast til ny lov.

Norges Bank viser til at utvalgets lovutkast § 2-7 annet ledd nr. 5 gir unntak fra taushetsplikt for «tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i § 1-2, herunder Den europeiske sentralbank (...)». *Norges Bank* foreslår til overveielse at Den europeiske sentralbank i stedet bør unntas under annet ledd nr. 3, for eksempel slik: «Den europeiske sentralbank og andre EØS-staters sentralbanker». Dette begrunnes med at Finanstilsynet kan ha behov for å utveksle informasjon med Den europeiske sentralbanken i arbeidet med finansiell stabilitet, også der den ikke opptrer i egenskap av tilsynsmyndighet.

Pensjonskasseforeningen uttaler at det må være en forholdsmessighet i tilnærmingen til virksomheter under tilsyn, og at dette bør fremgå av lov.

Statistisk sentralbyrå støtter en videreføring av gjeldende finansstilsynslov § 7 i utkastet til ny finansstilsynslov § 2-7.

Revisorforeningen påpeker at benevningene i utkastet til § 1-5 om granskninger mv. må tilpasses ny revisorlov. Det foreslås at «statsautoriserte og registrerte revisorer» erstattes med «revisjonsforetak».

5.3.4 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets vurdering om at taushetspliktbestemmelsene i finansstilsynsloven må videreføres. Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte, samt sakkyndige engasjert av Finanstilsynet, skal fortsatt ha taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om «en kundes forhold». Som utvalget påpeker, gis Finanstilsynet tilgang til omfattende kundeopplysninger. Slike opplysninger er underlagt taushetsplikt hos foretakene under tilsyn. Å bevare taushetsplikt om slike opplysninger når de utleveres til Finanstilsynet, anses etter departementets vurdering nødvendig av hensyn til personvern og for å bevare tilliten mellom foretakene, deres kunder og Finanstilsynet.

Utvalget har foreslått at taushetsplikten etter finansstilsynsloven og forvaltningsloven også gjelder for personer og institusjoner som «i medhold av særskilte bestemmelser mottar taushetsbelagte opplysninger fra Finanstilsynet». Departementet foreslår å beholde ordlyden i gjeldende finansstilsynslov § 7 første ledd tredje punktum, som ikke nevner «i medhold av særskilte bestemmelser» og som henviser til «opplysninger underlagt lov-pålagt taushetsplikt». Dette sikrer at personer og institusjoner utenfor Finanstilsynet i alle tilfeller har taushetsplikt om slike opplysninger som mottas fra Finanstilsynet.

Departementet mener i likhet med utvalget at det bør presiseres at unntak fra taushetsplikten overfor nærmere oppregnede institusjoner gjelder «når opplysningene er nødvendige for at institusjonen skal kunne utføre regelfastsatte oppgaver», men foreslår at «regelfastsatte oppgaver» erstattes med «oppgaver som følger av lov eller regler fastsatt med hjemmel i lov». Videre slutter

departementet seg til Norges Banks forslag om å innta Den europeiske sentralbank i lovforslaget § 2-7 annet ledd bokstav c (utvalgets utkast § 2-7 annet ledd nr. 3), slik at Finanstilsynet kan utveksle informasjon med Den europeiske sentralbanken også der sentralbanken ikke opptrer i egenskap av tilsynsmyndighet. I tillegg til de institusjonene som i dag fremgår av finansstilsynsloven § 7 annet ledd, foreslår departementet å inkludere andre EØS-staters krisehåndteringsmyndigheter, Single Resolution Board, og andre lands departementer som deltar i et kriseutvalg, jf. finansforetaksloven § 20-46, i opplistingen. Dette gir en mer fullstendig oversikt over de institusjoner som Finanstilsynet har behov for å kunne utlevere opplysninger til. Når det gjelder utlevering av opplysninger til Bankenes sikringsfond, andre EØS-staters krisehåndteringsmyndigheter og Single Resolution Board, er det for øvrig gitt utfyllende bestemmelser i finansforetaksforskriften § 20-3.

Departementet foreslår ikke særskilte saksbehandlingsregler for Finanstilsynet, herunder om saksbehandlingsfrister, som foreslått av blant annet Finans Norge. Forvaltningsloven § 11 a første ledd fastslår at forvaltningsorganene skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. På enkelte områder kan det gjelde særskilte saksbehandlingsregler, herunder saksbehandlingsfrister. For eksempel følger det av finansforetaksloven § 6-2 tredje ledd at saker om erverv av eierandeler i finansforetak skal avgjøres innen en periode på 60 arbeidsdager, regnet fra det tidspunkt Finanstilsynet har bekreftet å ha mottatt meldingen.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å innta en hjemmel i finansstilsynsloven til i forskrift å fastsette regler om Finanstilsynets behandling av saker som gjelder meldinger, tips eller liknende opplysninger om overtredelser av regelverk.

Når det gjelder Finanstilsynets adgang til å engasjere sakkyndige og oppnevne granskningsutvalg, foreslår departementet at gjeldende finansstilsynslov § 2 femte til syvende ledd videreføres i lovforslaget § 6-2 om granskninger mv. (utvalgets lovutkast § 1-5).

Det vises til lovforslaget § 2-7, § 6-2 og § 6-3.

6 Instruksjonsmyndighet

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet

Den utøvende makt ligger hos Kongen (regjeringen), jf. Grunnloven § 3. Regjeringen organiserer og styrer forvaltningen, og utøver sin myndighet innenfor de rammene som følger av Grunnloven og lov- og budsjettvedtak fra Stortinget. Stortinget driver etterfølgende kontroll med at regjeringen etterlever Stortingets vedtak. Hver statsråd i regjeringen har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for et saksområde. En følge av det konstitusjonelle ansvaret er at regjeringen kan instruere andre organer i statsforvaltningen. Hovedregelen i norsk statsforvaltning er at overordnede organer har instruksjons- og kontrollmyndighet over underordnede organer.

Finanstilsynet er et ordinært statlig forvaltningsorgan, underlagt Finansdepartementet. Finansministeren har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for virksomheten i Finanstilsynet. Regjeringen og departementet har alminnelig instruksjons- og kontrollmyndighet over Finanstilsynet.

Instruksjonsmyndigheten innebærer at overordnede organer kan gi underordnede organer instruksjoner og retningslinjer for den virksomhet som drives i det underordnede organet. Det kan instrueres om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvelsen både generelt og i konkrete saker. Kontrollmyndigheten gir adgang til å sette i verk granskning og lignende av virksomheten i det underordnede organet.

Som overordnet organ kan Finansdepartementet omgjøre Finanstilsynets vedtak uten at disse er påklaget, dersom vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt. Som overordnet organ er Finansdepartementet også klageinstans for klager på enkeltvedtak truffet av Finanstilsynet, jf. forvaltningsloven § 28, med noen unntak.

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapitlene 8.1 til 8.3, og 15.1.

6.1.2 EU/EØS-rett

Det er ikke fastsatt noe generelt EØS-rettslig krav om at nasjonale finanstilsyn skal være uavhengige, verken av tilsynsobjektene eller politiske myndigheter. I sektorregelverket på finansmarkedsområdet er det fastsatt enkelte uavhengighetskrav. Utvalget redegjør nærmere for disse i NOU 2023: 6 kapittel 8.7.1.

Det følger av det andre betalingstjenestedirektivet (PSD2) ((EU) 2015/2366) og av prospektforordningen ((EU) 2017/1129) at nasjonale vedkommende myndigheter skal være uavhengige av henholdsvis «økonomiske organer» og «markedsdeltakere». Disse artiklene er således ikke relevante når det gjelder vedkommende myndigheters forhold til regjeringen og departementet og spørsmålet om instruksjonsmyndighet.

Videre følger det av kapitalkravsdirektivet (CRD IV) (2013/36/EU) artikkel 4 nr. 4, at vedkommende myndigheter skal ha «den sakkunnskapen, de ressursene og den driftskapasiteten, myndigheten og uavhengigheten som er nødvendig for å ivareta de funksjonene knyttet til tilsyn, granskning og sanksjoner, som er fastsatt i» kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforskriften (CRR) ((EU) 575/2013). Direktivet gjelder adgangen til å utøve virksomhet som kredittinstitusjon og tilsyn med kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Tilsvarende bestemmelse som i CRD artikkel 4 nr. 4 er gitt i direktiv (EU) 2019/2034 om tilsyn med verdipapirforetak (IFD) artikkel 4 nr. 4. IFD er ikke ennå inntatt i EØS-avtalen.

CRD definerer ikke hva som menes med «nødvendig uavhengighet», og presiserer heller ikke hvem eller hva vedkommende myndigheter skal være uavhengig av. Utvalget uttalte at «det er gode grunner for å anta at uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 også gjelder overfor departement og regjering», i tillegg til overfor private aktører, slik som tilsynsobjektene. Utvalget uttalte i forlengelsen av dette at:

«I så fall antas videre at dette legger begrensninger på adgangen til å instruere vedkommende myndigheter om de enkelte tilsyns-

sakene. Det er imidlertid mer usikkerhet knyttet til om instruksjonsadgangen i enkeltsaker må være helt avskåret, eller om det for eksempel vil være adgang til å instruere i særlige tilfeller. At bestemmelsen gjelder den uavhengigheten som er «nødvendig», kan tale for sistnevnte forståelse. Videre er det usikkerhet knyttet til på hvilken måte dette får betydning for spørsmålet om departementets adgang til å omgjøre vedtak etter eget tiltak, og hvem som kan være klageinstans for vedtak truffet av vedkommende myndigheter.»

Utvalget har i vurderingen av hvem vedkommende myndigheter skal være uavhengig av, blant annet sett hen til at vedtakelsen av CRD og CRR innebar en harmonisering av kapitalkravsregelverket («single rule book»), hvor et foretak med tillatelse til å drive virksomhet i ett EU/EØS-land, kan drive tilsvarende virksomhet i hele EU/EØS basert på tilsyn av hjemlandets myndigheter («single passport»). Det ble pekt på at den gjensidige anerkjennelsen gjør det særlig viktig å sikre tilnærmet lik praktisering av reglene i hele EU/EØS-området.

Når det gjaldt forståelsen av begrepet «uavhengighet», la utvalget til grunn at det var relevant å se hen til hvordan EU-domstolen har tolket dette begrepet på andre områder. Når det gjelder offentlige organer, har EU-domstolen lagt til grunn at: «independence usually refers to a status that ensures that the body in question is able to act completely freely in relation to those bodies in respect of which its independence is to be ensured, shielded from any instructions or pressure» (sak C-530/16 avsnitt 67). Utover dette, mente utvalget at det bør utvises varsomhet med å legge vekt på rettspraksis fra andre områder enn finansmarkedet hvor andre hensyn kan gjøre seg gjeldende, og hvor utformingen av uavhengighetskravene er annerledes.

Utvalget påpekte at CRD artikkel 4 nr. 4 refererer til den uavhengighet som er «nødvendig» for å ivareta funksjonene knyttet til tilsyn, gransking og sanksjoner. Den engelske ordlyden er «independence necessary». I den danske versjonen fremgår i tillegg til «den uafhængighed, der er nødvendige for at varetage funktionerne vedrørende (...)», også begrepet «i nødvendigt omfang». Dette taler etter utvalgets vurdering for at det må gjøres en nærmere vurdering av hvilken uavhengighet som er nødvendig for å ivareta de nevnte funksjonene, med andre ord en forholdsmessighetsvurdering. At et krav om «independence necessary» ordlydsmessig skiller seg fra et krav

om «independence» eller «complete independence», kan etter utvalgets vurdering tilsi at kravet ikke er ment å være like strengt. Som nevnt over mente utvalget blant annet at ordlyden kunne tale for en adgang til å instruere i særlige tilfeller, altså slik at instruksjonsmyndigheten ikke må være helt avskåret.

Kapitalkravsregelverket pålegger vedkommende myndigheter ulike typer oppgaver. Utvalget antok at uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 ikke nødvendigvis gjelder for alle disse, men at det må gjøres konkrete vurderinger av om oppgavene anses omfattet av «de funksjonene knyttet til tilsyn, gransking og sanksjoner» som er fastsatt i CRD og CRR. Utvalget antok at uavhengighetskravet først og fremst knytter seg til vedkommende myndigheters løpende tilsyn med foretakene og tilsynstiltak som treffes i denne forbindelse. Det vises til CRD avdeling VII, som gjelder «Tilsyn» («Prudential supervision»). Motsatt antok utvalget at det ikke er nærliggende å anse konsesjonsgivning som «tilsyn».

Se nærmere redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 15.4.3.

6.1.3 Utvikling i EU/EØS

EU-kommisjonen la 27. oktober 2021 frem et forslag til endring av kapitalkravsregelverket, omtalt som bankpakke II i EU (CRD6 og CRR3), jf. COM/2021/663. Dette er siste fase i gjennomføringen av Basel III. Herunder ble det foreslått presiseringer av uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4. Blant annet ble det foreslått inntatt i artikkelen at medlemsstatene skal sikre at vedkommende myndigheter (nasjonale tilsynsmyndigheter) «can act independently and objectively, without seeking or taking instructions, or being subject to influence from supervised institutions, from any government of a Member State or body of the Union or from any other public or private body». Rådet og Europaparlamentet kom med sine endringsforslag til EU-kommisjonens forslag henholdsvis 8. november 2022 og 24. januar 2023.

Europaparlamentet og Rådet har etter dette oppnådd enighet om bankpakke II, men det er ikke truffet formelt vedtak i saken ennå, jf. dokument 2021/0341 (COD) (15882/23), datert 4. desember 2023. I så fall endres første del av CRD artikkel 4 nr. 4 til:

- «4. Member States shall ensure that competent authorities have the expertise, resources, operational capacity, powers and independence necessary to carry out the functions

relating to prudential supervision, investigations and the powers to impose periodic penalty payments and penalties set out in this Directive and in Regulation (EU) No 575/2013.

For the purposes of preserving the independence of competent authorities in the exercise of their powers, Member States shall provide the necessary arrangements to ensure that those competent authorities, including their staff and members of their governance bodies, can exercise their supervisory powers independently and objectively, without seeking or taking instructions from supervised institutions, from any government of a Member State or body of the Union or from any other public or private body. Member States shall ensure that governance bodies of the competent authorities are functionally independent of other public and private bodies. These arrangements shall be without prejudice to the arrangements under national law whereby the competent authorities are subject to public and democratic accountability.»

Videre inntas det i CRD artikkel 4 nr. 4 blant annet regler om utnevnelsen og fungeringen av medlemmer av tilsynsmyndighetens styringsorganer, tilsynsmedarbeideres handel med finansielle instrumenter og etterfølgende ansettelser.

Finansdepartementet sendte 13. desember 2023 utredningsoppdrag til Finanstilsynet om behovet for endringer i norsk rett for å gjennomføre forventede EØS-regler som svarer til CRD6 og CRR3.

Utvalget uttalte at det synes å være en klar utvikling i EU med økt fokus på uavhengighet for nasjonale tilsynsmyndigheter, herunder fra regjering og departement. Utvalget viste i den forbindelse til EU-kommisjonens forslag til endring av CRD artikkel 4 nr. 4, samt uttalelser om at EU-kommisjonen i fremtidige revisjoner av annet sektorregelverk på finansmarkedsområdet, vil vurdere regulering av uavhengighetskrav også her. Videre viste utvalget til at de europeiske finanstilsynsmyndighetene (EBA, ESMA og EIOPA) har fått i oppgave å fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet hos nasjonale, vedkommende myndigheter, samt å evaluere vedkommende myndigheters grad av uavhengighet. Endringsforordning (EU) 2019/2175 som fastsetter disse oppgavene, er merket som EØS-relevant, men er ikke innlemmet i EØS-avtalen ennå. Utvalget presiserte at endringsforordningen ikke

fastsetter noen rettslige krav til uavhengighet for nasjonale, vedkommende myndigheter.

Den 18. oktober 2021 publiserte de europeiske finanstilsynsmyndighetene sektorvise rapporter om kartlegging av tilsynsmessig uavhengighet («supervisory independence») for vedkommende myndigheter («competent authorities»). Rapportene ga en faktisk beskrivelse av ordninger og praksis hos nasjonale tilsynsmyndigheter basert på spørreundersøkelser, uten noen vurdering av de ulike tilsynsmyndighetenes uavhengighet. Undersøkelsene tok utgangspunkt i fire prinsipper for tilsynsmessig uavhengighet: 1) «operational independence», 2) «financial independence», 3) «personal independence», og 4) «accountability and transparency». Av EBAs rapport kom det frem at funnene fra undersøkelsene blant annet ville bli brukt til å etablere felles kriterier for vurdering av tilsynsmessig uavhengighet. Slike felles kriterier ble publisert 25. oktober 2023, med utgangspunkt i prinsippene nevnt over. Det fremgår at:

«These non-binding criteria aim at providing a framework for supervisory independence. To achieve this objective, they are expected to be practically implemented under the relevant legal framework.»

Når det gjelder prinsippet om «Operational independence», som er særlig relevant når det gjelder uavhengighet fra tilsynsobjekter og regjering, er det gitt kriterier for vurdering av uavhengighet under følgende overskrifter: «Absence of undue influence», «Internal processes», «Adequacy of legal powers and authority», «Delegation of tasks», «Operational and strategic planning», «Adequacy of operational resources», «The functioning of the governing body of supervisory authorities», «Appeal against supervisory decisions», og «Legal actions against the supervisory authority and its staff».

Om «Absence of undue influence», fremgår at:

- «4. The supervisory authorities should operate without any form of direct or indirect undue influence from the supervised sector and the government.
5. The supervisory authority should take supervisory measures (including sanctions) and other decisions without undue influence from the supervised sector, any part of the government, including other government bodies or agencies and the legislator.

6. Staff and members [fotnote fjernet] of the supervisory authority's governing body should not seek or take instructions from the supervised sector representatives and any part of the government, including other government bodies or agencies, before taking their supervisory and policy decisions.
7. Supervised sector representatives, government, including other government bodies or agencies, and any other public or private body, should not be allowed to exercise undue influence on the members of the supervisory authority's governing body. Neither should they be a member of this body, [fotnote fjernet] except for government in resolution and deposit guarantee fund functions which may have implications for public funds or financial stability [fotnote fjernet].
8. The supervisory authority should fulfil its tasks on the basis of clear objectives and mandates enacted by legislation.
9. The institutional relations between the supervisory authority and the government, including the circumstances and processes for sharing information, consultation or approval, should be clearly defined by legislation and rules. The circumstance for such relations as regards supervisory decisions should be strictly limited.
10. Day-to-day operations of the supervisory authority should not be subject to consultation with or approval by the government or any other public or private body, except in instances when supervisory competences are shared between competent authorities.
11. Without prejudice to coordination, consultation or cooperation between supervisory authorities, staff and members of the supervisory authority's governing body should respectively report and function under the remit of the supervisory authority, and not report to any other authority or body.»

Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapitlene 8.7 og 15.4.3.5.

6.2 Utvalgets utkast

6.2.1 Innledning

Av mandatet fulgte det at:

«Utvalget skal drøfte forholdet mellom departement og tilsyn og hvordan dette best kan innrettes for de ulike oppgavene som Finanstilsynet har. Utvalget kan vurdere om departementets instruksjonsadgang på enkelte områder helt bør avskjæres eller om det bør etableres andre skranker som i praksis begrenser adgangen til å instruere. Utvalget bes særskilt vurdere om det i lys av EØS-retten bør legges begrensninger på departementets instruksjonsadgang på enkelte områder. Utvalget skal vurdere om det er forskjeller mellom tilsynsoppgaver og utarbeiding og forvaltning av regelverk.»

Utvalget legger til grunn at begrensninger i instruksjonsmyndigheten må begrunnes i «særlige hensyn», og at det bør komme tydelig frem av loven hvilke begrensninger som skal gjelde. Utvalget viser i den forbindelse til Stortingets vedtak 27. mai 1977 og Justis- og beredskapsdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse», punkt 8.3.

Utvalget drøfter spørsmålet om uavhengighet og instruksjonsmyndighet ut fra Finanstilsynets ulike oppgavetyper og på tvers av de ulike sektorene under Finanstilsynets tilsynsområde (bank, forsikring, verdipapirhandel, eiendomsmegling, revisjon mv.). Oppgavetyperne er tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver (typisk konsesjonsgivning/tillatelse), regelverksutvikling og oppgaver som krisehåndteringsmyndighet. For tilsyns- og forvaltningsoppgavene skiller utvalget mellom instruksjoner i enkeltsaker og generelle instruksjoner.

Utvalget legger til grunn at Finanstilsynet har en forholdsvis stor grad av faktisk uavhengighet, fordi departementet ikke har praksis for å instruere tilsynet om konklusjonen i enkeltsaker.

Utvalgsflertallet (alle unntatt medlemmet Berg) foreslår at Finanstilsynet gis en formell (rettslig) uavhengighet fra regjeringen og departementet i form av begrensninger i deres instruksjons- og omgjøringsmyndighet når det gjelder behandlingen av enkeltsaker innen tilsyns- og forvaltningsoppgavene. Finanstilsynet skal ikke kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker (verken om saksbehandlingen, lovforståelsen eller skjønnsutøvelsen), med unntak av noen enkeltsaker innen forvaltningsoppgavene. De aktuelle enkeltsakene gjelder banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak, når det treffes vedtak om tillatelse til å drive virksomhet, sammenslåing og deling av foretak, tillatelse til etablering av filial og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel. I enkeltsakene som fortsatt skal være

underlagt alminnelig instruksjonsmyndighet vil regjeringen og departementet etter flertallets forslag også ha omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35, og departementet vil være klageinstans, som i dag. I enkeltsaker hvor instruksjonsmyndigheten er avskåret, skal derimot regjeringen og departementet ikke kunne omgjøre Finanstilsynets vedtak av eget tiltak, og klager på vedtak skal behandles av en uavhengig klagenemnd. Utvalget vektlegger at omgjøring og klagebehandling i departementet kan innebære en form for «instruksjon», som ikke anses forenlig med de hensyn om uavhengighet som begrunner utvalgets forslag om begrensninger i instruksjonsmyndigheten. Opprettelsen av en klagenemnd er nærmere omtalt i kapittel 7 under. Utvalgsflertallet foreslår ingen begrensninger i adgangen til å gi generelle instruksjoner (verken når det gjelder saksbehandlingen, lovforståelsen eller skjønnsutøvelsen) eller i adgangen til å instruere Finanstilsynet når det gjelder utøvelsen av oppgaver innen regelverksutvikling eller som krisehåndteringsmyndighet.

Mindretallet (medlemmet Berg) mener at Finanstilsynet bør ha en større grad av uavhengighet enn det flertallet foreslår. Adgangen til å instruere i enkeltsaker bør etter mindretallets vurdering være helt avskåret, og det er ikke grunnlag for å skille mellom tilsynsoppgaver og forvaltningsoppgaver. Regjeringen og departementet skal heller ikke kunne gi generelle instruksjoner om regelverksforståelse eller -anvendelse. Mindretallet mener at de EU/EØS-rettslige krav til nasjonale tilsynsmyndigheters uavhengighet er klarere og går lenger enn det flertallet gir uttrykk for. Dersom det likevel skal fastsettes unntak fra et utgangspunkt om avskåret instruksjonsmyndighet, uttaler mindretallet at det bare bør kunne instrueres i saker som har direkte budsjetteffekter eller systemeffekter, etter mønster av krisehåndteringsdirektivet (BRRD) (2014/59/EU) artikkel 3 nr. 6.

6.2.2 Tilsyns- og forvaltningsoppgaver

Instruksjon i enkeltsaker

Utvalget viser til at det er vanlig at norske forvaltningsorganer har tilsynsoppgaver sammen med andre oppgaver, slik som konsesjonsgivning og utferdigelse av forskrifter.

Det vises til at å føre tilsyn etter ordlyden kan forstås som å overvåke noe i kontrolløyemed. Deretter vises det til følgende definisjoner av tilsyn i henholdsvis St.meld. nr. 17 (2002–2003) («til-

synsmeldingen») og Forvaltningslovutvalgets utredning fra 2019:

«Å føre tilsyn i snever forstand vil si at man kontrollerer at tilsynsobjektets adferd er innenfor gjeldende generelle regler, eventuelt normeringer gitt i enkeltvedtak. Der tilsynsorganet oppdager at normer blir overtrådt, vil det normalt være en tilsynsoppgave å vedta nye pålegg som retting, stansing eller tvangsmulkt, for å presse frem en etterlevelse av de normer som gjelder. Disse påleggene kan anses som sekundære idet formålet med slike vedtak er å sikre en effektiv opprettholdelse av normsetting som er gjort på et tidligere tidspunkt.» (St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.2.1.)

«Med «tilsyn» sikter utvalget her til oppgaver som går ut på å observere utviklingen på et område, kontrollere etterlevelsen av rettslige krav som stilles til aktørene på området (både lover, forskrifter og enkeltvedtak), og sikre gjennomføringen av regelverket og eventuelt sørge for sanksjoner mot regelbrudd.» (NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9.)

Finanstilsynslovutvalget viser også til Forvaltningslovutvalgets vurdering i NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9 om at for organer med tilsynsoppgaver, bør «spørsmålet om uavhengighet (...) vurderes for de enkelte oppgaver som organet har, mer enn for organet sett under ett. Det er større grunn til uavhengighet der et tilsynsorgan driver rene kontrolloppgaver knyttet til etterlevelsen av gjeldende regelverk og vedtak, enn der det også har til oppgave å fastlegge gjennom tillatelser og andre vedtak hvilke krav private aktører skal rette seg etter».

Samtidig vises det til uttalelser fra tilsynsmeldingen om at graden av skjønn har betydning for vurderingen av spørsmålet om uavhengighet. I tilsynsmeldingen ble det lagt til grunn at politisk virksomhet først og fremst er knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter og konsesjoner mv., mens tilsynenes hovedoppgave er knyttet til oppfølgingen av slike vedtak, i form av «kontroll og sekundære vedtak». Det ble lagt til grunn at slik oppfølging burde baseres på et faglig skjønn ut fra gjeldende regler, og derfor gis en uavhengig organisering. Samtidig ble det uttalt at på områder hvor skjønnsutøvelsen innebar en åpen, lite lovstyrt avveining mellom ulike typer hensyn, eller vedtakene var av en slik karakter at det forelå viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn, så var ulike virkemid-

ler for sikring av politisk innflytelse nødvendig. Når det gjaldt konsesjonsgivning, ble det i tilsynsmeldingen skilt mellom konsesjoner som skal gis til alle som oppfyller bestemte klare kriterier, og konsesjoner der det beror på skjønn om konsesjonen skal gis eller at det på skjønnsmessig grunnlag kan knyttes ulike vilkår til konsesjonen. For de førstnevnte tilfellene var det ansett å foreligge mer tungtveiende grunner for uavhengighet, fordi det for slike konsesjoner ikke var noen normering i konsesjonen, bare i det underliggende lovgrunnlaget.

Finanstilsynslovutvalget har i sin vurdering av om instruksjonsmyndigheten bør begrenses eller avskjæres for de ulike tilsyns- og forvaltningsoppgaver som Finanstilsynet har, sett hen til utgangspunktene fra tilsynsmeldingen og Forvaltningslovutvalgets utredning. Utvalget legger til grunn at de fleste vedtak Finanstilsynet treffer gir rom for skjønn i større eller mindre grad. Utvalget mener at det bør gjøres en konkret vurdering av hvilke typer saker som bør baseres på rent faglige, tilsynsmessige vurderinger, og saker hvor det i skjønnsvurderingen kan være behov for avveininger av ulike samfunnshensyn, og hvorvidt disse avveiningene bør kunne foretas av en myndighet med politisk ledelse.

Finanstilsynets *tilsynsoppgaver* er nærmere regulert i finansstilsynsloven §§ 1 og 3, samt i sektorlovingen. Finanstilsynet fører tilsyn med blant annet banker, forsikringsforetak, finansieringsforetak, verdipapirforetak, markeder for finansielle instrumenter, eiendomsmeglere, revisorer og regnskapsførere. Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Finanstilsynet bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet følger opp at foretakene etterlever gjeldende regelverk og vedtak. Tilsynet skjer både gjennom dokumentbaserte og stedlige tilsyn i foretakene, og mer spesifikke tematilsyn. I forbindelse med gjennomføring av tilsyn kan Finanstilsynet pålegge foretakene å gi opplysninger, samt treffe vedtak om reaksjoner og sanksjoner (tilsynsmessige virkemidler). Eksempler på tilsynsmessige virkemidler er pålegg om retting, tilbakekall av tillatelse og overtredelsesgebyr. Utvalget foreslår at de aktuelle bestemmelsene i finansstilsynsloven i hovedsak videreføres i ny finansstilsynslov.

Utvalget mener at verken regjeringen eller departementet bør kunne instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker som gjelder tilsyn med foretak og markeder, og bruk av tilsynsmessige virkemidler. Adgangen til å gi instruks om at det skal foretas tilsyn med enkeltforetak bør også være avskåret. Utvalget legger vekt på at

Finanstilsynet besitter spesialistkompetanse som gjør at det er nærmest til å vurdere relevante faglige og tilsynsmessige hensyn i slike saker. Det er også sett hen til aktuelle føringer i EU/EØS-retten. Utvalget mener at avskåret instruksjonsmyndighet for enkeltsaker innen tilsynsoppgavene vil kunne bidra til økt tillit til konsistens og forutberegnelighet for de avgjørelsene som Finanstilsynet treffer.

Finanstilsynet treffer også andre typer av vedtak, omtalt som *forvaltningsoppgaver*. Slike vedtak omfatter tillatelse til å drive konsesjonspliktig virksomhet, tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel i foretak under tilsyn, egnethetsvurderinger av foretakenes ledelse, tillatelse til etablering av finanskonsern og tillatelse til deling og sammenlåing av foretak under tilsyn. Finanstilsynet har også løpende oppgaver knyttet til blant annet kapitalkrav på bank- og forsikringsområdet, som omfatter myndighet til å treffe vedtak om tillatelse til bruk av interne risikomodeller til beregning av kapitalkrav, og fastsettelse av såkalte pilar 2-krav for banker mv. Forvaltningsoppgavene kommer i tillegg til Finanstilsynets gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler.

Utvalget mener at det ikke er praktisk eller hensiktsmessig å skille strengt mellom Finanstilsynets gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler, og forvaltningsoppgaver, når det gjelder spørsmålet om instruksjonsmyndighet. Utvalget peker på at ofte vil de samme hensyn og tilsynsmessige vurderinger, herunder av risikoforhold, gjelde for alle de ulike oppgavene som Finanstilsynet har overfor foretak under tilsyn. Det er derfor etter utvalgets vurdering gode grunner til å avskjære instruksjonsmyndigheten for de fleste enkeltsaker innen Finanstilsynets forvaltningsoppgaver med samme begrunnelse som for saker om gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler. Som eksempler trekker utvalget frem Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav og tillatelse til bruk av interne modeller for beregning av kapitalkrav for banker og forsikringsforetak. Det uttales at slike saker krever en teknisk-faglig skjønnsutøvelse, som kan tilsi at de bør behandles av Finanstilsynet uten mulighet for instruksjon.

