



Finansdepartementet

VÅR REFERANSE
23/3169

DERES REFERANSE
23/760

DATO
2.6.2023

NOU 2023: 6 Ny lov om Finanstilsynet – høringsuttalelse

1. Innledning og oppsummering

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 2. mars 2023.

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om å videreføre Finanstilsynet som et integrert tilsyn, og at det tas inn en formålsbestemmelse i ny finanstilsynslov.

Finanstilsynet støtter også utvalgets forslag om å videreføre gjeldende regler om blant annet gjennomføring av tilsyn (opplysningsplikt for foretak under tilsyn, bruk av virkemidler og saksbehandlingsregler, utlikning av Finanstilsynets utgifter, og ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn).

Utvalget er delt i synet på organiseringen av Finanstilsynets virksomhet (styre mv.). Det vises til omtale i høringsuttalelsen punkt 2. Finanstilsynet er enig i at styrets hovedfunksjon er og bør være å behandle fagsaker for å sikre kritisk prøving av Finanstilsynets myndighetsutøvelse. Dette kan tilsi en styringsmodell der tilsynet ledes av direktøren, men der viktige fagsaker besluttes av et fagstyre, slik fem av utvalgsmedlemmene foreslår. Etter en samlet vurdering slutter likevel Finanstilsynet seg til forslaget fra de andre fem utvalgsmedlemmene 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.

Utvalget mener regjeringens og departementets adgang til å instruere Finanstilsynet bør begrenses, men det er ulike syn i utvalget på omfanget av en slik lovfestet begrensning. I tråd med vurderingene til utvalgets mindretall mener Finanstilsynet at loven bør ha en generell bestemmelse som avskjærer adgangen til å instruere Finanstilsynet, og dette må gjelde både enkeltsaker, generell regelverksforståelse og skjønnsutøvelse. 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 anbefalinger 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. Dersom det i loven likevel skal åpnes for instruksjon i særlige tilfeller, mener Finanstilsynet at dette bør utformes på samme måten som sentralbanklovens bestemmelse om regjeringens adgang til å instruere sentralbanken i

ekstraordinære situasjoner, med de prosedyrekrav som der stilles. Det vises til nærmere omtale i punkt 3.

Etter Finanstilsynets syn er etablering av en uavhengig klagenemnd en naturlig konsekvens av forslaget om begrensninger i instruksjonsadgangen. I tråd med Finanstilsynets forslag om at det ikke bør være adgang til å instruere Finanstilsynet, mener tilsynet at klagenemnda bør behandle alle klager på Finanstilsynets vedtak, og at klagenemnda ikke skal kunne instrueres. Forslaget om klagenemnd er nærmere kommentert i punkt 4.

Utvalget går inn for en videreføring av gjeldende ansvarsfordeling ved bruk av virkemidler i makrotilsynet (av utvalget benevnt som makrovirkemidler). I utredningen vises det til at myndighetene bør skaffe seg mer erfaring før man eventuelt vurderer ansvarsforholdene på nytt. Etter Finanstilsynets mening bør imidlertid makrotilsynsvirkemidlene, herunder fastsettelse av alle bufferkrav for banker, samles i Finanstilsynet, i tråd med arbeidsdelingen i flere land der finanstilsynsmyndigheten er organisert utenfor sentralbanken. Som utvalget påpeker, er det nær sammenheng mellom mikro- og makrotilsyn, og etter Finanstilsynets vurdering er det ikke hensiktsmessig at ulike deler av kapitalkravsregelverket forvaltes av flere myndigheter. Videre mener Finanstilsynet at det uttrykkelig bør framgå av loven at Finanstilsynet skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for å bidra til finansiell stabilitet. Det vises til nærmere omtale i punkt 5.

Utvalget omtaler Finanstilsynets rolle knyttet til krisehåndtering og avvikling av banker og kredittforetak, og konkluderer med at Finanstilsynet fortsatt bør ha ansvar for hjemler som knytter seg til kriseberedskap og tidlig inngripen. Lovreguleringen av Finanstilsynets rolle som krisehåndteringsmyndighet, herunder av instruksjonsadgangen, godkjenningsordningene og arbeidsdelingen mellom tilsyn og departementet for øvrig, er i dag regulert i finansforetaksloven. Utvalget har imidlertid ikke vurdert om denne reguleringen er hensiktsmessig.

Etter Finanstilsynets vurdering bør tilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, som består av flere oppgaver enn forberedelse til og gjennomføring av krisehåndtering og avvikling av banker og kredittforetak, framgå av finanstilsynsloven. Finanstilsynet mener også det er grunn til å revurdere arbeidsdelingen mellom departementet og tilsynet som krisehåndteringsmyndighet på enkelte punkter, blant annet når det gjelder departementets rolle i fastsettelse av krisetiltaksplaner for de største foretakene.

Finanstilsynets kommentarer til enkelte andre av utvalgets forslag og vurderinger er nærmere omtalt i punkt 7.

2. Organisering av Finanstilsynet (styre mv.)

2.1 Styrets oppgaver

Utvalget har følgende generelle uttalelse om organiseringen av Finanstilsynet:

"Organiseringen av Finanstilsynets ledelse bør legge til rette for at den interne styringen fungerer godt, at innsatsen rettes inn mot de formål som ligger til grunn for Finanstilsynets virksomhet, og at tilsynet er effektivt. Videre bør organiseringen av Finanstilsynets ledelse legge til rette for at departementets overordnede styring fungerer godt. De interne styringslinjene og styringslinjen mellom departementet og tilsynet, må da være tydelige."

