

NOU

Norges offentlige utredninger **2023:6**

Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet

Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 4. Tid for handling
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 5. Den store forskjellen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 3. Mer av alt – raskere
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
<i>Finansdepartementet</i> |

NOU

Norges offentlige utredninger **2023:6**

Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021
Avgitt til Finansdepartementet 2. mars 2023

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2023

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1543-5

DepMedia

Til Finansdepartementet

Finanstilsynslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 for å utrede og utarbeide utkast til en ny finanstilsynslov som reflekterer utviklingen både i regelverket og i tilsynsomfang og -metodikk siden gjeldende lov ble vedtatt, og som legger til rette for gode rammer for Finanstilsynets virksomhet fremover. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 2. mars 2023

Endre Skjørestad
Leder

Jostein Askim

Ingrid Margrethe
Halvorsen Barlund

Jesper Berg

Hilde Christiane Bjørnland

Kaj-Martin Georgsen

Amund Noss

Rea Parashar

Ingrid Finboe Svendsen

Katrine Trovik

Gunnar Knoph Berg
Sekretariatsleder

Per Øystein Eikrem
Sekretariatsleder

Cecilie Ask

Tonje Lauritzen

Katharina Markhus

Nanna Brekke Medin

Ingrid Katrine Rogne

Innhold

Del I	Bakgrunn	9	6	Makroovervåking	42
1	Perspektiver og oppsummering	11	6.1	Innledning	42
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	13	6.2	Ansvarsfordeling	42
3	Utviklingen av finansielt tilsyn i Norge	17	6.2.1	Fordelingen av ansvar for makroovervåking	42
3.1	Innledning	17	6.2.2	Internasjonalt makrotilsyn	44
3.2	1800-tallet til 1985: Finanstilsynets forløpere	17	6.3	Virkemidler i makroreguleringen	44
3.2.1	Etablering av offentlige tilsynsmyndigheter	17	6.3.1	Oversikt	44
3.2.2	Etterkrigstiden og finansiell stabilitet	19	6.3.2	Motsyklisk kapitalbuffer	47
3.3	1985–1992: Etablering, oppbygging og krisehåndtering ...	20	6.3.3	Systemrisikobuffer	47
3.3.1	Opprettelse av Kredittilsynet	20	6.3.4	Buffer for systemviktige finansforetak	48
3.3.2	Utvidelse av ansvarsområde	21	6.3.5	Gulv for risikovektning av eiendoms lån	48
3.3.3	Omorganisering	21	6.3.6	Utlånsforskriften	48
3.4	1993 frem til i dag: Utviklingen av rollen som tilsynsorgan for finanssektoren	23	6.3.7	Likviditetsbuffer	49
3.4.1	Tilsynsstrategi og makroøkonomisk overvåking	23	6.3.8	Stabil finansiering	49
3.4.2	Læring fra bankkrisen og utviklingen utover 2000-tallet	23	6.4	Fordeling av makrovirkemidler i andre skandinaviske land	49
3.4.3	Finanskrisen	24	7	Hovedtrekk ved Finanstilsynets virksomhet	51
3.4.4	Økt internasjonalisering	26	7.1	Innledning	51
4	Behovet for tilsyn	29	7.2	Finanstilsynets organisasjon mv.	51
4.1	Det finansielle systemet	29	7.3	Finanstilsynets ansvar og samfunnsoppdrag	51
4.2	Utfordringer som begrunner regulering og tilsyn	30	7.4	Tilsyns- og kontrolloppgaver mv.	54
4.3	Betydningen av et velfungerende tilsyn	30	7.4.1	Tilsyn med enkeltforetak	54
5	Aktuelle utviklingstrekk	34	7.4.2	Tilsyn med verdipapirmarkedet	55
5.1	Innledning	34	7.4.3	Nærmere om tilsynets oppgaver	55
5.2	Markedsendringer	34	7.5	Gjennomføring av tilsyn, tilsynsmessige virkemidler mv.	58
5.3	Ny teknologi, digitalisering, endringer i finansiell infrastruktur	37	7.5.1	Finanstilsynsloven	58
5.4	Bærekraftig finans	40	7.5.2	Tilsynsregler i sektorlovgivningen	58
5.4.1	Innledning	40	7.6	Finanstilsynets samarbeid med andre myndigheter	59
5.4.2	Særlig om klimaendringer og omstilling som følge av klimaendringer	40	7.6.1	Krisehåndtering	59
			7.6.2	Internasjonalt tilsynssamarbeid og regelverksarbeid	59
			7.6.3	Norges Bank	59
			7.6.4	Konkurransedområdet	60
			7.6.5	Forbrukerområdet	60
			7.6.6	Andre samarbeidsfora	60

8	Forholdet til politiske myndigheter	61	9.5	Fordeling av kostnader på type virksomhet	83
8.1	Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar	61	9.6	Fordeling av ressursbruk etter tilsynsområde og oppgavetype	84
8.2	Delegasjon	61	10	Internasjonale føringer	86
8.3	Instruksjons- og kontrollmyndighet	61	10.1	Generelt utgangspunkt	86
8.4	Nærmere om etatsstyringen av Finanstilsynet	63	10.2	Forordninger om europeiske tilsynsmyndigheter	86
8.4.1	Tildelingsbrev og løpende dialog	63	10.3	Europeisk tilsynssamarbeid	88
8.4.2	Hovedinstruks for Finanstilsynet	65	10.3.1	Europeiske tilsynskollegier	88
8.5	Behandlingen av klager over Finanstilsynets vedtak	66	10.3.2	Europeisk samarbeid for felles regelforståelse	89
8.5.1	Hovedregel – behandling i Finansdepartementet	66	10.4	Baselkomiteens anbefalinger om banktilsyn	90
8.5.2	Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker	66	11	Andre lands finanstilsyn	91
8.5.3	Klagebehandling i andre departementer	67	11.1	Innledning	91
8.5.4	Forslag om klagenemnd for vedtak på verdipapirmarkedsområdet	67	11.2	Organisering av tilsynsfunksjonen i eget organ eller administrativt under sentralbanken	91
8.6	Uavhengighet for forvaltningsorganer	68	11.3	Overordnede formål, oppgaver og ansvarsområder	92
8.6.1	Generelt	68	11.4	Forholdet til overordnet myndighet	93
8.6.2	Særlig om statlige tilsyn	69	11.5	Styre og daglig ledelse. Oppnevning, tjenestetid mv.	94
8.7	Internasjonale krav og anbefalinger til nasjonale finanstilsyns uavhengighet	71	11.6	Styre og daglig ledelse. Intern ansvarsfordeling	95
8.7.1	EU/EØS-rett	71	11.7	Finansiering av tilsynsvirksomhet	95
8.7.2	De europeiske tilsynsmyndighetenes undersøkelser av vedkommende myndigheters uavhengighet	77	11.8	Kontroll med finanstilsynene	95
8.7.3	EU-kommisjonens rapport om de europeiske finanstilsynsmyndighetene	78	Del II	Utvalgets vurderinger	97
8.7.4	Internasjonale standarder	78	12	Formålet med tilsyn	99
8.7.5	IMFs gjennomgang av finansiell stabilitet i Norge	79	12.1	Gjeldende rett	99
9	Ressursbruk og finansiering	81	12.2	Mandatet	100
9.1	Innledning	81	12.3	Ansvarsfordeling i arbeidet med finansiell stabilitet	100
9.2	Internasjonale føringer og krav til økonomisk uavhengighet for tilsynsorganer	81	12.4	Formålsbestemmelse og virkemidler	101
9.3	Hjemmel for utlikning av kostnader	82	12.4.1	Innledning	101
9.4	Utvikling i ansatte og ressursbruk over tid	83	12.4.2	Oppgaver etter finanstilsynsloven: tilsynet med foretak og markeder	101
			12.4.3	Oppgaver etter finanstilsynsloven: Råd, analyser og rapporter	101
			12.4.4	Oppgaver etter andre lover	102
			12.5	Overordnede hensyn i utformingen av en formålsbestemmelse	103

13	Finanstilsynets oppgaver	106	15.4.3	Uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 og utviklingen i EU	140
13.1	Tilsyn med foretak og markeder	106	15.4.4	Finanstilsynets oppgaver – drøfting av instruksjonsmyndighet	145
13.1.1	Gjeldende rett	106	15.4.5	Utvalgets tilrådning	151
13.1.2	EØS-rett	106			
13.1.3	Utvalgets vurderinger	106			
13.2	Makroovervåking	111	16	Klager over Finanstilsynets enkeltvedtak	155
13.2.1	Gjeldende rett	111	16.1	Innledning	155
13.2.2	Finanstilsynets oppgaver	112	16.2	Gjeldende rett	155
13.2.3	Utvalgets vurderinger	112	16.3	EU/EØS-rett	156
13.2.4	Utvalgets tilrådning	113	16.4	Andre lands klageordninger	157
13.3	Krisehåndteringsmyndigheten	114	16.5	Klagenemnder innen finanssektoren	157
13.3.1	Gjeldende rett	114	16.5.1	Generelt	157
13.3.2	EU/EØS-rett	114	16.5.2	Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkasso-saker	158
13.3.3	Utvalgets vurderinger	115	16.5.3	Forslag om etablering av klagenemnd på verdipapir-markedsområdet	158
13.3.4	Utvalgets tilrådning	116	16.6	Forvaltningslovutvalgets vurderinger i NOU 2019: 5	158
13.4	Forvaltningsoppgaver, saksforberedelse mv.	117	16.7	Utvalgets vurderinger	160
13.5	Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid	117	16.7.1	Oppretting av en klagenemnd	160
13.5.1	Innledning	117	16.7.2	Klagenemndas avgjørelser	161
13.5.2	Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området	117	16.7.3	Oppnevning og organisering av en nemnd	161
13.5.3	Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk	119	16.7.4	Sekretariat for klagenemnda	163
			16.7.5	Finansiering av klagenemnd	164
14	Gjennomføring av tilsyn	121	17	Organisering av Finanstilsynet	166
14.1	Opplysningsplikt for foretak under tilsyn	121	17.1	Gjeldende rett	166
14.1.1	Gjeldende rett	121	17.2	EU/EØS-rett	167
14.1.2	EØS-rett	123	17.3	Andre lands rett	167
14.1.3	Utvalgets vurderinger	123	17.4	Utvalgets vurderinger	168
14.2	Finanstilsynets virkemidler	126	17.4.1	Innledning	168
14.2.1	Innledning og avgrensning	126	17.4.2	Bør Finanstilsynet ledes av et styre?	168
14.2.2	Tilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirksomheten	126	17.4.3	Alternative styringsmodeller	171
14.3	Saksbehandlingsregler	129	17.4.4	Åpenhet om styrets rolle og oppgaver	172
14.3.1	Gjeldende rett	129	17.4.5	Nærmere regulering av styret og finansstilsynsdirektøren	174
14.3.2	EU/EØS-rett	130	17.5	Utvalgets tilrådning	181
14.3.3	Utvalgets vurderinger	130			
15	Instruksjonsmyndighet	132	18	Rapportering og åpenhet	182
15.1	Alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet	132	18.1	Gjeldende rett	182
15.2	EU/EØS-rett	132	18.2	EU/EØS-rett	183
15.3	Instruksjonsmyndighet i andre land	133	18.3	Utvalgets vurderinger	184
15.4	Utvalgets vurderinger	137	18.4	Utvalgets tilrådning	187
15.4.1	Innledning	137			
15.4.2	Generelle hensyn i vurderingen av uavhengighet etter norsk forvaltningsrett	137			

19	Utlikning av Finanstilsynet		21	Økonomiske og administrative	
	utgifter	189		konsekvenser	202
19.1	Gjeldende rett	189	21.1	Innledende vurderinger	202
19.2	EU/EØS-rett	189	21.2	Økonomiske og administrative	
19.3	Utvalgets vurderinger	190		konsekvenser for staten	
19.4	Utvalgets tilrådning	192		og Finanstilsynet	202
			21.2.1	Økt uavhengighet	202
20	Andre spørsmål	194	21.2.2	Styre og fagstyre	202
20.1	Ansattes relasjon til foretak		21.2.3	Klageorgan	202
	og markeder under tilsyn	194	21.3	Økonomiske og administrative	
20.1.1	Gjeldende rett	194		konsekvenser for foretak	
20.1.2	EU/EØS-rett	195		under tilsyn	204
20.1.3	Utvalgets vurderinger	195	21.3.1	Økt uavhengighet	204
20.2	Straffeansvar for ansatte	196	21.3.2	Klageorgan	205
20.2.1	Gjeldende rett	196	21.4	Økonomiske og administrative	
20.2.2	Utvalgets vurderinger	196		konsekvenser for kunder	
20.3	Meldeplikt ved utkontraktering	197		i finansmarkedene	205
20.3.1	Gjeldende rett	197	21.5	Overordnet vurdering av	
20.3.2	Utvalgets vurderinger	198		samfunnsøkonomiske	
20.4	Bruk av teknologi			konsekvenser	206
	i tilsynsvirksomheten	199	22	Utkast til lov	207
20.4.1	Gjeldende rett	199			
20.4.2	Utvalgets vurdering	200			
20.4.3	Utvalgets tilrådning	201		Referanser og litteratur	220

Del I
Bakgrunn

Kapittel 1

Perspektiver og oppsummering

Det offentlige tilsynet med finanssektoren i Norge har røtter langt tilbake i tid. Finanstilsynsloven fra 1956 regulerer, sammen med sektorlovgivningen og konstitusjonelle regler, virksomheten i Finanstilsynet. Finanstilsynsloven er endret en rekke ganger. Den viktigste endringen kom i 1986, da Kredittilsynet ble opprettet som et integrert tilsyn for bank, forsikring, pensjonsfond og verdipapirmarkeder. Med den endringen ble loven bedre tilpasset det som var datidens utfordringer, som fremveksten av finanskonsern og økende børsaktivitet. Når denne lovutredningen har fått tittelen «Finanstilsynet i en ny tid» henspeler det til behovet for å tilpasse lovgivningen til den utviklingen vi kan vente frem i tid.

«Det er vanskelig å spå, særlig om fremtiden», skal den danske karikaturtegneren Storm P. ha sagt. Usikkerheten om den globale sikkerhetspolitiske utviklingen har tiltatt markant under utvalgets arbeid. Hvilke virkninger den sikkerhetspolitiske utviklingen vil ha for fremtidens finansmarkeder er langt fra avklart. Konsekvensene av reduserte klimagassutslipp og teknologiske endringer er også usikre. Likevel virker enkelte utviklingstrekk forutsigbare. Makrohensyn og hensynet til finansiell stabilitet har blitt viktigere, og finansmarkedene i EØS blir mer integrerte.

Utfordringene ved å kombinere nasjonale tilsyn med etableringsadgang i andre EØS-land er omfattende. For at etableringsadgangen skal fungere hensiktsmessig, må muligheten for tilsynsarbitrasje unngås i vesentlige spørsmål. I den sammenheng er fortsatt god kvalitet på det norske tilsynet helt grunnleggende, og i tråd med nasjonale forventninger og behov.

Rettsutviklingen i EØS er i økende grad basert på felles regler, også om tilsyn. EU/EØS-lovgivningen stiller blant annet krav som skal motvirke at nasjonale tilsyn utilbørlig lar seg påvirke av nasjonale politiske myndigheter. Utvalget har brukt mye tid og ressurser på å vurdere hvordan finanstilsynsloven bør tilpasses utfordringene i det indre markedet og den ventede rettsutviklingen i EU.

Lovforslaget legger på enkelte områder opp til klare rammer. Behovet for klare rammer knytter seg til forhold som er prinsipielle og som bør ligge fast over tid, blant annet spørsmålet om Finanstilsynet bør ledes av et styre, eller av direktøren med støtte av et fagstyre, og om ansvars- og oppgavefordelingen mellom styre og direktør, departementets rett til å instruere Finanstilsynet og til klagebehandling. På andre områder legger lovforslaget opp til fleksibilitet. Behovet for fleksibilitet i møte med en ennå ukjent fremtid gjelder blant annet Finanstilsynets teknologibruk og de løpende prioriteringer av ulike tilsynsaktiviteter.

De viktigste vurderingene og forslagene fra utvalget kan oppsummeres slik:

- Utvalget går inn for å videreføre et integrert tilsyn med finansiell sektor, som blant annet legger til rette for at *reglene om tilsyn er samlet i én lov*, som også regulerer etaten som utøver tilsynet. Utvalget foreslår at loven skal hete «lov om tilsynet med finansforetak mv. (finans-tilsynsloven)», som i dag.
- *Et integrert tilsyn* med finansiell sektor innebærer at Finanstilsynet fortsatt skal føre tilsyn med ulike selskap og organisasjoner innenfor finansiell sektor, som eksempelvis banker, forsikringsforetak, markeds plasser mv.
- I motsetning til någjeldende lov, foreslår utvalget at *det skal tas inn en formålsbestemmelse i loven*. I formålsbestemmelsen slås det innledningsvis fast at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Denne målsettingen er i tråd med de retningslinjer som Finanstilsynet, etter anvisning fra departementet, har fulgt gjennom de seneste årene.
- Formålsbestemmelsen fastslår videre at *tilsynsvirksomheten skal være risikobasert*. Det tilsier at ressursbruken og tilsynsvirksomheten, i særlig grad må rettes inn mot de områdene der det er høy risiko eller stor potensiell skadevirkning.
- Utvalget er delt i spørsmålet om *Finanstilsynet skal ledes av et styre*. Én del av utvalget foreslår

at Finanstilsynet skal ledes av et styre som i dag, mens en annen del av utvalget foreslår at Finanstilsynet skal ha et fagstyre som skal behandle fagsakene, mens virksomheten for øvrig blir ledet av finansslynsdirektøren.

- Finanstilsynet har i praksis en stor grad av selvstendighet, i betydningen av at departementet har vært svært tilbakeholden med å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker. Utvalget foreslår at *Finanstilsynets uavhengige stilling skal følge av lov*, ved at det blir slått fast at Finanstilsynet ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker. Dette overensstemmer med de formelle regler som gjelder for finansslyns i land vi kan sammenligne oss med. Prinsippet om uavhengighet følger videre av føringer i EU-retten – et regelverk som Norge er forpliktet til å følge gjennom EØS-samarbeidet.
- *Behovet for åpenhet* fra Finanstilsynet øker når departementets adgang til å instruere reduseres. Utvalgets flertall mener offentliggjøring av styreprotokollene en tid etter styremøtene er blant tiltakene som kan være egnet. Et mindretall er enig i behovet for økt åpenhet, men ønsker ikke å gi føringer som tilsier at styreprotokollene skal offentliggjøres.
- Etter utvalgets forslag vil *departementet fortsatt kunne instruere Finanstilsynet i enkeltsaker som gjelder søknad om konsesjon mv. for banker, for-*

sikringsforetak og infrastrukturforetak. Dette ut fra den betraktning at avgjørelsen i slike saker i noen grad kan gi rom for skjønn, foruten at eierskap over – og kontroll med – slik virksomhet kan berøre overordnede, samfunnsmessige interesser.

- I dag blir klager over vedtak fattet av Finanstilsynet behandlet og avgjort av Finansdepartementet. Det er gjort unntak for vedtak etter revisorloven, regnskapsførerloven og inkassoloven: klager over vedtak etter disse lovene behandles av Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker. Utvalget foreslår at klagebehandlingen, som hovedregel, skal legges til *en uavhengig klagenemnd*. Omleggingen vil kunne bidra til en raskere saksbehandling av klager. Denne omleggingen vil videre være en konsekvens av at Finanstilsynet gis en mer uavhengig stilling i forhold til departementet.
- Finanstilsynets oppgaver i *makroovervåkingen* foreslås videreført.
- Utvalget tilrår at *krisehåndteringsmyndigheten* fortsatt utøves i Finanstilsynet, men at Bankenes sikringsfond deltar som observatør ved styrebehandlingen av relevante saker.
- Utvalget går inn for at Finanstilsynet ikke lenger skal ha tilsyn med *gjeldsinformasjonsforetak*.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Høsten 2021 oppnevnte regjeringen et utvalg for å vurdere finanstilsynsloven og Finanstilsynets virksomhet. Utvalgets mandat lyder:

«Bakgrunn

Et godt og effektivt tilsyn med finansmarkedene er viktig for finansiell stabilitet og vel fungerende 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 vel fungerende 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, 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 standard-skjemaer.

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 dets 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 finanstilsynsloven. 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 finanstilsynslov. 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.»

21. september 2022 ga Finansdepartementet utvalget utsatt frist til 1. mars 2023.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Endre Skjørestad (leder)
- Rea Parashar (medlem)
- Amund Noss (medlem)
- Ingrid Finboe Svendsen (medlem)
- Katrine Trovik (medlem)
- Hilde Christiane Bjørnland (medlem)
- Jostein Askim (medlem)
- Kaj-Martin Georgsen (medlem)
- Ingrid Margrethe Halvorsen Barlund (medlem)
- Jesper Berg (medlem)

Utvalget hadde tre møter i 2021, tolv møter i 2022 og to møter i 2023. Enkelte av møtene har gått over to dager, slik at utvalget i alt har hatt 19 møtedager.

Eksterne bidrag har bidratt til å berike diskusjonene i utvalget. Utvalgets diskusjoner om samspillet mellom tilsyn og annen offentlig virksom-

het, og samspillet mellom myndighetene, har foregått blant annet med utgangspunkt i innlegg fra representanter for Finansdepartementet, Finanstilsynet, Norges Bank, Bankenes sikringsfond og krisehåndteringsmyndigheten, også i Finanstilsynet. Finans Norges innlegg blant annet om foretakenes forventninger til tilsyn, tilsynsetat og klagebehandling har vært viktig for flere av utvalgets drøftinger. Innlegg fra Trude Myklebust, Inger-Johanne Sand, begge fra Universitetet i Oslo, og Svein Gjedrem, har bidratt til struktur og

dybde i utvalgets diskusjoner. Også skriftlige innspill har vært nyttige.

Sekretariatet har bestått av Cecilie Ask fra Finanstilsynet, Ingrid K. Rogne fra Norges Bank, samt Gunnar Knoph Berg, Per Øystein Eikrem, Tonje Lauritzen, Katharina Markhus og Nanna Brekke Medin fra Finansdepartementet. Gunnar Knoph Berg og Per Øystein Eikrem har ledet sekretariatet. Ri Kaarup fra det danske Finanstilsynet har deltatt på utvalgets møter og gitt nyttige innspill.

Kapittel 3

Utviklingen av finansielt tilsyn i Norge

3.1 Innledning

I Norge har det eksistert et offentlig finansielt tilsyn siden år 1900. I 1986 ble Finanstilsynet opprettet, under navnet Kredittilsynet, som et av de første tilsynene i verden som skulle føre tilsyn både med bank, forsikring, verdipapirnæring mv., et såkalt integrert tilsyn. I dette kapittelet redegjøres det for forløperne til Finanstilsynet frem til samordningen til ett tilsyn, og for tilsynets utvikling frem til i dag.

3.2 1800-tallet til 1985: Finanstilsynets forløpere

3.2.1 Etablering av offentlige tilsynsmyndigheter

Tilsyn med banker

Stortinget vedtok i 1824 en lov om sparebanker¹. Formålet med loven var å sikre innskytternes midler. Loven ga sparebankene mulighet til å søke om offentlig godkjenning². Myndighetene fikk da hjemmel til å kontrollere sparebankenes planer for organisasjon og drift gjennom dokumentbasert tilsyn. Myndighetene hadde ikke rett til stedlige inspeksjoner.

En offentlig tilsynsmyndighet har eksistert fra 1900 da det for første gang ble ansatt en offentlig sparebankinspektør. I årene før hadde Finans- og tolldepartementet flere ganger fremlagt forslag for Stortinget om opprettelse av en slik stilling, første gang i 1886³. Samme år hadde banksektoren blitt rammet av en krise knyttet til konjunkturnedgang i norsk skipsfart, og som blant annet førte til at flere banker i Arendal gikk konkurs, det såkalte Arendalskrakket. Likevel ble ikke for-

slaget om sparebankinspektør vedtatt, blant annet som følge av motstand mot en sentral kontrollmyndighet. I 1900 ble forslaget om sparebankinspektør fremmet nok en gang, og denne gangen ble det vedtatt⁴. Myndighetene var bekymret for at tilstanden i sparebankene var dårligere enn antatt, med dårlig bokføring og lite intern kontroll. Sparebankinspektøren skulle føre tilsyn med sparebankene, både gjennom tilsyn i bankenes lokaler, omtalt som stedlig tilsyn, og ved å gjennomgå tilsendte regnskap.

Arbeidsoppgavene til sparebankinspektøren, slik disse fremgikk ved et tillegg⁵ til sparebankloven av 1887⁶, skulle utgjøre kjernen i det offentlige banktilsynet gjennom hele 1900-tallet. I tillegg til tilsyn med bankene skulle inspektøren gi sparebankene veiledning både om drift og juridiske spørsmål. Inspektøren var underlagt Finans- og tolldepartementet og måtte årlig rapportere om virksomheten til departementet, samt bistå departementet i utredelse av sparebanksaker. Sparebankinspeksjonen ble opprettet i 1919, etter som tilsynsoppgaven hadde blitt for omfattende for kun én person.

Forretningsbankene, som hadde vokst kraftig i løpet av første verdenskrig, falt utenfor Sparebankinspeksjonens ansvarsområde. På begynnelsen av 1920-tallet oppsto det en bankkrise, og flere forretningsbanker ble underlagt offentlig administrasjon. I 1924 ble det derfor vedtatt en ny aksjebanklov⁷, og Sparebankinspeksjonen ble utvidet til Bank- og sparebankinspeksjonen, som skulle føre tilsyn både med sparebanker og de forretningsbankene som ikke var underlagt offentlig administrasjon. At tilsynet hadde en effekt ble tydelig under bankkrisen som fulgte børskrakket på Wall Street i 1929. Noe av problemet under bankkrisen på begynnelsen av 1920-tallet var at Norges Bank ikke hadde tilgang på informasjon

¹ Lov av 20. Juli 1824

² Innstilling om Lov om offentlig tilsyn med banker, sparebanker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen) (1954)

³ Oth. Prp. No. 27 (1886), s. 10

⁴ Indst. O. II – 1899/1900

⁵ Indst. O. II – 1899/1900

⁶ Lov 6. juli 1887 nr. 1 om sparebanker

⁷ Lov 4. april 1924 om aktiebanker (Bankloven)

om tilstanden i bankene. Bank- og sparebankinspeksjonen hadde derimot tilgang på denne informasjonen, slik at håndteringen av bankproblemene etter 1929 gikk mer effektivt.

Tilsyn med forsikringsforetak

De første reguleringene av livsforsikringselskaper ble vedtatt av Stortinget i 1839 da en lov om forsikringsvirksomhet ble vedtatt⁸. Loven ble vedtatt fordi myndighetene ønsket å beskytte forsikringstakernes interesser. Rundt 1875 ønsket sjøforsikringsforetakene strengere markedsregulering fordi de ville beskytte seg mot utenlandsk konkurranse. Dette førte til at regjeringen i 1881 anbefalte at det ble oppnevnt en kongelig kommisjon for å utrede behovet for ny forsikringslov, Forsikringslovkommisjonen⁹. Ettersom forsikringsselskapene forvaltet store verdier, mente regjeringen at det også burde vurderes om det skulle innføres en egen aksjelov og i 1883 fikk kommisjonen utvidet mandat til å også utrede en egen aksjelov, og ble deretter hetende Aksjelovkommisjonen¹⁰. Koblingen mellom forsikrings- og aksjeloven førte til at prosessen tok lang tid. Først i 1911 fikk Norge en ny forsikringslov¹¹ som inkluderte en hjemmel til å opprette et offentlig tilsynsorgan. I 1912 ble Forsikringsrådet etablert som organ under Sosialdepartementet, med ansvar for tilsyn med livsforsikringsforetak.

Mens det i bankene er vanskelig å anslå verdien av utlån (aktiva), er hovedutfordringen ved vurdering av soliditeten i livsforsikring å anslå verdien av kundenes forsikringskrav (passiva). Forsikringsselskaper som verdsetter kravene for lavt, kan vinne frem i konkurransen. Det kan lede til en situasjon hvor solide livsforsikringsforetak taper markedsandeler på bekostning av selskaper som tar større risiko med forsikringstakernes krav. Én av Forsikringsrådets viktigste oppgaver var å forhindre usunn konkurranse som kunne svekke livsforsikringsforetakenes soliditet. De som ville starte et livsforsikringsforetak, måtte søke Forsikringsrådet om konsesjon, og søknaden ble brukt til å vurdere foretakets soliditet og seriøsitet. Forsikringsrådet skulle også vurdere om det var behov for selskapet i markedet. At dette ble ansett som et relevant tema for konse-

sjonen, må ses på bakgrunn av tidligere markeds-erfaringer. Etter første verdenskrig oppstod det en krise i norsk forsikring. Det ble opprettet mange skadeforsikringsforetak i løpet av første verdenskrig, som så i perioden 1918 til 1936 møtte på problemer. Hele 14 foretak gikk konkurs, og flere andre ble avvirket. En av hovedgrunnene til nedgangen var en nedgang i sjøforsikringsmarkedet i perioden 1921–1929, men også innenfor skadeforsikring pådro flere foretak seg større underskudd.

Konkursene synliggjorde et behov for bedre kontroll med soliditeten i skadeforsikringsforetak, men det var ulike oppfatninger om hvordan dette tilsynet skulle gjennomføres. Flere av aktørene mente skadeforsikringsforetakene måtte underlegges konsesjonsplikt, mens andre mente at det holdt at Forsikringsrådet offentliggjorde foretakenes regnskaper, slik at kundene var informert. I 1937 argumenterte Forsikringsrådet for at skadeforsikringsforetakene måtte underlegges konsesjon, og laget et utkast til konsesjonsregler. Regjeringen vedtok reglene som provisorisk anordning av 1. oktober 1937. Konsesjonsreglene ble så tatt inn i forslag til tilleggslov til lov om forsikringselskaper¹², som ble vedtatt i 1938¹³. Dermed fikk Forsikringsrådet tilsyn også med skadeforsikringsselskaper.

Tilsyn på verdipapirområdet

Året før forsikringsloven ble vedtatt, altså i 1910, ble det vedtatt en aksjelov¹⁴. Arbeidet hadde pågått i en lengre periode. Under første verdenskrig hadde det også blitt vanligere å spekulere i aksjer, spesielt knyttet til rederier og skipsfart. Allerede i 1915 varslet Kristiania Børs i sin årsberetning om en økning i aksjespekulasjonen¹⁵. I 1916 opprettet så myndighetene Meglerlovutvalget som skulle utrede tiltak for å bidra til tryggere forhold i meglerbransjen¹⁶. Basert på utvalgets utredning presenterte regjeringen i 1917 sitt forslag til meglerlov. Stortingets forsterkede justiskomiteé nr. 2 mente lovforslaget bar preg av den dagsaktuelle problemstillingen med spekulasjon i aksjemarkedet. Da Stortinget i 1918 vedtok en lov om offentlig kontroll og tilsyn med

⁸ Lov 8. august 1839 om forettheter for assuranceforeninger.

⁹ Kgl. Resolusjon av 8. januar 1881, gjengitt i Departements-Tidende 1881 Vol. 53, s. 49–61.

¹⁰ Sth. Prp. No. 1 Hovedpost III (1884), kap. 4, s.2

¹¹ Lov 29. juni 1911 om forsikringsselskaper

¹² Tilleggslov 18. juni 1938 nr. 12

¹³ Ot.prp. nr. 61 (1938)

¹⁴ Lov 19. juli 1910 (Aksjeloven)

¹⁵ Kristiania Børs' årsberetning for 1915.

¹⁶ Ot.prp. nr. 1 (1918) *Om utførelse av 1) en lov om fonds- og aktiemæglere og 2) en lov om forandring i lov om handelsregistre, firma og prokura av 17. mai 1890*

meglervesenet¹⁷, fulgte loven i stor grad innstillingen fra justiskomiteen. Loven ble gjort midlertidig, men som følge av loven ble Statens Meglerkontroll opprettet som en enhet under Handelsdepartementet. Meglerkontrollen skulle godkjenne meglere, avholde meglereksamen og passe på at lover og regler ble fulgt. I 1931 fikk Meglerkontrollen også i oppgave å føre tilsyn med eiendomsmeglere og omsetningen i boligmarkedet.

Andre verdenskrig

De tre tilsynsorganene (Bank- og sparebankinspeksjonen, Forsikringsrådet og Meglerkontrollen) hadde som hovedoppgave å overvåke finansmarkedene og arbeide for å forebygge finansielle kriser, men skulle ellers ikke involveres i den økonomiske politikken. De stedlige tilsynene førte til at de satt på mye informasjon om de ulike finansforetakene. Under andre verdenskrig ønsket partiet Nasjonal Samling å benytte tilsynene som politisk redskap, og da spesielt Bankinspeksjonen, som de ville bruke for å tilsette egne folk i ledelsen i de ulike bankene. Nasjonal Samling møtte motstand fra flere kanter, både internt i Bankinspeksjonen og fra den tyske okkupasjonsmakten, som ville beskytte økonomien fra politisk uro. Dermed mislyktes Nasjonal Samling i å utnytte Bankinspeksjonen som politisk instrument.

3.2.2 Etterkrigstiden og finansiell stabilitet

Kredittregulering

Etter andre verdenskrig fulgte en lang periode med økonomisk vekst og finansiell stabilitet. Arbeiderpartiregjeringen utviklet en blandingsøkonomi, der ett av virkemidlene var kontroll med penge- og kredittstrømmene. Det ble innført strengere markedsregulering enn det hadde vært tidligere, og fra rundt 1950 ble kredittpolitikken et viktig styringsredskap. De private kredittinstitusjonenes rentebetingelser, utlån og kapitalplasseringer skulle nå reguleres, og Finans- og tolldepartementet laget et kredittbudsjett. Dette budsjettet inneholdt rammer for kreditttilførselen til ulike formål gjennom ulike typer finansinstitusjoner, og det fantes virkemidler for å straffe enkeltbanker dersom de oversteg rammene. Samtidig skulle det statlige bankvesenet utvides.

I 1950 ble det oppnevnt en Penge- og bankkomite som skulle vurdere bestemmelsene for penge- og bankvesenet¹⁸. Dette skjedde i en periode der faren for det som i mellomkrigstiden ble vurdert som usunn konkurranse var begrenset av kredittreguleringen. Behovet for å samordne kredittreguleringen var likevel til stede, og i mandatet pekte Finans- og tolldepartementet på behovet for å samordne og effektivisere tilsynet med banker, sparebanker og kredittinstitusjoner. Finans- og tolldepartementet var altså opptatt av at de ulike delene av finansmarkedene måtte ses under ett. Et aktuelt spørsmål var om Norges Bank eller Bankinspeksjonen skulle være Finansdepartementets mest sentrale utøvende organ i kredittpolitikken. Etter hvert ble det Norges Bank som fikk denne rollen, blant annet som følge av at Finansdepartementet ikke fikk samlet de ulike tilsynsorganene. Forsikringsrådet lå under Sosialdepartementet som ikke var villig til å gi fra seg kontrollen over tilsynet med forsikringsforetak. Penge- og bankkomiteen utredet en tilsynslov som ble vedtatt i 1956¹⁹. Den nye tilsynsloven gjaldt banktilsyn og fokuserte på de tradisjonelle oppgavene knyttet til soliditet og kriseforebygging.

I Forsikringsrådet anså man ikke forsikringsforetak som finansinstitusjoner selv om de forvaltet kapital. Man var i Forsikringsrådet også skeptisk til kredittpolitikken som ble ført, der et hovedtrekk var å holde rentene lave. Lave renter var negativt for inntjening og soliditet i forsikringsforetakene, som til dels hadde poliser med renter som var mye høyere enn markedsrenten. Forsikringsrådet utviklet en ny forsikringslov som erstatning for et regelverk som for livsforsikringsselskaper del stammet fra 1911. Reglene for skadeforsikring var fra 1938. Regjeringen fremmet forslag om ny forsikringslov til Stortinget i 1961. Stortinget valgte derimot å utsette behandlingen av lovforslaget på ubestemt tid, ettersom loven ville omfatte utenlandske foretak, og Norges forhold til EFTA og EEC på dette tidspunktet var uavklart.

Tilsynenes rolle i et strengt regulert finansmarked

På 1960-tallet ble det politisk interesse for å styrke og regionalisere bankvesenet. Bankene var viktige kanaler i kredittpolitikken, men myndighetene oppfattet bankene som desentraliserte og

¹⁷ Midlertidig lov om fonds- og aktiemeglere av 14. august 1918

¹⁸ Kgl. Res. Av 24. mars 1950

¹⁹ Lov 07. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med banker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen)

for små til å bidra til næringsutvikling²⁰. Bankinspeksjonen fikk en rolle i å konsentrere bankvesenet, samtidig som man var opptatt av å ikke ytterligere styrke de største bankene i Bergen og Oslo. Selv om Bankinspeksjonen fikk oppgaver knyttet til omstrukturering, fikk den ikke flere ressurser. Dette førte til at andre oppgaver måtte nedprioriteres, med den konsekvens at kapasiteten til å utføre stedlig tilsyn i bankene ble svekket. På grunn av kreditreguleringen mistet tilsynene også erfaring med å føre tilsyn med banker i utlånsmarkeder der tilbuds- og etterspørselsmekanismene virket mer fritt.

I 1965 ble det vedtatt en ny penge- og kredittlov²¹. Denne loven innførte reservekrav for bankene. Reservekravet ga muligheter for en mer indirekte styring av bankenes utlån enn tidligere. Loven avklarte også at tilsynene ikke skulle ha noen kredittpolitisk funksjon. Kombinert med stabilitet i finansmarkedene, og den sterke konjunkturutviklingen, førte dette til at det finansielle tilsynet ble mindre viktig. Særlig var verdipapirmarkedet så sterkt regulert at markedet ikke utviklet seg noe særlig etter andre verdenskrig. Meglerkontrollen fikk derfor en marginal rolle. Først på 1980-tallet ble det igjen mer aktivitet i verdipapirmarkedene, og større behov for tilsyn med aktiviteten i dette markedet.

I 1974 la Ryssdal-utvalget frem en utredning som konkluderte med at Bankinspeksjonen burde legges inn under Norges Bank²². Ryssdal-utvalget hadde som hovedoppgave å gjennomgå lovgivningen om pengevesenet og Norges Bank, men hadde også fått i oppdrag å utgi en egen utredning om forholdet mellom Bankinspeksjonen og Norges Bank. Dette oppdraget fikk det etter at Bankinspeksjonen hadde tatt opp etatens fremtidige organisasjon og mål, da det ble gjennomført noen endringer i tilsynsloven av 1956²³. Forslaget om sammenslåingen hadde støtte fra både Norges Bank og Bankinspeksjonen. Norges Bank hadde allerede ansvaret for å gjennomføre myndighetenes penge- og kredittpolitikk, samtidig som Bankinspeksjonen, som førte tilsyn med bankenes soliditet, slet med rekrutteringen og ikke hadde nok personale til å gjennomføre stedlig tilsyn. Forslaget ble imidlertid aldri behandlet i Stortinget, da både Den norske Bankforening og de

borgerlige partiene stilte seg tvilende til fornuften i forslaget.

I 1978 begynte det å bli uro i finansmarkedene med flere konkurssaker som både Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet var involvert i. Forsikringsrådet tok initiativ til rednings- og garantiaksjoner overfor forsikringsselskaper som var på konkursens rand, mens Bankinspeksjonen utførte granskninger, spesielt av selskapet Norinvest, et finansieringsselskap som var kommet i vansker. I aksjemarkedet førte oljefunnene i Norge til at kursene på den norske børsen begynte å stige i 1973. På 1980-tallet ble det også gjennomført en deregulering av kredittmarkedet og aksjemarkedet, og i 1983 ble Meglerkontrollen overført fra Handelsdepartementet til Finans- og tolldepartementet og lagt til Bankinspeksjonen. Det ble samtidig vedtatt en ny verdipapirlov som forbød innsiddehandel²⁴. Overføringen av Meglerkontrollen til Bankinspeksjonen kan ses på som starten på samordningen til et integrert tilsyn.

3.3 1985–1992: Etablering, oppbygging og krisehåndtering

3.3.1 Opprettelse av Kredittilsynet

I 1985 ble det vedtatt at Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet skulle samordnes til et samlet tilsyn, med navnet Kredittilsynet²⁵. I 1983 hadde Harlem-utvalget, også kalt Forsikringslovutvalget, lagt frem sin utredning, som drøftet det offentlige tilsynet med forsikringsvirksomhet²⁶. Harlem-utvalget stilte seg positivt til å slå sammen Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet, spesielt fordi vurderinger av utlånrisiko var viktig også for forsikringsselskapenes kapitalforvaltning. Utviklingen i finansmarkedene tydet på at det ville bli mer vanlig med bank og forsikring i samme konsern. Vurderingen var at myndighetenes tilsyns- og forvaltningsansvar da ville bli bedre ivaretatt av et tilsynsorgan som hadde ansvar for hele konsernets virksomhet. En samordning av tilsynene ville også kunne bidra til effektivisering og et sterkere fagmiljø.

Harlem-utvalget gikk ikke inn på hvordan en sammenslåing eventuelt skulle gjennomføres, men regjeringen satte ned en arbeidsgruppe som fremmet et forslag om å opprette et samlet tilsyn med bank, meglervirksomhet og forsikring. Det

²⁰ St.meld. nr. 76 (1961–62)

²¹ Lov 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene (Kredittloven)

²² NOU 1974: 23 *Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank*

²³ Ot.prp. nr. 47 (1970–71)

²⁴ Lov 14. juni 1985 nr. 61 om verdipapirhandel (Verdipapirhandelloven)

²⁵ Ot.prp. nr. 49 (1984–85)

²⁶ NOU 1983: 52 *Forsikring i Norge*

ble foreslått at Kredittilsynet skulle ledes av et styre med fem medlemmer med bred kompetanse og erfaring. Det skulle også oppnevnes en kredittilsynsdirektør på åremål for seks år. Denne organiseringen av ledelsen gjelder fortsatt for Finanstilsynet. Lovgrunnlaget for etableringen ble etablert ved endringer i banktilsynsloven fra 1956, som endret navn til kredittilsynsloven, og forsikringsloven av 1911.

Kredittilsynet startet opp sin virksomhet våren 1986, formelt ved at tilsynet med forsikrings-selskaper ble overført til Kredittilsynet, men reelt ble organisasjonene Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet slått sammen. Siden Meglerkontrollen allerede hadde blitt en del av Bankinspeksjonen i 1983 hadde Kredittilsynet nå ansvaret for tilsyn med banker, verdipapirhandel, aksjemeglere, eiendomsmeglere og forsikringsforetak. Dette skal være første gang i den vestlige verden at det ble etablert et samlet (integrert) tilsyn med bank-, forsikrings- og verdipapirvirksomhet. Kredittilsynet ble organisert i fire avdelinger: tilsynsavdelingen, verdipapir- og megleravdelingen, utredningsavdelingen og administrasjonsavdelingen.

3.3.2 Utvidelse av ansvarsområde

Kredittilsynets ansvarsområde ble etter hvert utvidet. I 1988 ble Handelsdepartementet lagt ned, det hadde hatt ansvaret for regnskaps- og revisorlovgivningen, som nå ble overført til Finans- og tolldepartementet. Deler av dette ansvaret delegerte Finans- og tolldepartementet videre til Kredittilsynet, som dermed fikk ansvar for å føre tilsyn med revisorer²⁷. Dette ansvaret innebar å utstede bevillinger for statsautoriserte revisorer, registrering av revisorer, behandling av klager på revisorene og ha et overordnet ansvar for Revisorrådet. Revisorrådet skulle være et rådgivende organ for Finans- og tolldepartementet i revisorsaker.

I 1988 fremmet Justis- og politidepartementet en proposisjon for Stortinget om en ny inkassolov²⁸. Forslaget bygget på utredningen til inkassolovutvalget²⁹, som hadde blitt oppnevnt i 1975 for å kartlegge inkassovirksomheten i Norge, og vurdere regler om hvordan inkasso skal foregå. Ett av hovedpunktene i utredningen var tilsyn og kontroll med inkassovirksomhet, og Justis- og politidepartementet foreslo i sin Stortingsproposisjon

at dette ansvaret skulle legges til Kredittilsynet. Fra 1989 fikk dermed Kredittilsynet bevillings- og tilsynsansvaret knyttet til inkassovirksomhet.

I tillegg til den interne organisasjonsoppbyggingen måtte Kredittilsynet helt fra oppstarten håndtere den store veksten i aksjemarkedene og den nasjonale bankkrisen som varte fra 1987 til 1992, se boks 3.1. Ettersom omsetningen ved Oslo Børs hadde økt kraftig i 1983, la Finans- og tolldepartementet vekt på at tilsyn med verdipapirmarkedet var en hovedoppgave for Kredittilsynet³⁰. I 1988 besluttet Kredittilsynet å intensivere tilsynet med finansforetakene. På grunn av begrensede ressurser overførte tilsynet ressurser fra utredningsavdelingen og verdipapirkontrollen til tilsynsavdelingen. Dette førte til at andre oppgaver måtte nedprioriteres, og tilsynet sendte brev til Finans- og tolldepartementet om behov for økte ressurser.

3.3.3 Omorganisering

I 1991 gikk Kredittilsynet gjennom en omorganisering hvor ledelsesstrukturen ble vurdert, og man gikk gjennom fordelingen av arbeidsområder og oppgaver³¹. Målet med omorganiseringen var å få en fleksibel organisasjon, som utnyttet den interne kunnskapen på en mest mulig effektiv måte. Dette førte til at de gamle avdelingene ble omorganisert til tre nye fagavdelinger:

Finans- og forsikringsavdelingen fikk ansvar for tilsyn og utredning knyttet til finans og forsikring, mens markedsavdelingen fikk ansvar for eiendomsomsetningen og verdipapirmarkedene. I tillegg ble det opprettet en avdeling for regnskap, revisjon og spesielle granskninger.

I 1992 satte Finans- og tolldepartementet ned en arbeidsgruppe for å vurdere om Kredittilsynet skulle overføres til Norges Bank, slik Ryssdalutvalget hadde foreslått i 1974. Perioden før 1992 var blant annet preget av intern konflikt i tilsynet, men sammenslåing kunne begrunnes i et ønske om å ta ut synergieffekter og behovet for bedre rekruttering til tilsynet. Denne siste utfordringen kunne alternativt avhjelpest ved at tilsynet fikk økte ressurser. Et flertall i arbeidsgruppen konkluderte med at tilsynet burde overføres til Norges Bank, og Finans- og tolldepartementet la frem melding for Stortinget i samsvar med flertallets forslag om overføring av Kredittilsynet til Norges Bank³². Forslaget hadde vært på høring

²⁷ Kredittilsynets årsmelding 1987

²⁸ Ot.prp. nr. 2 (1987–88)

²⁹ NOU 1983: 8 *Inkassovirksomhet*

³⁰ Knutsen, S. og Ecklund, G., J. (2000) *Vern mot kriser?* s. 273

³¹ Kredittilsynets årsmelding 1991

³² St.meld. nr. 48 (1991–92)

Boks 3.1 Bankkrisen

Den strenge kredittreguleringen som ble innført etter andre verdenskrig, bidro til å kanalisere kapital til prioriterte områder, til gunstige vilkår, gjennom 1950- og 60-tallet. Samtidig reduserte kredittpolitikken insentivene til finansiell sparing. Utover på 1970- og 80-tallet var den oppdemmede etterspørselen etter kreditt fra lavt prioriterte områder trolig betydelig. Ved deregulering av kreditttilførselen skjøt kredittveksten kraftig i været, og bankene hadde en samlet utlånsvekst på mellom 20 og 30 pst. hvert år fra 1984 til 1987.

I et møte med Finans- og tolldepartementet og Norges Bank i 1990 redegjorde Kredittilsynet for situasjonen i bankene. Tilsynet forventet at de omfattende utlånstapene i 1990 ville fortsette i 1991. Kjerneproblemet var at egenkapitalen i bankene var utilstrekkelig til å dekke tapene. Løsningen ble å tilføre bankene statlig kapital.

Tapstallene i de norske bankene kom uten tydelige forvarsler, og bankene hadde i liten grad bygget opp tapsavsetninger som tapene kunne dekkes fra. I ettertid viste det seg blant annet at ledelsen i Kreditkassen hadde bidratt til at de regnskapsførte tapene ble holdt nede, og at Kredittilsynet ikke hadde godt nok innsyn i situasjonen. I Danmark førte tilsynets gjennomgang av bankenes tapsavsetninger til at bankene ble pålagt høyere tapsavsetninger. I Danmark hevdes det at disse grundige stedlige tilsynene, og de påfølgende tapsavsetningene samt markant høyere kapitalkrav, var en viktig årsak til at Danmark ikke fikk en like dyptgående bankkrise som Norge.

Årsaker til, og håndteringen av, bankkrisen ble nøye gjennomgått da krisen var over. I 1991 ble det nedsatt et utvalg som skulle se nærmere på krisen i den norske finansnæringen og sammenligne med utviklingen i andre land. Utvalget skulle vurdere årsaker til krisen og de offentlige tilsyns- og kontrollorganenes rolle i krisen, inkludert hvilke muligheter tilsynsmyndighetene hadde til å avdekke problemene tidligere enn de gjorde. Utvalget leverte sin utredning i

1992¹. Utvalget pekte på at tilsynsarbeidet i banksektoren ikke ble prioritert i Kredittilsynets oppstartsperiode, blant annet fordi tilsynet manglet personell og ikke ble gitt ressurser til å besette viktige stillinger for stedlig tilsyn. Utvalget uttalte at hvis man i ettertid skulle peke på noe som burde vært gjort annerledes i Kredittilsynet, gjaldt det i hovedsak tilførselen av ressurser, og muligens kommunikasjon mellom tilsynet og Finans- og tolldepartementet.

I 1997 ble det vedtatt av Stortinget at man skulle nedsette en granskningskommisjon som skulle gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. I rapporten pekte kommisjonen på at Kredittilsynet var det eneste som hadde mulighet til å overvåke hvilke utslag penge- og kredittpolitikken ville få i de enkelte finansinstitusjonene². Kommisjonen mente derfor Kredittilsynet burde ha overvåket hvilken betydning veksten i kredittvolumet på 1980-tallet hadde for den enkelte finansinstitusjon, og om ekspansjonen skjedde innenfor forsvarlige rammer.

Kommisjonen pekte på at etableringen av Kredittilsynet tok lang tid, og at aktivitetsnivået til tider var lavt. For eksempel var det kun 2–3 stillinger til stedlig tilsyn i 1986, som i 1992 var økt til 20 stillinger. Granskningskommisjonen mente også at Kredittilsynet i større grad burde frarådet bruk av ansvarlig lånekapital for å dekke kapitalkravene. Kommisjonen konkluderte likevel med at det i hovedsak var Finans- og tolldepartementet som burde ta imot eventuell kritikk, ettersom Kredittilsynet hadde prøvd å varsle om tilstanden, og det var vanskelig å bevise at tilsynets interne oppstartsproblemer var til hinder for en begrensning av krisen. Avslutningsvis understreket kommisjonen at bankenes oppførsel var en viktigere årsak til bankkrisen enn en eventuell tilsynsvikt.

¹ NOU 1992: 30 *Bankkrisen*

² Dokument nr. 17 (1997–1998) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen.

hvor flere av høringsinstansene hadde argumentert for at sammenslåingen ville føre til rollekonflikter og maktkonsentrasjon. Konklusjonen i Stortinget ble at Kredittilsynet skulle tilføres nye ressurser, blant annet 36 nye stillinger. I 1993 ble det opprettet en egen forsikringsfaglig seksjon som skulle styrke tilsynet med forsikringsforetak³³.