For noen saker innen forvaltningsoppgavene mener imidlertid utvalgsflertallet at regjeringen og departementet fortsatt bør ha alminnelig instruksjonsmyndighet. Utvalgsflertallet viser til at det kan være behov for å instruere i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, eller generelt i noen typer av saker hvor det i skjønnsutøvelsen trengs bredere, overordnede

avveininger av ulike samfunnshensyn. I henhold til utvalgets utkast til § 3-7 i ny finansstilsynslov foreslås det alminnelig instruksjonsmyndighet i saker som gjelder banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak når det treffes vedtak om tillatelse til å drive virksomhet, sammenslåing og deling av foretak, tillatelse til etablering av filial og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel. Som infrastrukturforetak regnes regulert marked, verdipapirsentral, sentral motpart og andre foretak som driver infrastrukturvirksomhet som krever tillatelse.

Utvalgsflertallet uttaler:

«De aktuelle saker vedrører strukturen på finansmarkedsområdet, og anses å kunne medføre behov for avveininger av ulike samfunnshensyn eller ha slike samfunnsmessige konsekvenser at departementet bør ha alminnelig instruksjonsmyndighet. Et eksempel på slike struktursaker er oppkjøp av en norsk bank eller forsikringsforetak. Erverv av kvalifiserte eierandeler i slike foretak forutsetter at eierne anses egnet, jf. finansforetaksloven § 3-3. Ved eierprøving av personer eller foretak fra annet EØS-land vil myndighetenes vurderinger måtte ligge innenfor de EU-reglene som den norske bestemmelsen bygger på. Ved eierprøving av personer eller foretak fra land utenfor EØS-området, vil norske myndigheter kunne utøve et friere skjønn. Denne type struktursaker kan medføre behov for faglige, politiske og strategiske avveininger. Eksempelvis kan søknader om oppkjøp av større banker eller infrastrukturforetak nødvendiggjøre en bredere avveining av risiko og sårbarhet knyttet til det aktuelle utenlandske eierskapet, og en avveining av ulike samfunnshensyn generelt.»

Utvalgsflertallet antar at det kun unntaksvis eller i sjeldne tilfeller vil være aktuelt å instruere Finanstilsynet i de enkeltsakene hvor instruksjonsmyndigheten er i behold, hensett at departementet i dag ikke har praksis for å instruere om konklusjonen i enkeltsaker.

Etter utvalgsflertallets forslag bør hjemmelen til å treffe vedtak legges til Finanstilsynet i de saker som er unntatt fra instruksjonsmyndighet, mens hjemmelen bør legges til departementet og delegeres til Finanstilsynet i de saker hvor departementet har instruksjonsmyndighet.

Utvalget redegjør i utredningen for to alternativer til den foreslåtte lovbestemmelsen om begrensninger i instruksjonsmyndigheten.

Det første alternativet er en bestemmelse utformet slik at «Finanstilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, der myndigheten til å treffe vedtak er lagt direkte til Finanstilsynet i lov. Departementet kan delegere beslutningsmyndighet til Finanstilsynet, og vil i slike saker ha instruksjonsmyndighet.» Hvilke saker som Finanstilsynet kan instrueres i eller ikke, vil da bero på hvordan myndigheten til å fatte vedtak er fordelt i finansstilsynsloven og sektorregelverket. Utvalget uttaler at fordelingen med en slik bestemmelse, er at den kan gi fleksibilitet med tanke på nye hjemler til å treffe vedtak. På den annen side vil den ikke ha den samme grad av klarhet som den bestemmelsen utvalgsflertallet anbefalte.

Det andre alternativet er en bestemmelse som fastslår at «Finanstilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning». Utvalget viser til at en slik bestemmelse tar høyde for at det kan oppstå uforutsette situasjoner som tilsier behov for instruksjon også i andre saker enn de som utvalgsflertallet har foreslått at det skal gjelde alminnelig instruksjonsmyndighet for, jf. utkast til § 3-7. Selv om de aktuelle vilkår for bruk av instruksjonsmyndighet signaliserer en høy terskel for instruksjon, mener utvalget at det kan det stilles spørsmål ved om vilkårene er for skjønnsmessig utformet hensett et utgangspunkt om at Finanstilsynet ikke skal instrueres om behandlingen av enkeltsaker. Selv om det til en viss grad kan kompenseres for dette ved at det gis tydelige føringer for bruk av bestemmelsen i lovforarbeidene, mener utvalget at det er flere fordeler knyttet til en klar bestemmelse om i hvilke konkrete saker det skal være adgang til å instruere.

Generelle instruksjoner

Utvalgsflertallet foreslår ingen begrensninger på adgangen til å gi generelle instruksjoner, verken om saksbehandling, lovforståelse eller skjønnutøvelse. Når det gjelder adgangen til å gi generelle instruksjoner om lovforståelse/regelverksforståelse, vektlegges særlig at departementet har et overordnet ansvar for regelverket på finansmarkedsområdet og for gjennomføringen av EØS-rett.

Utvalget peker på at et alternativ til å instruere om regelverksforståelse, er å klargjøre regelverket gjennom lov- eller forskriftsendringer. Når det gjelder forståelsen av forordninger som gjennomføres i norsk rett, såkalt ord for ord, vil imidlertid

en slik fremgangsmåte ikke være praktisk. Utvalget uttaler at Finanstilsynet gjennom sin deltakelse i ulike prosesser i EU/EØS, vil ha kunnskap om den felleseuropeiske forståelsen av såkalt nivå 2-regelverk, som er regelverk fastsatt av EU-kommisjonen. Dette kan etter utvalgets vurdering tale for at regjeringen og departementet ikke skal kunne instruere Finanstilsynet om forståelsen av slikt regelverk. Utvalgsflertallet konkluderer likevel med at adgangen til å gi generelle instruksjoner om regelverksforståelse ikke bør begrenses, heller ikke for nivå 2-regelverk. Det vises til at selv om forordningene er detaljerte, og de europeiske finansstilsynsmyndighetene ofte har gitt omfattende anbefalinger og retningslinjer, kan det likevel være rom for skjønn. For eksempel kan det være ulike tolkninger av forordningene blant ulike nasjonale tilsynsmyndigheter. Dette kan blant annet ha sammenheng med at landene har ulik næringsstruktur. Utvalget presiserer dessuten at eventuelle instruksjoner uansett må være innenfor de rettslige rammene av regelverket.

6.2.3 Regelverksutvikling

Finanstilsynet har løpende utredningsoppdrag fra departementet om utarbeiding av høringsnotater med utredning av utkast til nytt regelverk, som skal vedtas av Stortinget ved lov eller av Finansdepartementet ved forskrift. Finansdepartementet har også delegert myndighet til å fastsette forskrifter til Finanstilsynet. Dette gjelder i hovedsak myndighet etter nærmere bestemte lover på finansmarkedsområdet til å gjennomføre i forskrift kommisjonsdelegerte rettsaker (nivå 2-regelverk) inntatt i, eller forventet inntatt i, EØS-avtalen vedlegg IX om «Finansielle tjenester». Slike rettsaker innebærer som regel fullharmonisering, og gir lite rom for nasjonale valg. Dersom det skal foretas nasjonale valg i forskriften, følger det av delegasjonsvedtaket at utkast til forskrift skal forelegges departementet. I noen tilfeller er myndighet til å fastsette forskrifter lagt direkte til Finanstilsynet i lov.

Utvalget foreslår ingen begrensninger i den alminnelige instruksjonsmyndigheten når det gjelder Finanstilsynets oppgaver innen regelverksutvikling, verken når det gjelder utredning av nytt regelverk, eller fastsettelse av forskrifter etter direkte eller delegert myndighet.

Utvalget legger til grunn at departementet fortsatt vil være tilbakeholdent med å instruere Finanstilsynet i de tilfeller der Finanstilsynet har myndighet til å fastsette forskrifter med direkte hjemmel i lov.

6.2.4 Oppgaver som krisehåndteringsmyndighet

Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet følger av finansforetaksloven kapittel 20, som gjennomfører krisehåndteringsdirektivet 2014/59/EU («Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD). Det er gitt ufullstendige regler om krisehåndtering i finansforetaksforskriften kapittel 20. Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet, jf. finansforetaksloven § 20-3, skal utøves operasjonelt atskilt fra oppgavene som tilsynsmyndighet. Departementet treffer den endelige avgjørelsen om et finansforetak skal krisehåndteres eller avvikes under offentlig administrasjon. Utvalget foreslår at en bestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten i ny finansstilsynslov ikke skal gjelde for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet. Det foreslås altså ingen endringer i gjeldende rett når det gjelder departementets instruksjonsmyndighet over Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet.

6.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag om å begrense regjeringens og departementets adgang til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Deloitte*, *Finans Norge*, *Norges Bank*, *Norges Eiendomsmeglerforbund*, *Pensjonskasseforeningen* og *Revisorforeningen*. Blant høringsinstansene er det noe ulike meninger om hvilke saker som bør omfattes av et instruksjonsforbud, og hvordan lovbestemmelsen bør utformes. *Finanstilsynet* ønsker en større grad av uavhengighet enn det utvalget har foreslått, mens *Kommunalbanken AS* og *LO Norge* ønsker en videreføring av gjeldende rett, uten noen begrensninger i departementets alminnelige instruksjonsmyndighet.

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets mindretall (medlemmet Berg) og mener at regjeringen og departementet bør være avskåret fra å instruere i alle enkeltsaker, og fra å gi generelle instruksjoner om regelverksforståelse og skjønnsutøvelse. *Finanstilsynet* uttaler at:

«En slik bestemmelse vil gi en klar og entydig avskjæring av instruksjonsadgangen. *Finanstilsynet* viser i denne sammenheng til at sterke reelle hensyn ligger bak internasjonale anbefa-

linger om å sikre finanstilsynsmyndigheter faglig uavhengighet av politiske myndigheter. Uavhengighetskrav kommer også på ulike måter til uttrykk i relevant EU/EØS-lovgivning. Det vises også til at finanstilsynsmyndighetene i andre nordiske land ikke er underlagt instruksjon av politiske myndigheter.»

Finanstilsynet viser til at generelle instruksjoner om regelverksforståelse og skjønnsutøvelse i realiteten også vil begrense Finanstilsynets uavhengighet når tilsynet treffer vedtak i enkeltsaker. Etter Finanstilsynets vurdering er ikke dette tilstrekkelig reflektert i utvalgsflertallets forslag. Dersom departementet kan gi slike generelle instruksjoner, fremholdes at Finanstilsynet, av hensyn til egen uavhengighet, kan måtte vise tilbakeholdenhet med å veilede foretak under tilsyn om regelverksforståelse og tilsynspraksis i rundskriv mv., og at veiledningen i større grad må baseres på konkrete vurderinger i enkeltsaker, som foreslås unntatt fra instruksjon. Finanstilsynet mener dette er uheldig.

Finanstilsynet mener videre at tilsynets deltakelse i regelverksprosessene i EU/EØS gir tilsynet en kunnskap om den felleseuropeiske forståelsen av EØS-regelverket, som taler for at departementet ikke bør kunne gi generelle instruksjoner om forståelsen av slikt regelverk. Finanstilsynet mener for øvrig at departementets instruksjoner om regelverksforståelse, generelt eller i enkeltsaker, ofte vil gjelde tolkningsspørsmål der departementet instruerer om å gi foretak en lempeligere behandling enn det Finanstilsynet mener er rett, og at dette kan føre til en forvaltningspraksis i strid med EØS-rettslige forpliktelser. Herunder pekes det på at foretakene ikke vil ha interesse av å klage slike saker inn for klagenemnda eller prøve dem for domstolene.

Når det gjelder utvalgets forslag om at Finanstilsynet ikke skal kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med noen unntak, mener Finanstilsynet at unntakene går betydelig lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de hensynene utvalgsflertallet synes å vektlegge. Finanstilsynet mener at det er nærliggende å forstå forslaget som begrunnet i behovet for politisk kontroll med eierskap i viktige norske foretak. Når det gjelder det sikkerhetspolitiske behovet for politisk kontroll i slike saker, viser Finanstilsynet til at dette i første rekke ivaretas av reglene i lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). I den forbindelse vises det til forslag om endring av sikkerhetsloven § 10-1 om meldeplikt ved erverv av virksomhet, jf. Prop. 95 L (2022–2023).

Når det gjelder unntakene i utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-7, peker Finanstilsynet dessuten på at struktursaker på finansmarkedsområdet i prinsippet kan omfatte andre foretak enn banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Videre vil adgangen til å instruere gjelde de aktuelle foretakene uavhengig av størrelse, selv om vedtak knyttet til mindre banker og forsikringsforetak vanskelig kan anses som struktursaker der det må foretas en avveining av samfunnshensyn av den typen utvalgsflertallet viser til. Det samme gjelder gjenforsikringsforetak uavhengig av størrelse. Finanstilsynet påpeker også at et dobbeltsporet system for klagebehandling kan føre til ulik praksis for eksempel når det gjelder vurdering av eierprøvningsregler, som er like for mange ulike foretak under tilsyn. Eksempelvis vil klage på vedtak om egnethetsgodkjenning av kvalifiserte eiere i en bank behandles av departementet, mens tilsvarende for et verdipapirforetak vil behandles av en uavhengig klagenemnd.

Finanstilsynet mener videre at regjeringen og departementet også bør være avskåret fra å instruere om enkelte av de vedtakene som Finanstilsynet treffer som krisehåndteringsmyndighet. Dette gjelder vedtak knyttet til fastsettelse av krisetiltaksplaner og minstekrav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld, som etter Finanstilsynets vurdering inngår i den løpende tilsynsmessige oppfølgingen av foretakene. Finanstilsynet fremholder at dette må gjelde uavhengig av om disse oppgavene i enkelte land er lagt til en krisehåndteringsmyndighet som ligger utenfor finanstilsynsmyndigheten. Øvrige vedtak som treffes av krisehåndteringsmyndigheten, som vedtak om krisehåndtering og konkrete krisetiltak, kan innebære statlige støttetiltak eller på andre måter ha vesentlige konsekvenser for det finansielle systemet. Finanstilsynet mener at dette kan begrunne fortsatt instruksjonsadgang i slike saker, jf. også merknad fra utvalgets mindretall (medlemmet Berg) om krisehåndteringsdirektivet artikkel 3 nr. 6.

Dersom det i ny finansstilsynslov likevel skal åpnes for instruksjon i særlige tilfeller, mener Finanstilsynet at lovbestemmelsen bør utformes på samme måte som sentralbanklovens bestemmelse om regjeringens adgang til å instruere sentralbanken i «ekstraordinære situasjoner», med tilsvarende prosedyrekrav. Finanstilsynet anfører at de reelle hensynene som begrunner uavhengighet i tilsynsvirksomheten, langt på vei er de samme som begrunner sentralbankens uavhengighet.

Finans Norge viser til at det er bred enighet om at vurderingene knyttet til Finanstilsynets operative virksomhet – tilsynsaktivitetene – skal være tilsynets ansvar og domene. Kjernen i tilsynsaktivitetene fordrer en uavhengighet fra politiske myndigheter. Som utvalget viser til, har departementet ikke praksis for å instruere Finanstilsynet i enkeltsaker. Etter *Finans Norges* vurdering er uavhengigheten fra Finansdepartementet i praksis allerede sikret gjennom gjeldende organisering. Samtidig støtter *Finans Norge* utvalgets vurdering om at det er hensiktsmessig å ramme inn Finanstilsynets autonomi og gi denne et klart lov-messig grunnlag, blant annet i lys av internasjonale forpliktelser. Samtidig presiserer *Finans Norge* viktigheten av at de lovfastsatte begrensninger i departementets instruksjonsmyndighet avgrenses til tilsynets kjernevirksomhet og det diskresjonære skjønn som utøves der, og ikke tilsynets lovanvendelse generelt. Det uttales at:

«Finans Norge minner om at svært mye av tilsynsaktiviteten er relatert til EØS-regler, og dersom departementet ikke skal kunne utgjøre et korrektiv, så vil etter alt å dømme langt flere saker bli rettsliggjort og herunder fremlagt for ESA. *Finans Norge* kan vanskelig se at dette vil være hensiktsmessig, verken for næringen eller norske myndigheter. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at departementets generelle adgang til å gi instruksjer videreføres, slik at det blant annet kan gis klare føringer på hvordan lov og forskrifter skal forstås.

For de ulike foretakene under tilsyn ligger det dessuten et klart rettssikkerhetsaspekt i at departementet i kraft av sitt overordnede ansvar for finansreguleringen kan instruere Finanstilsynet i sin lovforståelse. Dette har også en konkurransemessig dimensjon ettersom tilsynets mandat som vertslandstilsyn ift. utenlandske foretaks virksomhet i det norske markedet er begrenset.»

Finans Norge støtter utvalgsflertallets forslag om noen unntak fra instruksjonsforbudet i enkeltsaker, men mener at unntaket bør utvides til å gjelde flere saker. *Finans Norge* peker på saker som gjelder grensene for konsesjonsbelagt virksomhet i finansforetaksloven § 13-2, og adgangen til å gi dispensasjon etter finansforetaksloven § 1-6 i den forbindelse. Samtidig uttales at:

«Det kan også være liknende spørsmål som påkaller en vurdering av bredere samfunns-hensyn og hvor det er hensiktsmessig at depar-

tementets instruksjonsmyndighet videreføres. Departementet bør derfor i den videre lov-behandlingen, vurdere om det også i andre spørsmål enn typiske konsesjonssaker kan være hensiktsmessig å bevare departementets mulighet for å vurdere/instruere i behandlingen av enkeltsaker.»

Norges Bank mener at Finanstilsynets uavhengighet bør være på linje med det som gjelder for tilsynsvirksomheter i andre europeiske land, særlig de nordiske, og at en presisering av uavhengigheten er viktig for å sikre tillit til Finanstilsynets arbeid. *Norges Bank* støtter derfor at den faglige uavhengigheten i tilsynsvirksomheten reguleres i lovutkastet § 3-7.

Advokatforeningen støtter forslaget om å begrense instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker, men mener at en kasuistisk oppstilling av hvilke enkeltsaker det kan instrueres i er lovteknisk uheldig, og foreslår at instruksjonsmyndigheten i stedet uttrykkes slik at departementet har instruksjonsmyndighet i enkeltsaker hvor beslutningsmyndigheten er lagt til departementet i lov. Utkast til ny finansstilsynslov § 3-7 første ledd vil da lyde: «Finanstilsynet kan ikke instrueres i behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker der beslutningsmyndigheten er lagt til departementet».

Advokatforeningen støtter videre forslaget om at departementet bør ha full instruksjonsmyndighet ved delegering av sin myndighet til å fastsette forskrifter, generell instruksjonsmyndighet i lovtolkningsspørsmål og full instruksjonsmyndighet i krisehåndteringsspørsmål. *Advokatforeningen* mener at dagens system har fungert godt, og at Finanstilsynet i praksis fungerer selvstendig ved utøvelsen av tilsynsvirksomheten. *Advokatforeningen* mener at de internasjonale føringene bør ses i lys av at ulike land kan ha svært ulik kultur når det gjelder bruk av makt og innflytelse, risiko for korrupsjon mv.

Utvalgsflertallets forslag innebærer at i enkeltsaker hvor instruksjonsmyndigheten er avskåret, kan det blant annet ikke instrueres om lovforståelsen i de konkrete enkeltsakene. *Advokatforeningen* støtter dette, men uttaler at det kan oppstå tvil om en instruks om lovtolkning skal anses som en generell instruks, eller som en spesifikk instruks i en konkret sak. Det uttales at:

«Slik *Advokatforeningen* forstår det, vil en generell instruks skille seg fra en spesifikk instruks ut fra hvordan den er utformet. Dersom Finanstilsynet instrueres om å legge en

spesifikk lovforståelse til grunn i én sak, uten at samme lovforståelse skal anvendes for andre saker, vil dette etter Advokatforeningens syn være en ulovlig instruksjon. Dersom instruksjonen er *foranlediget* av en konkret sak, men er generell i sin utforming og gjelder ut over den konkrete saken, er instruksjonen etter Advokatforeningens syn å anse som en generell instruks. Det er følgelig ikke foranledningen til instruksjonen, eller sammenfall i tid, som avgjør om instruksjonen er spesifikk eller generell, men instruksjonens innhold og rekkevidde.

Advokatforeningen mener det kan være behov for veiledning knyttet til denne grensdragningen og foreslår at det inntas en forskriftshjemmel som gir mulighet til å presisere avgrensningen.»

I motsetning til utvalget mener Advokatforeningen at selv om instruksjonsmyndigheten er avskåret, så bør departementet fortsatt ha adgang til å omgjøre vedtak av eget tiltak dersom vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt. Det vises til at forvaltningsloven § 35 har et smalt nedslagsfelt og må anses som en sikkerhetsmekanisme, samt at denne sikkerhetsmekanismen kan sikre at den generelle instruksjonsretten i lovsaker kan følges opp dersom Finanstilsynet skulle fatte vedtak i strid med slike instruksjoner.

Kommunalbanken AS viser til uttalelser i utredningen om at det prinsipielt sett anses særlig betenkelig å plassere normerende virksomhet i et uavhengig tilsyn med stor avstand til statens egentlige lovgiver. Videre uttaler Kommunalbanken at:

«Regelverket på finansmarkedsområdet er i stor utstrekning preget av rammeregulering hvor det typisk ligger et stort og lite lovstyrt skjønnsmessig handlingsrom, og Finanstilsynet fastlegger i stort omfang gjennom tillatelser og andre vedtak (og forventninger mv.) hvilke krav private aktører skal rette seg etter, og er sånn sett ikke et organ med rene kontrolloppgaver hvor det ifølge forvaltningslovutvalget ville kunne være større grunn til økt uavhengighet. I tillegg kommer at finansmarkedsområdet er preget av en særlig omfattende normerende virksomhet fra Finanstilsynets (og europeiske tilsynsbyråers) side på siden av eller i tillegg til formelt vedtatte lover- og forskrifter (rundskriv og retningslinjer, «forventninger» av mer eller mindre formell karakter osv.) som det i utvalgsmandatet er vist til at ofte har omtrent samme virkning for berørte fore-

tak, uten at det for slike forventninger gjelder (eller praktiseres) tilsvarende prinsipper for forsvarlig utredning og forvaltningsmessig behandling som ved formelle enkeltvedtak og forskrifter.»

Kommunalbanken mener at prinsippene som kommer til uttrykk i tilsynsmeldingen fra 2003 og i Forvaltningslovutvalgets utredning fra 2019, taler for at departementets instruksjonsmyndighet bør videreføres som i dag, og at disse prinsippene uansett ikke bør fravikes før det eventuelt er foretatt en ytterligere utredning av særlige forvaltningsmessige rammer for en virksomhet med større grad av uavhengighet.

LO Norge mener det vil være uheldig å lovfeste en begrensning i departementets adgang til instruksjon. Det pekes blant annet på at instruksjonsmyndighet sikrer en demokratisk styring og kontroll med de samfunnsmessige prioriteringene, og at selv om avgjørelsene til Finanstilsynet er preget av høy grad av faglighet, vil de likevel kunne ha konsekvenser for andre politikkområder, som politisk ledelse – basert på bredere samfunnsmessige vurderinger og politiske valg – vil ha andre forutsetninger for å vurdere enn Finanstilsynet. Videre pekes det på at eventuelle målkonflikter mellom målet om finansiell stabilitet og målet om velfungerende markeder kan bli vurdert annerledes av politisk ledelse enn av fagmyndigheten. *LO Norge* uttaler at:

«Gjennom instruksjon i enkeltsaker kan politisk ledelse potensielt korrigere Finanstilsynets avveining mellom de ulike hensyn det skal fremme – finansiell stabilitet og velfungerende markeder – dersom man mener at gjeldende praksis ikke er i tråd med bredere samfunnsmessige vurderinger. Selv om departementet etter utvalgets forslag skal beholde instruksjonsadgang for regelverksforståelsen, vil terskelen for å bruke denne i realiteten kunne bli høyere fordi instruksjon først vil bli aktuelt dersom Finanstilsynet gjennom mange enkeltsaker har praktisert en annen regelverksforståelse. Det er trolig lavere terskel for å instruere om regelverksforståelse indirekte gjennom instruksjon i en enkeltsak, enn å instruere gjennom eksplisitt regelverksforståelse. Det kan også være slik at formell uavhengighet i enkeltsaker kan smitte, gjennom at departementet bygger ned sin kompetanse og kapasitet på området, og slik føre til større faktisk uavhengighet også hva gjelder regelverksforståelsen.»

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Innledning

Regjeringen og departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet over Finanstilsynet. Dette er også uttalt i Hovedinstruks for Finanstilsynet, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020. Lovregulerte begrensninger i departementets og regjeringens instruksjonsmyndighet vil være et unntak fra hovedregelen om at overordnede organer kan instruere underordnede organer, og innebære at Finanstilsynet får en form for rettslig uavhengighet fra overordnet politisk myndighet i visse sammenhenger. Begrensninger i instruksjonsmyndigheten må derfor begrunnes i særlige hensyn, se for øvrig Stortingets vedtak 27. mai 1977, og Justis- og beredskapsdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse» punkt 8.3. Begrensninger i instruksjonsmyndigheten får betydning for statsrådets konstitusjonelle (og eventuelt også parlamentariske) ansvar for Finanstilsynets myndighetsutøvelse. Utgangspunktet vil være at så langt statsråden er avskåret fra å utøve myndighet, vil også ansvar, i hvert fall i rettslig betydning, være uaktuelt.

Utvalget redegjorde i sin utredning for uavhengighet for forvaltningsorganer generelt og for statlige tilsyn spesielt. Herunder redegjorde utvalget for relevante utgangspunkter fra tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002-2003)) og Forvaltningslovutvalgets utredning (NOU 2019: 5), som utvalget har sett hen til i sin vurdering av om instruksjonsmyndigheten over Finanstilsynet bør begrenses eller avskjæres for de ulike tilsyns- og forvaltningsoppgaver som Finanstilsynet har. Det vises særlig til NOU 2023: 6 kapitlene 8.6 og 15.4.4.4.1.

I tilsynsmeldingen ble det pekt på at graden av skjønn har betydning for spørsmålet om uavhengighet, forstått slik at en stor grad av skjønn i myndighetsutøvelsen taler mot uavhengighet fra politiske myndigheter. Dette gjelder særlig for normerende vedtak som innebærer en avveining av motstridende hensyn.

Forvaltningslovutvalget mente at det generelt bør utvises tilbakeholdenhet med å opprette uavhengige organer, blant annet av hensynet til å bevare et konstitusjonelt ansvar og hensynet til en ryddig forvaltningsstruktur. De hensyn som taler for å gi et forvaltningsorgan større uavhengighet enn etter den alminnelige modellen, bør vurderes konkret i lys av organets oppbygging og hvilke oppgaver det har.

Forvaltningslovutvalget foreslo ikke at tilsynsoppgaver prinsipielt skulle medføre en uavhengig stilling for et forvaltningsorgan. Det ble uttalt at det var større grunn til uavhengighet der et tilsynsorgan driver ren kontroll av etterlevelsen av gjeldende regelverk og vedtak, enn der det også har til oppgave å fastlegge gjennom tillatelser og andre vedtak hvilke krav private aktører skal rette seg etter. Forvaltningslovutvalget presiserte at EØS-retten kan stille krav om at et forvaltningsorgan skal være uavhengig. Når de folkerettslige forpliktelsene ikke er klare, mente Forvaltningslovutvalget at det ikke er gitt at en tolkning som stiller strenge krav, bør være avgjørende.

I likhet med Finanstilsynslovutvalget mener departementet at disse utgangspunktene er relevante i vurderingen av spørsmålet om uavhengighet for Finanstilsynet.

Finanstilsynslovutvalget skilte i sin vurdering av spørsmålet om instruksjonsmyndighet mellom de ulike oppgavetyper som Finanstilsynet har. Disse er tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver, regelverksutvikling og oppgaver som krisehåndteringsmyndighet. Når det gjelder tilsyns- og forvaltningsoppgaver, skilte utvalget mellom instruks i enkeltsaker og generelle instruks. Departementet gjør tilsvarende i sin vurdering under.

Utvalget vurderte spørsmålet om instruksjonsmyndighet på tvers av de ulike sektorene under Finanstilsynets tilsynsområde. Den foreslåtte lovbestemmelsen i utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-7 avskjærer som hovedregel regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet i alle enkeltsaker innen tilsyns- og forvaltningsoppgavene, enten disse gjelder på området for bank, forsikring, verdipapir, eiendomsmeistring, revisjon mv. Det er imidlertid foreslått unntak for noen typer enkeltvedtakssaker for noen typer foretak.

Departementet er enig med utvalget i at en lovbestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten i størst mulig grad bør gi en felles regulering for de ulike sektorer som er under tilsyn av Finanstilsynet. Generelt legges det til grunn at de hensyn som begrunner uavhengighet for visse oppgavetyper i én sektor, gjerne også gjør seg gjeldende for andre sektorer. Samtidig kan det tenkes behov for enkelte sektorvise tilpasninger.

Som utvalget har redegjort for, finnes det på området for tilsynet med kredittinstitusjoner og verdipapirforetak et krav til uavhengighet for nasjonale vedkommende myndigheter i CRD artikkel 4 nr. 4. Utvalget presiserte at det er usikkerhet om det nærmere innholdet av uavhengighetskravet, men antok at kravet gjaldt blant annet

uavhengighet fra regjeringen og departementet. I så fall antok utvalget videre at dette ville legge begrensninger på adgangen til å instruere Finanstilsynet om enkeltsaker som gjelder «tilsyn, gransking og sanksjoner» som fastsatt i CRD og CRR. Utvalget mente at ordlyden om «nødvendig» uavhengighet kunne tale for at instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker ikke måtte være helt avskåret, men at det kunne være adgang til å instruere i særlige tilfeller. En lovbestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten i ny finansstilsynslov må hensynta de føringer som kan utledes av CRD artikkel 4 nr. 4.

CRD artikkel 4 nr. 4 er foreslått endret i forbindelse med EUs arbeid med den såkalte bankpakke II. Se nærmere omtale i kapittel 6.1.3 over. Departementet ser hen til denne utviklingen, men presiserer at en nærmere vurdering av hvilke føringer som kan utledes av en ny ordlyd i CRD artikkel 4 nr. 4 om uavhengighet for vedkommende myndigheter, må finne sted når den forventede endringen er vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen.