Et samlet utvalg går inn for at Finanstilsynet skal ha en form for styre. Fem medlemmer mener at tilsynet bør ha et rent fagstyre. Forslaget innebærer at Finanstilsynets direktør vil være øverste ansvarlige for tilsynets virksomhet. Disse medlemmene kan ikke se at det er særskilte grunner som taler for avvik for hovedmodellen i norsk forvaltning. De, i likhet med utvalgets øvrige medlemmer, viser imidlertid til at behandling i et fagstyre vil gjøre at saker belyses av fagpersoner som kan utfordre og se problemstillinger i en annen sammenheng enn Finanstilsynets administrasjon. Fem medlemmer mener at tilsynet fortsatt bør ledes av et styre. Disse medlemmene viser blant annet til at bruk av styrer i staten oftere forekommer når underliggende organ har en viss grad av formell uavhengighet. Disse medlemmene vektlegger at det kan være behov for å se administrative saker og fagsaker i sammenheng. Det vises til at dette blant annet gjelder i vurderinger av risikobasert og effektivt tilsyn, hvor beslutninger om strategi og ressursbruk bør ses i sammenheng med fagsakene.

Finanstilsynet er enig i at styrets hovedfunksjon er og bør være å behandle fagsaker for å sikre kritisk prøving av Finanstilsynets myndighetsutøvelse. Dette kan tilsi en styringsmodell der tilsynet ledes av direktøren, men der viktige fagsaker besluttes av et fagstyre, slik fem av utvalgsmedlemmene foreslår. Etter en samlet vurdering slutter likevel Finanstilsynet seg til forslaget fra de andre fem utvalgsmedlemmene, 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 viser til at strategi, virksomhetsplan, budsjett, organisering og risikovurderinger er sentrale elementer i utvelgelsen av tilsynsaktiviteter. Slike overordnede vurderinger kan være førende for hvilke saker Finanstilsynet følger opp, og dermed også for hvilke fagsaker som skal behandles av et styre. Finanstilsynet legger til grunn at et rent fagstyre vanskelig kan ha en helhetlig oversikt over, og styring av, Finanstilsynets faglige virksomhet.

En videreføring av dagens organisering samsvarer for øvrig i hovedsak med organiseringen av tilsvarende tilsynsmyndighet i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, fortrinnsvis Danmark og Sverige.

Finanstilsynets virksomhet vil også i framtiden bli regulert av Stortingets budsjettvedtak, tildelingsbrev og andre økonomiske og administrative rammer for statlige virksomheter. Finanstilsynets faglige uavhengighet, jf. punkt 3, bør imidlertid også innebære enn større frihet for Finanstilsynet til å prioritere ulike aktiviteter og fastsette strategier for virksomheten enn det som gjelder for statlige virksomheter som er underlagt alminnelig instruksjonsadgang. Finanstilsynet foreslår ingen lovregulering av dette hensynet, men mener det bør framheves i lovproposisjonen. I den forbindelse bør det også framheves at funksjonen til styret i Finanstilsynet ikke kan sammenlignes med funksjonen til et ordinært bedriftsstyre. Som følge av den generelle styringen av tilsynets virksomhet gjennom statsbudsjettvedtak, tildelingsbrev, statlige reglement mv., har styret begrenset innflytelse på den administrative styringen av tilsynsvirksomheten. Dagens system der finansstilsynsdirektøren ansettes av regjeringen (Kongen i statsråd), tydeliggjør direktørens selvstendige stilling som daglig leder av virksomheten og innebærer at styrets ledelse etter finansstilsynsloven er av en annen karakter enn det som for eksempel følger av aksjelovgivningen.

2.2 Åpenhet om styrets behandling av saker

Finanstilsynet finner innledningsvis grunn til å understreke det generelle utgangspunktet for åpenhet knyttet til tilsynets virksomhet, som ikke fullt ut reflekteres i utvalgets utredning.

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 offentlige. 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.

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets generelle vurderinger av behovet for økt åpenhet om styrets virksomhet. Når det gjelder utvalgets vurderinger av behovet for en særskilt evaluering av styrearbeidet, antar Finanstilsynet at dette er synspunkter det er naturlig å følge opp som del av den løpende styringsdialogen med Finansdepartementet.

Et samlet utvalg mener at det i Finanstilsynets vedtak bør framgå om den aktuelle saken har vært behandlet i styret. Det foreslås ikke en lovregulering av dette, men at det nedfelles i styrets forretningsorden. Finanstilsynsdirektøren og styret er ansvarlig for Finanstilsynets avgjørelser, uavhengig av på hvilket nivå i tilsynet en sak er avgjort (seksjon, avdeling, direktør eller styre). Opplysninger om på hvilket nivå i Finanstilsynet en sak er avgjort, herunder om en sak er styrebehandlet, vil ikke nødvendigvis gi et dekkende bilde av sakens viktighet e.l. I mange typer saker behandler styret én eller flere prinsippaker. Når styret har gitt føringer for de prinsipielle vurderingene som skal ligge til grunn for tilsynets behandling av slike saker, behandles tilsvarende etterfølgende saker administrativt. For å bidra til økt innsikt i styrets arbeid mener Finanstilsynet at dette mer hensiktsmessig kan skje i form av en utvidet omtale av styrets arbeid i Finanstilsynets årsrapport. En slik utvidet omtale kan blant annet omfatte hvilke typer prinsipielle saker som er behandlet av styret gjennom året.