3.4 1993 frem til i dag: Utviklingen av rollen som tilsynsorgan for finanssektoren

3.4.1 Tilsynsstrategi og makroøkonomisk overvåking

Bankkrisen på 1980- og 90-tallet hadde ført til et ønske om et sterkt og selvstendig tilsyn. Behovet for å overvåke risiko og finansinstitusjonenes egne evne til å håndtere risikoen ble med dette mer sentrale for tilsynets evne til å fungere etter sin hensikt.

I 1994 fikk Kredittilsynet et nytt styre, som fornyet tilsynets virksomhetsstrategi³⁴. Den nye strategien tok utgangspunkt i økonomiske utsikter og internasjonaliseringen av finansmarkedene som følge av EØS-avtalen, og et makroøkonomisk overvåkingsprogram ble igangsatt. I tillegg til å følge med på forhold som tidligere hadde utløst kriser, var programmet på utkikk etter nye, mulige årsaker til kriser. Arbeidet med overvåkingsprogrammet førte også til et tettere samarbeid mellom Norges Bank og Kredittilsynet, som fra 1993 holdt kvartalsmøter mellom topplederne. De makroøkonomiske vurderingene ble nedfelt i rapporter som etter hvert ble offentliggjort. Fra 2002 i en egen rapport kalt «Tilstanden i finansmarkedet». I 2011 byttet rapporten navn til «Finansielt utsyn», som i dag publiseres to ganger i året.

Finanstilsynets økte vektlegging av overvåking av forhold som kunne påvirke finansiell stabilitet, innebar at det var tre myndighetsorganer med kunnskap og oppgaver som grenset inn mot hverandre, og fra 2006 har det jevnlig vært trepartsmøter om makroøkonomisk overvåking mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet. Dette hadde IMF oppfordret til, ettersom de hadde observert at det førte til færre misforståelser i andre land.

Et annet moment i strategien fra 1994 var tilsyn med IT-sikkerheten. Kredittilsynet så at IT-

utviklingen ville prege norsk finansnæring. Norske sparebanker hadde gjennom samarbeidsløsninger tilgang på gode IKT-løsninger, som var enestående sammenlignet med mindre banker i andre land. Tilsynet med den teknologiske utviklingen ble vurdert som en hovedoppgave³⁵. Kredittilsynet skaffet seg kompetanse på feltet og utarbeidet egne programmer som skulle benyttes i kontroll med finansinstitusjonenes IT-løsninger. Dette gjorde at Kredittilsynet ble regnet som en viktig ressurs på feltet, både nasjonalt og internasjonalt.

3.4.2 Læring fra bankkrisen og utviklingen utover 2000-tallet

Etter bankkrisen ble det innført flere tiltak for å forhindre nye kriser. Kredittilsynet mente at de internasjonalt anbefalte minstekravene til kjernekapital var for lave, og Finans- og tolldepartementet satte i 1997 i gang en utredning om skjerpet kjernekapital. Det springende punkt i utredningen var vilkårene for å dekke deler av kapitalkravene med lån³⁶. Det gjeldende regelverket sa at Kredittilsynet måtte godkjenne opptak av nye ansvarlige lån, og utredningen foreslo at vilkårene for slike tillatelser skulle skjerpes, slik at kun banker med en kjernekapital over 7 pst. av et risikoveid beregningsgrunnlag skulle få godkjenning. Finans- og tolldepartementet sluttet seg til dette forslaget i Nasjonalbudsjettet 1998³⁷.

Analysene av bankkrisen fant at bankenes kredittpraksis hadde vært en årsak til de store tapene. Kredittilsynet fattet derfor økt interesse for å føre tilsyn med bankenes kredittpraksis³⁸. En viktig grunn til at bankenes kredittpraksis bedret seg var likevel bankenes egne erfaringer fra krisen. Kredittilsynet fastsatte, på bakgrunn av bankkrisen, i 1994 også en forskrift om krav til internkontroll³⁹. I 1997 ble det vedtatt en mer presis hjemmel om internkontroll i tilsynslovens § 4 annet ledd, og kravet om internkontroll ble utvidet til forsikring og verdipapirhandel, og tilsyn med hvordan internkontrollen fungerte ble en vik-

³⁵ Kredittilsynets årsmelding 1994

³⁶ En av årsakene til bankkrisen var mangel på egenkapital som kunne ta tap uten av bankene måtte avvikles, såkalt kjernekapital. Ansvarlige lån har dårligere prioritet enn innskudd, og kan derfor beskytte innskuddskundene mot tap, men de gir ikke et vern mot at banken må avvikles. Ansvarlige lån verner derfor ikke kredittsystemet.

³⁷ St.meld. nr. 1 (1997–98), *Nasjonalbudsjettet 1998*

³⁸ Kredittilsynets årsmelding 1993

³⁹ Forskrift om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll (1994)

³³ Kredittilsynets årsmelding 1993

³⁴ Kredittilsynets årsmelding 1994

tig oppgave. I 2003 ble forskriften om internkontroll endret til å også inkludere internrevisjon⁴⁰. Det ble understreket at uansett finansinstitusjonens størrelse skal foretakets styre ha ansvar for å vurdere behovet for opprettelse av en internrevisjon.

I 1992 varslet finansministeren at det ville bli fremmet et forslag om en autorisasjonsordning for regnskapsførere⁴¹, selv om ingen andre land hadde en slik ordning og Kredittilsynet var skeptisk til behovet. Forslaget fikk støtte i Stortinget, og det ble opprettet et selvstendig autorisasjonsstyre for regnskapsførere. Autorisasjonskontoret var formelt underlagt Finans- og tolldepartementet, men det var en del administrative problemer og klager på saksbehandlingen. Dette førte til at to mulige alternativer ble diskutert. Det ene var at Kredittilsynet tok et større ansvar for Autorisasjonskontoret og det andre var at Kredittilsynet tok over autorisasjonsordningen fullstendig. Kredittilsynet var skeptisk til begge alternativene, ettersom oppgavene knyttet til autorisasjon og tilsyn med regnskapsførere var omfattende. Fra 1999 fikk likevel Kredittilsynet ansvaret for autorisasjonsordningen, og i 2004 ga et flertall på Stortinget uttrykk for at dette ansvaret skulle ligge varig hos tilsynet.

Etter bankkrisen utviklet Kredittilsynet en tilsynspraksis basert på en kombinasjon av skriftlige rapporter og stedlige tilsyn, og antallet ansatte og stedlige tilsyn økte, se tabell 3.1. Tilsynet har tatt i bruk ulike systemer for tilsynet med hhv. kreditt- risiko, likviditetsrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og overordnet styring og kontroll. Systemene – kalt moduler – skal fange opp to sider, eksponeringen mot risiko og tilsynsobjektets styring og kontroll. Fra omkring år 2000 ble

⁴⁰ Forskrift om endring i forskrift om klargjøring av kontrollansvar, dokumentasjon og bekreftelse av den interne kontroll (2002)

⁴¹ Ot.prp. nr. 51 (1992–93)

det også vanlig med tematisyn, der tilsynet setter søkelys på et bestemt tema i utvalgte banker over en kortere periode, for eksempel IT-sikkerhet. Tematisynene danner så et grunnlag for å sammenligne bankenes praksis på det aktuelle temaet, og for å informere om forbedringsbehov.

3.4.3 Finanskrisen

I 2007 og begynnelsen av 2008 var det tegn til uro i internasjonale finansmarkeder. I trepartsmøtet mellom Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet i august 2008 ble status for kriseberedskapen gjennomgått. På møtet gikk myndighetene gjennom rapporten fra en krisøvelse som hadde blitt gjennomført i 2005, og erfaringene fra en nordisk bankkriseøvelse som var blitt gjennomført i 2007. I tillegg var det en gjennomgang av administrative rutiner for likviditetstiltak og oppnevning av administrasjonsstyrer. Det makroøkonomiske overvåkingsprogrammet ga tilsynet oversikt over utviklingen i internasjonale markeder og relevante forhold i det norske finansmarkedet.

Ved inngangen til den internasjonale finanskrisen vurderte Kredittilsynet at norske banker hadde evne til å stå imot en periode med redusert inntjening og større tap. Den relativt høye tapsbærende evnen skyldtes i stor grad nasjonale kapitalkrav som var strengere enn minstekravene internasjonalt og strengere praktisering av kapitalkravene enn i andre land. Kredittilsynet tillot blant annet ikke bruk av ansvarlig lån til dekning av kapitalkrav dersom det i bunnen ikke fantes kjernekapital på minst 7 pst. av beregningsgrunnlaget. Finanstilsynet gjorde også fradrag for goodwill og utsatt skatt, som i mange andre land inngikk i kapitalen som skulle dekke minstekravene. I flere land var kjernekapitalen under 3 pst. av totalkapitalen da finanskrisen inntraff i 2008, mens den i Norge var over 5 pst.

Norske banker var i 2008 i en sårbar likviditetssituasjon. Kredittilsynet hadde i 2007 igangsatt

Tabell 3.1 Utviklingen i antallet ansatte og stedlige tilsyn i perioden 1986 til 2010.

	1986	1998	2010
Antall ansatte	71	139	265
Antall ansatte med bransjeerfaring (5 år eller mer)	8	29	65
Antall stedlige tilsyn	2–3 (I perioden 1986–1987)	25–30 (I perioden 1989–1991)	70

Kilde: Læring fra Kriser – Bjørn Skogstad Aamo, s.46

Boks 3.2 Mulig flytting av Kredittilsynet

I 2003 fremmet Arbeids- og administrasjonsdepartementet en melding til Stortinget om statlige tilsyn¹. Meldingen ble fremmet som en del av regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Poenget med meldingen var ikke å gjøre en konkret evaluering av hvert enkelt tilsyn, men å gi en vurdering av organiseringen av tilsynene, og tilsynsstrukturen, som fremsto som uoversiktlig og komplisert. En av vurderingene i meldingen var at flere av tilsynsorganene burde flyttes, ettersom mange var lokalisert i Oslo, hvor de slet med å rekruttere og beholde relevante fagfolk. Meldingen skildrer to prinsipper som viktigst i vurderingen av hvor tilsynene burde lokaliseres. For det første burde det finnes et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked for personer tilsynene trenger, og for det andre at det allerede eksisterer fagmiljøer på tilsynenes områder. I tillegg måtte tilsynene fort-

satt være konkurransedyktige og ha nærhet til de som det føres tilsyn med. Relokalisering av tilsynene skulle også skape regional utvikling. Som følge av denne meldingen ble blant annet Konkurransetilsynet flyttet fra Oslo til Bergen. Daværende arbeids- og administrasjonsminister foreslo også å flytte Kredittilsynet til Bergen. Finansminister Per Kristian Foss og Finansdepartementet kjente derimot tilsynet godt, og visste at staben ville være sårbar ved en eventuell relokalisering². I meldingen ble det til slutt vurdert at Kredittilsynet ikke skulle flyttes fra Oslo. Argumentasjonen for dette var at det eneste alternative stedet med et økonomisk fagmiljø var Bergen, men at finansmiljøet i Bergen var mindre enn i Oslo, og regjeringen besluttet derfor å ikke flytte Kredittilsynet ut av hovedstaden.

¹ St.meld. nr. 17 (2002–2003)

² *Læring fra Kriser*, Bjørn Skogstad Aamo (2016)

en mer systematisk overvåking av bankenes likviditet. Dette ga et bedre grunnlag for å vurdere sårbarheten, så vel som effekten av tiltak. Behovet for myndighetstiltak ble raskt aktualisert, og en av løsningene på bankenes likviditetsproblemer ble å tilføre bankene likvide statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Gjennom denne bytteordningen tilførte staten bankene en likviditet de sårt trengte. Kredittilsynet bidro til teknisk og juridisk avklaring for ordningen, blant annet konsesjoner for opprettelse av nye kredittforetak som skulle utstede OMF. Selv om finanskrisen i Norge i hovedsak var en likviditetskrise, opprettet myndighetene Statens finansfond som kunne tilføre egenkapital til banker som trengte det. Rammen for fondet ble satt til 50 milliarder kroner, og 28 banker mottok til sammen 4,1 milliarder kroner i støtte. Da fondet ble avvirket i 2014 var alt blitt tilbakebetalt.⁴²

Bytteordningen førte til at staten indirekte ble en viktig kilde til finansiering av utlån. Selv om norske myndigheter vurderte norske banker som solide, var det viktig at bankene gjenvant tilliten fra ikke-statlige kreditorer. I løpet av 2009 ble det bestemt å øke kravet til kjernekapital fra 6–7 pst.

til 9–10 pst, for at bankene skulle kunne ta opp lån i internasjonale markeder⁴³.

Finanskrisen gjorde det nødvendig å legge om pengepolitikken i ekspansiv retning. Fra å ha ligget på 5,25 pst. ved utgangen av 2007 satte Norges Bank ned styringsrenten. Først til 3 pst. i løpet av 2008, og så til 2,5 i februar 2009 og 1,25 pst. i juni 2009. Den lave renten bidro til økt etterspørsel som stabiliserte aktiviteten, men også til at boligprisene og husholdningenes gjeld begynte å stige i perioden 2009–2010. I 2010 innførte Finanstilsynet retningslinjer for boliglån.

Dersom myndighetene har gode virkemidler for å håndtere problemene i en bank før bankens situasjon skaper problemer for andre banker, kan problembanken håndteres isolert. Dette var et bærende hensyn bak nye virkemidler i bankkrisehåndtering som kom i etterkant av finanskrisen 2008–2009. Muligheten for tvungen nedskrivning og/eller konvertering av gjeld til egenkapital, såkalt «bail-in», er det sentrale virkemiddelet.⁴⁴ Bail-in går ut på at en banks gjeld skal kunne nedskrives mens banken fortsatt er i drift. I Norge er

⁴³ Finanstilsynets årsmelding (2009)

⁴⁴ Se Krisehåndteringsdirektivet (BRRD) gjennomført i norsk rett i finansforetaksloven kapittel 19-21

⁴² *Læring fra kriser*, Bjørn Skogstad Aamo (2016), s. 98

Finanstilsynet krisehåndteringsmyndighet, se kapittel 13.3. I 2009 endret Kredittilsynet navn til Finanstilsynet som ble ansett å bedre reflektere det vide ansvarsområdet tilsynet hadde. Det var også mer i tråd med internasjonal praksis, inspirert av det danske Finanstilsynet og den svenske Finansinspektionen.

Organisering av tilsyn med enkeltinstitusjoner

Det er en pågående diskusjon om pengepolitikk og banktilsyn bør skje innenfor samme organ⁴⁵. Diskusjonen gjelder blant annet spørsmål om mulige synergier og interessekonflikter.

Frem til finanskrisen 2008–2009 dreiet *sentralbankers* virksomhet seg først og fremst om pengepolitikk⁴⁶. Etter finanskrisen fikk mange av sentralbankene nye, utvidede mandater og nye virkemidler for å ivareta systemrisiko og finansiell stabilitet, ved siden av arbeidet med pengepolitikken.

Endringene i sentralbankenes mandater fikk betydning for hvordan man i flere land så på organiseringen av tilsynsfunksjonene. I Storbritannia, Finland og Island ble tilsynet med enkeltinstitusjoner lagt inn under sentralbankene, se også kapittel 11. Denne organiseringen av tilsynsfunksjonen hang i noen grad sammen med at sentralbankene fikk et tydeligere mandat for å følge opp finansiell stabilitet.

Det er indikasjoner på at tilsynsvirksomhet innenfor en sentralbank gir fordeler med tanke på informasjon. Samtidig kan det oppstå interessekonflikter mellom tilsynsvirksomheten og tradisjonelle sentralbankoppgaver. I de nevnte sentralbankene er tilsynsfunksjonen lagt til en separat avdeling i banken, slik at det ikke skal oppstå interessekonflikter. Det endrer dog ikke at tilsynsfunksjonen i gitte situasjoner kan skape problemer for tilliten til sentralbanken, som er avgjørende for pengepolitikkenes troverdighet.

3.4.4 Økt internasjonalisering

Utover på 1990-tallet økte internasjonaliseringen av finansmarkedene. I 1991 ble Norge medlem av det internasjonale arbeidet for å bekjempe hvit-

vasking gjennom organisasjonen Financial Action Task Force (FATF), der Finanstilsynet deltar sammen med Finans- og tolldepartementet og Økokrim. Fra 1994 ble norsk økonomi en del av EUs indre marked som følge av EØS-avtalen⁴⁷. EØS-avtalen åpnet for grensekryssende virksomhet og etablering av filialer fra utenlandske banker, uten egne kapitalkrav, i Norge, og at Finanstilsynet fikk ansvar for tilsyn med filialer av norske banker i andre land. Finanstilsynet fikk også, blant annet, observatørroller i EUs Bankkomite og Forsikringskomite⁴⁸. I 1994 ble det startet opp faste nordiske tilsynsmøter, med Finland, Island, Danmark, Sverige og Norge. Den gang var det kun de skandinaviske landene som hadde integrerte tilsyn.

Siden inngåelsen av EØS-avtalen har Norge måttet innføre omfattende EU-rettsakter knyttet til et effektivt og velfungerende marked for finansielle tjenester i EØS-landene. Finanstilsynet følger regelverksutviklingen i EU, forbereder innføringen av EØS-regelverk i norsk rett, og fører tilsyn med at regelverket blir fulgt. For eksempel på regnskapsområdet, der alle børsnoterte foretak i 2005 ble pålagt å følge de internasjonale regnskapsstandardene (IFRS), samtidig som regnskapskontrollen med børsnoterte foretak ble overført til Finanstilsynet fra Oslo Børs.

Etter finanskrisen i 2008 økte fokuset på felles internasjonalt samarbeid om regulering og tilsyn med finanssektoren. G20-landene holdt sitt første møte om finanskrisen på statsledernivå i Washington i november 2008. Sluttklæringen fra møtet beskriver hva landene anså som de underliggende problemene og hvilke reformer som måtte gjennomføres for å avhjelpe den pågående krisen og for å hindre lignende kriser i fremtiden.⁴⁹

G20 etablerte prinsipper for videre reformarbeid, blant annet om styrket regulering av institusjoner og markeder og tiltak for å styrke både investor- og forbrukerbeskyttelsen generelt i finansiell sektor. Prinsippene fra G20-samarbeidet er blitt fulgt opp gjennom andre internasjonale samarbeidsorganer, særlig *Financial Stability Board* og *Baselkomiteen for banktilsyn*. Blant virkemidlene som er utviklet er tiltak som skal motvirke at bankenes utlån bidrar til å forsterke svingningene i økonomien (prosykklalitet), krav om

⁴⁵ Schnabel, I. (2016). What role for central banks in safeguarding financial stability? *Penning- og valutapolitik*, (2016:2), s. 49–54

⁴⁶ De definerte oppgavene som først og fremst gjaldt finansiell stabilitet var oppgaven som långiver i siste instans («lender of last resort») og ansvaret for det sentrale betalings-/oppgjørssystemet (samt overvåking av betalings-systemene).

⁴⁷ Avtale 02. mai 1992 om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

⁴⁸ Kredittilsynets årsmelding (1994)

⁴⁹ Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, 2008 G20 Washington Declaration (utoronto.ca)

mer åpenhet fra institusjoner om egen økonomi og virksomhet, tiltak med sikte på å forbedre vurderingene fra kredittvurderingsbyråer, tiltak for å redusere risikoen i derivatmarkedene og regulering av den såkalte skyggebanksektoren. Generelt er tilsynet med finansiell sektor styrket, og det er lagt større vekt på makrotilsynstiltak⁵⁰.

Basel Committee on Banking Supervision (Baselkomiteen) er en medlemsorganisasjon (45 medlemmer er enten sentralbanker eller banktilsynsmyndigheter fra 28 jurisdiksjoner) som utvikler standarder, anbefalinger om regler for tilsyn med banker og legger til rette for samarbeid om banktilsyn.⁵¹ Mandatet er å styrke reguleringen av, tilsynet med og praksisen i banker til fremme av finansiell stabilitet. Baselkomiteen arbeider blant annet med å identifisere aktuelle eller latente risikoer i det globale finanssystemet, etablere globale standarder, anbefalinger og «beste praksis» for regulering av og tilsyn med banker, og vurdere regulatoriske og tilsynsmessige ulikheter som kan medføre risiko for finansiell stabilitet. Bank for International Settlements (BIS) har sekretariatsfunksjon for Baselkomiteen.⁵²

Både forut for og i oppfølgingen av finanskrisen har Baselkomiteen utarbeidet anbefalinger som har blitt viktige for regelverksutviklingen i finanssektoren, særlig anbefalinger om kapitalkrav til bankene, Basel I, II- og III-anbefalingene, se boks 3.3. Baselkomiteen har fulgt opp og arbeidet videre med prinsippene fra G20-møtet i 2008.

I EU/EØS-området ble det i etterkant av finanskrisen etablert flere felles overnasjonale tilsynsmyndigheter:

- Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA)
- Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA)
- Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA)
- Det europeiske rådet for systemrisiko (ESRB).

EBA, EIOPA og ESMA inngår i EUs tilsynsstruktur, European System of Financial Supervision

(ESFS), som skal ha et overordnet ansvar med soliditeten i finanssektoren i EU/EØS. De tre organene har myndighet til å gjøre vedtak som er bindende for nasjonale tilsyn og utarbeider felles tilsynsstandarder som fastsettes av EU-kommisjonen. Tilsynene har også fått økte oppgaver med tilsyn med enkeltinstitusjoner. Nasjonale tilsynsmyndigheters tilsyn overtas i økende grad av de europeiske tilsynsmyndighetene. Et eksempel er tilsyn med kredittvurderingsbyråer. Bankunionen, som innebærer en felles tilsynsmekanisme (SSM) bestående av den europeiske sentralbanken og relevante nasjonale tilsynsmyndigheter, er et eksempel på mer sentralisert tilsyn med banker i euroland. Systemviktige banker er under direkte tilsyn av den europeiske sentralbanken, mens tilsynet med de øvrige bankene utøves i samarbeid med nasjonale myndigheter. Bankunionen omfatter også en felles krisehåndteringsmekanisme (SRM⁵³) bestående av et felles europeisk krisehåndteringsstyre og de nasjonale krisehåndteringsmyndighetene. Ikke-euroland kan inngå i en del av bankunionen gjennom såkalt «close cooperation». Bulgaria har en slik samarbeidsordning med Den europeiske sentralbanken.

EUs tilsynsmyndigheter skal bidra til ensartet tilsynspraksis og et felles europeisk regelverk. Tilsynsmyndighetene gir anbefalinger og retningslinjer for nasjonalt tilsynsarbeid og utarbeider forslag til utfyllende regelverk som fastsettes av EU-kommisjonen med hjemmel i direktiver og forordninger fastsatt av Rådet og Parlamentet.

I tillegg til de overnasjonale tilsynsmyndighetene ble det nedsatt felles tilsynsgrupper (kollegier) for hver grensekryssende finansinstitusjon. Hovedansvaret for det daglige tilsynet skulle fortsatt ligge hos tilsynsmyndigheten i finansforetakets hjemstat. Det ble opprettet et European Systemic Risk Board (ESRB), som har et overordnet ansvar for det makroøkonomiske tilsynet.

Tilsynsforordningene⁵⁴ trådte i kraft i EU 1. januar 2011 og i Norge 3. oktober 2016. Forordningene er gjennomført i lov 17. juni 2016 om EØS-finanstilsyn. Tilsynsforordningene ble endret i desember 2019 etter en gjennomgang av det europeiske tilsynssystemet.⁵⁵ Finanstilsynet har observatørrolle i de tre europeiske tilsynsorganene og jobber med innføring av felles tilsynsstandarder og harmonisering av lovverk.

⁵⁰ Lund, A., J. & Nordal K. B. (2017) Endringer i bankreguleringen etter finanskrisen i 2008. Aktuell kommentar nr. 5, 2017. Norges Bank.

⁵¹ Baselkomiteen har 45 medlemmer fra 28 jurisdiksjoner. Medlemmene er enten sentralbanker eller banktilsynsmyndigheter. Norge er ikke medlem.

⁵² BIS eies av 63 sentralbanker, og skal gjennom internasjonalt samarbeid bidra til å hjelpe sentralbankene i deres mål om penge- og finansiell stabilitet. I tillegg skal BIS være sentralbankenes bank.

⁵³ Single Resolution Mechanism. Krisehåndteringsmyndigheten i SRM er Single Resolution Board (SRB).

⁵⁴ Parlaments- og rådsforordning 1093 (EBA), 1094 (EIOPA) og 1095 (ESMA) fra 2010

⁵⁵ Endringsforordning 2019/2175

Boks 3.3 Basel III: Tiltak for å øke egenkapitalen og likviditeten til bankene

Det var allerede før finanskrisen etablert Basel-anbefalinger om internasjonale minstekrav til kapital for banker, men frem til 2008 hadde det i mange land vært en oppmykning i hva slags instrumenter som kunne regnes som kapital og en reduksjon av risikovektene bankene brukte for å komme frem til kapitalkravene.

Baselkomiteen utarbeidet etter finanskrisen et omfattende nytt kapital- og likviditetsregelverk for bankene, Basel III-anbefalingene:

«The objective of the reforms is to improve the banking sector's ability to absorb shocks arising from financial and economic stress, whatever the source, thus reducing the risk of spillover from the financial sector to the real economy.»¹

Kravene førte til økte krav til egenkapitaldekning i bankene i de fleste land, og til mer stringente krav på tvers av land. Baselkomiteen anbefalte også såkalte kapitalbufferkrav. Dette var nye typer kapitalkrav som skulle ivareta systemrisikohensyn, se også kapittel 6. Bufferkravene har en annen karakter enn de «harde» minstekravene til egenkapital. Bankene kan bryte bufferkravene uten å møte de samme

sanksjonene som de vil møte dersom de bryter minstekravene. Det gjør at bankene får noe mindre insentiv til å stramme inn på utlåne i en nedgangstid. Dermed kan banksystemets iboende tendens til å forsterke en nedgangs-konjunktur dempes noe.

Basel III ga også anbefalinger om bankers likviditet. Anbefalingene skal gjøre bankene mindre avhengige av kortsiktig opplåning fra kilder som er usikre under en krise, og mer motstandsdyktige mot likviditetsuro. Anbefalingene er fulgt opp med nye likviditetskrav i EØS-området. Sentralt blant disse nye kravene er kravet om likviditetsdekning (Liquidity Coverage Ratio) som fastsetter at forhåndsdefinerte særskilt sikre likvide midler skal utgjøre minst 100 prosent av sannsynlig netto utgang av midler i banken over en 30 dagers periode i en situasjon med likviditetsuro. I tillegg er det krav om at illikvide eiendeler skal ha langsiktig, stabil finansiering, såkalte *net stable funding ratio (NSFR)*, se også kapittel 6.3.7 og 6.3.8.

¹ Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (December 2010, rev June 2011), Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – post BCBS meeting – revised version June 2011 (bis.org).

Finanstilsynets rolle i internasjonalt arbeid utdypes videre i kapittel 10.

EØS-avtalen bygger på et to-pilarprinsipp. Oppgaver som på EU-siden utføres av et EU-organ, skal på EFTA-siden som hovedregel utføres av et EFTA-organ. Dette prinsippet er også lagt til grunn når det fattes rettslig bindende vedtak overfor nasjonale tilsynsmyndigheter og finansmarkedsdeltakere i EFTA-statene. Vedtaks-

myndigheten ligger hos EFTAs overvåkningsorgan (ESA). ESAs vedtak skal være basert på utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten. ESA har ingen rettslig eller på annen måte formell plikt til å fatte vedtak i tråd med et slikt utkast. Det er ikke opprettet noe klageorgan for ESAs vedtak. Vedtakene kan imidlertid bringes inn for EFTA-domstolen.

Kapittel 4

Behovet for tilsyn

4.1 Det finansielle systemet

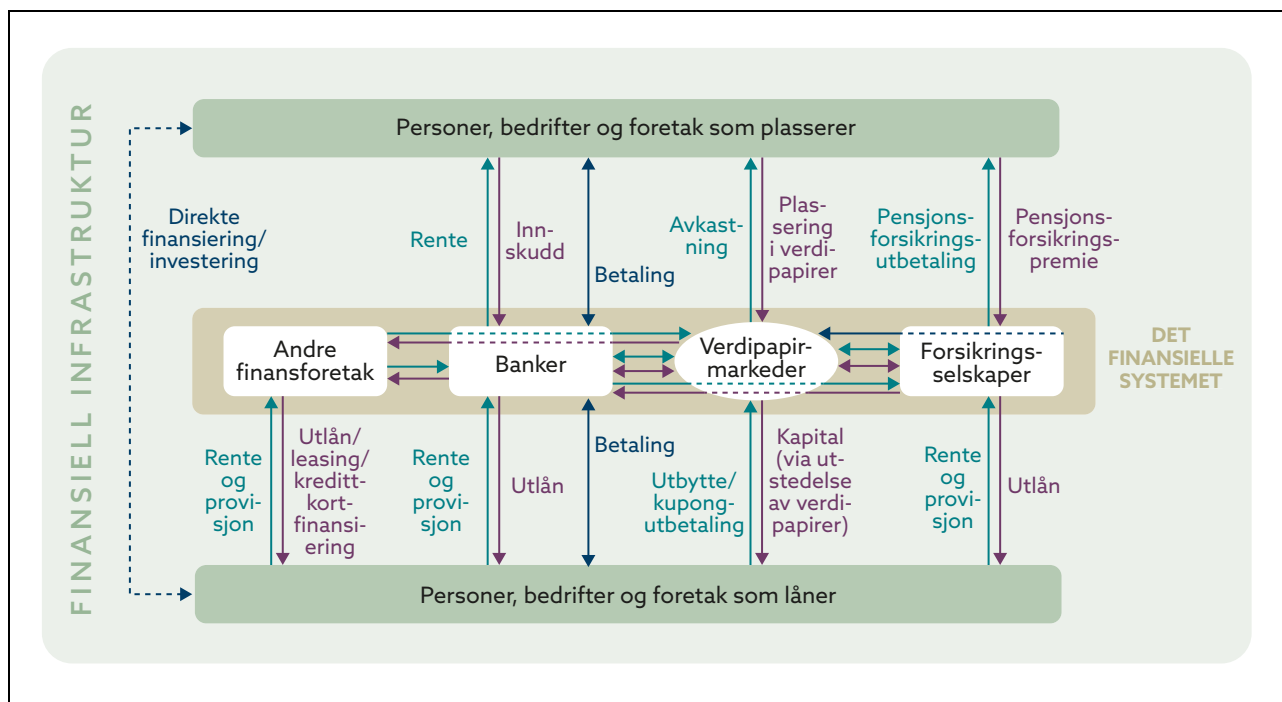
Husholdninger, foretak og myndigheter har behov for å foreta betalinger, ivareta formuesverdier, ha tilgang til kreditt og redusere risiko. Med et vel-fungerende finansielt system bruker samfunnet lite ressurser på å ivareta disse behovene.

Det finansielle systemet består dels av markedsplasser for omsetning av verdipapirer, dels av foretak med konsesjon til å tilby ulike typer av finansielle tjenester. Foretakene og markedsplassene dekker finansielle behov i husholdninger og foretak utenfor finansiell sektor, og de produserer tjenester for hverandre.

Tilsyn og regulering er over tid endret både i innretning og omfang. Tilsyn for å forebygge svindel og underslag i finansforetakene kom relativt tidlig på plass. Utover på 1900-tallet ble reguleringen og tilsynet i flere land i økende grad inn-

rettet med sikte på å holde risikoen for insolvens innenfor akseptable grenser, bl.a. gjennom krav om en positiv minstekapital i foretakene.

Tilsyn med et finansforetak har til hensikt å påse at risikoen for alvorlige problemer er innenfor akseptable grenser, ikke å eliminere risikoen. Samvariasjon i risiko øker sannsynligheten for at mange foretak får problemer samtidig. For å unngå at problemer i mange banker forsterker og forlenger nedgangskonjunkturer, har tilløp til omfattende kriser i stor utstrekning blitt håndtert gjennom kapital- og likviditetstilførsler til problembankene. Den internasjonale finanskrisen i 2008 ble i tråd med et innarbeidet handlingsmønster møtt med kraftige statlige mottiltak for å stabilisere situasjonen i bankene. Konsekvensene for statsfinansene ble i mange land uvanlig omfattende. Etter krisen var viljen til å fornye regulering og tilsyn stor.



Figur 4.1 Det finansielle systemet

Kilde: Norges Bank

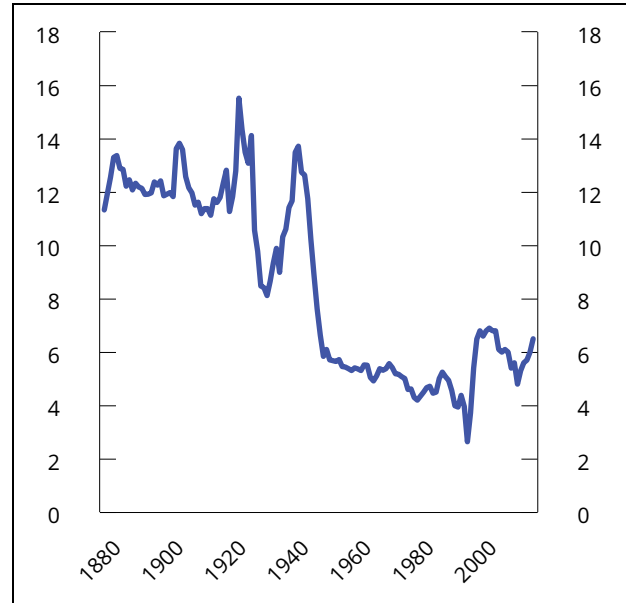
4.2 utfordringer som begrunner regulering og tilsyn

Kundehensyn er grunnleggende for tilsynet med finansforetakene. Kundene har behov for stabil tilgang til grunnleggende finanstjenester og beskyttelse mot svindel og risiko. Tilsyn som bidrar til dette, gjør finansforetak mer velfungerende for kundene.

Kundene i finansforetakene har noen felles informasjonsutfordringer. De har f.eks. behov for informasjon som gjør det mulig å sammenligne priser og vilkår på tvers av foretak, og rettsregler som bidrar til flytterett og konkurranse. Kjøp av forsikring, innskudd i bank o.l. innebærer en særlig informasjonsutfordring, fordi kunden får en fordring på finansforetaket. Utfordringene ved å vurdere og sammenligne risikoen ved slike fordringer er stor, i bank fordi risikoen avhenger av verdien av utlån som ikke omsettes¹ og i et forsikringsselskap fordi selskapets forsikringsforpliktelse ikke omsettes. Fordi finansforetakene typisk har lav egenkapital, kan selv relativt små feilvurderinger få store konsekvenser for kundene. Kundene må derfor ha tillit til foretakets verdivurderinger av viktige regnskapsposter. Tilsyn med foretakenes soliditet og risiko reduserer informasjonsutfordringene for kundene, og øker effektiviteten i markedet.

Kundene i finansforetakene har ulike behov og ulik kunnskap om finansielle tjenester. I løpet av de siste tiårene har adferdsøkonomi, en gren av økonomien som grenser mot psykologi, gitt økt innsikt i hvilke betingelser som bidrar til at forbrukere foretar gode beslutninger. Tilgang til informasjon er viktig, men også erfaring leder til gode valg. For den enkelte forbruker er større finansielle beslutninger gjerne livsfasebestemte, få og vanskelige å reversere. Behovet for tiltak som beskytter mot impulshandlinger og misbruk av tillit kan da være relativt stort.

Når et enkelt finansforetak går overende, får kundene og kreditorene et problem. Blir en tilstrekkelig stor andel av finansforetakene insolvente eller illikvide samtidig, oppstår det omfattende kriser. Flere studier² viser at kriser i det finansielle systemet har negative effekter i realøkonomien, bl.a. i form av redusert kapasitetsutnyttelse, økt



Figur 4.2 Egenkapitalandel i norske banker i prosent av forvaltningskapital.

Kilde: Finansdepartementet og Norges Bank

ledighet og svekket vekst. Over tid har en fått økt kunnskap om hvorfor kriser i det finansielle system får slike realøkonomiske konsekvenser. Brå omslag i tilbudet av kreditt fra bankene er én viktig årsak. Slike omslag kan forsterke, forlenge eller utløse en nedgangskonjunktur.

Nye metoder for regulering og tilsyn med finansforetakene har til hensikt å stabilisere den makroøkonomiske utviklingen, bl.a. gjennom å stabilisere tilbudet av kreditt. Makroreguleringen av bankene kommer i tillegg til tradisjonell regulering av soliditet og likviditet i det enkelte finansforetak (mikroregulering).

4.3 Betydningen av et velfungerende tilsyn

En rekke aktører (så som kunder, kreditorer, allmennhet, presse, revisorer, kredittvurderingsbyråer, analyseselskaper, politi og domstoler) overvåker finansforetakene.

Et offentlig tilsyn har imidlertid fortrinn, bl.a. ved at tilsynet har spesialiserte ressurser og særlig tilgang til informasjon. Et offentlig tilsyn kan også sette krav til foretakenes egne systemer for

¹ Dewatripont, M. & Tirole J. (1994) «A theory of debt and equity: Diversity of securities and manager-shareholder congruence», *Quarterly Journal of Economics* 109, 1027–1054

² Se f.eks. Reinhart, Carmen M., & Kenneth S. Rogoff (2009). «The Aftermath of Financial Crises. *American Economic Review*: 466-72, eller Cerra, V. & Saxena, S.C. (2008) «Growth Dynamics: The Myth of the economic recovery», *American Economic Review*; 439-57 (2008).

Tabell 4.1 Makro- og mikroregulering – Stilistisk komparativ fremstilling

	Mikroregulering	Makroregulering
Formål	Beskytte kunder og kreditorer	Begrense systemrisiko
Regulerings- og tilsynsmetodikk	All risiko mot foretaket er like relevant. Regulering og tilsyn tar ikke hensyn til om finansforetaket er systemviktig	Regulering og tilsyn rettes inn mot risiko som er felles for mange finansforetak. Systemviktige foretak underlegges særskilt regulering og tilsyn
Utfordringer	Tilsynet må påse at regelverket praktiseres konsistent i ulike foretak og over tid – «likhet for loven»	Regelverk og tilsyn tilpasses strukturelle og konjunkturelle utviklingstrekk
Koordinering	Lite behov koordinering med annen økonomisk politikk	Behov for å koordinere med annen økonomisk politikk
Prioriterte analyser	Analyser av enkeltforetak	Struktur- og konjunkturanalyser
Potensielle svakheter	Risikoen i det finansielle systemet kan bli for høy	Kompleks og relativt ny regulerings- og tilsynsmetode

¹ Crockett, A. (2000), «Marrying the Micro- and Macroprudential Dimensions of Financial Stability.» BIS Speeches, 21. september 2000.

² Borio, C. (2003). «Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation?» BIS Working Paper 128

³ Park, Yung Chul, (2012) «A Macroprudential Approach to Financial Supervision and Monetary Policy in Emerging Economies.» KDI Journal of Economic Policy 2012, 34(1) 3-27

Kilder: Basert på Crockett (2000), Borio (2003), Park Young Chul (2012) og egne vurderinger.

overvåkning og kontroll. Slike systemer kan gjøre det enklere for tilsynsorganet å oppdage og rette opp i uheldige tilpasninger. Effekten av offentlig tilsyn kan være særlig stor for forhold som andre aktører vanskelig kan oppdage, f.eks. innsidehandel, korrupsjon, hvitvasking eller ubetryggende verdsetting av utlån eller forsikringskrav.

Det er nærliggende å anta at tillit til et offentlig tilsyn, bidrar til at finansforetak og finansmarkeder også får økt tillit. Tilliten kan bidra til at foretakene får mer stabil tilgang til kunder og kapital, og til at risikopremien i verdipapirmarkedene blir lavere. Regulering og tilsyn innebærer også restriksjoner og kostnader. Er konkurransen sterk, kan det være grunn til å anta at fordeler og ulemper veltes over på kundene gjennom endrede priser. Fordelene og ulempene ved tilsyn kan derfor ha relativt liten selvstendig betydning for foretakenes lønnsomhet. Dersom foretak med ulik regulering og tilsyn konkurrerer i samme marked, kan noen av fordelene og ulempene likevel påvirke lønnsomheten. Finansnæringen i Norge har vært opptatt av at regulering og tilsyn fra norske myndigheter, ikke bør være en særlig ulempe i konkurransen med foretak underlagt regulering og tilsyn fra andre EØS-myndigheter.

Gevinstene for samfunnet som helhet ved et tilsyn som reduserer risikoen for finansielle kriser

kan være betydelige og vidtrekkende. Ollivaud og Turner (2019)³ anslår f.eks. at den internasjonale finanskrisen i 2008 førte til at BNP i OECDs median-land, var 15 prosent lavere i 2014 enn det ellers ville ha vært. Anslaget er usikkert, men det er i tråd med annen forskning som viser at lavkonjunkturer som utløses av, eller utløser, en finanskriser er dypere enn andre lavkonjunkturer. Krisene varer også typisk lengre, slik at den samlede krisekostnaden akkumuleres over mange år. Kasper Kragh-Sørensen (2012)⁴ tar som utgangspunkt at en bankkrise over noen år typisk kan føre til akkumulert tap på mellom 30 og 60 prosent av BNP.

Det er vanskelig å måle hva som oppnås gjennom tilsyn. Alle land det er fornuftig å sammenligne seg med fører tilsyn med finansforetakene, og innretningen og ressursbruken er relativt stabil. Paradoksalt nok bidrar dette til at det sjeldent oppstår begivenheter som gir data av høy kvalitet om effekten av tilsyn. Enkelthendelser kan likevel bidra til å belyse effekten. I 1983 ble tilsyns-

³ Ollivaud, P. & Turner, D. (2019) «The output cost of the global financial crisis: A reappraisal after ten years» SUERF Policy Note Issue 53 (2019)

⁴ Kasper Kragh-Sørensen (2012) «Optimal kapitaldekning for norske banker», Staff Memo nr. 29, Norges Bank 2012

myndigheten for niende tilsynsdistrikt for sparebanker («Savings&Loans») besluttet flyttet fra Little Rock til Dallas. Fordi en stor andel av de ansatte, inkludert ledere og erfarne medarbeidere valgte å slutte, ble flyttingen utilsiktet også et naturlig eksperiment. Kandrac og Schlusche (2021)⁵ finner at sparebankene i niende distrikt tilpasset seg svekkelsen av tilsynet ved å ta mer risiko, og gjøre seg mer avhengige av kapital med lavere kvalitet enn bankene i de andre tilsynsdistriktene.

Selv om det er vanskelig å måle effektene av regulering og tilsyn, tyder gjentatte finansskandaler og -kriser på at det er et gap mellom det en ønsker å oppnå, og det en faktisk oppnår. Årsakene til at det er et gap kan knytte seg til grunnleggende utfordringer ved finansmarkeder, eller til forhold som preger regulering og tilsyn. Drøftingen nedenfor er utformet med henblikk på årsaker som kan knytte seg til organiseringen av tilsynsvirksomheten.

Formelle målsettinger

EUs regelverk for finanssektoren (the Single Rulebook) alene, er nå på om lag 15 000 sider. Økt regelverksomfang innebærer at behovet for å prioritere hvilke regler det særlig skal utøves tilsyn med, har økt. Prioriteres tilsyn med feil regler til feil tidspunkt, må det antas at effekten av tilsyn kan bli lav.

⁵ Kandrac, J. & Schlusche, B. (2021) «The Effect of Bank Supervision and Examination on Risk Taking: Evidence from a Natural Experiment.» *The Review of Financial Studies*, Volume 34, 3181–3212 (2021)

Finanstilsynet har etter gjeldende rett ingen klar formålsbestemmelse. En formålsbestemmelse kan antas å bidra til et formålsrettet tilsyn. Mange land fremhever finansiell stabilitet som et formål for tilsyn med banker og kredittforetak. Et slikt formål er i tråd med praksis i Norge, og fremstår som samfunnsøkonomisk velbegrunnet med tanke på de store kostnadene bankkriser har. Samtidig er det behov for tilsyn med andre aktører enn banker, og for tilsyn med banker ut fra andre hensyn enn finansiell stabilitet. Særlig for tilsyn som skal ivareta både soliditets- og adferdsrelaterte hensyn, vil det være nødvendig å angi flere formål. Flere formål motvirker at tilsynet innrettes for snevert, men gjør det også mer krevende å formålsrette innsatsen.

Informasjonsdeling og beslutningsprosedyrer

Erfaringen fra finanskriser og finansskandaler er at endringer i regelverket ofte skjer senere enn ønskelig. Behovet for tidlig respons i form av regulering og tilsyn kan være særlig stor i perioder med omfattende markedsendringer.

Tilsynsorganer bør ha særlige gode forutsetninger for å fange opp endringer tidlig, og vurdere behovet for respons fra myndighetene. Tilsynsresponsen kan være i form av enkeltvedtak. Finanstilsynet har f.eks. hjemmel i tilsynsloven til å fatte vedtak om at et tilsynsobjekt skal ha høyere ansvarlig kapital enn det som følger av lovfastsatte minstekrav (finanstilsynsloven § 4). Bestemmelsen gir Finanstilsynet hjemmel til raskt å fatte enkeltvedtak som forebygger risiko som ikke er velregulert.

Boks 4.1 Informasjonsdeling for økt markedsdisiplin

Flere studier tyder på at tilsyn avdekker informasjon som ikke gjenspeiles i bankenes innlånskostnader, se f.eks. Berger og Davis (1994)¹ og Goldsmith-Pinkham, Hirtle og Lucca (2016)². Empiriske studier av markedsreaksjoner ved offentliggjøring av stresstester fra Den europeiske sentralbanken (ECB) støtter opp om dette bildet. De empiriske funnene har utløst en faglig debatt om tilsyn bør offentliggjøre mer informasjon om risikoen i enkeltbanker.

Argumentet for økt åpenhet er først og fremst at markedene blir mer velfungerende dersom bankenes kreditorer settes i stand til å kreve en riktigere risikopremie fra den enkelte

bank. Over tid kan dette føre til at banker med lav risiko får viktige konkurransefordeler, og vinner markedsandeler. Motargumentene er bl.a. at økt åpenhet om negative funn og vurderinger kan svekke tilsynets tilgang til informasjon fra en bank i problemer, forverre bankens problemer og forsterke og fremskynde behovet for tiltak.

¹ Berger, A.N., & Davies, S.M. «The Information Content of Bank Examinations» *Journal of Financial Services Research* 14, 117–144 (1998)

² Goldsmith-Pinkham, P. S., Hirtle, B. & Lucca, D. O., «Parsing the Content of Bank Supervision» (2016). FRB of NY Staff Report No. 770 (2016)

Finanstilsynet kan benytte informasjon til å påvirke kunder og kreditorer og foretak direkte, f.eks. ved å offentliggjøre opplysninger og vurderinger. Offentliggjøring f.eks. av stresstester kan bidra til bedre markedsdisiplin. Likevel står Finanstilsynet overfor et dilemma når det informerer allmennheten om tilstanden i enkeltforetak. Slik åpenhet kan redusere foretakenes vilje til å dele informasjon med tilsynet. I verste fall kan opplysninger fra tilsynet utløse et løp mot finansforetaket. Slike løp kan oppstå uten å ha hold i det som viser seg å være realiteter. Også i tilfeller hvor løpet har grunnlag i realiteter kan det være uheldig, bl.a. fordi løpet vanskeliggjør en ordnet avvikling av finansforetaket. Varsler tilsynet sentralbanken, finansdepartementet og krisehåndteringsmyndigheten tidlig, kan disse få tid til å vurdere og ev. forberede tiltak før situasjonen forverres og allmennheten informeres.

Finanstilsynet skal forberede regelverk. Avhengig av hjemmelsgrunnlaget kan dette involvere departement og Storting. Flere beslutnings-trinn innebærer normalt at prosessene tar lenger tid, men at saken blir bedre belyst. Hensynet til fortgang i prosessen kan derfor tale for at reguleringskompetansen på enkelte områder delegeres, f.eks. ved at den legges direkte til tilsynsmyndigheten, mens hensyn til grundighet og involvering av politiske myndigheter kan tale for at flere beslutningstrinn involveres.

Uavhengighet

Et offentlig tilsyn må ha den nødvendige uavhengighet til de foretak og interesser det fører tilsyn med.⁶ Finanstilsynet har i utgangspunktet et legalt monopol, med ressurser tildelt av politiske myndigheter. Det bidrar til å gjøre Finanstilsynet uavhengig av næringen det fører tilsyn med.

I enkelte tilsynsjurisdiksjoner, bl.a. i USA og i EØS, kan det oppstå en indirekte form for konkurranse mellom tilsyn. Teoretiske analyser⁷ viser at lav kvalitet på tilsyn i en slik situasjon kan være et konkurransefortrinn. Ett «race to the bottom» kan

utløses av at foretak underlagt tilsyn av relativt lav kvalitet vinner markedsandeler, og/eller av at tilsynskvaliteten tilpasses for å gjøre en tilsynsjurisdiksjon mer attraktiv.

Et spørsmål i den akademiske litteraturen er om politiske myndigheter påvirker tilsyn på en uheldig måte i en slik situasjon, slik at tilsyn bør være politisk uavhengige. Generelt er den empiriske kunnskapen om hvordan politiske myndigheter påvirker tilsyn begrenset. De fleste studiene som foreligger er brede landstudier, hvor forholdet mellom tilsyn og politiske myndigheter bare er ett av mange forhold som kan påvirke resultatene. Enkelte undersøkelser⁸ tyder likevel på at banker i land hvor tilsynet scorer høyt på indekser over politisk uavhengighet, i gjennomsnitt har noe lavere nivå av misligholdte lån og noe lavere hyppighet av bankkriser. Et viktig spørsmål er om forskjellene er forårsaket av ulikheter ved tilsynenes uavhengighet, av generell styringskultur i landene, eller om det er andre forskjeller som driver resultatene.

Undersøkelser av enkeltland kan gi verdifull tilleggsinformasjon om hvordan politiske myndigheter påvirker tilsyn, men på finansmarkedsområdet er slike studier svært fåtallige. En nylig publisert studie⁹ finner at sannsynligheten for å avvike en bank i USA før et valg, avhang av om beslutningen ble fattet av en uavhengig dommer eller av et offentlig organ under politisk ledelse. Dersom bare faglige hensyn ble lagt til grunn, ville en ikke forventet en slik forskjell. Studien illustrerer derfor en potensiell risiko ved å involvere politiske myndigheter i enkeltvedtaksbeslutninger på finansområdet. Den perioden som undersøkes i studien ligger imidlertid flere tiår tilbake i tid. Overføringsverdien til moderne forhold, og forhold i Norge, kan derfor være lav.

⁶ Boot, A. W., & Thakor, A. V. (1993) «Self-interested bank regulation» *The American Economic Review*, 206–212. (1993).

⁷ Buck, F. & Schliephake, E. (2013) «The regulator's trade-off: bank supervision vs. minimum capital J. Bank. Finance, 37 4584-4598 (2013),

⁸ Se f.eks. Staff Working paper No. 893 fra Bank of England for en gjennomgang.