6.4.2 Tilsyns- og forvaltningsoppgaver

Instruksjonsmyndighet i enkeltsaker

Utvalget redegjorde i NOU 2023: 6 kapittel 15.4.2 for generelle hensyn i vurderingen av uavhengighet etter norsk forvaltningsrett. Både behovet for koordinering og effektiv ledelse av statsforvaltningen, og hensynet til rettssikkerhet, kan tale for instruksjonsmyndighet. Førstnevnte bidrar blant annet til at saker fra ulike fagetater kan samstemmes og vurderes i forhold til hverandre, mens hensynet til rettssikkerhet ivaretas ved at departementet kan gripe inn overfor vedtak som avviker fra loven eller forsvarlig bruk av skjønn. Hensynet til rettssikkerhet kan imidlertid også begrunne uavhengighet, fordi politisk styring kan innebære en risiko for at faglige vurderinger blir tilsidesatt, eller at det oppstår usikkerhet om hvilke hensyn som er avgjørende for de beslutninger som treffes.

Et av de viktigste hensynene for instruksjonsmyndighet er hensynet til å sikre demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Utvalget uttalte at det har en selvstendig verdi i et demokratisk styresett at makt over viktige anliggender ligger til aktører som kan stilles til ansvar av velgerne. Et uavhengig forvaltningsorgan har ikke den samme demokratiske legitimiteten eller det politiske ansvaret som regjeringen og den politiske ledelsen i departementet har. Således kan begrensninger i instruksjonsmyndigheten

svekke den demokratiske legitimiteten til, og styringen med, Finanstilsynets virksomhet.

På den annen side kan det anføres at demokratisk styring kan ivaretas gjennom lovgivningen. Å overlate håndhevingen av lover til uavhengige organer kan vurderes som legitimt ved at det bidrar til mer konsekvent og rettsriktig gjennomføring, og til å styrke faglige hensyn. Uavhengighet kan bidra til tydeligere roller og skape tillit til at utenforliggende hensyn ikke påvirker avgjørelsene. Se nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 15.4.2, med henvisning til Difi-rapport 2017: 13 «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer» s. 7. Dette er i stor grad i tråd med hvordan utvalget har begrunnet sitt forslag om begrensninger av instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker. Utvalget vektla at Finanstilsynet besitter spesialistkompetanse som gjør at det er nærmest til å vurdere faglige, tilsynsmessige hensyn, og at avskåret instruksjonsmyndighet kan bidra til økt tillit til konsistens og forutberegnelighet for de avgjørelsene som Finanstilsynet treffer.

Utvalgsflertallet knyttet i utgangspunktet denne begrunnelsen til Finanstilsynets tilsynsoppgaver (gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler), men vurderte at det er gode grunner til å avskjære instruksjonsmyndigheten også for de fleste enkeltsaker innen Finanstilsynets forvaltningsoppgaver med den samme begrunnelsen. Ofte gjør de samme hensyn og tilsynsmessige vurderinger seg gjeldende for alle de ulike oppgavene Finanstilsynet har overfor foretak under tilsyn. Det var imidlertid noen saker innen forvaltningsoppgavene hvor utvalgsflertallet mente at regjeringen og departementet fortsatt burde ha alminnelig instruksjonsmyndighet. De aktuelle sakene gjelder vedtak om tillatelse til å drive virksomhet, sammenslåing og deling av foretak, tillatelse til etablering av filial og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel, for banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Utvalgsflertallet uttalte at disse sakene vedrører strukturen på finansmarkedsområdet, og kan medføre behov for avveininger av ulike samfunnshensyn eller ha slike samfunnsmessige konsekvenser at regjeringen og departementet bør ha alminnelig instruksjonsmyndighet.

Utvalget redegjorde for internasjonale krav og anbefalinger til nasjonale finansstilsyns uavhengighet i NOU 2023: 6 kapittel 8.7, og har sett hen til aktuelle føringer og utviklingen i EU/EØS-retten i sin vurdering av spørsmålet om instruksjonsmyndighet. De europeiske finansstilsynsmyndighetene (EBA, ESMA og EIOPA) legger til grunn

at uavhengighet for nasjonale finanstilsyn er avgjørende for å sikre at det treffes rettferdige, effektive og transparente avgjørelser, som i sin tur vil understøtte målene til det europeiske finanstilsynssystemet om blant annet finansiell stabilitet. Norges tilknytning til det europeiske finanstilsynssystemet følger av lov om EØS-finanstilsyn. Som nevnt over henviser de europeiske finanstilsynsmyndighetene til fire prinsipper for tilsynsmessig uavhengighet, hvorav de anbefalingene som er knyttet til prinsippet om «operational independence», er særlig relevant for spørsmålet om instruksjonsmyndighet. Se nærmere omtale i kapittel 6.1.3 over.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter at regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker begrenses. Finanstilsynet uttaler at «sterke reelle hensyn ligger bak internasjonale anbefalinger om å sikre finanstilsynsmyndigheter faglig uavhengighet av politiske myndigheter», og mener at instruksjonsmyndigheten bør avskjæres i alle enkeltsaker.

Finans Norge uttaler at det «er bred enighet om at vurderingene knyttet til Finanstilsynets operative virksomhet – tilsynsaktivitetene – skal være tilsynets ansvar og domene. Kjernen i tilsynsaktiviteten fordrer en uavhengighet fra politiske myndigheter». Samtidig mener Finans Norge, i tråd med utvalgsflertallets forslag, at instruksjonsmyndigheten bør beholdes i enkeltsaker som «påkriver vurdering av brede samfunnshensyn». Finans Norge viser til at dette kan gjelde flere saker enn de utvalgsflertallet har listet opp i sitt forslag.

Utvalget kjenner ikke til andre land hvor regjeringen og departementet har instruksjonsmyndighet over det nasjonale finanstilsynet i samme grad som i Norge. Både Finanstilsynet og Norges Bank peker i sine høringsuttalelser på at Finanstilsynets uavhengighet bør være på linje med det som gjelder for tilsynsvirksomheter i andre europeiske land, og særlig de nordiske. Norges Bank mener at en presisering av uavhengigheten er viktig for å sikre tillit til Finanstilsynets arbeid.

Den svenske Finansinspektionen kan i utgangspunktet ikke instrueres av regjeringen eller departementet i enkeltsaker (Regeringsformen (1974:152) kapittel 12 § 2). I Danmark følger det av lov om finansiell virksomhet § 344 stk. 2, 6. pkt. at «Finanstilsynets direktion har ansvaret for tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse». I forarbeidene til lovbestemmelsen fra 2007 er det uttalt at lovforslaget formaliserte det danske Finanstilsynets faktiske uavhengighet av det poli-

tiske systemet når det gjaldt tilsynsvirksomheten. På Island og i Finland er finanstilsynene henholdsvis del av eller opererer i samarbeid med de nasjonale sentralbankene, og kan ikke instrueres i enkeltsaker. Det er redegjort nærmere for andre lands rett i NOU 2023: 6 kapitlene 11.4 og 15.3.

Utvalget uttalte at det ikke var kjent med at Finansdepartementet noen gang hadde instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker, men viste til to tilfeller av instruksjon som gjaldt henholdsvis generell regelverksforståelse og anvendelsen av forskriftskompetanse. Utvalget vurderte på denne bakgrunn at Finanstilsynet har en forholdsvis stor grad av faktisk uavhengighet i sin behandling av enkeltsaker. Utvalget presiserte at selv om det til en viss grad kan anføres at det å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker vil innebære en lovfesting av dagens praksis, så er det en vesentlig forskjell på fravær av bruk av instruksjonsmyndighet og avskåret instruksjonsmyndighet. Departementet er enig i dette.

Departementet slutter seg i stor grad til utvalgets begrunnelse for begrensninger i instruksjonsmyndigheten når det gjelder Finanstilsynets behandling av enkeltsaker, og legger til grunn at disse utgjør «særlige hensyn». Samtidig er departementet enig med utvalgsflertallet i at instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker ikke bør være helt avskåret. Departementet peker i den forbindelse blant annet på at de fleste vedtak Finanstilsynet treffer, gir rom for skjønn i større eller mindre grad, og at Finanstilsynet i tillegg til tilsynsoppgaver har et stort omfang av forvaltningsoppgaver, herunder av normerende karakter. Departementet kommer tilbake til utformingen av lovbestemmelsen om begrensninger i instruksjonsmyndigheten nedenfor. Først vurderer departementet om adgangen til å gi generelle instruksjoner bør begrenses.

Generelle instruksjoner

Utvalgsflertallet mener at de hensynene som begrunner at Finanstilsynet ikke skal kunne instrueres i enkeltsaker, ikke gjør seg like sterkt gjeldende når det gjelder adgangen til å gi generelle instruksjoner. Utvalgsflertallet foreslår derfor ingen begrensninger på adgangen til å gi generelle instruksjoner om saksbehandling, lovforståelse/regelverksforståelse eller skjønnsutøvelse. Mindretallet (medlemmet Berg) mener at adgangen til å gi generelle instruksjoner om den lovforståelsen og -anvendelsen som skal legges til grunn for tilsynsvirksomheten, bør avskjæres. Mindre-

tallet uttaler at: «Ved tvivl om EU-lovgivningen bør fortolkningen afgøres ved henvendelse til EU-Kommissionen eller for level-2 tekster til ESA'erne.»

Utvalget kjenner ikke til at departementet har instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkelt-saker, men viser til ett eksempel hvor departementet ga Finanstilsynet en generell instruks om regelverksforståelse. Den aktuelle saken gjaldt forståelsen av bestemmelser i kapitalkravsforordningen om hvilke engasjementer som skal klassifiseres som høyrisiko, med betydning for engasjementenes risikovekting. Som følge av departementets forståelse endret tilsynet sitt rundskriv om høyrisikoengasjementer.

Blant høringsinstansene er det bare Finanstilsynet som har tatt til orde for å begrense adgangen til å gi generelle instruksjoner. Finanstilsynet mener at regjeringen og departementet skal være avskåret fra å gi generelle instruksjoner om regelverksforståelse og skjønnsutøvelse. På den annen side har Finans Norge i sin høringsuttalelse fremhevet viktigheten av at departementets adgang til å gi generelle instruksjoner videreføres, «slik at det blant annet kan gis klare føringer på hvordan lov og forskrifter skal forstås».

Finanstilsynet uttaler at:

«Etter Finanstilsynets vurdering henger spørsmålene om instruksjon om enkeltvedtak og instruksjon om regelverksforståelse nært sammen. Finanstilsynets vurderinger i enkelt-saker krever som regel en tolkning av relevant lovgivning og, i de tilfeller regelverket gir rom for det, en tilsynsmessig skjønnsutøvelse. Dersom departementet fortsatt skal kunne instruere tilsynet om regelverksforståelse, og om tilsynspraksis i de tilfeller det kan eller må utøves et tilsynsmessig skjønn, vil det i realiteten også begrense Finanstilsynets uavhengighet i behandlingen av enkeltvedtakssaker. Etter Finanstilsynets vurdering er ikke dette tilstrekkelig reflektert i utvalgsflertallets forslag. Derimot framhever Berg i sin dissens at uavhengighet av politiske myndigheter krever at tilsynet heller ikke kan instrueres om lovforståelse og skjønnsutøvelse.»

Departementet bemerker at det er en naturlig konsekvens at generelle instruksjoner blir førende også for behandlingen av enkeltsaker. Etter departementets forståelse har utvalgsflertallet ved å foreslå at noen enkeltsaker fortsatt skal være

underlagt alminnelig instruksjonsmyndighet, og ved å foreslå en videreføring av adgangen til å gi generelle instruksjoner, søkt å finne en hensiktsmessig balanse mellom de hensynene som taler for uavhengighet, og hensynet til demokratisk styring.

Til Finanstilsynets uttalelser i høringen om hvordan det forventes at departementet vil benytte sin instruksjonsmyndighet, vil departementet påpeke at det verken er opplagt at departementet vil instruere om lempeligere behandling for foretak under tilsyn, eller at risikoen er større for at departementets regelverksforståelse er i strid med EØS-retten. Departementet kan for øvrig heller ikke se at det at departementet kan gi generelle instruksjoner, kan føre til at Finanstilsynet «av hensyn til egen uavhengighet, må vise tilbakeholdenhet med å veilede foretak under tilsyn om regelverksforståelse og tilsynspraksis i rundskriv mv., og at veiledningen i større grad [må] baseres på konkrete vurderinger i enkeltsaker (som forslås unntatt fra instruksjon)», slik Finanstilsynet uttaler i høringen.

At Finanstilsynet deltar i ulike regelverksprosesser i EU/EØS, er ikke etter departementets vurdering et tungtveiende argument for å begrense regjeringens og departementets adgang til å gi generelle instruksjoner om regelverksforståelse eller skjønnsutøvelse. I likhet med utvalgsflertallet legger departementet avgjørende vekt på at regjeringen og departementet har et overordnet ansvar for regelverket på finansmarkedsområdet og for gjennomføringen av EØS-rett.

Advokatforeningen har i høringen uttalt seg om forskjellen mellom konkrete instruksjoner i enkeltsaker og generelle instruksjoner om regelverksforståelse. Advokatforeningen legger til grunn at det avgjørende er instruksens form og innhold, og ikke hva som foranlediger instruksjonen. Selv om instruksjonen er foranlediget av en konkret sak, må instruksjonen anses som en generell instruks dersom den er generell i sin utforming og gjelder utover den konkrete saken. Departementet er enig i dette. Departementet mener imidlertid ikke at det er nødvendig med noen forskriftshjemmel for å fastsette nærmere regler om denne avgrensningen, som foreslått av Advokatforeningen.

Etter dette slutter departementet seg til utvalgsflertallets forslag. Adgangen til å gi generelle instruksjoner om saksbehandling, lovforståelse/regelverksforståelse og skjønnsutøvelse videreføres uten begrensninger.

Utforming av lovbestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten

Utvalgsflertallets forslag til lovbestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten i enkelt saker bygger på en vurdering av hvilke typer enkeltsaker som bør baseres på rent faglige tilsynsmessige vurderinger (ikke instruksjonsadgang), og enkeltsaker hvor det i skjønsvurderingen kan være behov for avveininger av ulike samfunnshensyn som bør kunne foretas av en myndighet med politisk ledelse (alminnelig instruksjonsadgang).

Som redegjort for i kapitlet over, mener utvalget at det ikke skal være adgang til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker innen tilsynsoppgavene (gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler). Det samme utgangspunktet legges til grunn for behandlingen av enkeltsaker innen forvaltningsoppgavene, men med unntak for noen nærmere opplistede saker (såkalte «struktursaker») som det skal gjelde alminnelig instruksjonsmyndighet for, jf. utkast til ny finansstilsynslov § 3-7 første ledd. Utvalgsflertallet legger imidlertid til grunn at det kun unntaksvis vil være aktuelt å benytte instruksjonsadgangen.

Utvalgsflertallets forslag gir en klar opplisting av i hvilke enkeltsaker departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet. Som påpekt av Finanstilsynet i deres høringsuttalelse, kan imidlertid struktursaker på finansmarkedsområdet også omfatte andre foretak enn banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Videre har Finans Norge påpekt at det kan være behov for å utvide listen over saker som er omfattet av alminnelig instruksjonsmyndighet, med den begrunnelse at de samme hensyn som gjør seg gjeldende for de opplistede sakene, også kan gjøre seg gjeldende i andre enkeltsaker. Finans Norge viser blant annet til finansforetaksloven § 13-2, som gjelder grensene for konsesjonsbelagt virksomhet. Bestemmelsen fastslår at finansforetak kan drive virksomhet som har en naturlig tilknytning til den virksomhet tillatelsen omfatter. Såkalt bankfremmed eller forsikringsfremmed virksomhet kan bare drives dersom det innvilges dispensasjon etter finansforetaksloven § 1-6. Finans Norge uttaler at «vurderingene av hvilken virksomhet som kan drives under en gitt tillatelse eller gjennom dispensasjon fra reglene, [henger] tett sammen med de vurderinger av samfunnshensyn som gjøres i sakene om tillatelse», samt at «utviklingen her både gjelder hvilken virksomhet som banker og forsikringsforetak skal kunne drive, ved siden av den tradisjonelle

bank- eller forsikringsvirksomheten, samt hvilken finansvirksomhet som andre aktører i markedet skal kunne drive».

Departementet er enig i at de nevnte saks typene har en slik sammenheng med de konsekssonssakene som utvalgsflertallet foreslår at det skal være alminnelig instruksjonsmyndighet for, at de bør behandles på samme måte. Samtidig mener departementet at dette også kan gjelde for andre saker, og at det vil være vanskelig å angi en uttømmende liste.

Et alternativ til utvalgsflertallets foreslåtte lovbestemmelse, er en bestemmelse som fastslår at Finanstilsynet ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med mindre noen særlige vilkår er oppfylt, for eksempel at det er tale om «saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning». Utvalget har vurdert en slik bestemmelse, men konkludert med at det er flere fordeler knyttet til en klar bestemmelse om i hvilke konkrete saker det skal være adgang til å instruere.

Departementet er enig i at det er fordeler med en klar bestemmelse. Samtidig kan en såkalt sikkerhetsventil-bestemmelse nettopp ta høyde for at det kan oppstå uforutsette situasjoner som tilsier behov for instruksjon også i andre saker enn de som utvalget har foreslått at det skal gjelde alminnelig instruksjonsmyndighet for.

At bestemmelsen har et videre anvendelsesområde for instruksjon enn utvalgsflertallets forslag til lovbestemmelse, veies etter departementets vurdering opp av at det stilles strenge krav for instruksjon. Det vil således kun unntaksvis være aktuelt å instruere Finanstilsynet i enkeltsaker, slik også utvalgsflertallet legger til grunn med sitt forslag til lovbestemmelse.

Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse uttalt at dersom ny finansstilsynslov skal åpne for instruksjon i særlige tilfeller, så bør lovbestemmelsen utformes på samme måten som sentralbanklovens bestemmelse om instruksjonsadgang, med de prosedyrekrav som stilles der. Finanstilsynet legger til grunn at de reelle hensynene som begrunner uavhengighet i tilsynsvirksomheten, langt på vei er de samme som begrunner sentralbankens uavhengighet. Sentralbankloven § 1-4 annet ledd lyder: «Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf. § 1-3, unntatt i ekstraordinære situasjoner. Vedtak om å instruere banken må treffes av Kongen i statsråd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig».

Departementet går ikke nærmere inn på i hvilken utstrekning de hensynene som begrunner uavhengighet i tilsynsvirksomheten, sammenfaller med de hensynene som begrunner uavhengighet i sentralbankvirksomheten. Etter departementets vurdering passer ikke vilkåret om «ekstraordinære situasjoner» like godt for den virksomheten som Finanstilsynet driver, som for sentralbankvirksomheten. I forarbeidene til sentralbankloven § 1-4 annet ledd, fremgår at instruksjon av sentralbanken kan være aktuelt der «Norges Banks bidrag må ses i en bredere sammenheng, og andre hensyn må tillegges større vekt enn det som ble forutsett da bankens formål ble formulert», eller der målene som er satt for banken midlertidig bør settes til side, for eksempel som følge av «alvorlige forstyrrelser i samfunnet, naturkatastrofer eller andre ekstraordinære forhold» (Prop. 97 L (2018–2019) kapittel 4.3.4). Selv om disse forhold til en viss grad også kan være relevante for Finanstilsynets virksomhet, er det viktige forskjeller mellom sentralbankens og Finanstilsynets oppgaver. Blant dem er at Finanstilsynet i stor utstrekning treffer enkeltvedtak rettet mot foretak under tilsyn. Vilkalet om «ekstraordinære situasjoner» kan i for stor grad anses å vise til situasjoner utenfra, mens behovet for å instruere Finanstilsynet i enkeltsaker gjerne vil bero på særlige forhold i den konkrete enkeltsaken. Av denne grunn anses «saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning» for å være bedre egnede vilkår for instruksjon.

Når det gjelder prosedyrekrav, mener departementet at gode grunner taler for at Finanstilsynet gis anledning til å uttale seg før det treffes beslutning om instruksjon i enkeltsaker. Dette kan bidra til en ryddig og transparent beslutningsprosess, og sikre at saken er så godt opplyst som mulig. Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre andre prosedyrekrav.

Utvalget stilte spørsmål ved om vilkårene om «saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning» ville være for skjønsmessig utformet hensett et utgangspunkt om at Finanstilsynet ikke skal instrueres om behandlingen av enkeltsaker, men la til grunn at det til en viss grad kunne kompenseres for dette gjennom tydelige føringer for bruk av bestemmelsen i lovforarbeidene. Utformingen av vilkårene innebærer fleksibilitet, men departementet legger til grunn at ordlyden tilsier en høy terskel for instruksjon. Prinsipielle saker kan gjelde grunnleggende spørsmål, som eventuelt også får betydning utover den konkrete enkeltsaken. Saker av stor samfunnsmessig betydning

kan for eksempel være saker som angår strukturen på finansmarkedsområdet eller som gjelder store økonomiske verdier. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker innen tilsynsoppgavene, og som gjelder gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler. Samtidig anser ikke departementet at det er hensiktsmessig å fastsette dette i selve lovbestemmelsen. Det har sammenheng med at utvalget ikke har gitt noen klar definisjon av hvilke enkeltsaker som omfattes av Finanstilsynets tilsynsoppgaver, og at det kan være uklare grenser mellom tilsynsoppgaver og forvaltningsoppgaver. Hver sak bør derfor vurderes konkret.

Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse uttalt at det er nærliggende å forstå utvalgets forslag om unntak fra begrensningene i instruksjonsadgangen i enkeltsaker (opplistingen av saker i utvalgets lovutkast § 3-7 første ledd nr. 1 til nr. 4 som det skal gjelde alminnelig instruksjonsmyndighet for), som begrunnet i behovet for politisk kontroll med eierskap i viktige norske foretak. Finanstilsynet peker på at det sikkerhetspolitiske behovet for slik politisk kontroll i første rekke ivaretas av sikkerhetsloven. Sikkerhetsloven § 10-1 gir regler om meldeplikt ved erverv av virksomhet som er underlagt loven. Dersom ervervet kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, kan Kongen i statsråd fatte vedtak om at ervervet ikke kan gjennomføres, eller om at det skal settes vilkår for gjennomføringen, jf. sikkerhetsloven § 10-3. Stortinget har vedtatt endringer i sikkerhetsloven § 10-1, som utvider virkeområdet til lovens kapittel 10 og medfører at flere virksomheter kan bli underlagt eierskapskontroll. Se Prop. 95 L (2022–2023) og Innst. 408 L (2022–2023). Endringene er ikke trådt i kraft ennå. Departementet viser til at sikkerhetslovens bestemmelse er et selvstendig hjemmelsgrunnlag, som kommer i tillegg til regelverket om eierskapskontroll på finansmarkedsområdet.

Departementet foreslår etter dette at Finanstilsynet ikke skal kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Finanstilsynet skal gis anledning til å uttale seg før beslutning om instruksjon treffes.

Departementet vurderer at den foreslåtte lovbestemmelsen, med de føringer for bruk av instruksjonsmyndigheten som det er redegjort for over, vil være i tråd med uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4, samt antatt fremtidige EØS-forpliktelser som vil følge av en endret artikkel 4 nr. 4 i bankpakke II. Det vises blant annet til at

både den gjeldende og den antatt fremtidige artikkelen knytter uavhengighetskravet til tilsyn, gransking og sanksjoner som er fastsatt i CRD og CRR. Som nevnt over legger departementet til grunn at det ikke er aktuelt å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker som gjelder gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler.

Utvalgsflertallet foreslo at i saker hvor instruksjonsmyndigheten var avskåret, skulle også overordnede organers adgang til å omgjøre vedtak av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35 avskjæres. Advokatforeningen uttalte i høringen at omgjøringsadgangen burde beholdes, som en sikkerhetsmekanisme med smalt nedslagsfelt. Departementet mener at omgjøringsadgangen bør ses i sammenheng med instruksjonsadgangen, og foreslår derfor at regjeringen og departementet kun kan benytte seg av omgjøringsadgangen i forvaltningsloven § 35 dersom vilkårene for instruksjon er oppfylt, med andre ord dersom det gjelder saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Departementet mener at en bestemmelse om begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndigheten hører bedre hjemme i ny finansstilsynslov kapittel 1 om blant annet alminnelige bestemmelser, enn i kapittel 3 om gjennomføring av tilsyn, som foreslått av utvalget.

Det vises til lovforslaget § 1-4.

6.4.3 Regelverksutvikling

Utvalget foreslår en videreføring av alminnelig instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets oppgaver innen regelverksutvikling. Dette gjelder Finanstilsynets utredning av nytt regelverk som skal vedtas av Stortinget eller departementet, samt Finanstilsynets fastsettelse av forskrifter etter både delegert og direkte myndighet. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en videreføring av alminnelig instruksjonsmyndighet her.

Når det gjelder utvalgets forventninger om at departementet fortsatt vil være tilbakeholdent med å instruere Finanstilsynet der hvor tilsynet

har myndighet til å fastsette forskrifter med direkte hjemmel i lov, påpeker departementet at det er forskjell på tilsynsmessige enkeltsaker og fastsettelse av regelverk. For sistnevnte er det etter departementets vurdering mindre tungtveiende hensyn for uavhengighet for Finanstilsynet, og større behov for en demokratisk styring og kontroll med tilsynets bruk av myndighet.

6.4.4 Oppgaver som krisehåndteringsmyndighet

Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet, jf. finansforetaksloven § 20-3, skal utøves operasjonelt atskilt fra oppgavene som tilsynsmyndighet. Utvalget foreslår en videreføring av alminnelig instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet.

I høringen er det kun Finanstilsynet som har foreslått at enkelte av krisehåndteringsmyndighetens oppgaver bør unntas instruksjonsadgang. Dette gjelder oppgaver knyttet til fastsettelse av krisetiltaksplaner og minstekrav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld, som Finanstilsynet mener at inngår i den løpende tilsynsmessige oppfølgingen av foretakene.

Utvalget har ingen inngående drøfting av Finanstilsynets ulike oppgaver som krisehåndteringsmyndighet og spørsmålet om instruksjonsmyndighet. Som blant annet Finanstilsynet påpeker i sin høringsuttalelse, er det slik at krisehåndteringsoppgavene i andre land kan ligge hos en krisehåndteringsmyndighet utenfor finansstilsynsmyndigheten. Se for øvrig nærmere omtale i NOU 2023: 6 kapittel 13.3.

Departementet mener at en vurdering av begrensninger i instruksjonsmyndigheten for enkelte av Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, heller bør skje i forbindelse med en eventuell fornyet vurdering av krisehåndteringsmyndigheten.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en videreføring av alminnelig instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, og viser til lovforslaget § 1-4 tredje ledd.

7 Klager over Finanstilsynets vedtak

7.1 Oppretting av en klagenemnd

7.1.1 Gjeldende rett

Parter og andre med rettslig klageinteresse har rett til å påklage Finanstilsynets enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring.

Som hovedregel behandles klager over Finanstilsynets enkeltvedtak av Finansdepartementet i egenskap av nærmest overordnede forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Unntakene gjelder klager på vedtak Finanstilsynet fatter i medhold av revisorloven, regnskapsførerloven og inkassoloven, som behandles av en klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker. Klageordningen er hjemlet i revisorloven § 15-1, regnskapsførerloven § 7-1 og inkassoloven § 30 a. Nærmere regler om klagenemnda er gitt i forskrift 1. februar 2012 nr. 111 om klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker. Klager over enkeltvedtak truffet av Finanstilsynet med hjemmel i gjeldsinformasjonsloven behandles av Barne- og familiedepartementet.

Verdipapirlovutvalget har i NOU 2021: 1 *Endringer i verdipapirhandelloven – Regler om tilsynsmyndighet, sanksjonskompetanse og klageordning* foreslått å opprette en klagenemnd som skal behandle enkelte av Finanstilsynets vedtak på verdipapirmarkedsområdet.

Det nevnes for ordens skyld at EØS-retten ikke har bestemmelser om behandling av klager på nasjonale finanstilsynsmyndigheters vedtak. Det EØS-rettslige utgangspunktet er at EØS-statene har prosessuell og organisatorisk autonomi.

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 16.2-16.5.

7.1.2 Utvalgets utkast

Utvalget legger til grunn at adgangen til å klage på Finanstilsynets enkeltvedtak bør videreføres.

Utvalget foreslår at klager på Finanstilsynets vedtak, i tilfeller der departementet og regjerin-

gen ikke skal kunne instruere Finanstilsynet i enkeltsaker, skal behandles av en uavhengig klagenemnd. Utvalget viser til at forslaget om begrensninger i adgangen til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker bør få konsekvenser for hvordan klagesaker skal behandles. At departementet behandler enkeltsaker der tilsynet ikke kan instrueres, kan vanskelig anses forenlig med de hensyn til uavhengighet som begrunner utvalgets forslag om begrensninger i instruksjonsmyndigheten. Avgjørelser av klager på enkeltvedtak vil etter utvalgets syn innebære en «instruksjon» i den konkrete saken, og kan også innebære en generell instruksjon om Finanstilsynets fremtidige praksis innen det aktuelle tilsynsområdet eller temaet. Utvalget viser også til hensynet til avlastning av departementet, og muligheten for en raskere behandling av klagesaker som relevante tilleggshensyn.

Utvalget viser til at det i Forvaltningslovutvalgets utredning (NOU 2019: 5) fremheves at det ofte vil harmonere dårlig med begrunnelsen for uavhengighet for førsteinstansorganet dersom et overordnet organ i det ordinære forvaltningshierarkiet skal være klageinstans. På den annen side viser Forvaltningslovutvalget til at når uavhengigheten er begrunnet i hensynet til fagkunnskap, kan en klageadgang gi mulighet for å trekke inn bredere samfunnsmessige vurderinger hos klageinstansen. Etter utvalgets syn ivaretas imidlertid dette hensynet gjennom de sakene der utvalget foreslår at departementet fortsatt skal være klageinstans.

Utvalget foreslår at klager over Finanstilsynets vedtak i saker der departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet, fortsatt skal behandles i departementet. Dette gjelder nærmere opplistede vedtak knyttet til banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak, jf. nærmere omtale i kapittel 6.2.

I tråd med uttalelser fra Forvaltningslovutvalget om at man bør unngå å ha særskilte klagenemnder for hver enkelt lov, men heller bør behandle vedtak etter forskjellige lover som naturlig kan utgjøre et saksområde sammen, for eksempel det samlede ansvarsområdet for et

departement, foreslår utvalget at det opprettes én felles klagenemnd, som også omfatter revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker.

Klager på innsynsforespørsler bør etter utvalgets vurdering fortsatt behandles av departementet. Utvalget viser til at departementenes og Regjeringens syn på for eksempel praktiseringen av merinnsyn etter offentleglova, kan endres gjennom årene, og dersom klager på innsynsforespørsler behandles i uavhengige klagenemnder, slik som den nemnda utvalget foreslår opprettet, kan det medføre ulik praksis på ulike forvaltningsområder.

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 16.7.1.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene går inn for at klageadgangen bør begrenses sammenlignet med i dag.