Utvalgets flertall mener at datoer for styremøtene bør være offentlige. Finanstilsynet har i sin praksis lagt vekt på at en offentliggjøring av datoene for styremøter kan medføre at foretak som har en sak til behandling hos tilsynet, eller media mv., stiller spørsmål om når en konkret sak vil forelegges styret. Løpende spørsmål til Finanstilsynets ansatte og styremedlemmer om og eventuelt når en konkret sak skal styrebehandles, vil være lite hensiktsmessig. Det kan medføre henvendelser fra foretak eller andre knyttet til hvilke saker som skal styrebehandles og hvorfor en sak avgjøres uten styrebehandling. Finanstilsynet viser til omtalen ovenfor om hvilke saker som avgjøres på hvilke nivåer i Finanstilsynet. Det vil også kunne også gi rom for spekulasjoner i tilfeller der det er behov for å behandle en sak i flere styremøter.

Utvalgets flertall gir også uttrykk for at dagsordenen til styremøtene og styreprotokollene bør være offentlige. Finanstilsynet vil framheve at en slik praksis vil påvirke utformingen av dagsordenen ved at flere saker som skal behandles av styret, må utelates i den offentlige versjonen eller føres i en separat dagsorden som ikke offentliggjøres.. Eksempelvis kan det ikke framgå utad at styret skal behandle foreløpige tilsynsrapporter med varsel om pålegg eller tilbakekall av tillatelser. Et annet eksempel er krisehåndteringssituasjoner. I slike situasjoner vil både generelle spørsmål og spørsmål knyttet til håndteringen av enkeltforetak under tilsyn, behandles av styret i flere omganger.

Offentlighet om slike prosesser vil vesentlig svekke Finanstilsynets mulighet til å utøve myndighet på en god måte.

Finanstilsynets styreprotokoller dokumenterer interne prosesser og vurderinger i Finanstilsynet. Protokollene er, i likhet med andre interne dokumenter, unntatt offentlighet. Dagens styreprotokoller vil for øvrig ikke ha noen informasjonsverdi uten at også grunnlagsdokumentasjonen gjøres offentlig.

En offentliggjøring av dagsordener til styremøter og styreprotokoller vil for øvrig ikke være forenlig med Finanstilsynets vurdering av behovet for å ikke offentliggjøre om et vedtak har vært styrebehandlet, jf. omtale ovenfor. Etter Finanstilsynets vurdering vil som nevnt en bredere omtale av styrets arbeid i årsrapporten være mer hensiktsmessig for å bidra til bedre innsikt i styrets arbeid.

3. Begrensninger i departementets adgang til å instruere Finanstilsynet

Utvalget legger til grunn at det i spørsmålet om instruksjonsadgang ikke er praktisk eller hensiktsmessig å skille strengt mellom Finanstilsynets gjennomføring av tilsyn, bruk av tilsynsmessige virkemidler og forvaltningsoppgaver. Finanstilsynet slutter seg til dette. Som påpekt av utvalget vil de samme hensyn og tilsynsmessige vurderinger, herunder av risikoforhold, gjelde for alle de ulike oppgavene Finanstilsynet har overfor foretak under tilsyn.

Et samlet utvalg mener det er nødvendig å begrense instruksjonsadgangen i tilsynsvirksomheten. Et flertall i utvalget, alle utenom Jesper Berg, foreslår imidlertid å beholde instruksjonsadgangen i nærmere angitte saker som gjelder bank, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Flertallet understreker at instruksjon bare vil være aktuelt i unntakstilfeller. Utvalgsmedlem Berg går inn for en generell avskjæring av instruksjonsadgangen og viser blant annet til generelle krav til uavhengighet som følger av EU/EØS-regler og internasjonale anbefalinger.

Finanstilsynet deler i hovedsak vurderingene utvalgsmedlem Berg uttrykker i sin dissens, og mener at de sterke reelle hensyn som EU-retten og internasjonale anbefalinger bygger på, tilsier uavhengighet i alle tilsynssaker. Det vil også være i tråd med tilstanden i andre nordiske land. Det danske Finanstilsynet og den svenske Finansinspektionen kan ikke instrueres av politiske myndigheter.¹

Det bør derfor fastsettes en generell bestemmelse som avskjærer adgangen til å instruere Finanstilsynet. Bestemmelsen må gjelde i både i enkeltsaker, generell regelverksforståelse og skjønnsutøvelse. Finanstilsynet viser til tilsvarende bestemmelser i blant annet markedsføringsloven § 32, energiloven § 2-3, personopplysningsloven § 20 og konkurranseloven § 8.

Utvalgsflertallets forslag om fortsatt instruksjonsadgang i regelverksforståelse er begrunnet i at departementet har et overordnet ansvar for regelverket på finansområdet og for gjennomføring av EØS-rett. Det vises til at departementet kan gi veiledende uttalelser om hvordan regelverket kan

¹ I Danmark framgår det av lov om finansiell virksomhet § 344 stk. 2, 6 pkt. Det framgår av forarbeidene til loven at bestemmelsen formaliserer den faktiske uavhengigheten⁸ det danske tilsynet har når det gjelder tilsynsvirksomheten. I Sverige er begrensninger i instruksjonsadgangen et generelt prinsipp for hele forvaltningen. Både i Danmark og Sverige har politiske myndigheter en generell styring av tilsynene gjennom budsjetter og det som kan sammenlignes med tildelingsbrev, hovedinstruks mv. i Norge.

forstås. Utvalgsflertallet innser likevel at grensen mellom tolkningsuttalelser og instruksjoner kan være flytende.