⁹ Marco Del Angel & Gary Richardson «Independent regulators and financial stability: Evidence from gubernatorial campaign and a progressive era policy experiment» NBER Working paper, April 2022

Kapittel 5

Aktuelle utviklingstrekk

5.1 Innledning

Et risikobasert tilsyn innebærer at tilsynsoppgaven må innrettes fleksibelt, for å ivareta formålene med tilsyn under endrede forhold. Finanstilsynets oppgaver som rådgiver for regjeringen i lovgivningsspørsmål, og som regulator med egne hjemler påvirkes også av markeds- og samfunnsendringer.

Innovasjon og utvikling kan følge av endret etterspørsel etter finansielle tjenester. Innovasjon og utvikling kan også utløses fra tilbudssiden, ved at foretakene under tilsyn ser muligheter ved ny teknologi, organisatoriske endringer eller nye forretningsmodeller. Ideelt sett bør regelverk og tilsyn legge til rette for innovasjon og utvikling som er gunstig for samfunnet. Utfordringen er at konsekvensen av innovasjon og utvikling er sammensatte. Viktige konsekvenser kan bli synlige først etter noe tid.

Vi ser i dette avsnittet på noen utviklingstrekk som er viktige og som fremover kan få ytterligere betydning for Finanstilsynets virksomhet:¹

- markedsendringer, nye markedsaktører
- ny teknologi, digitalisering av finansmarkedene, ny finansiell infrastruktur
- bærekraftig finans; særlig om klimaendringer og nødvendig omstilling for å håndtere endringene

Utviklingstrekkene som gjennomgås i kapitlet her kan belyse endringene i finanssektoren. Utvalget tar ikke nærmere stilling til hvordan slike forhold faktisk virker eller vil virke inn på tilsynet med foretak i finansiell sektor. Hensikten med gjennomgåelsen er først og fremst å peke på utviklingstrekk som har, og kan få, betydning for den risikobaserte tilsynsvirksomheten.

¹ Gjennomgåelsen baserer seg i hovedsak på *Finansmarkedsmeldingen 2022*, rapporter fra Finanstilsynet Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse 2022 og Finansielt utsyn) og Norges Bank (*Finansiell infrastruktur 2022* og *Det norske finansielle systemet 2022*).

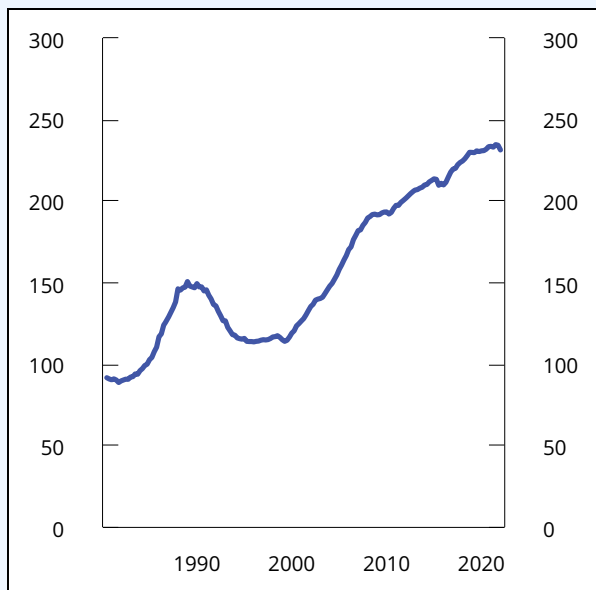
5.2 Markedsendringer

Finansielle skandaler og kriser har mange likhetstrekk, men de er sjelden helt like. Ulikheter kan skyldes at utviklingstrekk som har pågått over tid har endret underliggende risiko og sårbarheter. Etter den norske bankkrisen ble overvåking av markedsutviklingen, med sikte på strategiske endringer i tilsynsvirksomheten, en mer sentral del av Finanstilsynets virksomhet. Her gir vi noen eksempler på aktuelle utviklingstrekk som på ulikt vis påvirker behovet for tilsyn:

- Økt opplåning i husholdningene, se figur 5.1.
- Økt boligformue i forhold til realinntekt, se figur 5.2.
- Økt innslag av utenlandske markedsaktører.
- Økt eksponering for markedsrisiko for husholdningenes finansielle sparing, illustrert ved fremveksten av pensjon med investeringsvalg, se figur 5.3.
- Større enheter, illustrert ved forvaltningskapitalen i de tre største bankene nå og for 20 år siden, se figur 5.4.
- Relativt høy avkastning i norske banker sammenlignet med europeiske, illustrert ved egenkapitalavkastningen i norske og europeiske banker, se figur 5.5.
- Økt innslag av elektronisk betalingsformidling. Andelen kontantbetalinger har falt med 50 pst. fra 2013 til 2020, mens andelen kortbetalinger har økt med 45 pst. i samme periode. Høsten 2021 utgjorde andelen kontantbetalinger på utsalgssted og mellom privatpersoner omkring 3 pst. av alle betalinger².
- Økt verdipapirisering, illustrert ved bankenes bruk av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), se figur 5.6.
- Nye typer markedsaktører som kan ha betydning for finansiell stabilitet, for eksempel sentrale motparter.
- Bankenes virksomhet er i endring, og bankkonserner yter nye typer av tjenester, for eksempel innen pensjon.

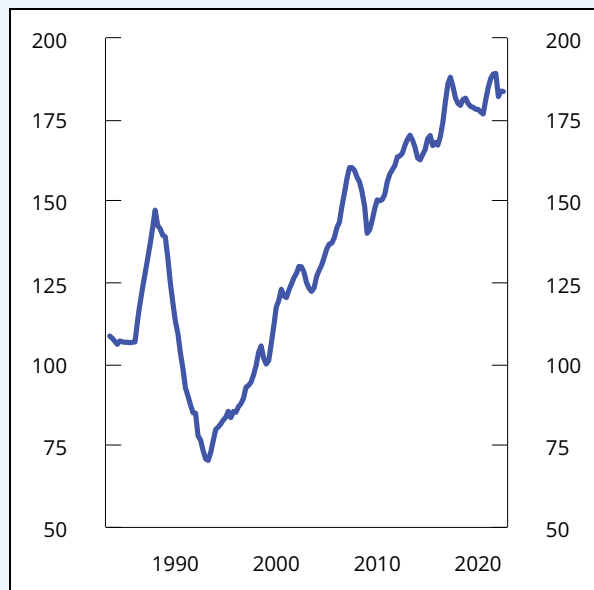
² Kilde: Norges Bank

Boks 5.1 Markedsendringer



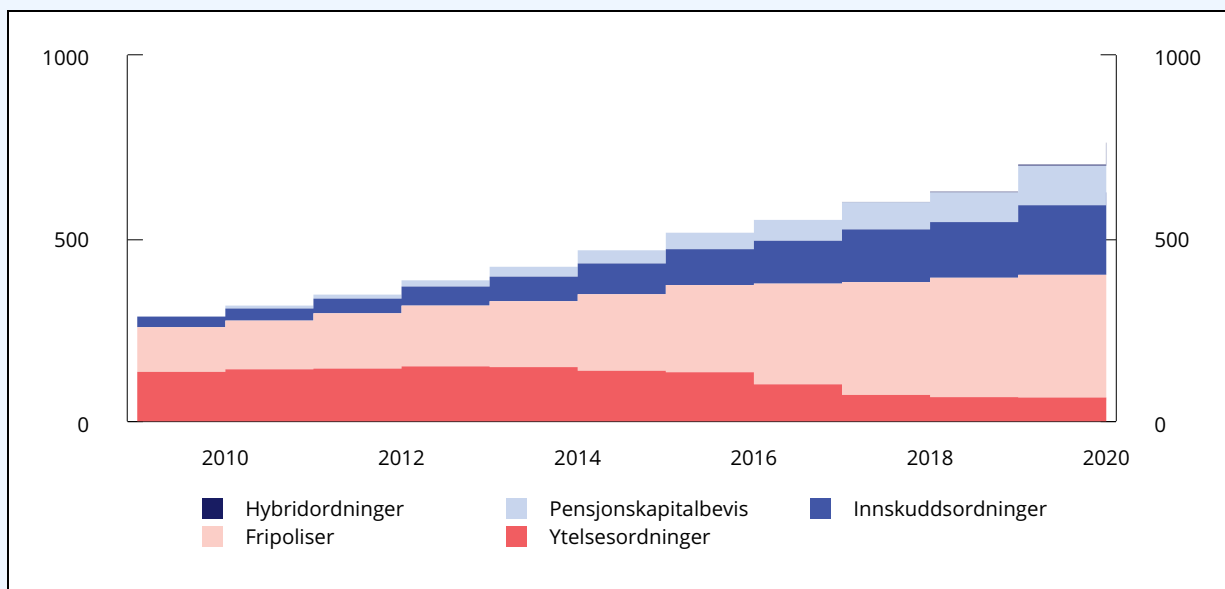
Figur 5.1 Husholdningens gjeldsbelastning. Prosent.

Gjeldsbelastning: Lånegjeld som andel av disponibel inntekt
Kilde: Norges Bank



Figur 5.2 Boligpriser i forhold til disponibel inntekt¹. Prosent. 1. kv. 1983 – 2. kv. 2022. Indeks. 4. kvartal 1998 = 100.

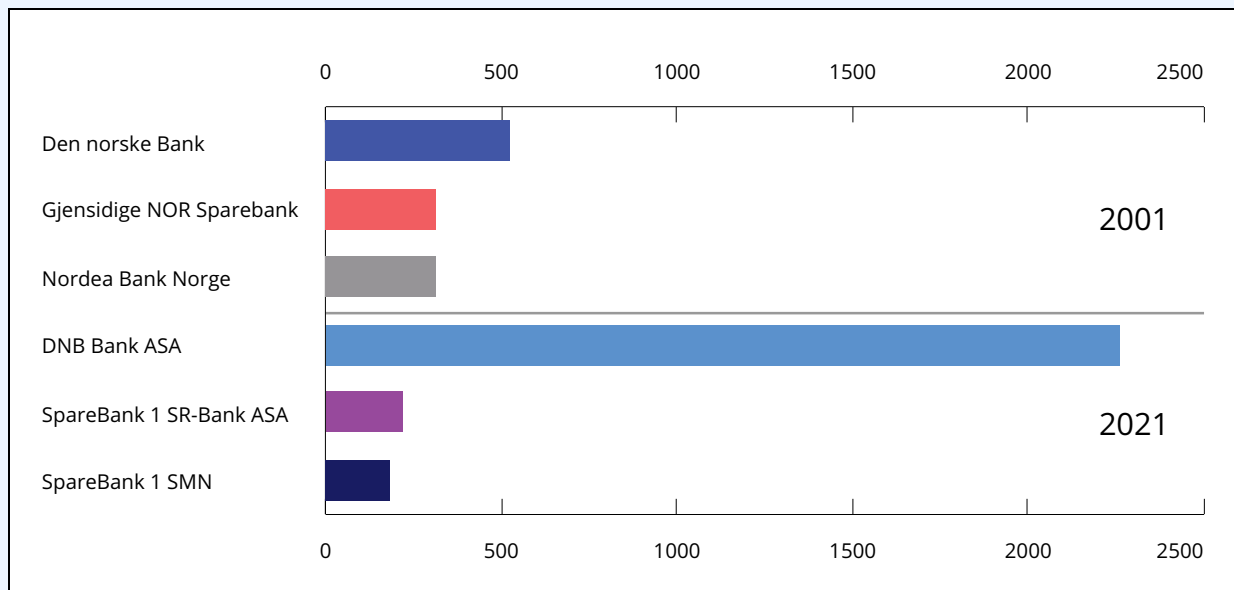
¹ Disponibel inntekt per innbygger (15–74)
Kilde: Norges Bank



Figur 5.3 Forvaltningskapital i private tjenstepensjonsordninger. Mrd. kroner.

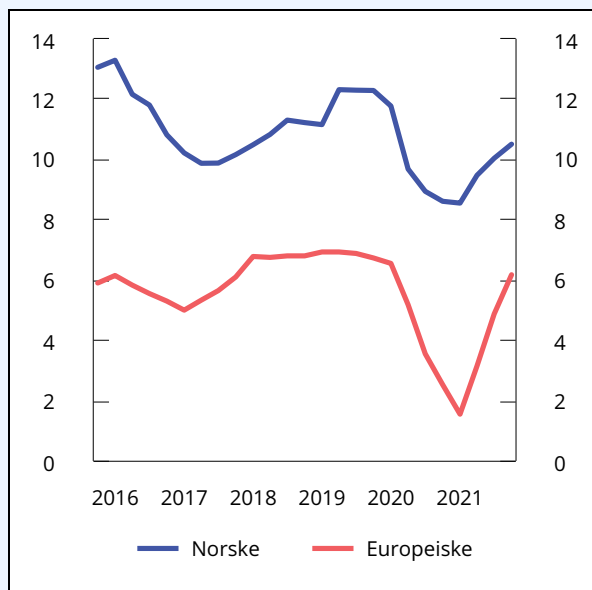
Kilde: Finans Norge

Boks 5.1 (forts.)



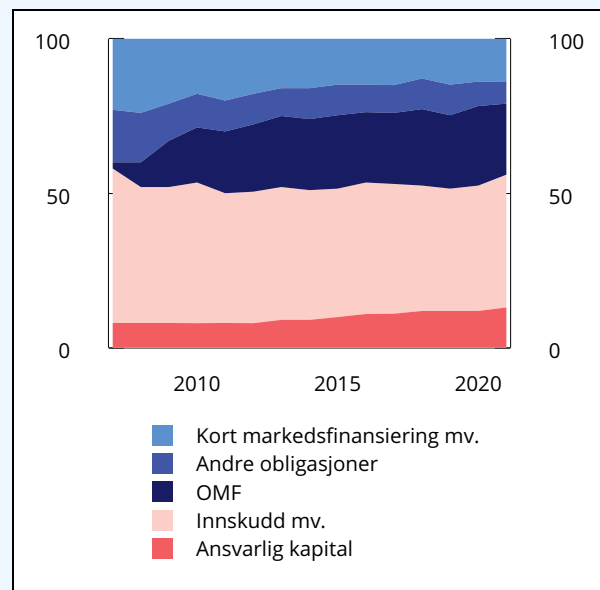
Figur 5.4 Forvaltningskapital i de tre største bankene i Norge. Mrd. 2021-kr.

Kilde: Finans Norge



Figur 5.5 Resultat etter skatt i prosent av egenkapitalen i norske banker og et utvalg større banker i europeiske land.

Kilder: Finanstilsynet, Norges Bank og European Banking Authority

Figur 5.6 Sammensetningen av finansieringen til norske banker og OMF-kredittforetak¹.

¹ Obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) kan kun utstedes av kredittforetak som oppfyller angitte krav, jf. finansforetaksloven §§ 11-5 til 11-15. Ettersom obligasjonseierne er prioritert foran andre kreditorer, også innskytere, kan ikke norske banker utstede OMF. OMF-kredittforetakene eies som regel av banker, og sikkerhetsmassen består for det meste av pantesikrede lån overført fra banken, eller pantesikrede lån gitt av kredittforetaket selv.

Kilder: Finansdepartementet og Finanstilsynet

Utviklingstrekkene påvirker Finanstilsynets oppgaver, for eksempel:

- Etter endringer i finansforetaksloven har Finanstilsynet ansvar for tilsynet med sentrale motparter (verdipapirhandelloven § 17-2, jf. § 17-1). Slike aktører kan ha stor betydning for finansiell stabilitet. De reiser ofte helt andre typer tilsynsmessige problemstillinger enn tilsynet med banker.
- Med nytt EU/EØS-regelverk om referanserenter, har Finanstilsynet fått ansvar for tilsynet med administrator av referanserenter, for eksempel NoRe som er administrator for NIBOR-renten.
- Som følge av den teknologiske utviklingen, for eksempel med nye løsninger for kortbetalinger (se nærmere nedenfor), etableres det jevnlig nye typer aktører i betalingssystemet som Finanstilsynet skal føre tilsyn med. I tillegg er det etablert ordninger for finansielle tjenester og produkter som benytter desentralisert teknologi, for eksempel handelsplasser der brukerne handler kryptovaluta med hverandre uten behov for en sentral motpart.
- Banksektoren er mer dominerende i det finansielle systemet i Norge og ellers i EØS-området enn f.eks. i USA. De senere årene har obligasjonsmarkedet (obligasjonsfinansiering) vokst, blant annet fordi bankene fikk høyere kapitalkrav etter finanskrisen. Parallelt har husholdningene begynt å spare mer i verdipapirfond. Begge utviklingstrekk tilsier at tilsyn med verdipapirmarkedene og deres aktører kan bli viktigere.

5.3 Ny teknologi, digitalisering, endringer i finansiell infrastruktur

Finansforetak i Norge og det norske finanssystemet utvikler og tar i bruk ny teknologi. Bruk av digital kommunikasjon internt i finansforetakene, og mellom foretakene og deres kunder, legger til rette for lavere kostnader og nye tjenester. Digitale data frembringer også informasjon som gir foretakene nye muligheter for å målrette finansielle tjenester og analysere risiko. Teknologien skaper nye muligheter og endrer risikoer i det finansielle systemet. Med det er også Finanstilsynets tilsynsoppgaver i stadig utvikling.

Den norske finanssektoren har vært tidlig ute med nye løsninger sammenlignet med andre land, og Norge scorer høyere enn EU-gjennomsnittet i digitale ferdigheter, bruk av offentlige digitale tjenester, nettbankbruk og internettbruk.³ Norge

har flest kortbetalinger per innbygger per år i 2019 sammenlignet med nordiske og vesteuropeiske land, USA, Canada og Sør-Korea. Elektronisk identifikasjon, samhandling med offentlige myndigheter og elektroniske betalingstjenester er eksempler på ordninger som har redusert samfunnsøkonomiske kostnader, skapt mer konkurranse og økt forbrukernes tilgjengelighet til finansmarkedene.

Teknologiske endringer gir tilgang på mer data og nye datakilder. En rapport fra Det europeiske banktilsynet (European Banking Authority) beskriver betydningen av stordata og nye analysemodeller for banksektoren:

«A data-driven approach is emerging across the banking sector, affecting banks' business strategies, risks, technology and operations. (...) [Big data and advanced analytics, BD&AA,] are driving fundamental change in institutions' business models and processes. Currently, BD&AA are part of most institutions' digital transformation programmes, along with the growing use of cloud services, which is perceived in some instances to facilitate the use of BD&AA. Core banking data are currently the main flow feeding data analytics, rather than other data sources such as external social media data, due to institutions' concerns about the reliability and accuracy of external data.»⁴

Den finansielle infrastrukturen kan defineres som et nettverk av systemer som sørger for at finansielle transaksjoner blir gjennomført; betalinger og transaksjoner i finansielle instrumenter blir registrert, avregnet og gjort opp og informasjon om beholdningsstørrelser blir oppbevart. Tilnærmet alle økonomiske transaksjoner som utføres forutsetter bruk av finansiell infrastruktur, og den finansielle infrastrukturen er derfor avgjørende for finansiell stabilitet. Den finansielle infrastrukturen er derfor underlagt regulering, tilsyn og overvåking fra myndighetene. Den finansielle infrastrukturen omfatter betalingssystemet, verdipapiroppgjørssystemet, verdipapirsentraler, sentrale motparter og transaksjonsregistre.⁵ Innen alle områdene er det tatt i bruk digitale løsninger, og den teknologiske utviklingen går raskt.

I betalingssystemet har elektroniske betalingsløsninger for en stor del tatt over for kontantbruk,

³ Finansmarkedsmeldingen 2022 figur 4.1 og 4.2

⁴ EBA Report on big data and advanced analytics, January 2020, EBA/REP/2020/01

⁵ Norges Bank, *Finansiell infrastruktur 2022* s. 9 flg.

en utvikling som har forsterket seg ytterligere gjennom pandemien. De senere årene er det utviklet nye løsninger for betalinger, for eksempel gjennom Vipps og betaling med mobiltelefon.

Det har utviklet seg et marked for nye typer av valutaer, for eksempel kryptovalutaer og digitale valutaer. Dette har igjen ført til etablering av nye aktører og nye typer av foretak, for eksempel handelsplattformer for kryptoaktiva. Kryptovaluta er i hovedsak uregulert, og det er for eksempel ikke noe lovfestet forbrukervern for kjøpere av kryptovaluta. Norske plattformer for handel med kryptovaluta har en meldeplikt til Finanstilsynet etter hvitvaskingsregelverket, men utover hvitvaskingstilsyn fører ikke Finanstilsynet tilsyn med disse aktørene.⁶ Utstedelse og handel i finansielle instrumenter, for eksempel derivater, der verdien av kryptovaluta er underliggende kan likevel falle inn under Finanstilsynets tilsynsansvar.

EU-kommisjonen har lagt frem *Digital Finance Package* som inkluderer strategier om digital finans og massebetalinger og lovforslag om kryptovaluta og digital motstandskraft.⁷ Bakgrunnen for initiativene er økt bruk av digitale finanstjenester, en mengde nye fintech-selskaper og at europeiske virksomheter endrer sine forretningsmodeller. Samtidig skal brukerne av finansielle tjenester beskyttes mot de nye risikoene som oppstår når avhengigheten av digitale finanstjenester øker. Innovasjon skaper endringer i markedsstrukturene, som i sin tur kan få betydning for tilretteleggingen av tilsynet med markedsaktører:

«Europa er hjem for mange vellykkede, nyetablerte fintechvirksomheter. Etablerte virksomheter foretager dybtgående endringer af deres forretningsmodeller, ofte i samarbejde med fintechvirksomheder. Både store teknologivirksomheder («BigTech-virksomheder») og små teknologivirksomheder er i stigende grad aktive inden for finansielle tjenesteydelser. Denne udvikling ændrer typen af risici for forbrugere, brugere og den finansielle stabilitet...»⁸

Det internasjonale valutafondet (IMF) har vedtatt en strategi for digitale penger, der IMF peker på at utviklingen av digitale penger kan føre til

endringer i kapitalstrømmer mellom land; at nye aktører og nye betalingsmidler kan endre bankenes lønnsomhet og rolle i økonomien, og at teknisk svikt kan føre til brå og kraftige verdifall som kan skape systemrisiko.

Den teknologiske utviklingen muliggjør digitale sentralbankpenger. Digitale sentralbankpenger er allment tilgjengelige elektroniske penger utstedt av sentralbanken. Slike penger vil være en fordring på sentralbanken i den offisielle pengeenheten, på samme måte som kontanter. Norges Bank og mange andre sentralbanker utreder innføring av digitale sentralbankpenger, som et supplement til kontanter. Siste rapport om Norges Banks prosjekt om digitale sentralbankpenger oppsummerer arbeidet:

«[D]et overordnede spørsmålet [er] om innføring av slike penger er et hensiktsmessig tiltak for å fremme et effektivt og sikkert betalingssystem og tillit til pengevesenet.

Norges Banks utredning er motivert av lav og fallende kontantbruk og hensynet til å være 'føre var'. Kontantene tilfører betalingssystemet noen egenskaper som det kan være aktuelt å føre videre og utvikle gjennom å utstede digitale sentralbankpenger: Uavhengig beredskap for betalingsløsninger basert på bankinnskudd, et kredittrisikofritt alternativ til bankinnskudd som kan bidra til konkurranse i betalingsmarkedet, og et tvungent betalingsmiddel som kan brukes av alle.

Samtidig ønsker Norges Bank å være forberedt på å innføre digitale sentralbankpenger dersom penge- og betalingssystemet utvikler seg i en annen retning enn vi i dag kan forutse. Vi må ta høyde for endringer i betalingsløsningene som tilbys, med ulike former for penger, strukturelle endringer i bankenes betalingsinfrastruktur, og hva slags konsekvenser slike endringer kan ha for konkurranse, beredskap og nasjonal styring og kontroll med penge- og betalingssystemet.»⁹

Finanstilsynet har etablert en ordening der virksomheter kan lansere nye, innovative produkter, teknologier og tjenester under oppfølging av

⁶ Jo Gjedrem, *Forbrukere og kryptovaluta*, innlegg i *Dagens Næringsliv* 22. juni 2021, se også Finanstilsynets hjemmeside.

⁷ Regulation on Markets in Crypto-assets, COM(2020) 593

⁸ EU-kommisjonens meddelelse om en strategi for digital finans for EU, COM(2020) 591 final

⁹ Norges Bank memo 1/2021: *Digitale sentralbankpenger*, 3. rapport fra arbeidsgruppen. Norges Bank har besluttet å fortsette utredningen i en fjerde fase der det blir eksperimentell testing av tekniske løsninger i kombinasjon med videre analyse av behovet for og konsekvenser av å innføre digitale sentralbankpenger. Arbeidet skal gi et grunnlag for å beslutte om Norges Bank skal teste en foretrukket teknisk løsning.

Finanstilsynet, og der virksomhetene blant annet får avklart hvilke tillatelser som kreves. Ordningen omtales som en regulatorisk sandkasse, og har til formål å øke virksomhetenes kunnskaper om regelverket, øke Finanstilsynets forståelse av nye teknologiske løsninger i finansmarkedet, og bidra til økt innovasjon og nye aktører. Både eksisterende finansforetak, nye aktører som vil tilby finansielle tjenester eller aktører utenfor finansnæringen som tilbyr tjenester til virksomheter under tilsyn, kan delta i ordningen.¹⁰

I Norge har digitale finansielle tjenester blitt ytet gjennom de etablerte finansforetakene, mens i en del andre land har utviklingen skjedd i nye typer selskaper.¹¹ Gjennom EØS-rettens regler om rett til etablering og rett til tjenesteytelse innen EØS, vil slike nye aktører også kunne oppetre i det norske markedet.

Generelt har ny teknologi og digitale løsninger med økt bruk av IKT både ført til lavere kostnader i finansforetakene og endret risikoen. En svikt i IKT-systemene i en større bank, et sentralt infrastrukturforetak eller mange banker samtidig kan true finansiell stabilitet.¹² Finanstilsynets tilsyn med foretakene i finanssektoren følger blant annet opp risikoen ved bruken av IKT-løsninger.¹³ I Finansmarkedsmeldingen er det vist til at IKT-driften i finanssektoren i betydelig grad er utkontraktert til et relativt lite antall sentrale tjenesteleverandører og datasentre, og at disse leverandørene også leverer tjenester til andre sektorer.¹⁴ Ansvar for at systemene fungerer tilfredsstillende ligger imidlertid hos systemeierne, det vil si bankene og andre som har konsesjon til å yte tjenestene. Finanstilsynets tilsyn vil da inkludere tilsyn med at *foretakenes oppfølging* av leverandørenes virksomhet er i tråd med regelverket. Dette reiser også særlige problemstillinger der IKT-driften skjer fra utlandet. Finanstilsynet legger i sitt tilsyn vekt på at foretakene skal gjøre grundige risikoanalyser og vurdering ved ny eller endret utkontraktering.

Økt bruk av IKT har også gjort finanssektoren mer utsatt for cyberangrep. Banker og andre foretak skal melde vesentlige IKT-hendelser til Finanstilsynet. I 2021 rapporterte norske finansforetak 20 sikkerhetshendelser til Finanstilsynet.

¹⁰ Opptak i Finanstilsynets regulatoriske sandkasse – Finanstilsynet.no

¹¹ Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 4.3

¹² Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 4.5.1

¹³ Finanstilsynets *Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 2022* redegjør for tilsynet med IKT og betalingstjenester, se sær- lig punkt 3.4

¹⁴ Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 4.5.1

Det legges til grunn i Finansmarkedsmeldingen at det er utviklingstrekk som kan gjør tilbudet av finansielle tjenester mer utsatt for cyberhendelser fremover, selv om finanssektoren vurderes som godt rustet.¹⁵ I *Finansielt utsyn juni 2022* er digital kriminalitet omtalt slik:

«Risikoen for digital kriminalitet er økende. Så langt har ikke digital kriminalitet rettet mot den norske finanssektoren ført til alvorlige hendelser, men det er avdekket store sårbarheter i enkelte foretak. Slike svakheter i foretakenes forsvarsverk mot digital kriminalitet utgjør en betydelig risiko for operasjonell drift og informasjonssikkerhet. Tette koblinger i det finansielle systemet øker faren for at enkelt- hendelser sprer seg, rammer flere aktører og fører til finansiell ustabilitet. Trusselbildet er i stadig endring. Under koronapandemien og i forbindelse med krigen i Ukraina har de sentrale infrastrukturforetakene i den norske finanssektoren vist at de har god beredskap.»¹⁶

Nye aktører i finansmarkedene vil påvirke tilsyns- virksomheten, inkludert hvem det skal føres tilsyn med og hvordan tilsynet skal gjennomføres.

For forbrukerne kan nye løsninger øke tilgjengeligheten til ulike finansielle tjenester. Konkurransen kan bli bedre, med flere aktører, slik at forbrukerne kan motta tjenester til lavere kostnader. Men teknologibaserte løsninger kan også gjøre finansielle tjenester vanskeligere tilgjengelige for grupper av forbrukere som ikke har tilgang til nødvendige IKT-løsninger. Utviklingen av ny teknologi kan samtidig ha svekket de alminnelige/ordinære løsningene. For eksempel har utviklingen i retning bruk av kort og nettbank (nye betalingsløsninger) svekket tilgangen på kontanter og muligheten til å betale kontant.¹⁷ Forbrukere som ikke har Bank-ID, nettbank og betalingskort har vanskeligere tilgang til finansielle tjenester enn tidligere.

Ansvar for oppfølgingen av *betalingssystemer* er delt mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

¹⁵ Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 4.5.3

¹⁶ Finansielt utsyn juni 2022 s. 7

¹⁷ «Kontanter bidrar til finansiell inkludering ved å gi også de som ikke behersker eller har tilgang til elektroniske betalingsmåter, en mulighet til å betale. Undersøkelser av betalingsmønstret viser at kontanter blir mer brukt av blant annet eldre og innvandrere. (...)

De siste årene har mange minibanker, innskuddsautomater og bankfilialer med kontanttjenester blitt lagt ned.» Bruk av kontanter i Norge ligger nå på ca. 4 % av samlede betalinger. Kontantbruk har under pandemien falt til et historisk lavt nivå, se Norges Bank *Finansiell infrastruktur 2022* punkt 3.1.

Mens Finanstilsynet har ansvar for de kundedrettede betalingssystemene, det vil si mellom finansforetakene og deres kunder, har Norges Bank ansvaret for å overvåke betalingssystemet som helhet. Norges Bank er etter betalingssystemloven tilsynsmyndighet for interbanksystemer. Interbanksystemer er systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Ansvarsfordelingen i oppfølgingen av betalingssystemene fremgår av betalingssystemloven og sentralbankloven.

5.4 Bærekraftig finans

5.4.1 Innledning

De siste årene har det vært økende etterspørsel etter investeringer som skal være bærekraftige og ansvarlige og verdipapirer som utstedes for å finansiere dem, såkalte ESG-produkter. ESG er en forkortelse for «Environmental» (miljø), «Social» (samfunn) og «Governance» (eierstyring).¹⁸

I 2021 vedtok EU-kommisjonen en omfattende pakke virkemidler for å styre pengestrømmer mot bærekraftige aktiviteter i EU-området. Forslagene er relevante for EØS-området, og gjennomføres i EØS-landene. Hovedmålene i handlingsplanen er å dreie kapitalen over mot mer bærekraftige investeringer for å oppnå bærekraftig og inkluderende vekst, å håndtere finansielle risikoer som følger av klimaendringer, ressursutarming, miljøforringelse og sosiale problemer, og fremme åpenhet og langsiktighet i finansiell og økonomisk aktivitet.

Blant annet er det lagt frem et forslag til direktiv om selskapsrapportering om klima- og bærekraftsrelaterte forhold.¹⁹

5.4.2 Særlig om klimaendringer og omstilling som følge av klimaendringer

Klimaendringer kommer til å få konsekvenser for finanssektoren som følge av *fysiske endringer i miljøet* og som følge av en forestående *overgang til et lavutslippssamfunn*.

De direkte konsekvensene av klimaendringene kan for eksempel handle om hvordan skadeforsikringsselskapene skal håndtere en økning i værendringer og naturkatastrofer som skyldes klimaendringer. De siste årene har antallet rapporterte flomskader økt, og i tillegg har gjennomsnittlig erstatningsbeløp per skade økt.²⁰ Konsekven-

sen kan være økt pris på skadeforsikring i utsatte områder, samt økt behov for å bygge buffere som håndterer større svingninger i erstatningsutbetalingene, eller som avlaster forsikringsselskaper i år med store erstatningsutbetalinger.

Den grønne omstillingen, overgangen til et lavutslippssamfunn, handler om klimapolitikk. Skal målsettingen om lave utslipp nås, må dagens utslipp reduseres. Kvotekostnader og subsidier til utslippsreducerende tiltak vil påvirke verdien på finansforetakenes aktiva, bl.a. verdien av bankenes utlån og verdien av de verdipapirene forsikringsselskapene har investert i. Banker og forsikringsselskaper må tilpasse seg en forventet utvikling i retning av et lavutslippssamfunn, men det er usikkerhet om hvordan overgangen til lavutslippssamfunnet skal foregå. Endrede forventninger og redusert usikkerhet om hvordan overgangen skal skje, kan inntreffe brått, og føre til store og raske verdiendringer.

I Finansmarkedsmeldingen 2022 (punkt 5.2.1) er dette oppsummert:

«Hvordan finansmarkedene påvirkes av fysisk risiko og overgangsrisiko, vil avhenge av om gjennomførte tiltak er tilstrekkelige for å nå klimamålene, og om omstillingen til en lavutslippsøkonomi skjer i tråd med markedsaktørenes forventninger eller i uordnede former, (...)

Dersom klimamålene nås og omstillingen skjer i tråd med markedets forventninger, begrenses både den fysiske risikoen og overgangsrisikoen. Dersom tiltakene for å begrense klimaendringene er for svake på kort sikt, og derfor senere må strammes kraftig til for å nå klimamålene, øker overgangsrisikoen og dermed også risikoen for finansiell ustabilitet. I scenarier der klimamålene ikke nås, vil den fysiske risikoen være stor, mens overgangsrisikoen vil avhenge av graden av omstilling. Forstyrrelser i finansmarkedene vil kunne forsterke andre negative konsekvenser av klimaendringene.»

Både risiko som følge av fysiske endringer i miljøet og overgangsrisiko vil ha betydning for Finanstilsynets oppfølging av tilsynet med foretakene. I Finansmarkedsmeldingen punkt 5.2.1 heter det:

«Håndtering av klimarisiko er en viktig oppgave for Finanstilsynet. I tildelingsbrevet for

¹⁸ Prop. 208 LS (2020–2021)

¹⁹ Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), COM/2021/189 final

²⁰ Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 5.2.2

2022 peker Finansdepartementet på at det er viktig at Finanstilsynet følger opp risikoen i forbindelse med overgangen til et lavutslipps-samfunn, og at klimarisiko må inngå i tilsyn med risiko og risikostyring i foretakene. I sin strategi for 2019–2022 viser Finanstilsynet til at tilsynsvirksomheten kan bidra til å forebygge forstyrrelser klimaendringene kan ha på finanssystemet, først og fremst gjennom tilsyn med finansforetakenes risikovurderinger og soliditet. Klimarisiko var tema under samtlige ordinære tilsyn med banker og forsikringsforetak i 2021.»

Finanstilsynet følger opp hvordan skadeforsikringsselskapene forholder seg til klimaendringene, se Finansielt utsyn 2021 s. 42, der Finanstilsynet uttrykker forventninger til hvordan klimarisiko følges opp i foretakenes risikostyringsprosesser.

Finanstilsynet har i arbeidet med temarapporten *Strandede eiendeler i rapportering fra norske noterte foretak* bedt foretak som har eiendeler som er eksponert for vesentlig miljømessig risiko eller klimarisiko om vurderinger knyttet til strandede eiendeler.²¹ Finanstilsynet har vurdert informasjonen foretakene gir om klimarisiko i sine verdsettelsesmodeller, hvordan de rapporterer om klimaendringenes påvirkning i årsrapportene, og om det er konsistens mellom foretakenes bærekraftrapportering og opplysninger i årsregnskapet.

Finanstilsynet deltar sammen med Norges Bank i *Network for Central Bank and Supervisors for Greening the Financial System*, NGFS. NGFS utarbeider blant annet scenarier for hvordan overgangsrisiko og fysisk risiko kan utvikle seg ved ulik håndtering av klimakrisen. Finanstilsynet og Norges Bank arbeider med analyser for å øke

kunnskapen om klimarelatert risiko i norske finansforetak og betydning for finansiell stabilitet. EU-kommisjonen har foreslått at banker og tilsynsmyndigheter jevnlig skal stressteste blant annet klimarisiko.

EUs taksonomi for bærekraftig økonomisk aktivitet skal legge til rette for at finansmarkedene kanalisere kapital til bærekraftige aktiviteter og prosjekter, og skal danne standarder og merkeordninger for grønne finansielle produkter og instrumenter. Taksonomien skal være et verktøy som skal gjøre det enklere for aktørene i finansmarkedene å vurdere om investeringer er i tråd med langsiktige europeiske klima- og miljømål, samt gi selskaper bedre mulighet til omstilling. Taksonomiforordningen etablerer det overordnede rammeverket for klassifiseringssystemet. Stortinget vedtok 17. desember 2021 en ny lov om bærekraftig finans som gjennomfører taksonomiforordningen i norsk rett.²² Etter dette regelverket må finansmarkedsdeltakere, finansrådgivere og visse store foretak rapportere om bærekraft i sin virksomhet. Etter § 4 skal Finanstilsynet føre tilsyn med overholdelse av loven og regler med hjemmel i loven. Finanstilsynet har tatt til orde for at tilsynet med foretakenes overholdelse av de nye kravene må være begrenset til en kontroll av at det er gitt opplysninger i tråd med kravene:

«En kvalitativ vurdering av de opplysninger foretakene gir om bærekraftig virksomhet, forutsetter ifølge Finanstilsynet annen kompetanse enn et finanstilsyn har. Tilsynsmessig oppfølging av for eksempel bruk av kriteriene for bidrag til oppnåelse av miljømål i klassifiseringsforordningen, bør etter Finanstilsynets vurdering derfor legges til andre etater.»

Departementet har lagt til grunn at forordningenes krav om tilsyn begrenser seg til kontroll med aktørenes offentliggjørings- og rapporteringsplikter.²³

²¹ «Strandede eiendeler er eiendeler som har redusert eller ingen verdi før utløpet av opprinnelig antatt levetid som følge av endringer i eksterne rammebetingelser. Dette inkluderer endringer i teknologi, regelverk, markeder eller samfunnsvaner. Klimastrandede eiendeler er eiendeler som har redusert eller ingen verdi før utløpet av opprinnelig antatt levetid som følge av klimarisiko. En vurdering av strandede eiendeler generelt, og klimastrandede eiendeler spesielt, er relevant for alle bransjer som er eksponert for klimarisiko, (...), rapporten s. 2

²² Lov 22. desember 2021 nr. 161 om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer, § 4. Loven er ikke i kraft.

²³ Prop. 208 LS (2020–2021) punkt 3.6.2 og 3.6.4

Kapittel 6

Makroovervåking

6.1 Innledning

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er robust overfor forstyrrelser og bidrar til stabil økonomisk utvikling. Finansiell stabilitet er nødvendig for å sikre tillit til det finansielle systemet og beskytte brukerne av finansielle tjenester.

Det finansielle systemet skal tilby og formidle finansiering og spareprodukter, utføre betalinger og omfordere risiko. Stabile finansmarkeder er ikke nødvendigvis velfungerende, men det er likevel en nær sammenheng mellom finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Uten finansiell stabilitet kan ikke markedene fordele og prise kapital og risiko på en effektiv måte.

Tradisjonelt sett har reguleringen og tilsynet med finansmarkedene vært innrettet mot hvert enkelt foretak. Tilsyn med enkeltinstitusjoner kan avdekke likviditets- eller solvensproblemer, eller risikoer for likviditets- eller solvensproblemer i enkeltforetakenes virksomhet. Under den internasjonale finanskrisen i 2008 ble det tydelig at mange banker var eksponert mot likeartet risiko, og at mange banker samtidig måtte skjære ned på utlånene eller avvikles samtidig hvis de ikke fikk tilført statlig kapital. Krisen avdekket systemrisiko som ikke viste seg i tilsynet med enkeltforetak. Selv om foretakene hver for seg tilsynelatende var tilstrekkelig solide og likvide, var det finansielle systemet sårbart. Makroovervåking ser på systemet som helhet.¹

En av lærdommene fra den internasjonale finanskrisen er at den enkelte bank har for svake insentiver til å forebygge eget bidrag til systemrisiko. Etter krisen har det blitt lagt mer eksplisitt vekt på å overvåke, identifisere og redusere systemrisiko. Det internasjonale pengefondet (IMF) definerer begrepet «macroprudential

policy» som «The use of primarily prudential tools to limit systemic risk».² Selv om overvåking, tilsyn og regulering ikke betyr det samme på norsk, brukes begrepene makroovervåking, makrotilsyn og makroregulering litt om hverandre.

Makroovervåkingen har ikke primært som formål å beskytte det enkelte finansforetaks kunder, men økonomien som helhet. Formålet er å identifisere og redusere risiko som oppstår i samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien, eller mellom ulike deler av finanssystemet.

Makroovervåkingen kan rettes inn mot risiko som oppstår med bakgrunn i sykliske eller strukturelle sårbarheter. Sykliske sårbarheter varierer over tid, og er som regel drevet av konjunktuelle sammenhenger mellom finanssystemet og realøkonomien, for eksempel at høykonjunkturer utløser vekst i boligpriser og boligkreditt. Strukturelle sårbarheter kan endre seg lite fra år til år, eller endres brått for eksempel som følge av oppkjøp eller avvikling. Eksempler på strukturelle sårbarheter er husholdningenes gjeld, høy eksponering mot næringseiendom i bankene, og sammenkobling mellom banker.

I Norge har finansiell stabilitet og makroovervåking vært en viktig del av tilsynsarbeidet siden bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, se boks 3.1. Finanstilsynet opprettet i 1994 et makroøkonomisk overvåkingsprogram som skulle følge med på forhold som tidligere hadde ført til kriser, og se etter nye, mulige årsaker til kriser, se også kapittel 3.4.1.

6.2 Ansvarsfordeling

6.2.1 Fordelingen av ansvar for makroovervåking

Ansvar for makroovervåkingen er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, med Finansdepartementet som øverste

¹ «The concept of macro-prudential regulation and supervision has been introduced in order to fill the gaps that appeared because traditional micro-prudential regulation and supervision were focused on individual institutions and paid little attention to the overall system» (Hellwig, 2014)

² IMF Staff Paper June 10, 2013; Key Aspects of Macroprudential Policy

myndighet. Både Finanstilsynet og Norges Bank 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. Sårbarheter i det finansielle systemet kan variere over tid eller skyldes mer permanente, strukturelle forhold. Norske myndigheter har i mange år lagt vekt på å ha et robust regelverk som omfatter alle finansforetakene og hele finansmarkedet, og som bidrar til god soliditet i finansnæringen. Ettersom Finanstilsynet er et integrert tilsyn, med ansvar for hele finansmarkedet, dannes det også felles standarder og et konsistent regelverk, hvor tilsyn med ulike typer finansinstitusjoner baseres på et prinsipp om «samme risiko, samme regulering».

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 vel fungerende finansnæring. Departementet har også en viktig rolle i koordineringen av virksomheten til de tre myndighetsorganene dersom det skulle oppstå en finansiell krise.

Norges Bank skal opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalings-system. Videre skal banken bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Norges Bank er bankenes bank, og har ansvar for betalingsopp-gjøret mellom bankene i interbankmarkedet. Gjennom likviditetsstyringen overvåker Norges Bank likviditeten i interbanksystemet. Ved fastsettelsen av styringsrenten legger Norges Bank først og fremst vekt på prisstabilitet, men også produksjon og sysselsetting og at det ikke skal bygge seg opp finansielle ubalanser.³ Norges Bank overvåker finansinstitusjonene, verdipapir-markedene og betalingssystemene for å avdekke utviklingstrekk som kan svekke stabiliteten i det finansielle systemet. Sentralbanken gir råd til Finansdepartementet og Finanstilsynet om utforming av regelverk, informerer departementet om saker som er viktige for finanssektoren og fastsetter motsyklisk kapitalbuffer, se kapittel 6.3.2.

Finanstilsynet har et særlig ansvar knyttet til soliditet, styring og kontroll i finansinstitusjonene og har direkte tilsyn med aktørene i den finansielle sektoren. Finanstilsynet har som samfunnsoppdrag og hovedmål å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder gjennom tilsyn

med enkeltforetak. Mens Norges Bank i hovedsak ser på systemet som helhet i sin makroovervåking, benytter Finanstilsynet den kunnskapen og informasjonen de har fra overvåking av enkeltforetakene til å få oversikt over det finansielle systemet som helhet. Denne helhetlige oversikten danner så grunnlag for risikobasert tilsyn hos enkeltforetak. I Finanstilsynets strategi 2019–2022 står det: «Med hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder er makrotilsynet en viktig del av Finanstilsynets virksomhet. Makrotilsynet i Finanstilsynet vil særlig være rettet mot den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og det finansielle systemet.»

Finanstilsynet peker i strategien på at erfaringer både fra bankkrisen på 1990-tallet og finanskrisen i 2008 viste at finanskriser ikke kan forebygges kun ved å føre tilsyn med enkeltforetak, men også ved å følge med på samspillet mellom makroøkonomien og finansmarkedene. Bankkrisen på 1990-tallet førte blant annet til at Finanstilsynet begynte med analyser av makrobildet. Hvert halvår publiseres *Finansielt utsyn*, hvor Finanstilsynet rapporterer sine analyser og vurderinger av risikoen for finansielle stabilitetsproblemer i det norske finansmarkedet på bakgrunn av utviklingen i norsk og internasjonal realøkonomi og markeder.

Finanstilsynet bruker flere virkemidler til å bidra til finansiell stabilitet, som for eksempel tilsyn, overvåking og kontroll, og regelverksutvikling. Makroovervåkingen og vurderingene av strukturelle sårbarheter danner grunnlag for risikobaserte tilsyn og tilrådninger om virkemiddelbruk. For å vurdere bankenes lønnsomhet og soliditet dersom en økonomisk krise skulle inntruffe gjennomfører Finanstilsynet årlig stresstester. Resultatene brukes blant annet til å fastsette bankenes kapitalkrav.

Finanstilsynet har en egen seksjon for makroovervåking. Seksjonen følger med på den internasjonale utviklingen innenfor makrotilsyn og overvåking av systemrisiko, og bidrar blant annet til *Finansielt utsyn*, tilsynets vurdering av behov for og størrelse på motsyklisk kapitalbuffer, stresstesting av norsk økonomi og norske banker og egne makromodeller for analyse av norsk økonomi. Finanstilsynets makroovervåking baserer seg både på egne data og data fra Norges Bank og Statistisk sentralbyrå. Rapportering fra foretak under tilsyn brukes både i makroovervåkingen og i den risikobaserte utvelgelsen av hvilke foretak som skal følges opp med tilsyn.

Finanstilsynet publiserer årlig *Boliglånsundersøkelsen*, som redegjør for bankenes utlånspraksis

³ Se forskrift 13. desember 2019 nr. 1775 Bestemmelse om pengepolitikken og Norges Banks pengepolitiske strategi (16.12.2021)

for lån med pant i bolig. Boliglånsundersøkelsen har blitt gjennomført hvert år siden 1994. Undersøkelsene retter seg mot et utvalg banker, i hovedsak de største bankene innenfor lån med pant i bolig. Lån med pant i bolig reguleres i utlånsforskriften, se kapittel 6.3.5.

For at myndighetene skal ha en felles forståelse av situasjonen i finansmarkedene, og at eventuelle tiltak skal være koordinerte holdes det faste trepartsmøter mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Møtene holdes om lag hvert halvår, men oftere ved behov, og blir ledet av Finansdepartementet. I møtene blir utsiktene for finansiell stabilitet drøftet. I tillegg drøftes opplegg for og erfaringer fra kriseøvelser og beredskap. Finanstilsynet og Norges Bank holder også hverandre orientert om hendelser og utviklingen innenfor deres ansvarsområder.

6.2.2 Internasjonalt makrotilsyn

Norge har en åpen økonomi som er sårbar for realøkonomiske forstyrrelser utenfra. Også finansiell sektor er sårbar for forstyrrelser i andre land. Den norske banksektoren henter omkring halvparten av sin finansiering i utlandet. Endret tillit til norsk økonomi eller norske banker i andre land, eller kriser som påvirker markedene hvor bankene søker finansiering, vil påvirke finansiell sektor i Norge.

Internasjonalt er det etter finanskrisen i 2008 blitt lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet med sikte på å identifisere og redusere systemrisiko. Sentralt i dette arbeidet står anbefalinger fra IMF, Financial Stability Board (FSB) og Baselkomiteen for banktilsyn.

EU har fulgt opp de internasjonale anbefalingene og fastsatt regelverk som både krever og legger til rette for makroovervåking og -tilsyn. Det påvirker også Norge gjennom EØS-avtalen, og Norge har gjennomført regelverk i tråd med EUs regler, som blant annet innebærer innføring av flere makrovirkemidler, se kapittel 6.3. EU har opprettet Det europeiske rådet for systemrisiko (ESRB). ESRB har ansvaret for makroovervåkingen i EUs finansielle system, og kan utstede advarsler og anbefalinger dersom de mener det er nødvendig. Finanstilsynet er observatør i møtene i ESRB. Finanstilsynet samarbeider med de europeiske finanstilsynsmyndighetene, og har tett samarbeid med andre nasjonale tilsyn for å være bedre i stand til å identifisere risiko i foretak og markeder, og for å eventuelt kunne samordne tiltak med andre nasjonale tilsynsmyndigheter.

Innad i EØS oppfordres det også til resiprositet, altså anerkjennelse av andre lands makrotilsynsvirkemidler. For å oppnå resiprositet må berørte land notifiseres dersom Norge gjør endringer i sine makrovirkemidler, for eksempel ved å øke et kapitalkrav, som påvirker landenes foretak. Samtidig må andre land notifisere Norge ved innføring av tiltak som påvirker norske foretak. Norges Bank står for all notifisering til ESRB, mens Finanstilsynet har ansvaret for øvrig notifisering etter regelverket, og notifisering av alle makrotilsynsmidler til EBA og EFTAs overvåkingsorgan.⁴

6.3 Virkemidler i makroreguleringen

6.3.1 Oversikt

Makroreguleringen tar sikte på å redusere sannsynligheten for kriser, og å dempe konsekvensene dersom kriser oppstår. Det innebærer å dempe oppbygging av finansielle ubalanser, bidra til at banksystemet har tilstrekkelige buffere til å tåle makroøkonomiske tilbakeslag, og motvirke en unødvendig sterk kredittkontraksjon i en nedgangskonjunktur. Det er også viktig å identifisere og håndtere smittevirkninger i finanssystemet som følge av likeartet virksomhet i bankene, risikokonsentrasjon og sammenkoblinger.

Virkemidlene som brukes i makroreguleringen kan deles i to hovedgrupper. Den ene er kapital- og likviditetskrav for banker, som er rettet mot å bygge motstandsdyktighet i bankene og å påvirke insentivene deres. Den andre gruppen retter seg mot bankenes utlånspraksis, og skal bidra til motstandsdyktighet ved å legge begrensninger særlig på utlån til husholdningene, se tabell 6.1.

De fleste virkemidlene er lagt til Finansdepartementet gjennom lov eller forskrift. Kapitalkravene er i tråd med Basel III-anbefalingene og EUs regelverk⁵, og ble innført i perioden 2013–2016.⁶ Det motsykliske kapitalbufferkravet er obligatorisk etter EU-reglene, men fastsettelsen av kravet er opp til det enkelte medlemsland. Systemrisikobufferkravet og krav om kapitalbuffer for systemviktige banker bestemmer det enkelte land selv bruken av.