Det er bred støtte til å etablere en ny klageordning i form av klagenemndsbehandling. *Advokatforeningen, Deloitte, Finanstilsynet, Forbrukerrådet, Norges Bank, Norges Eiendomsmeglerforbund, Regnskap Norge, Revisorforeningen* og *Verdipapirforetakenes forbund* støtter at det etableres en klagenemnd. Mange høringsinstanser ser på etablering av en klagenemnd som en naturlig konsekvens av en eventuell økt uavhengighet og går også inn for at klagenemnda skal være uavhengig av departementet. Enkelte høringsinstanser fremhever at nemndsbehandling legger til rette for redusert saksbehandlingstid av klager.

Finans Norge, LO Norge og Pensjonskasseforeningen synes primært å ønske at gjeldende klageordning med klage til departementet beholdes. Disse høringsinstansene mener departementet fremdeles kan være klageinstans, selv om Finanstilsynet skulle få formell uavhengighet. LO Norge viser blant annet til at en klageadgang til departementet gir mulighet for å trekke inn bredere samfunnsmessige vurderinger og at klagebehandling innebærer at departementet beholder og videreutvikler sin kunnskap om og kompetanse på finanssektoren. Finans Norge støtter utvalgets forslag om klagenemnd, under forutsetning av at å tilføre disse ressursene til departementet ikke kan garantere at dagens klagebehandlingstid reduseres betydelig.

Finans Norge viser til at det må finnes adekvate muligheter til å få overprøvd de forventninger om hvordan tilsynsenhetene skal forholde seg til regelverket som Finanstilsynet gir skriftlig

uttrykk for, også når disse ikke fremkommer gjennom enkeltvedtak.

7.1.4 Departementets vurdering

Det fremstår etter departementets syn som lite aktuelt å begrense den forvaltningsrettslige adgangen til å påklage Finanstilsynets vedtak.

Etter departementets vurdering er det naturlig å se spørsmålet om utforming av klageordning for Finanstilsynets vedtak i lys av den uavhengighet Finanstilsynet skal ha av politiske myndigheter i enkeltsaker, jf. omtalen i kapittel 6.4. Begrunnelsen for å delvis avskjære instruksjonsadgangen tilsier i utgangspunktet at klager som gjelder spørsmål departementet ikke har anledning til å gripe inn i, bør behandles av en uavhengig klagenemnd. Departementet vektlegger også at nemndsbehandling vil kunne legge til rette for raskere klagesaksbehandling, men dette vil bero blant annet på ressursituasjonen i nemnd og sekretariat.

Etter departementets syn kan det imidlertid være grunn til å gjøre nemndas arbeidsområde bredere enn det utvalget har lagt opp til.

Hensynet til å unngå at påklagede vedtak må deles opp for behandling i henholdsvis nemnda og departementet, kan etter departementets vurdering tilsi at *ett* organ bør behandle klager over alle Finanstilsynets vedtak. Behovet for å kunne se hen til «bredere samfunnsmessige vurderinger» (som ikke er reflektert i regelverk) har vært trukket frem som et hensyn for at enkelte kategorier klagesaker bør behandles av departementet. Generelt vurderer departementet at dette behovet på finansmarkedsområdet i dag er mer begrenset sammenlignet med tidligere, blant annet som følge av en utvikling mot mer regelbundne avgjørelser. Muligheten for politisk styring i egenskap av å være klageinstans kan også ha et tilfeldig preg, ved at det enten forutsetter at parten påklager vedtaket, eller at departementet er kjent med saken, og at vilkårene for omgjøring uten klage foreligger.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det opprettes en klagenemnd for behandlingen av klager over enkeltvedtak fra Finanstilsynet (Finanstilsynsklagenemnda).

Etter departementets vurdering bør klagenemnda også behandle klager over Finanstilsynets avgjørelser etter offentleglova. Departementet vektlegger at dette innebærer at samme organ behandler klager over avslag på krav om partsinnsyn og offentlig innsyn. Løsningen samsvarende med den som er lagt til grunn for konkurranseklagenemnda, jf. konkurranseloven § 35.

Departementet antar imidlertid at klager over enkeltvedtak Finanstilsynet fatter som krisehåndteringsmyndighet fortsatt bør behandles av departementet. Departementet viser til forslaget om å videreføre alminnelig instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, jf. lovutkastet § 1-4 tredje ledd, samt at klagebehandling i departementet harmonerer med at det er departementet som treffer den endelige avgjørelsen om et finansforetak skal krisehåndteres eller avvikles under offentlig administrasjon.

Det bemerkes for ordens skyld at opprettelsen av en klagenemnd ikke har betydning for behandlingen av enkeltvedtak truffet med hjemmel i gjeldsinformasjonsloven.

Om muligheten til å få overprøvd Finanstilsynets forventninger til hvordan tilsynsenhetene skal forholde seg til regelverk mv. som ikke fremgår av enkeltvedtak, vises det til nærmere omtale i kapittel 5.2.4.

Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-1 første ledd.

7.2 Klagenemndas avgjørelser mv.

7.2.1 Gjeldende rett

Når en klagesak tas til behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken, herunder forvaltningsskjønnet, og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum og forskrift om klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker § 1 annet ledd.

Finansdepartementet kan, for de sakene der departementet er klageinstans, på nærmere vilkår omgjøre Finanstilsynets enkeltvedtak av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35. Videre følger det av forskrift om klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker m.m § 3 femte ledd at Finansdepartementet har omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven for avgjørelser i revisor- og regnskapsførersaker, og at Justis- og beredskapsdepartementet har omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven for avgjørelser i inkassosaker.

7.2.2 Utvalgets utkast

Utvalget foreslår at klagenemnda, i likhet med departementet i dag, skal vurdere alle sider av en sak, herunder skjønnsutøvelsen.

Utvalget foreslår en lovbestemmelse om at Kongen eller departementet ikke kan instruere Finanstilsynsklagenemnda. Dette er i tråd med det som gjelder for Konkurransklagenemnda og

Personvernemnda. Utvalget viser til forslaget om at departementet skal kunne instruere Finanstilsynet om generell regelverksforståelse og at dette vil være instruksjoner som blir førende for Finanstilsynets fremtidige tilsyns- og forvaltningspraksis. Utvalget legger til grunn at tilsvarende instruksjoner om generell regelverksforståelse ikke er relevant i relasjon til en uavhengig klagenemnd. Nemnda vil behandle konkrete vedtak. Utvalget bemerker at departementets eventuelle instruksjon om hvilken regelverksforståelse Finanstilsynet skal legge til grunn, vil være førende for Finanstilsynets tilsynspraksis. Utvalget viser til at klagenemnda må ta hensyn til dette i sin klagesaksbehandling.

Utvalget foreslår videre en bestemmelse om at klagenemnda ikke av eget tiltak skal kunne omgjøre Finanstilsynets vedtak. Utvalget viser til at Finanstilsynet og klagenemnda skal være uavhengige organer, og behandling av en sak i klagenemnda, må forutsette at et vedtak er påklaget. Utvalget viser til tilsvarende bestemmelser i konkurranseloven.

Utvalget mener at heller ikke departementet bør kunne omgjøre Finanstilsynets vedtak i tilfeller der klagesaker skal behandles av en særskilt klagenemnd. De alminnelige reglene i forvaltningsloven vil gjelde i de tilfeller der klagesaker fortsatt skal behandles av departementet.

Etter utvalgets syn bør nemndas vedtak kunne bringes inn for domstolene, slik departementets vedtak i klagesaker kan i dag.

Utvalget foreslår videre en bestemmelse om søksmålskompetanse for departementet etter mønster av bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 15-2 første ledd. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen vil kunne fungere som en sikkerhetsventil, som kan være viktig for eksempel hvis departementet mener at klagenemndas avgjørelse er i strid med Norges internasjonale forpliktelser, og innebærer et mulig erstatningsansvar for staten.

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovsutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 16.7.2.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynet støtter at klagenemnda ikke skal kunne instrueres om behandlingen av de enkelte sakene, og heller ikke om lovforståelse.

Forbrukerrådet viser til at det ikke fremkommer tydelig av lovforslaget om nemndas vedtak skal være rådgivende eller bindende og at dette bør fremkomme eksplisitt i finansstilsynsloven § 5-1.

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at klagenemnda skal vurdere alle sider av sakene nemnda har til behandling, herunder skjønnsutøvelsen. Etter departementets syn er det naturlig at departementet skal være avskåret fra å instruere klagenemnda om utfallet av klagesaker. Styringshensyn, herunder departementets ansvar for regelverket på finansmarkedsområdet, tilsier imidlertid at klagenemnda må legge til grunn departementets instruks rett mot Finanstilsynet, for eksempel generelle instruksjoner om skjønnsutøvelse og regelverksforståelse eller ved bruk av «sikkerhetsventilen» etter lovforslaget § 1-4. Det bemerkes at formålet med opprettelsen av en klagenemnd er å gi Finanstilsynet uavhengighet fra politiske myndigheter i nærmere angitte saker, ikke å overprøve departementets myndighetsbruk. En uavhengig overprøving av departementets myndighetsbruk vil, i tilsvarende utstrekning som i dag, kunne skje ved å reise sak for domstolene. Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-1 annet ledd.

Departementet er enig med utvalget i at behandling av en sak i klagenemnda, må forutsette at et vedtak er påklaget. Det legges således opp til at klagenemnda ikke skal kunne omgjøre Finanstilsynets vedtak av eget tiltak. Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-1 fjerde ledd. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å lovfeste at Finanstilsynsklagenemnda ikke kan instruere Finanstilsynet. Utgangspunktet vil, også når behandlingen av klagesaker overføres til Finanstilsynsklagenemnda, fortsatt være at instruksjonsmyndigheten følger forvaltningshierarkiet. I den utstrekning myndigheten til å instruere Finanstilsynet ikke avskjæres gjennom finansstilsynsloven, vil den fortsatt ligge i departementet.

Departementet legger til grunn at departementet vil være klageinstans for klager over vedtak eller avgjørelser klagenemnda treffer i første instans. Se lovforslaget § 5-1 tredje ledd. Etter departementets vurdering er dette en naturlig konsekvens av klagenemndas innplassering i forvaltningshierarkiet. Løsningen samsvarer med hva som gjelder for konkurranseklagenemnda, jf. konkurranseloven § 35 annet ledd. Vedtak klagenemnda treffer i første instans vil for eksempel kunne gjelde innsynskrav etter offentleglova eller krav om tilkjenning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. For slike avgjørelser, som ikke gjelder realiteten i de saker klagenemnda har til behandling, tilsier hensynet til uavhengighet etter

departementets syn ikke at klagenemnda bør behandles av annet organ enn departementet.

Når det gjelder domstolsprøving av vedtakene, foreslår departementet at en part, som i dag, i utgangspunktet skal kunne prøve gyldigheten av Finanstilsynsklagenemndas vedtak for domstolene. Etter tvisteloven § 1-5 skal søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Staten anses her som en myndighet, og søksmål skal derfor reises mot staten. Etter tvisteloven § 2-5 første ledd, jf. domstolsloven § 191, skal departementet anses som statens stedfortreder ved søksmål mot staten. Det kan fastsettes i lov at søksmål mot klagenemndas avgjørelser skal rettes mot staten ved klagenemnda. Eksempler på klageorganer hvor søksmål skal rettes mot staten ved klageorganet er Medieklagenemnda og UNE. Etter departementets vurdering er det naturlig at søksmål om klagenemndas vedtak som hovedregel rettes mot staten ved klagenemnda. Som vilkår for å reise søksmål legges det opp til at klageretten må være utprøvd, samt en søksmålsfrist på seks måneder.

I Prop. 74 LS (2023–2024) *Endringer i finansmarkedslovgivningen (samleproposisjon) og samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter på finansmarkedsområdet* er det foreslått at tilsynet med den løpende informasjonsplikten og utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon etter verdipapirhandelloven kapittel 5 og oppgaven som tilbudsmyndighet etter verdipapirhandelloven kapittel 6 overføres fra Oslo Børs til Finanstilsynet. Videre er det foreslått at klage på vedtak i disse sakene skal behandles av samme instans som behandler andre klager på vedtak fattet av Finanstilsynet. Som påpekt i Prop. 74 LS (2023–2024) kapittel 2.6, har saker om tilbudsplikt det særtrekket at de gjerne er tvister mellom private parter om store formuesverdier. Uten en egen tilbudsmyndighet, ville sakene vært tvister mellom private parter for domstolene, og staten har liten interesse i resultatet i de enkelte avgjørelsene, utover den samfunnsmessige interessen i et vel fungerende marked med høy grad av tillit blant aktørene. At EØS-retten stiller krav om at staten må behandle saker om tilbudsplikt, er begrunnet med markedets behov for raske avklaringer. Når nemnder fungerer som tvisteløsningsorgan i tvister mellom to eller flere private parter, kan det angis at en eventuell domstolsprøving av vedtaket blir en sak mellom de private partene der tvisteløsningsorganet, enten det er et statlig organ eller en bransjenemnd, ikke har noen rolle. For eksem-

pel kan en part som er uenig i Husleietvistutvalgets avgjørelse, overprøve vedtaket ved et søksmål for tingretten. Saken blir da en tvist mellom to private parter der Husleietvistutvalget ikke har noen rolle, jf. forskrift 21. juni 2016 nr. 765 om Husleietvistutvalget § 15. At staten tar ansvar for å behandle tilbudspliktsakene, innebærer ikke at det er rimelig at staten skal være part og dekke et eventuelt erstatningsansvar dersom en av partene ønsker at retten skal overprøve vedtaket. På denne bakgrunn foreslår departementet at det gis en særregel for domstolprøving av Finanstilsynsklagenemndas vedtak i saker som gjelder tilbudsplikt eller frivillig tilbud ved oppkjøp i saker mellom to eller flere private parter, etter samme mønster som for husleietvister. Departementet foreslår også at det gis en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om hvilke saker som omfattes av unntaksregelen. Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-2 første og tredje ledd.

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at det kan være hensiktsmessig å lovfeste en særskilt adgang for departementet til å reise søksmål for domstolene om klagenemndas vedtak i en klagesak. Som utvalget, legger departementet til grunn at bestemmelsen vil fungere som en sikkerhetsventil. Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-2 annet ledd.

7.3 Oppnevning og organisering av en nemnd mv. Saksbehandlingsregler

7.3.1 Gjeldende rett

Forvaltningslovens regler om klagebehandling gjelder som utgangspunkt uavhengig av om det er et departement eller en klagenemnd som er klageinstans.

Sammensetningen av klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker er regulert i forskrift om klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker § 2. Her fremgår det blant annet at klagenemnda skal bestå av fem medlemmer, hvorav én leder og én nestleder, og tre varamedlemmer som oppnevnes av departementet for en periode på inntil tre år.

Forskriften stiller krav om at nemnda skal sammensettes slik at den sikres høy juridisk, regnskapsfaglig, revisjonsfaglig, regnskapsførerfaglig og inkassofaglig kompetanse. Videre skal nemnda ikke sammensettes slik at personer som er oppdragsansvarlige revisorer eller regnskapsførere, eller som utfører arbeid for godkjent revisjonsselskap eller regnskapsførerselskap, eller

personer selskapet har samarbeidsavtale med, får et flertall av nemndas medlemmer. Klagenemnda er vedtaksfør dersom minst fire av de innkalte møter.

I forskriften § 3 er det fastsatt regler om saksbehandlingen i nemnda som utfyller og endrer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Her fremgår det at klagenemnda skal avgjøre saken på grunnlag av de saksdokumenter som foreligger når den mottar klagesaken. Hvis særlige grunner foreligger, kan klagenemnda beslutte å holde muntlig forhandlingsmøte. Klagenemnda bestemmer i så fall hvilke deler av saken som skal behandles muntlig. Nemnda kan oppfordre parter og vitner til å forklare seg direkte for klagenemnda. Avgjørelser og beslutninger som gjelder saksforberedelsen i klagenemnda treffes av nemndas leder, eller etter lederens bemyndigelse, av et av de øvrige medlemmene.

Forvaltningsloven setter ikke konkrete frister for saksbehandlingen av klagesaker, men stiller krav til fremdriften ved at forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Dette gjelder også i klagesaker.

7.3.2 Utvalgets utkast

Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering. Utvalget har ikke utarbeidet forslag til en slik forskrift, men gir en overordnet omtale av enkelte forhold som bør ligge til grunn for vurderingen av forskriftsbestemmelsene. Dette er i korte trekk:

- Etter utvalgets syn bør nemnda ha et fast antall medlemmer, minimum fem, som oppnevnes av departementet. Disse bør etter utvalgets syn delta i behandlingen av alle klagesakene.
- Sammensetningen av nemnda bør etter utvalgets syn gjenspeile det store spennet av saker Finanstilsynet behandler på de ulike tilsynsområdene. Etter utvalgets syn kan det være en fordel om nemndas leder har dommerkvalifikasjoner eller tilsvarende. Utvalget viser til at Forvaltningslovutvalget generelt anbefaler at slike kvalifikasjonskrav fastsettes i lov, men utvalget er i tvil om det er behov for en lovbestemmelse og legger til grunn at departementet vurderer dette i lys av høringsinstansenes innspill.
- Utvalget antar det ikke vil være nødvendig å fastsette krav til nemndmedlemmenes kompetanse i forskrift. Utvalget viser til at det vil være i departementets interesse og sikre en bredt

sammensatt nemnd med nødvendige faglig kompetanse.

- Etter utvalgets syn bør nemndas sekretariat ha mulighet til å innhente utredninger fra fageksperter som ledd i forberedelsen av saker for nemnda.
- Utvalget mener at spørsmålet om departementet skal kunne beslutte at et medlem av nemnda skal fratre i oppnevningsperioden, bør vurderes på lik linje med spørsmålet om departementet bør kunne beslutte at et styremedlem i Finanstilsynet skal fratre i oppnevningsperioden. Utvalget mener det ikke er behov for regler om dette.
- Utvalget legger til grunn at forvaltningslovens regler vil gjelde for klagenemndas saksbehandling, og ser ikke behov for nærmere regler om dette i finansstilsynsloven.

Utvalget viser videre til at ved å flytte det meste av klagebehandlingen til en egen nemnd er det sentralt at informasjon om hva det klages på og utfallet av klagen fortsatt når Finansdepartementet, for eksempel gjennom en egen årsrapportering fra klagenemnda.

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovsutvalgets vurderinger i NOU 2023: 6 kapittel 16.7.3 og kapittel 18.3.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Deloitte, Finans Norge, Regnskap Norge og Revisorforeningen tar opp behovet for spesialistkompetanse i nemnda. Etter Deloitte, Finans Norge og Revisorforeningens syn bør nemnda i konkrete saker settes sammen ut fra den fagkompetanse saken krever. Deloitte og Revisorforeningen går inn for at nemnda besettes med tre faste medlemmer samt to medlemmer ut fra deres kompetanse innenfor det klagesaken gjelder. I saker etter revisorloven bør minst ett medlem etter disse høringsinstansenes syn være erfaren revisor.

Deloitte og Revisorforeningen anser at det ville være en fordel at nemndas leder har dommerkvalifikasjoner.

Advokatforeningen og Finans Norge mener dagens klagesaksbehandling tar for lang tid og at det bør vektlegges å sikre at klager behandles innen rimelig tid. Etter Finans Norges syn vil lovfaste klagebehandlingsfrister bedre forutberegneligheten for de involverte parter.

Finanstilsynet viser til at klagenemnda vil kunne ha behov for å forelegge spørsmål for EFTA-domstolen i saker der EØS-retten har betydning, jf. domstolloven § 51a, som gjennom-

fører ODA artikkel 34, og at det ved utformingen av nemnda bør ses hen til vilkårene for at et organ skal kunne foreta en slik foreleggelse.

7.3.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at klagenemndas medlemmer må ha faglige kvalifikasjoner som gjenspeiler nemndas oppgaver. Departementet deler utvalgets vurdering av at det ikke er behov for å fastsette kompetansekrav til nemndas medlemmer i finansstilsynsloven.

Departementet vil ha et administrativt ansvar for klagenemnda. Dette innebærer at departementet vil kunne sette rammer for organiseringen av saksbehandlingen i nemnda, for eksempel knyttet til tids- og ressursbruk på ulike sakstyper. Klagenemndas faglige selvstendighet knyttet til at den ikke kan instrueres om utfallet av klagesaker, anses ikke å være til hinder for slike føringer, selv om føringene i ytterste konsekvens kan ha betydning for faglige valg.

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at departementet gis myndighet til å fastsette nærmere regler om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering i forskrift. Departementet er videre enig i utvalgets påpekning av behovet for at departementet får informasjon om klagenemndas virksomhet, og antar at det kan være hensiktsmessig at regler om dette kan fastsettes i forskrift. Departementet går ikke nå nærmere inn på innholdet i en slik forskrift.

Departementet bemerker at det store spennet i omfang og kompleksjonsgrad for klagesaker på Finanstilsynets område, også innenfor saker av samme kategori, generelt gjør det krevende å fastsette mer konkrete saksbehandlingsfrister enn det som allerede følger av forvaltningsloven. Klageorganets saksbehandlingstid bør etter departementets syn som utgangspunkt anses som et ressurs spørsmål. Særskilte frister på utvalgte områder vil heller først og fremst påvirke prioriteringen av organets ressursbruk på ulike sakstyper.

Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 5-1 femte ledd.

7.4 Sekretariat for klagenemnda

7.4.1 Gjeldende rett

Sekretariatsfunksjonen for klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker ivaretas i

dag gjennom at Finansdepartementet ansetter en sekretær for nemnda.

7.4.2 Utvalgets utkast

Utvalget mener det kan være hensiktsmessig om en felles klagenemnd på finansmarkedsområdet kan benytte Klagenemndssekretariatet i Bergen som sekretariat. Klagenemndssekretariatet er et saksforberedende organ for ni ulike klagenemnder: Klagenemnda for offentlige anskaffelser, Konkursklagenemnda, Medieklagenemnda, Stiftelsesklagenemnda, Lotterinemnda, Frivillighetsregisternemnda, Energiklagenemnda, Markedsrådet og Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer. Organet ble opprettet i 2017 for å skape en ressurs-effektiv organisasjon for flere klagenemnder. Organisatorisk er det underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og ledes av en direktør. Det har omkring 30 ansatte, i hovedsak jurister.

Utvalget antar at Klagenemndssekretariatet kan ha kompetanse som vil være relevant også i vurderingen av klager på finansområdet, men legger også til grunn at sekretariatet må forsterkes med både generell og mer spesialisert kompetanse om finansmarkedsregulering.

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovsutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 16.7.4.

7.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot å legge sekretariatsfunksjonen for nemnda til Klagenemndssekretariatet i Bergen.

Deloitte og Revisorforeningen tar til orde for at det bør være en fast ansatt erfaren revisor i sekretariatet og at sekretariatet også bør knytte til seg fagekspertter som kan bistå i saksforberedelsen.

7.4.4 Departementets vurdering

Departementet stiller seg bak utvalgets begrunnelse for og forslag om å legge sekretariatsfunksjonen for klagenemnda til Klagenemndssekretariatet i Bergen. Det vises særlig til at klagenemndssekretariatet er opprettet for å skape en ressurseffektiv organisasjon for klagenemnder på næringslivets område.

Klagenemndssekretariatet vil i organiseringen av sitt arbeid for klagenemnda måtte legge til grunn de føringer som gjelder for klagenemnda, jf. omtalen i kapittel 7.2.4 og 7.3.4, i tillegg til de styringssignaler som fremgår av den ordinære etatsstyringen.

Videre vil bestemmelser om organiseringen av sekretariatsfunksjonen for Finanstilsynsklagenemnda, herunder eventuelle kompetansekrav til sekretariatet, kunne fastsettes ved forskrift i medhold av ny finansstilsynslov § 5-1 femte ledd.

8 Organisering av Finanstilsynet

8.1 Gjeldende rett

Finanstilsynet ledes av et styre, jf. finansstilsynsloven § 2 annet ledd. Styret oppnevnes av Kongen og består av fem medlemmer og to varamedlemmer. Oppnevningsperioden er fire år. Det er Kongen som etter loven utpeker styrets leder og nestleder. Kongens myndighet etter finansstilsynsloven § 2 annet ledd, herunder til å oppnevne styre og utpeke leder og nestleder, er i medhold av kgl. res. 25. juni 2004 nr. 984 delegert til Finansdepartementet. I tillegg velger Finanstilsynets ansatte to medlemmer (blant de ansatte) som supplerer styret, jf. finansstilsynsloven § 2 tredje ledd. Disse deltar kun ved behandlingen av administrative saker. Det fremgår også av finansstilsynsloven § 2 fjerde ledd at Norges Bank har en observatør i styret. Observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Det er departementet som oppnevner observatøren, etter forslag fra Norges Bank.

Finanstilsynsloven § 2 annet ledd tredje punkt fastsetter at direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen på åremål for seks år. Kongens myndighet til å ansette direktøren omfattes av delegasjonsvedtaket i kgl. res. 25. juni 2004 nr. 984, jf. omtalen i avsnittet ovenfor, men det har likevel vært fast praksis for at denne beslutningen skjer i statsråd.

Finansdepartementet har fastsatt en hovedinstruks for Finanstilsynet. Her fremgår det at styret har et overordnet ansvar for virksomheten, mens finansstilsynsdirektøren har ansvaret for den daglige ledelsen av Finanstilsynet. Av instruksjonen fremgår det videre at departementet forutsetter at styret til enhver tid har en gjeldende forretningsorden om intern arbeidsfordeling i virksomheten. Styret har fastsatt en forretningsorden som fastlegger arbeidsdelingen mellom styret og direktøren og retningslinjer for styrets saksbehandling. Gjennom denne har styret også delegert myndighet til direktøren. Det er forutsatt i hovedinstruksjonen at alle vesentlige endringer i forretningsordenen skal forelegges Finansdepartementet.

EU/EØS-retten stiller ikke krav om bruk av styrer for nasjonale finansstilsyn.

8.2 Utvalgets utkast

Utvalget viser til at det bør være et hovedhensyn at organiseringen av Finanstilsynets ledelse legger til rette for at den interne styringen fungerer godt, at innsatsen rettes inn mot formålene for Finanstilsynets virksomhet, og at tilsynet er effektivt. Videre mener utvalget at organiseringen av Finanstilsynets ledelse bør legge til rette for at departementets overordnede styring fungerer godt. De interne styringslinjene og styringslinjen mellom departementet og tilsynet, må derfor være tydelige.

Utvalget understreker at en styringsmodell som ivaretar disse hensynene også vil bidra til at Finanstilsynet har nødvendig tillit hos politiske myndigheter, i offentligheten og hos foretakene under tilsyn.

Utvalget konkluderer med at Finanstilsynet fortsatt bør ha et styre, men er delt i synet på styrets oppgaver og ansvar. Fem av utvalgsmedlemmene mener at dagens styreordning, der styret er virksomhetens øverste ledelse, bør videreføres. De fem andre medlemmene mener at dagens styre bør erstattes av et fagstyre, som kun fatter beslutninger i fagsaker. Utover dette mener disse at direktøren skal være virksomhetens øverste leder. Utvalgets vurderinger fremgår av NOU 2023: 6 kapittel 17, og oppsummeres i kapittel 17. 5:

«Organiseringen av Finanstilsynets ledelse bør legge til rette for at både den interne styringen og departementets overordnede styring fungerer godt.

Hovedregelen er at statlige forvaltningsorganer ikke skal ha styrer. Dersom det i særskilte tilfeller skal være styrer i forvaltningsorganer, må det være gode grunner for dette.

Utvalgsmedlemmene Berg, Bjørnland, Finboe Svendsen, Halvorsen Barlund og Skjørestad, mener at det er gode grunner for en videreføring av dagens ordning hvor Finanstilsynet ledes av et styre, som er Finanstilsynets øverste organ og som har ansvar for både administrative saker og fagsaker. Finanstilsynsdirektøren vil ha ansvaret for den daglige ledelsen.

Utvalgsmedlemmene Askim, Georgsen, Noss, Parashar og Trovik, kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig gode grunner for en videreføring av dagens styre, men mener at det er gode grunner for et såkalt fagstyre, som kun treffer beslutninger i fagsaker. Finanstilsynsdirektøren vil da være den øverste ansvarlige for Finanstilsynets virksomhet.

I begge styringsmodellene skal Kongen ansette finanstilsynsdirektøren. Direktøren skal som i dag ansettes på åremål for en periode på seks år, med mulighet for én gjenoppnevning.

Utvalget har vurdert råd som et alternativ til styre. Etter utvalgets vurdering er det større fordeler med et styre enn et råd for Finanstilsynet, enten styret videreføres som i dag eller er et fagstyre. Det legges da særlig vekt på at styrebehandling medfører en to-trinnsbehandling av saker, altså i både administrasjonen og styret, som er viktig for «checks and balances».

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, foreslår at Finanstilsynets styre skal bestå av fem medlemmer og minst to varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for en periode av inntil fire år, med adgang til én gjenoppnevning. To styremedlemmer valgt av og blant de ansatte skal som i dag delta ved behandlingen av administrative saker.

Norges Bank vil som i dag ha en observatør i styret, med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. I tillegg foreslås det at Bankens sikringsfond skal ha en observatør i Finanstilsynets styre når styret behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten.

Det foreslås ikke noen lovregulering av kvalifikasjons- og kompetansekrav for styremedlemmene. Utvalgsmedlemmene legger til grunn at departementet i vurderingen av hvilke personer som skal oppnevnes som medlemmer av styret, både ordinære medlemmer og varamedlemmer, ser hen til at styret samlet sett har den nødvendig kompetanse, kapasitet og bredde til å utføre sine arbeidsoppgaver på en god måte.

Det foreslås også at de mest sentrale bestemmelsene om styrets saksbehandling, herunder om vedtaksførhet og avstemning (flertallskrav), lovfestes.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår i stor grad tilsvarende bestemmelser om styresammensetning og saksbehandling, men tilpasset et fagstyre. For fagstyret er det ikke behov for ansattrepresentasjon.

Utvalget mener at det bør være en større åpenhet om styrets rolle og oppgaver enn i dag, og dette gjelder enten styret videreføres eller er et fagstyre. Blant annet bør det fremgå utad at det er styret eller fagstyret, som har truffet vedtak i en sak. *Et flertall i utvalget*, bestående av medlemmene Askim, Bjørnland, Finboe Svendsen, Georgsen, Halvorsen Barlund, Noss, Parashar og Trovik, mener at styreprotokoller, eller en fyldig redegjørelse for styrets arbeid, bør offentliggjøres som vedlegg til Finanstilsynets årsrapport eller på andre egnede måter som bidrar til å styrke Finanstilsynets kommunikasjon om styrets eller fagstyrets rolle og arbeid. *Et mindretall i utvalget*, bestående av medlemmene Berg og Skjørestad, ønsker ikke at det gis føringer som tilsier at styrets møteprotokoller skal offentliggjøres.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Det er ulike syn på hvilken styringsmodell som bør gjelde for Finanstilsynet. Høringsinstansene har i hovedsak vurdert og uttalt seg om hvorvidt det bør være et styre (som i dag) eller et fagstyre, altså de to alternativene som utvalget foreslo.