Regelverket på Finanstilsynets område er komplekst, omfattende og detaljert. Informasjon til foretak under tilsyn om tilsynets regelverksforståelse og praksis er etter tilsynets syn viktig. Dette er noe utvalget også gir uttrykk for i punkt 14.2.2.3.2 om enkelte andre former for virkemidler. Det uttrykkes der at utvalget på generelt grunnlag mener det er viktig at Finanstilsynet er åpen om sine vurderinger og praksis i tilsynsvirksomheten, og at dette kan bidra til nødvendig forutberegnelighet for foretak og markeder under tilsyn, "noe som i seg selv kan bidra til oppnåelsen av målene om finansiell stabilitet og velfungerende markeder". Under henvisning til bransjeorganisasjoners innvendinger til tilsynets praksis i blant annet saken om klassifisering av høyrisikoengasjementer, viser utvalget til at Finanstilsynets veiledninger om tilsynspraksis og regelverksforståelse må ligge innenfor de regler som gjelder. I den grad tilsynet legger til grunn en regelverksforståelse foretak under tilsyn ikke er enig i, vil tilsynets synspunkter være en del av en offentlig debatt om ulike synspunkter. Utvalget viser videre til at tilsynets eventuelle vedtak basert på en omstridt regelverksforståelse vil kunne prøves gjennom klage på enkeltvedtak, og eventuell påfølgende prøving for domstolene.

Etter Finanstilsynets vurdering henger spørsmålene om instruksjon om enkeltvedtak og instruksjon om regelverksforståelse nært sammen. Finanstilsynets vurderinger i enkeltsaker 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.

Utvalgsflertallets forslag 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 baseres på konkrete vurderinger i enkeltsaker (som forslås unntatt fra instruksjon). Det vil være uheldig, jf. også utvalgets påpekning av veiledningsvirksomhetens betydning.

Utvalgets forutsetning om at Finanstilsynets veiledning om regelverksforståelse og tilsynspraksis må ligge innenfor de regler som gjelder, er viktig og selvfølgelig. Finanstilsynets regelverksforståelse og tilsynspraksis vil ligge til grunn for tilsynets enkeltvedtak, og disse kan prøves for klagenemden og eventuelt domstolene.

Departementets instruksjon av Finanstilsynet om regelverksforståelse, enten dette gjelder enkeltsaker eller generell regelverksforståelse, vil ofte gjelde tolkningsspørsmål der departementet gjennom instruksjon gir en part eller en berørt gruppe av foretak en mer lempelig behandling enn det Finanstilsynet mener er rett. Siden Finanstilsynet må følge departementets instruksjon og berørte parter vil se seg tjent med denne, vil slike saker i praksis ikke bli prøvet for klagenemnda eller domstolene. Fravær av slik prøving innebærer en fare for at departementet gjennom instruksjon etablerer en presedens for Finanstilsynets forvaltningspraksis som ikke lar seg forene med Norges forpliktelser etter EØS-retten.

Gjennom EØS-avtalen gjelder EU-reglene også Norge. EU-reglene gis i økende grad i form av forordninger basert på fullharmonisering. Disse reglene har det samme innholdet for alle EØS-statene, og det er dermed ikke noe egentlig rom for nasjonal fortolkning av regelverket. Etter dagens system er EU-kommisjonen og de europeiske tilsynsmyndighetene tillagt betydelig veiledningskompetanse innenfor regelverksforvaltningen. Selv om slike uttalelser må følges opp gjennom formelle prosedyrer overfor de medlemsstatene som ikke innretter seg etter uttalelsene, har dette stor betydning for nasjonale myndigheters handlingsrom. Det samme gjelder de europeiske tilsynsmyndighetenes veiledninger om utøvelsen av tilsynsvirksomheten, som (i tillegg til tolkninger av EU-retten) også omfatter anbefalinger om tilsynspraksis. Utviklingen i EU innebærer økte ambisjoner om harmonisert tilsynspraksis. Dette må Finanstilsynet forholde seg til i tilsynspraksis og veiledning om regelverksforståelse mv.

Utvalget er inne på noen av de ovenfor nevnte argumentene når det gjelder utfyllende EU-regler. Utvalget viser til at Finanstilsynets deltakelse i disse prosessene gir Finanstilsynet kunnskap om den felleseuropeiske forståelsen av nivå 2-regelverk, noe som kan tale for at departementet ikke bør kunne instruere tilsynet om forståelsen av slikt regelverk. Finanstilsynet slutter seg til denne vurderingen, og vil understreke at den også er relevant for nivå 1-regler.

Finanstilsynet vil for øvrig bemerke at unntaket fra begrensningene i instruksjonsadgangen som foreslås av utvalgets flertall, går betydelig lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn utvalgsflertallet synes å vektlegge. Det er nærliggende å forstå forslaget som begrunnet i behovet for politisk kontroll med eierskap i viktige norske foretak. Finanstilsynet viser til at det sikkerhetspolitiske behovet for politisk kontroll i slike saker i første rekke ivaretas av reglene i lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Sikkerhetsloven § 10-1 om meldeplikt ved erverv av virksomhet er foreslått endret i Prop. 95 L (2022–2023), som ble fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet 31. mars 2023. Forslaget innebærer at sikkerhetslovens virkeområde utvides slik at virksomheter som er av avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller nasjonale sikkerhetsinteresser, skal kunne underlegges lovens bestemmelser om eierskapskontroll. Det er departementene som utpeker de aktuelle virksomhetene. Et eventuelt behov for eierskapskontroll utfra sikkerhetspolitiske hensyn, og som ikke ivaretas gjennom Finanstilsynets eierskapskontroll etter finansmarkedsregelverket, bør ivaretas gjennom sikkerhetslovens system.