I 2011 nedsatte Finansdepartementet en arbeidsgruppe som skulle utrede organisering av makroovervåking av det finansielle systemet i

⁴ Brev fra Finansdepartementet til Norges Bank og Finanstilsynet, Notifisering av virkemidler til EBA og ESRB mv.

⁵ CRR/CRD IV-regelverket

⁶ Prop. 96 L (2012–2013)

Norge. Arbeidsgruppen bestod av medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet. Gruppen leverte sin rapport 27. januar 2012.⁷ Arbeidsgruppen så spesielt på de internasjonale tilrådingene om en motsyklisk kapitalbuffer, og vurderte ulike modeller for organiseringen av fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer. Det internasjonale pengefondet, IMF, anbefalte at løpende beslutninger om tidsvarierende virkemidler bør treffes i en viss avstand fra statsmyndighetene. Flertallet i arbeidsgruppen mente at ansvaret for både utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget og beslutningen burde ligge i Norges Bank.

Finansdepartementet la i Finansmarkedsmeldingen 2011 opp til at Norges Bank fikk hovedansvaret for å utarbeide beslutningsgrunnlaget for motsyklisk kapitalbuffer. I arbeidet skulle Norges Bank utveksle relevant informasjon og vurderinger med Finanstilsynet. Finansdepartementet foreslo at departementet skulle ha myndigheten til å fastsette bufferkravet frem til det var skaffet mer erfaring med kravet⁸ og Stortingets finanskomite sluttet seg til departementets vurderinger.⁹

Da Sentralbanklovutvalget skulle utrede ny sentralbanklov så det også på fordelingen av ansvaret for makroovervåkingen og -virkemidlene. Utvalget mente det var et behov for tydeligere å få frem sentralbankens ansvar for finansiell stabilitet i den nye loven, og at Norges Bank burde få et formelt ansvar for å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer.¹⁰ Utvalget mente det ville bidra til økt troverdighet om bruken av motsyklisk kapitalbuffer, og la vekt på at Norges Bank

«har en stor organisasjon med faglig innsikt i makroøkonomiske sammenhenger og i samspillet mellom realøkonomien og finanssektoren. Gjennom oppgaven med å overvåke oppbygging av systemrisiko og vurdere utsiktene for det finansielle systemet som helhet har sentralbanken opparbeidet kompetanse for analyser av systemrisiko og vurdering av virkemiddelbruk. Sentralbanken har også en særlig tilgang til relevant informasjon ved at banken

er bankenes bank og handler i markedene ute og hjemme.»

Sentralbanklovutvalget la blant annet vekt på at det kan oppstå interessekonflikter dersom mikro- og makrotiltak ligger i samme enhet: Hensynene til henholdsvis finansiell stabilitet og soliditet i enkeltforetak kan i konkrete situasjoner tilsi motstridende tiltak. Et vanlig eksempel er et kraftig tilbakeslag der hensynet til robusthet i hver enkelt bank tilsier å opprettholde høye kapitalkrav (mikroperspektiv), mens hensynet til et stabilt kredittilbud til husholdninger og foretak tilsier lavere kapitalkrav (makroperspektiv). Eksempelet er relevant for nedsettelse av tidsvarierende kapitalkrav. Dette kan tilsi at beslutninger som ivaretar henholdsvis mikro- og makrohensyn bør legges til ulike organer.

I september 2021 besluttet regjeringen at Norges Bank skal fastsette krav til motsyklisk kapitalbuffer. Begrunnelsen for at beslutningsmyndigheten ble delegert til sentralbanken var blant annet at banken siden 2013 hadde gitt Finansdepartementet råd om hvor stor motsyklisk kapitalbuffer bankene skulle holde, og rådene alltid hadde blitt fulgt. I tillegg hadde omorganiseringen av sentralbanken med egen fagkomite for pengepolitikk og finansiell stabilitet, som følge av ny sentralbanklov, styrket bankens beslutningskompetanse på feltet.¹¹ Samtidig besluttet regjeringen at Norges Bank regelmessig skal gi departementet råd om hvor stor systemrisikobuffer bankene skal holde.

Erfaringene fra bankkrisen på 1990-tallet bidro til at norske myndigheter stilte høyere kapitalkrav til norske banker enn det som var vanlig i mange andre land. Bankenes relativt høye tapsbærende evne var en fordel for norsk økonomi under finanskrisen i 2008, og etter finanskrisen var Norge blant landene som raskest økte kapitalkravene i tråd med internasjonale anbefalinger og EU-reglene som kom etter finanskrisen. Kapitalbufferkravene kommer i tillegg til bankenes minstekrav til egenkapital, eller ren kjernekapital¹², se figur 6.1 og 6.2. Bankens rene kjernekapitaldekning skal gjenspeile bankens evne til å tåle tap.

Norske bankers rene kjernekapitaldekning har de siste 14 årene økt med over 10 prosent

⁷ *Organisering av og virkemidler for makroovervåking av det finansielle systemet*, rapport fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet, 2012

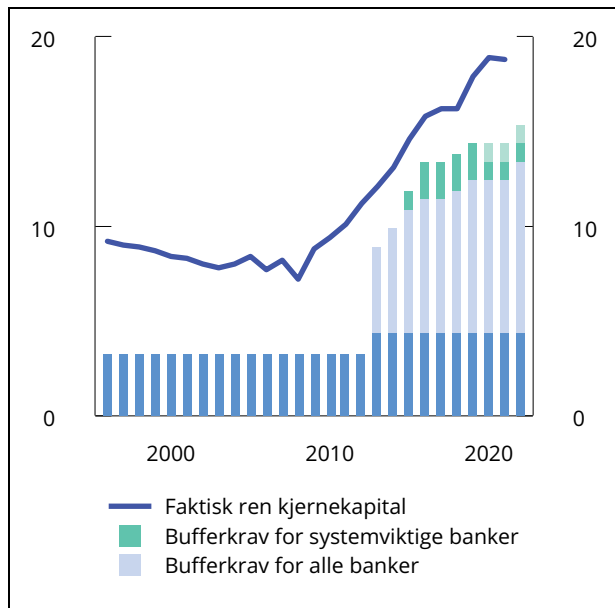
⁸ Meld. St. 24 (2011–2012), avsnitt 3.8

⁹ Innst. 360 S (2011–2012)

¹⁰ NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens Pensjonsfond utland* punkt 22.6.5

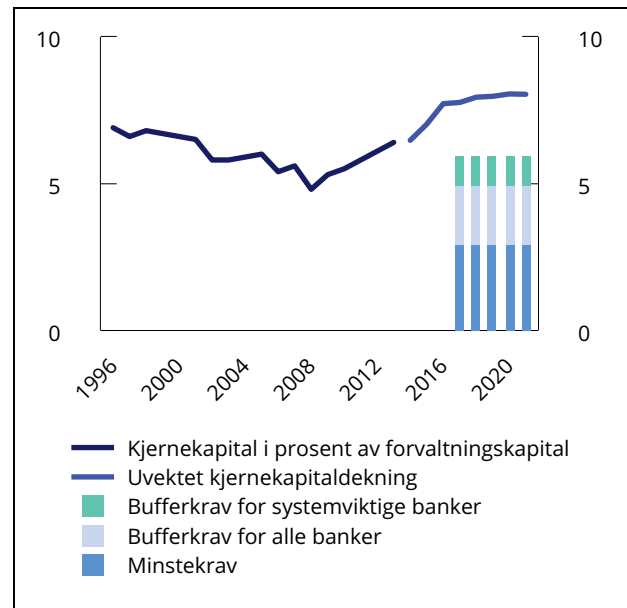
¹¹ Pressemelding Nr. 63/2021, Finansdepartementet

¹² Ren kjernekapital er beregnet ut ifra et risikovektet mål på eksponering mot kredittrisiko, motpartsrisko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Ulike utlån har ulik risikovekt, for eksempel har pantesikrede boliglån lav tapsrisiko, og dermed lav risikovekt.



Figur 6.1 Ren kjernekapital i prosent av risikovektede eiendeler (ren kjernekapitaldekning) i norske banker og minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning.

Kilder: Finanstilsynet og Finansdepartementet.



Figur 6.2 Minstekrav til uvektet kjernekapitaldekning og faktisk dekning i norske banker.¹ Prosent.

¹ Frem til 2014 vises kjernekapital i prosent av forvaltningskapital istedenfor uvektet kjernekapitaldekning. Hovedforskjellene mellom disse målene er at også visse poster utenfor balansen inngår i beregningen av den uvektede kjernekapitaldekningen. Kjernekapital er bankens egenkapital fratrukket visse poster og med tillegg av ev. hybridkapitalinstrumenter (som har likhetstrekk med både gjelds- og egenkapitalinstrumenter).

Kilde: Finanstilsynet

poeng, se figur 6.1. Økningen har ikke vært like stor i uvektet kjernekapitaldekning, som omtrent tilsvarer bankenes egenkapital i prosent av verdien av utlån og andre eiendeler, se figur 6.2. Sammenlignet med andre europeiske banker er det likevel uvektet kjernekapital som utmerker seg med å være spesielt høy i Norge.

Kapitalbufferne som inngår i makroreguleringen øker bankenes kjernekapitaldekning, og vil slik gå inn i den totale tapsbærende kapitalen. Et viktig hensyn i makroreguleringen er at bufferne skal kunne bære tap uten at banken

kommer under minstekravet til ren kjernekapital, og dermed være i brudd med konsesjonsvilkårene. Når en bank ikke oppfyller de samlede bufferkravene, får den automatisk visse begrensninger på blant annet utbytte- og bonusutbetalinger. Dersom konsekvensene av å ligge under bufferkravene oppleves som kostbare eller usikre, kan bankene være lite villige til å bruke av bufferne for å opprettholde kredittgivingen i en nedgangskonjunktur. For å motvirke dette kan bufferne reduseres, dersom risikoene som bufferkravene retter seg mot er redusert.

Tabell 6.1 Makrovirkemidler

Virkemiddel	Hensikt	Fastsettes av
Motsyklisk kapitalbuffer	Motstandsdyktighet mot tap i bankene, motvirke at bankenes kredittpraksis forsterker et tilbakeslag i økonomien	Norges Bank
Systemrisikobuffer	Motstandsdyktighet mot tap i bankene, motvirke at bankenes kredittpraksis forsterker et tilbakeslag i økonomien	Finansdepartementet, etter råd fra Norges Bank
Buffer for systemviktige banker	Økt motstandsdyktighet hos systemviktige banker	Finansdepartementet, etter råd fra Finanstilsynet
Gulv for risikovekting av eiendoms lån	Sikre at IRB-banker ikke får for lave kapitalkrav for norske boliglån og næringseiendoms lån	Finansdepartementet, etter råd fra Finanstilsynet
Utlånsforskriften	Redusere oppbygging av sårbarhet i husholdningene	Finansdepartementet, etter vurdering fra Finanstilsynet
Likviditetsbuffer (LCR)	Motstandsdyktighet mot forverrede likviditets- og finansieringsforhold	Finansdepartementet ¹
Stabil finansiering (NSFR)	Motstandsdyktighet mot forverrede likviditets- og finansieringsforhold	Finansdepartementet ²

¹ Kravet til likviditetsbuffer følger av LCR-forordningen ((EU) 2015/61), nasjonale valg og tilpasninger er gitt i CRR/CRD IV-forskriften. Regelverket ligger under Finansdepartementets ansvar, som er øverste myndighet for makroovervåking i Norge, mens Finanstilsynet passer på at foretaket følger reglene.

² Kravet til stabil og langsiktig finansiering følger av CRR artikkel 428b. Finansdepartementet har ansvaret for fastsettelsen av regelverket, men foretakene skal rapportere NSFR til Finanstilsynet.

6.3.2 Motsyklisk kapitalbuffer

Regelverket om kapitalkrav for banker stiller krav om at bankene må holde en egen kapitalbuffer, *motsyklisk kapitalbuffer*. Kapitalkravet skal bidra til en stabil makroøkonomisk utvikling. Hensikten med bufferen er å sørge for at bankene ikke forsterker en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgivning. I gode tider skal kravet bidra til at bankene bygger opp kapital til dårligere tider, da kravet kan reduseres. Norges Bank fastsetter kravet til den motsykliske bufferen fire ganger i året. I arbeidet med beslutningsgrunnlaget skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger. Norges Bank publiserer beslutningsgrunnlaget som en del av *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet*. Etter CRD skal kravet være mellom 0 og 2,5 prosent, men kan settes høyere dersom det kan begrunnes med høyere underliggende risiko. Banker fra andre EU-land som driver virksomhet i Norge, må følge det norske

kravet til motsyklisk kapitalbuffer opp til 2,5 prosent for sine utlån i Norge, såkalt resiprositet.

6.3.3 Systemrisikobuffer

Finansdepartementet treffer annethvert år beslutning om satsen på *systemrisikobufferen*, som har til formål å gjøre foretakene mer solide og robuste overfor utlånstap og andre forstyrrelser som kan oppstå som følge av strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter.¹³ Mens motsyklisk kapitalbuffer skal holdes mot syklisk systemrisiko, skal systemrisikobufferen holdes mot strukturell systemrisiko. Beslutningen er basert på et råd og beslutningsgrunnlag fra Norges Bank, som sentralbanken skal gi minst annethvert år. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger. EU-reglene om systemrisikobuffer gir nasjonalt handlingsrom. I

¹³ CRR/CRD IV-forskriften del VII

noen land har dette bufferkravet vært brukt for å gi økte krav bare for de største og viktigste bankene. I Norge og noen andre land er behovet for særskilte krav til de systemviktige bankene løst ved at disse bankene har en egen buffer på toppen av systemrisikobufferkravet, såkalt buffer for systemviktige finansforetak, se kapittel 6.3.4. Systemrisikobufferne i ulike land er vanskelige å sammenligne. Den norske systemrisikobufferen gjelder for innenlands eksponeringer for alle foretak, og er med en sats på 4,5 prosent den høyeste i Europa med denne utformingen. I Belgia er det innført en systemrisikobuffer på 9 prosent for boliglån. Sverige har en systemrisikobuffer på 3 prosent, som kun gjelder for noen utvalgte banker. Les mer om kapitalkravene i Skandinavia i avsnitt 6.4.

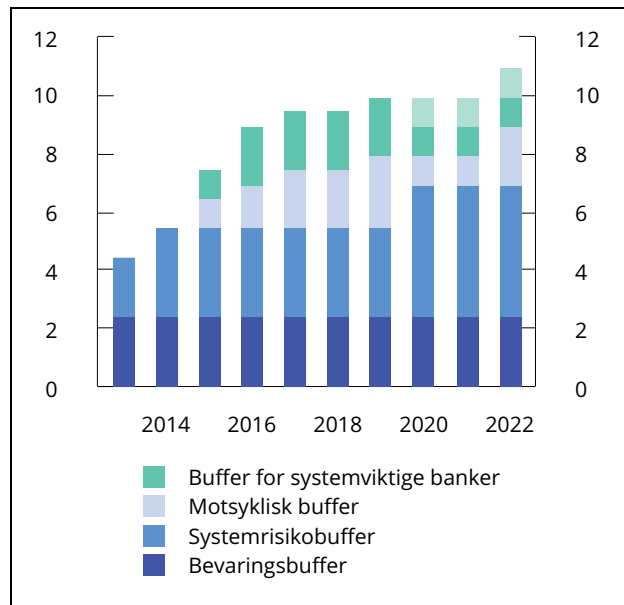
6.3.4 Buffer for systemviktige finansforetak

For å redusere sannsynligheten for at systemviktige banker får økonomiske problemer har de et høyere kapitalkrav gjennom *buffer for systemviktige finansforetak*. Bufferen skal forhindre kriser i de systemviktige foretakene ettersom kriser i store finansforetak i større grad kan utløse en systemkrise enn kriser i mindre foretak. Kravet vil altså styrke soliditeten i de enkeltforetakene som anses som systemviktige. Samtidig vil den økte soliditeten redusere sannsynligheten for at disse foretakene får problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for finanssystemet og realøkonomien. Finansdepartementet treffer hvert år beslutning om hvilke foretak som skal anses som systemviktige i Norge, basert på råd fra Finanstilsynet. Det er noen objektive størrelseskriterier som avgjør om en bank anses som systemviktig.¹⁴ Siden 2014 har DNB og Kommunalbanken blitt ansett som systemviktige i Norge, og i 2021 ble det besluttet at også Nordea Eiendomskreditt AS skal anses som systemviktig.

6.3.5 Gulv for risikovekting av eiendomslån

For å sikre at norske boliglån og næringsseidoms-lån ikke gis for lave risikovekter i IRB-bankenes beregning av kapitalkrav, har Finansdepartementet fastsatt midlertidige *gulv for gjennomsnitt-*

¹⁴ Banker som har en forvaltningskapital tilsvarende mer enn 10 prosent av Fastlands-Norges BNP eller en markedsandel i utlånsmarkedet over 5 prosent, anses som systemviktige, og skal som hovedregel ha et bufferkrav på 1 prosent. Banker som scorer minst dobbelt så høyt på de samme kriteriene skal ha et bufferkrav på 2 prosent.



Figur 6.3 Sammensetning av det samlede bufferkravet for norske banker i prosent. Krav til ren kjernekapitaldekning ut over minstekravet på 4,5 prosent.

Kilde: Finansdepartementet

lig risikovekting av slike lån på henholdsvis 20 og 35 prosent. Gulvene retter seg mot risiko i norsk økonomi, og er utformet for å gjelde både norske og utenlandske banker i Norge. Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) har anbefalt andre lands myndigheter å pålegge sine banker de norske kravene for norske utlån. Etter råd fra Finanstilsynet besluttet Finansdepartementet i desember 2022 at risikovektgulvene for IRB-bankenes bolig- og næringsseidoms-lån videreføres på gjeldende nivå.

6.3.6 Utlånsforskriften

Utlånsforskriften setter rammer for bankenes utlån, og skal forhindre uforsvarlig høy gjeldsgrad og mislighold blant husholdningene. Utlånsforskriften setter begrensninger på hvor stort et pantesikret lån kan være i forhold til verdien på pantet, såkalt belåningsgrad. Forskriften begrenser også hvor stort et lån kan være i forhold til låntakerens inntekt, gjennom krav til gjeldsgrad eller gjeldsbetjeningsevne. I tillegg er det krav til nedbetaling for lån med belåningsgrad over en viss grense. Kravene i utlånsforskriften beskytter også forbrukere fra å ta opp lån de ikke klarer å håndtere, og bankene fra unødvendige utlånstap som følge av at kunder ikke klarer å betjene lånene sine. På den måten ivaretar forskriften mikro-

makro- og forbrukerhensyn. Bankene er gitt en kvote for lån som kan gå ut over forskriftskravene, fleksibilitetskvoten. Finanstilsynet følger opp etterlevelsen av utlånsforskriften gjennom stedlige tilsyn, innhenting av styrerapporter og kvartalsvis rapportering fra de største tilbyderne av boliglån og forbrukslån. Inkludert i den kvartalsvise rapporteringen er etterlevelsen av fleksibilitetskvoten. Dersom det er foretak som overskrider fleksibilitetskvoten, følges de opp av Finanstilsynet.

For lån med pant i bolig har utlånspraksisen være regulert i forskrift siden 2015, mens det ble stilt tilsvarende forskriftskrav til forbrukslån fra 2019. Gjeldende utlånsforskrift trådte i kraft 1. januar 2021, og gjelder frem til og med 31. desember 2024. Da den ble fastsatt ble det også fastsatt at Finanstilsynet skulle gi råd til Finansdepartementet om behov for endringer i forskriften ut fra hensynet til finansiell stabilitet. Finansdepartementet fastsatte endringer i forskriften 9. desember 2022, som trådte i kraft 1. januar 2023.

6.3.7 Likviditetsbuffer

I perioden 2015 til 2017 ble det gradvis innført et krav til likviditetsreserve, eller *likviditetsbuffer*, for norske banker, i tråd med nye EØS-regler. Kravet innebærer at bankene må ha en reserve av høylikvide eiendeler som er tilstrekkelig til å dekke 100 prosent av bankens utbetalinger gjennom en 30-dagers hypotetisk stressperiode i finansieringsmarkedene. Kravet følger av EUs LCR-forordning («liquidity coverage ratio»), og er i Norge tatt inn i CRR/CRD IV-forskriften.¹⁵ I perioder med uro i finansmarkedene kan bankene trekke på likviditetsreserven, som kan føre til at problemer ikke spres eller forsterkes i det finansielle systemet. Likviditetsbufferkravet skal i hovedsak sikre forsvarlig drift i den enkelte bank, og er slik et virkemiddel som i hovedsak ivaretar mikrohensyn. Samtidig vil solide enkeltinstitusjoner bidra til å redusere systemrisiko.

6.3.8 Stabil finansiering

For å redusere bankenes sårbarhet ytterligere er det i EU trådt i kraft et krav om *stabil og langsiktig finansiering av lite likvide eiendeler* («net stable funding ratio», NSFR). Kravet om NSFR er en del av EUs bankpakke¹⁶, og har vært gjeldende i EU

siden juni 2021. Bankpakken trådte i kraft i Norge i juni 2022, men norske banker har allerede rapportert NSFR i flere år, og har en finansieringsstruktur som oppfyller kravet. I likhet med kravet til likviditetsreserve er hovedformålet til kravet om stabil finansiering også å ivareta enkeltforetakenes forsvarlige drift, som igjen vil bidra til å redusere systemrisiko.

6.4 Fordeling av makrovirkemidler i andre skandinaviske land

Det er i de fleste land vanlig at arbeidet med finansiell stabilitet er fordelt mellom regjeringen, sentralbanken og finanstilsynet. Som nevnt tidligere er det innenfor EU-regelverket opp til medlemsstatene selv hvordan motsyklisk kapitalbuffer skal fastsettes, og om de skal innføre systemrisikobufferen og buffer for systemviktige foretak. Dette fører til at det varierer mellom land hvem som har ansvaret for blant annet motsyklisk kapitalbuffer.

I Sverige er ansvaret for makroovervåkingen fordelt mellom Finansdepartementet, Riksbanken, Riksgälden og Finansinspektionen. De har også et råd, kalt *Finansiella stabilitetsrådet*, som består av representanter fra regjeringen, Riksbanken, Riksgälden og Finansinspektionen. Rådet treffes i hovedsak to ganger i året for å diskutere finansiell stabilitet, og behovet for tiltak som skal motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser, og tiltak ved en eventuell krise. Rådet fatter ingen beslutninger, det er det de representerte organene som gjør innenfor sitt ansvarsområde. I Sverige er det Finansinspektionen som har ansvaret for å fastsette motsyklisk kapitalbuffer, systemrisikobufferen og buffer for systemviktige foretak. I Sverige gjelder systemrisikobufferen kun for de tre største bankene.¹⁷

Også i Danmark har de et eget råd, *Det Systemiske Risikoråd*, som skal identifisere systemrisiko på et tidlig tidspunkt, og gi regjeringen råd om hvordan risikoene bør håndteres, og hvilke virkemidler som bør benyttes i håndteringen. Rådet består av representanter fra Danmarks Nationalbank, Finanstilsynet, utvalgte departementer og uavhengige eksperter. Rådet ble opprettet som følge av finanskrisen i 2008/2009 og

¹⁶ Bankpakken består av forordning (EU) 2019/876 (CRR2), direktiv (EU) 2019/878 (CRD5) og direktiv (EU) 2019/879 (BRRD2).

¹⁷ *Hvordan vurdere systemrisikobufferen for bankene?*, Staff Memo nr. 11 2019, Norges Bank.

¹⁵ Forskrift om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV § 11

det økte fokuset på makroovervåking som fulgte. I Danmark samarbeider Danmarks Nationalbank, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder både departementet og Finanstilsynet, om finansiell overvåking. De har en egen samarbeidsavtale på feltet, hvor det blant annet står at de ulike aktørene samarbeider med utgangspunkt i og med respekt for deres egne ansvarsområder for å fremme finansiell stabilitet.¹⁸ Den motsykliske kapitalbufferen fastsettes i Danmark av erhvervsministeriet, etter råd fra

¹⁸ Samarbeidsavtale (Memorandum of Understanding) om finansiell overvåking mellom Danmarks Nationalbank, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (Departementet og Finanstilsynet), 2005.

Det Systemiske Risikoråd. Erhvervsministeren kan velge å følge rådet, eventuelt forklare hvorfor henstillingen ikke blir fulgt.

Et fellestrekk i de skandinaviske landene er at erfaringer fra tidligere kriser har ført til høyere kapitalkrav enn minimumskravene i EU. Landene har imidlertid benyttet ulike hjemler for å høyne kravene. I Sverige benytter tilsynet pilar 2-hjemler og hjemler for gulv for kapitalvekter, mens det danske tilsynet løfter kapitalen i bankene gjennom krav til bankenes kapitalpolitikk. Danmark har også innført MREL for alle banker.¹⁹

¹⁹ Minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (MREL).

Kapittel 7

Hovedtrekk ved Finanstilsynets virksomhet

7.1 Innledning

Finanstilsynet er tilsynsorgan på finansmarkedsområdet. Finanstilsynets virksomhet er regulert i finanstilsynsloven¹ og i sektorregelverk som gjelder for foretak og markeder under tilsyn. I tillegg gjelder alminnelig forvaltningsrettslig regelverk, som forvaltningsloven², offentleglova³ og lov om arkiv⁴ for tilsynets virksomhet.

Utfordringer med et uregulert finansielt system har resultert i en betydelig grad av offentlig regulering og tilsyn. Tilsyn og regelverk er generelt preget av stort omfang og stor grad av kompleksitet, hvor både nasjonale og internasjonale hensyn og forpliktelser skal innpasses. For Norges del er EØS-forpliktelsene særlig relevante. Sentrale lover er blant annet finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, verdipapirhandellden og verdipapirfondloven.

7.2 Finanstilsynets organisasjon mv.

Finanstilsynet ledes av et styre som oppnevnes av Kongen (delegert til Finansdepartementet⁵) for en periode på fire år.⁶ Styret har fem medlemmer, samt to varamedlemmer, og er supplert med to representanter fra de ansatte ved behandling av administrative saker. Norges Bank har en observatør i styret, som oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank.

Det er ingen formelle krav til utdanning, erfaring mv. for de som oppnevnes som styremedlemmer. Styret har selv fastsatt sin forretningsorden.

¹ Lov 7. desember 1965 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. (finanstilsynsloven).

² Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)

³ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)

⁴ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv

⁵ Jf. kgl.res. 25. juni 2004.

⁶ Jf. finanstilsynsloven § 2 annet ledd første punktum.

Styret skal etter forretningsordenen behandle prinsipielle saker og saker av særlig viktighet. Styret skal behandle saker som fremgår av boks 7.1.

Direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen (delegert til Finansdepartementet⁷) for en periode av seks år, med mulighet for én gjenoppnevning.

Finanstilsynet har per 1. januar 2023 omkring 300 ansatte. Tilsynet er lokalisert i Oslo.

7.3 Finanstilsynets ansvar og samfunnsoppdrag

Finanstilsynsloven § 3 første ledd gir følgende overordnede regel for virksomheten:

«Finanstilsynet 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.»

Sammen med Hovedinstruks fra Finansdepartementet og de årlige tildelingsbrevne, er Finanstilsynets strategi utgangspunktet for tilsynets årlige virksomhetsplaner. Strategiene forelegges Finansdepartementet, og reflekteres i hovedinstruksen og tildelingsbrevne.

Det følger av Finanstilsynets strategi for perioden 2023–2026 at tilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. I strategien er det formulert følgende seks delmål:

1. solide og likvide finansforetak
2. robust infrastruktur
3. investorbeskyttelse
4. forbrukervern
5. effektiv krisehåndtering
6. kriminalitetsbekjempelse

⁷ Jf. kgl.res. 25. juni 2004.

Boks 7.1 Saker som skal styrebehandles

Styret skal behandle prinsipielle saker og andre saker av særlig viktighet. Styret skal behandle følgende saker:

Administrative saker til beslutning

1. Overordnede og langsiktige planer for Finanstilsynets arbeid, herunder Finanstilsynets strategi, virksomhetsplan, årsbudsjett og vesentlige endringer i organisasjonsplanen.
2. Årsrapport og årsregnskap.
3. Uttalelse til Finansdepartementet ved tilsetting av finanstilsynsdirektør.

Administrative saker til orientering

1. Saker som det er naturlig at styret blir orientert om.
2. Vurderinger av risiko i Finanstilsynets virksomhetsutøvelse.
3. Finanstilsynets personalpolitikk.

Fagsaker til beslutning

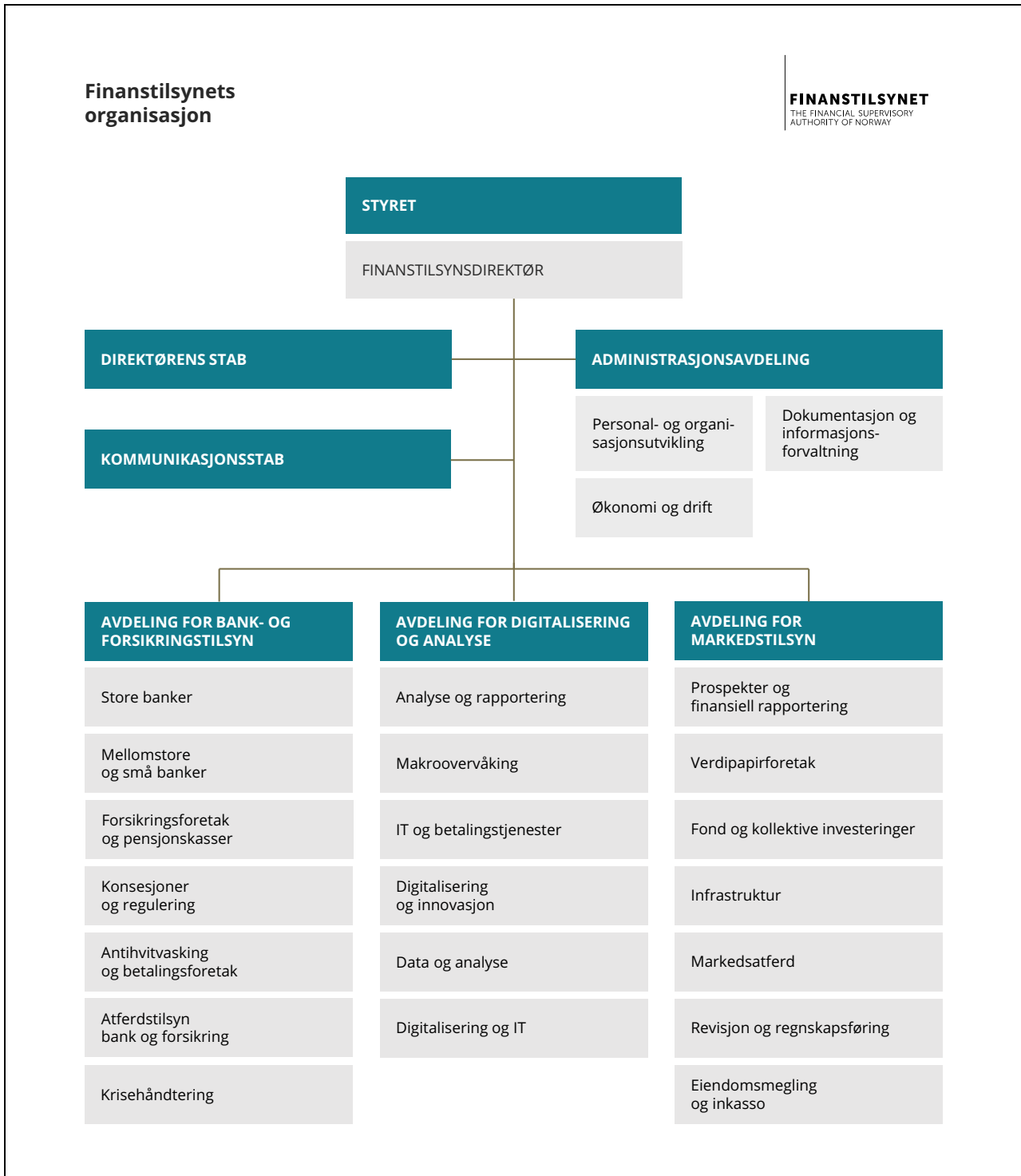
1. Forslag til lover, forskrifter og regelverkendringer når realitetsinnholdet endrer rettstilstanden på området i vesentlig grad eller endringen på annen måte har vesentlig betydning. Det samme gjelder fastsettelse av forskrifter eller endringer i disse på områder hvor Finanstilsynet etter lov eller forskrift, eller ved delegasjon, er tillagt selvstendig forskriftsmyndighet.
2. Høringssaker fra andre etater eller fra departementer i den utstrekning sakene angår vesentlige og prinsipielle sider ved tilsynsarbeidet eller for foretak under tilsyn.
3. Konesjonssaker og andre saker om godkjenning eller dispensasjon i henhold til regelverket som:
 - a. har eller kan få vesentlig innvirkning på finansmarkedet

- b. reiser nye vesentlige problemstillinger som Finanstilsynet eller Finansdepartementet ikke tidligere har tatt stilling til
- c. på annen måte inneholder vesentlige prinsipielle spørsmål av samfunnsmessig betydning

4. Tillatelser til opprettelse av bank eller forsikringsforetak samt tilbakekall av slike tillatelser.
5. Saker der Finansdepartementets myndighet er delegert til Finanstilsynet, men som oversendes departementet på grunn av sakens art.
6. Klagesaker, unntatt når styret tidligere har behandlet tilsvarende spørsmål som saken reiser, eller når klagen åpenbart ikke vil føre fram, eller klagen ikke er av vesentlig betydning for det aktuelle tilsynsområdet.
7. Varsel om tilbakekall av tillatelser, stans av ulovlig virksomhet, illeggelse av overtredelsesgebyr, omfattende pålegg om retting eller andre enkeltvedtak av vesentlig betydning som avviker fra tidligere praksis eller som på annen måte skaper presedens.
8. Anmeldelser eller annen form for oversendelse til påtalemyndigheten av antatt straffbare forhold, i den utstrekning de reiser tvil eller prinsipielle spørsmål.
9. Finansielt utsyn.

Fagsaker til orientering

1. Saker som det er naturlig at styret blir orientert om, herunder hensiktsmessige oversikter over behandlingen av saker delegert administrasjonen.
2. Viktige tilsynssaker, samt oversikter over tilsynsarbeidet.
3. Resultat- og soliditetsrapporter mv. for ulike foretaksgrupper samt vesentlige analyserapporter utenom Finansielt utsyn.
4. Hastesaker som er avgjort av finanstilsynsdirektøren.



Figur 7.1 Finanstilsynets organisasjon

Virksomheten til Finanstilsynet er omfattende, og ulike virkemidler skal bidra til å oppfylle tilsynets mål. Virkemidlene har tradisjonelt vært delt i fire hovedgrupper:

- tilsyn, overvåking og kontroll
- forvaltning
- regelverksutvikling
- informasjon og kommunikasjon

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

Finanstilsynets tilsynsvirksomhet er risikobasert. De foretak og markeder som anses av størst betydning for oppnåelse av hovedmål og delmål prioriteres. Tilsyn prioriteres mot foretak

som alene eller sammen med andre foretak antas å utgjøre størst risiko for finansiell stabilitet, jf. punkt 1 og 2 i tilsynets strategi, og velfungerende markeder, jf. punkt 3–6 i tilsynets strategi. Risikovurderingen innen de ulike gruppene av foretak, foretas i stor grad på bakgrunn av en analyse av foretakenes omfattende rapporteringer av regnskapstall, kapitaldekningstall og andre nøkkeltall til Finanstilsynet.

En utvikling i retning av blant annet økt regelverksomfang og internasjonale tilsynsstandarder utfordrer Finanstilsynets mulighet for risiko-basert tilsyn utfra generelle makroøkonomiske vurderinger og spesifikke markeds- og foretaksrisikoer i Norge. Det europeiske tilsynssamarbeidet, herunder ulike rapporteringsplikter for foretak under tilsyn, aktører i verdipapirmarkedet og nasjonale tilsynsmyndigheter, er nærmere omtalt i kapittel 10.

7.4 Tilsyns- og kontrolloppgaver mv.

7.4.1 Tilsyn med enkeltforetak

Finanstilsynets tilsyn med foretak og markeder skal bidra til hovedmålene (etter tilsynets strategi gjennom mange år) finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

Etter finanstilsynsloven § 1 har Finanstilsynet tilsyn med følgende foretak:

- banker
- finansieringsforetak
- kredittforetak
- betalingsforetak
- e-pengeforetak
- opplysningsfullmektiger (foretak som på forespørsel fra kunde iverksetter en betalingsordre fra betalingskonto som tilbys av annen institusjon/bank)
- skadeforsikringsforetak, herunder utenlandske skadeforsikringsforetaks generalagent (hovedagent) i Norge, og gjenforsikringsforetak
- livsforsikringsforetak, herunder utenlandske livsforsikringsselskapers generalagent (hovedagent i Norge)
- kredittforsikringsforetak
- innskuddspensjonsforetak
- sjøtrygdslag
- private, kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser og fond samt Norges Banks pensjonskasse
- forsikringsformidlingsforetak
- låneformidlingsforetak
- regulerte markeder (inkludert børser)
- verdipapirsentraler

- verdipapirforetak og andre foretak som driver virksomhet i forbindelse med verdipapirhandel
- revisorer og revisjonsselskaper som er godkjent etter revisorloven
- autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper
- filialer av utenlandsk kredittinstitusjon for så vidt gjelder virksomhet som drives her i riket
- utenlandske finansforetaks representasjonskontor i Norge
- andre foretak så langt det følger av bestemmelser i eller i medhold av særskilt lov

Følgende foretak er omfattet av tilsyn som følge av bestemmelser i særskilt lov (eller forskrift):

- 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)
- eiendomsめglere og eiendomsめglerforetak
- 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)

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. Dette gjelder imidlertid ikke autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper, eiendomsめglere og eiendomsめglingsforetak og inkassoforetak. Heller ikke krav til tillatelse/registrering for å drive virksomhet som finansieringsforetak (finansforetaksloven § 2-9)

og låneformidlingsforetak (finansforetaksloven § 2-18) følger av EØS-regler.

7.4.2 Tilsyn med verdipapirmarkedet

Etter finanstilsynsloven § 1 nr. 16 har Finanstilsynet, i tillegg til tilsyn med verdipapirforetak og andre foretak som driver virksomhet i forbindelse med verdipapirhandel, 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 markedsplasser og oppgjørssystemer, noterte foretaks finansielle rapportering og kontroll av prospekter.

7.4.3 Nærmere om tilsynets oppgaver

7.4.3.1 Tilsyn, overvåkning og kontroll

Bank, finans og betalingssystemer

Solide og likvide banker er en forutsetning for stabiliteten i det finansielle systemet, for at foretakene skal være i stand til å oppfylle sine forpliktelser overfor kundene, og opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. Tilsynet med banker og andre kredittinstitusjoner skal bidra til solide institusjoner med god risikovurdering, styring og kontroll. Tilsynet er i stor grad knyttet til foretakenes soliditets- og likviditetssituasjon, og er basert på regelfastsatte krav til kapital og tilsynsmessig oppfølging av bankenes egen vurdering av kapitalbehov ut over minstekravene.

Finanstilsynet har også tilsyn med finansforetakenes bruk av IKT og systemene for betalingstjenester. Tilsynet skal bidra til at foretakene ivaretar nødvendige sikkerhetskrav, og at IKT-virksomheten er i samsvar med regelverket. Finanstilsynet følger opp at finansforetakenes betalingstjenester, som nettbanker og betalingsterminaler, er trygge og stabile. En del av dette tilsynet er behandling av rapportering fra foretakene om IKT-hendelser, og oppfølging av meldinger fra foretakene om utkontraktering av IKT-tjenester. Nye EU-regler har gitt flere aktører tilgang til betalingssystemene (betalingsfullmektiger og opplysningsfullmektiger). Dette kan føre til tilgang til nye og forenklede tjenester for brukerne, men kan også medføre økte sårbarheter i betalingssystemene.

Forsikring og pensjon

Forsikringsforetak og pensjonskasser er sentrale aktører i finansmarkedene, som leverandører av

pensjonsprodukter og andre livsforsikring- og skadeforsikringsprodukter. Foretakene er også vesentlige aktører i kapitalmarkedene gjennom sin forvaltning av betydelige midler. Tilsynsvirksomheten skal bidra til at foretakene kan oppfylle sine forpliktelser overfor kundene gjennom tilstrekkelige avsetninger og tilfredsstillende soliditet. Finanstilsynet har også som oppgave å bidra til at kundene får tilstrekkelig informasjon og rådgivning ved kjøp og fornyelse av forsikringsprodukter.

Tilsynet omfatter også forsikringsformidling. I dette tilsynet er forhold knyttet til ivaretagelse av kundens interesser sentrale.

Verdipapirmarkedet

Tilsynet med verdipapirmarkedet skal bidra til pålitelig informasjon og trygg, ordnet og effektiv handel med finansielle instrumenter, slik at verdipapirmarkedet kan fungere som kapitalkilde for næringslivet og som grunnlag for investeringsvirksomhet og sparing. Tilsynet med verdipapirmarkedet omfatter markedsplasser og oppgjørssystemer, verdipapirforetak, verdipapirfond og forvaltningsselskap, forvaltere av alternative investeringsfond, noterte foretaks finansielle rapportering og kontroll av prospekter. I tillegg kommer det generelle markedstilsynet som omfatter alle aktører i verdipapirmarkedet, og ikke bare foretak under tilsyn.

Tilsynet med noterte foretaks finansielle rapportering innebærer en kontroll av at årsregnskap og annen finansiell rapportering gir et rettviseende bilde. I kontrollen med prospekter sjekker Finanstilsynet at prospekter som gjelder offentlige emisjoner og/eller børsnotering inneholder de opplysninger som kreves. Det er et foretaks styre som er ansvarlig for opplysningenes kvalitet. Tilsynet med foretakenes løpende rapporteringsforpliktelser, og oppfølgingen av reglene om tilbudsplikt, ligger hos Oslo Børs.

Markedstilsynet omtales som tilsynet med adferdsregler som gjelder for handel i noterte finansielle instrumenter. Eksempler er forbudet mot innsidehandel og markedsmanipulasjon, plikt til å rapportere shortsalg-posisjoner, primærinnsideres meldeplikt ved handel i aksjer i selskap der de har ledende posisjoner og flaggeplikt for investorer som kjøper seg opp til, eller selger seg ned fra, nærmere angitte terskelverdier knyttet til prosent av andel aksjer eller stemmerettigheter i et selskap. Markedstilsynet omfatter enhver som handler i verdipapirmarkedet.

Tilsynet med foretakene i verdipapirmarkedet inkluderer foretakenes finansielle stilling og drift,

og kontroll med at virksomhetsreglene og de generelle adferdsreglene blir fulgt.

Revisorer, regnskapsførere, eiendomsmegling og inkassovirksomhet

Finanstilsynet kontrollerer at revisorene er uavhengige og utfører revisjonen på tilfredsstillende måte i samsvar med regelverket og god revisjonsskikk. Revisjonsbransjen består av noen få store internasjonale selskaper og mange mindre selskaper. Revisjonsselskapene omfattes av EU-krav til hvor ofte nasjonale tilsynsmyndigheter skal gjennomføre tilsyn. De som reviderer foretak av allmenn interesse skal kontrolleres hvert tredje år, mens de andre skal kontrolleres hvert sjette år. Kvalitetskontrollen med revisorene foretas i samarbeid med Den norske revisorforening (som er utpekt av Finanstilsynet i medhold av revisorloven § 13-1).

Tilsynet med regnskapsførere og regnskapsførerselskap er knyttet til at virksomheten drives i samsvar med regelverket og god regnskapsførerskikk.

Tilsynet med eiendomsmegling er knyttet til at virksomheten drives i samsvar med regelverket og god eiendomsmeglingsskikk. Tilsynet omfatter foretak, inkludert boligbyggelag med tillatelse til å drive eiendomsmegling, og advokater som har stilt sikkerhet for eiendomsmegling. Tilsynet retter seg særlig mot foretak som formidler boliger til forbrukere.

Tilsynet med inkassobransjen skal bidra til at virksomheten drives i samsvar med regelverket og god inkassoskikk. Tilsynet omfatter foretak som driver inn forfalte pengekrav for andre, og foretak som kjøper opp forfalte fordringer og driver dem inn.

Enkelte tverrgående tilsynsmessige temaer

IKT-systemer

Som nevnt over har Finanstilsynet et særskilt tilsyn med finansforetakenes bruk av IKT og systemene for betalingstjenester. Finanstilsynet har også fastsatt en IKT-forskrift som omfatter de fleste foretak under tilsyn. Tilsynet med foretakenes etterlevelse av forskriften omfatter krav til foretakenes risikoanalyser, sikkerhetsprosedyrer, drift, avviks- og endringshåndtering og kriseberedskap.

Klimarisiko og bærekraft

Klimaendringer og overgangen til et lavutslippsamfunn innebærer en betydelig omstilling av

økonomien, og kan få betydelige konsekvenser for næringer og virksomheter. Det kan også påføre finansforetakene tap som følge av at låntakere som påvirkes negativt av endringene, ikke kan gjøre opp for seg, at verdien av pantesikkerheter reduseres eller at investeringer faller i verdi. Finanstilsynet fører tilsyn med at finansforetakene i sine risikosystemer dekker alle vesentlige risikoer, herunder klimarisiko.

En viktig funksjon for finansforetakene og verdipapirmarkedene er å allokere kapital til lønnsomme prosjekter. Manglende enhetlig informasjon om klimaeffektene ved ulike investeringsprosjekter og om foretakenes eksponering mot klimarisiko, svekker finansmarkedenes muligheter til å prise klimarisiko riktig, og kan føre til redusert effektivitet i kapitalallokeringen.

Forbrukervern

Det følger av finanstilsynsloven at Finanstilsynet blant annet skal se til at foretak under tilsyn ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter i sin virksomhet. Enkelte særlige rettigheter for forbrukere i finansmarkedet fremgår blant annet av finansavtaleloven, forsikringsavtaleloven, verdipapirhandelloven og eiendomsmeglingsloven. I tilsynsvirksomheten følger Finanstilsynet opp foretakenes etterlevelse av disse rettighetene.

Finanstilsynets arbeid for å ivareta forbrukerbeskyttelse er ikke begrenset til å følge opp de særlige rettighetene forbrukere har etter de nevnte reglene. Tilsynet følger opp generelle krav til tilstrekkelig og pålitelig informasjon, og rådgivning om produkter som selges av foretak under tilsyn. For forbrukere er også Finanstilsynets generelle tilsyn med at foretakene er økonomisk solide og kan gjøre opp sine forpliktelser, av stor betydning.

Finanstilsynets tilsyn med god markedsadferd og robust infrastruktur bidrar også til forbrukerbeskyttelse.

Hvitvasking og terrorfinansiering

Finanstilsynet følger opp at foretak under tilsyn oppfyller sine forpliktelser etter hvitvaskingsreglene. Tilsynet er blant annet basert på risikovurderinger som utarbeides annethvert år, og publiseres på Finanstilsynets nettsted. Tilsynet gjelder foretakenes etterlevelse av krav til rutiner, systemer og rammeverk, samt krav til kundetiltak og rapportering av mistenkelige transaksjoner til Økokrim mv. Finanstilsynet har ingen rolle knyttet til saker som gjelder mistanke om hvit-

vasking. Tilsynet er knyttet til foretakenes etterlevelse av plikter knyttet til rutiner mv. som skal bidra til å forhindre hvitvasking. Saker der det er mistanke om hvitvasking behandles av påtalemyndigheten.

7.4.3.2 Forvaltningsoppgaver

Finanstilsynet gir tillatelser til å drive konsesjonspliktig (og registreringspliktig) virksomhet på alle virksomhetsområder under tilsyn. I en del av sektorlovene, er myndigheten lagt direkte til tilsynet. Dette gjelder blant annet verdipapirhandelloven (med unntak av regulerte markeder, men her er departementets myndighet delegert til Finanstilsynet), verdipapirfondloven, lov om alternative investeringsfond, hvitvaskingsloven, eiendomsmeglingsloven, inkassoloven, revisorloven og lov om autoriserte regnskapsførere. Myndigheten til å gi tillatelser etter finansforetaksloven er i loven lagt til departementet. Myndigheten er imidlertid i stor grad delegert til Finanstilsynet. Delegationen gjaldt før mars 2022 ikke for saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter. Delegationen gjaldt heller ikke myndighet til å fatte vedtak som gjaldt institusjoner av særlig betydning. Slike saker skulle avgjøres av Finansdepartementet, etter en tilråding fra Finanstilsynet.

Tillatelser til å drive konsesjonspliktig virksomhet forutsetter i de fleste tilfeller at foretakenes ledelse og styre oppfyller nærmere fastsatte egnethetskrav, herunder krav til hederligandel. Finanstilsynets godkjenning av ledende ansatte, er enkeltvedtak som kan påklages av de vedtakene gjelder, dvs. både det aktuelle foretaket og de enkeltpersonene som er egnethetsvurdert. Finanstilsynet foretar også løpende egnethetsvurderinger ved skifte av styremedlemmer og ledende ansatte i foretak under tilsyn.

I tillegg til tillatelser til å drive konsesjonspliktig virksomhet, behandler Finanstilsynet en rekke søknader om tillatelser som etter sektorregelverket er nødvendig i den løpende virksomheten. Eksempler på dette er tillatelse til opprettelse av finansstiftelser, samtykke til å utstede egenkapitalbevis, godkjenning av organisering av finanskonsern og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel i finansforetak og verdipapirinstitusjoner og godkjenning av vedtektsendringer i blant annet finansforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond og verdipapirfond.

En rekke bestemmelser gir Finanstilsynet enkeltvedtakskompetanse knyttet til blant annet unntak fra lovbestemmelser. Eksempler på dette er unntak fra krav til organisering av virksomheten og

unntak fra bestemmelser om virksomhetsbegrensninger.

Finanstilsynets løpende forvaltningsoppgaver knyttet til kapitalkrav på bank- og forsikringsområdet er omfattende. Finanstilsynet behandler søknader om bruk av interne modeller i beregningen av kapitalkrav på bank- og forsikringsområdet. Finanstilsynet gjennomgår bankenes egenevaluering av kapitalbehov ut over lovens minstekrav og fastsetter såkalte pilar 2-krav for hver enkelt bank. Som krisehåndteringsmyndighet gjennomgår tilsynet bankenes gjenopprettelsesplaner og utarbeider krisehåndteringsplaner. De nevnte forvaltningsoppgavene gjelder også de største verdipapirforetakene.

7.4.3.3 Regelverksutvikling

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.

Finanstilsynet deltar i lovutvalg og arbeidsgrupper som skal foreslå regelendringer innen tilsynets virksomhetsområde. I en rekke saker ber Finansdepartementet om at tilsynet utarbeider utkast til høringsnotater. Dette gjelder både nasjonale regler og gjennomføring av EU-regler. Oppdragene inkluderer både lov- og forskriftsbestemmelser. Når det gjelder EU-regler har departementet delegert myndigheten til å gjennomføre utfyllende regler fra EU-kommisjonen til Finanstilsynet.