Advokatforeningen, Finanstilsynet, Norges Bank, Norges Eiendomsmeglerforbund og Verdivapirforetakenes forbund støtter at Finanstilsynet fortsatt bør ledes av et styre.

Norges Bank trekker frem at økt faglig uavhengighet for Finanstilsynet vil kunne styrke behovet for et styre. Norges Bank legger vekt på at det blant annet vil være en fordel om viktige og prinsipielle avgjørelser kan drøftes i et kollegialt organ der medlemmene har bred innsikt i ulike felt. Dette kan være viktig i arbeidet med finansiell stabilitet. Norges Bank mener dagens ordning, der styret behandler både fagsaker og administrative saker, har fungert godt. Norges Bank mener også, gitt at dagens styreordning videreføres, at de fortsatt bør ha en observatør i styret, og viser til utvalgets argument om at det vil være en fordel om prinsipielle saker kan diskuteres i et kollegialt organ med bred innsikt.

Advokatforeningen trekker også frem at økt selvstendighet for Finanstilsynet tilsier at Finanstilsynet vil ha behov for et virksomhetsstyre. Advokatforeningen peker på at det er viktig å hensynta Finanstilsynets rolle i samfunnet, noe som etter deres syn tilsier at styret bør ha en bredere kompetanse enn et rent fagstyre.

Advokatforeningen mener imidlertid det er viktig at styret *reelt* fungerer som øverste organ

for administrasjonen i fagsaker. Fagsaker som behandles i Finanstilsynets styre kan ha en betydelig faglig kompleksitet, og saksforholdet kan være svært omfattende. Oppnevning av styreutvalg, eksempelvis risikoutvalg, revisjonsutvalg mv, kan sikre at deler av styret deltar aktivt i forberedelsen av de sakene som hører inn under utvalget før sakene behandles i styret, og Advokatforeningen foreslår at det utpekes et fagutvalg i Finanstilsynets styre, som skal ha som oppgave å forberede behandlingen av fagsaker. Dersom det ikke anses aktuelt å etablere fagutvalg, som nevnt over, mener Advokatforeningen at et fagstyre er den foretrukne løsningen.

Etter en samlet vurdering slutter *Finanstilsynet* seg til forslaget fra den delen av utvalget som mener at tilsynet fortsatt bør ledes av et styre. Dette begrunnes særlig med at hensynet til å sikre styrets innflytelse på myndighetsutøvelsen også tilsier at styret behandler administrative saker, herunder disponering av tilsynets ressurser, på et overordnet nivå for å kunne styre faglige prioriteringer. Finanstilsynet mener dets faglige uavhengighet også bør innebære en større frihet til å prioritere ulike aktiviteter og fastsette strategier for virksomheten enn det som gjelder for statlige virksomheter som er underlagt alminnelig instruksjonsadgang.

Finanstilsynet viser videre til at strategi, virksomhetsplan, budsjett, organisering og risiko-vurderinger er sentrale elementer i utvelgelsen av tilsynsaktiviteter. De kan være førende for hvilke saker Finanstilsynet følger opp, og dermed også for hvilke fagsaker som skal behandles av et styre. Etter Finanstilsynets vurdering vil derfor et rent fagstyre vanskelig kunne ha en helhetlig oversikt over og styring av den faglige virksomheten til Finanstilsynet.

Finanstilsynet peker også på at en videreføring av dagens organisering i hovedsak samsvarer med organiseringen av finansstilsynsmyndigheter i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, fortrinnsvis Danmark og Sverige.

Finans Norge, *LO Norge* og *Pensjonskasseforeningen* går inn for at Finanstilsynet ledes av direktøren med støtte av et fagstyre. *Advokatforeningen* mener også sekundært at dersom et styre ikke kan understøttes av egne fagutvalg, så vil en modell med et fagstyre være å foretrekke.

Finans Norge skriver at en omdanning av styret i Finanstilsynet til et rent fagstyre vil kunne ivareta kompetansebehov bedre, ettersom det først og fremst vil være de faglige kvalifikasjonene som vil vektlegges i valg av styremedlemmer. De viser også til at et rent fagstyre i større grad vil

kunne bidra til at kjernevirksomheten prioriteres, og at viktige fagsaker gis nødvendig tid og rom i en omfattende styreagenda. I tillegg peker *Finans Norge* på at en slik organisering ligger nærmere hovedprinsippet i norsk statsforvaltning om at underliggende etater ikke settes opp med egne styre. Ettersom departementet, ikke styret, ansetter direktør for Finanstilsynet, vil ordningen med et «ordinært» styre uansett avvike fra etablerte prinsipper om selskapsstyring. I en slik sammenheng vurderer *Finans Norge* at det er mer hensiktsmessig å avgrense styrets arbeid til fagsaker.

LO Norge finner heller ikke særlige grunner til å avvike fra hovedmodellen i staten, og støtter at Finanstilsynet ledes av finansstilsynsdirektøren med støtte av et fagstyre. De viser til at Finanstilsynet har inngripende virkemidler overfor tilsynsobjektene, og at et fagstyre vil gjøre at saker kan belyses av fagpersoner, som kan utfordre og se problemstillinger i en annen sammenheng enn det Finanstilsynets administrasjon og ledelse kan gjøre. Et fagstyre, med mer spisset kompetanse, kan etter *LO Norges* vurdering, i større grad enn et generaliststyre, kontrollere administrasjonens vurderinger. Det øker rettssikkerheten til de kontrollerte foretak og det øker institusjonens legitimitet utad.

Pensjonskasseforeningen skriver at et fagstyre vurderes som en mer tidsriktig innretning og med gode forutsetninger for kvalifisert sammensetning, noe som igjen vil kunne virke tillitvekkende.

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets generelle vurdering om behovet for økt åpenhet om styrets virksomhet, men peker på at informasjon om hvilke saker som styrebehandles kan skape spekulasjon om situasjonen i berørte virksomheter. De peker særlig på krisehåndteringssaker og behandling av foreløpige tilsynsrapporter med varsel om pålegg eller tilbakekall av tillatelser.

Offentlighet om slike prosesser vil etter Finanstilsynets vurdering svekke tilsynets mulighet til å utøve myndighet på en god måte. For å bidra til økt innsikt i styrets arbeid, mener Finanstilsynet i stedet at dette bør gjøres i form av en utvidet omtale av styrets arbeid i Finanstilsynets årsrapport.

Norsk Redaktørforening mener innsyn i styreprotokollene vil kunne gi aktører, allmennhet og mediene større innsikt i behandlingen av de aktuelle styresakene og dermed bedre mulighet for både å forstå og stille spørsmål til dem, og derigjennom vil slik åpenhet også styrke tilliten til de samme prosessene.

Advokatforeningen har ingen kommentarer til utredningens behandling av offentlighet. Advokatforeningen mener imidlertid det kan være behov for å presisere i hvilken grad berørte parter har partsinnsyn. Etter hva Advokatforeningen har erfart, kan det i praksis være vanskelig for berørte aktører å bringe på det rene om en sak skal for styret, hvilket styremøte saken skal behandles på, om den faktisk ble behandlet og hva utfallet ble. Dette er uheldig, idet det svekker forutberegneligheten rundt saksbehandlingen. Økt grad av partsinnsyn vil også sikre at en sak ikke sendes til styret for beslutning før den er ferdig opplyst og kontradiksjon har funnet sted

Finans Norge slutter seg til utvalgets vurdering om betydningen av åpenhet og kommunikasjon om styrets arbeid, og peker på at transparens og åpenhet rundt Finanstilsynets virksomhet er viktig for forutberegneligheten og legitimiteten knyttet til tilsynsutøvelse.

Pensjonskasseforeningen mener også at Finanstilsynet bør ha betydelig grad av åpenhet om virksomheten og dens ledelse, og peker på at innretninger under tilsyn møtes i alminnelighet med betydelige krav til åpenhet, og at det i en rettsstat er av betydning at offentlig virksomhet må agere åpent og transparent.

Statistisk sentralbyrå (SSB) tar ikke stilling til om Finanstilsynet bør ledes av et styre, men deler «noen av SSB sine erfaringer fra overgangen fra styre til faglig råd da ny statistikklov trådte i kraft», en ordning SSB mener har fungert godt. SSBs råd behandler både faglige og administrative spørsmål og gir uavhengige vurderinger som er offentlig tilgjengelig. Direktørens beslutningsmyndighet er med denne modellen udiskutabel og styringslinjen opp mot overordnet departement er tydelig, uten rom for uklarheter om roller og ansvar.

8.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger om at organiseringen av Finanstilsynet må legge til rette for at styringen internt (virksomhetsstyringen) og styringen fra departementet (etatsstyringen) fungerer godt og at tilsynet er effektivt. Styringslinjene må være tydelige og arbeidsfordelingen internt i Finanstilsynet og mellom tilsynet og departementet må være klar. Departementet er videre enig med utvalget i at en styringsmodell som legger til rette for at disse hensynene ivaretas, også vil bidra til at Finanstil-

synet har nødvendig tillit hos myndighetene, i offentligheten og hos foretakene under tilsyn.

Departementet viser til at hovedregelen er at ordinære statlige forvaltningsorganer ikke bør ha styrer, og at det normalt går en ubrutt styringslinje fra statsråden til virksomheten innenfor statsrådets ansvarsområde. Statsråden har det konstitusjonelle ansvaret og kan normalt instruere organet i alle typer av saker. Statsråden kan også omgjøre vedtak som organet har fattet. Departementet viser videre til at det har vært en nedgang i bruken av styrer i perioden etter at Finanstilsynet fikk styre i 1985.

Departementet har normalt behov for løpende kontakt med virksomhetens ledelse. I veilederen «Bruk av styrer i staten» vises det til at et ekstra styringsnivå, som et styre vil utgjøre, kan være problematisk i så måte. Et styre vil kunne forsinke kommunikasjonen mellom departement og underliggende virksomhet, og vil kunne være byråkratiserende. I tillegg kan et ekstra styringsnivå, som et styre, skape uklarhet i styringsrelasjonen, både fordi det utgjør et tolkende mellomledd mellom departementet og virksomheten, og fordi det kan bidra til uklar ansvarsdeling.

Dette tilsier at Finanstilsynet som utgangspunkt ikke bør ha et styre, men bør ledes av direktøren, med mindre det er særlige grunner til å avvike fra hovedmodellen.

Departementet har i likhet med utvalget vurdert om det kan være grunner til å fravike hovedmodellen for Finanstilsynets del.

Departementet viser til at utvalget vurderer at Finanstilsynet bør ha et styre, men det er delt i synet på hvordan et styre bør innrettes og hvilken rolle, myndighet og ansvar et styre bør ha. Den ene halvparten av utvalget gikk inn for å videreføre dagens styremodell, hvor styret har det overordnede ansvaret for virksomheten. Den andre halvparten har tilrådd et fagstyre, som skal behandle og avgjøre viktige «fagsaker». De to variantene av et styre begrunnes ut fra noe ulike hensyn, men felles for dem begge er at det legges vekt på at et (fag)styre vil kunne tilføre bred og sammensatt kompetanse utenfra og bidra til kvalitetssikring av tilsynets arbeid. Departementet er i utgangspunktet enig i at dette er relevante hensyn, noe de fleste høringsinstansene også er enige i, men mener at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig til å fravike hovedmodellen.

Departementet viser videre til at den foreslåtte uavhengigheten i enkeltsaker, jf. lovforslaget § 1-4, kan tale for å ha et styre som kan «balansere og kontrollere» vurderingene fra administrasjonen. Dette kan være en viktig funksjon når departe-

mentets (og regjeringens) instruksjonsadgang i enkeltsaker begrenses, og det er en slik funksjon et styre i Finanstilsynet bør ha. For enkeltsaker som omfattes av uavhengigheten, vil argumentene foran som taler mot å ha et styre, og særlig argumentet om uklar styringslinje og uklart ansvar, ikke gjøre seg gjeldende i like stor grad. Departementet viser til at den foreslåtte uavhengigheten (gjennom begrensningene i den ordinære instruksjonsadgangen) er begrenset til å gjelde i enkeltsaker (innenfor tilsynets tilsyns- og forvaltningsoppgaver), jf. lovforslaget § 1-4. Begrunnelsen for å fravike hovedmodellen gjør seg bare gjeldende for denne delen av Finanstilsynets virksomhet. Dette innebærer at det etter departementets vurdering ikke er hensiktsmessig å videreføre dagens ordning hvor styret har det overordnede ansvaret for hele virksomheten til Finanstilsynet.

Departementets forslag innebærer at Finanstilsynet skal ledes av en direktør. Direktøren har det overordnede ansvaret for virksomheten, med unntak av de enkeltsakene Finanstilsynet ikke kan instrueres i etter lovforslaget § 1-4. Disse sakene skal styret være ansvarlig for, se lovforslaget § 2-2 første ledd. Departementet har lagt avgjørende vekt på at den kontroll- og styringsmuligheten som departementet hittil har hatt med hele Finanstilsynets virksomhet, etter lovforslaget innskrenkes. Det vil derfor etter departementets vurdering være fornuftig med en kontrollerende funksjon i form av et styre, sammensatt av eksterne representanter med relevant kompetanse og erfaringsbakgrunn, som får ansvaret for og skal følge opp denne delen av Finanstilsynets virksomhet. Departementets forslag har tatt utgangspunkt i utkastet til lovbestemmelser om et fagstyre, som den ene delen av utvalget gikk inn for. Ut fra departementets begrunnelse må imidlertid avgrensningen av styrets ansvar bli en annen enn «fagsaker», og det er således henvisningen til § 1-4 i lovforslaget som avgrenser styrets ansvar. Dette innebærer at utøvelsen av Finanstilsynets uavhengighet i disse enkeltsakene blir styrets ansvar, selv om det er direktøren som for øvrig leder Finanstilsynet, jf. lovforslaget § 2-1. Styret vil følgelig ikke ha noe ansvar for administrative saker, herunder personalsaker. Departementet legger til grunn at styret, som dagens styre, vil fastsette sin egen forretningsorden om hvilke saker (innenfor styrets ansvarsområde) som skal styrebehandles. Departementet bør gi styret en egen instruks. Videre foreslår departementet at det i lovforslaget § 2-2 første ledd annet punktum tas inn en hjemmel for departementet til å eventuelt fast-

sette nærmere regler om styrets ansvar og oppgaver.

Det er videre departementets vurdering at styrets sammensetning må tilpasses styrets ansvarsområde, og at departementet ved oppnevning skal se hen til kompetanse som er egnet til behandling av enkeltsaker der departementets instruksjonsmyndighet er begrenset. Styrets oppgaver etter loven, og en styresammensetning ment å ivareta disse, vil imidlertid ikke være til hinder for at styret også, der direktøren eller departementet finner det hensiktsmessig, vil kunne inviteres til å gi råd på relevante fagområder. Departementet presiserer at det er styrets lovpålagte oppgaver etter loven som er styrets primære arbeidsoppgave. Følgelig bør både Finanstilsynets ledelse og departementet vurdere annen bruk av styret nøye, og unngå at å bruke styret som rådgivende organ blir prosessdrivende eller byråkratiserende.

Departementet foreslår at styret skal ha syv medlemmer, som oppnevnes av Kongen, se lovforslaget § 2-2 annet ledd. Ordningen med varamedlemmer foreslås ikke videreført. Det følger videre av den foreslåtte bestemmelsen at Kongen også utpeker leder og nestleder i styret. Departementet er enig i at en oppnevningsperiode på inntil fire år vil være hensiktsmessig, og at det bør være adgang til inntil to gjenoppnevninger for en samlet periode på inntil tolv år. Siden styret etter forslaget ikke skal behandle administrative saker, faller begrunnelsen for at ansatte skal være representert i styret bort. Departementet foreslår derfor ikke at styret skal suppleres med ansattes representanter. Departementet foreslår heller ikke å videreføre Norges Banks observatør i styret, siden styrets portefølje etter dette forslaget er begrenset til å behandle enkeltsaker på forvaltnings- og tilsynsområdet. Dette vil i liten grad være relevant for Norges Banks virksomhet, sammenliknet med i dag da styret behandler mer overordnede og tverrgående problemstillinger. Departementet vurderer at det heller ikke vil være aktuelt med en observatør fra Bankenes sikringsfond i det foreslåtte styret, siden oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet ikke ligger til styret, jf. lovforslaget § 2-2 første ledd.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at det vil være hensiktsmessig at det inntas en bestemmelse om styrets saksbehandling i lovforslaget. Departementet viser til lovforslaget § 2-3, der det foreslås nærmere regler for gjennomføring og forberedelser til møter og krav til når styret er vedtaksført og at det skal føres protokoll.

Departementet er enig med utvalget og flere av høringsinstansene i at det bør være en større

åpenhet om styrets oppgaver og rolle enn det som er tilfellet i dag. Departementet viser til at Finanstilsynet årlig skal rapportere om sin virksomhet og at det i forbindelse med denne rapporteringen kan legges opp til økt åpenhet fra Finanstilsynets side. Økt åpenhet og transparens kan oppnås på ulike måter, herunder også i åpenhet fra departementet om hvilke rammer det setter rundt virksomheten, herunder styret, gjennom sine styringsdokumenter, og må samtidig avstemmes mot Finanstilsynets taushetsplikt og forpliktelser overfor enkeltforetak mv. Departementet anser at det bør være opp til Finanstilsynet og departementet å følge opp dette på en hensiktsmessig måte. Departementet vil derfor ikke foreslå konkrete og detaljerte bestemmelser om dette nå.

Etter lovforslaget skal finansstilsynsdirektøren lede Finanstilsynet og ha det overordnede og strategiske ansvaret for virksomheten, og alle oppgavene som ikke er lagt til styret etter lovforslaget § 2-2 første ledd faller under direktørens ansvar. I tråd med praksis legges det opp til å videreføre i loven at Kongen ansetter direktøren, men med mulighet til å delegerer kompetansen til departementet dersom synet på viktigheten av denne beslutningen endrer seg. Etter departementets vurdering er det videre gode grunner for å videreføre ordningen med at direktøren for Finanstilsynet ansettes på åremål for en periode av seks år, med mulighet til å gjenta åremålet for

ytterligere én periode på inntil seks år. Dette er basert på en avveining av hensynet til uavhengighet for tilsynsdirektøren, herunder at sakene der Finanstilsynet ikke skal kunne instrueres hører inn under styret, holdt opp mot styringshensyn. Statsansatteloven § 10 gir som utgangspunkt hjemmel for at departementet kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål, men ikke dersom «virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling», jf. forskrift til lov om statens ansatte mv. 21. juni 2017 nr. 838 § 6 annet ledd annet punktum. Etter departementets vurdering er det i lys av bredden i Finanstilsynets oppgaver, jf. redegjørelsen i kapittel 4, ikke uten videre dekkende å si at Finanstilsynets virksomhet «i hovedsak har kontrollerende funksjoner». For å fjerne eventuell tvil om hjemmelsgrunnlaget for åremål, antar departementet likevel at det kan være grunn til å videreføre en bestemmelse i finansstilsynsloven om at stillingen som direktør for Finanstilsynet skal være på åremål. Lovforslaget § 2-1 slår på denne bakgrunn fast at Finanstilsynet ledes av en direktør som ansettes av Kongen. Ansettelsesperioden etter lovforslaget er seks år (åremål), som i dag, og åremålet kan gjentas for ytterligere en periode på inntil seks år.

9 Rapportering og åpenhet

9.1 Gjeldende rett

Finanstilsynsloven § 8 annet og tredje ledd lyder:

«Tilsynet gir hvert år en melding om sin virksomhet til vedkommende departement.

Tilsynet offentliggjør hvert år en oversikt over gjennomføringen og resultatet av den periodiske kvalitetskontrollen, jf. revisorloven § 5b-2.»

Regjeringen rapporterer til Stortinget om Finanstilsynets virksomhet i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. I tillegg rapporterer Finansdepartementet om tilstanden i finansmarkedene og Finanstilsynets virksomhet i den årlige Finansmarkedsmeldingen.

Kravet i finansstilsynsloven § 8 tredje ledd om at Finanstilsynet hvert år skal offentliggjøre en oversikt over gjennomføringen og resultatet av den periodiske kvalitetskontrollen, jf. revisorloven § 5b-2, ble tatt inn i loven i 2009 i forbindelse med endringer i revisorloven og gjennomfører EØS-forpliktelser som svarer til revisjonsdirektivet artikkel 29 nr. 1 bokstav i. Bestemmelsen innebærer en plikt for Finanstilsynet til å offentliggjøre en årlig rapport med oversikt over overordnede resultater av årets arbeid med revisortilsyn og kvalitetssikring. Et tilsvarende krav fremgår av revisorloven § 13-1 femte ledd tredje punktum.

Krav til rapportering følger også av regelverk for økonomistyring i staten. Alle virksomheter er innenfor sitt ansvarsområde pålagt å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte og skal for å sikre dette blant annet rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 9. Videre fremgår det av § 11 at hvert departement i sin budsjettproposisjon skal gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.

Etter bestemmelser om økonomistyring for staten punkt 1.3 har departementet overordnet ansvar blant annet for at virksomhetene på sitt ansvarsområde rapporterer relevant og pålitelig

resultat- og regnskapsinformasjon. Etter punkt 2.3.3 skal Finanstilsynet i likhet med andre underliggende etater, utarbeide en årsrapport til departementet. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater, gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk og inneholde annen informasjon av betydning for departementets styring og oppfølging.

Det fremgår av hovedinstruksen til Finanstilsynet at styreprotokollene oversendes Finansdepartementet tertialvis. Det er løpende kontakt mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet også utenom den formelle rapporteringssyklusen. I hovedinstruksen heter det: «Dersom det oppstår alvorlige avvik eller uforutsette situasjoner, må Finanstilsynet straks ta kontakt med Finansdepartementet uavhengig av fastsatte rapporteringstidspunkter.» Departementet informeres følgelig ved behov gjennom hele året, også utenom den ordinære rapporteringssyklusen.

Finanstilsynet gjennomfører og publiserer regelmessig analyser av utviklingen i finansnæringen og de økonomiske rammebetingelsene nasjonalt og internasjonalt. I tillegg bruker Finanstilsynet sitt nettsted aktivt som informasjonskanal, både rettet mot foretakene under tilsyn og mot befolkningen generelt.

Lov 18. mai 2006 nr 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gir allmennheten rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register for offentlige organ, så lenge annet ikke følger av lov eller forskrift, jf. offentliglova § 3. Finanstilsynet uttaler blant annet følgende om sin praktisering av offentliglova:

«Finanstilsynets vurderinger er offentlig tilgjengelige i tråd med offentlighetslovens bestemmelser. Enhver kan gå i Finanstilsynets postjournal og be om innsyn i tilsynets inn- og utgående dokumenter. I saker som gjelder tillatelser, dispensasjoner mv. (enkeltvedtak), gis det innsyn, men taushetsbelagt informasjon utelates. Saker som gjelder regelverksutvikling og regelverksforståelse, er fullt ut offent-

lige. Ved henvendelser fra og til privatpersoner fjernes personens navn i postjournalen.

I tilsynssaker er varsel om tilsyn offentlig. Den videre korrespondansen med Finanstilsynet er unntatt offentlighet (etter offentlighetsloven § 13, jf. finansstilsynsloven § 7, forvaltningsloven § 13 og offentlighetsloven § 12). Også foreløpig tilsynsrapport og foretakets kommentarer til denne er unntatt offentlighet. Endelig tilsynsrapport er offentlig og utformes slik at den gir et dekkende bilde av tilsynsprosessen.»

Det er ingen EU-/EØS-reguleringer som legger konkrete føringer på rapportering fra Finanstilsynet.

Det vises for øvrig til utvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapitlene 18.1 og 18.2.

9.2 Utvalgets utkast

Utvalget viser blant annet til at åpenhet og kommunikasjon er en viktig del av Finanstilsynets virksomhet. Etter utvalgets vurdering er det sentralt at både politiske myndigheter og offentligheten, herunder virksomheter under tilsyn og øvrige markedsaktører, har tilgang til nødvendig informasjon om Finanstilsynets virksomhet.

Selv om det følger av økonomiregelverket for staten at Finanstilsynet skal utarbeide en årsrapport, samt formkrav til rapporten, tilrår utvalget at det fortsatt skal fremgå av finansstilsynsloven at Finanstilsynet skal rapportere regelmessig.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget at substansen i finansstilsynsloven § 8 annet ledd videreføres i ny finansstilsynslov § 6-1.

Utvalget viste til at mer åpenhet og offentlighet rundt styrets rolle og arbeid ville bidra til økt legitimitet til styrets arbeid, og mente det generelt var uheldig at styret og dets arbeid kunne framstå

som lite tilgjengelig. Utvalget har vurdert om et særskilt krav om rapportering om arbeidet til et styre eller fagstyre, enten som del av Finanstilsynets årsrapport, eller i tillegg til denne. Utvalget viser til at dette kan bidra til bedre kunnskap om styrets arbeid, men anser at det bør være opp til departement og tilsyn å vurdere om en slik praksis er hensiktsmessig.

Tilsvarende mener utvalget at Finansdepartementet og tilsynet bør vurdere å legge evalueringer av virksomheten til styret eller fagstyret, men at det ikke er grunnlag for å pålegge en slik praksis i loven.

Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger i NOU 2023: 6 kapittel 18.3.

9.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynets høringsuttalelse forstås slik at Finanstilsynet mener bestemmelsen i finansstilsynsloven § 8 annet ledd fungerer hensiktsmessig og at tilsynet støtter utvalgets forslag.

9.4 Departementets vurdering

Finansdepartementet deler utvalgets vurderinger knyttet til betydningen av rapportering om virksomheten i Finanstilsynet. I lys av de rapporteringskrav som fremgår av regelverket for økonomistyring i staten, jf. redegjørelsen i kapittel 9.1, er det imidlertid etter departementets vurdering ikke behov for å videreføre et tilsvarende rapporteringskrav i finansstilsynsloven. Departementet legger videre til grunn at det ikke er behov for å videreføre finansstilsynsloven § 8 tredje ledd, da EØS-forpliktelse som svarer til revisjonsdirektivet artikkel 29 nr. 1 bokstav i også er gjennomført i norsk rett i revisorloven § 13-1 femte ledd tredje punktum.

10 Utlikning av utgifter

10.1 Gjeldende rett

Finanstilsynets samlede budsjett vedtas av Stortinget som en del av det årlige statsbudsjettet. Finanstilsynets utgifter i sin helhet skal i henhold til finanstilsynsloven § 9 første ledd dekkes av (utliknes på) virksomhetene som er under tilsyn i det aktuelle budsjettåret:

«Utgiftene ved tilsynet skal utliknes på de institusjoner som i henhold til § 1 eller annen særskilt lovhjemmel er under tilsyn i budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet.»

Det er Finanstilsynets samlede utgifter som utliknes, det vil si at de omfatter både tilsyns- og forvaltningsoppgaver, utredning og regelverksutvikling.

I finanstilsynsloven § 9 annet til og med femte ledd er det nærmere regler om hvordan fordelingen skal skje i praksis for enkelte deler av Finanstilsynets virksomhet, herunder at utgiftene til enkelte tilsynsoppgaver skal fordeles på utstedere av omsettelige verdipapirer som er notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat.

Etter § 9 sjette ledd skal utgifter til klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker utliknes på revisorer, revisjonsselskaper, regnskapsselskaper, statsautoriserte regnskapsførere og inkassoforetak. Utgifter til den øvrige klagebehandlingen, som foregår i departementet, dekkes over departementets ordinære budsjett.

Med hjemmel i § 9 niende og tiende ledd er det fastsatt nærmere regler i forskrift om hvordan fordelingen av utgiftene skal være, både mellom grupper av tilsynsenheter og innad i gruppene. Utvalget omtaler dette i kapittel 19.1 i NOU 2023: 6 på følgende måte:

«Finanstilsynets utgifter fordeles mellom ulike grupper av foretak basert på et kostnadsdekningsprinsipp, slik at de kostnader Finanstilsynet har ved de ulike gruppene under tilsyn skal dekkes av den aktuelle gruppen av foretak. Innenfor hver gruppe av foretak fordeles

kostnadene mellom foretakene ved hjelp av utlikningsfaktorer som i hovedsak gjenspeiler foretakenes markedsandel. De nærmere utlikningsfaktorene justeres regelmessig og fastsettes i forskrift. Fordelingen påvirker utgiftene for foretakene under tilsyn, men har ingen direkte budsjettmessig virkning for Finanstilsynet. Forslag til endringer i fordelingsfaktorer eller andre endringer i utlikningssystemet sendes alltid på offentlig høring før det fastsettes.

Finanstilsynet fører tilsyn med filialer i Norge av foretak som er under tilsyn fra utenlandske tilsynsmyndigheter. Det er særskilte regler for utlikning av utgifter på virksomheter basert i andre EU- eller EØS-land som har filial i Norge. De vil typisk betale en prosentandel av hva en norsk virksomhet betaler.

Selv om tilsynet finansieres direkte av sektoren, må det møte samme krav til økonomistyring og effektiv ressursbruk som øvrige statlige virksomheter. Det vises til nærmere omtale om ordningen med utlikning av tilsynets utgifter i kapittel 9 og om bruk av tildelingsbrev og krav til økonomistyring i kapittel 8.4.»

Finanstilsynet krever i tillegg gebyr for noen typer av oppgaver. Dette er gebyr for prospektkontrollen etter verdipapirhandelloven (§ 7-14), saksbehandlingsgebyr for å behandle søknader om konsesjon og årsavgift for virksomheter som er angitt i utlikningsforskriften § 9 (endret i 2023, i kraft dels 1. juni 2023 og 1. januar 2024) og saksbehandlingsgebyr for søknad om inkassobevilling (se inkassoforskriften § 5-1).

10.2 Utvalgets utkast

I utvalgets mandat ble det lagt til grunn at tilsynets utgifter fortsatt skal utliknes på foretakene under tilsyn, men med åpning for å vurdere hvordan kostnadene skal belastes ulike tilsynsobjekter.

Utvalget mener at Finanstilsynets samlede ramme, som i dag, bør bestemmes gjennom stor-

tingsvedtak som del av statsbudsjettet, og at Finanstilsynet selv skal ha stor frihet til å gjøre sine egne prioriteringer innenfor denne rammen (NOU 2023: 6 kapittel 19.4):

«Utvalget mener dagens modell fungerer godt, at den faller naturlig inn i den norske styringsmodellen, og utvalget har i sitt arbeid ikke avdekket et særlig behov for å gjøre endringer.»

Utvalget har i sin vurdering for øvrig også sett hen til internasjonale krav og anbefalinger til tilsyns uavhengighet og budsjettautonomi, se NOU 2023: 6 kapitlene 9 og 19.3.