Finanstilsynet kan for øvrig ikke se at utvalget har noen nærmere drøftelse av følgende problemstillinger knyttet til forslaget:

- "Struktursaker" på finansmarkedsområdet kan i prinsippet omfatte andre foretak enn banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak.
- Adgangen til å instruere vil gjelde de aktuelle foretakene uavhengig av størrelse. Vedtak knyttet til mindre banker og forsikringsforetak kan vanskelig 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 vil fortsatt fatte de aktuelle vedtakene, men departementet vil etter forslaget unntaksvis kunne instruere tilsynet. Klager på vedtak der instruksjonsadgangen skal beholdes, skal etter utvalgets forslag fortsatt behandles av departementet. Dette innebærer et

dobbeltsporet system for klagebehandling. 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. Det vil dermed kunne utvikles ulik praksis for vurdering av eierprøvningsregler som er like for mange ulike foretak under tilsyn.

Utvalgsflertallet foreslår også at begrensningene i instruksjonsadgangen ikke skal gjelde for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter finansforetaksloven § 20-3. Forslaget er omtalt i punkt 15.4.4.2, men er ikke nærmere begrunnet. Oppgaver knyttet til fastsettelse av krisetiltaksplaner og minstekrav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld inngår etter Finanstilsynets vurdering i den løpende tilsynsmessige oppfølgingen av foretakene. Det bør derfor ikke være adgang til å instruere Finanstilsynet om vedtak knyttet til slike oppgaver. Dette gjelder uavhengig av om disse oppgavene i enkelte land er lagt til en krisehåndteringsmyndighet som ligger utenfor finanstilsynsmyndighetene. Når det gjelder øvrige vedtak som kan treffes av krisehåndteringsmyndigheten, som vedtak om krisehåndtering og konkrete krisetiltak, kan dette være vedtak som innebærer statlige støttetiltak eller på andre måter ha vesentlige konsekvenser for det finansielle systemet. Dette kan begrunne at instruksjonsadgangen opprettholdes i slike saker, jf. også merknaden fra utvalgsmedlem Berg med henvisning til krisehåndteringsdirektivet (BRRD) artikkel 3 nr. 6. Finanstilsynet viser for øvrig til tilsynets synspunkter på rollen som krisehåndteringsmyndighet i høringsuttalelsen punkt 6.

Utvalget drøfter kort alternativer til den foreslåtte lovbestemmelsen som kan åpne for instruksjonsadgang i særskilte tilfeller, herunder en bestemmelse som fastslår at "Finanstilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med unntak av saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning". Utvalget mener imidlertid at en slik bestemmelse ikke gir tilstrekkelig klarhet om instruksjonsadgangen.

Finanstilsynet viser til at en "sikkerhetsventil" av denne typen, med høy terskel for politiske myndigheters instruksjon, allerede finnes i sentralbankloven. Etter sentralbankloven § 1-4 annet ledd kan Norges Bank ikke instrueres i sin sentralbankvirksomhet, 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, og vedtakene skal meddeles Stortinget så raskt som mulig. De reelle hensynene som begrunner uavhengighet i tilsynsvirksomheten, er langt på vei de samme som begrunner sentralbankens uavhengighet. En bestemmelse i finanstilsynsloven i tråd med sentralbanklovens bestemmelse framstår som et nærliggende alternativ dersom det det anses nødvendig å åpne for instruksjon av tilsynet i ekstraordinære situasjoner.

4. Oppretting av klagenemnd

Utvalget foreslår at klage over vedtak truffet av Finanstilsynet, i saker der Finanstilsynet ikke kan instrueres, skal behandles av en uavhengig klagenemnd.

Finanstilsynet er enig med utvalget i at en naturlig konsekvens av begrensninger i departementets instruksjonsadgang i enkeltsaker, er at klager på Finanstilsynets avgjørelser i de aktuelle sakene ikke behandles av departementet. Behandling av klagesaker vil innebære instruksjonsmyndighet. I tråd med Finanstilsynets vurdering av instruksjonsadgangen bør imidlertid klagenemnden behandle klager på alle Finanstilsynets enkeltvedtak i tilsynsvirksomheten.

Finanstilsynet støtter også forslagene om at klagenemnda ikke skal kunne instrueres om behandlingen av de enkelte sakene, og heller ikke om lovforståelse. Dette er en nødvendig konsekvens av den foreslåtte avskjæring av instruksjon i Finanstilsynets enkeltsaker. Dersom Finanstilsynet kan bli instruert om regelverksforståelse, vil slike instruksjoner komme til uttrykk i en endret tilsynspraksis, som klagenemnda må forholde seg til. Nemndas reelle uavhengighet blir i så fall begrenset.

Klagenemnda vil kunne ha behov for å kunne forelegge spørsmål for EFTA-domstolen i saker der EØS-retten har betydning. Adgangen er regulert av domstoloven § 51a, som gjennomfører ODA artikkel 34. EU-domstolen har i sin praksis om hvilke organ som omfattes av "en ret" i Traktat om den europeiske unions virkemåte artikkel 267, lagt vekt på de strukturelle og funksjonelle kriteriene. EFTA-domstolen har i hovedsak fulgt opp denne praksisen, jf. også foreleggelsessaken fra Klagenemnda for offentlig anskaffelser nevnt nedenfor.