Både deltakelse i arbeidet i de europeiske tilsynsmyndighetene, og arbeidet med utviklingen av norske regler, er ressurskrevende og kan gå på bekostning av den løpende tilsynsvirksomheten.

7.4.3.4 Diverse oppgaver

Finanstilsynet er sekretariat for Klagenemnda for forsikrings- og gjenforsikringsmeglingsvirksomhet og for Garantiordningen for skadeforsikring.

Finanstilsynet skal godkjenne vedtektene i Verdipapirforetakenes sikringsfond, og skal også være medlem av styret i sikringsfondet.

Etter forskrift 19. november 1999 § 5-12-5 skal normalrenten som benyttes ved fastsettelse av skattemessig verdi av naturalytelser, fastsettes på grunnlag av en basisrente. Basisrenten fastsettes

av Finanstilsynet etter nærmere regler i bestemmelsen.

Finanstilsynet har omfattende oppgaver knyttet til innhenting av EØS-rapportering fra foretak og markedsaktører, og videre rapportering til de europeiske tilsynsmyndighetene. Rapporteringen bygger i hovedsak på felles europeiske rapporteringsformat, noe som har betydning for Finanstilsynets ressursituasjon ved utvikling av andre former for rapporteringsløsninger som anses nødvendig i tilsynsvirksomheten. Rapporteringsforpliktelsene i EØS-samarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 10.

7.5 Gjennomføring av tilsyn, tilsynsmessige virkemidler mv.

7.5.1 Finanstilsynsloven

Etter finanstilsynsloven § 3 skal tilsynet granske regnskaper og andre oppgaver fra foretakene, og ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig. Foretakene har opplysningsplikt overfor tilsynet. Hvis foretakenes opplysningsplikt ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillits- og tjenestemenn i foretaket.

Etter Finanstilsynsloven § 4 kan tilsynet pålegge de foretak det har tilsyn med å:

1. innrette revisjon etter de regler som tilsynet fastsetter og å innrette årsregnskap og registrering av regnskapsopplysninger på en bestemt måte,
2. innrette sin internkontroll etter de bestemmelser tilsynet fastsetter,
3. 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 [dvs. foretak under tilsyn],
4. ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav,
5. begrense samlet kreditt til en kunde til et lavere beløp enn den lovbestemte høyeste grense,
6. endre sammensetningen av kontrollkomiteen,
7. 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 retnings-

linjer fastsatt etter bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, og

8. rette på misforhold i plasseringen av foretakets midler, og å innrette sin virksomhet slik at den blir i samsvar med vedtak som er gjort av Stortinget, Kongen, et departement eller Norges Bank.

Etter finanstilsynsloven § 4a kan Finanstilsynet pålegge stans av ulovlig (konsesjonspliktig) virksomhet.

Etter finanstilsynsloven § 5 kan tilsynet kalle sammen styre, kontrollkomite og representantskap eller tilsvarende organer i foretak under tilsyn. Finanstilsynet kan i disse organene fremlegge forslag, men har ikke stemmerett. Hvis det ikke innkalles til ekstraordinær generalforsamling når tilsynet ber om det, kan tilsynet selv kalle inn. Som ledd i tilsynsarbeidet, kan tilsynet også kreve bevissikring ved domstolene. Hvis et pålegg fra tilsynet ikke blir etterkommet kan «vedkommende departement» (delegert til Finanstilsynet) pålegge de personer eller foretak som skal oppfylle pålegget, å betale en daglig løpende mulkt til forholdet er rettet, jf. finanstilsynsloven § 10.

Finanstilsynslovens bestemmelser utfylles av en rekke tilsynsbestemmelser i sektorlovgivningen. Disse bygger i stor grad på EØS-regler, og omfatter blant annet regler om tilbakekall av tillatelser og ileggelse av overtredelsesgebyr og ledelseskarantene. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.5.2.

Enkelte av sektorlovgivningens tilsynsbestemmelser er overlappende med bestemmelsene i finanstilsynsloven. Dette gjelder bl.a. bestemmelser om opplysningsplikt og pålegg om retting. Det kan fremstå som om det ved gjennomføring av EØS-regelverk ikke har vært helt konsistent vurdering av i hvilken grad tilsynsregler i EUs sektorregelverk allerede var gjennomført i finanstilsynsloven. På den annen side inneholder EØS-avtalen tilsynsbestemmelser som er folkerettslige forpliktelser, og som ikke har vært ansett nødvendig å gjennomføre i norsk regelverk. Heller ikke på dette punktet har norsk tradisjon vært konsekvent, noe blant annet tilsynsreglene i verdipapirhandelloven er eksempel på.

7.5.2 Tilsynsregler i sektorlovgivningen

Generelle regler om hjemlands- og vertslands-tilsyn i EØS, følger av forskrift 28. desember 1993 om tilsyn med finansforetak og forvaltnings-selskap som har hovedsete i annen EØS-stat og som driver virksomhet i Norge mv. Disse reglene

er blant annet reflektert i finansforetaksloven, verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven.

På enkelte områder er det også gitt utfyllende regler om tilsyn i forskrift. Omfattende regler følger av forskrift 22. august 2014 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften) som gjennomfører EU-reglene om kapitalkrav for banker og større verdipapirforetak og tilsynsmyndighetenes oppfølging av foretakenes soliditet. Også forskrift 25. august 2015 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) inneholder tilsynsregler. Det er også gitt tilsynsregler i verdipapirsentralforordningen, markedsmisbruksforordningen, shortsalg-forordningen, prospektforordningen og EMIR (som etter verdipapirsentralloven og verdipapirhandelloven gjelder som norsk lov).

Følgende regler er ikke felles regulert i EU/EØS, bortsett fra at tjenestene som ytes etter eiendomsmeulingsloven og lov om autoriserte regnskapsførere omfattes av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv, og er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket:

- eiendomsmeulingsloven
- lov om autoriserte regnskapsførere
- inkassoloven
- gjeldsinformasjonsloven

7.6 Finanstilsynets samarbeid med andre myndigheter

7.6.1 Krisehåndtering

Finanstilsynet har rollen som krisehåndteringsmyndighet i Norge. Rollen som krisehåndteringsmyndighet forutsetter nær kontakt med departementet, Norges Bank og Bankenes sikringsfond.

Bankenes sikringsfond forvalter innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet. Midlene i krisetiltaksfondet, som skal bidra til effektiv gjennomføring av krisetiltak, disponeres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og forvaltes av Bankenes sikringsfond.⁸ Bankenes sikringsfond skal bistå Finanstilsynet i utøvelsen av oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet. Finanstilsynet fastsetter hvilke oppgaver som skal utføres av Bankenes sikringsfond og kan bestemme at Bankenes sikringsfond skal forberede saker hvor Finanstilsynet skal treffe vedtak som krisehåndteringsmyndighet.⁹

⁸ Jf. finansforetaksloven §§ 19-3, 20-50 og 20-52.

⁹ Jf. finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 13.3 om Finanstilsynets oppgaver i forbindelse med krisehåndtering av foretak under tilsyn.

7.6.2 Internasjonalt tilsynssamarbeid og regelverksarbeid

Finanstilsynet deltar i et omfattende internasjonalt samarbeid.

EØS-landene har et samordnet finanstilsynssystem som består av de nasjonale finanstilsynene og:

- Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA)
- Den europeiske verdipapirtilsynsmyndigheten (ESMA)
- Den europeiske forsikringstilsynsmyndigheten (EIOPA)
- Det europeiske systemrisikorådet (ESRB)

Nasjonale finanstilsyn har hovedansvar for tilsyn med foretak og markeder. En av oppgavene for EU-tilsynene er å bidra til effektivt og konsistent regelverk og tilsynspraksis i EØS-området. Det europeiske systemrisikorådets oppgave er å overvåke og håndtere risikoer som kan true finansiell stabilitet i EØS-området.

Gjennom EØS-avtalen blir finansmarkedsregelverket i EU gjennomført i norsk rett.

Finanstilsynet er medlem av styrene i EU-tilsynene og underkomiteer og prosjektgrupper etablert i regi av tilsynene, men har ikke stemmerett i organene som kan fatte vedtak.

Det europeiske tilsynssamarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 10.

Finanstilsynet deltar videre i arbeidet i blant annet Financial Action Task Force (FATF), den globale standardsetteren for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, International Organization of Securities Commissions (IOSCO) og International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR).

Finanstilsynet har også løpende samarbeid med nordiske tilsynsmyndigheter, herunder samarbeid med nordiske og baltiske finanstilsynsmyndigheter innen bekjempelse av hvitvasking, samt for betalingstjenester og Fintech.

7.6.3 Norges Bank

Finanstilsynet og Norges Bank forvalter ulike regler som skal bidra til å forebygge risiko i det finansielle systemet. Finanstilsynet har ansvaret for tilsynet med systemer for kunderettede betalings-systemer og systemer for verdipapiroppgjør.

Norges Bank overvåker betalingssystemene og annen finansiell infrastruktur, og har ansvar for tilsynet med interbanksystemene. Finanstilsynet har det generelle ansvaret for tilsyn med finansforetakenes bruk av IKT, herunder betalingssystemene.

Norges Bank og Finanstilsynet har løpende samarbeid og informasjonsutveksling for å bidra til beredskap i overvåkingen av den finansielle infrastrukturen. Det øves regelmessig på krisehåndtering.

Norges Bank treffer beslutninger om nivået på motsyklisk kapitalbuffer og utarbeider grunnlag for beslutningene. Norges Bank utarbeider grunnlag for beslutningen og gir råd om nivået på systemrisikobufferen. I arbeidet med motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobufferen skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger.

7.6.4 Konkurransesområdet

Konkurransetilsynet og Finanstilsynet har enkelte overlappende saksområder, typisk knyttet til fusjon av foretak under tilsyn. Konkurransetilsynet skal legge hovedvekten på konkurransemessige forhold. Konkurransemessige hensyn kan også inngå i Finanstilsynets vurderinger, men de involverte foretakenes soliditet og likviditet, samt hensynet til finansiell stabilitet vil være de viktigste elementene i disse vurderingene.

Konkurransetilsynet og Finanstilsynet har retningslinjer for praktisk samordning av arbeidet med saker som berører konkurranseforhold i finansmarkedene. Konkurransetilsynet og Finanstilsynet fatter sine vedtak uavhengig av hverandre, men holder hverandre orientert om saker som behandles i begge tilsyn.

7.6.5 Forbrukerområdet

Både Forbrukertilsynet og Finanstilsynet skal ivareta forbrukernes interesser på finans-

området. Forbrukertilsynet har tilsyn med overholdelsen av markedsføringsregelverket. Begge tilsynene har tilsyn med etterlevelsen av regler i finansavtaleloven. Finanstilsynet og Forbrukertilsynet har løpende kontakt i saker med felles interesse. Når Forbrukertilsynet forhandler frem standardavtaler, eller utarbeider veiledninger, om markedsføring av produkter på det finansielle området, gis Finanstilsynet mulighet til å komme med innspill.

7.6.6 Andre samarbeidsfora

Finanstilsynet leder Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI). Utvalget skal bidra til en best mulig samordning av beredskapsarbeidet i den finansielle infrastrukturen. Utvalgets medlemmer representerer de mest sentrale aktørene innen norsk finansiell infrastruktur. BFI har ingen beslutningsmyndighet, men er et forum for samarbeid og koordinering.

Finanstilsynet er utpekt som sektorvis responsmiljø (SRM) på finansområdet i henhold til Nasjonal sikkerhetsmyndighets rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser. Tilsynet utøver denne rollen i samarbeid med Nordic Financial CERT, som er en nordisk organisasjon etablert av Danske Bank, Nordea, DNB og FinansCERT Norway for å bistå finansforetakene i håndteringen av digitale angrep.

Finanstilsynet er medlem av, og har sekretariatsfunksjonen for, regjeringens Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Kontaktforumet skal blant annet bidra til at myndighetene har en koordinert innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Som nevnt i kapittel 7.4.3.1 har Finanstilsynet et samarbeid med Revisorforeningen når det gjelder tilsynet med revisjonsselskapene.

Innen ulike fagområder har Finanstilsynet sporadisk eller regelmessig kontakt med bl.a. Økokrim, Skatteetaten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kapittel 8

Forholdet til politiske myndigheter

8.1 Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar

Grunnloven § 3 fastsetter at den utøvende makt er hos Kongen. Som utøvende myndighet er det regjeringen som organiserer og styrer forvaltningen. Regjeringen utøver sin myndighet innenfor de rammene som følger av Grunnloven og lov- og budsjettvedtak fra Stortinget. Hver statsråd i regjeringen har et konstitusjonelt (strafferettslig) og parlamentarisk (politisk) ansvar for et saksområde.

Finanstilsynet er et statlig forvaltningsorgan, underlagt Finansdepartementet. Finansministeren har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for virksomheten i Finanstilsynet.¹ Den løpende etatsstyringen av tilsynet er delegert fra statsråden til finansråden.²

Departementets overordnede ansvar er blant annet nærmere regulert i Reglement for økonomistyring i staten § 4 «Grunnleggende styringsprinsipper» og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3 «Myndighet og ansvar».

8.2 Delegasjon

Som hovedregel styres statsforvaltningen i en hierarkisk organisert linjestructur hvor Kongen i statsråd (regjeringen) kan delegere myndighet til departementer og videre til underliggende organer.³ Organer i forvaltningshierarkiet kan også være tillagt myndighet direkte i lov eller forskrift. Delegasjon innebærer som utgangspunkt ikke at delegerende organ fritas for ansvar for beslutningen som fattes i medhold av delegert myndig-

¹ Når det gjelder inkassovirksomhet og gjeldsinformasjonsforetak er henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet fagdepartementer.

² Jf. punkt 2 i Hovedinstruks for Finanstilsynet, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020.

³ Når lovbestemmelser legger myndighet til «Kongen i statsråd» forstås det som en anvisning om at myndigheten ikke skal kunne delegeres.

het, og den delegerte myndighet vil også etter delegasjonen kunne utøves av det overordnede organet. Delegert myndighet kan fritt trekkes tilbake.

En rekke av lovene på finansmarkedsområdet legger myndighet direkte til Finanstilsynet. Blant de mest sentrale er finanstilsynsloven, finansforetaksloven, verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven.

Videre har Finansdepartementet delegert til Finanstilsynet myndighet til å fastsette forskrifter og treffe vedtak på finansmarkedsområdet.

8.3 Instruksjons- og kontrollmyndighet

Hovedregelen i norsk statsforvaltning er at overordnede organer har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor underordnede organer.

Instruksjonsmyndigheten innebærer at overordnede organer kan gi underordnede organer instruksjoner og retningslinjer for den virksomhet som drives i det underordnede organet. Disse kan gjelde saksbehandling og ressursbruk, den rettsoppfatning som skal legges til grunn, eller det skjønn som skal utøves i visse saker. Instruksene og retningslinjene kan gjelde virksomheten i sin alminnelighet, bestemte sakstyper eller en konkret sak. Kontrollmyndigheten gir adgang til å sette i verk granskning og lignende av virksomheten i det underordnede organ. Utgangspunktet er også at det overordnede organet har omgjøringsrett, jf. forvaltningsloven § 35 og er klageorgan i klagesaker etter forvaltningsloven § 28.⁴

Instruksjons- og kontrollmyndigheten kan ses i sammenheng med regjeringens og statsrådets konstitusjonelle ansvar, se kapittel 8.1. Stortinget har ved vedtak 27. mai 1977 fastsatt at det som

⁴ Jf. Justis- og beredskapsdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse», punkt 8.3 om «Instruksjons- og kontrollmyndighet overfor statlige forvaltningsorganer».

Boks 8.1 Delegasjon

Finansdepartementet traff 29. mars 2022 et nytt og samlet vedtak om delegering av myndighet til Finanstilsynet.¹ Delegasjonsvedtaket erstattet flere tidligere delegasjonsvedtak. Vedtaket inneholder også ytterligere delegering av myndighet til tilsynet i enkeltsaker som skal bidra til mer effektiv saksbehandling.² I motsetning til tidligere gjelder det ikke lenger noe forbehold om at delegasjon av myndighet ikke gjelder for saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter, eller vedtak som gjelder institusjoner av særlig betydning. Delegasjonsvedtaket presiserer at delegeringen av forskriftskompetanse også gjelder kompetanse til å gjøre endringer i forskrifter fastsatt av departementet.

Finanstilsynet skal på halvårlig basis oversende Finansdepartementet en rapport om utøvelse av delegert myndighet innenfor de ulike områdene.

Finanstilsynet er delegert myndighet til å gjennomføre kommisjonsdelegerte rettsaker (nivå 2-regelverk fastsatt av EU-kommisjonen) inntatt i, eller forventet inntatt i, EØS-avtalen vedlegg IX om finansielle tjenester³ og EØS-avtalen vedlegg XXII om selskapsrett.⁴ Utkast til

forskrift skal forelegges departementet dersom det foretas nasjonale valg i forskriften.

Videre er Finanstilsynet delegert myndighet etter nærmere bestemte bestemmelser i finanstilsynsloven, forvaltningsloven, allmennaksje-loven, regnskapsloven, forsikringsvirksomhetsloven⁵, eiendomsmeglingsloven, verdipapirhandel-loven, finansforetaksloven, hvitvaskingsloven og forsikringsformidlingsloven. Den mest omfattende delegasjonen av myndighet gjelder departementets myndighet etter finansforetaksloven.

¹ FOR-2022-03-29-484.

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bedre-oversikt-over-delegering-av-myndighet-til-finanstilsynet/id2906672/>

³ Gjelder myndighet etter følgende lover: finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, forsikringsformidlingsloven, verdipapirhandel-loven, verdipapirfondloven, AIF-loven, lov om kredittvurderingsbyråer, betalings-systemloven, verdipapirsentralloven, lov om EØS-finanstilsyn og lov om fastsettelse av finansielle referanseverdier.

⁴ Gjelder myndighet etter regnskapsloven § 3-9 annet ledd.

⁵ Jf. kgl.res. 13. november 2015 nr. 1309 om delegering av Kongens myndighet etter forsikringsvirksomhetsloven til Finansdepartementet.

hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Stortinget uttalte i vedtaket at:

«Stortinget henstiller til Regjeringen å sørge for at Kongens og departementenes instruksjons- og kontrollmyndighet blir fastlagt, om nødvendig ved lovendring.

Som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Blir det i forslag til lov eller stortingsvedtak foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette begrunnes i særlige hensyn. Det anses særlig viktig at Regjeringen og departementene beholder kontrollmyndighet.»⁵

Instruksjon gjelder innad i forvaltningen, som en del av forvaltningens interne styring. Det klare

utgangspunktet er derfor at instruksene rettslig sett ikke anses rettet til eller mot den enkelte borger. Disse kan ikke påberope seg rettigheter på grunnlag av slike instruksjoner, og et vedtak blir ikke ugyldig fordi avgjørelsesorganet handlet i strid med instruks. Instruksene kan imidlertid ha dannet grunnlag for en fast praksis, og brudd på denne praksisen kan medføre ugyldighet i kraft av det forvaltningsrettslige likhetsprinsipp.⁶

Det gjelder ingen formkrav for måten instruksjoner gis på, med unntak av instruksjoner fra Kongen i statsråd, som må gis i form av en kongelig resolusjon. Instruksjon må imidlertid skje innenfor rammene av lov og andre regler som det instruerende organet selv er bundet av.

Finansdepartementet har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor Finanstilsynet. Dette er

⁵ Stortingets vedtak 27. mai 1977 som del av oppfølgingen av Ingvaldsen-utvalgets utredning, NOU 1972: 38 *Stortingets kontroll med forvaltningen*, jf. Innst. S nr. 277 (1976–77).

⁶ Jf. Knophs oversikt over Norges rett, Universitetsforlaget, 14. utgave, 2014, s. 581.

også presisert i Hovedinstruks for Finanstilsynet, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020.⁷

Som nevnt er det lovgivning på finansmarkedsområdet der Finanstilsynet er tillagt myndighet eller oppgaver direkte i lov. Som utgangspunkt innebærer ikke dette begrensninger på departementets instruksjonsadgang.⁸

Det er fastsatt i finanstilsynsloven § 2 første ledd at Kongen (delegert til Finansdepartementet, jf. kongelig resolusjon 25. juni 2004) kan gi nærmere forskrifter om tilsynets virksomhet. Finanstilsynet kan instrueres uten bruk av denne forskriftshjemmelen og bestemmelsen innebærer således ingen begrensning på adgangen til å instruere tilsynet.

Utvalget er ikke kjent med at Finansdepartementet har instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker. Utvalget er kjent med to tilfeller av instruksjon som gjelder generell regelverksforståelse og anvendelse av forskriftskompetanse.

Den første saken gjaldt Finanstilsynets rundskriv 5/2020 om engasjementer som skal klassifiseres som høyrisiko, fastsatt i desember 2020. I brev 25. mai 2021 ga Finansdepartementet uttrykk for en annen regelverksforståelse enn det Finanstilsynet la til grunn når det gjaldt virkeområdet for kapitalkravsforordningen (CRR) artikkel 128 og forståelsen av CRR artikkel 4 nr. 1 punkt 79, omtalt i rundskrivets punkt 5 om finansiering av spekulativ investering i fast eiendom. Som en følge av dette, endret Finanstilsynet rundskrivet. Nytt rundskriv 2/2021 erstattet rundskriv 5/2020.⁹

Den andre saken gjaldt Finanstilsynets kompetanse etter forskrift 30. juni 2006 om livsforsikring tidligere § 2-3 til å fastsette «den høyeste tillatte beregningsrente til enhver tid ut fra bestemmelsene i direktiv 2002/83/EF artikkel 20 nr. B i». I brev 28. juni 2012 uttalte Finansdepartementet at den maksimale beregningsrenten i livsforsikring

ikke skulle reduseres like raskt som Finanstilsynet hadde lagt opp til.¹⁰

8.4 Nærmere om etatsstyringen av Finanstilsynet

8.4.1 Tildelingsbrev og løpende dialog

Finanstilsynet er et statlig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Finansdepartementet. Det innebærer at Finansdepartementet har ansvaret for den løpende etatsstyringen av tilsynet, og at det er finansministeren som er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for Finanstilsynets virksomhet. Alle statlige virksomheter hører inn under et departement. Dette departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten iverksetter politiske vedtak, og at ressursene brukes effektivt og i tråd med føringene i statsbudsjettet og Stortingets budsjettbehandling.

Ifølge finanstilsynsloven § 2 annet ledd ledes Finanstilsynet av et styre. Finansdepartementets løpende kontakt med Finanstilsynet skjer likevel i

⁷ Se for øvrig Innst. S. nr. 246 (1991–1992) om innstilling fra finanskomiteen om organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen, jf. St.meld. nr. 48 (1991–92), hvor det ble presisert at daværende Kredittilsynet var omfattet av finansministerens konstitusjonelle ansvar og instruksjonsmyndighet.

⁸ Se blant annet Hans Petter Graver, «Alminnelig forvaltningsrett», Universitetsforlaget, 5. utg. 2019, s. 178 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith, «Forvaltningsrett», Universitetsforlaget, 11. utg., s. 152–153. Av sistnevnte fremgår det at utgangspunktet må være at instruksjonsmyndigheten er i behold også der loven legger en skjønnsmessig kompetanse direkte til et forvaltningsorgan, «så langt det ikke er holdepunkter for å tolke vedkommende lov i motsatt retning».

⁹ I brev 25. mai 2021 uttalte departementet blant annet at: «Finansdepartementet vil i det følgende gi uttrykk for sitt syn på regelverket. Departementet er i hovedsak enig med Finanstilsynet i hvordan engasjementer må behandles når de faller inn under CRR artikkel 128. Departementet mener likevel det er mulig å legge til grunn en noe annen praktisering av hvilke engasjementer som faller inn under denne bestemmelsen, bl.a. i lys av den redegjørelsen Finanstilsynet har gitt for praksis i EØS. En slik praktisering vil for øvrig også kunne gi mulighet for bedre samsvar mellom den faktiske risikoen i prosjektet og risikovekten. (...) Samlet sett legger departementet til grunn at CRR artikkel 128 (2) bokstav d, jf. definisjonen i artikkel 4 nr. 1 punkt 79, må forstås slik at krav om tilordning av risikovekt på 150 pst. ikke kommer til anvendelse på finansiering av fast eiendom når det for hele prosjektet er inngått juridisk bindende kjøpsavtaler om forhåndssalg som kjøper ikke ensidig har rett til å velge å gå ut av. Et spørsmål er hvilken betydning det har dersom det er inngått juridisk bindende kjøpsavtaler tilsvarende en viss andel av eiendomsprosjektet eller engasjementsbeløpet, men ikke hele. Departementet viser som utgangspunkt til at CRR artikkel 128 synes å være basert på at hele engasjementet skal tilordnes samme risikovekt. Det antas således ikke å være anledning til å dele opp engasjementet for kapitalkravsformål. Når låntaker har inngått juridisk bindende kjøpsavtaler som dekker mer enn halvparten av engasjementsbeløpet, mener departementet at prosjektet som utgangspunkt ikke vil kunne anses å være «med sikte på videresalg med for tjeneste», det vil si at låneengasjementet i slike tilfeller bør gis risikovekt 100 pst.»

¹⁰ Finanstilsynet hadde forelagt beslutningen om en reduksjon av maksimal beregningsrente for Finansdepartementet. Etter en konkret vurdering, uttalte departementet i brev til Finanstilsynet brev 28. juni 2012 at: «Finansdepartementet har på dette grunnlag kommet til at den maksimale beregningsrenten ikke skal endres med virkning fra 1. januar 2013. Departementet legger til grunn at Finanstilsynet i 2013 vurderer om maksimal beregningsrente bør endres med virkning fra 1. januar 2014.»

praksis hovedsakelig mot finanstilsynsdirektøren, som har ansvaret for den daglige ledelsen av tilsynet. Det er imidlertid styret som er Finanstilsynets øverste organ, og styreleder deltar normalt, sammen med direktøren, på styringsmøter med departementet.

Regelverket for økonomistyring i staten («Økonomiregelverket»¹¹) inneholder blant annet en felles «instruks» for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Økonomiregelverket bygger i stor grad på ideen om mål- og resultatstyring, og inneholder blant annet regler om hvordan departementene skal styre underliggende virksomheter og den interne styringen i statlige virksomheter.

Den løpende styringen av statlige etater organiseres i hovedsak rundt prosessen med utarbeid-

¹¹ Finansdepartementet 2022: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

delse, vedtak og oppfølging av de årlige statsbudsjettene. Budsjettvedtaket operasjonaliseres av de overordnede departementene og sendes til de statlige etatene, herunder Finanstilsynet, i form av de årlige tildelingsbrevene.

Tildelingsbrevet er den formelle tildelingen av midler fra statsbudsjettet. Tildelingsbrevet inneholder både konkrete vedtak om hvordan midlene skal benyttes og gir overordnede føringer på virksomheten fra departementet. I tillegg gir brevet virksomheten økonomiske og administrative fullmakter i budsjettåret, og stiller krav til rapportering på virksomhetens drift og resultater. Rapporteringen gir muligheter for kontroll, jf. boks 8.2 om generelle rammer for etatsstyring.

Ideen om mål- og resultatstyring av statlige etater, som Økonomiregelverket bygger på, er basert på en forventning om at effektiviteten i etatene øker når etatene får frihet til selv å bestemme hvordan målene skal nås. I praksis

Boks 8.2 Generelle rammer for etatsstyring

Etatsstyringen av Finanstilsynet foregår innenfor de etatsspesifikke rammene som fastsettes av finanstilsynsloven og innenfor de generelle rammene satt av Økonomiregelverket for staten.¹ Innenfor disse rammene brukes styringen til å operasjonalisere og implementere Stortingets budsjettvedtak og å påse at politiske vedtak iverksettes av virksomheten.

Ifølge Økonomiregelverket (bestemmelser kapittel 1.3) har departementet et overordnet ansvar for at:

- a. virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- b. virksomheten bruker ressurser effektivt
- c. styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- d. virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
- e. det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll
- f. evalueringer gjennomføres.

Måten departementet følger dette ansvaret opp på vil avhenge av virksomhetens art og omfang.

Økonomiregelverket stiller imidlertid noen generelle krav, blant annet til at styringsdialogen skal være skriftlig, slik at blant annet Riksrevisjonen kan ettergå etatsstyringen. Videre heter det at departementet skal fastsette instruksjer som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen.

Mål- og resultatstyringen er det grunnleggende styringsprinsippet for alle virksomheter, og innebærer at departementet fastsetter mål og resultatkrav som virksomheten skal nå innenfor rammen av disponible ressurser og de forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene har stor grad av frihet til å velge hvordan målene realiseres.

Virksomhetens ledelse har, innenfor rammene som stilles i instruksjer fra overordnet departement, tildelingsbrevet, andre vedtak og gjeldende lover og regler, myndighet til selv å iverksette nødvendige tiltak innenfor sitt ansvarsområde.

¹ Økonomiregelverket er en fellesbetegnelse for Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2009 med endringer, senest 20. desember 2022.

ligger det i ideene om mål- og resultatstyring og tillitsreform at styring fra overordnet departement bør være overordnet. Departementet setter hovedmål eller angir virksomhetens hovedoppgaver, mens virksomheten bør ha størst mulig frihet til selv å bestemme hvordan målene nås eller oppgavene løses. Tildelingsbrevet til Finanstilsynet er følgelig relativt overordnet.

Økonomiregelverket stiller krav til at departementene skal utarbeide en instruks til sine underliggende etater. Denne skal blant annet beskrive myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen. Departementet legger i hovedsak mer permanente styringssignaler, som i mindre grad er knyttet til de årlige tildelingene, i sin hovedinstruks til virksomheten.

Det er ikke noe formelt hierarki mellom styringssignaler i hovedinstruksen og styringen som skjer gjennom tildelingsbrevet eller i den løpende dialogen med virksomheten, men heller en forskjell i permanensen av disse styringssignalene.

Før endelig tildelingsbrev sendes Finanstilsynet utarbeider departementet et foreløpig tildelingsbrev som sendes Finanstilsynet til uttalelse. Supplerende tildelingsbrev sendes ved behov.

Finanstilsynet skal utarbeide en årsrapport i overensstemmelse med krav i tildelingsbrev, hovedinstruksen, bestemmelsene om økonomistyring i staten og tilhørende rundskriv. Årsrapport med årsregnskap, samt revisjonsberetning, skal publiseres på Finanstilsynets nettsted.

Rapporteringskrav og -frister vil gå frem av de årlige tildelingsbrevene. Krav til rapportering gjennom året blir vurdert i samråd med Finanstilsynet. Dersom det oppstår alvorlige avvik eller uforutsette situasjoner, skal imidlertid Finanstilsynet straks ta kontakt med Finansdepartementet uavhengig av fastsatte rapporteringstidspunkter. Finanstilsynet skal også varsle departementet om hendelser med mulig mediemessig eller politisk interesse.

Det gjennomføres i løpet av året flere faste møter i styringsdialogen med Finanstilsynet. Departementet fastsetter, i samråd med tilsynet, tidspunkt og dagsorden for møtene. Det utarbeides referat fra alle faste møter. Utkast til referat forelegges tilsynet før referatet ferdigstilles. Finanstilsynsdirektøren skal som hovedregel delta på de faste møtene. Det vil være behov for kontakt og møter mellom departementet og Finanstilsynet også ut over de faste møtene som inngår i styringskalenderen. Dersom departementet i møter, eller ved annen kontakt, gir

føringer som har karakter av styring, skal disse alltid oversendes skriftlig til etaten, enten i referat fra møtet eller på annen måte. Også annen informasjon som er vesentlig i styringsdialogen skal dokumenteres skriftlig.

8.4.2 Hovedinstruks for Finanstilsynet

Finansdepartementet har fastsatt Hovedinstruks for Finanstilsynet 10. desember 2020. Instruksen oppsummerer, tolker og operasjonaliserer sider ved regelverket for tilsynet. Instruksen beskriver hvordan myndighet og ansvar er fordelt mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet. Instruksen omtaler også krav og forventninger til virksomhetens interne styring mv. og hvordan styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet skal innrettes, samt gir føringer om ekstern kommunikasjon. Departementet forutsetter i instruksen at Finanstilsynets styre til enhver tid har en gjeldende forretningsorden om intern arbeidsfordeling i virksomheten. Vesentlige endringer i styrets forretningsorden forelegges normalt departementet.

Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet er forankret i den årlige Prop. 1 S (fagproposisjonen) og Stortingets behandling av denne, hovedinstruksen, reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten, samt i bestemmelser i finanstilsynsloven.

Videre følger det av hovedinstruksen at Finanstilsynet skal informere Finansdepartementet om prinsipielle spørsmål innenfor virksomhetens ansvarsområde. Finanstilsynet skal gi departementet nødvendig informasjon om problemstillinger saken berører og varsle departementet før beslutninger i slike saker blir offentlige. Finanstilsynet skal formidle og følge opp prinsipputtalelser fra departementet.

Videre er det i hovedinstruksen punkt 3.3 uttalt at Finanstilsynet skal utarbeide høringsnotater med utredning av utkast til nytt regelverk i henhold til oppdrag fra departementet og de tidsfrister departementet setter. Finanstilsynet skal fortløpende vurdere behov for regelverksendringer for å bidra til å forbedre regelverket innen sine fagområder. I den grad Finanstilsynet på eget initiativ starter utredningsarbeid som innebærer behov for endringer i lov eller forskrift, skal Finansdepartementet informeres, med mindre myndigheten til å fastsette forskrift ligger til Finanstilsynet. Departementet vil i noen saker kunne be Finanstilsynet nedsette eller delta i arbeidsgrupper med deltakelse fra ulike virksomheter (inkl. departementet), og eventuelt

også med en referansegruppe der relevante interessenter er representert. Slike arbeidsgrupper er særlig aktuelle i større regelverksaker der det blant annet er nødvendig å utrede vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger i tråd med utredningsinstruksen. Finanstilsynet vil være høringsinstans på ordinær måte også hvis høringsnotatet er utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av, eller med deltakelse fra, Finanstilsynet.

Det presiseres i hovedinstruksen at styringsdialogen skal dokumenteres, og at Finansdepartementets styring alltid er skriftlig. Blant annet oversender Finansdepartementet kopi av referater fra faste møter i styringsdialogen til Riksrevisjonen, mens Finanstilsynet ettersender referater fra styremøter til departementet hvert tertial.

8.5 Behandlingen av klager over Finanstilsynets vedtak

8.5.1 Hovedregel – behandling i Finansdepartementet

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd at enkeltvedtak kan påklages til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Klager over enkeltvedtak truffet av Finanstilsynet behandles på denne bakgrunn som hovedregel av Finansdepartementet, som nærmest overordnede forvaltningsorgan.

En klage skal sendes til det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Underinstansen skal forberede saken og blant annet foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til, jf. forvaltningsloven § 33. I underinstansen kan saken få tre mulige utfall: Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, skal saken avvises. Dersom underinstansen finner klagen begrunnet, kan den oppheve eller endre vedtaket. Dersom underinstansen fastholder sitt syn, skal sakens dokumenter oversendes til klageinstansen for avgjørelse.

Klageinstansens kompetanse er regulert i forvaltningsloven § 34. Dersom klageinstansen finner at vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, skal den avvise saken. Tar klageinstansen saken under behandling, kan den prøve alle sider av saken, herunder forvaltningsskjønnet, samt ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen skal enten treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Departementet kan også på visse vilkår av eget tiltak (uten etter klage) omgjøre vedtak truffet av Finanstilsynet, jf. forvaltningsloven § 35.

8.5.2 Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker

Finanstilsynets vedtak er på noen avgrensede områder gjenstand for klagebehandling i nemnd. Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker er klageinstans for vedtak truffet av Finanstilsynet etter revisorloven, regnskapsførerloven og inkassoloven. Inkassosaker ble lagt til den tidligere Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker med virkning fra 1. januar 2023, og klagenemnden skiftet da navn.¹²

Nærmere regler om klagenemnden er gitt i forskrift 1. februar 2012 nr. 111. Hjemmel for klagenemndens behandling av klagesaker på de nevnte områder er gitt i revisorloven § 15-1, ny regnskapsførerlov § 7-1 og inkassoloven § 30 a.

Av forskriften følger det at klagenemnden kan prøve alle sider av de vedtak som er gjenstand for klage. Klagenemnden består av fem medlemmer og tre varamedlemmer som oppnevnes av departementet for en periode på inntil tre år. Nemnden skal ha en leder og en nestleder, utpekt av departementet. Nemnden skal sammensettes slik at den sikres høy juridisk, regnskapsfaglig, revisjonsfaglig, regnskapsførerfaglig og inkassofaglig kompetanse. Nemnden kan 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 nemndens medlemmer. Klagenemnden er vedtaksfør dersom minst fire av de innkalte medlemmene møter.

For klagebehandlingen i nemnden gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI med de endringer og tillegg som følger av forskriften. Klagenemnden skal avgjøre saken på grunnlag av de saksdokumenter som foreligger når den mottar klagesaken. Hvis særlige grunner foreligger, kan klagenemnden beslutte å holde muntlig forhandlingsmøte. Klagenemnden bestemmer hvilke deler av saken som skal behandles muntlig. Klagenemnden kan oppfordre parter og vitner til

¹² Stortinget vedtok i mars 2022 endringer i inkassoloven og finanstilsynsloven som innebar at myndigheten til å behandle klager på Finanstilsynets vedtak etter inkassoloven overføres fra Justis- og beredskapsdepartementet til Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker. Lovendringene i inkassoloven (ny § 30 a) trådte i kraft 1. januar 2023. Se Prop. 5 L (2021–2022) og Innst. 158 L (2021–2022).

å forklare seg direkte for klagenemnden. Avgjørelser og beslutninger som gjelder saksforberedelsen i klagenemnden treffes av nemndens leder, eller etter lederens bemyndigelse, av ett av de øvrige medlemmene. Finansdepartementet har omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven for avgjørelser i revisor- og regnskapsførersaker. Justis- og beredskapsdepartementet har omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven for avgjørelser i inkassosaker.

Departementet fastsetter godtgjørelsen for klagenemndens medlemmer og treffer bestemmelse om nemndens sekretariat. Tidligere ble det kjøpt sekretærtjenester for nemnden. Fra 1. april 2022 har Finansdepartementet ansatt én sekretær.

8.5.3 Klagebehandling i andre departementer

Klager over Finanstilsynets enkeltvedtak i medhold av gjeldsinformasjonsloven behandles av Barne- og familiedepartementet.¹³ Finanstilsynet har foreløpig ikke fattet noen vedtak etter gjeldsinformasjonsloven.

8.5.4 Forslag om klagenemnd for vedtak på verdipapirmarkedsområdet

Verdipapirlovutvalget har i NOU 2021: 1 *Endringer i verdipapirhandeloven – Regler om tilsynsmyndighet, sanksjonskompetanse og klageordning*, blant annet forslått at Børsklagenemnden legges ned, og at det opprettes en klagenemnd for enkelte av Finanstilsynets vedtak på verdipapirmarkedsområdet.

Verdipapirlovutvalget uttalte under vurderingen av om det bør opprettes en slik klagenemnd at:

«Utvalget bemerker at de hensyn Forvaltningslovutvalget viser til knyttet til å skjerme departementet for klagesaksbehandling, også gjør seg gjeldende for Finansdepartementets klagesaksbehandling på Finanstilsynets område. Idet klagesakene forventes å bli flere, taler hensynet til effektivitet for å vurdere om enkelte klagesaker kan løstes ut av departementet for å behandles i klagenemnd. En klagenemnd vil med riktig bemanning kunne utføre klagebehandlingen raskt og effektivt, og tid vil bli frigjort i departementet. Dersom flere saker kan behandles i én felles klagenemnd vil

dette kunne gi effektivitetsgevinster. En klagenemnd med ekspertkompetanse kan, på samme måte som behandling i fagdepartementet, bidra til avgjørelser med høy kvalitet som gir legitimitet til klagebehandlingen. Opprettelse av en klagenemnd kan også bidra til at saksbehandlingstiden holdes på et forsvarlig nivå. Så langt utvalget kjenner til er det god erfaring med at klager på enkeltvedtak truffet etter regnskapsførerloven og revisorloven behandles i Revisor- og regnskapsklagenemnden. Det samme gjelder for klagesakene som er behandlet i Børsklagenemnden. Erfaring fra disse områdene kan dermed tale for at det legges til rette for klagebehandling i nemnd på flere av Finanstilsynets områder.

Som omtalt i kapittel (...) er imidlertid et betryggende og godt tilsyn en av forutsetningene for et velfungerende verdipapirmarked med høy grad av tillit. Klagesaksbehandlingen utgjør en kilde til kontroll med at Finanstilsynet utfører sitt samfunnsoppdrag i tråd med lover og forskrifter samt styringssignaler som gis gjennom tildelingsbrev mv. Ved opprettelsen av en klagenemnd er det etter utvalgets syn viktig at Finansdepartementets styringsbehov ivaretas gjennom utforming av regelgrunnlaget for klageordningen. Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel (...).

(...)

Utvalget vil for fullstendighetens skyld nevne at rettsutviklingen har medført at de fleste lover på finansområdet fastsetter at Finanstilsynet skal ha kompetanse til å treffe vedtak om administrative sanksjoner, herunder administrative gebyrer. Regler om administrative sanksjoner finnes for eksempel i hvitvaskingsloven, referanseverdiloven og forslaget til lov om nøkkelinformasjon for sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter. Også på områder som ikke omfattes av denne utredningen, vil økt bruk av administrative gebyrer kunne føre til flere klagesaker. Det faller utenfor Verdipapirlovutvalgets mandat å vurdere om saker på andre lovområder bør legges til en klagenemnd. På bakgrunn av at regelverk om administrative sanksjoner nå utvikles raskt, vil utvalget likevel nevne at en mulighet er å innarbeide reglene om klagenemndsbehandling i Finanstilsynsloven istedenfor verdipapirhandeloven. En slik løsning legger til rette for at en klagenemnd kan få utvidet mandat, hvis behovet melder seg».¹⁴

¹³ Se gjeldsinformasjonsloven § 6 fjerde ledd og § 16 tredje ledd om Finanstilsynets adgang til å gi pålegg.

¹⁴ NOU 2021: 1 kapittel 5.6.2.

Verdipapirlovutvalgets mandat var begrenset til å vurdere om klager på vedtak truffet av Finanstilsynet som et ledd i markedstilsynet burde behandles i en klagenemnd (markedsregler).¹⁵ Det falt utenfor utvalgets mandat å vurdere klageordningen for vedtak som gjelder reglene for institusjonene som må ha konsesjon til å drive virksomhet i verdipapirmarkedet, for eksempel kapitaldekningsregler, regler om god forretningskikk og organisatoriske regler for foretakene (institusjonsregler).¹⁶

Verdipapirlovutvalget la opp til at det i verdipapirhandeloven fastsettes at det kan opprettes en klagenemnd på verdipapirområdet, mens den nærmere avgrensingen av nemndas kompetanse fastlegges i forskrift. På denne måten ble det lagt til rette for at klagenemndas kompetanse kunne utvides til å omfatte flere områder, eller innskrenkes på visse områder når det ble vunnet erfaring med ordningen.¹⁷

8.6 Uavhengighet for forvaltningsorganer

8.6.1 Generelt

Et konstitusjonelt ansvar for regjeringen og de enkelte statsrådene forutsetter at de har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor underordnede organer.¹⁸ Selv om et forvaltningsorgan ikke har formell (rettslig) uavhengighet, kan det likevel ha en faktisk uavhengighet ved at overordnede organer i praksis er tilbakeholdne med å gi instruksjoner eller omgjøre vedtak.

Grunnloven § 3 blir ikke tolket som et prerogativ, det vil si som en regel som gir Kongen enekompetanse. Stortinget kan derfor bestemme ved lov at et forvaltningsorgan skal være (rettslig) uavhengig av Kongen, og hva uavhengigheten skal innebære. Et forvaltningsorgan kan ha en større eller mindre grad av uavhengighet.

¹⁵ Dette er saker som gjelder atferden til de ulike aktørene i verdipapirmarkedet, og hvor reglene fastlegger plikter aktørene har overfor markedet som sådant og øvrige deltagere, for eksempel pliktene til å gi løpende og periodisk informasjon til markedet, plikten til å flagge og pliktene som følger av reglene om overtakelsestilbud, se NOU 2021: 2 kapittel 5.6.3.

¹⁶ Om den nærmere avgrensningen av klagenemndens kompetanse, se NOU 2021: 1 kapittel 5.6.4 til 5.6.6.

¹⁷ Se forslag til verdipapirhandeloven ny § 19-11 «Klagenemnd» og § 19-12 «Finansiering», og forslag til verdipapirforskriften nye §§ 17-10 til 17-14 med bestemmelser om klagenemnden, i NOU 2021: 1.

¹⁸ Jf. Stortingets vedtak 27. mai 1977, se nærmere omtale i kapittel 8.3 over.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i sin veileder om «Lovteknikk og lovforberedelse» at dersom det i et forslag til lov blir foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette fremgå klart av lovforslaget. En slik ordning må begrunnes i særlige hensyn, og det bør fremgå tydelig hvilke begrensninger som skal foreligge.¹⁹

Så langt en statsråd er avskåret fra å utøve myndighet, er også ansvar, i hvert fall i rettslig betydning, uaktuelt. Statsråden vil imidlertid fortsatt ut fra sitt sektoransvar ha et ansvar for å følge utviklingen også der myndigheten er avskåret ved lov.²⁰

Forvaltningslovutvalget har i NOU 2019: 5 kapittel 32.6 redegjort for hva uavhengighet fra regjering og departement kan innebære. For det første pekes det på helt eller delvis avskåret instruksjonsmyndighet for overordnede organer overfor det uavhengige organet. Videre pekes det på at uavhengighet kan innebære at et overordnet organ ikke kan omgjøre vedtak truffet at det uavhengige organet selv om det ellers ville hatt adgang til det, alternativt at omgjøringskompetansen er begrenset. Det kan også være slik at overordnet organ ikke skal ha noen primærkompetanse, altså slik at når en avgjørelse skal treffes av et uavhengig organ, kan ikke et overordnet organ bestemme at det skal avgjøre saken i stedet, selv om det ellers ville hatt adgang til det. Uavhengighet kan videre bety at vedtak som det uavhengige organet treffer, ikke kan påklages, eller at klager må avgjøres av en egen klageinstans som selv er uavhengig. Forvaltningslovutvalget peker også på at det kan øke uavhengigheten til et organ hvis tilsetninger i eller oppnevninger til organet blir gjort av andre enn et overordnet organ som ville hatt instruksjonsmyndighet etter vanlige regler. Videre kan det øke uavhengigheten om forvaltningsorganet er fritatt for kontroll av overordnet myndighet. Behov for kontroll med uavhengige organers virksomhet kan eventuelt ivaretas ved at kontrollen foretas av organer som er uavhengige av Kongen og departementet.

Forvaltningslovutvalget peker også på at det øker et organs uavhengighet hvis det kan skaffe seg økonomiske ressurser utenom det som organet får tilført fra eller gjennom et overordnet

¹⁹ Se Justis- og beredskapsdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse punkt 8.3.

²⁰ Se blant annet NOU 2019: 5 kapittel 32.5.1 og St.meld. nr. 17 (2002-2003) kapittel 4.5.

organ, og hvis det står fritt til å disponere de midler som det blir tilført. Et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har en annen budsjettmessig frihet gjennom nettobudsjettering enn ordinære forvaltningsorganer, og kan også ha større administrative og personalpolitiske fullmakter enn det som ellers gjelder i statsforvaltningen. Dette gjør ikke et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter til et «uavhengig» forvaltningsorgan. Men et uavhengig forvaltningsorgan kan sies å få styrket sin uavhengighet hvis det i tillegg er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Forvaltningslovutvalget la til grunn at det finnes noe over 100 uavhengige organer i statsforvaltningen.²¹ Endringer i retning av økt uavhengighet har skjedd gjennom en rekke ad hoc-løsninger. Det varierer mellom de forskjellige organene hva uavhengigheten går ut på, og hvordan den er kommet til uttrykk.²²

Forvaltningslovutvalget redegjorde i sin utredning for hensyn for og mot å gjøre et forvaltningsorgan uavhengig og for hvilke organer uavhengighet bør vurderes, eksempelvis organer med ombudsfunksjon, klagenemnder og organer med tilsynsoppgaver.²³ Se nærmere omtale i kapittel 8.6.2.2 under.

Både EØS-retten og annen internasjonal rett kan inneholde krav til forvaltningsorganers uavhengighet. I kapittel 8.7 redegjøres det for internasjonale krav og anbefalinger til nasjonale finanstilsyns uavhengighet.

²¹ NOU 2019: 5 kapittel 32.3, med henvisninger til kartlegginger utført av det tidligere direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), blant annet i Difi-rapport 2017: 13 «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer». Omtrent halvparten av de uavhengige organene er klageinstanser for enkeltvedtak. En mindre gruppe er tvisteløsende forvaltningsorganer med oppgave å ta stilling til tvister mellom private, mens anslagsvis 1/3 av de uavhengige organene utøver myndighet i første instans (eksempelvis Datatilsynet og Lotteritilsynet).

²² Professor Eivind Smith vurderte i vedlegg til Difi-rapport 2012: 7 «Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse», at det bare for et fåtall av organene som av departementene ble betraktet som uavhengige forelå en adekvat rettslig regulering av uavhengigheten.

²³ Se nærmere NOU 2019: 5 kapittel 32.8 som omtaler folkerettslige forpliktelser til uavhengighet, betydningen av organiseringen av forvaltningsorganet, organer med ombudsfunksjon, klagenemnder, organer med tvisteløsningsoppgaver, organer med rådgivende oppgaver, organer med oppgave å klarlegge faktiske forhold, organer med tilsynsoppgaver og organer med ansvar for offentlig tjenesteproduksjon i konkurranse med private aktører. Se også kapittel 32.10.2. Forvaltningslovutvalget har i utkast til ny forvaltningslov § 72 om «Uavhengige organer i statsforvaltningen» foreslått en regulering av hva «uavhengighet» innebærer hvis ikke annet er presisert i særlovgivningen.

8.6.2 Særlig om statlige tilsyn

8.6.2.1 St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* («tilsynsmeldingen»), redegjorde Bondevik II-regjeringen for utfordringer ved gjeldende tilsynsorganisering og idealer for organisering og utføring av tilsynsvirksomhet.

Om tilsynsrollen ble det blant annet uttalt i tilsynsmeldingen at:

«Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.»²⁴

Pålegg som skal presse frem en etterlevelse av de normer som gjelder kan anses som sekundære, idet formålet med slike vedtak er å sikre en effektiv opprettholdelse av normsetting som er gjort på et tidligere tidspunkt.²⁵

Tilsynsorganene kan ha oppgaver som anses å ligge utenfor det som oppfattes som tilsynsoppgaver. I tilsynsmeldingen ble det skilt mellom tre typer av myndighetsoppgaver som er utbredt i mange tilsyn. Disse var kontroll og sekundære vedtak ut fra tidligere fastsatte normer, konsekssjonsgiving med tilhørende vilkår og utferdigelse av forskrifter. Det ble uttalt at:

«Hovedprinsippet for tenkningen om uavhengighet bygger på et skille mellom kontrollerende og normgivende virksomhet. Forvalt-

²⁴ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 3.2.