Utvalget tilrår at gjeldende regler i finanstilsynsloven om utlikning i hovedsak videreføres, og har foreslått en bestemmelse om dette i utkastet til ny lov § 6-2. Utvalget tilrår videre at de gjeldende hovedprinsippene om fordeling mellom de ulike tilsynsgruppene videreføres, samt at nærmere regler kan fastsettes i forskrift (NOU 2023: 6 kapittel 19.4):

«Utvalget tilrår at hovedprinsippene om at Finanstilsynets utgifter fordeles mellom ulike grupper av tilsynsobjekter basert på et prinsipp om kostnadsdekning videreføres, og at enkelte av de mer detaljerte bestemmelsene om utlikning av Finanstilsynets utgifter flyttes fra lov til forskrift. Enkelte regler om inndeling av foretakene i grupper og enkelte regler om hvordan kostnadene skal fordeles mellom foretakene i hver gruppe foreslås i tråd med dette flyttet fra lov til forskrift.

Utvalget tilrår på dette grunnlag at § 9 annet til fjerde ledd i gjeldende lov utgår. Utvalget tilrår at departementet i stedet gis en forskriftshjemmel til å fastsette reglene i forskrift. De leddene som foreslås tatt ut av loven handler i stor grad om hvordan utlikningen skal fordeles i praksis. Det er regelmessig behov for å gjøre justeringer i disse reglene.

Den foreslåtte endringen vil innebære at hovedprinsippet fortsatt fremgår tydelig av loven. Utvalget legger til grunn at den foreslåtte endringen også vil bidra til at behovet for tekniske tilpasninger i lovreglene om utlikning vil avta.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget en kortere bestemmelse om utgifter i ny finanstilsynslov § 6-2 enn det som følger av gjeldende § 9. Utvalgets forslag tar også utgangspunkt i de endringer som ble foreslått av regjeringen

16. desember 2022 i Prop. 36 LS (2022–2023). Ut over dette innebærer forslaget ikke endringer i dagens praksis for utlikning, og har ingen konsekvenser for foretakene under tilsyn.»

Selv om dagens utgifter til behandling av klager i klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker utliknes, mener utvalget at utgiftene til klagesaksbehandling i en ny felles klagenemnd på finansmarkedsområdet bør dekkes over departementets ordinære budsjett. Utvalget viser til at finansiering over statsbudsjettet vil kunne bidra til forutsigbare økonomiske rammer for kostnader til klagenemnd og sekretariat, og at utlikning av utgiftene på foretak under tilsyn vil kunne være krevende fordi det kan være «vanskelig å lage en fordelingsnøkkel som gjenspeiler ressursene som brukes på behandling av klager innenfor de ulike områdene». Utvalget har også vurdert om det kan være aktuelt med (delvis) gebyrfinansiering av klagebehandlingen, men mener at rettssikkerhetshensyn taler for at en ikke legger opp til dette nå. Imidlertid bør det på sikt kunne vurderes å innføre et generelt saksbehandlingsgebyr (for å få klagen behandlet).

10.3 Høringsinstansenes syn

Finans Norge støtter at prinsippene for utlikning av tilsynets utgifter videreføres, men at Finanstilsynets regelverksarbeid på vegne av Finansdepartementet fremover i stedet bør belastes statsbudsjettet. *Finans Norge* viser til at dette regelverksarbeidet er en forvaltningsoppgave, som ligger under Finansdepartementet. Videre støtter *Finans Norge* at deler av reguleringen overføres til forskrift, slik utvalget har foreslått. *Pensjonsskasseforeningen* gir uttrykk for at utgiftene til tilsyn i dag oppleves høye, og at en eventuelt endret struktur ikke bør føre til at foretakene påføres høyere kostnader for tilsyn. Foreningen støtter at rammene fastsettes av Stortinget i statsbudsjettet, og at hjemmelen for finansieringsmodellen (utlikningsordningen) bør følge av lov utfyllt av forskriftsregler.

Finanstilsynet har i høringen gitt uttrykk for at det:

«forstår det som at det ikke foreslås endringer i utlikningsreglene, men bare at enkelte av dagens lovbestemmelser flyttes til forskrift. Det kan framstå som litt tilfeldig hvilke bestemmelser som skal framgå av henholdsvis lov og

forskrift. Finanstilsynet legger uansett til grunn at de justerte reglene om utlikning, som nylig er fastsatt, videreføres.».

I likhet med Finans Norge, har både *Regelrådet* og *Finansieringsselskapenes Forening* tatt opp Finanstilsynets rolle som regelverksutvikler og tilsynsorgan, og etterlyst en vurdering av tilsynets rolle og dagens arbeidsdeling mellom departement og tilsyn. Finansieringsselskapenes forening mener i likhet med Finans Norge at utgiftene til Finanstilsynets regelverksarbeid bør belastes statsbudsjettet og ikke utliknes på foretakene under tilsyn, slik utvalget har tilrådd.

Finanstilsynet, Finans Norge og Verdipapirforetakenes Forbund støtter at en klagenemnd finansieres på ordinær måte (over statsbudsjettet). Finanstilsynet mener at dagens ordning for klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker er uheldig, fordi Finanstilsynet ikke har «mulighet til å styre utgiftsnivået, og ordningen bidrar til å vanskeliggjøre Finanstilsynets planlegging av egen virksomhet i de årlige budsjettprosessen».

10.4 Departementets vurdering

Som det fremgår over under kapittel 10.1, vedtar Stortinget Finanstilsynets samlede budsjett. I tråd med føringene i mandatet, legger departementet opp til å videreføre at tilsynets utgifter fortsatt skal dekkes av og fordeles på foretakene under tilsyn og ev. utstedere av omsettelige verdipapirer notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat. Dette omfatter utgifter til tilsyns- og forvaltningsoppgaver, utredning og regelverksutvikling. Etter departementets vurdering er det effektivt at Finanstilsynet, som fagorgan, bistår med regelverksarbeid og regelverksutvikling på finansmarkedsområdet. Dette arbeidet utgjør sammen med tilsyns- og forvaltningsoppgavene

en helhet som bidrar til et faglig sterkt tilsyn på finansmarkedsområdet som har nødvendig og inngående kunnskap om både markeder og regelverk.

Departementet er enig med utvalget i at de nærmere reglene om hvordan kostnadene skal fordeles, bør fastsettes i forskrift i stedet for i selve loven. Utvalget har blant annet vist til at det hittil har vært behov for å gjøre justeringer med jevne mellomrom og at en flytting til forskrift kan bidra til at behovet for tekniske tilpasninger i lovreglene om utlikning vil avta. Utvalget har i tråd med dette foreslått å ta ut gjeldende § 9 annet til fjerde ledd. Departementet er enig i dette, men vurderer det slik at også de gjenstående delene som gjelder tilsyn med handelen i finansielle instrumenter mv. (utkastet annet ledd), prospektkontroll og gebyr (utkastet tredje ledd), håndheving av lov om obligatorisk tjenstepensjon (utkastet fjerde ledd) og utgifter med registreringspliktige etter AIF-loven (utkastet syvende ledd), bør flyttes til forskrift. Se lovforslaget § 6-1 første og annet ledd.

Departementet legger til grunn at Stortinget, på samme måte som det vedtar Finanstilsynets samlede driftsbudsjett, bør vedta den nye klagenemnda samlede budsjett. Departementet foreslår videre at utgiftene til den foreslåtte finanstilsynsklagenemnda og tilhørende sekretariatsfunksjon, i likhet med hva som i dag gjelder for klagenemnda for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker, fordeles på foretakene under tilsyn. En slik fordeling av utgiftene har vært gjeldende for klagenemnda siden den ble opprettet i 2012, og har fungert godt. Departementet viser til at det kan fastsettes nærmere regler om den konkrete fordelingen (fordelingsnøkkelen) også for utgiftene til klagenemnda med sekretariat. Det legges opp til at det kan gjøres med hjemmel i lovforslaget § 6-1 annet ledd. Utkast til forskriftsregler må i så fall utarbeides og høres på vanlig måte.

11 Andre spørsmål

11.1 Ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn mv.

11.1.1 Gjeldende rett

Finanstilsynsloven § 7 fjerde til åttende ledd inneholder bestemmelser som regulerer sider ved styremedlemmer og ansatte i Finanstilsynets forhold til foretak under tilsyn. Ordlyden er som følger:

«Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn må ikke være ansatt eller ha lønnet arbeid i eller være med i styre, representantskap eller tilsvarende organ i noe foretak som er under tilsyn.

Tilsynets styremedlemmer og finansstilsynsdirektøren skal gi melding til departementet om lån som er innvilget av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Tilsynets styremedlemmer og finansstilsynsdirektøren skal gi melding til departementet om kausjon som de stiller for lån gitt av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Tilsynets tjenestemenn skal gi tilsvarende melding om lån og kausjon til direktøren for Finanstilsynet. Styremedlemmene, varamedlemmene og tilsynets direktører skal etter nærmere regler gitt av Kongen i forskrift, gi opplysninger om egen handel med finansielle instrumenter og om de kundeforhold de inngår med foretak som er underlagt tilsynet.

Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn kan ikke eie aksjer i eller andeler utstedt av foretak som er under tilsyn. Det samme gjelder adgangen til å eie derivater og andre rettigheter til finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn. Departementet kan dispensere fra forbudet.

Kongen kan i forskrift fastsette forbud mot eller andre begrensninger i adgangen for tilsynets tjenestemenn til å erverve eller avhende obligasjoner, aksjer eller andre egenkapitalinstrumenter notert på norsk børs eller autorisert markedsplass, eller derivater eller andre rettigheter til slike. Bestemmelsene kan også

gjelde handler i fremmed navn og regning. Det kan også gis bestemmelser om ansattes plikt til rapportering av transaksjoner i finansielle instrumenter til Finanstilsynet eller departementet, herunder om erverv og avhendelser hos personlige nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 annet ledd. Rapporteringsplikt knyttet til personlige nærstående kan også omfatte finansielle instrumenter utstedt av institusjoner under tilsyn, eller derivater til slike.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder tilsvarende for styrets varamedlemmer, observatører og observatørers stedfortredere.»

Finansdepartementet har med hjemmel i § 7 femte ledd fjerde punktum og syvende ledd fastsatt nærmere regler i forskrift 15. september 2006 nr. 1067 om forbud mot handel i aksjer mv. og rapporteringsplikt for handel i finansielle instrumenter for tjenestemenn i Finanstilsynet. Av forskriften følger blant annet at det som utgangspunkt er forbudt for Finanstilsynets tjenestemenn å handle i aksjer og rettigheter til aksjer, jf. § 1 første ledd. Videre er det som utgangspunkt ikke adgang til å kjøpe andeler i verdipapirfond som har vedtektsbestemt at det i sin investeringsstrategi skal ha, eller faktisk har, en overrepresentasjon av aksjer eller andre instrumenter utstedt av tilsynsenheter, jf. § annet ledd. Disse forbudene gjelder tilsvarende for tilsvarende for tjenestemannens handler i fremmed navn og regning jf. tredje ledd. Finanstilsynets styre kan i medhold av tredje ledd fastsette at forbudet skal gjelde tilsvarende for andre egenkapitalinstrumenter og derivater eller andre rettigheter til slike

Forskriften § 2 gir regler om finansstilsynsdirektøren myndighet til å dispensere fra forbudet i § 1.

Nærmere regler om rapporteringsplikter for Finanstilsynets ansatte fremgår av forskriften § 3 og 4. Etter § 3 skal tjenestemenn i Finanstilsynet løpende rapportere om erverv, avhendelse og andre endringer i eget eierforhold til alle typer finansielle instrumenter. For andeler i verdipapirfond inntreer rapporteringsplikten ved overskridelse av særskilte beløpsgrenser. Paragraf 4 gir

regler om at Finanstilsynsdirektøren kan pålegge tjenestemenn i Finanstilsynet å opplyse om nærstående transaksjoner. Finansdepartementet kan pålegge tilsvarende rapporteringsplikt for finanstilsynsdirektøren.

Bestemmelsene i lov og forskrift suppleres av etiske retningslinjene for henholdsvis Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte.

Av retningslinjer om handel i aksjer mv. fastsatt av Finanstilsynets styre, og som gjelder styrets medlemmer, varamedlemmer, Norges Banks observatør og vedkommendes stedfortreder fremgår blant annet følgende:

- I tillegg til forbudet mot å eie aksjer mv. i foretak under tilsyn, er det ikke adgang for styremedlemmer til å eie obligasjoner utstedt av foretak under tilsyn.
- Styremedlemmer kan ikke foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av aksjer eller obligasjoner notert på norsk børs eller autorisert markeds plass, eller derivater eller andre rettigheter til slike, uten forhåndsklarering fra finanstilsynsdirektøren, eller den vedkommende bemyndiger.
- Styremedlemmene skal løpende rapportere om eierforhold til finansielle instrumenter på samme måte som ansatte.
- Styremedlemmene skal løpende rapportere eierforhold til finansielle instrumenter utstedt av institusjoner under tilsyn og aksjer eller andre egenkapitalinstrumenter notert på norsk børs eller autorisert markeds plass, som vedkommende er kjent med hos personlige nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 annet ledd (ektefelle, mindreårige barn og selskap der styremedlemmet eller de nevnte nærstående har bestemmende innflytelse).

Av etiske retningslinjer for Finanstilsynet fastsatt av Finanstilsynets styre, som gjelder for samtlige ansatte i Finanstilsynet, fremgår blant annet følgende:

- Opptak av lån og kausjon for lån som gis av foretak under tilsyn skal meldes til Finansdepartementet (styremedlemmer og finanstilsynsdirektøren) og finanstilsynsdirektøren (ansatte).
- Individuelt forhandlede innskudd i bank e.l. skal meldes på samme måte som eierskap og handel i finansielle instrumenter.
- I tillegg til finansstilsynslovens forbud mot at ansatte eier aksjer i foretak under tilsyn, er det ikke adgang til å eie obligasjoner utstedt av foretak under tilsyn.
- Ansatte kan ikke finansiere handel i finansielle instrumenter ved kreditt fra verdipapirforetak,

eller ved lån mot sikkerhet i de finansielle instrumentene fra annet foretak.

- Med unntak av norske stats- og statsgaranterte obligasjoner, har ansatte og styremedlemmer en bindingstid på ett år ved kjøp av (norske eller utenlandske) aksjer og obligasjoner. Det kan gis dispensasjon fra bindingstiden i særlige tilfeller.
- Ansatte og styremedlemmer kan ikke benytte aktiv forvaltningsservice for verdipapirinvesteringer.
- Ansatte og styremedlemmer kan ikke være andelseiervalgt representant i forvaltnings selskaper styre.

Det følger av forordningene om de europeiske tilsynsmyndighetene artiklene 8 nr. 1 bokstav b at de europeiske finanstilsynsmyndighetene skal fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet («fostering and monitoring supervisory independence»). Denne oppgaven kom inn i tilsynsforordningene ved endringsforordning (EU) 2019/2157, som er merket som EØS-relevant, men ikke er inntatt i EØS-avtalen ennå. Det er ikke spesifikke bestemmelser i tilsynsforordningene som definerer hva som menes med tilsynsmessig uavhengighet, men utvalget viser til at det er nærliggende å anta at det ligger en forventning om at tilsynsmyndigheten og de ansatte i tilsynsmyndigheten er uavhengige av foretak og markeder under tilsyn.

Også EUs sektorregelverk inneholder på noen punkter henvisning til nasjonale myndigheters uavhengighet, uten at det er spesifisert hva som ligger i begrepet.

EU-Kommisjonen har foreslått endringer i CRD artikkel 4 nr. 4, som presiserer at tilsynsmyndigheten og dets ansatte skal opptre uavhengig av foretak under tilsyn («act independently and objectively, without seeking or taking instructions, or being subject to influence from supervised institutions (...)»).

Det vises for øvrig til Finanstilsynslovutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 20.1.

11.1.2 Utvalgets utkast

Utvalget viser blant annet til at dagens norske regler er viktige for å sikre tilliten til Finanstilsynets virksomhet, og er i tråd med norsk tradisjon når det gjelder regler som skal bidra til integritet for ansatte i norske forvaltningsorganer.

Etter utvalgets vurdering tilsier tilliten til Finanstilsynets virksomhet at det absolutte forbudet ansatte og styremedlemmer i Finanstilsynet har mot å eie finansielle instrumenter utstedt av

foretak under tilsyn videreføres, på tross av at dette er strengere enn de reglene mange andre europeiske land har.

Utvalget går inn for at et forbud mot å eie obligasjoner utstedt av foretak under tilsyn bør fremgå av finansstilsynsloven. I dag følger et slikt forbud av de etiske retningslinjene for henholdsvis Finanstilsynets ansatte og for styrets medlemmer.

Utvalget foreslår at forbudet mot å foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av aksjer notert på norsk børs eller autorisert markedsplass, eller derivater eller andre rettigheter til slike, som i dag fremgår av forskrift til finansstilsynsloven, bør fremgå av finansstilsynsloven. Utvalget begrunner dette med at bestemmelsen er knyttet til foretak under tilsyn, om enn begrenset tilsyn, ved at tilsynet er begrenset til finansiell rapportering. Det anses på denne bakgrunn ikke nødvendig med et absolutt forbud mot å eie slike finansielle instrumenter. Nyansatte personer som eier slike finansielle instrumenter er derfor ikke forpliktet til å selge de finansielle instrumentene, men må ha dispensasjon fra finansstilsynsdirektøren for å kunne selge dem. I likhet med det som gjelder foretak under «fullt» tilsyn, bør bestemmelsen etter utvalgets vurdering omfatte obligasjoner.

Utvalget anser at også dagens forskriftsbestemmelse om andeler i verdipapirfond bør tas inn i finansstilsynsloven. Det foreslås en bestemmelse i loven om at Finanstilsynets ansatte ikke kan eie andeler i verdipapirfond som har vedtektsbestemt at det i sin investeringsstrategi skal ha, eller faktisk har, en overrepresentasjon av finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn. Etter utvalgets syn bør bestemmelsen også omfatte Finanstilsynets styremedlemmer.

Utvalget viser til at det følger av forskrift at begrensninger i adgangen til å handle i instrumenter utstedt av noterte foretak, og å eie andeler i verdipapirfond, gjelder «tilsvarende for tjenestemenns handler i fremmed navn og regning». Utvalget legger til grunn at dette er en generell bestemmelse som bør tas inn i finansstilsynsloven og relateres til alle reglene som gjelder handel i finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn.

Utvalget viser til at det har merket seg at det i de retningslinjene som Finanstilsynets styre har fastsatt for styremedlemmenes handel i finansielle instrumenter, er tatt inn en rapporteringsplikt for eierforhold «vedkommende er kjent med hos personlige nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 annet ledd» (ektefelle, mindreårige barn og selskap der styremedlemmet eller de nevnte nærstående

har bestemmende innflytelse mv.), men at tilsvarende ikke gjelder for Finanstilsynets ansatte. Utvalget antar at en generell bestemmelse som dette, i finansstilsynsloven, kan reise spørsmål knyttet til hvilken forventning som kan stilles til at ansatte er kjent, eller bør være kjent med, handler i verdipapirmarkedet foretatt av ektefeller, samboere og andre personlige nærstående. Utvalget foreslår derfor ingen generell bestemmelse om dette i lov eller forskrift, men anser at dette er en problemstilling som Finanstilsynet eventuelt vurderer i relasjon til etiske retningslinjer.

Utvalget legger til grunn at regler om rapporteringsplikt for eierforhold mv. fortsatt bør fremgå i forskrift. Forskriftsbestemmelsene bør imidlertid utvides til også å omfatte styrets rapporteringsplikt, som i dag følger av styrets etiske retningslinjer.

Utvalget antar at det i dagens finansmarked ikke er en veldig relevant problemstilling at ansatte eller tillitsvalgte i Finanstilsynet kan oppnå gunstigere vilkår på lån enn det øvrige låntakere får. Dette kan forandre seg på lang sikt. For å understreke Finanstilsynets uavhengighet fra foretak under tilsyn, mener derfor utvalget at gjeldende regler i loven om meldeplikt for låneopptak bør videreføres.

Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger i NOU 2023: 6 kapittel 20.1.3.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

I lovutkastet § 2-5 annet ledd, som viderefører gjeldende bestemmelse om at Finanstilsynets ansatte og styremedlemmer ikke kan foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av finansielle instrumenter som gjelder «foretak notert på norsk børs eller autorisert markedsplass», så foreslår Finanstilsynet at lovteksten endres til at forbudet gjelder instrumenter «som handles på norsk regulert marked, multilateral handelsplass eller organisert handelsfasilitet (handelsplass)». *Finanstilsynet* begrunner dette med endrede definisjoner i sektorreglene, og viser til at bakgrunnen for dagens bestemmelse i utgangspunktet var at Finanstilsynet fører kontroll med finansiell rapportering fra utstedere av omsettelige verdipapirer notert på norsk regulert marked. Finanstilsynet fører ikke kontroll med finansiell rapportering fra utstedere av instrumenter som handles på andre markedsplasser, men har tilsyn med markedsplassene. Finanstilsynet viser for øvrig til at bestemmelsene i finansstilsynsloven om ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn fungerer hensiktsmessig og støtter utvalgets forslag.

11.1.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering fungerer regelverket om Finanstilsynets ansatte og styremedlemmers forhold til foretak under tilsyn i det vesentlige tilfredsstillende. Departementet er enig i at det er hensiktsmessig at hovedregler for eksempel om begrensinger i adgang til å handle med finansielle instrumenter i større grad bør fremgå av finansstilsynsloven. Det legges videre opp til at nærmere regler, herunder unntak, kan reguleres i forskrift. Det vises til utvalgets vurderinger og begrunnelser som departementet i det vesentlige finner å kunne slutte seg til, samt til Finanstilsynets høringsuttalelse.

Ved en inkurie synes utvalgets forslag om et forbud mot at Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte kan eie andeler i verdipapirfond, som har vedtektsbestemt at det i sin investeringsstrategi skal ha, eller faktisk har, en overrepresentasjon av finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn ikke å fremgå av lovutkastet. Dette foreslås fulgt opp i ny finansstilsynslov § 2-5 tredje ledd.

Departementet bemerker at styremedlemmer og ansatte i Finanstilsynets plikt til rapportering om transaksjoner i finansielle instrumenter i medhold av forskrift fastsatt med hjemmel i lovforslaget § 2-5 femte ledd, og til å gi melding om lån og andre avtaler med foretak under tilsyn i medhold av lovutkastet § 2-6 første og annet ledd vil kunne innebære registrering av personlige opplysninger. Departementet antar at de foreslåtte lovbestemmelsene oppfyller kravene til lovhjemmel for slik registrering, jf. EUs personvernforordning artikkel 6 nr. 1. bokstav e, jf. artikkel 6. nr. 3. Formålet med disse rapporteringspliktene er å forebygge interessekonflikter og sikre tilliten til Finanstilsynets virksomhet. De aktuelle rapporteringspliktene gjelder opplysninger om økonomiske interesser. Departementet legger til grunn at personopplysninger, som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 om behandling av særlige kategorier personopplysninger, ikke omfattes. I medhold av personvernforordningen artikkel 17, som gjelder som norsk lov jf. personopplysningsloven § 1, må opplysningene slettes når det ikke lenger er nødvendig å håndtere dem. Plikten til sletting gjelder selv om opplysningene skal arkiveres som foreskrevet i arkivlova med forskrifter. De registrerte opplysningene skal slettes til det formålet de er samlet inn for, og derfor fra registeret de er samlet inn i, men skal arkiveres på vanlig måte. Det vises til forslag til ny finansstilsynslov §§ 2-4, 2-5 og 2-6.

11.2 Straffeansvar

11.2.1 Gjeldende rett

Straffeansvar for brudd på Finansstilsynsloven mv. er regulert i finansstilsynsloven § 10 første ledd, som lyder:

«Tillits- eller tjenestemenn i foretak som er under tilsyn fra Finanstilsynet og som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller bestemmelse eller pålegg gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, for så vidt forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse. Foreligger det særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes. Personer, tillits- eller tjenestemenn i foretak som forsettlig eller uaktsomt overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 4 a, straffes på samme måte.»

Det vises for øvrig til Finansstilsynslovutvalgets redegjørelse i NOU 2023: 6 kapittel 20.2.1.

11.2.2 Utvalgets utkast

Utvalget viser til at det ikke kan se at et straffeansvar for overtredelse av finansstilsynslovens bestemmelser (for ansatte og tillitsvalgte i foretak under tilsyn) er relevant i relasjon til andre bestemmelser enn reglene om opplysningsplikt. Det vises til at finansstilsynsloven i all hovedsak regulerer Finanstilsynets virksomhet, og ikke plikter for foretak under tilsyn.

Utvalget har vurdert i hvilken grad en straffebestemmelse i finansstilsynsloven er nødvendig i tillegg til generelle bestemmelser i straffeloven. Utvalget viser til at den som skriftlig eller muntlig gir uriktig opplysning til blant annet offentlig myndighet under forklaringsplikt kan straffes etter straffeloven § 221 om uriktig forklaring. Utvalget viser videre til at straff ikke kommer til anvendelse mot en mistenkt som forklarer seg uriktig om det forhold mistanken mot ham gjelder. Det samme gjelder den som ikke kunne fortelle sannheten uten å utsette seg selv eller noen av sine nærmeste for straff eller fare for vesentlig tap av sosialt omdømme eller vesentlig velferdstap av annen art, med mindre vedkommende hadde plikt til å forklare seg. Utvalget legger til grunn at opplysningsplikten etter finansstilsynsloven innebærer at straffeloven § 221 vil gjelde der foretak under tilsyn gir uriktige opplysninger til Finanstilsynet. Utvalget viser til at finansstilsynsloven også omfatter overtredelse av plikten til å gi opplysninger.

Selv om bestemmelsen antas å ha svært begrenset betydning for tilsynsvirksomheten, foreslår utvalget at straffeansvaret for overtredelse av finansstilsynsloven videreføres. Utvalget viser til at bestemmelsen understreker det ansvaret som påhviler ledende ansatte i foretak under tilsyn, og at tilsvarende regulering også synes å være lagt til grunn for Konkurransetilsynet og Skatteetaten.

Utvalget viser til at det er uklart for utvalget hvilke former for pålegg i tilsynsvirksomheten det kan være relevant å mene at ansatte eller tillitsvalgte bør ha straffeansvar for og at det er i tvil om det praktiske behovet for, en slik bestemmelse. Utvalget foreslår likevel en videreføring av straffeansvaret for overtredelse av pålegg med hjemmel i loven.

Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger i NOU 2023: 6 kapittel 20.2.2.

11.2.3 Høringsinstansenes syn

Finanstilsynets høringsuttalelse forstås slik at Finanstilsynet mener straffebestemmelsen i finansstilsynsloven § 10 første ledd fungerer hensiktsmessig og at tilsynet støtter utvalgets forslag.

11.2.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering tilsier effektiviteten av de plikter som finansstilsynsloven legger på foretak under tilsyn, at brudd på disse pliktene bør kunne straffesanksjoneres overfor tillitsvalgte og ansatte i foretak under tilsyn. Tilsvarende gjelder for brudd på pålegg i medhold av loven, for eksempel for pålegg om å gi opplysninger. Departementet er enig med utvalgets vurdering av at straffeloven § 221 om uriktig forklaring ikke er tilstrekkelig. I tråd med retningslinjene i Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 7.4.3.2 legger departementet opp til at det presiseres i loven hvilke handlingsnormer som er straffesanksjonert. Det antas ikke å være behov for å videreføre økt strafferamme ved særlig skjerpene omstendigheter.

Etter departementets vurdering er et straffansvar for tillitsvalgte eller ansatte i foretak relevant for å effektivisere pålegg om stans av ulovlig virksomhet. Det antas derfor at dette straffeansvaret bør videreføres.

Det vises til forslag til ny finansstilsynslov § 6-4.

11.3 Meldeplikt ved utkontraktering

11.3.1 Gjeldende rett

Med utkontraktering forstås i denne sammenheng et foretak under tilsyn sin bruk av oppdragstakere til å få utført arbeidsoppgaver som omfattes av virksomhetens konsesjon og vanlige virksomhet. Etter finansstilsynsloven § 4 c skal foretak under tilsyn melde fra til Finanstilsynet ved inngåelse av avtale om utkontraktering av virksomhet. Det samme gjelder ved senere endring av slik avtale og ved bytte av oppdragstaker. Meldingen skal gis til tilsynet minst 60 dager før iverksettelse av avtalen, avtaleendringen eller bytte av oppdragstaker.

Bestemmelsen om meldeplikt ved utkontraktering trådte i kraft i 2014. I forarbeidene (Prop. 87 L (2013–2014)) la departementet vekt på at meldeplikten vil gjøre Finanstilsynet i stand til å kontrollere utkontrakteringen, og gripe inn dersom foretak setter ut oppgaver eller virksomhet som er i strid med lov. Av kontrollhensyn mente departementet også det var viktig at meldeplikten inntreffer før utkontrakteringen gjennomføres, slik at Finanstilsynet har mulighet til å gjøre en reell vurdering.

Finanstilsynet kan sette vilkår for utkontrakteringen, gi foretaket pålegg om ikke å iverksette eller om å avslutte oppdraget. Dette dersom tilsynet finner at utkontraktering skjer i et omfang eller på en måte som ikke anses forsvarlig, vanskeliggjør tilsynet med virksomheten som er utkontraktert eller med foretakets samlede virksomhet, eller er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, jf. finansstilsynsloven § 4 c annet ledd.

Foretakene må i tråd med sektorregelverket følge gitte regler for utkontraktering av virksomhet. Blant annet følger det av finansforetaksloven § 13-4 at finansforetak kan gi et annet foretak i oppdrag å forestå utførelsen av deler av virksomheten som ikke er kjerneoppgaver. Utkontraktering vil ikke påvirke foretakets plikter og ansvar overfor kunder, offentlige myndigheter og andre. Også verdipapirhandelloven har særskilte regler om utkontraktering. Reglene for meldeplikt ved utkontraktering må forstås på bakgrunn av disse materielle reglene.

I medhold av § 4 c tredje ledd kan Finanstilsynet fastsette krav til melding om utkontraktering ved forskrift eller enkeltvedtak. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt forskrift 15. september 2021 om meldeplikt ved utkontraktering av virksomhet mv. Etter forskriften § 3 er

meldeplikten begrenset til «avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretaket.» Da forslaget til forskrift var på høring uttalte Finanstilsynet i sitt høringsnotat 15. februar 2021 følgende om omfanget av meldeplikten:

«Finanstilsynet legger til grunn at utkontraktering av oppgaver som er sentrale for styringen og kontrollen med virksomheten, som hovedregel skal meldes. Foretaket kan likevel vektlegge omfanget av den utkontrakterte virksomheten i sin konkrete vurdering. Hvis utkontrakteringen gjelder et kortvarig enkeltoppdrag, kan dette være et moment som trekker i retning av at utkontrakteringen ikke er meldepliktig. Der oppdraget er av mer vesentlig omfang eller skal utføres på regelmessig basis vil dette være momenter som trekker i retning av at utkontrakteringen er meldepliktig. Vurderingen må under enhver omstendighet ta utgangspunkt i den aktuelle oppgaven.»