Finanstilsynet legger til grunn at klagenemnda etter utvalgets forslag oppfyller de sentrale kriteriene; at det utøver en judisiell funksjon, at foreleggelsen vil skje i forbindelse med konkret tvist med sikte på å avgjøre denne, at organet opprettes ved lov, har permanent karakter, virker som en obligatorisk rettsinstans, anvender en kontradiktorisk saksbehandling, treffer avgjørelser på grunnlag av rettsregler og er uavhengig. Disse kriteriene er ikke uttømmende. Forhold som departementet bør vurdere nærmere i forbindelse med proposisjonsarbeidet, er nemndas sammensetning, herunder krav til dommerkvalifikasjoner for leder og nestleder, og oppnevning av Kongen i statsråd med tilhørende vern mot avsettelse eller suspensjon. Flere av disse spørsmålene ble berørt i en foreleggelsessak for EFTA-domstolen, se EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-8/19 Scanteam.

Finanstilsynet støtter for øvrig at departementet, som en "sikkerhetsventil", gis adgang til å prøve klagenemndas vedtak for domstolene i tilfeller der departementet mener de bygger på feilaktig faglig grunnlag eller uriktig oppfatning av et rettsspørsmål.

Finanstilsynet støtter utvalgets vurderinger av at utgiftene til klagebehandling bør dekkes over departementets ordinære budsjett. Dagens ordning der utgiftene til klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker må dekkes innenfor Finanstilsynets utgiftsbevilgning og utliknes på foretak under tilsyn, er uheldig. Finanstilsynet har ikke mulighet til å styre utgiftsnivået, og ordningen bidrar til å vanskeliggjøre Finanstilsynets planlegging av egen virksomhet i de årlige budsjettprosessene. Dette problemet forsterkes vesentlig dersom en ny klagenemnd med langt flere og mer kompliserte saker enn det regnskapsfører- revisor- og inkassoklagenemnda har, skal finansieres på samme måte.

5. Makroovervåking og -tilsyn

Utvalget tilrår at det tas inn en formålsbestemmelse i ny finanstilsynslov som innebærer at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet støtter dette. Videre mener Finanstilsynet at det uttrykkelig bør framgå av loven at Finanstilsynet skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet.

Under henvisning til at ansvarsfordelingen av makrovirkemidlene nylig har blitt vurdert, og at en har begrenset erfaring med bruken og effekten av virkemidlene, tilrår utvalget at ansvarsfordelingen

ved bruk av makrovirkemidler forblir som i dag. Utvalget viser til at myndighetene bør skaffe seg mer erfaring før man eventuelt vurderer ansvarsfordelingen på nytt.

Finanstilsynet er ikke enig i utvalgets anbefaling om å avvente mer erfaring før ansvarsfordelingen vurderes på nytt. Det er vanskelig å se at ytterligere erfaring med dagens arbeidsdeling vil gi ny innsikt av vesentlig betydning for det som bør være en mer overordnet og prinsipiell vurdering.

Makrotilsynstiltak slik de er definert i EU-lovgivningen, omfatter virkemidler på flere områder, hvorav ulike krav til kapitalbuffer og risikovekting av utlån i banker er en del. Etter Finanstilsynets vurdering bør makrotilsynsvirkemidlene, herunder fastsettelse av alle bufferkrav for banker, samles i Finanstilsynet. Det er i tråd med arbeidsdelingen i flere andre land det er naturlig å sammenligne Norge med. I land som har lagt makrotilsynskompetanse til sentralbanken, er også banktilsynsmyndigheten lagt til sentralbanken.

Etter Finanstilsynets mening er det ikke hensiktsmessig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av flere myndighetsorganer, slik det nå er på bankområdet. Det er det samlede kapitalkravet, inkludert bufferkrav, som har betydning for soliditeten i den enkelte bank og for robustheten i det finansielle systemet. Det er derfor behov for å koordinere fastsettelsen av kapitalkrav etter de ulike delene av regelverket. Myndighetenes forvaltning av kapitalkravene omfatter også Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav og godkjenning av IRB-modeller, som er en viktig del av grunnlaget for å fastsette bankenes samlede kapitalkrav.

Det er en gjensidig påvirkning mellom risiko i mikro (det enkelte foretak) og i makro (systemrisiko) og mellom aktørene i det finansielle systemet. Finanstilsynet har tilsyn med de sentrale aktørene i finansmarkedene og har et godt grunnlag for å forstå systemrisiko knyttet til virksomheten som drives.

Finanstilsynet viser til tidligere vurderinger av makrotilsynskompetansen der tilsynets syn er nærmere begrunnet, se blant annet [Finanstilsynets høringsuttalelse](#) til utredningen om ny sentralbanklov, som også behandlet plasseringen av makrotilsynsvirkemidler.

6. Krisehåndteringsmyndighet

Utvalget omtaler kun rollen knyttet til krisehåndtering og avvikling av banker og kredittforetak. Det foreslår at Finanstilsynet fortsatt bør ha ansvar for hjemler som knytter seg til kriseberedskap (fase en) og tidlig inngripen (fase to), og at Finanstilsynet også bør ha ansvaret for å gi Finansdepartementet råd om avvikling eller oppkapitalisering etter krisehåndteringsmyndighetens hjemler (fase tre). Utvalget foreslår i tillegg at det i finansforetaksloven tas inn en bestemmelse om at Bankenes sikringsfond kan delta som observatør i Finanstilsynets styre når styret behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten i fase to og tre.