²⁵ Jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.2.1.

ningen har i hovedsak to muligheter for fastsettelse av normer. Enten lager man generelle normer ved å gi forskrifter, eller man vedtar individuelle normer for den private part i form av en konsesjon eller annen type tillatelse med tilhørende vilkår. Kontroll og sekundære vedtak er knyttet til oppfølgingen av generelle eller individuelle normer.»²⁶

Det var først og fremst når det gjaldt kjernen i tilsynsfunksjonen, kontroll og sekundære vedtak, at regjeringen så tungtveiende grunner til å gi tilsynene økt uavhengighet. Dette er etterfølgende kontroll av normerende vedtak som allerede er fattet av statlige myndigheter og derfor er viktige for oppfølgingen av demokratisk forankrede rettsnormer.²⁷

Oppsummert ble det uttalt følgende om vurderingen av virkemidler for å sikre uavhengighet:

«Når det gjelder utferdigelse av forskrifter vil dette ikke underlegges noen form for uavhengig organisering. Her vil forutsetningen hele tiden være at styringskjeden i forhold til landets lovgivende myndighet, Stortinget, må være intakt. Delegering av myndighet på dette området må ses på som et hensiktsmessighets spørsmål, der hovedregelen er at forskrifter av en teknisk karakter kan delegeres. I alle tilfeller må det være adgang til at tilsyn kan ha en viktig rolle i forberedelsen av forskrifter.

For kontroll og sekundære vedtak bør avskjæring av instruksjonsmyndighet og uavhengig klagebehandling basert på nemnder være utgangspunktet. På enkelte områder kan imidlertid skjønnsutøvelsen innebære en åpen, lite lovstyrt avveining mellom ulike typer hensyn, eller vedtakene kan være av en slik karakter at det foreligger viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn. I slike tilfeller vil ulike virkemidler for sikring av politisk innflytelse være nødvendig.

I forhold til konsesjoner og andre individuelle normerende vedtak med et innslag av skjønnsutøvelse, må det foretas en avveining av i hvilken grad det er et mål at beslutningene skal fattes på basis av et rent faglig skjønn. Der en ønsker et rent faglig skjønn vil de samme virkemidlene for uavhengighet og vurderinger når det gjelder sikring av politisk innflytelse som i avsnittet over gjøre seg gjeldende.»²⁸

Av virkemidler for å sikre tilsyn en uavhengig stilling, ble det i tilsynsmeldingen vist til delegering av beslutningsmyndighet, begrensninger i instruksjonsmyndigheten ved enkeltvedtak, eventuelt krav om formalisering av instruksjonsmyndigheten ved enkeltvedtak (krav om skriftlighet og eventuelt offentlighet), samt etablering av uavhengige klagenemnder. I tilsynsmeldingen ble det også pekt på hvordan man kunne sikre en overordnet styring ved en uavhengig organisering av tilsynene, gjennom å beholde instruksjonsmyndighet på enkelte områder, adgang for departementet til å overta saksbehandlingen, klagebehandling i departementet, samt omgjøringsadgang.²⁹

Selv om stortingsbehandlingen av tilsynsmeldingen viste skepsis til å gi ordinære forvaltningsorganer uavhengighet,³⁰ har Difi gjennom rapporter i 2012 og 2014 likevel konstatert en økende utbredelse av uavhengige forvaltningsorganer.³¹

Tom Christensen mfl. skriver i «Forvaltning og politikk» at:

«Det tradisjonelle argumentet er at tilsynsoppgavene ofte er viktige politisk, at de derfor trenger tett styring, og at tilsynsoppgavene ofte samvirker tett med andre forvaltningsoppgaver. Det andre og moderne synet er at tilsynene bør være relativt uavhengige av politisk styring, og argumentet for dette er at tilsynsoppgavene er av en slik art, og så forskjellig fra vanlige forvaltningsoppgaver, at de trenger en særlig uavhengig organisatorisk ivaretagelse. Det er mest typisk representert i Tilsynsmeldingen som kom i begynnelsen av 2003. Meldingen tok utgangspunkt i et sett av prinsipper fra New Public Management og understreket behovet for frittstående tilsyn med spesialiserte oppgaver. Hovedargumentet for dette var et særlig behov for faglig uavhengighet.»³²

8.6.2.2 NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

I NOU 2019: 5 om *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* uttalte Forvaltningslovutvalget at det

²⁹ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapitlene 4.6 og 4.7. Se for øvrig Forvaltningslovutvalgets vurdering av hva et forvaltningsorgan kan være uavhengig av i NOU 2019: 5 kapittel 32.6.3, omtalt her i kapittel 8.6.1.

³⁰ Innst. S nr. 222 (2002–2003).

³¹ Difi-rapporter 2012: 7 og 2014: 2. Se også 2017: 13 «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer.» Det fremgår imidlertid av rapportene at uavhengigheten ofte ikke er tilfredsstillende regulert.

³² Tom Christensen mfl., «Forvaltning og politikk», Universitetsforlaget, 4. utg., 2014, s. 59–60.

²⁶ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.2.

²⁷ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.3.

²⁸ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.9.

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. Det ble uttalt at de hensyn som taler for å gi et forvaltningsorgan større uavhengighet enn etter den alminnelige modellen, må vurderes konkret i lys av organets oppbygging og hvilke oppgaver det har. Forvaltningslovutvalget redegjorde for hvilke organer uavhengighet burde vurderes, herunder organer med tilsynsoppgaver. Om slike ble det uttalt at:

«Mange forvaltningsorganer har tilsynsoppgaver, alene eller sammen med andre oppgaver. 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. I norsk forvaltning er det vanlig at samme forvaltningsorgan gir tillatelser og står for tilsyn med at rammene og vilkårene for tillatelsen blir overholdt.»³³

Forvaltningslovutvalget la til grunn at det er vanskelig å behandle tilsynsorganene som en enhetlig gruppe. Organer som blir betegnet som tilsynsorganer, kan i mange tilfeller ha forskjellige oppgaver: individuell styring gjennom konsesjoner og godkjenninger, utfyllende eller konkretiserende vedtak til lover, forskrifter og konsesjoner gitt av andre organer, veiledning til private virksomheter, kontroll med etterlevelsen av lover og forskrifter og overvåking og innhenting av informasjon om tilstanden på organets ansvarsområde.³⁴

Forvaltningslovutvalget mente derfor at spørsmålet om uavhengighet bør vurderes for de enkelte oppgaver som organet har, mer enn for organet sett under ett. I den forbindelse ble det uttalt at:

«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.

De hensyn som taler for uavhengighet i tilsynsarbeidet, kan være et argument for å rendyrke kontrolloppgavene ved å legge dem til et eget uavhengig forvaltningsorgan. En slik oppsplitting og rendyrking av roller i forskjellige uavhengige forvaltningsorganer vil imidlertid ha ulemper. I mange tilfeller vil det falle dyrere enn om oppgavene er samlet i ett organ. Noen av oppgavene – som veiledning til berørte virksomheter – henger naturlig sammen med både normering og kontroll. Det kan være naturlig å foreta overvåking og kontroll under ett, og det er gjerne behov for å utnytte erfaringene fra kontroll i arbeidet med styring på området gjennom regelutvikling, avgjørelse av søknader om tillatelse og planlegging av offentlige tiltak.

Utvalget vil for sin del ikke gi noen generell anbefaling om at forvaltningsorgan bør ha en uavhengig stilling når det utfører tilsynsoppgaver. Selv om det kan bety en rendyrking av ulike roller og hindre såkalt «rolleblanding», vil *utvalget* heller ikke tilrå generelt at tilsynsoppgaver legges til egne forvaltningsorganer med dette som eneste eller viktigste oppgave. I disse tilfellene kan det derfor være avgjørende om internasjonale forpliktelser – særlig EØS-avtalen – tilsier uavhengighet, jf. punkt (...).»³⁵

Forvaltningslovutvalget foreslo altså ikke at tilsynsoppgaver prinsipielt skal medføre en uavhengig stilling for et forvaltningsorgan. I den grad et tilsynsorgan skal ha en uavhengig stilling, mente Forvaltningslovutvalget at det bør «lovfestes i lovgrunnlaget for organet eller for den aktuelle myndighetsutøvingen på hvilken måte organet skal være uavhengig, først og fremst ved at instruksjonsadgangen i enkeltsaker er avskåret. Hvis et overordnet organ skal være avskåret fra å gi instruks om å foreta tilsyn (kontroll) eller la være, bør også det lovfestes.»³⁶

8.7 Internasjonale krav og anbefalinger til nasjonale finanstilsyns uavhengighet

8.7.1 EU/EØS-rett

Forordningene om de europeiske finanstilsynsmyndighetene (Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), Den europeiske tilsynsmyndig-

³³ NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9 «Organer med tilsynsoppgaver».

³⁴ NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9.

³⁵ NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9.

³⁶ NOU 2019: 5 kapittel 32.10.2.

het for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA) og Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA)³⁷ er gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn («tilsynsforordningene»).

I 2019 vedtok EU en større revisjon av EUs finanstilsynssystem. Revisjonen består av flere rettsakter, herunder forordning (EU) 2019/2175 som gjør endringer i tilsynsforordningene for EBA, EIOPA og ESMA.³⁸ Endringsforordningen er merket som EØS-relevant, men er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. Endringsforordningen tilføyde i tilsynsforordningene artiklene 8 («Task and powers of the Authority») nr. 1 bokstav b at de europeiske finanstilsynsmyndighetene skal fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet («fostering and monitoring supervisory independence») hos vedkommende myndigheter («competent authorities»). Vedkommende myndigheter er nærmere definert i tilsynsforordningene artiklene 4 nr. 2.

Tilsynsforordningene artiklene 8 nr. 1 bokstav b lyder etter endringen (konsolidert) slik:

«The Authority shall have the following tasks: (...) (b) to contribute to the consistent application of legally binding Union acts, in particular by contributing to a common supervisory culture, ensuring consistent, efficient and effective application of the legislative acts referred to in Article 1(2), preventing regulatory arbitrage, fostering and monitoring supervisory independence, mediating and settling disagreements between competent authorities, ensuring effective and consistent supervision of financial institutions, ensuring a coherent functioning of colleges of supervisors and taking actions, *inter alia*, in emergency situations.»

³⁷ Henholdsvis Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1093/2010 (EBA-forordningen), Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1094/2010 (EIOPA-forordningen) og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1095/2010 (ESMA-forordningen).

³⁸ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/2175 av 18. desember 2019 om endring av forordning (EU) nr. 1093/2010 om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske banktilsynsmyndighet), forordning (EU) nr. 1094/2010 om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenestepensjoner), forordning (EU) nr. 1095/2010 om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet), forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) 2015/760 om europeiske langsiktige investeringsfond, forordning (EU) 2016/1011 om indekser som brukes som referanseverdier for finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller for å måle investeringsfonds resultater, og forordning (EU) 2015/847 om opplysninger som skal følge pengeoverføringer.

Det er også tilføyde i tilsynsforordningene artiklene 30 nr. 3 bokstav a om fagfellevurderinger av vedkommende myndigheter, at de europeiske finanstilsynsmyndighetene skal evaluere vedkommende myndigheters grad av uavhengighet. Artiklene 30 nr. 3 bokstav a lyder etter endringen (konsolidert) slik:

«The peer review shall include an assessment of, but shall not be limited to: (a) the adequacy of resources, the degree of independence, and governance arrangements of the competent authority, with particular regard to the effective application of the legislative acts referred to in Article 1(2) and the capacity to respond to market developments».

I punkt 24 i fortalen til endringsforordning (EU) 2019/2175 fremgår at fagfellevurderinger skal bidra til harmonisert tilsyn med finanssektoren gjennom en konsistent tilnærming hos vedkommende myndigheter:

«Harmonised supervision of the financial sector requires a consistent approach among competent authorities. To that end, the activities of the competent authorities are subject to peer reviews. The ESAs should also ensure that the methodology is applied in the same manner. Such peer reviews should not only focus on the convergence of supervisory practices, but also on the capacity of competent authorities to achieve high-quality supervisory outcomes, as well as on the independence of those competent authorities. The main findings of those peer reviews should be published to encourage compliance and increase transparency, unless such publication would involve risks to financial stability.»

Tilsynsforordningene definerer ikke hva som menes med tilsynsmessig uavhengighet («supervisory independence»), og fastsetter heller ikke noen standarder. Tilsynsforordningene artiklene 81 nr. 1 bokstav a (i) refererer imidlertid til standarder som tilsvarende standardene for foretaksstyring («standards equivalent to corporate governance»). Artiklene 81 nr. 1 bokstav a (i) (konsolidert) fastsetter at EU-kommisjonen hvert tredje år skal utarbeide en rapport som blant annet skal inneholde en vurdering av:

«a) the effectiveness and convergence in supervisory practices reached by competent authorities:

- i) the independence of the competent authorities and convergence in standards equivalent to corporate governance.»

Det nevnes at tilsynsforordningene fastsetter nærmere krav til uavhengighet for de europeiske finanstilsynsmyndighetene selv, for eksempel i artiklene 42 om «Independence of the Board of Supervisors». Her deltar den norske finanstilsynsdirektøren, men uten stemmerett. Artiklene 42 nr. 1 og nr. 2, som endret ved forordning (EU) 2019/2175, fastslår at:

- «1. When carrying out the tasks conferred upon them by this Regulation, the members of the Board of Supervisors shall act independently and objectively in the sole interest of the Union as a whole and shall neither seek nor take instructions from Union institutions or bodies, from any government or from any other public or private body.
2. Member States, Union institutions or bodies, and any other public or private body, shall not seek to influence the members of the Board of Supervisors in the performance of their tasks.»³⁹

Tilsynsforordningene, som endret ved forordning (EU) 2019/2175, sier at EBA, EIOPA og ESMA skal fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet hos vedkommende myndigheter, men forordningene fastsetter ingen rettslige krav til uav-

hengighet for vedkommende myndigheter. I sektorregelverket finnes det enkelte slike krav.⁴⁰

Det følger av direktiv (EU) 2015/2366 (det andre betalingstjenestedirektivet, PSD2) artikkel 22 nr. 1 at: «The competent authorities shall guarantee independence from economic bodies and avoid conflicts of interest». Videre følger det av forordning (EU) 2017/1129 (prospektforordningen) artikkel 31 nr. 1 annet punktum at: «The competent authority shall be independent from market participants.»

Av direktiv 2013/36/EU («Capital Requirements Directive», CRD) artikkel 4 nr. 4 følger det at: «Member States shall ensure that the competent authorities have the expertise, resources, operational capacity, powers and independence necessary to carry out the functions relating to prudential supervision, investigations and penalties set out in this Directive and in Regulation (EU) No 575/2013». Tilsvarende bestemmelse er gitt i direktiv (EU) 2019/2034 («Investment Firm Directive», IFD) artikkel 4 nr. 4.⁴¹

I punkt 137 i forordningen til direktiv 2014/65/EU (MiFID II) er det uttalt at: «When exercising their powers under this Directive, competent authorities should act objectively and impartially and remain autonomous in their decision making». Tilsvarende følger av forordningen punkt 62 til forordning (EU) No 596/2014 («Market Abuse Regulation», MAR). Videre nevnes forordningen punkt 28 til direktiv 2004/109/EC (rapporteringsdirektivet for omsettelige verdipapirer), hvor det fremgår at: «A single competent authority should be designated in each Member State to assume final responsibility for supervising compliance with the provisions adopted pursuant to this Directive, as well as for international cooperation. Such an authority should be of an administrative nature, and its independence from economic players should be ensured in order to avoid conflicts of interest».

For eurolandene er det gitt enkelte bestemmelser om uavhengighet for vedkommende myndigheter i regelverket som vedrører bankunionen. Dette gjelder blant annet forordning (EU) 1024/2013 om «Single Supervisory Mecha-

³⁹ Før endringen ved forordning (EU) 2019/2175, gjaldt kravet til uavhengighet for styreleder og de stemmeberettigede styremedlemmene: «When carrying out the tasks conferred upon it by this Regulation, the Chairperson and the voting members of the Board of Supervisors shall act independently and objectively in the sole interest of the Union as a whole and shall neither seek nor take instructions from Union institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other public or private body.»

I vedlegg 11 «EØS-rettslige rammer for ny forvaltningslov» av Christoffer C. Eriksen og Halvard H. Fredriksen til Forvaltningslovutvalgets NOU 2019: 5, uttales følgende i den forbindelse: «En trolig utilsiktet konsekvens er at uavhengighetskravet i EBA-forordningens artikkel 42 etter sin ordlyd ikke kommer til anvendelse for lederne av EFTA-statenes nasjonale finanstilsyn når de møter i EBAs tilsynsråd. Fraværet av stemmerett innebærer at dette formelt sett er uproblematisk, men EFTA-statenes ønske om å delta i EBA på mest mulig like fot som EU-statene tilsier klart at lederne av EFTA-statenes finanstilsyn bør legge til grunn at uavhengighetskravene i forordningens artikkel 42 gjelder også for dem, jf. også den generelle lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3. Dette gjelder tilsvarende for EFTA-statenes tilknytning til andre EU-byråer som ESMA og EIOPA.»

⁴⁰ Se tilsynsforordningene artiklene 1 nr. 2, som gir oversikter over direktiver og forordninger på EBA, ESMA og EIOPA sine områder.

⁴¹ Direktivet er ikke innlemmet i EØS-avtalen ennå. Finansdepartementet har hatt på høring forslag til regler til gjennomføring av antatt fremtidige EØS-forpliktelser som tilsvaret IFD og IFR («Investment Firm Regulation»), med høringsfrist 30. september 2021. Verdipapirforetak har innvilget vedtakelsen av IFD og IFR vært underlagt det samme kapitaldekningsregelverket som banker, gjennom CRD og CRR.

nism» (SSM).⁴² Dette regelverket er ikke EØS-relevant.

Som redegjørelsen over viser, er reguleringen av uavhengighetskrav for nasjonale tilsynsmyndigheter på finansmarkedsområdet fragmentert. EBA, EIOPA og ESMA utga 18. oktober 2021 sektorvise rapporter om «the supervisory independence of competent authorities». Se nærmere omtale i kapittel 8.7.2. I vedlegg 3 om «Supervisory independence in Union Law and international standards» til EBAs rapport, fremgår at «the sectoral legislation provides limited additional guidance» når det gjelder forståelsen av «supervisory independence» i tilsynsforordningene.⁴³ I ESMA's rapport punkt 12 vises det til at det mangler «specific legal requirements in EU legislation in terms of criteria underpinning independence of NCAs [national competent authorities]».

Når det gjelder CRD artikkel 4 nr. 4, la EU-kommisjonen 27. oktober 2021 frem forslag til endring av bestemmelsen, som del av den såkalte bankpakke II.⁴⁴ Forslag til ny artikkel 4 nr. 4 i CRD lyder:

«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 State shall pro-

vide all the necessary arrangements to ensure that those competent authorities, including their staff and members of their governance bodies, 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. These arrangements shall be without prejudice to the rights and obligations of the competent authorities as stemming from being part of the European system of financial supervision as stemming from Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010, the Single Supervisory Mechanism as stemming from Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 and Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014, for the Single Resolution Board as stemming from Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014.

Member States shall, in particular, ensure that competent authorities have in place all the necessary arrangements to prevent conflicts of interests of their staff and members of their governance bodies. For those purposes, Member States shall lay down rules proportionate to the role and responsibilities of those staff and members of the governance bodies, and at a minimum prohibiting them from:

- (a) trading in financial instruments issued by or referenced to the institutions supervised by the competent authorities, their direct or indirect parent undertakings, subsidiaries or affiliates;
- (b) following the end of their employment at the competent authority, being hired by or accepting any kind of contractual agreement for the provision of professional services with any of the following:
 - (i) institutions they have directly supervised, including their direct or indirect parent undertakings, subsidiaries or affiliates, over at least the two preceding years from the date when taking up any new role;
 - (ii) firms that provide services to any of the undertakings referred to in point (i) that were directly supervised over at least the two preceding years from the date when taking up any new role, unless they are strictly precluded from taking part in any provision of those ser-

⁴² AV SSM-forordningen artikkel 19 nr. 1 og 2 følger det at:

«1. When carrying out the tasks conferred on it by this Regulation, the ECB and the national competent authorities acting within the SSM shall act independently. The members of the Supervisory Board and the steering committee shall act independently and objectively in the interest of the Union as a whole and shall neither seek nor take instructions from the institutions or bodies of the Union, from any government of a Member State or from any other public or private body.

2. The institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the governments of the Member States and any other bodies shall respect that independence.»

⁴³ I tillegg til PSD2 artikkel 22 nr. 1 og CRD artikkel 4 nr. 4, nevnes i vedlegget: direktiv (EU) 2015/849 («Anti-Money Laundering Directive», AMLD) artikkel 48 nr. 2 og nr. 3, direktiv 2014/59/EU («Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD) fortalen punkt 15 og artikkel 3 nr. 3, direktiv 2014/17/EU («Mortgage Credit Directive», MCD) artikkel 5 nr. 1 og nr. 6 og direktiv 2014/92/EU («Payment Accounts Directive», PAD) artikkel 21 nr. 1 og nr. 6.

⁴⁴ COM/2021/663. Bankpakke II gjennomfører de siste delene av Basel III i CRR3 og CRD6.

vices while the prohibition referred to herein remains in force.

Members of staff and of governance bodies subject to the prohibitions provided for in the third subparagraph, point (b), shall be entitled to an appropriate compensation for the inability to take up a prohibited role.

EBA shall issue guidelines addressed to the competent authorities, in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010, on the prevention of conflicts of interests in and independence of competent authorities, taking into account international best practices, for a proportionate application of this Article.»

Som det fremgår av forslaget til ny CRD artikkel 4 nr. 4, forslås det blant annet regulert at tilsynsmyndighetene, deres medarbeidere og medlemmer av styrende organer skal kunne handle uavhengig og objektivt uten å søke eller motta instruksjoner fra eller la seg påvirke av tilsynsobjektene, regjeringer i medlemsstater eller EU-organer eller andre offentlige eller private organer.

Forslaget inkluderer også forbudsbestemmelser om tilsynsmedarbeideres handel med finansielle instrumenter og bestemmelser om etterfølgende ansettelser. Det er lagt opp til at EBA skal kunne utvikle nærmere retningslinjer, hensyntatt internasjonal beste praksis.

EU-kommisjonen skriver om bakgrunnen for endringsforslaget sitt at:

«Recent developments showed the need for clearer and more operational provisions on the principle of independence of competent authorities. Therefore, Article 4 is amended to clarify how Member States must ensure that the independence of competent authorities, including their staff and governance bodies, is preserved. Minimum requirements are introduced to prevent conflicts of interests in the supervisory tasks of competent authorities, their staff and governance bodies, and EBA is mandated to develop guidelines in that regard, taking into account international best practices.»⁴⁵

Den 8. november 2022 offentliggjorde Rådet sine endringsforslag til EU-kommisjonens forslag til endringer av blant annet CRD artikkel 4 nr. 4 i «General Approach» datert 31. oktober 2022.⁴⁶ Rådets endringsforslag lyder:

«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 without prejudice to arrangements under national law whereby the competent authorities are subject to public and democratic accountability. These arrangements shall be without prejudice to the rights and obligations of the competent authorities as stemming from being part of the international and European systems of financial supervision as stemming from Regulation (EU) No 1093/2010, the Single Supervisory Mechanism as stemming from Council Regulation (EU) No 1024/2013 and Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank, for the Single Resolution Mechanism as stemming from Regulation (EU) No 806/2014.

Member States shall ensure that competent authorities have in place the necessary arrangements to prevent conflicts of interests of their staff and members of their governance bodies.

At a minimum, Member States shall ensure that:

- (a) The members of staff directly involved in the supervision of institutions, the members of staff who have access to market-sensitive information and the members of the competent authority's governance bodies are prohibited from trading in financial instruments issued by or referenced to the institutions supervised by the competent authorities, their direct or indirect parent undertakings, subsidiaries or affiliates, with the exemption of:

⁴⁵ COM/2021/663 s. 10.

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/08/banking-sector-council-agrees-its-position-on-the-implementation-of-basel-iii-reforms/>

- i) instruments managed by third parties provided that the owners of the instruments are precluded from intervening in the management of the portfolio; and
 - ii) investments in collective investment undertakings provided that they do not predominantly invest in instruments issued by or referenced to the above-mentioned undertakings;
- (b) the members of the competent authority's governance bodies are subject to a declaration of interest. The declaration shall include information on the member's holdings in the form of stocks, equities, bonds, mutual funds, investment funds, mixed-type funds, hedge funds and exchange traded funds, that may raise conflict of interest concerns. The members shall submit the declaration of interest on an annual basis. The declaration of interest shall be without prejudice to any requirement to submit a wealth declaration under applicable national rules;
- (c) for a period of time («cooling off period»), members of staff directly involved in the supervision of institutions and the members of the governance bodies of the competent authority are prohibited from being hired by or from accepting any kind of contractual agreement for the provision of professional services with any of the following:
- (i) institutions in relation to which the member of staff or the member of the governance body has been directly involved with for the purposes of supervision or decision-making, respectively, as well as their direct or indirect parent undertakings, subsidiaries or affiliates;
 - (ii) firms that provide services to any of the undertakings referred to in point (i), unless the relevant member of the competent authority's staff or governance body is strictly precluded from taking part in any provision of those services while the prohibition referred to herein remains in force.

Where a member referred to in point (a) owns financial instruments that may give rise to conflicts of interest at the time of being hired or appointed or at any time thereafter, the competent authority shall have the power to require on a case-by-case basis that those instruments be sold or disposed of within a reasonable time. Competent authorities shall also have the

power to allow on a case-by-case basis that those members referred to in point (a) sell or dispose of financial instruments that they owned at the time of being hired or appointed.

For the purposes of paragraph 4 point (c), Member States shall lay down rules proportionate to the role and responsibilities of the affected individual.

The cooling off period shall start from the date on which the direct involvement in the supervision of the institution ceased and its length shall be no less than six months for members of staff directly involved in the supervision of institutions and no less than twelve months for the members of the competent authority's governance bodies.

Member States may subject the members referred to in point (a) to a cooling-off period in the event of hires by direct competitors of one of the undertakings referred to in point (c) (i). For these purposes, the length of the cooling off period shall be no less than three months for members of staff directly involved in the supervision of the competing institutions and no less than six months for the members of the competent authority's governance bodies.

(2a) in Article 4, the following paragraph 4a is inserted:

4a. By way of derogation from the third and fourth subparagraphs of paragraph 4, Member States may apply shorter cooling-off periods for all or part of the members of staff directly involved in the supervision of institutions when the minimum length of six months or three months in case of direct competitors:

- a) unduly restricts the ability of the competent authority to hire new members of staff with the adequate or necessary skills for the performance of its supervisory functions, in particular taking into account the small size of the domestic labour market; or
- b) constitutes a breach of any relevant fundamental right recognised in the constitution of the Member State, the European Charter of Human Rights, or of any relevant workers' rights as set out in the labour laws of the Member State.;

(2b) In Article 4, the following paragraph 9 is inserted: '9. For the purposes of this Article, the following shall apply:

- (a) 'members of staff directly involved in the supervision of institutions' means staff of the competent authority whose primary responsibility is to perform the regular

assessment and monitoring of one or several specific institutions' compliance with the prudential requirements that apply to them in accordance with this Directive and Regulation (EU) No 575/2013;

- (b) 'members of the competent authority's governance bodies' means individuals that form part of collective decision-making bodies that are, regarding the exercise of the competent authority's supervisory powers, vested with the power to:
- (i) exercise executive functions within the relevant competent authority and who are responsible for its management; or
 - (ii) take decisions.
- (c) references to members of the competent authority's governance bodies shall be understood to include, as the case may be, the individual function holders and officers of the authority that are vested with analogous powers as those referred to herein for collective decision-making bodies;
- (d) 'market-sensitive information' means non-public information of a precise nature which, if made public, is likely to have a significant effect on the price of assets or prices in the financial markets.»

På tidspunktet for avslutningen av utvalgets arbeid, forelå det ikke noe endelig forslag fra Europaparlamentet.

8.7.2 De europeiske tilsynsmyndighetenes undersøkelser av vedkommende myndigheters uavhengighet

EBA, EIPOA og ESMA publiserte 18. oktober 2021 sektorvise rapporter om kartlegging av tilsynsmessig uavhengighet for vedkommende myndigheter («competent authorities», CAer).⁴⁷ Rapportene redegjør for nasjonale tilsynsmyndigheters uavhengighet basert på spørreundersøkelser, og er knyttet til fire prinsipper for tilsynsmessig uavhengighet («supervisory indepen-

⁴⁷ For eksempel har EBA i sin rapport kategorisert CAer på sitt område i følgende fem grupper:

- «prudential supervisors of credit institutions;
- conduct supervisors of credit institutions, payment institutions and non-bank creditors;
- AML supervisors of financial sector operators, including credit institutions, investment firms and insurance companies;
- resolution authorities;
- deposit guarantee schemes or their designated authorities where deposit guarantee schemes are private».

dence»). Disse er: 1) «operational independence», 2) «financial independence», 3) «personal independence», og 4) «accountability and transparency». De europeiske finanstilsynsmyndighetene vil bruke funnene fra undersøkelsene til å vurdere om det kan være behov blant annet for å overvåke tilsynsmessig uavhengighet gjennom periodiske undersøkelser, overvåke interessekonflikter, etablere felles EU-kriterier for tilsynsmessig uavhengighet, gjøre vurderinger av tilsynsmessig uavhengighet (benchmarking), samt rådgi EU-kommisjonen om eventuelle behov for regelendringer.⁴⁸

Om muligheten for å etablere felles EU-kriterier for tilsynsmessig uavhengighet uttaler EBA i sin rapport at:

«The supervisory independence requirements for the banking sector in EU law and international standards are partial and fragmented, especially in relation to conduct supervision. A common EU-wide platform for competent authorities would be desirable in terms of supervisory independence. This might involve establishing clear criteria to further develop on the four principles already identified, setting out the standards for supervisory independence in the EU. Given that many CAs supervise the insurance and/or securities and markets sectors, these criteria should, as far as possible, be established on a cross-sectoral basis.»⁴⁹

I EBAs rapport nevnes følgende som aktuelle fokusområder i det videre arbeidet:

«(...) the role of supervisory independence when supervisors are part of ministries or are under close ministry control; the adequacy and external delegation of supervisory powers; the impact of government budget rules and controls over staffing and salary scales; clarity over liability for supervisory actions; and conflicts of interest. Where joint priorities are identified, work could be carried out with the other ESAs to ensure a consistent approach and avoid duplication.»⁵⁰

⁴⁸ Se nærmere omtale i EBA «Report on the supervisory independence of competent authorities», EBA/REP/2021/29, 18. oktober 2021, s. 8–9. Se også ESMA42-110-3265, 18. oktober 2021 «Report on the independence of National Competent Authorities» og EIOPA-BoS-21/278, 18. oktober 2021 «Report on the independence of national competent authorities».

⁴⁹ EBA/REP/2021/29, 18. oktober 2021, s. 8–9.

⁵⁰ EBA/REP/2021/29, 18. oktober 2021, s. 9.

8.7.3 EU-kommisjonens rapport om de europeiske finanstilsynsmyndighetene

EU-kommisjonen fremla 23. mai 2022 en rapport til Parlamentet og Rådet «On the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs)». ⁵¹ Her nevnes EBA, EIOPA og ESMA's rapporter 18. oktober 2021 om tilsynsmessig uavhengighet hos vedkommende myndigheter, i forbindelse med de europeiske finanstilsynsmyndighetenes nye oppgave med å fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet, jf. tilsynsforordningene artiklene 8 nr. 1 bokstav b, som endret ved forordning (EU) 2019/2175. EU-kommisjonen uttaler at den «will consider introducing standards for independence in future reviews of sector legislation. In this spirit, the Commission has already proposed operational provisions on the principle of independence of competent authorities in the banking package adopted in October 2021». Om forslaget til endring av CRD artikkel 4 nr. 4 (se kapittel 8.7.1 over) uttales blant annet at: «These measures respond to problems that emerged in the Wirecard case in particular». Videre uttales at:

«The ESAs are encouraged to make further progress in their new task of monitoring and fostering supervisory independence by further developing the principles of independence (i.e. operational, financial and personal independence as well as accountability and transparency) and drawing up cross-sectoral criteria for supervisory independence in the EU. The ESAs could then assess the extent to which the criteria are met, thus going beyond the self-assessments of competent authorities that have been carried out so far.» ⁵²

8.7.4 Internasjonale standarder

På bankområdet har Baselkomiteen utarbeidet normative prinsipper for effektivt banktilsyn, blant annet om tilsynsmyndighetens uavhengighet (revidert i 2012).

Baselkomiteens prinsipp nr. 2 om «Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors», lyder:

«The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not

undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor.»

Som essensielle kriterier er følgende opplistet:

- «1. The operational independence, accountability and governance of the supervisor are prescribed in legislation and publicly disclosed. There is no government or industry interference that compromises the operational independence of the supervisor. The supervisor has full discretion to take any supervisory actions or decisions on banks and banking groups under its supervision.
2. The process for the appointment and removal of the head(s) of the supervisory authority and members of its governing body is transparent. The head(s) of the supervisory authority is (are) appointed for a minimum term and is removed from office during his/her term only for reasons specified in law or if (s)he is not physically or mentally capable of carrying out the role or has been found guilty of misconduct. The reason(s) for removal is publicly disclosed.
3. The supervisor publishes its objectives and is accountable through a transparent framework for the discharge of its duties in relation to those objectives.» ⁵³
4. The supervisor has effective internal governance and communication processes that enable supervisory decisions to be taken at a level appropriate to the significance of the issue and timely decisions to be taken in the case of an emergency. The governing body is structured to avoid any real or perceived conflicts of interest.
5. The supervisor and its staff have credibility based on their professionalism and integrity. There are rules on how to avoid conflicts of interest and on the appropriate use of information obtained through work, with sanctions in place if these are not followed.
6. The supervisor has adequate resources for the conduct of effective supervision and oversight. It is financed in a manner that does not undermine its autonomy or operational independence. This includes:

⁵¹ COM(2022) 228 final.

⁵² COM(2022) 228 final s. 11.

⁵³ «Please refer to Principle 1, Essential Criterion 1.»

- (a) a budget that provides for staff in sufficient numbers and with skills commensurate with the risk profile and systemic importance of the banks and banking groups supervised;
 - (b) salary scales that allow it to attract and retain qualified staff;
 - (c) the ability to commission external experts with the necessary professional skills and independence, and subject to necessary confidentiality restrictions to conduct supervisory tasks;
 - (d) a budget and programme for the regular training of staff;
 - (e) a technology budget sufficient to equip its staff with the tools needed to supervise the banking industry and assess individual banks and banking groups; and
 - (f) a travel budget that allows appropriate on-site work, effective cross-border cooperation and participation in domestic and international meetings of significant relevance (eg supervisory colleges).
7. As part of their annual resource planning exercise, supervisors regularly take stock of existing skills and projected requirements over the short- and medium-term, taking into account relevant emerging supervisory practices. Supervisors review and implement measures to bridge any gaps in numbers and/or skill-sets identified.
 8. In determining supervisory programmes and allocating resources, supervisors take into account the risk profile and systemic importance of individual banks and banking groups, and the different mitigation approaches available.
 9. Laws provide protection to the supervisor and its staff against lawsuits for actions taken and/or omissions made while discharging their duties in good faith. The supervisor and its staff are adequately protected against the costs of defending their actions and/or omissions made while discharging their duties in good faith.»

På forsikringsområdet har International association of insurance supervisors (IAIS), fastsatt «Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups» (oppdatert 2019). Prinsipp nr. 2 fastslår at: «The supervisor is operationally independent, accountable and transparent in

the exercise of its responsibilities and powers, and has adequate resources to discharge its responsibilities». Det er fastsatt veiledning til prinsippet.

På verdipapirområdet nevnes «Objectives and Principles of Securities Regulation» fastsatt av International Organization of Securities Commission i 2017.

8.7.5 IMF's gjennomgang av finansiell stabilitet i Norge

Det internasjonale pengefondet (International Monetary Fund, IMF) gjennomfører regelmessig en vurdering av den finansielle stabiliteten i medlemslandene. IMF gjennomførte en slik gjennomgang (Financial System Stability Assessment, «FSAP») av Norge i 2019/2020. I IMF's rapport er det under hovedpunktene gitt blant annet følgende omtale av «policies»:

«The macroprudential policy framework is comprehensive but could be strengthened by defining a policy strategy and further improving interagency coordination. The operational independence of the supervisory authority should be increased and the risk focus of its supervisory activities strengthened, involving greater scrutiny of smaller banks and foreign branches. The authorities should guard against a weakening of capital requirements arising from the implementation of European regulation. They are also encouraged to strengthen the oversight of banks' liquidity and funding risks and close data gaps. Remaining weaknesses in the effectiveness of AML/CFT supervision should be addressed. While the cybersecurity risk framework is advanced, cybersecurity risk oversight of payment systems should be intensified.»

I rapportens sammendrag uttaler IMF blant annet følgende:

«**The macroprudential policy setup should be strengthened further to ensure its continued effectiveness.** Developing and publishing a macroprudential policy strategy would foster accountability, facilitate communications and help prepare the market for possible adjustments of bank capital and liquidity buffers. Also, semiannual meetings between the Ministry of Finance (MoF), Norges Bank, and the FSA should be used more effectively to jointly discuss risks and specific policy actions to address them. To bolster the macroprudential perspective in times of systemic stress,

Norges Bank should be given recommendation powers over capital and liquidity tools that can be relaxed.(...).

Microprudential oversight is thorough, but there remains scope for further

improvement. To ensure that the FSA can effectively fulfill its mandate, it should be given more independence in its regulatory powers and operations, and over its budget.»

Kapittel 9

Ressursbruk og finansiering

9.1 Innledning

Finanstilsynets utgifter skal dekkes fullt ut av foretak under tilsyn, gjennom en årlig tilsynsavgift. Finanstilsynet finansieres følgelig av en særavgift på sektoren, jf. finanstilsynsloven § 9.

Styring av offentlige virksomheter er i stor grad organisert rundt prosessen med utarbeidelse, behandling og vedtak av statsbudsjett, jf. omtale i kapittel 8. Slik er det også med Finanstilsynet. Finanstilsynet foreslår årlig et budsjett for kommende år for Finansdepartementet, med eventuelle endringer i ambisjonsnivå og oppgaver. Finanstilsynets inntektsbudsjett omfatter en årlig tilsynsavgift, og gebyr for nærmere bestemte oppgaver. Forslaget vurderes av regjeringen opp mot andre virksomheters forslag. Endringer i tilsynsavgiften vurderes som en del av det samlede skattetrykket, både samlet og rettet mot sektoren, og må ses i sammenheng med andre skatteendringer. Stortinget fastsetter så Finanstilsynets budsjett som en del av sitt vedtak av det årlige statsbudsjettet. Det er kun regjeringens tilrådning som presenteres for Stortinget.

Stortingets vedtak operasjonaliseres av Finansdepartementet gjennom et tildelingsbrev, se omtale i kapittel 8. Tildelingsbrevet inneholder ofte overordnede føringer om oppgaver som tilsynet skal utføre, eller hvilke hensyn departementet anser som viktige. Tildelingsbrevene endres og utvikles over tid, og tar opp i seg nye føringer fra regjeringen eller Finansdepartementet. Et nytt element for 2022 var for eksempel at klimarisiko skulle inngå i tilsynet med risiko og risikostyring i foretakene.

Tilsynsavgiften er basert på den årlige budsjetttildelingen fra Stortinget samme år som tilsynsavgiften blir sendt ut. Tilsynsavgiften blir beregnet på grunnlag av omfanget av tilsynsarbeidet med de ulike gruppene av tilsynsenheter, jf. finanstilsynsloven § 9 og forskrift 18. desember 2015 nr. 1776 om utlikning av utgifter ved tilsyn. Hvordan fordelingen skjer mellom de ulike tilsynsenhetene innen de enkelte tilsynsgruppene er fastsatt i forskrift til finanstilsynsloven. Fordel-

ingen av Finanstilsynets utgifter til regelverksutvikling, tilsyn med generell infrastruktur i sektoren og makrotilsyn blir også fordelt på ulike tilsynsgrupper etter reglene i forskriften.

Finanstilsynet innkrever saksbehandlingsgebyr for enkelte oppgaver, herunder for kontroll av prospekt etter verdipapirhandeloven, for behandling av konsesjon for å drive virksomhet som e-pengeforetak og betalingsforetak, og for behandling av søknad om inkassobevilling. For grupper som både betaler gebyr og tilsynsavgift trekkes gebyret fra ved beregning av tilsynsavgiften.

Finanstilsynet er underlagt de samme kravene til effektiv ressursbruk, god økonomistyring, internkontroll, dokumentasjon og revisjon som øvrige statlige virksomheter.

9.2 Internasjonale føringer og krav til økonomisk uavhengighet for tilsynsorganer

Det internasjonale pengefondet (IMF) og Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS) har utarbeidet anbefalinger om tilsynsorganers uavhengighet, og ulike forskningsmiljøer har utviklet metoder og indikatorer som skal gjøre det mulig å sammenligne uavhengighet på tvers av land, også tilsynsenhetens autonomi, for eksempel om tilsynet har «tilstrekkelig med ressurser» og en viss økonomisk frihet.

IMF har definert fem kjennetegn/indikatorer som kan beskrive graden av finansiell/budsjettmessig uavhengighet for tilsynsmyndigheter:

- Tilsynet er finansiert av avgifter fra virksomhetene underlagt tilsyn (dvs. ikke av overordnet myndighet).
- Tilsynet trenger ikke forelegge eget budsjett for regjeringen for godkjenning.
- Tilsynet har myndighet til selv å fastsette lønn og lønnsstruktur for egne ansatte.
- Tilsynet kan fritt ansette hvem det vil.
- Tilsynet kan selv bestemme sin interne organisering.

Tilsvarende knytter Baselkomiteens prinsipper for effektivt banktilsyn¹ sine prinsipper om budsjettmessig uavhengighet med ansvarliggjøring (vår kursivering):

Principle 2 – Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors: The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, *budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources*. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor.

Prinsippene er blant annet utdypet slik i essensielle kriterier nr. 1 og nr. 6 (vår kursivering):

1. The operational independence, accountability and governance of the supervisor are prescribed in legislation and publicly disclosed. There is no government or industry interference that compromises the operational independence of the supervisor. The supervisor has full discretion to take any supervisory actions or decisions on banks and banking groups under its supervision.
6. *The supervisor has adequate resources for the conduct of effective supervision and oversight.* It is financed in a manner that does not undermine its autonomy or operational independence. This includes:
 - (a) a budget that provides for staff in sufficient numbers and with skills commensurate with the risk profile and systemic importance of the banks and banking groups supervised;
 - (b) salary scales that allow it to attract and retain qualified staff;
 - (c) the ability to commission external experts with the necessary professional skills and independence, and subject to necessary confidentiality restrictions to conduct supervisory tasks;
 - (d) a budget and programme for the regular training of staff;
 - (e) a technology budget sufficient to equip its staff with the tools needed to supervise the banking industry and assess individual banks and banking groups; and

- (f) a travel budget that allows appropriate on-site work, effective cross-border cooperation and participation in domestic and international meetings of significant relevance (eg. supervisory colleges).

Internasjonale undersøkelser tyder på at få land fullt ut oppfylder anbefalingene om budsjett-uavhengighet slik de er formulert av Det internasjonale pengefondet og Den internasjonale oppgjørsbanken. Det norske Finanstilsynet møter heller ikke alle anbefalingene.

Det norske Finanstilsynet ser ut til å ha en budsjettmessig uavhengighet som er om lag på linje med andre nordeuropeiske land, mens sør-europeiske land gjennomgående ser ut til å ha litt mindre uavhengighet. At få land oppfylder anbefalingene om budsjettautonomi fullt ut kan reflektere flere forhold, herunder at hensynet til økonomisk uavhengighet må vektes mot hensyn til effektiv ressursbruk, dokumentasjon, revisjon og transparens, samt arbeidsdeling med andre statlige virksomheter.

9.3 Hjemmel for utlikning av kostnader

Finanstilsynets kostnader «utliknes» på de virksomhetene som det utøves tilsyn på i det gjeldende budsjettår. Av finansstilsynsloven § 9 følger det blant annet at:

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.

Utgiftene forbundet med det generelle arbeidet knyttet til infrastrukturen i verdipapirmarkedet utliknes på institusjoner som nevnt i første ledd samt på utstedere som nevnt i femte ledd.

Departementet kan gi nærmere forskrift om:

1. beregningsgrunnlaget for fordeling av utgiftene innen de ulike grupper av institusjoner, herunder tidspunktet for fastsettelse av beregningsgrunnlaget
2. hvilke institusjoner som skal anses under tilsyn i budsjettåret.

¹ Baselkomiteen 2012. Core principles for effective banking supervision.

Bestemmelsen om utlikning av utgifter er operasjonalisert med fordelingsnøkler fastsatt i forskrift til

finansstilsynsloven. Her framgår hvordan kostnader fordeles både mellom og internt i de ulike gruppene. For noen typer virksomhet fordeles utgiftene etter forvaltningskapital (banker, finansieringsforetak, pensjonsstiftelser etc.), noen grupper etter inntekt (revisjon, inkasso, eiendomsmegling etc.) og noen på enheter. Det er alltid et års forskyvning mellom kostnadsbelastningen og beregning av utlikningsgrunnlaget. Det fastsettes også hvert år et maksimums- og et minimumsbeløp for utlikning.

For virksomheter basert i andre EØS-land, med filial i Norge, er det i de fleste tilfeller rabatterert utlikning, normalt beregnet på 40 eller 60 pst. av beregningsgrunnlaget.

9.4 Utvikling i ansatte og ressursbruk over tid

Da Norge først fikk et integrert tilsyn i 1986 (Kredittilsynet) hadde virksomheten et budsjett på vel 24 mill. kroner, og 87 ansatte.

Over tid har både antall ansatte og budsjettene økt, i tråd med både økt arbeidsmengde og med at stadig nye oppgaver har blitt lagt til tilsynet. Kredittilsynet fikk blant annet ansvar for tilsyn med inkassosaker i 1989, da den første inkassoloven trådte i kraft, og tilsynet med revisorer og regnskapsførere ble lagt til Kredittilsynet i 1999. I 2005 fikk virksomheten ansvar for tilsynet med regnskapene til børsnoterte selskaper og i 2010 overtok Finanstilsynet prospektkontrollen for omsette-

lige verdipapirer fra Oslo Børs. I tillegg til dette har Norges deltakelse i EØS-samarbeidet medført en stor, og økende, arbeidsmengde i forbindelse med internasjonalt tilsynssamarbeid og regelverksutvikling.

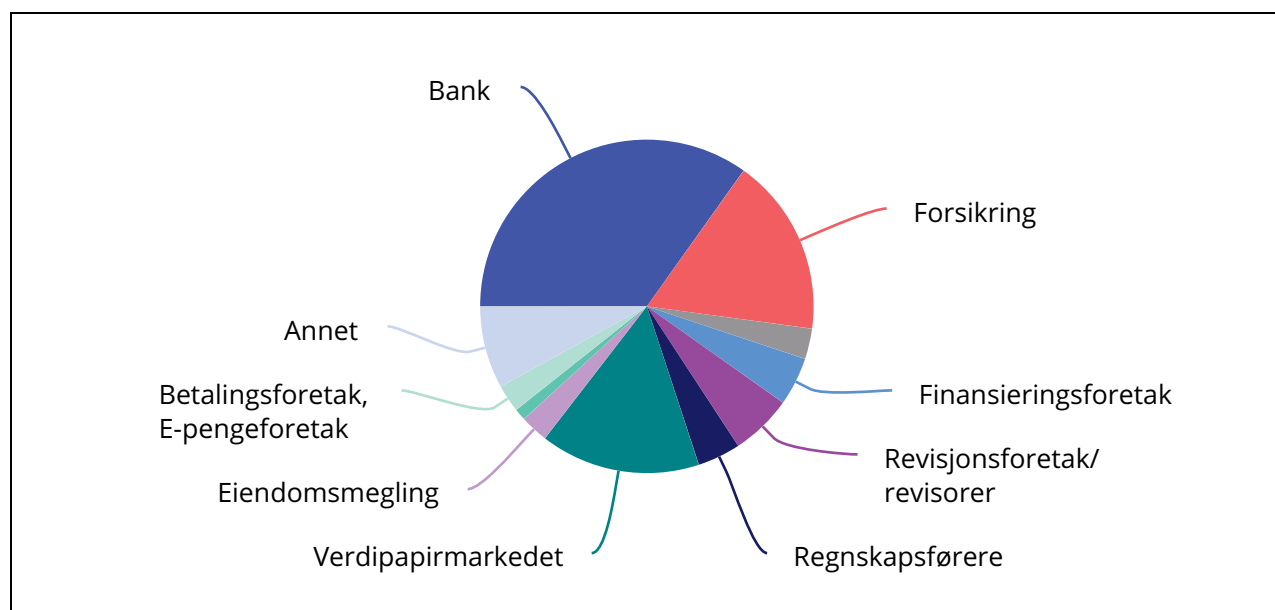
I 1995 hadde virksomheten vokst til 138 ansatte, og i 2005 til 200. I 2020 var det nærmere 300 årsverk i Finanstilsynet. Budsjettene har økt tilsvarende, og i 2020 hadde Finanstilsynet en ressursbruk på 450 mill. kroner, mens den i 2021 var på 467 mill. kroner.

9.5 Fordeling av kostnader på type virksomhet

Finansforetakene er den største bidragsyteren til tilsynets budsjetter. Finansforetak dekket inn ca. 41 pst. av Finanstilsynets kostnader i 2021, hvorav banknæringen sto for 24 pst, mens forsikringsbransjen dekket inn 10 pst. og verdipapirvirksomheter 24 pst.

Banknæringens andel av kostnadene har steget gradvis siden 2000/2001, da den lå på ca. 25 pst, etter å ha falt gjennom 1990-tallet. Til sammenlikning har andelen av de menneskelige ressursene Finanstilsynet benytter på banknæringen ligget relativt stabilt på ca. 25 pst.

Forsikringsnæringens andel av kostnadene har i motsetning til banksektorens avtatt de siste årene. Verdipapirnæringens andel av kostnadene har ligget stabilt på 15–16 pst. siden 2000/2001.



Figur 9.1 Utlikning fordelt på tilsynsgrupper (2021)

Kilde: Finanstilsynet

Nye fordelingsnøkler til utlikning av Finanstilsynets kostnader utarbeides årlig, og sendes regelmessig ut på høring.

Den relative tilsynsaktiviteten er viktig for fordelingen av tilsynets kostnader. Den varierer mellom ulike virksomhetstyper og ligger ikke fast over tid. Finanstilsynet har betydelig styring selv med hvordan de fordeler sin tilsynskapasitet. Aktiviteten bestemmes hovedsakelig av tilsynets egne vurderinger av risiko for at de formålene som skal oppnås med tilsynsvirksomheten ikke blir nådd, og tilsynet har innenfor finansstilsynslovens rammer selv stor autonomi i utformingen av operative mål for de ulike delene av sin virksomhet, jf. nærmere omtale i kapittel 7.

Finanstilsynet må normalt justere planene sine for tilsyn gjennom året, ettersom verden forandrer seg, nye oppgaver tilkommer, kriser treffer eller virksomheter går konkurs, fusjonerer etc. At utlikningen skjer i påfølgende budsjettår bidrar derfor til en riktigere fordeling av utlikningsbeløpene.