Finanstilsynet har i høringsnotatet gitt konkrete eksempler på hva det mener er kritisk for foretakenes virksomhet. Disse eksemplene er tatt inn i Finanstilsynets rundskriv 7/2021 om veiledning om utkontraktering. I veilederen er det også supplert med ytterligere eksempler, og det er gitt veiledning om hvilke forventninger Finanstilsynet har til de vurderinger foretak under tilsyn må gjøre før utkontraktering.

I forskriften stilles det også krav om at alle foretak som er omfattet av finansstilsynsloven § 1 skal ha en oppdatert oversikt over alle avtaler om utkontraktering, og krav til hvilke opplysninger meldingen til Finanstilsynet om utkontraktering skal inneholde. Foretakenes oversikt over avtaler om utkontraktering skal inneholde de samme opplysningene som de som skal fremgå av meldingen til Finanstilsynet.

Forskriften § 2 lister opp foretak som er unntatt meldeplikt ved utkontraktering. Dette er:

- a. Forvaltningsselskap for verdipapirfond
- b. Forvaltere av alternative investeringsfond
- c. Regnskapsførerforetak
- d. Revisjonsforetak
- e. Eiendomsmeglingsforetak
- f. Advokater som driver eiendomsmegling
- g. Inkassoforetak
- h. Låneformidlere
- i. Forsikringsformidlere

Videre fremgår det at foretak som nevnt i § 2 bokstav a og b som yter investeringstjenester, jf.

verdipapirfondloven § 2-1 annet og tredje ledd, og AIF-loven § 2-2 tredje og fjerde ledd, likevel skal være omfattet av forskriften for så vidt gjelder disse tjenestene.

Departementet viser for øvrig til omtalen i NOU 2023: 6 kapittel 20.3.

11.3.2 Utvalgets utkast

Utvalget trakk frem at det er positivt at foretakene har mulighet til å utkontraktere virksomhet. For eksempel kan utkontraktering legge til rette for at enkeltforetak får tilgang til systemer det har dårlige forutsetninger for å drifte på egenhånd, og at finansnæringen får utnyttet stor-driftsfordeler, blant annet innenfor IKT. Samtidig kan utkontraktering gjøre foretak mer sårbare for svikt i systemer utenfor foretakets direkte kontroll, og gjøre det vanskeligere for Finanstilsynet å føre tilsyn med den aktuelle virksomheten. Utkontraktering kan også være en kilde til økt systemrisiko, dersom flere foretak utkontrakterer til samme aktør eller etter samme mønster. Etersom Finanstilsynet fører tilsyn med hele virksomheten til foretak under tilsyn, har utvalget tatt utgangspunkt i at meldeplikten bidrar til et effektivt tilsyn, og derfor bør videreføres. Utvalget foreslår å videreføre en meldeplikt ved utkontraktering for foretak under tilsyn. I tillegg foreslås det å lovfeste bestemmelsen om at meldeplikten er begrenset til avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretaket, som i dag følger av forskrift.

Hva som ligger i begrepet «kritisk eller viktig» har utvalget ikke spesifisert nærmere. Utvalget legger til grunn at vurderingen av om den utkontrakterte virksomheten er kritisk eller viktig må knyttes til den konsesjonspliktige virksomheten i de ulike bransjene. Utvalget viser også til at veiledning følger av Finanstilsynets rundskriv 7/2021.

Etter gjeldende lov § 4 c tredje ledd kan Finanstilsynet ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette krav til melding og gjøre unntak fra meldeplikten. Utvalget foreslår en justering av denne bestemmelsen, ettersom utvalget ikke ser behovet for at det skal kunne stilles krav ved enkeltvedtak. Her trekker utvalget frem som eksempel at dersom det blir opplyst om planer for utkontraktering i forbindelse med en konsesjonssøknad, vil eventuelle krav til melding være en naturlig del av Finanstilsynets vilkår for å gi tillatelse. Utvalget foreslår derfor at Finanstilsynets kompetanse til å stille krav til melding om utkontraktering begrenses til en forskriftshjemmel.

Utvalget foreslår å videreføre Finanstilsynets kompetanse til å gi unntak fra meldeplikten i forskrift. Utvalget har ikke vurdert hvilke foretak som bør unntas, også fordi det nylig ble vurdert i forbindelse med fastsettelsen av forskriften i 2021. Utvalget mener bestemmelser om unntak fortsatt bør fastsettes i forskrift for å kunne ta hensyn til at hvilke foretak som er under tilsyn, utvikler seg over tid. I tillegg legger utvalget vekt på at endringer i sektorregelverket, som følge av gjennomføring av EU-regelverk, kan medføre behov for unntak fra bestemmelsen om utkontraktering som er inntatt i finansstilsynsloven.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Pensjonskasseforeningen er positiv til utvalgets forslag om å lovfeste meldeplikten, men mener at meldepliktens innhold ikke må utvides. Pensjonskasseforeningen stiller seg bak utvalgets forslag om å fjerne Finanstilsynets adgang til å kunne stille særlige krav til melding ved enkeltvedtak, og at adgangen til å gi unntak fra meldeplikt videreføres.

Mastercard mener det er et behov for å presisere bestemmelsen om meldeplikt ved utkontraktering, slik at det settes klarere og mer forutsigbare rammer for saksbehandlingen av slike meldinger. Mastercard leverer tjenester til så godt som hele den norske banknæringen, og opplever at dersom de gjør endringer i sine tjenester må hver enkelt bank levere endringsmelding til Finanstilsynet. Mastercard opplever at saksbehandlingstiden er lang, og ikke overholder gjeldende frist. De foreslår derfor å forlenge fristen og åpne for fellesbehandling av meldinger som sendes på grunn av samme underliggende endringer hos tjenesteleverandøren.

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse om meldeplikt ved utkontraktering i lovforslaget som i hovedsak viderefører gjeldende bestemmelse. Departementet er enig med utvalget i at presiseringen av at meldeplikten gjelder ved utkontraktering av kritisk og viktig virksomhet tas inn i lov i stedet for i forskrift som i dag. Departementet viser til lovforslaget § 4-6 første og annet ledd. Da forskriften om utkontraktering ble fastsatt i 2021 la Finanstilsynet i høringsnotatet vekt på at Finanstilsynet har behov for å motta meldinger om avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretakene i det løpende tilsyns- og forvaltningsarbeidet.

Hvilke typer av virksomhet som skal anses som kritisk eller viktig vil være foretakets ansvar å avklare, men Finanstilsynet ga noen eksempler i høringsnotatet og pekte blant annet på at EBA har utviklet retningslinjer om utkontraktering i tråd med CRD IV, og at retningslinjene omtaler at utkontraktering av kritiske eller viktige funksjoner bør meldes til vedkommende myndigheter.

Departementet er enig med utvalget i at Finanstilsynets kompetanse til å fastsette krav til melding om utkontraktering og adgang til å gjøre unntak fra meldeplikten videreføres. Departementet mener at en lovbestemmelse fortsatt bør presisere at Finanstilsynet har mulighet til å stille krav til melding gjennom enkeltvedtak, for eksempel i forbindelse med konsesjoner. Departementet foreslår at dette inntas i lovforslaget § 4-6 tredje ledd første punktum. Departementet viser videre til at hvilke foretak som skal unntas fra meldeplikten, fortsatt bør kunne fastsettes i forskrift. Slike forskriftsregler kan fastsettes med hjemmel i lovforslaget § 4-6 tredje ledd annet punktum.

Foretak under tilsyn skal etter gjeldende forskrift ha en oppdatert oversikt over alle avtaler om utkontraktering av virksomhet. Denne oversikten skal inneholde de samme opplysningene som meldingen til Finanstilsynet. Utvalget har foreslått at forskriftshjemmelen skal tydeliggjøre at Finanstilsynet kan stille krav til standardisering av opplysningene i en slik oversikt. Departementet er enig i dette, men foreslår en ordlyd som innebærer at hensikten med presiseringen kommer tydeligere frem, se lovforslaget § 4-6 tredje ledd tredje punktum.

Mastercard har i sitt høringsinnspill trukket frem at Finanstilsynet burde ha anledning til fellesbehandling av meldinger som kommer inn på grunn av samme endringer hos underleverandør. Det vil i utgangspunktet være opp til Finanstilsynet hvordan slike meldinger skal saksbehandles, og å vurdere om det er grunn til å fastsette særskilte regler om saksbehandlingen i forskrift.

Det vises til forslaget til ny finansstilsynslov § 4-6.

11.4 Teknologi i tilsynsvirksomheten

11.4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av utvalgets mandat at det skal drøfte hvordan en ny lov kan «understøtte teknologisk utvikling for effektiv rapportering og håndtering av oppgaver».

Gjeldende finansstilsynslov gir i § 4 Finanstilsynet hjemmel til å bestemme måten opplysninger

skal rapporteres til tilsynet på. Utover dette inneholder ikke loven bestemmelser om teknologi.

Departementet viser for øvrig til omtalen i NOU 2023: 6 kapittel 20.4.

11.4.2 Utvalgets utkast

Utvalget fremholder at tilsynet driver en virksomhet som er godt egnet for effektivisering gjennom bruk av teknologi. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å lovregulere bruken av teknologi i finansstilsynsloven. Loven bør ha et teknologinøytralt grunnlag, slik at den ikke er til hinder for ny teknologi. Fordelen og ulemper ved å ta teknologi i bruk bør vurderes i det enkelte prosjekt, fastholder utvalget. Utvalget foreslår videre å:

«videreføre bestemmelser om at Finanstilsynet skal kunne kreve alle relevante opplysninger fra tilsynsobjektene på den måte tilsynet mener det trenger, samt en regel om at styret i tilsynet kan avholde møter ved hjelp av tilgjengelig teknologi. Bestemmelsene legger til rette for at ny teknologi kan tas i bruk.»

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Deloitte skriver i sitt høringssvar: «Videre, sikrer ny teknologi og innovative revisjonsløsninger forbedret revisjonskvalitet og større verdiskapning.»

Mastercard viser blant annet til at de «tidvis har behov for å gjøre endringer raskt for å tilpasse oss utviklingen. Vi har også et behov for forutsigbare rammebetingelser for å sikre at de investeringer som gjøres i teknologi skaper den tiltenkte merverdi og er med på å bygge en robust og effektiv betalingsinfrastruktur.»

11.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering, herunder viktigheten av at ny lov har et teknologinøytralt utgangspunkt og sånn sett kan legge til rette for at fordeler og ulemper ved å ta i bruk ny teknologi kan vurderes for det enkelte prosjekt. Videre er departementet enig med utvalget i at tilsynets hjemmel til å kreve alle relevante opplysninger fra tilsynsobjektene på den måten tilsynet bestemmer, videreføres. Departementet viser til lovforslaget § 3-1 første ledd og omtale i kapittel 5.1.4 over.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget legger opp til at Finanstilsynet i stor grad vil ha samme organisering og ansvarsområde som i dag, og at Finanstilsynets oppgaver innenfor tilsyn, forvaltning og regelverksutvikling videreføres. Departementet vurderer at eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser som følge av lovforslaget vil være begrensede.

Finanstilsynet vil få økt uavhengighet fra departementet, ved at departementets instruksjonsmyndighet etter lovforslaget begrenses i enkeltsaker. Som utvalget pekte på har ikke departementet benyttet instruksjonsadgangen til å instruere Finanstilsynet om utfallet av enkeltsaker hittil, og den økte uavhengigheten vil derfor ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet foreslår at Finanstilsynet fortsatt skal ha et styre, men at styrets oppgaver skal være avgrenset i forhold til etter gjeldende regler. Det vil være Kongen som etter lovforslaget skal oppnevne styret. I tillegg må departementet vurdere om det er behov for å utarbeide en styreinstruks eller nærmere regler om styrets ansvar og oppgaver. Finanstilsynet må tilpasse seg den nye ansvarsfordelingen mellom styret og direktør, som følge av avgrensningen av styrets ansvarsområde.

Departementet foreslår at det opprettes en ny klagenemnd for behandlingen av klager over enkeltvedtak fra Finanstilsynet, som omtalt i kapittel 7. Departementet har vektlagt at en nemnd vil kunne legge til rette for raskere saksbehandling av klagen, avhengig av budsjetttrammene til klagenemnda og det tilhørende sekretariatet.

Opprettelsen av en klagenemnd vil føre til administrative konsekvenser for departementet, som vil oppnevne nemndsmedlemmene, og for Klagenemndssekretariatet i Bergen, som vil måtte organiseres slik at det har de nødvendige ressursene og kompetansen til å håndtere klagesakene til den nye nemnda.

For foretakene under tilsyn vil opprettelsen av klagenemnda ha økonomiske konsekvenser, ettersom departementet legger opp til at kostnadene til nemnda og sekretariatet utliknes på foretakene under tilsyn, slik kostnadene til klagenemnda for revisor-, regnskapsfører-, og inkassosaker dekkes i dag. De økonomiske konsekvensene håndteres i den ordinære budsjettprosessen for statsbudsjettet 2025.

Det har vist seg at saksbehandlingstiden på klager over Finanstilsynets vedtak til tider kan være lang. Klagesaker kan ha betydelige økonomiske konsekvenser for partene, og lang saksbehandlingstid fører til at partene lever med usikkerhet om utfallet av saken. At saksbehandlingstiden er lang kan også føre til at foretak som egentlig skulle fått tilbakekalt sin konsesjon, får drive videre i strid med regelverk eller konsesjonskrav. Dette kan ha negative konsekvenser for konkurrenter og kunder i markedet. For foretak under tilsyn og kundene i finansmarkedene vil derfor opprettelsen av en klagenemnd ha positive konsekvenser, dersom klagenemnda får en mer effektiv saksbehandlingstid enn i dag.

Lovforslaget fører også til et behov for å oppdatere forskriftsverket, som vil være en administrativ konsekvens for departementet.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1-1

Paragrafen fastsetter formålet med Finanstilsynets virksomhet, som skal være å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Bestemmelsen lovfester at Finanstilsynets gjeldende samfunnsoppdrag skal være hovedformålet med virksomheten.

Se nærmere omtale i kapittel 3.

Til § 1-2

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 1.

I *første ledd* er inndelingen endret fra nummer til bokstaver. I *første ledd bokstavene q og r* er det gjort endringer i betegnelsene i tråd med ny revisorlov og ny regnskapsførerlov.

Tredje ledd er noe forenklet ved at henvisningen i gjeldende finansstilsynslov § 1 tredje ledd til «utenlandsk foretak som tilsvarende forvaltnings-selskap for verdipapirfond og foretak som formidler finansielle tjenester» er tatt ut. Endringen medfører ingen realitetsendring.

I *femte ledd* er kompetansen til å gjøre unntak fra paragrafen lagt til departementet, i stedet for til Kongen som i dag.

Se nærmere omtale i kapitlene 4.1 og 4.6.

Til § 1-3

Første ledd viderefører finansstilsynsloven § 3 første ledd første punktum.

Annet ledd viderefører finansstilsynsloven § 3 første ledd annet punktum.

Tredje ledd fastslår at Finanstilsynet, for å ivareta sine oppgaver etter loven, skal følge utviklingen i økonomi og markeder. Bestemmelsen er ny.

Fjerde ledd første punktum fastslår at Finanstilsynet skal føre tilsyn i samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre stater som er omfattet av EØS-avtalen i samsvar med det som følger av regler som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg IX. *Fjerde ledd annet punktum* synliggjør at det europeiske tilsynssamarbeidet ellers er regulert i lov om EØS-finanstilsyn. Bestemmelsen er ny og er ment å bidra til et utfyllende bilde av de regler som gjelder for tilsynsvirksomheten.

Femte ledd viderefører finansstilsynsloven § 2 første ledd annet punktum, men kompetansen til å gi nærmere forskrifter om Finanstilsynets virksomhet er lagt til departementet i stedet for til Kongen.

Se nærmere omtale i kapitlene 4.1 og 4.6.

Til § 1-4

Paragrafen er ny og fastsetter begrensninger i regjeringens og departementets alminnelige instruksjons- og omgjøringsmyndighet.

Det følger av *første ledd* at Finanstilsynet ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Bestemmelsen gjelder for enkeltsaker innen Finanstilsynets tilsyns- og forvaltningsoppgaver, og gir Finanstilsynet en grad av formell, faglig uavhengighet. Enkeltsaker kan omfatte mer enn bare enkeltvedtak, for eksempel gjennomføring av tilsyn med et foretak hvor det ikke treffes noe enkeltvedtak. Instruksjonsforbudet gjelder både instruksjoner om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvelsen i konkrete enkeltsaker. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker innen tilsynsoppgavene, og som gjelder gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler, men eventuelt om behandlingen av enkeltsaker innen forvaltningsoppgavene. Grensen mellom tilsynsoppgaver og forvaltningsoppgaver kan være uklar, og hver sak må vurderes konkret. Ordlyden tilsier en høy terskel for instruksjon. Finanstilsynet skal gis anledning til å uttale seg før beslutning om instruksjon treffes. Det gjelder ingen begrensninger i adgangen til å gi generelle instruksjoner, herunder for tilsyns- og forvaltningsoppgavene, verken om saksbehandlingen, lovforståelsen eller skjønnsutøvelsen. For Finanstilsynets oppgaver innen regelverksutvikling gjelder det alminnelig instruksjonsmyndighet.

Av *annet ledd* følger det at Kongen og departementet ikke av eget tiltak kan omgjøre Finanstilsynets vedtak, jf. forvaltningsloven § 35, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Av *tredje ledd* følger det at begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet etter første og annet ledd ikke gjelder for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet som nevnt i finansforetaksloven § 20-3.

Se nærmere omtale i kapittel 6.

Til § 2-1

Paragrafen fastsetter at det er direktøren for Finanstilsynet som er virksomhetens øverste leder. Bestemmelsen må ses i sammenheng med styrets oppgaver og ansvar i § 2-2. Det er Kongen som ansetter direktøren. Åremålsperioden er på seks år og åremålet kan gjentas for ytterligere én periode på inntil seks år.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 2-2

Paragrafen inneholder bestemmelser om styret i Finanstilsynet.

Første ledd fastslår at Finanstilsynet skal ha et styre. Styrets ansvar er begrenset til de enkelt-sakene hvor departementets ordinære instruksjonsmyndighet er begrenset etter § 1-4. Utover disse sakene er det direktøren som leder Finanstilsynet og har det overordnede ansvaret for virksomheten. Bestemmelsen åpner videre for at departementet kan fastsette nærmere regler om styrets ansvar og oppgaver i forskrift.

Det fremgår av *annet ledd* at det er Kongen som oppnevner styrets medlemmer, og utpeker styrets leder og nestleder. Styret skal ha syv medlemmer. Oppnevningsperioden er på inntil fire år. Hvert enkelt medlem kan gjenoppnevnes for en samlet periode på inntil 12 år.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 2-3

Paragrafen har bestemmelser om styrets saksbehandling.

Av *første ledd første punktum* fremgår det at styret skal behandle saker i møte. Styrets leder kan likevel bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, så fremt ingen styremedlemmer motsetter seg det, jf. *annet punktum*. Det fremgår av *tredje punktum* at styret kan delegere behandlingen av saker til direktøren.

I medhold av *annet ledd* skal direktøren forberede de sakene som styret skal behandle og være til stede under behandlingen av sakene.

Tredje ledd fastsetter at styret kan fatte vedtak når mer enn halvparten av medlemmene deltar i behandlingen av en sak. Saker avgjøres ved ordinært flertall. Ved stemmelikhet teller styrets møteleders stemme dobbelt.

Fjerde ledd slår fast at styret er pliktig å føre protokoll fra styremøtene.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 2-4

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 7 fjerde ledd med enkelte endringer av språklig karakter.

Se nærmere omtale i kapittel 11.1.

Til § 2-5

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven deler av § 7 femte, sjette og syvende ledd med enkelte endringer.

Første ledd fastsetter handleforbud for Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte i finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn. Handleforbudet er utvidet til å omfatte obligasjoner, noe som i dag fremgår av etiske retningslinjer fastsatt av Finanstilsynets styre.

Annet ledd omhandler handleforbud i finansielle instrumenter som handles på norsk regulert marked, multilateral handelsplass eller organisert handelsfasilitet. Bestemmelsen viderefører dels forbud fastsatt i forskrift med hjemmel i finansstilsynsloven § 7 syvende ledd første punktum og dels etiske retningslinjer fastsatt av Finanstilsynets styre.

I medhold av *tredje ledd* kan Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte ikke eie andeler i verdipapirfond som har, eller har vedtektsbestemt at det i sin investeringsstrategi skal ha, en overrepresentasjon av finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn.

Fjerde ledd fastsetter at bestemmelsene i paragrafen også gjelder handler som foretas i fremmed navn og for fremmed regning. For Finanstilsynets ansatte fremgår dette i dag av forskrift gitt i medhold av finansstilsynsloven § 7 syvende ledd annet punktum, men bestemmelsen foreslås gjort generell og også gjeldende for styrets medlemmer.

Det fremgår av *femte ledd første punktum* at departementet kan gi bestemmelser om styremedlemmers og ansattes plikt til rapportering om transaksjoner i finansielle instrumenter. Bestemmelsen viderefører deler av finansstilsynsloven § 7 femte ledd fjerde punktum og syvende ledd tredje

punktum. *Annet punktum* gir departementet myndighet til å ved enkeltvedtak eller i forskrift dispensere fra forbud som følger av denne paragrafen, jf. finansstilsynsloven § 7 sjette ledd tredje punktum og dispensasjonsadgangen som i dag følger av forskrift gitt med hjemmel i § 7 syvende ledd første punktum.

Se nærmere omtale i kapittel 11.1.

Til § 2-6

Første ledd viderefører finansstilsynsloven § 7 femte ledd første til tredje punktum.

Etter *annet ledd* kan departementet i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om styremedlemmers og ansattes opplysningsplikt om avtaler med foretak under tilsyn. Bestemmelsen viderefører deler av finansstilsynsloven § 7 femte ledd fjerde punktum, men gjelder også ansatte i Finanstilsynet utover direktøren og er begrenset til å gjelde opplysninger om kundeavtaler.

Se nærmere omtale i kapittel 11.1.

Til § 2-7

Paragrafen viderefører i hovedsak finansstilsynsloven § 7 første til tredje ledd.

I *annet ledd* er det presisert at unntak fra taushetsplikten overfor nærmere oppregnede institusjoner gjelder «når opplysningene er nødvendige for at institusjonen skal kunne utføre oppgaver som følger av lov eller regler fastsatt med hjemmel i lov». I tillegg til de institusjonene som i dag fremgår av § 7 annet ledd, er også andre EØS-staters krisehåndteringsmyndigheter, Single Resolution Board, og andre lands departementer som deltar i et kriseutvalg, jf. finansforetaksloven § 20-46, inkludert i oppstillingen.

Se nærmere omtale i kapittel 5.3.

Til § 3-1

Paragrafen viderefører i hovedsak finansstilsynsloven § 3 annet ledd og deler av tredje ledd, men med noen endringer.

Det følger av *første ledd* at foretak under tilsyn plikter å gi alle opplysninger som Finanstilsynet krever, og skal utlevere dokumentasjon og opplysninger på den måten Finanstilsynet fastsetter.

Av *annet ledd* følger det at hvis opplysningsplikten etter første ledd ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillitsvalgte og ansatte i foretaket. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles.

Tredje ledd inneholder en ny bestemmelse om at foretak under tilsyn så raskt som mulig skal gi Finanstilsynet opplysninger om forhold som kan være avgjørende for om virksomheten kan fortsette sin drift.

Av *fjerde ledd* følger det at lovens bestemmelser om opplysningsplikt og rapporteringsplikt gjelder uten hinder av taushetsplikt.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 3-2

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 4 b, som gjennomfører bestemmelser i konglomeratdirektivet og revisjonsforordningen. Det er gjort noen språklige endringer i *første ledd tredje punktum*.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 3-3

Første ledd er en ny bestemmelse om at Finanstilsynet kan pålegge revisor for et foretak under tilsyn å gjøre nærmere rede for bestemte forhold når det er av betydning for tilsynet med foretaket.

Annet ledd viderefører i hovedsak finansstilsynsloven § 3 a første ledd, men med noen endringer som blant annet reflekterer terminologien i regnskapsloven og revisorloven.

Tredje til femte ledd viderefører finansstilsynsloven § 3 a annet til fjerde ledd.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 3-4

Paragrafen er ny. Det fremgår at utenlandske foretak som nevnt i § 1-2 tredje ledd, skal gi Finanstilsynet alle opplysninger som Finanstilsynet krever for å kunne kontrollere at reglene som gjelder for virksomheten i Norge overholdes.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 3-5

Paragrafen viderefører i hovedsak finansstilsynsloven § 4 a annet, tredje og fjerde punktum.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 3-6

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 5 annet ledd.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 3-7

Paragrafen er ny. Finanstilsynet kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente de opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for at Finanstilsynet skal kunne utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov. Dette gjelder for eksempel opplysninger om nærstående for å avklare eventuelle interessekonflikter hos foretak under tilsyn.

Se nærmere omtale i kapittel 5.1.

Til § 4-1

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 4 første ledd nr. 7.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 4-2

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 4 a første punktum.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 4-3

Paragrafen viderefører som utgangspunkt finansstilsynsloven § 10 annet ledd, men myndigheten er lagt til Finanstilsynet. Videre antas det ikke å være nødvendig å videreføre bestemmelsen om at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg i finansstilsynsloven, da dette følger av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d. Noen utfyllende bestemmelser om tvangsmulkt følger av forvaltningsloven § 51.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 4-4

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 5 første ledd.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 4-5

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 6.

Se nærmere omtale i kapittel 5.2.

Til § 4-6

Paragrafen viderefører i hovedsak finansstilsynsloven § 4 c.

Første ledd fastsetter at foretak under tilsyn har plikt til å melde fra til Finanstilsynet dersom de inngår eller endrer avtale om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for fore-

taket. Det er satt frist for slik melding på minst 60 dager før iverksettelsen av avtalen eller avtaleendringen.

Annet ledd gir Finanstilsynet adgang til å sette vilkår for utkontrakteringen. Dersom Finanstilsynet mener at utkontrakteringen skjer i et omfang eller på en måte som ikke anses forsvarlig, eller gjør det vanskelig å føre tilsyn med den utkontrakterte virksomheten, eller med foretakets samlede virksomhet, kan Finanstilsynet kreve at foretaket ikke iverksetter eller avslutter en avtale om utkontraktering.

Tredje ledd gir Finanstilsynet hjemmel til å fastsette krav til melding etter første ledd. Bestemmelsen viderefører at Finanstilsynet kan fastsette krav både i forskrift og ved enkeltvedtak. Finanstilsynet kan ha behov for å stille krav til melding ved enkeltvedtak, for eksempel i forbindelse med konsesjoner. Bestemmelsen gir også Finanstilsynet hjemmel til å gjøre unntak fra meldeplikten. Etter gjeldende forskrift om meldeplikt ved utkontraktering av virksomhet mv. § 1 skal foretak under tilsyn ha en oppdatert oversikt over alle avtaler om utkontraktering av virksomhet. Finanstilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak stille krav til standardisering av opplysningene i en slik oversikt.

Se nærmere omtale i kapittel 11.3.

Til § 5-1

Paragrafen er ny og regulerer vesentlige sider ved Finanstilsynsklagenemndas virksomhet.

Første ledd fastsetter hovedregelen om at klager over vedtak truffet av Finanstilsynet skal behandles av Finanstilsynsklagenemnda. Bestemmelsen innebærer et unntak fra hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd om at klageinstansen er det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Klager over vedtak truffet av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet som nevnt i finansforetaksloven § 20-3 vil fortsatt behandles av Finansdepartementet. Klager over vedtak truffet av Finanstilsynet etter gjeldsinformasjonsloven vil fortsatt behandles av Barne- og familiedepartementet.

Det fremgår av *annet ledd* at regjeringen og departementet er avskåret fra å instruere Finanstilsynsklagenemnda i dens behandling av den enkelte klagesak. Klagenemnda vil imidlertid i sin behandling av klagesaker, måtte legge til grunn departementets instruks rett mot Finanstilsynet, med de begrensninger som følger av § 1-4. Eksempel på instruks rett mot Finanstilsynet som klagenemnda vil måtte legge til grunn i sin

behandling av klagesaker er generelle instruksjoner om skjønnsutøvelse og regelverksforståelse eller instruksjoner i medhold av «sikkerhetsventilen» etter lovforslaget § 1-4.

Det fremgår av *tredje ledd* at departementet behandler klager over vedtak eller avgjørelser som Finanstilsynsklagenemnda treffer i første instans. Slike vedtak vil for eksempel kunne gjelde innsynskrav etter offentleglova eller krav om tilkjenning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

Fjerde ledd fastslår at Finanstilsynsklagenemnda ikke kan omgjøre Finanstilsynets vedtak av eget tiltak.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette regler i forskrift om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering, samt om rapportering om Finanstilsynsklagenemndas virksomhet.

Se nærmere omtale i kapittel 7.

Til § 5-2

Etter *første ledd første punktum* kan endelige vedtak fattet av Finanstilsynsklagenemnda bringes inn for domstolene for en gyldighetsprøving. Finanstilsynets vedtak kan således ikke bringes inn for domstolene direkte. Som hovedregel vil staten ved Finanstilsynsklagenemnda være motpart i slike søksmål. Unntak gjelder for saker om tilbudsplikt eller frivillige tilbud ved oppkjøp, mellom to eller flere private parter, jf. *annet punktum*. Staten er ikke part i disse sakene, og vedtaket er gjenstand for full rettslig overprøving. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om hvilke saker som skal regnes som en sak mellom private parter.

Annet ledd gjelder departementets adgang til å få prøvd Finanstilsynsklagenemndas vedtak ved søksmål for domstolene. Finanstilsynsklagenemnda er da motpart. Slikt søksmål kan gå ut på at vedtak i klagesak skal oppheves helt eller delvis fordi det bygger på feilaktig faktisk grunnlag eller uriktig oppfatning av et rettsspørsmål.

Tredje ledd stiller opp frist for å reise søksmål etter første og annet ledd. Fristen er seks måneder fra det tidspunktet underretningen om det endelige vedtaket er kommet fram til parten.

Se nærmere omtale i kapittel 7.

Til § 6-1

Paragrafen fastsetter hvordan utgiftene ved Finanstilsynet og Finanstilsynsklagenemnda skal dekkes.