Utvalget har ikke vurdert om lovreguleringen av Finanstilsynets rolle som krisehåndteringsmyndighet, herunder av instruksjonsadgangen, godkjenningsordningene og arbeidsdelingen mellom tilsyn og departementet for øvrig, er hensiktsmessig. Dette er i dag regulert i finansforetaksloven kapittel 20. Det følger av finansforetaksloven at departementet skal godkjenne vedtak av betydning for finansiell stabilitet og alle vedtak om nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital. Det følger videre av loven at utkast til krisetiltaksplaner for systemviktige foretak skal forelegges departementet før utkastet første gang oversendes kriseutvalget og før den endelige

krisetiltaksplanen fastsettes. Departementet skal etter loven også fatte vedtak om å krisehåndtere eller avvikle foretak under offentlig administrasjon. Arbeidsdelingen er nærmere begrunnet i Prop. 159 L (2016–2017) [punkt 7.4.2](#).

Finanstilsynet vil peke på at 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.

Finanstilsynet mener også at det bør være Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet som følger opp et administrasjonsstyre, på samme måte som i dag. I oppfølgingen av administrasjonsstyret er det viktig å ha god kunnskap om foretaket og rammene det opererer under, herunder også virksomheten forut for krisehåndtering eller avvikling. Finanstilsynet støtter derfor utvalgets tilrådning om at Finanstilsynet skal være krisehåndteringsmyndighet i alle tre fasene.

I motsetning til utvalget, mener imidlertid 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. Det er svært viktig med god informasjonsdeling og koordinering mellom krisehåndteringsmyndigheten og sikringsfondet, men dette krever ikke at Bankenes sikringsfond deltar som observatør i Finanstilsynets styre. Begge institusjoner 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. Sikringsfondets deltakelse i Finanstilsynets styremøter kan bidra til å svekke dette hensynet.

Utvalgets omtale av krisehåndtering er som nevnt avgrenset til rammeverket for krisehåndtering og avvikling av banker og andre kredittforetak. Finanstilsynet viser til at finansforetaksloven også inneholder regler om offentlig administrasjon av forsikringsforetak og pensjonsforetak, og at det pågår et arbeid i EU med å etablere harmoniserte regler for beredskap og krisehåndtering av forsikringsforetak. I andre land (blant annet Frankrike og Nederland) er det etablert regler om krisehåndtering av forsikringsforetak og slik at det er samme krisehåndteringsmyndighet som har ansvar for krisehåndtering av banker og forsikringsforetak. I vurderingen av ansvarsdelingen på krisehåndteringsområdet må det tas hensyn til at krisehåndtering kan omfatte andre foretak enn banker.

Det er også i EU innført regler om krisehåndtering for oppgjørssentraler (CCP) og verdipapirregistre (CSD). Per i dag er det ingen norske CCP eller CSD, men det kan ikke utelukkes at det vil være det i framtiden.

Dagens lovbestemmelser om at visse krisetiltaksplaner og pålegg knyttet til slike planer skal forelegges departementet, er etter Finanstilsynets vurdering uhenktsmessige. Det vises i denne sammenheng til at krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet er pålagt å utarbeide krisetiltaksplaner og stille krav om minstekrav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld. Prosessen med krav om foreleggelse kompliserer arbeidet i de såkalte kriseutvalgene, der utenlandske krisemyndigheter deltar. I en høringsuttalelse i januar 2021 om endringer i finansforetaksloven mv. i

tilknytning til gjennomføringen av den såkalte bankpakken², påpekte Finanstilsynet at det skaper et motsetningsforhold mellom norsk rett og EØS-retten at fellesbeslutningene må godkjennes gjennom nasjonale prosedyrer etter at de formelt er besluttet i kriseutvalgene. Finanstilsynet foreslo at planene ikke skulle godkjennes av departementet. Departementet foreslo deretter endringer i loven som innebar at utkastene skal forelegges departementet i to runder – før de oversendes utvalgene og før den endelige planen fastsettes. Finanstilsynet ser at departementet bør være godt informert om krisetiltaksplanene for de største bankene, men dette kan håndteres uten gjeldende bestemmelser om foreleggelse. Finanstilsynet vil for øvrig bemerke at krisetiltaksplanen vil være retningsgivende for hvilke tiltak som anvendes i en krise, men ikke bindende for hvilke vedtak krisehåndteringsmyndigheten kan fatte, jf. fortalen til direktiv 2014/59/EU punkt 54.

Finanstilsynet mener for øvrig at Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet bør framgå av finanstilsynsloven.

Finanstilsynets vurdering av adgangen til å instruere krisehåndteringsmyndigheten er omtalt i punkt 3 ovenfor.

7. Utvalgets øvrige vurderinger

7.1 Formålsbestemmelse

Finanstilsynet støtter forslaget om å ta inn en formålsbestemmelse i tilsynsloven. At Finanstilsynets virksomhet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder har ligget fast gjennom en rekke år.

Finanstilsynet mener at formålsbestemmelsen bør begrenses til de to nevnte hovedmålene for tilsynsvirksomheten. Delmålene vil kunne variere noe over tid og avhenge av endringer i markeder og tilsynets prioriteringer. Eksempelvis ble delmålet kriminalitetsbekjempelse først tatt inn i strategien for 2019–2022. For å bidra til nødvendig fleksibilitet i tilsynsvirksomheten bør delmålene ikke nedfelles i loven.

7.2 Finanstilsynets oppgaver

Utvalget foreslår en videreføring av Finanstilsynets oppgaver, med unntak av at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak foreslås flyttet til Datatilsynet. Finanstilsynet støtter utvalgets vurderinger.

Utvalget legger til grunn at gjeldende regler om Finanstilsynets forvaltningsoppgaver og forberedelse av saker som skal avgjøres av Kongen eller et departement, skal videreføres. Når det gjelder Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk, viser utvalget til 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.