9.6 Fordeling av ressursbruk etter tilsynsområde og oppgavetype

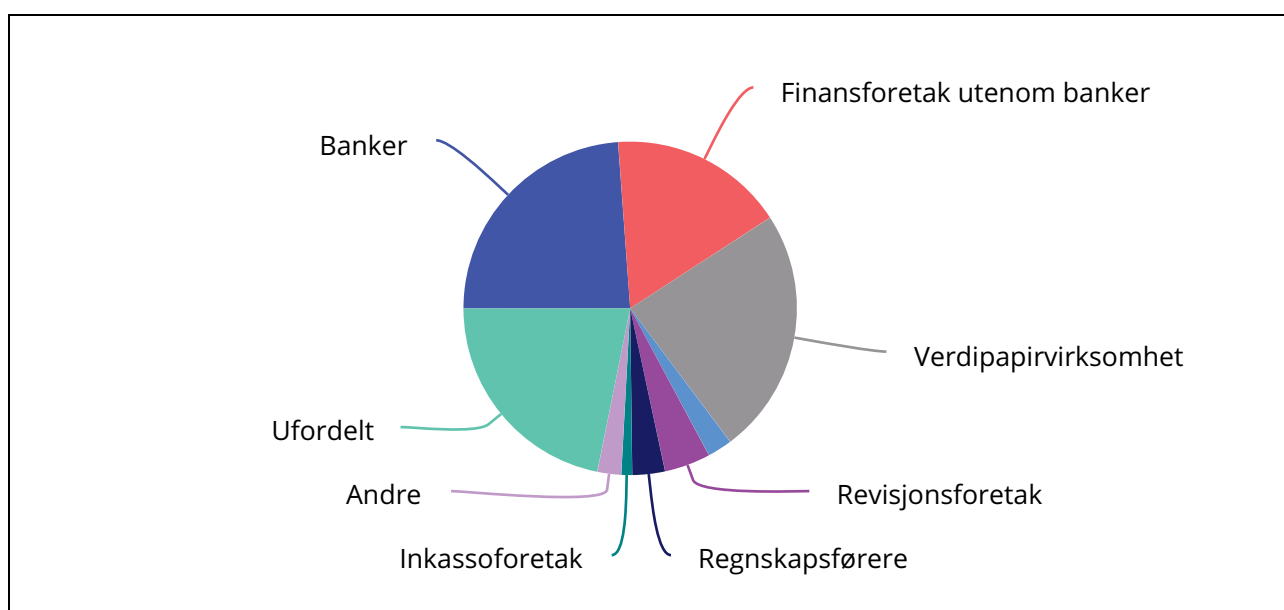
Omtrent ett av tre årsverk i Finanstilsynet er i dag direkte knyttet til tilsynsvirksomhet. Ett av tre årsverk er knyttet til regelverksrelatert arbeid, hvorav størstedelen er forvaltning, mens ca. 7 pst. er regelverksutvikling. I hovedsak er regelverksutviklingen initiert av Finansdepartementet, og

resten initiert av tilsynet selv. Til sammenlikning bruker Finansinspektionen i Sverige om lag to av tre årsverk på tilsyn, og 1 av 8 årsverk på regelverksutvikling. Finanstilsynet i Danmark bruker om lag halvparten på tilsyn og om lag en fjerdedel på regelverksarbeid.

Finanstilsynet brukte i 2021 om lag 60 prosent av sine ressurser på arbeid mot finansforetak, og verdipapirvirksomhet. For finansforetakssektoren benyttes ca. 30 pst. av ressursene på tilsynsvirksomhet, og knappe 30 pst. av ressursene på forvaltning, håndheving og utvikling av sektorregelverk. For verdipapirvirksomheten benyttes tilsvarende ca. 45 pst. av ressursene på regelverksarbeid, mens ca. 37,5 pst. av ressursene benyttes til tilsynsvirksomhet.

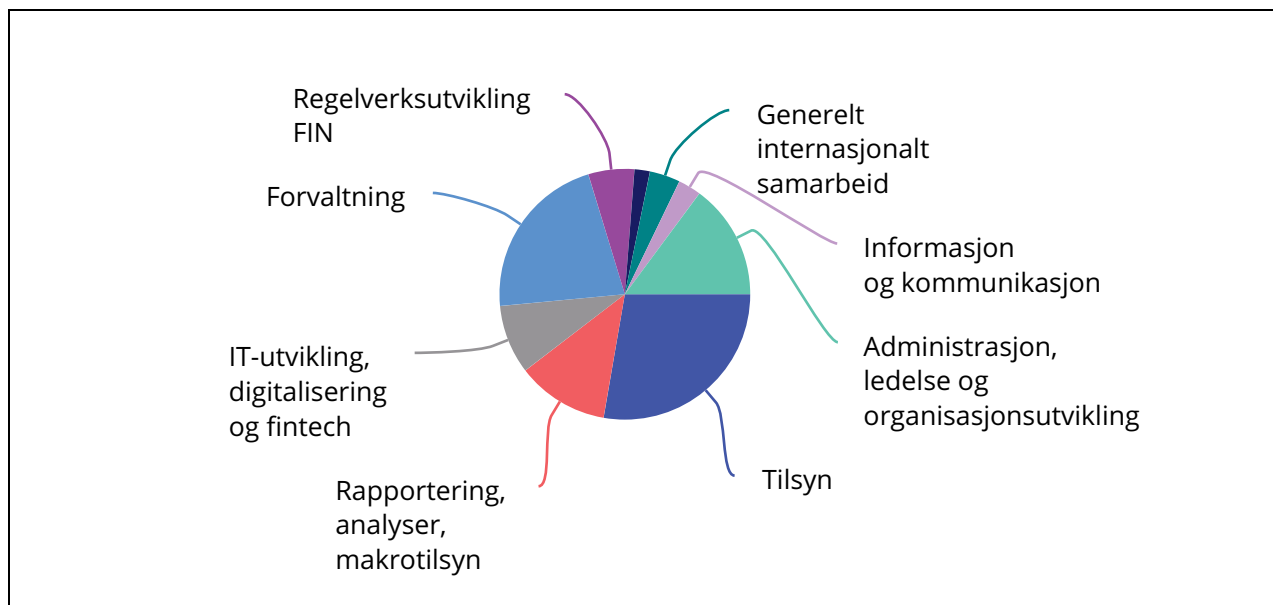
Arbeid mot finansieringsforetak, inkassovirksomhet og eiendomsmedling er også preget av at mye av arbeidet er knyttet til regelverksarbeid, sammenliknet med tilsynsvirksomhet.

Videre benyttes om lag ett av fire ukeverk til forvaltning og håndheving av regelverk, og ytterligere nærmere ett av fem ukeverk på regelverksutvikling. Arbeidet med forvaltning og håndheving av sektorregelverket ligger i overveldende grad i verdipapirsektoren. Arbeidet med regelverksutvikling ligger i hovedsak i banksektoren, forsikringssektoren og verdipapirsektoren, med om lag lik arbeidsmengde. Det har over tid vært en klar økning i arbeid som går til regelverksutvikling, blant annet som følge av at det utvikles mye regelverk gjennom EØS-samarbeidet.



Figur 9.2 Ukeverk fordelt på tilsynsområde (2021)

Kilde. Finanstilsynet



Figur 9.3 Ukeverk fordelt på aktivitet (2021)

Kilde. Finanstilsynet

Finanstilsynets arbeid med makrotilsyn er nesten utelukkende knyttet til arbeid mot banksektoren.

Det har vært store variasjoner i hvordan Finanstilsynets ressurser har fordelt seg på ulike oppgaver over tid. Variasjonene må ses i sammenheng med endrede prioriteringer i tilsynet og eksterne endringer, i form av blant annet ny teknologi, nye oppgaver, endret arbeidsdeling eller grensedragning med andre statlige virksomheter (herunder Norges Bank) og variasjon i mengden nasjonalt og internasjonalt regelverk som må utredes.

Finanstilsynets totale budsjettamme og fordelingen av rammen mellom oppgaver reflekterer prioriteringer, men også arbeidsfordelingen mellom overordnet organ, Norges Bank og andre myndighetsorganer. Endringer i ambisjonsnivået for Finanstilsynets virksomhet eller i arbeidsfordelingen mellom Finanstilsynet og andre myndighetsorganer, vil derfor også måtte få konsekvenser både for budsjettammen og hvordan denne fordeles i tilsynet. Siden Finanstilsynet finansieres av tilsynsobjektene, vil endret ambisjonsnivå og arbeidsdeling også få økonomiske konsekvenser for disse.

Kapittel 10

Internasjonale føringer

10.1 Generelt utgangspunkt

EØS-reglene, både EØS-avtalens hoveddel og dens vedlegg og protokoller, påvirker alle deler av norsk finanslovgivning. På finansområdet har EU-regelverket i økende grad gått over fra direktiver til forordninger. Forordningene innebærer i hovedsak fullharmonisering og gjennomføres såkalt «ord for ord», dvs. det tas inn en henvisning i norsk regelverk til at en norsk oversettelse av forordningen gjelder som lov eller forskrift.

Et annet utviklingstrekk er at det er etablert felles tilsynsmyndigheter i EU, og at disse i noen grad også gis oppgaver knyttet til tilsyn med enkeltinstitusjoner. Et eksempel er at den europeiske verdipapirtilsynsmyndigheten har tilsyn med kredittvurderingsbyråer.

EU stiller krav til nasjonale tilsynsmyndigheter, herunder om gjennomføring av tilsynsvirksomheten. EU-regler om fordeling av tilsyn mellom hjemlandstilsyn (myndigheten i det landet foretaket er etablert) og vertslandstilsyn (myndigheten i det landet et foretak har filial) følger av sektorregelverket på finansområdet og av forskrift 28. desember 1993 om tilsyn med finansforetak og forvaltningsselskap som har hovedsete i annen EØS-stat, og som driver virksomhet i Norge mv.

Den europeiske tilsynsstrukturen er illustrert i figur 10.1.

Forordningene som regulerer de europeiske finanstilsynsmyndighetene, er omtalt i kapittel 10.2. Europeisk tilsynssamarbeid er nærmere omtalt i kapittel 10.3. I kapittel 10.4 omtales Baselkomiteens anbefalinger knyttet til banktilsyn. For øvrig vises til kapittel 8.7 om internasjonale krav og forventninger til nasjonale finanstilsyns uavhengighet.

10.2 Forordninger om europeiske tilsynsmyndigheter

Den internasjonale finanskrisen i 2008 ledet til mer regulering og intensivert tilsyn med finans-

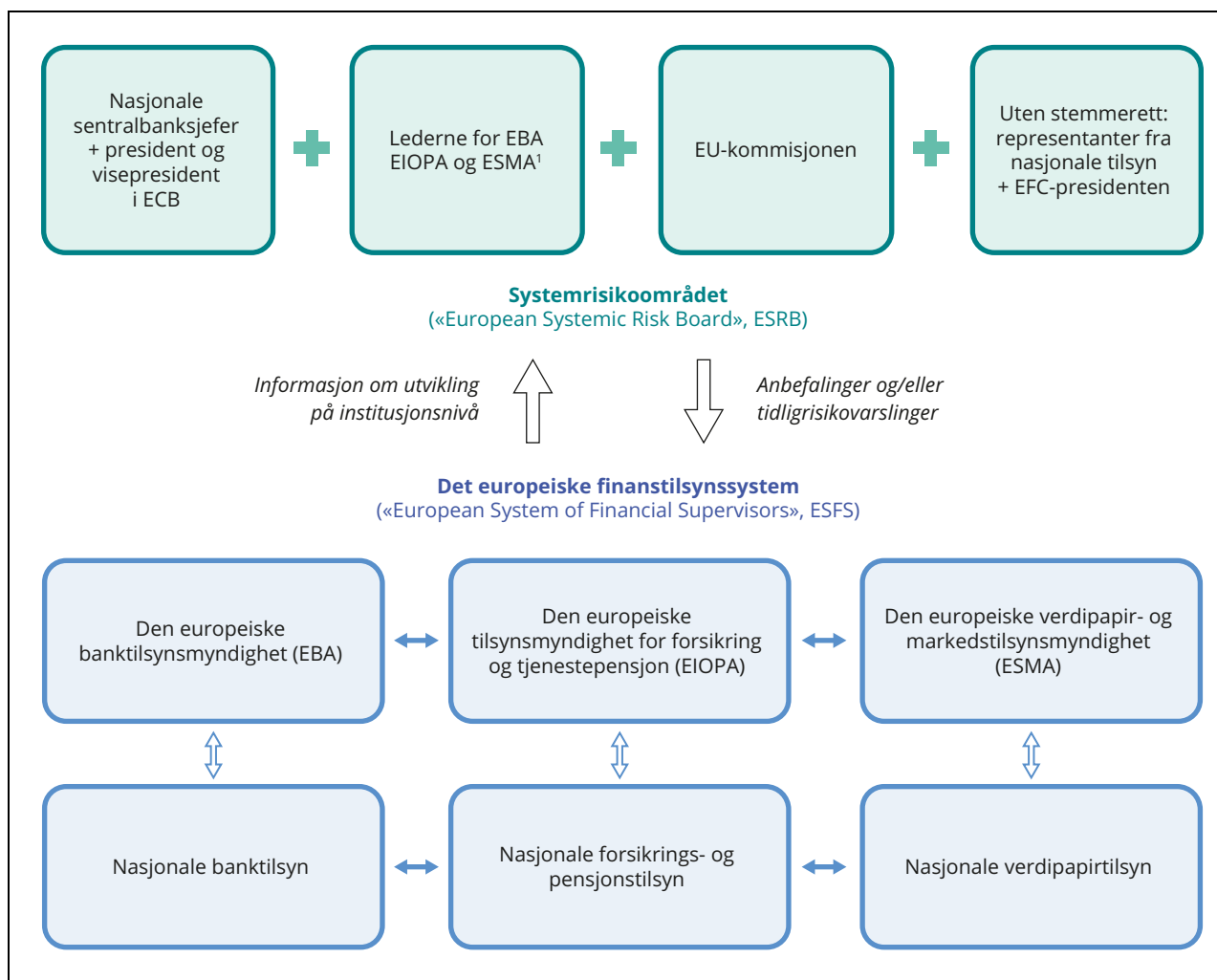
sektoren i Europa og USA. For å styrke arbeidet i EU med makrotilsyn, finansiell stabilitet og et vel-fungerende finansmarked, vedtok Rådet og Europaparlamentet i november 2010 fire forordninger som etablerte et nytt europeisk finanstilsynssystem. Det nye europeiske finanstilsynssystemet består av de nasjonale finanstilsynene sammen med følgende europeiske institusjoner:

- Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA)
- Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA)
- Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA)
- Det europeiske råd for systemrisiko (ESRB)
- Den europeiske sentralbanken (ECB)

EUs tilsynsmyndigheter skal bidra til ensartet tilsynspraksis og et felles europeisk regelverk. Tilsynsmyndighetene gir anbefalinger og retningslinjer for nasjonalt tilsynsarbeid, og utarbeider forslag til utfyllende regelverk som fastsettes av EU-kommisjonen med hjemmel i direktiver og forordninger fastsatt av Rådet og Parlamentet.

EUs tilsynsmyndigheter kan fatte vedtak som er bindende for medlemsstatene eller direkte bindende for finansmarkedsdeltakere i medlemsstatene etter forordningenes artikler 17, 18 og 19. Vedtakskompetansen er sekundær, og forutsetter at nasjonale tilsynsmyndigheter har latt være å følge en konkret anbefaling, eller et pålegg fra EUs tilsynsmyndigheter, eller at megling mellom nasjonale tilsynsmyndigheter ikke har lyktes. Tilsynsmyndighetenes vedtak kan bringes inn for en felles klageinstans (Board of Appeal). I EØS/EFTA-landene er det EFTAs overvåkningsorgan som kan fatte de nevnte vedtakene. De europeiske tilsynsmyndighetene/EFTAs overvåkningsorgan har ingen bindende styring eller kontroll med nasjonale myndigheter utover den nevnte vedtakskompetansen.

For enkelte særskilte typer institusjoner, blant annet kredittvurderingsbyråer og transaksjonsregistre, følger det av EUs sektorregler at kompe-



Figur 10.1 Den europeiske tilsynsstrukturen

Kilde: Meld. St. 12 (2009–2010)

tansen til å gi tillatelser, og til å føre tilsyn med virksomheten, ligger hos ESMA. Øvrige foretak i finanssektoren er under tilsyn av nasjonale myndigheter, med mindre en EU-stat deltar i Den europeiske bankunionen. Det pågår imidlertid en diskusjon i EU om et eventuelt behov for en sentral europeisk myndighet for tilsyn med overholdelse av hvitvaskingsreglene.

Tilsynsforordningene¹ trådte i kraft i EU 1. januar 2011. Prosessen med å tilpasse forordningene til EØS-avtalen var tidkrevende, og forordningene trådte i kraft i Norge 3. oktober 2016. Forordningene er gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn. Tilsynsforordningene ble endret i desember 2019² etter en gjennomgang av det europeiske finanstilsynssystemet.

¹ Parlaments- og rådsforordning 1093 (EBA), 1094 (EIOPA) og 1095 (ESMA) fra 2010.

² Endringsforordning 2019/2175.

Formålet med endringen var å styrke de europeiske tilsynsmyndighetenes rolle og virkemidler. Endringsforordningene er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Norge er ikke med i EU, og suverenitet som på EU-siden utøves av et EU-organ, skal på EFTA-siden, som hovedregel, utøves av et EFTA-organ. Dette prinsippet er også lagt til grunn når det fattes rettslig bindende vedtak mot nasjonale tilsynsmyndigheter og finansmarkedsdeltakere i EFTA-statene. Vedtaksmyndigheten ligger hos EFTAs overvåkningsorgan, ESA. ESAs vedtak skal være basert på utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten. ESA har ingen rettslig eller på annen måte formell plikt til å fatte et vedtak i tråd med et slikt utkast, men også begrenset fagkompetanse på finansmarkedsspørsmål. Det er ikke opprettet noe klageorgan for ESAs vedtak. Vedtakene kan imidlertid bringes inn for EFTA-domstolen.

Selv om Norge ikke er rettslig bundet, kan de europeiske finanstilsynsmyndighetene gi anbefalinger mv. også til nasjonale tilsynsmyndigheter og finansmarkedsdeltakere i EFTA-landene. Dette omfatter³:

- anbefalinger og retningslinjer (art. 16),
- fagfelletilsyn (art. 30),
- advarsler om at finansvirksomhet utgjør en alvorlig trussel (art. 9 nr. 4),
- konkrete anbefalinger om anvendelsen av regelverk (art. 17 nr. 3),
- ikke-bindende megling mellom tilsynsmyndigheter (art. 19 nr. 2),
- innhenting av informasjon fra nasjonale tilsynsmyndigheter (art. 35), og
- deltakelse i ulike samarbeidsfora med nasjonale tilsynsmyndigheter, rapportering fra nasjonale tilsynsmyndigheter etter finansmarksregelverket, overvåkning og analyse mv.

Tilsvarende skille mellom rettslig bindende vedtak og anbefalinger mv. gjelder i relasjon til forordningene som gir ESMA kompetansen til å gi autorisasjon og føre tilsyn med kredittvurderingsbyråer og transaksjonsregistre m.fl. Oppgaver og tiltak som ikke innebærer bindende vedtak eller gjelder gjennomføring av stedlig tilsyn eller har tett tilknytning til slik kompetanse, utøves av ESMA også overfor slike foretak etablert i EØS/EFTA-statene.

Bestemmelsene i de tre tilsynsforordningene er i all hovedsak likelydende. Omtalen i resten av dette kapitlet er knyttet til banktilsyn, og er basert på EBA-forordningen.

10.3 Europeisk tilsynssamarbeid

10.3.1 Europeiske tilsynskollegier

Tilsynet med finanskonsern som har selskaper i flere EØS-land, er organisert gjennom tilsynskollegier. Tilsynskollegiene ledes av tilsynsmyndigheten i morselskapets hjemland. EU-tilsynsmyndighetene deltar i kollegiene sammen med nasjonale tilsynsmyndigheter. Tilsynsmyndighetene i kollegiet skal arbeide for å oppnå felles beslutninger i kollegiet (joint decision). Hvis det ikke er mulig, fattes beslutningene av hjemlandsmyndigheten.

Rammene for arbeidet i tilsynskollegier følger av EBA-forordningen artikkel 21. Det følger av bestemmelsen at EBA skal bidra til at kollegiene omhandlet i blant annet direktiv 2013/36 om

adgang til å utøve virksomhet som kredittinstitusjon og om tilsyn med kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (det fjerde kapitalkravsdirektivet, CRD IV), og forordning 575/2013 om tilsynskrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (kapitalkravsforordningen, CRR), fungerer på en formålstjenlig, effektivt og ensartet måte. De nevnte rettsaktene stiller krav til samarbeid, og plikt til å dele opplysninger, mellom myndigheter i det landet der foretaket er etablert og det landet der foretaket driver virksomhet gjennom filial. Der et foretak anses å ha en filial av vesentlig betydning i en annen EØS-stat skal det etableres et tilsynskollegium. Det er ikke uvanlig med tilsynskollegier også i tilfeller der en filial ikke anses å ha vesentlig betydning.

EUs mål om ensartede tilsynskrav gjelder alle EØS-land, men tilsynskravene skal ta hensyn til den systemrisiko kredittinstitusjonskonsernene utgjør. EBA tar initiativ til stresstester og bidrar til konsistente stresstestmetoder. EBA skal videre medvirke til å opprette felles tilsynsplaner og gjennomføre felles tilsyn.

EBA kan gi anbefalinger til tilsynsmyndighetene i et kollegium, utarbeide utkast til tekniske standarder og fastsette retningslinjer og veiledninger for kollegiene. EU-kommisjonen har fastsatt utfyllende regler om etablering av tilsynskollegier og tilsynskollegienes funksjoner. Malen gjelder tilsynskollegier opprettet etter CRD artikkel 116.

EBA kan kreve at hjemlandsmyndigheten kaller inn til møte i kollegiet, og kreve at konkrete saker behandles i kollegiets møter. Ved uenighet mellom konsernselskapenes nasjonale tilsynsmyndigheter, kan EBA mekle etter reglene om mekling mellom nasjonale tilsynsmyndigheter i artikkel 19.

Mer konkrete bestemmelser om roller og oppgaver er gitt i ulike sektorregelverk. Eksempelvis har CRD avdeling III om tilsynskontroll- og vurderingsprinsipper detaljerte regler om krav til, og tilsyn med, kredittinstitusjoners oppfyllelse av kapitalkrav. Bestemmelsene omfatter krav til tilsynssamarbeid.

Det er også gitt retningslinjer/anbefalinger fra de europeiske tilsynsmyndighetene. Retningslinjer/anbefalinger utarbeides i tråd med EBA-forordningen artikkel 16.

I tillegg til tilsynskollegier etablert med grunnlag i EU-regelverk, er det opprettet tilsynskollegier for grensekryssende virksomheter basert på avtaler mellom nasjonale tilsynsmyndigheter både innenfor og utenfor EØS (Memorandum of Understanding (MoU)). Eksempler på dette er europeisk tilsynssamarbeid knyttet til sentrale motparter.

³ De aktuelle paragrafene er de samme i de tre forordningene.

10.3.2 Europeisk samarbeid for felles regelforståelse

EBA skal utstede retningslinjer og anbefalinger til nasjonale tilsynsmyndigheter eller finansmarkedsdeltakere om tilsynspraksis og forståelse av EU-regelverk. EBA har utarbeidet en rekke retningslinjer knyttet til forståelsen av kapitalkravsreglene. Den har også utarbeidet retningslinjer om blant annet bankenes håndtering av IKT-sikkerhet og -risiko, utkontraktering og god bank-sikkerhet for boliglånsvirksomhet.

Retningslinjer/anbefalinger er ikke rettslig bindende, men nasjonale tilsynsmyndigheter skal gi de europeiske tilsynsmyndighetene beskjed om i hvilken grad anbefalingene vil bli fulgt (følg eller forklar-prinsippet).

I enkelte tilfeller skal eller kan EBA granske nasjonale tilsynsmyndigheter. Dette gjelder i tilfeller der en nasjonal tilsynsmyndighet ikke har anvendt nærmere bestemte rettsakter, eller anvendt dem på en måte som kan være i strid med EU-retten.

EBA kan iverksette granskning på anmodning fra nasjonale tilsynsmyndigheter, Europaparlamentet, Rådet, Kommisjonen eller bankenes representantgruppe, eller på eget initiativ. Den berørte nasjonale tilsynsmyndigheten skal underrettes før det startes granskning. Den nasjonale tilsynsmyndigheten skal uten unødig opphold legge frem de opplysninger EBA trenger. Opplysningsplikten omfatter både opplysninger om den nasjonale tilsynsvirksomheten og om det aktuelle foretaket.

Innen to måneder fra iverksetting av granskningen, kan EBA anbefale konkrete tiltak, for eksempel at tilsynsmyndigheten bør pålegge en bank å øke den ansvarlige kapitalen. Hvis anbefalingen ikke følges, kan EU-kommisjonen (og EFTAs overvåkingsorgan) avgi en formell uttalelse som krever at den nasjonale tilsynsmyndigheten treffer nødvendige tiltak, jf. artikkel 17 nr. 4 (såkalt «breach of law»). Hvis tilsyns-

myndigheten ikke innretter seg etter uttalelsen, kan EBA (og EFTAs overvåkingsorgan) gi pålegg direkte overfor den aktuelle banken.

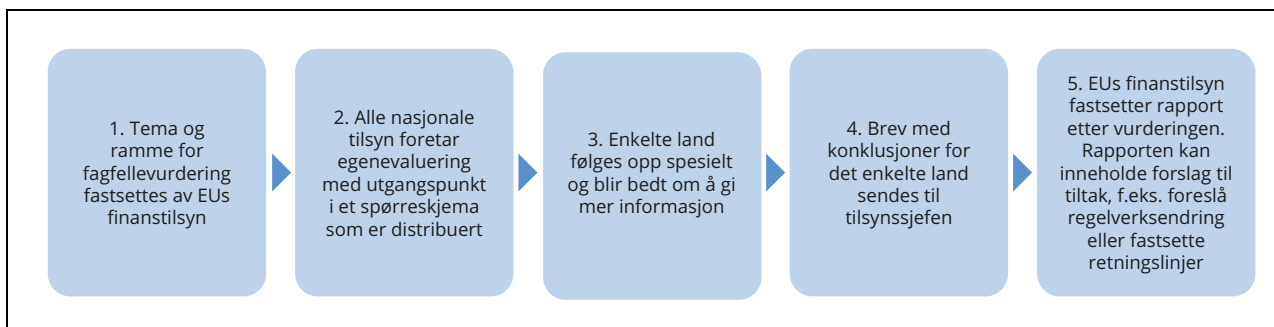
EUs finanstilsyn gjennomfører jevnlig fagfelle-vurderinger (peer reviews) av nasjonale myndigheters oppfølging av finanstilsynenes retningslinjer. Fagfelle-vurderingene er forankret i forordningen artikkel 30, og skal omfatte, men er ikke begrenset til, en vurdering av:

- «a) hvorvidt vedkommende myndigheters ressurser og styringsformer er hensiktsmessige, særlig med hensyn til en effektiv anvendelse av de tekniske regulerings- og gjennomføringsstandardene omhandlet i artikkel 10–15⁴ og rettsaktene nevnt i artikkel 1 nr. 2 samt evnen til å reagere på markedsutviklingen,
- b) graden av tilnærming som er oppnådd i anvendelsen av unionsretten og i tilsynspraksis, herunder de tekniske- og gjennomføringsstandardene, retningslinjene og standardene vedtatt i henhold til artikkel 10–16, og i hvilken grad tilsynspraksisen bidrar til oppfyllelse av målene fastsatt i unionsretten,
- c) beste praksis utviklet av vedkommende myndighet som kan være nyttig å ta i bruk for andre vedkommende myndigheter,
- d) effektiviteten og graden av tilnærming som er oppnådd i håndhevingen av bestemmelser som er vedtatt for gjennomføring av unionsretten, herunder administrative tiltak og sanksjoner iverksatt mot ansvarlige personer i tilfeller der disse bestemmelsene ikke er overholdt.»

På bakgrunn av fagfelle-vurderingene kan EBA gi retningslinjer og anbefalinger i medhold av forordningen artikkel 16.

Fagfelle-vurderingene er illustrert i figur 10.2.

⁴ Regler for fastsettelse av tekniske standarder, og innsigelser mot disse.



Figur 10.2 Fagfelle-vurdering

10.4 Baselkomiteens anbefalinger om banktilsyn⁵

Baselkomiteen (Basel Committee on Banking Supervision)⁶ har utarbeidet prinsipper for effektivt banktilsyn (Core Principles for Effective Banking Supervision, september 2012). Det er

⁵ IAIS har utarbeidet tilsvarende anbefalinger på forsikringsområdet. Også EIOPA, ESMA og IOSCO har slike anbefalinger.

⁶ Baselkomiteen består av representanter fra sentralbankene i 28 land.

fastsatt 29 prinsipper. Prinsippene er risikobaserte, blant annet i relasjon til systemviktighet og den enkelte banks risikoprofil. Prinsipp 1 til 13 gjelder tilsynsmyndighetenes ansvar og funksjoner, mens prinsipp 14 til 29 gjelder tilsynsmessige forventninger til bankene, herunder risikohåndtering. Baselkomiteens prinsipper er lagt til grunn i evalueringer av tilsynsmyndigheter og markeder som gjennomføres av Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken (Financial Sector Assessment (FSAP)). Se for øvrig kapitlene 8.7.4 og 8.7.5.

Kapittel 11

Andre lands finanstilsyn

11.1 Innledning

Organiseringen av institusjoner med ansvar for tilsynet på finansmarkedsområdet varierer mellom land. Ulikhetene kommer blant annet av ulike statsforfatningstradisjoner og kan være historisk betinget. Blant annet har historiske finanskriser ført til endringer i tilsynsstrukturen. Finanskrisen 2008–2009 ga endringer i flere land. Endringene gjenspeiler blant annet hvordan tilsynene løste sine oppgaver i opptakten til krisen. Mellom krisene kan også enkeltsaker gi opphav til diskusjoner om hvordan tilsynene fungerer. For tiden pågår det f.eks. en debatt om det tyske finanstilsynets rolle i en sak om et kredittkortselskap (Wirecard) og et forvaltningsselskap (Greensill). Sistnevnte sak har også utløst diskusjoner om det britiske tilsynets rolle.

I dette kapitlet omtales tilsyn med finanssektoren i de nordiske landene, Storbritannia og Tyskland. I gjennomgangen ses det blant annet på de momentene som er trukket frem i internasjonale krav og anbefalinger, se kapittel 10, for eksempel:

- separat organ eller del av sentralbanken
- oppgaver og ansvarsområder,
- forholdet til departementet/andre myndigheter,
- organisering og styring, inkludert oppnevning av og krav til styremedlemmer og daglig leder, tjenestetid,
- finansiering av tilsynet.

Vi sammenligner med det norske tilsynet der det passer, se ellers kapittel 7.

11.2 Organisering av tilsynsfunksjonen i eget organ eller administrativt under sentralbanken

I organiseringen av tilsynsfunksjoner er det et grunnleggende skille mellom land der tilsynsfunksjoner er lagt til et eget, separat organ og land der tilsyn hører under den nasjonale sentral-

banken. Blant de landene som omtales i dette kapitlet, er det i Sverige, Danmark og Tyskland etablert egne tilsynsorganer. I Finland og Island er tilsynet med finanssektoren lagt til sentralbanken. I Storbritannia er deler av tilsynet – Prudential Regulation Authority – i sentralbanken, mens tilsynsordninger som først og fremst ivaretar forbrukerhensyn ivaretas av et eget organ, Financial Conduct Authority.

I landene der tilsynsfunksjonen er lagt til et eget organ, omtaler disse tilsynene seg ofte som «selvstendige organer» e.l. Det er ikke alltid helt klart hva som ligger i et slikt begrep, eller hva det i praksis betyr, f.eks. for organenes uavhengighet fra politiske myndigheter. Et fellestrekk er likevel at det er tale om forvaltningsorganer, men med et eget styre. I Danmark er det uttrykt som en «styrelse under Erhvervsministeriet med en selvstendig bestyrelse». I loven om det tyske finanstilsynet er det i tillegg uttrykkelig fastslått at tilsynet er en egen juridisk person (rechtsfähige Anstalt).¹

Det varierer hvilken stilling tilsynene har overfor regjering og departement. Her har også statsforfatningsrettslige regler og sedvaner stor betydning. Utvalget kjenner ikke til andre land der departementet har instruksjonsrett i samme grad som i Norge.

Der tilsynsfunksjonen er lagt til sentralbanken er det ulike løsninger for hvordan tilsynsfunksjoner er organisert innenfor sentralbanken, og hvor integrert tilsynsdelen er med andre funksjoner i sentralbankene og øvrige sentralbankoppgaver. Selv om tilsynsenhetene formelt hører under sentralbankene, har de ofte egne betegnelser som markerer et skille fra vanlige sentralbankoppgaver, for eksempel The Financial Supervisory Authority of the Central Bank (Sedlabanki, Island) eller Prudential Regulation Authority («PRA», Storbritannia).² I Finland omtales organiseringen

¹ Det norske finanstilsynet er ikke et eget rettssubjekt.

² «The Bank of England prudentially regulates and supervises financial services firms through the Prudential Regulation Authority (PRA)», Bank of Englands hjemmesider.

slik at FIN-FSA «verkar i anslutning till» Finlands Bank (Suomen Pankki).

Et fellestrekk for landene der tilsynsfunksjoner ligger i sentralbanken er at beslutninger som gjelder tilsynsfunksjonen tas i egne komiteer, og ikke sammen med beslutninger som gjelder øvrige sentralbankoppgaver. Prudential Regulation Committee (PRC), én av fire komiteer i Bank of England, treffer PRAs viktigste beslutninger. PRC skal utarbeide mandat, budsjett og strategi for sentralbankens avdeling for finanstilsyn. Budsjettet skal godkjennes av et styre (Board of Governors) som beslutter i administrative saker i Bank of England (og fører tilsyn med komiteene). Tilsvarende er det en egen Financial Supervisory Committee i den islandske sentralbanken.

Med unntak av Sverige har alle de omtalte landene vi ser på her egen lovregulering av tilsynsfunksjonen og av det organet som utøver tilsynet. I noen land er det vedtatt en egen lov om finanstilsynet (Tyskland, Finland) mens lovreguleringen i andre land er inntatt i lover som også regulerer andre forhold (f.eks. den danske lov om finansielle virksomheter, der tilsynsfunksjonen er regulert i kapittel 21 og 22). Der tilsynsfunksjonen administrativt hører under en sentralbank, vil også den nasjonale sentralbankloven sette rammer for virksomheten selv og politiske myndigheters mulighet til å styre tilsynsfunksjonen, se for eksempel Storbritannia der tilsynet er regulert både av Financial Services Act og Bank of England Act. Ved siden av lovregulering av tilsynsorganet (som sådan), er det mye sektorlovgivning med bestemmelser om tilsynets kompetanse eller andre regler som har betydning for tilsynsfunksjonen. Dette gjelder særlig på områder der nasjonalt regelverk gjennomfører EU-/EØS-regelverk.

Målt i antall ansatte er det store forskjeller i størrelsen på de ulike tilsynsinstitusjonene. Av totalt 300 ansatte i den islandske sentralbanken, arbeider ca. 115 ansatte med finanstilsynssaker. Av de øvrige nordiske landene har Finland ca. 200 ansatte, Danmark har mellom 300 og 400 ansatte, og Sverige ca. 600.³ I Bank of England arbeider 1300 i finanstilsynsdelen, mens det tyske finanstilsynet har 2800 ansatte.

11.3 Overordnede formål, oppgaver og ansvarsområder

Felles for tilsynsfunksjonene i alle landene er at de – litt ulikt beskrevet – har til formål å fremme eller bidra til finansiell stabilitet, godt fungerende finansmarkeder og markeder med høy tillit som tilgodeser husholdningers og foretaks behov for finansielle tjenester. Disse overordnede formålene er uttrykt enten i lovgivningen, annet regelverk eller instruksjoner som gjelder for virksomhetene, og gjentas som regel også i strategidokumenter utarbeidet i organet selv.

Finanstilsynet i Bank of England har også som uttalt mål å legge til rette for effektiv konkurranse.

Klima og bærekraftig utvikling seiler i flere land opp som et eget uttalt formål eller hensyn i tilsynsarbeidet. Klima- og miljøhensyn kan dels utledes fra hensynet til finansiell stabilitet; klimændringer og omstilling til et lavutslippssamfunn innebærer også en omstilling av økonomien. Finanstilsynene følger opp om finansforetakene dekker vesentlige risikoer, både klimarisiko og omstillingsrisiko. Det varierer imidlertid hvordan og hvor disse hensynene uttrykkes. I Sverige skal Finansinspektionen bidra til en «hållbar utveckling». I Storbritannia ba finansministeren, i sin årlige anbefaling i 2021, om at Bank of England i utøvelsen av tilsynsfunksjoner tar hensyn til myndighetenes forpliktelser om å oppnå nullutslippsoekonomi innen 2050.

Hovedoppgaven er å føre tilsyn med foretak i finansiell sektor, og særlig banker og andre foretak som driver finansieringsvirksomhet, foretak som utfører betalingstjenester mv. For tilsynsordningene i landene som omtales i dette kapitlet (unntatt Storbritannia etter Brexit) vil krav om hvilke typer foretak det skal føres tilsyn med være fastsatt i EU-/EØS-regelverk. I tillegg kan det være fastsatt at det skal føres tilsyn med andre foretak enn de som er regulert i EØS-regelverket. Her kan det være forskjeller fra stat til stat i hvilke andre enheter det føres tilsyn med.

Alle institusjonene som her er omtalt fører *solvenstilsyn*, det vil si at de overvåker at tilsynsobjektene har tilstrekkelig kapital til å dekke risikoen i virksomheten. Ved siden av solvenstilsynet føres det tilsyn med om virksomhetene overholder reglene om forbrukerbeskyttelse, for eksempel krav til god forretningsskikk og lovgivningens informasjonskrav (inkludert reglene om prisinformasjon). Dette *adferdstilsynet* omfatter også tilsyn med at forsikringsmeglere og investeringsrådgivere overholder krav til god forretningsskikk,

³ Det norske tilsynet har ca. 300 ansatte.

og at disse aktivitetene er betryggende forsikret. Det varierer noe mellom landene hvem som utfører adferdstilsyn. I Storbritannia har Financial Conduct Authority ansvar for denne type tilsyn.

Ved siden av den rene tilsynsvirksomheten har mange av tilsynene ansvar for å utforme regelverk og behandle og avgjøre konsesjonssøknader fra konsesjonspliktige virksomheter.

Begrepet «krisehåndteringsmyndighet» viser til oppgaver som er angitt i EU-/EØS-regelverk om krisehåndtering («BRRD-regelverket».⁴ Dette begrepet har en snevrere betydning enn krisehåndtering generelt.⁵ Det varierer fra land til land hvilken myndighet som ivaretar krisehåndteringsfunksjonen etter EU-/EØS-regelverket:

På Island og i Tyskland er finanstilsynene også krisehåndteringsmyndighet. I Sverige ligger ansvaret hos statsgjeldkontoret (Riksgälden), i Finland i en egen myndighet (Verket for finansiell stabilitet), mens myndigheten i Danmark er delt mellom Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet, en egen «selvstendig offentlig myndighet».

Der ansvaret for krisehåndtering er lagt til finanstilsynsmyndigheten, er det plikt til å skille mellom det vanlige, løpende tilsynet og krisehåndteringen.

Bank of England har plikt til å skille krisehåndtering av banker fra tilsynsfunksjonen den utøver som Prudential Regulation Authority, og må redegjøre for hvordan dette skillet er etablert (Bank of England Act section 30 C). Banken skal konsultere Finansdepartementet.

Ved mistanke om lovbrudd har den islandske sentralbanken hjemmel for å gjennomføre «special investigations» samt å beslaglegge materiale i samsvar med straffeprosessloven. Sentralbanken kan ilegge bøter ved lovbrudd. Det kan også ilegges dagbøter ved manglende oppfyllelse av pålegg fra sentralbanken.

11.4 Forholdet til overordnet myndighet

Det danske Finanstilsynet er underlagt Erhvervsministeriet (tilsvarer Næringsdepartementet), men for øvrig hører tilsynsfunksjonen i alle landene under de nasjonale finansdepartementene.

Overordnet myndighets styrings- og instruksjonsadgang henger sammen med stats- og for-

valtningsrettslige regler og sedvaner. Her er det flere ulikheter mellom landene, også mellom de nordiske. Av den grunn lar det seg ikke gjøre å gi en fullstendig sammenstilling og sammenligning av instruksjonsadgang. Det er likevel interessant å se på hvordan finanstilsynsfunksjonene styres fra land til land, og særlig hvordan kommunikasjonen mellom politiske myndigheter og tilsynsfunksjon er innrettet.

Forholdet mellom regjering/departement og tilsynsvirksomhet ser ut til å avhenge en del av om tilsynsvirksomheten er lagt til sentralbanken eller et eget organ.

I Norge – som i Danmark, Sverige og Tyskland – er finanstilsynet et forvaltningsorgan som i utgangspunktet er underlagt alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang. Samtidig følger det krav om uavhengighet i tilsynsfunksjonen av ulike typer regelverk, for eksempel EU-regler om krav til finansinstitusjoner og nasjonale myndigheters oppfølging av institusjonene.

En sentralbank vil som regel være et eget rettssubjekt etter lov (som i Norge). Noe av formålet med denne organiseringen er å ivareta sentralbankens uavhengighet i utførelsen av sentralbankoppgaver, særlig i pengepolitikken. Organisering i en sentralbank kan påvirke også tilsynsfunksjonens uavhengighet. Samtidig skilles det i flere land mellom sentralbanken som finanstilsynsmyndighet og sentralbanken som myndighet i pengepolitikken.

Bank of England er et eget rettssubjekt, og har stor grad av operasjonell uavhengighet for å oppnå målene om prisstabilitet og finansiell stabilitet. Det vil si at Bank of England selv styrer hvilke virkemidler den bruker for å nå disse målene. Banken har plikt til å rapportere til finansministeren som igjen rapporterer til parlamentet. Komiteen for finanstilsyn skal minst årlig sende rapport til finansministeren om ressursbruken i avdelingen for finanstilsyn. Rapporten skal også informere om i hvilken grad bankens oppgaver som tilsynsmyndighet utøves uavhengig av bankens øvrige oppgaver.

Det er likheter og forskjeller i dialogen mellom politiske myndigheter og finanstilsynene fra land til land, for eksempel:⁶

I *Sverige* konkretiserer Förordning (2009:93) med *instruktion för Finansinspektionen* nærmere Finansinspektionens ansvarsområder ved å vise til

⁴ Direktiv 2014/59/EU

⁵ Krisehåndtering i vid forstand (og arbeid med finansiell stabilitet) er i de fleste land fordelt mellom regjeringen/finansdepartementet, sentralbanken og finanstilsynet.

⁶ I *Norge* forankres styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet i en hovedinstruks gitt av Finansdepartementet med hjemmel i statens økonomireglement og skjer i form av de årlige tildelingsbrevene som også meddeler Stortingets budsjettvedtak, se kapittel 8.4.

diverse EU-regelverk. Finansinspektionen skal være myndighet og kontaktpunkt eller ha direkte ansvar for å utføre de oppgavene som er fastlagt i EU-regelverket. Regjeringens årlige reguleringsbrev gir ytterligere mål og oppgaver for Finansinspektionen og fastsetter dessuten krav om rapportering om Finansinspektionens virksomhet. Utover dette kan Regjeringen gi Finansinspektionen konkrete oppdrag.

I *Danmark* inngås en *Mål- og resultatplan* mellom Finanstilsynet og departementet. Det er uttrykkelig sagt at den ikke er rettslig bindende, men planen uttrykker forventninger til Finanstilsynets virksomhet. Erhvervsministeriet kan fastsette nærmere regler for Finanstilsynets prosedyrer i overensstemmelse med bestemmelser om dette fastsatt i EU-rettslige regler. Erhvervsministeren skal godkjenne styrets forretningsorden.

I *Storbritannia* kan Finansdepartementet (Treasury) når som helst gi skriftlige anbefalinger til komiteen for finanstilsyn om forhold ved regjeringens økonomiske politikk som kan ha betydning for hvordan komiteen vil utøve sin myndighet (Bank of England Act 1998, section 30 B). Minst én gang per parlamentsperiode gir finansministeren i et eget brev til sentralbanksjefen sine anbefalinger

«about aspects of the government's economic policy to which the [Prudential Regulation Committee] should have regard when considering how to advance the objectives of the Prudential Regulation Authority (PRA) and when considering the application of the regulatory principles set out in the Financial Services and Markets Act 2000.»

Anbefalingene skal publiseres og legges frem for parlamentet.

Sentralbanksjefen gir sitt syn på arbeidsoppgaver og prioriteringer i et svarbrev til finansministeren. Anbefalingen og tilbakemeldingen er delvis nokså generell, men inneholder også mer konkrete drøftelser. I brevveksling i 2022/23 har sentralbanksjefen blant annet uttalt:

«We have taken steps to facilitate competitiveness and growth under the current framework. For example, we have implemented international standards in a way that accounts for UK competitiveness and growth, notably by tailoring our proposals on the Net Stable Funding Ratio (NSFR) in response to firms' feedback. We have also removed EU restrictions which

prevented firms from making distributions – such as dividends – in certain situations that went beyond internationally agreed standards.»

11.5 Styre og daglig ledelse. Oppnevning, tjenestetid mv.

I de omtalte landene er det en form for styre i tilsynet. Der tilsynet er lagt til sentralbanken, vil styret i sentralbanken også ha ansvar for tilsynsvirksomheten, men i Bank of England og Sedlabanki er det i tillegg egne komiteer som treffer beslutninger i fagsaker i tilsynsvirksomheten.

Styrene (komiteene) har fra fem (Island) til 12 medlemmer (Bank of England). Styremedlemmene utpekes av forbundskansler (Tyskland), regjeringen (Sverige), ministeren med ansvaret for tilsynet (Danmark, Island, Storbritannia) eller et parlamentsråd (Finland).

Der Finanstilsynet er et eget organ, er styremedlemmene normalt eksterne, det vil si ikke ansatt i tilsynet. Styret i det tyske tilsynet består av bare interne medlemmer, og ligner på den måten mer en ledergruppe. Det tyske tilsynet har imidlertid også et eget kontrollorgan med eksterne medlemmer.

Daglig leder av tilsynet har tittel direktør, generaldirektør eller president. På Island er sentralbanksjefen formelt også daglig leder av tilsynsdelen. Direktørene utnevnes av regjeringen eller departementet. Tjenestetiden er fem eller seks år.

Den internasjonale oppgjørskomiteen har opprettet en egen komité for banktilsyn, Baselkomiteen. I Baselkomiteens prinsipper om god tilsynsvirksomhet er det fremhevet at tilsynene og de ansatte skal ha «credibility based on their professionalism and integrity». I tilsynene er det regler om uavhengighet fra finansinstitusjoner det føres tilsyn med, samt håndtering av interessekonflikter. I enkelte av landene, for eksempel Danmark, Finland, Island og Tyskland er det i tillegg fastsatt regler om at styremedlemmer og daglig leder skal ha faglig kompetanse. I den finske loven er det uttrykt slik: «Direktionsmedlemmarna och ersättarna ska vara väl förtroagna med finansmarknadens funktionssätt» (lag om Finansinspektionen 9§). I Danmark skal styret samlet ha kompetanse innen jus, økonomi og finans, dataanalyse og cyberrisikoer, samt innsikt i forebygging og bekjempelse av finansiell kriminalitet (lov om finansiell virksomhet § 345 stk. 2).

Det er vanlig at både daglig ledelse og styremedlemmer har et visst vern mot å bli avsatt i tjenestetiden. I Norge har direktøren en åremåls-

stilling, som innebærer en sterkere beskyttelse mot å bli avsatt i tjenestetiden enn andre stillinger i offentlig sektor. Et lignende vern har styremedlemmer og daglig leder i flere av de andre tilsynene. For sentralbanker er det også vanlig med stillingsvern for sentralbanksjef og styre-/komiteemedlemmer. Der tilsynsfunksjonen hører under en sentralbank, vil det være et stillingsvern også for ledende ansatte eller styre-/komiteemedlemmer som arbeider med tilsynssaker.

Når det er begrenset adgang til å si opp daglig leder eller avsette styremedlemmer, vil tjenestetiden ha spesiell betydning. I alle landene er det fastsatt regler om tjenestetid, men tjenestetiden varierer. Tjenestetiden for styremedlemmer varierer mellom to og fem år. To år i Danmark er den laveste tjenestetiden i utvalget av land. Tyskland hadde inntil nylig en hovedregel om åtte års oppnevning av president (daglig leder), men oppnevningsperioden er nå endret til fem år.

11.6 Styre og daglig ledelse. Intern ansvarsfordeling

Det er vanlig at styrene har ansvar for overordnede saker, for eksempel strategi og planer, og avgjør saker som har prinsipiell betydning, for eksempel fastsettelse av nytt regelverk.

Storbritannias struktur skiller seg ut. Bank of Englands *Prudential Regulation Committee* treffer beslutninger i prinsipielle, materielle saker innen Bank of Englands ansvarsområde som finanstilsynsmyndighet. Komiteen fastsetter mandat, budsjett og strategi for bankens avdeling for finanstilsyn. Court of Directors (Court) har et overordnet ansvar for Bank of Englands virksomhet. Det er Court som setter nærmere mål og strategier for bankens virksomhet som helhet.

Court skal overvåke og evaluere hvordan banken forvalter sitt ansvar, og sørge for at de ulike komiteene har nødvendige ressurser. Court godkjenner komiteens budsjett.

11.7 Finansiering av tilsynsvirksomhet

Et prinsipp i Baselkomiteens anbefalingene om god tilsynsvirksomhet er at tilsynet skal finansieres «in a manner that does not undermine its autonomy or operational independence». Tilsynene i alle landene som omtales her finansierer selve tilsynsvirksomheten gjennom avgifter som utlignes på foretak under tilsyn. Andre deler av tilsynenes virksomhet kan imidlertid finansieres over offentlige budsjetter. Det er ulikheter fra land til land i hvor stor andel finansiering som skjer over offentlige budsjetter.

11.8 Kontroll med finanstilsynene

Hvem fører tilsyn med tilsynene? Dette avhenger særlig av om tilsynsfunksjonen er lagt i sentralbanken eller om den er organisert i en egen enhet. I Sverige fører Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmann) tilsyn med Finansinspektionen. BaFin (Tyskland) har et eget administrativt råd i tilsynet, Verwaltungsrat, som fører tilsyn med ledelsen, mens Finansdepartementet har ansvar for «legal and technical supervision». I land der tilsynet hører under sentralbanken, er det sentralbankens tilsynsorganer som også har ansvar for kontroll av tilsynsvirksomheten, for eksempel Supervisory Board i Sedlabanki (Island) og bankfullmæktige/Parliamentary Supervisory Council i Bank of Finland.

Del II
Utvalgets vurderinger

Kapittel 12

Formålet med tilsyn

12.1 Gjeldende rett

I gjeldende lov er det ikke noen egen formålsbestemmelse om Finanstilsynets tilsynsvirksomhet. Enkelte hensyn fremgår likevel av lovens § 3 første ledd:

«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.»

