

Mandat for utvalg som skal vurdere finanstilsynsloven og Finanstilsynets virksomhet

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 finansmarksreguleringen, 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 tilsynsomfang 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 finanstilsynsbyråene, 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 finanstilsynsloven. 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, finanstilsynsloven 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 deres tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tillagt 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 finanstilsyn 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 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.

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 finanstilløven. 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 finanstilløvslov. 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.