Vedrørende arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet vises det merknadene ovenfor om Finanstilsynets makrotilsynskompetanse, se punkt 5, og om oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, se punkt 6.

² Endringer i kapitalkravsdirektivet (CRDV) og krisehåndteringsdirektivet (BRRD2).

Finanstilsynet vil for øvrig bemerke at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til gjennomføringen av nye regler som bygger på EØS-regler. Det foreligger ikke en overordnet plan for hvordan det samlede EU-regelverket på finansmarkedsområdet skal gjennomføres i norsk rett, og regelverksprosessen er preget av at innføringen av ulike rettsakter behandles enkeltvis samt at det for flere direktiv har vært ulike departement (Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet) som forbereder gjennomføringen av ulike deler³.

7.3 Finanstilsynets adgang til å innhente opplysninger

7.3.1 Rekkevidden av opplysningsplikten

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i gjeldende finanstilsynslov som regulerer Finanstilsynets adgang til å innhente opplysninger i ny § 3 -1.

Finanstilsynet mener at det bør presiseres i den foreslåtte lovbestemmelsens første ledd at opplysningsplikten også omfatter fysiske personer som er under tilsyn. Dette vil f.eks. omfatte revisorer, regnskapsførere, eiendomsmeglere og advokater med godkjenning til å drive eiendomsmegling, personer med inkassobevilling og virksomhetstilbydere som er gitt personlig autorisasjon.

Det bør videre 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 f.eks. kunne innhente kontoopplysninger fra en bank når kontrollen gjelder eiendomsmeglerens egenhandel, klientmiddelhåndtering etc., og kunne bruke opplysninger om eiendomstransaksjon hos et eiendomsmeglerforetak til bruk i tilsynet med et annet. Departementet har i sin praksis lagt til grunn at bestemmelsen inneholder en vid hjemmel.⁴ Problemstillingen er også berørt i forslaget til endringer i lov om eiendomsmegling, se NOU 2021: 7 punkt 21.3.4, hvor lovutvalget foreslo en egen bestemmelse for å skape klarhet omkring spørsmålet. Et annet eksempel er innhenting av produktinformasjon eller distribusjonsavtaler fra en fondsforvalter som kan benyttes som ledd i tilsynet med distributør, som vil kunne være et verdipapirforetak eller en bank.

Finanstilsynet mener videre 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 bestemmelser Finanstilsynet har tilsyn med etterlevelsen av. Verdipapirhandeloven (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. Plattformen, forskjellige formidlere uten konsesjon,

³ Jf. blant annet PSD2, Boliglånsdirektivet og Forsikringsformidlingsdirektivet

⁴ Se også Ot. prop. nr. 29 (1996–97) s. 145

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 markedsmisbruksforordningen 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 markedsmisbruksforordningen 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 lovovertridelser vil være formålstjenlig og effektivt for Finanstilsynets samfunnsoppdrag.

7.3.2 Om opplysninger fra Folkeregisteret

Finanstilsynet mener det bør inntas en hjemmel i finanstilsynsloven som gir Finanstilsynet anledning til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra folkeregistret når det anses nødvendig for å ivareta tilsynsoppgaver, jf. folkeregisterloven § 10-2. I verdipapirhandelloven er det hjemmel for innhenting av slike opplysninger når det foreligger mistanke om overtredelse av verdipapirhandelloven. Behovet for opplysninger fra folkeregisteret kan oppstå på alle tilsynsområder og uavhengig av om det foreligger mistanke om overtredelse av lovgivning på Finanstilsynets ansvarsområde. Sentralt i sektorregelverket er at foretakene 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 vil kunne ha behov for å kontrollere håndteringen av interessekonflikter, og da kan innhenting av opplysninger om av nærstående personer være av stor betydning. Det vises for øvrig til forslag om ny hjemmel i NOU 2021: 7 om endringer i eiendomsmeglingsloven, punkt 21.3.4.

7.4 Videreføring av gjeldende bestemmelser

På en del områder foreslår utvalget en ren videreføring av gjeldende bestemmelser, med enkelte språklige justeringer. Dette gjelder blant annet reglene om gjennomføring av tilsyn, bruk av virkemidler og saksbehandlingsregler, og ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn.

Finanstilsynet mener at de aktuelle bestemmelsene fungerer hensiktsmessig og støtter utvalgets forslag.

7.5 Begrensninger i ansattes adgang til å handle noterte instrumenter

I lovutkastet § 2-5 annet ledd videreføres 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". På bakgrunn av endrede definisjoner i sektorreglene bør lovteksten endres til at forbudet gjelder instrumenter "som handles på norsk regulert marked, multilateral handelsplass eller organisert handelsfasilitet (handelsplass)". Bakgrunnen for dagens bestemmelse var i utgangspunktet 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.

7.6 Regler om utlikning av Finanstilsynets utgifter

Utvalget foreslår noen endringer i struktureringen av regler om utlikning av Finanstilsynets utgifter. I merknaden til lovforslaget § 6-2 er det opplyst at paragrafen viderefører "i hovedtrekk" gjeldende finanstilsynslov § 9. Finanstilsynet 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.

7.7 Tilsyn med utenlandske foretak

Utvalget foreslår en videreføring av bestemmelsen om at tilsyn også føres med utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, og at det tas inn en henvisning til lov om EØS-finanstilsyn. Finanstilsynet mener forslaget innebærer en hensiktsmessig synliggjøring av det europeiske systemet som tilsynet må forholde seg til.

For Finanstilsynet

Finn Arnesen
styreleder

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne
signaturer.*