Første ledd slår fast at Finanstilsynets utgifter skal dekkes av og fordeles på de foretak som er under tilsyn og på utstedere av omsettelige verdipapirer som er notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat i det aktuelle budsjettåret, etter nærmere regler fastsatt i forskrift. Det samme gjelder utgiftene til Finanstilsynsklagenemnda, herunder utgiftene til sekretariatsfunksjonen.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om fordelingen av utgiftene. Departementet kan gi forskrift om inndeling av grupper av foretak, beregningsgrunnlaget og tidspunktet for fordeling av utgiftene, hvilke foretak som skal regnes for å være under tilsyn eller notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat i budsjettåret, plikt til å betale gebyr for Finanstilsynets saksbehandling i enkelte tilfeller, fastsettelse av årlige minste og høyeste beløp som kan fordeles på det enkelte foretak, samt om fordelingen av utgiftene til Finanstilsynsklagenemnda og sekretariatet, samt at grupper av foretak unntas fra fordelingen.

Tredje ledd viderefører at ilagte bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg.

Se nærmere omtale i kapittel 10.

Til § 6-2

Paragrafen viderefører finansstilsynsloven § 2 femte til syvende ledd. I *annet ledd annet punktum* gjelder opplysningsplikten for tillitsvalgte og ansatte i foretak under tilsyn, og ikke bare for tillitsvalgte og ansatte i finansforetak under tilsyn, slik det er i dag etter finansstilsynsloven § 2 sjette ledd annet punktum.

Se nærmere omtale i kapittel 5.3.

Til § 6-3

Paragrafen er ny og suppleres av regler i sektorregelverket.

Se nærmere omtale i kapittel 5.3.

Til § 6-4

Paragrafen viderefører med enkelte endringer finansstilsynsloven § 10 første ledd.

Første ledd fastsetter straffansvar for tillitsvalgte og ansatte i foretak under tilsyn som overtrer nærmere angitte bestemmelser i finansstilsynsloven eller bestemmelse eller pålegg gitt med hjemmel i disse bestemmelsene. Dette gjelder i hovedsak lovens ulike opplysningsplikter for foretak under tilsyn, samt Finanstilsynets adgang til å pålegge foretak under tilsyn å rette på forhold mv.

Med «tillitsvalgte» forstås her personer med verv i vedkommende foretak, som for eksempel medlemmer og varamedlemmer i styre og revisjonsutvalg. Utvidet strafferamme ved særlig skjerpene omstendigheter foreslås ikke videreført.

Annet ledd gjelder straffeansvar for personer, tillitsvalgte og ansatte i foretak som overtrer pålegg med hjemmel i § 4-2 (pålegg om stans av ulovlig virksomhet) eller § 3-5 (opplysningsplikt i saker om ulovlig virksomhet). Slike pålegg kan også være rettet mot andre foretak enn foretak under tilsyn.

Se nærmere omtale i kapittel 11.2.

Til § 7-1

Første ledd fastsetter at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer, og gir Kongen hjemmel til å sette i kraft de enkelte bestemmelsene i loven til forskjellig tid.

Annet ledd fastsetter at lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. oppheves når loven trer i kraft. Videre følger det at forskrif-

ter gitt i medhold av lov 7. desember 1956 nr. 1 gjelder også etter at loven trer i kraft.

Til § 7-2

Paragrafen gir hjemmel for departementet til å gi overgangsbestemmelser, og fastsetter at § 6-4 om straff bare gjelder for overtredelser som finner sted etter at loven har trådt i kraft.

Til § 7-3

Paragrafen gjelder endringer i flere andre lover, i hovedsak konsekvensjusteringer av bestemmelser i andre lover som har henvisninger til finansstilsynsloven.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven)

Kapittel 1 Almennelige bestemmelser. Finanstilsynets formål og oppgaver

§ 1-1 *Formålet med Finanstilsynets virksomhet*

Finanstilsynets virksomhet etter denne loven skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

§ 1-2 *Hvem det føres tilsyn med*

(1) Finanstilsynet fører etter denne loven tilsyn med:

- a. banker
- b. kredittforetak
- c. finansieringsforetak
- d. betalingsforetak og opplysningsfullmektiger
- e. e-pengeforetak
- f. skadeforsikringsforetak, herunder utenlandske skadeforsikringsforetaks generalagent (hovedagent) i Norge, og gjenforsikringsforetak
- g. livsforsikringsforetak, herunder utenlandske livsforsikringsforetaks generalagent (hovedagent) i Norge
- h. kredittforsikringsforetak
- i. innskuddspensjonsforetak
- j. sjøtrygdslag
- k. private, kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser og pensjonsfond samt Norges Banks pensjonskasse
- l. forsikringsformidlingsforetak
- m. låneformidlingsforetak
- n. regulerte markeder
- o. verdipapirsentraler
- p. verdipapirforetak og andre foretak som driver virksomhet i forbindelse med verdipapirhandel, samt med overholdelsen av bestemmelser om verdipapirhandel gitt i eller i medhold av lov
- q. statsautoriserte revisorer og revisjonsselskaper
- r. statsautoriserte regnskapsførere og regnskapselskaper
- s. filial av utenlandsk kredittinstitusjon for så vidt gjelder virksomhet som drives i Norge
- t. utenlandske finansforetaks representasjonskontorer i Norge
- u. andre foretak når det er fastsatt i eller i medhold av lov

v. andre foretak, når det besluttes ved enkeltvedtak i medhold av lov.

(2) Når et foretak som nevnt i første ledd er en del av et konsern, skal det føres tilsyn etter denne loven også med andre foretak i konsernet. Når tilsynsmessige hensyn tilsier det, gjelder dette også den delen av virksomheten til foretakene i konsernet som ikke ellers omfattes av denne loven.

(3) Tilsyn etter denne loven føres også med utenlandske foretak som tilsvarende foretak som nevnt i første ledd, eller driver virksomhet som tilsvarende virksomhet som nevnt i første ledd, i den utstrekning foretaket driver virksomhet i Norge.

(4) Regler om foretakene i denne loven får tilsvarende anvendelse overfor fysiske personer som nevnt i første ledd.

(5) Departementet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak gjøre unntak fra paragrafen her.

§ 1-3 *Tilsyn med foretak og markeder*

(1) Finanstilsynet skal føre tilsyn med at foretakene virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov, bestemmelser gitt i medhold av lov og foretakenes formål og vedtekter.

(2) Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

(3) For å ivareta sine oppgaver etter loven skal Finanstilsynet følge utviklingen i økonomi og markeder.

(4) Finanstilsynet skal føre tilsyn i samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre stater som er omfattet av EØS-avtalen i samsvar med det som følger av regler som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg IX. Europeisk tilsynssamarbeid er ellers regulert i lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn.

(5) Departementet kan gi nærmere forskrifter om Finanstilsynets virksomhet.

§ 1-4 *Begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet*

(1) Finanstilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Finanstilsynet skal gis anledning til å uttale seg før beslutning om instruksjon treffes.

(2) Kongen og departementet kan ikke av eget tiltak omgjøre Finanstilsynets vedtak, jf. forvaltningsloven § 35, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

(3) Begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet etter første og annet ledd gjelder ikke for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet som nevnt i finansforetaksloven § 20-3.

Kapittel 2 Organisering av Finanstilsynet

§ 2-1 *Direktør for Finanstilsynet*

Finanstilsynet ledes av en direktør som ansettes av Kongen på åremål for en periode på seks år. Åremålet kan gjentas for ytterligere én periode på inntil seks år.

§ 2-2 *Styre*

(1) Finanstilsynet skal ha et styre som behandler og avgjør enkeltsaker der departementets ordinære instruksjonsmyndighet er begrenset, jf. § 1-4. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om styrets ansvar og oppgaver.

(2) Styret skal ha syv medlemmer. Medlemmene oppnevnes av Kongen for en periode på inntil fire år. Medlemmene kan gjenoppnevnes for en samlet periode på inntil 12 år. Kongen utpeker styrets leder og nestleder.

§ 2-3 *Styrets saksbehandling*

(1) Styret skal behandle saker i møte. Styrets leder kan bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, hvis ikke et medlem krever møtebehandling. Styret kan delegere behandlingen av saker til direktøren.

(2) Direktøren forbereder saker som skal behandles av styret, og er til stede under behandlingen av sakene.

(3) Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene deltar. Som styrets vedtak gjelder det som flertallet blant deltakerne har stemt for, eller ved stemmelikhet det som styrets møteleder har stemt for.

(4) Styret skal føre protokoll.

§ 2-4 *Forhold til foretak under tilsyn*

Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte kan ikke være ansatt eller ha lønnet arbeid i eller være med i styre, representantskap eller tilsvarende organ i foretak under tilsyn.

§ 2-5 *Begrensninger i adgang til å handle finansielle instrumenter*

(1) Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte kan ikke eie aksjer, obligasjoner, derivater og andre rettigheter til finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn.

(2) Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte kan ikke foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av instrumenter som handles på norsk regulert marked, multilateral handelsplass eller organisert handelsfasilitet.

(3) Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte kan ikke eie andeler i verdipapirfond som har, eller har vedtektsbestemt at det i sin investeringsstrategi skal ha en overrepresentasjon av finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn.

(4) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder også handler som foretas i fremmed navn og for fremmed regning.

(5) Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om Finanstilsynets styremedlemmers og ansattes plikt til rapportering om transaksjoner i finansielle instrumenter. Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift dispensere fra bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 2-6 *Melding om lån og kausjon*

(1) Finanstilsynets styremedlemmer og direktøren skal gi melding til departementet om lån som de har fått innvilget av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Finanstilsynets styremedlemmer og direktøren skal gi melding til departementet om kausjon som de stiller for lån gitt av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Finanstilsynets ansatte skal gi tilsvarende melding om lån og kausjon til Finanstilsynet.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om Finanstilsynets styremedlemmers og ansattes plikt til å gi opplysninger om avtaler som nevnt i første ledd.

§ 2-7 *Taushetsplikt*

(1) Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte, samt sakkyndige som Finanstilsynet har engasjert i medhold av § 6-2, har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om en kundes forhold. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Taushetsplikten etter denne loven og forvaltningsloven gjelder også for personer og institusjoner som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet.

(2) Taushetsplikten etter denne loven og forvaltningsloven gjelder ikke overfor følgende institusjoner når opplysningene er nødvendige for at

institusjonen skal kunne utføre oppgaver som følger av lov eller regler fastsatt med hjemmel i lov:

- a. Norges Bank
- b. Bankenes sikringsfond
- c. Den europeiske sentralbank og andre EØS-staters sentralbanker
- d. andre EØS-staters innskuddsgarantiordninger
- e. andre EØS-staters krisehåndteringsmyndigheter
- f. Single Resolution Board
- g. andre lands departementer som deltar i et kriteutvalg, jf. finansforetaksloven § 20-46
- h. tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i § 1-2, herunder Den europeiske banktilsynsmyndighet, Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenestepensjoner og Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet
- i. Det europeiske systemrisikorådet
- j. Det internasjonale valutafondet
- k. Verdensbanken
- l. Den internasjonale oppgjørsbanken
- m. Rådet for finansiell stabilitet
- n. EFTAs overvåkningsorgan
- o. Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- p. regulert marked med tillatelse etter verdipapirhandeloven
- q. verdipapirsentral med tillatelse etter verdipapirsentralloven
- r. sentral motpart med tillatelse etter verdipapirhandeloven.

(3) Departementet kan gi forskrift om at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor krisehåndteringsmyndigheter, og tilsynsmyndigheter når disse fører tilsvarende tilsyn som nevnt i § 1-2, fra land utenfor EØS. Departementet kan gi forskrift om Finanstilsynets utveksling av opplysninger med de myndigheter, organer og foretak taushetsplikten ikke gjelder overfor.

Kapittel 3 Gjennomføring av tilsyn

§ 3-1 *Opplysningsplikt og rapporteringsplikt for foretak under tilsyn*

(1) Foretak under tilsyn plikter å gi alle opplysninger som Finanstilsynet krever, og skal utlevere dokumentasjon og opplysninger på den måten Finanstilsynet fastsetter.

(2) Hvis opplysningsplikten etter første ledd ikke oppfylles, kan Finanstilsynet pålegge de enkelte tillitsvalgte og ansatte i foretaket å gi opplysningene. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles.

(3) Foretak under tilsyn skal så raskt som mulig gi Finanstilsynet opplysninger om forhold

som kan være avgjørende for om virksomheten kan fortsette sin drift.

(4) Denne lovens bestemmelser om opplysningsplikt og rapporteringsplikt gjelder uten hinder av taushetsplikt.

§ 3-2 *Opplysningsplikt for foretak i samme konsern*

(1) Finanstilsynet kan pålegge tilknyttet foretak av, deltakende foretak i og tilknyttet foretak av et deltakende foretak i et foretak som nevnt i § 1-2 første ledd bokstav a, b, c, f, g, p eller s eller et tilsvarende utenlandsk foretak, å gi de opplysninger som Finanstilsynet krever og som er nødvendige for å føre tilsyn med slike foretak. Det samme gjelder for foretak som er underlagt felles ledelse med foretaket eller deltakende foretak. Opplysningsplikten etter første og annet punktum gjelder bare hvis foretaket som er under tilsyn, etter pålegg fra Finanstilsynet ikke selv har utlevert opplysningene.

(2) Som tilknyttet foretak regnes datterselskap og andre foretak der foretaket har en deltakerinteresse. Som deltakende foretak regnes morselskap og andre foretak som har en deltakerinteresse i foretaket.

(3) Finanstilsynet kan pålegge foretak av allmenn interesse etter revisorloven § 1-2 sjette ledd, samt personer og foretak som utfører oppgaver for et revisjonsforetak i forbindelse med revisjon av slike foretak å gi de opplysninger om den lovfestede revisjonen som Finanstilsynet krever og som er nødvendige for å føre tilsyn med revisjonsforetaket. Hvis opplysningsplikten som er pålagt foretaket ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles.

§ 3-3 *Opplysningsplikt og rapporteringsplikt for revisor*

(1) Finanstilsynet kan pålegge revisor for et foretak under tilsyn å gjøre nærmere rede for bestemte forhold når det er av betydning for tilsynet med foretaket.

(2) Revisor som reviderer årsregnskapet eller avgir revisorbekreftelser for foretak som nevnt i § 1-2 første ledd, plikter uten ugrunnet opphold å rapportere til Finanstilsynet ethvert forhold som revisor blir kjent med under utførelsen av revisjonen av årsregnskapet eller i arbeidet med revisorbekreftelser, hvis forholdet kan:

- a. innebære en overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet, dersom overtredelsen kan medføre tilbakekall av foretakets tillatelse til å drive virksomhet

- b. medføre vesentlig usikkerhet om foretakets evne til fortsatt drift, eller
- c. medføre at revisor i revisjonsberetningen konkluderer negativt eller med forbehold, eller med at revisor ikke kan uttale seg.

(3) Rapporteringsplikten etter annet ledd gjelder tilsvarende for forhold som revisor blir kjent med under utførelsen av revisjonen av årsregnskapet eller i arbeidet med revisorbekreftelser for foretak som foretaket under tilsyn har nære forbindelser med. Med nære forbindelser menes en situasjon der to eller flere fysiske eller juridiske personer er knyttet til hverandre ved

- a. deltakerinteresse, det vil si ved å ha eller kontrollere minst 20 prosent av et foretaks stemmeretter eller kapital, eller
- b. kontroll, det vil si ved en forbindelse mellom et hovedforetak og et underforetak eller ved en tilsvarende forbindelse mellom enhver fysisk eller juridisk person og et foretak. Kontroll anses som hovedregel å foreligge der personer eller foretak eier eller kontrollerer minst 20 prosent av aksjene eller stemmene i foretaket under tilsyn, og der foretaket under tilsyn eier eller kontrollerer minst 20 prosent av aksjene eller stemmene i et foretak, eller der foretak inngår i samme konsern som foretaket under tilsyn. Ethvert underforetak av et underforetak anses også som datterforetak av hovedforetaket som står i spissen for foretakene. En situasjon der to eller flere fysiske eller juridiske personer er varig knyttet til en person ved kontroll, anses også som en nær forbindelse mellom slike personer. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om hva som skal regnes som nære forbindelser.

(4) Revisor som nevnt i annet ledd og revisor i noterte foretak, som trekker seg etter revisorloven § 9-6, skal sende begrunnelse for fratredelsen til Finanstilsynet. Revisor skal rapportere til Finanstilsynet hvis foretaket velger en ny revisor på ekstraordinær generalforsamling eller revisjonsoppdraget på annen måte utløper før utløpet av tjenestetiden.

(5) Forhold som revisor rapporterer i aktsom god tro til Finanstilsynet, skal ikke regnes som brudd på taushetsplikten etter lov, forskrift eller avtale, og ikke medføre ansvar.

§ 3-4 *Opplysningsplikt for utenlandske foretak*

Utenlandske foretak som nevnt i § 1-2 tredje ledd skal gi Finanstilsynet alle opplysninger som Finanstilsynet krever for å kunne kontrollere at reglene som gjelder for virksomheten i Norge, overholdes.

§ 3-5 *Opplysningsplikt i saker om mulig ulovlig virksomhet*

(1) Dersom Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør treffes vedtak etter § 4-2, kan Finanstilsynet pålegge den som det antar driver ulovlig virksomhet som nevnt i § 4-2, å gi opplysninger om virksomheten. § 3-1 annet ledd og § 3-3 første ledd gjelder tilsvarende.

(2) Pålegg om å gi opplysninger kan også omfatte et foretaks morselskap, eller morselskapet i det konsernet foretaket er en del av.

§ 3-6 *Bevissikring*

Finanstilsynet kan som ledd i sitt tilsynsarbeid kreve bevissikring ved domstolene etter domstoloven § 44. Krav om bevissikring fremmes for den tingrett hvor de som skal avhøres, bor eller oppholder seg eller realbevis skal undersøkes. For øvrig gjelder tvisteloven § 28-3 tredje ledd og § 28-4.

§ 3-7 *Opplysninger fra Folkeregisteret*

Finanstilsynet kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente de opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for at Finanstilsynet skal kunne utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av lov.

Kapittel 4 Finanstilsynets virkemidler

§ 4-1 *Pålegg om retting*

Finanstilsynet kan pålegge de foretak det har tilsyn med, å rette på forholdet dersom foretaket ikke har overholdt sine plikter etter bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, eller har handlet i strid med vilkår for tillatelse. Det samme gjelder dersom foretaket ikke har overholdt vedtekter eller interne retningslinjer fastsatt etter bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

§ 4-2 *Pålegg om stans av ulovlig virksomhet*

Antar Finanstilsynet at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver virksomhet som omfattes av § 1-2, kan Finanstilsynet gi pålegg om å stanse virksomheten.

§ 4-3 *Tvangsmulkt*

Hvis et pålegg fra Finanstilsynet med hjemmel i lov eller forskrift ikke følges, kan Finanstilsynet bestemme at de personer eller det foretak, foretakets morselskap eller morselskapet i det konsern som foretaket er en del av, som skal oppfylle pålegget, skal betale en tvangsmulkt til forholdet er rettet.

§ 4-4 *Innkalling av foretakets styrende organer*

Finanstilsynet kan innkalle til møter i styre, kontrollkomité og representantskap eller tilsvarende organer i foretak under tilsyn. I slike møter og i generalforsamlinger kan Finanstilsynet la seg representere og sette fram forslag, men har ikke stemmerett. Finanstilsynet kan stille krav om ekstraordinær generalforsamling. Blir ekstraordinær generalforsamling ikke innkalt når Finanstilsynet har stilt krav om det, kan Finanstilsynet kalle inn til slik generalforsamling.

§ 4-5 *Anmeldelse*

(1) Overtredelse av bestemmelser som gjelder for foretak som Finanstilsynet har tilsyn med, kan meldes av Finanstilsynet til påtalemyndigheten eller til vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under.

(2) Når Finanstilsynet i sitt tilsynsarbeid får mistanke om at det foreligger forhold med tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven kapittel 18, skal opplysninger om dette oversendes Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, Økokrim.

§ 4-6 *Utkontraktering*

(1) Foretak under tilsyn skal melde fra til Finanstilsynet ved inngåelse av avtale om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretaket, og ved endringer av slike avtaler. Meldingen skal gis minst 60 dager før iverksettelsen av avtalen eller avtaleendringen.

(2) Finanstilsynet kan sette vilkår for utkontrakteringen. Finanstilsynet kan gi foretaket pålegg om ikke å iverksette en avtale eller om å avslutte en avtale dersom Finanstilsynet mener at utkontraktering skjer i et omfang eller på en måte som ikke anses som forsvarlig. Det samme gjelder dersom avtalen om utkontraktering vanskeliggjør tilsynet med den utkontrakterte virksomheten eller med foretakets samlede virksomhet.

(3) Finanstilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak fastsette krav til melding etter første ledd. Finanstilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak gjøre unntak fra meldeplikten. Finanstilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak stille krav til standardisering av opplysningene i foretakets interne oversikt over avtaler om utkontraktering.

Kapittel 5 Klage over Finanstilsynets vedtak

§ 5-1 *Finanstilsynsklagenemnda*

(1) Klage over vedtak truffet av Finanstilsynet skal behandles av Finanstilsynsklagenemnda.

Dette gjelder likevel ikke klage over vedtak som nevnt i finansforetaksloven § 20-3 om krisehåndteringsmyndighet eller klage over vedtak etter gjeldsinformasjonsloven.

(2) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke instrueres om behandlingen av den enkelte klagesak. Departementets generelle instruksjoner og instruksjoner i medhold av § 1-4 første ledd rettet mot Finanstilsynet skal legges til grunn av klagenemnda i dens behandling av klagesaker.

(3) Departementet behandler klager over vedtak eller avgjørelser som Finanstilsynsklagenemnda treffer i første instans.

(4) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke omgjøre Finanstilsynets vedtak av eget tiltak.

(5) Departementet kan i forskrift gi regler om Finanstilsynsklagenemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering, samt om rapportering om nemndas virksomhet.

§ 5-2 *Søksmål*

(1) En part som har fått saken sin behandlet av Finanstilsynsklagenemnda, kan ved å reise søksmål mot staten ved Finanstilsynsklagenemnda prøve gyldigheten av vedtaket. Gjelder vedtaket en sak mellom private parter fattet i medhold av verdipapirhandeloven kapittel 6, må søksmål om vedtaket reises mot den andre private parten og retten kan prøve alle sider av saken. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke saker som regnes som en sak mellom private parter.

(2) Departementet kan ved søksmål få prøvd om Finanstilsynsklagenemndas vedtak i en klagesak skal oppheves helt eller delvis fordi det bygger på feilaktig faktisk grunnlag eller uriktig oppfatning av et rettsspørsmål. Den avgjørelsen retter seg mot, skal varsles om søksmålet.

(3) Søksmål etter første og annet ledd må reises innen seks måneder fra det tidspunktet underretningen om det endelige vedtaket er kommet fram til parten.

Kapittel 6 Andre bestemmelser

§ 6-1 *Utgifter*

(1) Finanstilsynets og Finanstilsynsklagenemndas utgifter skal fordeles på de foretak som etter § 1-2 er under tilsyn, og på utstedere av omsettelige verdipapirer som er notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat, i budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av foretak basert på Finanstilsynets relative ressursbruk etter nærmere regler fastsatt i forskrift.

(2) Departementet kan gi forskrift om den nærmere utgiftfordelingen, herunder

- a. inndeling av grupper som nevnt i første ledd
- b. beregningsgrunnlaget for fordeling av utgiftene innen de ulike grupper av foretak, herunder tidspunktet for fastsettelse av beregningsgrunnlaget
- c. hvilke foretak som skal regnes for å være under tilsyn eller notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat i budsjettåret
- d. plikt til å betale gebyr for Finanstilsynets behandling av konsesjonssøknader og saker som gjelder rett til å markedsføre fond i Norge fra utenlandske foretak
- e. fastsettelse av årlige minste og høyeste beløp som kan fordeles på det enkelte foretak innen hver gruppe av foretak
- f. fordelingen av Finanstilsynsklagenemndas utgifter mellom og innad i gruppene av foretak
- g. at grupper av foretak skal unntas fra fordelingen av utgifter etter bestemmelsen her eller forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen.

(3) Ilagte bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 6-2 Granskinger mv.

(1) Finanstilsynet kan engasjere statsautoriserte revisorer og andre sakkyndige til å utføre oppdrag innenfor Finanstilsynets arbeidsområde.

(2) Finanstilsynet kan oppnevne utvalg til å foreta selvstendige granskninger innenfor Finanstilsynets arbeidsområde. Foretak under tilsyn og deres tillitsvalgte og ansatte har samme opplysningsplikt overfor et slikt utvalg som de har overfor Finanstilsynet etter § 3-1. Som ledd i granskningen kan utvalget kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 44. Utvalgets medlemmer har tilsvarende taushetsplikt som angitt i § 2-7 første ledd og må, hvis ikke annet er fastsatt eller forutsatt ved oppnevningen, følge de regler som gjelder for styremedlemmer i Finanstilsynet.

(3) Departementet kan bestemme at utgiftene ved oppdrag som nevnt i første og annet ledd helt eller delvis skal refunderes av de foretak hvor oppdragene har vært utført.

§ 6-3 Finanstilsynets behandling av meldinger, tips mv.

Departementet kan i forskrift gi regler om Finanstilsynets behandling av saker som gjelder meldinger, tips eller lignende opplysninger om overtredelser av regelverk.

§ 6-4 Straff

(1) Tillitsvalgte eller ansatte i foretak under tilsyn som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 3-1, § 3-2, § 3-3, § 3-4, § 3-5, § 4-1, § 4-2, § 4-4 eller § 4-6

eller bestemmelse eller pålegg gitt med hjemmel i disse bestemmelsene, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, for så vidt forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse.

(2) Personer, tillitsvalgte eller ansatte i foretak som forsettlig eller uaktsomt overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 4-2 eller § 3-5, straffes som etter første ledd.

Kapittel 7 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover

§ 7-1 Ikrafttreden

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene i loven til forskjellig tid.

(2) Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. Forskrifter gitt i medhold av lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

§ 7-2 Overgangsbestemmelser

Departementet kan gi overgangsbestemmelser. § 6-4 gjelder bare for overtredelser som finner sted etter lovens ikrafttredelse.

§ 7-3 Endring av andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler skal § 22-3 tredje ledd lyde:

Bestemmelsene gitt i eller i medhold av finansstilsynsloven §§ 2-4, 2-5, 2-6 og 2-7, og finansforetaksloven § 22-7 gjelder så langt de passer tilsvarende for ansatte i Forbrukertilsynet og medlemmer av Markedsrådet, med mindre noe annet følger av forskrift etter fjerde ledd.

2. I lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. skal § 1-2 første ledd nr. 5 lyde:

5. *finansforetak* og andre foretak som det føres tilsyn med etter *finansstilsynsloven § 1-2*,

3. I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser skal § 6 bokstav b lyde:

b. pensjonskasser og pensjonsfond som er under Finanstilsynets tilsyn, jf. *finansstilsynsloven § 1-2 første ledd bokstav k*,

4. I lov 14. desember 2001 nr. 95 om beskyttelse av supplerende pensjonsrettigheter for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som flytter innenfor EØS-området skal § 7 annet ledd lyde:

Finanstilsynsloven § 4-3 om ileggelse av *tvangsmulkt* dersom Finanstilsynets pålegg ikke blir etterkommet, gjelder tilsvarende.

5. I lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling skal § 8-1 første ledd innledningen lyde:

(1) Finanstilsynet fører kontroll og tilsyn etter *finansstilsynsloven* med

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

§ 9-1 annet ledd skal lyde:

(2) Tillatelse etter første ledd skal bare gis der konsesjonsmyndigheten anser at vilkårene for å yte investeringstjenester eller drive investeringsvirksomhet i §§ 9-9 til 9-25 og §§ 9-38 til 9-48 er oppfylt, og der organiseringen av foretaket og forholdet til nære forbindelser er av en slik art at det kan gjennomføres et effektivt og betryggende tilsyn med verdipapirforetaket. Med nære forbindelser menes et forhold som definert i finansstilsynsloven § 3-3 *tredje ledd* med tilhørende forskriftsbestemmelser.

§ 9-47 sjette ledd skal lyde:

(6) Finanstilsynet kan pålegge foretakene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekravene.

§ 11-3 første ledd nr. 5 skal lyde:

5. markedsoperatøren ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av § 19-7 eller finansstilsynsloven § 4-1.

§ 14-4 første ledd nr. 5 skal lyde:

5. foretaket ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av § 19-7 eller finansstilsynsloven § 4-1.

§ 19-6 tredje og fjerde ledd skal lyde:

(3) Gir Finanstilsynets undersøkelser grunn til å anta at noen er eller vil bli påført tap som følge av at bestemmelser i lov eller i medhold av lov ikke er overholdt, kan Finanstilsynet uten hinder av taushetsplikten etter finansstilsynsloven § 2-7 *første ledd* underrette vedkommende og utlevere opplysninger så langt det er nødvendig for å undersøke forholdet.

(4) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om taushetsplikt etter bestemmelsen her og etter finansstilsynsloven § 2-7 i til-

knytning til utøvelse av tilsynsmyndighet etter loven her.

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

§ 8-21 første ledd skal lyde:

(1) Dersom det er grunn til å tro at foretaket ikke er forsvarlig organisert eller ikke er forsvarlig drevet, herunder at foretaket ikke har betryggende rutiner for risikostyring eller internkontroll, eller for finansiell rapportering til børs, autorisert markeds plass eller allmennheten, kan Finanstilsynet kreve at foretaket engasjerer én eller flere revisorer eller andre sakkyndige personer til å undersøke forholdene. Finansstilsynsloven § 6-2 *annet ledd* gjelder tilsvarende.

§ 20A-5 annet ledd skal lyde:

(2) Finanstilsynet kan i de tilfeller det ikke skal foretas utbetaling fra ordningen, bestemme at kostnadene knyttet til driften av garantiordningen skal dekkes av Finanstilsynet og utlignes på skadeforsikringsforetakene i samsvar med finansstilsynsloven § 6-1.

8. I lov 20. november 2020 nr. 128 om revisjon og revisorer skal § 2-1 annet ledd bokstav d lyde:

d. foretak mv. som føres tilsyn med etter finansstilsynsloven § 1-2

9. I lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler skal § 3-55 tredje ledd lyde:

(3) Bestemmelsene gitt i eller i medhold av finansstilsynsloven §§ 2-4, 2-5, 2-6 og 2-7 gjelder så langt de passer tilsvarende for ansatte i Forbrukertilsynet og medlemmer av Markedsrådet, med mindre noe annet følger av forskrift etter fjerde ledd.

10. I lov 18. juni 2021 nr. 136 om røystingsråd-gjevarar skal § 6 første ledd lyde:

(1) Finanstilsynet fører tilsyn etter *finansstilsynsloven* med verksemd som røystingsrådgjevarar driv etter lova her.

11. I lov 22. desember 2021 nr. 163 om forsikringsformidling skal § 3-2 første ledd bokstav d lyde:

d. opplysninger om identiteten til fysiske og juridiske personer som må anses å ha nære forbindelser med foretaket, jf. finansstilsynsloven § 3-3 *tredje ledd annet punktum* med tilhørende forskrifter

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2024