I Finanstilsynets strategi, samt i styringsdokumenter fra Finansdepartementet er det imidlertid fastsatt bestemmelser om Finanstilsynets mål og formål:

Finanstilsynets strategi fastsettes for fire år av gangen. Strategien drøftes med departementet før den vedtas av Finanstilsynets styre. Hovedmålet for Finanstilsynets virksomhet er at Finanstilsynet «skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder» (se Finanstilsynets strategi 2019–2022). Dette er konkretisert i seks delmål:

- Solide og likvide finansforetak
- Robust infrastruktur
- Investorbeskyttelse
- Forbrukervern
- Effektiv krisehåndtering
- Kriminalitetsbekjempelse

I Finansdepartementets hovedinstruks 10. desember 2020 punkt 3 første avsnitt står det at:

«(...) Samfunnsoppdraget til Finanstilsynet er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Virkemidlene er tilsyn, overvåking og kontroll, forvaltning, regelverksutvikling samt informasjon og kommunikasjon.»

I Finansdepartementets tildelingsbrev 21. desember 2021 er det under punkt 3 *Mål og prioriterte tiltak for 2022* uttalt:

«Finanstilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet har flere virkemidler (tilsyn, overvåking og kontroll, forvaltning, regelverksutvikling, informasjon og kommunikasjon) for å nå målene, og organiserer tilsynsvirksomheten under ulike tilsynsområder. Finanstilsynet skal prioritere foretak og områder som har størst innvirkning på finansiell stabilitet og velfungerende markeder. For å støtte opp under finansiell stabilitet skal Finanstilsynet følge utviklingstrekk i økonomi, markeder og foretak som kan true den finansielle stabiliteten, og rapportere jevnlig om utviklingen til allmenheten og Finansdepartementet. Finanstilsynet skal legge vekt på makrobasert tilsyn og makroøkonomisk overvåking, samt at det er tilstrekkelig konkurranse i finansmarkedet. Ressursinnsatsen må innrettes mot områder der risikoen vurderes som høyest.»

Finanstilsynsloven § 3 regulerer forbrukerhensyn uttrykkelig, mens formål om finansiell stabilitet og velfungerende markeder ikke er nevnt. Bestemmelsen om ivaretagelse av forbrukernes rettigheter og interesser kom inn i loven ved en endring i 2012, men det ble lagt til grunn i lovforarbeidene at tilsynet allerede hadde et klart ansvar for forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene, selv om det ikke var reflektert i lovteksten.¹ I lovforberedelsen ble det drøftet om lovteksten også burde reflektere hensynet til finansiell stabilitet:

«[F]lere høringsinstanser [har] tatt til orde for at også Finanstilsynets ansvar for å bidra til finansiell stabilitet bør framgå klart av loven,

¹ Prop. 11 L (2012–2013) punkt 2.1.

dersom ansvaret for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter skal presiseres i finanstilsynsloven. Departementet viser til at det overordnede ansvaret for finansiell stabilitet ligger hos Finansdepartementet. Både Finanstilsynet og Norges Bank skal bidra gjennom virkemiddelbruk som skal gjøre det finansielle systemet robust og effektivt, og overvåker finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true den finansielle stabiliteten. Virkemiddelbruken er under utvikling. Departementet redegjorde for dette i kapittel 3.8 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011, og opplyste om det nye makroovervåkingsvirkemiddelet, motsyklisk kapitalbuffer, at 'Finansdepartementet vil ha myndigheita til å fastsetja det motsykliske bufferkravet fram til ein har vunne noko røynsle med kravet'. Stortingets finanskomite uttalte følgende om dette i sin innstilling om Finansmarknadsmeldinga 2011, jf. Innst. 360 S (2011–2012):

'Komiteen støtter at det innføres et såkalt motsyklisk tilleggskrav til kapital i norske banker, og at Norges Bank gis hovedansvaret for å utarbeide grunnlaget for avgjørelser om motsykliske kapitalbuffer. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for finansmarkedsregulering og soliditetskrav i Norge. Komiteen viser til at Finansdepartementet vil ha myndigheten til å fastsette det motsykliske bufferkravet fram til en har vunnet noe erfaring med kravet. På vanlig måte skal Finanstilsynet påse at det nye kravet følges opp av bankene.'

Etter departementets vurdering er det på denne bakgrunn ikke grunn til nå å gjøre endringer i finanstilsynsloven som kan oppfattes å legge føringer for en eventuell videre utvikling av oppgavefordelingen mellom de tre institusjonene på dette feltet.»²

12.2 Mandatet

I mandatet for Finanstilsynslovutvalget heter det:

«*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,

² Proposisjonen punkt 2.4.

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.»

12.3 Ansvarsfordeling i arbeidet med finansiell stabilitet

«Finansiell stabilitet» er ikke et entydig begrep, og det er ingen alminnelig definisjon av dette begrepet. En vanlig brukt beskrivelse er at finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er robust overfor forstyrrelser og bidrar til stabil økonomisk utvikling. Det finansielle systemet skal effektivt tilby og formidle finansiering og spareprodukter, utføre betalinger og omfordele risiko.³

I Norge er ansvaret for finansiell stabilitet delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, i hovedtrekk slik⁴:

- Departementet har et overordnet ansvar for å påse at det finansielle systemet fungerer godt. Minimumskravene til kapital følger av lov og forskrift. Kapitalkrav utover minimumskravene fastsettes av departementet (unntatt motsyklisk kapitalbuffer). Formelt har departementet ansvar for å fastsette pilar 2-krav, men denne myndigheten er delegert til Finanstilsynet.
- Finanstilsynet fører tilsyn med enkeltinstitusjoner og har fullmakt til å gi en rekke pålegg til foretakene, for eksempel om endring i organisering eller interne rutiner. Finanstilsynet er krisehåndteringsmyndighet etter regelverket om krisehåndtering av banker. Finanstilsynet gir også råd, informasjon og vurderinger i forbindelse med beslutninger om ulike kapitalkrav.
- Norges Bank har ansvar for å overvåke det finansielle systemet som helhet og er långiver i siste instans. Norges Bank er bankenes bank og kan yte kreditt til og ta imot innskudd fra banker. Norges Bank fastsetter nivået på motsyklisk kapitalbuffer og utarbeider beslut-

³ Se Det norske finansielle systemet 2022 – Norges Bank.

⁴ Ansvarsfordelingen i arbeidet med finansiell stabilitet er grundig drøftet i NOU 2017: 13, særlig kapitlene 11.2 og 22.6.

ningsgrunnlag og gir råd til Finansdepartementet om systemrisikobufferen.

Ansvar kan være fordelt også innenfor nærmere spesifiserte områder: Finanstilsynet fører *tilsyn* med den kunderettede delen av betalings-systemene etter betalingssystemloven, mens Norges Bank har et *overvåkingsansvar* etter betalingssystemloven.⁵

Selv om ansvaret for arbeidet med finansiell stabilitet er delt, er det helt avgjørende at de tre institusjonene samarbeider tett. Det er omfattende informasjonsutveksling og koordinering, blant annet gjennom trepartsmøtene. I situasjoner med uro i finansmarkedene, samordnes beslutninger mellom de tre. Det gjennomføres jevnlig felles kriseøvelser.

12.4 Formålsbestemmelse og virkemidler

12.4.1 Innledning

For å kunne nå et mål må Finanstilsynet også ha virkemidler som kan sette det i stand til å nå målet. Samtidig må det tas hensyn til at tilsynet (som sentralbanken) ikke har tilstrekkelig med virkemidler til å nå målene alene, men må bidra med de virkemidlene det har.

I de neste avsnittene gjennomgår hvilke av de oppgavene Finanstilsynet utfører i dag som hviler på hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Myndigheten Finanstilsynet har til å utføre disse oppgavene har hjemmel i finans-tilsynsloven eller i sektorlovgivningen. Tilsynet med foretak og markeder er hjemlet både i finans-tilsynsloven og i sektorlovgivningen. Oppgavene med krisehåndtering følger dels av finansforetakslovens krisehåndteringsregler som bygger på EØS-regelverket, men det er også en del av de alminnelige tilsynsoppgavene etter finans-tilsynsloven å følge opp forhold som ikke faller inn under finansforetakslovens regler om krisehåndtering. Oppgaver med utveksling av vurderinger og infor-

masjon med Norges Bank i forbindelse med makrotilsynstiltak følger av forskrifter fastsatt etter finansforetaksloven.

12.4.2 Oppgaver etter finans-tilsynsloven: tilsynet med foretak og markeder

Finanstilsynets hovedoppgave og fremste virkemiddel i arbeidet med finansiell stabilitet er *tilsynet med enkeltforetak og markeder*.

Finanstilsynet har virkemidler i oppfølgingen av tilsynet med enkeltforetak, og kan gi pålegg til foretakene, for eksempel om økt kapital (finansforetaksloven § 14-6) dersom foretaket ikke oppfyller kapitalkravene. Finanstilsynet kan også pålegge endringer i ledelsen mv., se kapittel 14.

Tilsyn med soliditet i enkeltforetak har betydning for finansiell stabilitet. Hvert foretak i systemet må oppfylle fastsatte krav, uavhengig av om kravene er begrunnet i makro- eller mikro-hensyn.

Tilsynet med foretakene er risikobasert. Det brukes mest ressurser på tilsyn der risikoen er størst, og på denne måten er finansiell stabilitet og forhold i makroøkonomien reflektert i tilsynets prioritering av saker.⁶ Av denne grunn overvåker Finanstilsynet situasjonen i makroøkonomien, og det er en egen seksjon for makroovervåking i tilsynet, se nærmere i kapittel 6.

I tilsynsvirksomheten må Finanstilsynet benytte et system- og makroperspektiv i tilsynet med enkeltforetak for å lettere kunne identifisere og analysere risiko og gjøre det mulig å treffe forebyggende tiltak. Et slikt perspektiv vil også gi bedre krisehåndtering (jf. nedenfor). Se nærmere om tilsynsoppgavene i kapittel 13.

12.4.3 Oppgaver etter finans-tilsynsloven: Råd, analyser og rapporter

Finanstilsynet gir råd og utarbeider analyser og rapporter. Det er ikke noen uttrykkelig bestemmelse i finans-tilsynsloven om at Finanstilsynet skal gi råd eller analyser, men § 8 fastsetter:

«Tilsynet skal forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når

⁵ Se NOU 2017: 13 og Prop. 97 L (2018–2019) s. 154 «[Norges Banks] plikt til å overvåke gjelder betalings-systemet som helhet og omfatter alle transaksjoner, avregninger og oppgjør, inkludert de kunderettede systemene som Finanstilsynet fører tilsyn med. Finanstilsynets tilsynsansvar overfor de kunderettede delene av betalings-systemet innebærer blant annet at Finanstilsynet skal følge opp sikkerheten i disse systemene. Norges Bank bør i overvåkingen av betalingssystemet kunne nyttiggjøre seg Finanstilsynets vurderinger av de kunderettede systemene på en egnet måte, særlig når det gjelder sikkerheten i disse systemene.»

⁶ Finanstilsynets tilsyn med enkeltinstitusjonene må ha en forankring i situasjonen i makroøkonomien. For eksempel kan en krise i petroleumssektoren få betydning for tilsynet med enkeltinstitusjoner som er særlig eksponert mot denne sektoren. Da oljeprisen falt i 2014, rammet det oljeservicenæringen hardt. Dette fikk betydning for enkelte bankers kapitaldekning. Se Finansielle utviklingstrekk 2015 s. 51 flg. (Finanstilsynet), Finansiell stabilitet 2015 s. 20 flg. (Norges Bank).

avgjørelsen er tillagt Kongen eller et departement.

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.»

Hovedinstruksen nevner regelverksutvikling, informasjon og kommunikasjon som virkemidler i oppfølgingen av Finanstilsynets samfunnsoppdrag. Den halvårslige rapporten *Finansielt utsyn* analyserer og vurderer risikoen for finansiell stabilitet i det norske finansmarkedet. Rapporten gjennomgår situasjonen for banker, forsikrings- og pensjonsforetak og verdipapirmarkedene. Utgangspunktet for gjennomgangen av disse tre områdene er en vurdering av økonomisk utvikling og risikoområder. Rapporten fra desember 2021 drøfter blant annet arbeidsledighet, inflasjon og aktivitet i aksjemarkeder både internasjonalt og i Norge. Rapporten gir grunnlag for prioritering av tilsynssaker og for anbefalinger i beslutningsprosesser. Også Finansdepartementet og Norges Bank utgir rapporter som behandler finansiell stabilitet, for eksempel *Finansmarkedsmeldingen* (Finansdepartementet, årlig), *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet* (Norges Bank, kvartalsvis) og *Finansiell stabilitet* (Norges Bank, årlig).

12.4.4 Oppgaver etter andre lover

12.4.4.1 Finanstilsynets krisehåndteringsmyndighet

Finanstilsynet er krisehåndteringsmyndighet etter finansforetaksloven § 20-3. Det norske regelverket gjennomfører EU-direktivet om krisehåndtering (2014/59/EU). En helt sentral bakgrunn for dette regelverket var finanskrisen 2008–2009 da det raskt ble avdekket at krisehåndteringsapparatet for finansmarkedet i Europa var for dårlig. Regelverket har først og fremst som formål å bevare finansiell stabilitet og legge til rette for videreføring av kritiske finansielle tjenester, samt å begrense virkninger til skade for kundegrupper.⁷

Det går frem av de norske lovforarbeidene at en ordnet håndtering av kriserammede foretak kan ha betydning for finansiell stabilitet.⁸ Det ble også i tidligere forarbeider lagt vekt på

⁷ NOU 2016: 23 *Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren*.

«faren for samfunnsøkonomiske skadevirkninger ved avvikling av et finansforetak. Penge- og Bankkomiteén viste i den forbindelse til at 'bankvirksomheten er et så omfattende og viktig ledd i den økonomiske virksomheten i et samfunn, at en banks betalingsinnstilling, med den mistillit som det kan føre til også overfor andre banker, vanlig vil få betydelig større og skadeligere følger enn en betalingsinnstilling av andre foretak.'» (NOU 2016: 23 punkt 11.3.2).

Krisehåndteringsmyndigheten er nærmere beskrevet i kapittel 13.3

12.4.4.2 Særlig om virkemidler i makroovervåking

Finanstilsynets tilsyn med enkeltinstitusjoner er *mikrotilsyn*. Som vist over beror et godt, risikobasert tilsyn til dels på situasjonen i makroøkonomien. *Makrotilsyn* innebærer å overvåke markedene som helhet, og handler om å sørge for at det finansielle systemet som helhet bidrar til å nå realøkonomiske mål (sysselsetting og økonomisk vekst). Gjennom makrotilsyn skal risikoen for at det finansielle systemet påfører realøkonomien (husholdninger og bedrifter) tap, dempes. Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) beskriver det slik:

«The ultimate objective of macroprudential policy is to contribute to the safeguarding of the stability of the financial system as a whole. This includes strengthening the resilience of the financial system and decreasing the build-up of vulnerabilities, thereby ensuring a sustainable contribution of the financial sector to economic growth.»⁹

I makrotilsynet ser man på finansinstitusjonene og finansmarkedene samlet. Selv om institusjonene hver for seg oppfylder krav til soliditet og god risikostyring, kan de samlet representere en systemrisiko. For eksempel kan hver enkelt bank ha god diversifisering og styring av virksomheten, men systemrisiko kan likevel oppstå dersom mange banker har like eksponeringer:

«one can characterize the macroprudential approach to financial regulation as an effort to

⁸ Prop. 159 L (2016–2017) punkt 7.1: «Mangelfull eller uhen-siktsmessig håndtering av kriserammede foretak kan gi spredning og forårsake alvorlige systemkriser (...)».

⁹ ESRB: The ESRB handbook on operationalising macroprudential policy in the banking sector (europa.eu) s. 5.

control the social costs associated with excessive balance sheet shrinkage on the part of multiple financial institutions hit with a common shock.»¹⁰

Både Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank overvåker markedene og det finansielle systemet som ledd i sitt arbeid med finansiell stabilitet, men de har ulike roller i forbedring og beslutninger om makrotilsynstiltak.

Før den internasjonale finanskrisen var det ikke utviklet egne krav til finansforetakene som utelukkende var begrunnet i makrohensyn. I etterkant av finanskrisen ble det etablert flere makrotilsynsvirkemidler i form av kapitalkrav, se oversikt i kapittel 6. Ulike kapitalkrav fremgår av bestemmelser fastsatt av Stortinget, Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet.

Motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobufferen er kapitalkrav som ilegges og justeres uavhengig av risikoen det enkelte finansforetaket representerer etter en isolert vurdering. De virker ved siden av de alminnelige kapitalkravene til bankene og ble introdusert som nye virkemidler etter finanskrisen 2008–2009 for å ivareta hensynet til systemrisiko i bankene. Kravene er *tidsvarierende*, og endres i takt med endringer i makroøkonomien, og ikke med situasjonen i enkeltforetak. Nivået på motsyklisk kapitalbuffer besluttet av Norges Bank, mens nivået på systemrisikobufferen fastsettes av Finansdepartementet, men med beslutningsgrunnlag utarbeidet av Norges Bank.

Finanstilsynet og Norges Bank utveksler informasjon og vurderinger i forbindelse med beslutning om nivået på motsyklisk kapitalbuffer og utarbeidelse av grunnlag for beslutning om nivået på systemrisikobufferen.¹¹

12.5 Overordnede hensyn i utformingen av en formålsbestemmelse

En formålsbestemmelse har ulike funksjoner, for eksempel:

- Si noe om hvilke mål Finanstilsynet skal sikte mot (en veileder for virksomheten).

¹⁰ Hanson, S., G., Kashyap, A., K. & Stein, J., C. (2011) A Macroprudential Approach to Financial Regulation. *Journal of Economic Perspectives*, 25(1), s. 3-28.

¹¹ Kgl.res. 3. september 2021 Bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer § 2 annet punktum.

- Være en ramme for lovens øvrige bestemmelser om Finanstilsynets oppgaver og virkemidler. Formålet vil utgjøre en myndighetskranke for tilsynet.
- Formålsbestemmelsen vil være utgangspunkt for nærmere å fastlegge og avgrense Finanstilsynets ansvar og kompetanse.
- En formålsbestemmelse vil også gi en ramme for hva Finansdepartementet kan fastsette i instruks og tildelingsbrev.

Det varierer noe mellom land om lovgivningen refererer til et formål om finansiell stabilitet. Der tilsynsfunksjonen hører under sentralbanken, vil det ofte være en formålsbestemmelse som reflekterer finansiell stabilitet, som for eksempel Bank of England Act.

Den tyske loven om BaFin (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz) har ikke en egen formålsbestemmelse. Den danske lov om finansiell virksomhet har en formålsbestemmelse i § 344 stk. 2 som både vektlegger finansiell stabilitet og velfungerende markeder, samt en regel om risikobasert tilsyn:

«Finanstilsynet skal tilrettelægge den sædvanlige tilsynsvirksomhed med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder samt for forsikringsbranchen at varetage beskyttelsen af forsikringstagernes interesser. Finanstilsynet skal i sin tilsynsvirksomhed lægge vægt på holdbarheden af den enkelte finansielle virksomheds forretningsmodel. Tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden skal ske ud fra et væsentlighedshensyn, hvor den tilsynsmæssige indsats står i forhold til de potentielle risici eller skadevirkninger. Finanstilsynet gennemgår hvert år solvensbehovet hos realkreditinstitutter og de pengeinstitutter, der er i gruppe 1–3 eller 6 i Finanstilsynets størrelsesgruppering. Væsentlighedshensynet medfører, at Finanstilsynet fører et intensiveret tilsyn med de systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI) og de globalt systemisk vigtige finansielle institutter (G-SIFI). Finanstilsynets direktion har ansvaret for tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse.»

Baselkomiteens *Core Principles for Effective Banking Supervision* fastsetter at et effektivt banktilsyn

«requires the supervisor to develop and maintain a forward-looking assessment of the risk profile of individual banks and banking groups,

proportionate to their systemic importance; identify, assess and address risks emanating from banks and the banking system as a whole; have a framework in place for early intervention; and have plans in place, in partnership with other relevant authorities, to take action to resolve banks in an orderly manner if they become non-viable.»¹²

Dette er nærmere utdypet i flere sentrale kriterier («essential criteria»), der det blant annet fremgår:

«The supervisor takes the macroeconomic environment into account in its risk assessment of banks and banking groups. The supervisor also takes into account cross-sectoral developments, for example in non-bank financial institutions, through frequent contact with their regulators. (...)

The supervisor, in conjunction with other relevant authorities, identifies, monitors and assesses the build-up of risks, trends and concentrations within and across the banking system as a whole. This includes, among other things, banks' problem assets and sources of liquidity (such as domestic and foreign currency funding conditions, and costs). The supervisor incorporates this analysis into its assessment of banks and banking groups and addresses proactively any serious threat to the stability of the banking system. The supervisor communicates any significant trends or emerging risks identified to banks and to other relevant authorities with responsibilities for financial system stability.»¹³

I forarbeidene til den nye sentralbankloven 2019 var det drøftelser av hvordan finansiell stabilitet kunne reflekteres i formålsbestemmelsen. På grunn av arbeidsfordelingen mellom departementet, Finanstilsynet og Norges Bank (jf. over) kan noen av vurderingene ha interesse for arbeidet med ny finanstilsynslov:

«Norges Bank søker å bidra til finansiell stabilitet i bred forstand med de virkemidlene banken rår over. Særlig tydelig er dette ved håndtering av krisesituasjoner, når banken tilfører likviditet både for å påvirke markedrentene og for å stabilisere tilgangen på midler til det finansielle systemet.

Et mål om å bidra til finansiell stabilitet bør etter utvalgets mening komme klarere fram i ny sentralbanklov. (...) Norges Bank bør ha som formål å fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalings-system. Det vil også bedre gjenspeile dagens praksis. *På dette området vil likevel ikke banken være den eneste utøvende myndigheten slik den er i pengepolitikken. Dette bør også reflekteres i lovens ordlyd.*» (uthevet her).¹⁴

Lovteksten bør derfor utformes slik at dersom den gir andre institusjoner enn departementet et tydelig ansvar for finansiell stabilitet, bør det samtidig fastlegges nærmere hvilke virkemidler institusjonen skal ha ansvar for og hvilke mål innen finansiell stabilitet disse virkemidlene er egnet til å nå eller skal brukes for å nå. Formålsbestemmelsen bør da utformes slik at den reflekterer virkemidlene. Arbeidet med finansiell stabilitet er fordelt på flere myndigheter, og ordlyden bør reflektere dette, jf. «bidra til».

Ettersom Finanstilsynet og Norges Bank – sammen med departementet – deler ansvaret for å bidra til finansiell stabilitet, kan det være fornuftig at loven om finanstilsynet utformes slik at det ikke oppstår uklarheter i ansvarsdelingen med Norges Bank (eller departementet). Det vil likevel være forskjeller siden institusjonene har ulike karakterer.¹⁵

Sentralbankloven § 1-2 første ledd fastsetter at «[f]ormålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem». Videre følger det av § 1-3 at Norges Bank skal være *den utøvende og rådgivende myndigheten* i pengepolitikken og *ha utøvende og rådgivende myndighet* i arbeidet for finansiell stabilitet. Lovteksten er utformet for å ta hensyn til at sentralbanken har et eneansvar i utøvelsen av pengepolitikken, mens den er en av flere som har ansvar i arbeidet med finansiell stabilitet. Oppgavene med å fastsette motsyklisk kapitalbuffer og gi råd om systemrisikobufferen er ikke direkte regulert i sentralbankloven, men i finansforetaksloven med tilhørende forskrifter. Det er heller ikke fastsatt noe om «makrotilsyn» i sentralbankloven, selv om det er en kjerneoppgave for sentralbanken å overvåke markedene.

¹⁴ NOU 2017: 13 punkt 20.4.4.2. Se også punkt 22.6.5.

¹⁵ Norges Bank er et forvaltningsorgan, men har en særegen stilling og en annen plassering i styringssystemet enn øvrige forvaltningsorganer. Se nærmere NOU 2017: 13 særlig kapittel 21.

¹² Basel Core Principles, principle 8.

¹³ Samme sted punkt 01.80 (4) og (5).

Utvalget foreslår en formålsbestemmelse som lovfester hensynene bak Finanstilsynets tilsynsoppgaver; finansiell stabilitet og velfungerende markeder, herunder ivaretagelse av forbrukernes interesser og rettigheter.

I lovendringen av finanstilsynsloven § 3 i 2012 ble det lagt til grunn at det ikke var ønskelig med en lovtekst som kunne oppfattes å legge føringer for en eventuell videreutvikling av oppgavefordelingen i arbeidet med finansiell stabilitet mellom departementet, Finanstilsynet og Norges Bank (jf. kapittel 12.1). Utvalgets forslag bygger på den ansvarsfordelingen som foreligger.

Formålsbestemmelsen vil ha betydning for tolkningen av finanstilsynsloven, der tilsynets hovedoppgave er tilsyn med foretak og markeder.

Videre peker utvalget på at i 2019 ble det vedtatt en ny sentralbanklov som også inkluderer en formålsbestemmelse om finansiell stabilitet, jf.

over. Utvalget har ikke gjort noen fornyet vurdering av ansvarsfordelingen i arbeidet med finansiell stabilitet. Utvalget legger til grunn en videreføring av dagens ansvarsfordeling i arbeidet med finansiell stabilitet. Det legges videre til grunn at en formålsbestemmelse som viser til finansiell stabilitet ikke endrer eller vil «legge føringer for en eventuell videre utvikling av oppgavefordelingen» mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank.¹⁶ Involverte myndigheter har ulike oppgaver og ansvarsområder i arbeidet med finansiell stabilitet. Det er etablert rutiner for god koordinering og utveksling av informasjon som er viktig for det samlede arbeidet. Samtidig må regelverket innrettes slik at det ikke gir grunnlag for uklarheter i ansvarsfordelingen.

¹⁶ Prop. 11 L (2012–2013) punkt 2.4.

Kapittel 13

Finanstilsynets oppgaver

13.1 Tilsyn med foretak og markeder

13.1.1 Gjeldende rett

Etter finanstilsynsloven § 1 har Finanstilsynet tilsyn med nærmere angitte foretak og markeder. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.4.1 og 7.4.2

13.1.2 EØS-rett

Krav til tillatelse (eller registrering) fra offentlige myndigheter for å drive virksomhet i foretak som er under tilsyn, og krav til tilsyn med virksomhetene, følger av EØS-avtalen. Dette gjelder imidlertid ikke autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper, eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak, inkassoforetak og gjeldsinformasjonsforetak. Heller ikke krav om tillatelse/registrering for å drive virksomhet som finansieringsforetak (etter finansforetaksloven § 2-9) og låneformidlingsforetak (etter finansforetaksloven § 2-18) følger av EØS-regler.

13.1.3 Utvalgets vurderinger

13.1.3.1 Utgangspunkt

Det følger av utvalgets mandat at utvalget skal drøfte avgrensningen av Finanstilsynets arbeidsområde. Dersom utvalget foreslår endringer bør det, ifølge mandatet, drøftes hvilke alternativer utvalget mener gir den samfunnsøkonomisk beste løsningen. Utvalget kan drøfte arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

Formålet med å samle tilsynet med aktørene i finansiell sektor i ett tilsynsorgan var opprinnelig å effektivisere tilsynet, styrke kompetansen i det offentlige tilsynsmiljøet og å møte utfordringene ved fremveksten av finanskonserner hvor ulike typer av finansforetak var samlet i ett konsern, såkalte konglomerater. Disse hensynene er etter utvalgets vurdering fortsatt relevante ved en vurdering av hvilke oppgaver Finanstilsynet bør ha.

Ved opprettelsen av Finanstilsynet ble kompetanse om oppgaver knyttet til finansmarkeds-spørsmål konsentrert. En av fordelene med et integrert tilsynsorgan er at det kan ha samlet oversikt over virksomheten i finansiell sektor. Utvalget foreslår at Finanstilsynet får som lovfestet formål å bidra til finansiell stabilitet og vel-fungerende markeder, jf. nærmere drøfting i kapittel 12. Tilsynsoppgaver som er sentrale for disse formålene bør etter utvalgets vurdering i hovedsak legges til Finanstilsynet. Utvalget mener det er en risiko for at tilsyn blir for sektor- og detaljorientert dersom de spres over flere ulike tilsynsorganer, og at evnen til å målrette ressursinnsatsen mot overordnede hensyn kan bli svekket.

Søken etter stordrifts- og synergiefordeler kan trekke i retning av at oppgaver i randsonen av det integrerte tilsynets kjerneoppgaver – tilsyn med banker, forsikringsforetak og verdipapirmarkedet – videreføres i Finanstilsynet. Som det fremgår av kapittel 13.2.3 ser utvalget at det kan være utfordringer med at Finanstilsynet har tilsynsoppgaver som går utover kjerneoppgavene knyttet til vel-fungerende markeder og finansiell stabilitet. Én av utfordringene når nye oppgaver skal løses, eventuelt skilles ut fra Finanstilsynet, er at få andre offentlige miljøer har kompetanse som ligner Finanstilsynets.

Utvalget legger til grunn at innretningen av Finanstilsynets tilsynsarbeid, i samsvar med internasjonale standarder, fortsatt skal være risikobasert, vurdert opp mot Finanstilsynets hovedmål. Et for omfattende ansvar for oppgaver som primært har andre formål kan dra Finanstilsynets oppmerksomhet og ressurser vekk fra det som bør være tilsynets hovedmål. Et eksempel på at Finanstilsynet har vært tillagt oppgaver som ikke er nært knyttet til formålene, er tilsynet med arbeidsgivers plikt til å etablere tjenestepensjonsordninger for ansatte. Ved vedtakelsen av lov om obligatorisk tjenestepensjon i 2005 ble tilsynsansvaret lagt til Finanstilsynet. Ved lovendringer i 2020 ble tilsynsansvaret flyttet til Skatteetaten.

Begrunnelsen var at skatteetaten «har i utgangspunktet bedre forutsetninger enn Finanstilsynet for en mer operativ tilsynsvirksomhet».

Som det fremgår av kapittel 13.1.2, følger krav til myndighetstillatelser og tilsyn med virksomhetene i finansmarkedet av EØS-avtalen. Bestemmelser om tilsyn med slike foretak må derfor videreføres. Dette omfatter blant annet finansforetak, fondsforvaltningsselskaper, verdipapirforetak og infrastrukturforetak. Også bestemmelser om tilsyn med verdipapirhandelen og oppgjørssystemer/betalingssystemer følger av EØS-avtalen, og må videreføres. Utvalget mener tilsynet med foretak og markeder der norske myndigheter er forpliktet til å føre tilsyn i samsvar med EØS-reglene på finansområdet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 13.1.3.

Også tilsyn med revisorer følger av EØS-forpliktelse. I andre EØS-land er det få finanstilsyn som også har tilsyn med revisorer og revisjonsselskap. I de fleste landene er tilsynet lagt i egne enheter, eller i forvaltningsorganer som også har andre oppgaver. Eksempelvis er tilsynet i Finland lagt til Patentstyret, og i Danmark til Ervervsstyrelsen. Som det vil fremgå i kapittel 13.1.3.3 mener imidlertid utvalget at dette tilsynet kan gi en støtte til den øvrige tilsynsvirksomheten, noe som gjør at tilsynet bør videreføres i Finanstilsynet.

Tilsynet med autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper, eiendomsmeglingsforetak, inkassoforetak og gjeldsinformasjonsforetak følger ikke av EØS-forpliktelse. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det fortsatt bør føres tilsyn med disse, og om tilsynet i tilfelle bør ligge i Finanstilsynet. Tilsynet med slike virksomheter fremstår i utgangspunktet ikke som en naturlig del av tilsynets hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Forventninger til tilsynets oppfølging av disse virksomhetene kan påvirke Finanstilsynets ressursbruk, og bidra til at tilsynets kjernevirksomhet ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Som det vil fremgå i kapittel 13.1.3.4 til 13.1.3.7, har utvalget likevel kommet til at det bør videreføres et tilsyn med de nevnte virksomhetene, og at tilsynet, med unntak for gjeldsinformasjonsforetak, fortsatt bør ligge i Finanstilsynet.

Finanstilsynets oppgaver knyttet til makrotilsyn omtales ikke i dette kapitlet, men behandles i kapittel 13.2 om makroovervåking. Tilsvarende gjelder Finanstilsynets rolle som krisehåndteringsmyndighet. Denne er nærmere omtalt i kapittel 13.3.

13.1.3.2 Generelt om integrert tilsyn

Finanstilsynet har vært et såkalt integrert tilsyn siden opprettelsen i 1985.

Tilsynet har blitt tilført nye oppgaver etter dette. Dette er oppgaver knyttet til både rollen som konsesjonsmyndighet og tilsynet med foretak og markeder. Det vises til nærmere omtale i kapittel 3. Organiseringen av tilsynsfunksjoner på finansmarkedsområdet er noe ulik i EØS-landene. Dette skyldes blant annet ulike statsforfatnings-tradisjoner, og nasjonale myndigheters vurderinger og omorganiseringer i kjølvannet av bankkriser og andre finanskriser. Det vises til omtalen av andre lands finanstilsyn i kapittel 11.

Også i Norge har det vært utredet mulige endringer i tilsynsstrukturen. En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet konkluderte i 1992 med at tilsynets samlede virksomhet burde overføres til Norges Bank. Flere av høringsinstansene mente at det ville føre til unødvendige rollekonflikter og maktkonsentrasjon. Stortinget besluttet at tilsynsvirksomheten fortsatt skulle ligge i daværende Kredittilsynet, og at Kredittilsynet skulle få økte ressurser.

En eventuell overføring av deler av tilsynsansvaret til sentralbanken i Norge, ville krevd omfattende utredning. Utvalget har drøftet alternative tilsynsmodeller, og kommet til at den integrerte tilsynsmodellen i hovedsak er godt egnet.

I vurderingen legger utvalget vekt på 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 også virkning for ulike typer av finansforetak, og kapitalkrav gjelder også på konsolidert nivå. Slike regler underbygger at det er behov for et samlet tilsyn for blant annet banker, forsikringsforetak og verdipapirforetak. Slike foretak har også viktige oppgaver i verdipapirmarkedet og betalingssystemene.

Utvalget har også lagt vekt på de tverrgående tilsynsoppgavene Finanstilsynet har for grupper av foretak under tilsyn. Eksempler på dette er hvitvaskingstilsyn. Alle foretak under tilsyn, med unntak av inkassoforetak og gjeldsinformasjonsforetak, er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Et integrert tilsyn kan bidra til lik tilsynspraksis på hvitvaskingsområdet på tvers av bransjer i finansmarkedet. Et annet eksempel er tilsyn med IKT-sikkerhet i foretak under tilsyn. Et samlet IKT-kompetansemiljø i Finanstilsynet som driver tilsyn sammen med fagenheter med kunn-

skap om bransjereguleringen, kan være en styrke i tilsynet med IKT-sikkerhet i foretak under tilsyn.

13.1.3.3 Revisorer og revisjonsselskaper

Tilsyn med revisjonsselskaper ligger i utgangspunktet utenfor Finanstilsynets kjerneoppgaver. Som det vil fremgå nedenfor, kan imidlertid også dette tilsynet ha betydning for Finanstilsynets hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder.

Utvalget har forstått det som at Finanstilsynet har hatt en praksis der tilsynet følger opp revisors rolle når det avdekkes uregelmessigheter i foretak på finansmarkedsområdet. Dette gjelder blant annet svakheter i foretakenes interne rutiner som revisor burde avdekket i forbindelse med revisjonen av årsregnskapet. Ifølge Finanstilsynets rapport om tilsynsvirksomheten i 2021 er revisjon av inntekter og verdsettelse for foretak av allmenn interesse, herunder banker, kredittforetak og forsikringsforetak, områder der revisjonen har vært svak. Dette kan være regnskapsposter av betydning for blant annet tilsynsmessig vurdering av foretakenes oppfyllelse av kapitalkrav. Tilsynet med revisjonen av bankers, kredittforetaks og forsikringsforetaks årsregnskap kan derfor 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.

Utvalget legger på denne bakgrunn til grunn at tilsynet med revisorer som reviderer årsregnskap for foretak av allmenn interesse fortsatt bør ligge i Finanstilsynet.

For å bidra til at tilsynet kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver og samlede tilsyn med finansområdet, kan det anføres at tilsynet med revisorer som ikke reviderer foretak av allmenn interesse bør legges til et annet organ enn Finanstilsynet. Utvalget har imidlertid forstått det som at Finanstilsynet ressursbruk på tilsynet med disse revisorene for tiden 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. Utvalget antar at samfunnsøkonomiske hensyn, som blant annet kan knyttes til et samlet kompetansemiljø i et lite land som Norge, tilsier at det samlede tilsynet med revisorer og revisjonsselskaper bør videreføres i Finanstilsynet.

13.1.3.4 Eiendomsmeglingsforetak

Med den økte oppmerksomheten på forbrukervern de senere årene, anser utvalget det lite aktuelt å ikke lenger ha et offentlig tilsyn med eiendomsmeglingsforetak. Finanstilsynets tilsynsvirksomhet er konsentrert om boligmegling. Kjøp og salg av bolig er viktige beslutninger for norske forbrukere, og tilsyn med at kjøps- og salgsprosessene gjennomføres i tråd med regelverket og god meglerskikk er, etter utvalgets syn, viktig.

Tilsynet med eiendomsmeglingsforetak, kan ikke anses som en kjerneoppgave for Finanstilsynet, og kunne ligge hos et annet offentlig organ. Tilsynet med eiendomsmeglingsforetakene er spesialisert, og utvalget legger til grunn at Finanstilsynets bransjekunnskap på dette området i liten grad gir støtte til Finanstilsynets tilsyn med andre bransjer. Finanstilsynets praksis og metode for gjennomføring av tilsyn og oppfølging med tilsynsmessige tiltak er imidlertid den samme i tilsynet med eiendomsmeglingsforetakene som i tilsynet med foretakene på finansområdet. Finanstilsynet har også en generell kompetanse knyttet til de generelle forvaltningsrettslige reglene i forvaltningsloven og offentliglova. Dette er kompetanse som opparbeides og utvikles i Finanstilsynet uavhengig av hvilke bransjer det føres tilsyn med.

Utvalget viser også til at bankene har en sentral rolle i boligomsetningen i Norge. Bankene bidrar til finansieringen av boligkjøp, og er i mange tilfeller samtidig eiere av eiendomsmeglingsforetak. Det er ikke uvanlig at banker og eiendomsmeglingsforetak markedsfører og anbefaler hverandres tjenester, noe som kan reise tilsynsmessige spørsmål knyttet til kryssalg.

Utvalget legger til grunn at den generelle tilsynskompetansen hos Finanstilsynet, kombinert med de problemstillinger som er knyttet til eiendomsmeglingsforetaks rolle i finanskonsern, tilsier at dette tilsynet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet.

Utvalgets tilrådning på dette området er i samsvar med Eiendomsmeglingsutvalgets, som i juni 2021 konkluderte med at tilsynet med eiendomsmeglingsforetak bør opprettholdes i Finanstil-

synet. Det vises til NOU 2021: 7 *Trygg og enkel eiendomsmeistring – evaluering av eiendomsmeistringsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering*.

13.1.3.5 Autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper

Autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper har vært under Finanstilsynets tilsyn siden 1999. Disse tilsynsoppgavene kan ikke ses som en del av Finanstilsynets kjerneoppgaver. På den annen side er utvalgets inntrykk at tilsynet med denne bransjen har medført en bedre kvalitet på regnskapsføringen i norske foretak. Finanstilsynet har tilbakekalt en rekke tillatelser til å drive regnskapsføring fra enkeltpersonforetak og andre foretak der kompetansen og interne rutiner ikke har vært betryggende. Etter utvalgets syn, bør det derfor videreføres et tilsyn med regnskapsførere. Også Finanstilsynets tilsyn med denne bransjen vil kunne gå på bekostning av Finanstilsynets kjerneoppgaver, og det er derfor spørsmål om tilsynet fortsatt bør ligge i Finanstilsynet

I NOU 2018: 9 om ny regnskapsførerlov foreslo Revisor- og regnskapsførerlovutvalget å videreføre krav om tillatelse og tilsyn for å yte regnskapsfører-tjenester. Det ble foreslått at tilsynet fortsatt skal være hos Finanstilsynet. Utvalget uttalte følgende:

«Tilsynet med regnskapsførere og regnskaps-selskaper ble fra 1999 lagt til Finanstilsynet (den gang Kredittilsynet). Frem til da ble ordningen administrert av Autorisasjonsstyret for regnskapsførere, som var et frittstående organ oppnevnt av Finansdepartementet under tilsyn av Kredittilsynet. Etter Utvalgets vurdering er det ikke noe i dag som tilsier en annen organisering av tilsynet med regnskapsførerne. Utvalget går inn for å videreføre at Finanstilsynet fører tilsyn med statsautoriserte regnskapsførere og regnskaps-selskaper og de gjeldende rammene for tilsynet. Det etablerte samarbeidet med Regnskap Norge og Revisorforeningen når det gjelder foreningenes eksterne kvalitetskontroll, vil kunne videreføres innenfor denne rammen. Det er en god del regnskapsforetak som ikke er omfattet av denne kvalitetskontrollen. Finanstilsynet bør ta det i betraktning ved prioriteringen av hvem det skal føres tilsyn med.»

Lovutvalgets forslag ble fulgt opp i Prop. 130 L (2021–2022), og vedtatt av Stortinget desember 2022. Ny regnskapsførerlov (lov 16. desember 2022 nr. 90) trådte i kraft 1. januar 2023.

Regnskapsførerbransjen er, ifølge Finanstilsynets rapport for tilsynsvirksomheten i 2021, preget av en todeling med 10–20 større selskaper og mange svært små virksomheter. 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. For utvalget fremstår det som at Finanstilsynets ressursbruk på dette området er begrenset.

Regnskapsførerselskaper eies i økende grad av banker. Også på dette området kan derfor hensynet til et helhetlig tilsyn med foretak i finanskonsern trekke i retning av at tilsynet med regnskapsførere bør videreføres i Finanstilsynet.

Etter en helhetsvurdering legger utvalget til grunn 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 eiendomsmeistringsforetak i slike konsern, fortsatt vil være en del av Finanstilsynets samlede tilsyn med finanskonsern.

13.1.3.6 Inkassoforetak

Også tilsyn med inkassoforetak ligger utenfor Finanstilsynets kjerneoppgaver. Inkassoregelveverket ligger under Justis- og beredskapsdepartementets område. Ved lovendring i mars 2022 med ikrafttredelse 1. januar 2023, ble myndigheten til å behandle klager på Finanstilsynets vedtak etter inkassoloven overført fra Justis- og beredskapsdepartementet til Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker.

Ifølge Finanstilsynets rapport fra tilsynsvirksomheten i 2021, utgjør krav overfor privatpersoner hovedvekten av saker som inkassoforetakene inndriver (ca. 88 prosent). Antall inkassosaker har nær doblet seg de siste tolv årene, og Finanstilsynet antar at dette blant annet skyldes at det i økende grad gis kreditt på tjenester som tidligere ble betalt kontant. Som eksempler nevner Finanstilsynet tjenester innenfor helse og trening, samt bomplasseringer.

Ut fra Finanstilsynets beskrivelse, legger utvalget til grunn at tilsynet med inkassoforetakene ivaretar viktige forbrukerhensyn. Utvalget mener derfor at det bør videreføres et tilsyn med at inkassoforetak opptrer i samsvar med de krav

som følger av inkassoregelverket, herunder kravene til god inkassoskikk.

Spørsmålet er dermed om tilsynet med inkassoforetakene bør legges til et annet offentlig organ, for å bidra til at Finanstilsynet har tilstrekkelig oppmerksomhet på kjerneoppgaver som bidrar til finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

Utvalget forstår det som at inkassovirksomhet har blitt stadig mer integrert i finansbransjen. Flere av de større og mellomstore inkassoforetakene inngår i dag i finanskonsern. Utviklingen i markedet for forbrukslån og kredittkort har, ifølge Finanstilsynet, antakelig bidratt til denne utviklingen. Tall rapportert til Finanstilsynet viser at krav fra banker og finansieringsforetak knyttet til forbruks- og boligkjøp ved utgangen av 2021 utgjorde i underkant av 60 prosent av den totale gjelden til innføring 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.

Også på dette området legger utvalget til grunn at Finanstilsynets samlede tilsyn med finanskonsern, kan tilsi at tilsynet med inkassoforetak som inngår i slike konsern bør videreføres i Finanstilsynet.

Når det gjelder inkassoforetak som ikke inngår i finanskonsern, kan det anføres at tilsynet kan flyttes til et annet offentlig organ. Utvalget ser imidlertid 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. Etter en helhetsvurdering mener derfor utvalget at et samlet tilsyn med inkassoforetak bør videreføres i Finanstilsynet.

13.1.3.7 Gjeldsinformasjonsforetak

Etter lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurderinger av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven), som trådte i kraft 1. november 2017, krever virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak tillatelse fra Barne- og familiedepartementet. 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. Gjeldsinformasjonsforetakene kan kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger. Foretakene under tilsyn er derfor både leverandører til gjeldsinformasjonsforetakene så vel som brukere av gjeldsinformasjonsforetakenes tjenester.

Det følger av gjeldsinformasjonsloven at gjeldsinformasjonsforetak er underlagt tilsyn av Finanstilsynet etter finansloven. I høringen til lovforslaget ga Finanstilsynet uttrykk for at dette ikke ville være en kjerneoppgave, men at tilsynet kan ha nytte av opplysningene i tilsynsarbeidet, herunder i vurderingene av et foretaks kredittvurderingsprosess. Finanstilsynet uttalte videre:

«Tilsynet med selve gjeldsregisteret vil i all hovedsak være kontroll knyttet til personvernlovgivningen, dvs. tilsyn med behandling av personopplysninger. Tilsynet vil omfatte kontroll med at opplysningene blir forsvarlig håndtert, at de ikke kommer på avveie, at de kun benyttes til angitt formål og at de kun utleveres til foretak som etter loven har rett til det. Et slikt tilsyn ligger langt på siden av Finanstilsynets forvaltningsområde. Finanstilsynet er derfor uenig i denne delen av lovutkastet. Uten at dette er vurdert nærmere, synes det naturlig å peke på Datatilsynet som tilsynsmyndighet også for denne delen av gjeldsregistrenes virksomhet. Som det fremgår av høringsnotatet, vil gjeldsregistrene uansett måtte ha konsesjon fra Datatilsynet og være underlagt tilsyn fra dette organet etter personopplysningsloven.

Lovforslaget gir Norges Bank og Finanstilsynet tilgang til anonymiserte opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkningsformål. Finanstilsynet har ikke behov for informasjon om enkeltpersoners låneopptak, men har interesse av opplysninger om omfanget av ulike typer usikrede lån i enkeltbanker. Det legges således til grunn at det også av aidentifiserte opplysninger vil fremgå informasjon om enkeltbanker som har ytt lånet. Tilsynsmyndigheten for gjeldsregistre bør ha full tilgang til registeret.»

Barne- og familiedepartementet uttalte i Prop. 87 L (2016–2017):

«Tilsyn med at finansforetakene avgir gjeldsopplysninger slik loven foreskriver vil være en del av Finanstilsynets arbeidsoppgaver etter

gjeldende regelverk, jf. tilsynsloven § 3 hvor det fremgår at «tilsynet skal se til at de institusjoner 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 institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter. Departementet finner det derfor hensiktsmessig at Finanstilsynet også fører tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak, og viderefører forslaget på dette punktet, jf. utkast til § 16.»

Finanstilsynet gjennomførte i 2021 tilsyn med de tre foretakene som har tillatelse til å drive gjeldsinformasjonsregister.¹ 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 deler Finanstilsynets tidligere vurderinger av at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak ligger langt på siden av Finanstilsynets forvaltningsområde. Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernforordningen artikkel 51. Tilsynet gjelder overholdelsen av forordningens bestemmelser «for å verne personers grunnleggende rettigheter i forbindelse med behandling, og for å fremme den frie flyten av personopplysninger i Unionen». Det fremstår for utvalget som at dette tilsynsansvaret dekker det tilsynet Finanstilsynet hadde med gjeldsinformasjonsforetakene i 2021. Utvalget anser det mest hensiktsmessig at tilsynet med behandlingen av personopplysninger er samlet hos ett forvaltningsorgan, og mener at overlappende tilsynsansvar bør unngås. Utvalget mener derfor at Finanstilsynet ikke lenger bør ha tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak.

13.2 Makroovervåking

13.2.1 Gjeldende rett

Finanskriser kan være nasjonale eller omfatte flere land. Årsakene til slike kriser kan være særegne, nasjonale forhold, slik som den norske bankkrisen på 90-tallet, men de kan også ha grunnlag i forhold som gjelder flere land og som gir globale ringvirkninger, som for eksempel finanskrisen i 2008. I årene etter finanskrisen i 2008–2009 har EU i stor grad innført fullharmoni-

serte regler for makroovervåking og tilsyn med finansforetakene, samtidig som makrotilsynet på EU-nivå ble styrket gjennom etableringen av de europeiske tilsynsmyndighetene for bank, verdipapir, forsikring og pensjon.² De tre europeiske finanstilsynsmyndighetene har som formål å sikre samarbeid, samordning av tilsynspraksis og tilstrekkelig informasjonsutveksling mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. De fullharmoniserte kravene og harmonisering av tilsynspraksis gjennom arbeidet til de europeiske tilsynsmyndighetene skal gi foretakene innenfor EØS likere konkurransevilkår, men reduserer også nasjonale myndigheters mulighet til fritt å sette spesifikke, nasjonale krav til foretak og tilsyn.

EUs gjeldende regelverk bygger i stor grad på Basel III-anbefalingene, som ble utarbeidet som følge av finanskrisen i 2008. Basel III-anbefalingene har som mål å styrke reguleringen, tilsynet og risikohåndteringen av banker. EU jobber for å oppnå full implementering av Basel III-anbefalingene, og EU-kommisjonen la i 2021 frem et forslag til endringer i kapitalkravsdirektivet og -forordningen, som ytterligere skal styrke rammeverket for makroovervåking i EU.³

Regelverket for makroovervåking innenfor EU/EØS følger av kapitalkravsdirektivet og av kapitalkravsforsordningen⁴, sammen med en rekke utfyllende forordninger. Rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen, og er i Norge i hovedsak gjennomført i finansforetaksloven⁵, CRR/CRD IV-forskriften⁶ og finansforetaksforskriften.⁷ Av regelverket følger blant annet flere makrovirkemidler, som motsyklisk kapitalbuffer. Det følger av kapitalkravsdirektivet at medlemsstatene skal delegere ansvaret for å sette motsyklisk kapitalbuffer til en offentlig myndighet, men det er ikke spesifisert at dette må være en tilsynsmyndighet. I Norge er det Norges Bank som fastsetter motsyklisk kapitalbuffer. Se for øvrig kapittel 6 om makroovervåking for en oversikt over flere makrovirkemidler.

² EBA, ESMA og EIOPA, se også kapittel 10 Internasjonale hensyn.

³ Se EU-kommisjonens pressemelding fra 27. oktober 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5401

⁴ Direktiv (EU) 2013/36/EU (CRD IV) og forordning (EU) 575/2013 (CRR), som endret ved direktiv (EU) 2019/878 (CRD V) og forordning (EU) 2019/876 (CRR2).

⁵ Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern.

⁶ Forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV.

⁷ Forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern.

¹ Gjeldsregisteret AS, Norsk Gjeldsinformasjon AS og Experian Gjeldsregister AS.

13.2.2 Finanstilsynets oppgaver

Makroovervåking benyttes for å følge med på stabiliteten i det finansielle systemet, og for å redusere risikoen for potensielle finanskriser. Ansvaret er fordelt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet, både når det gjelder overvåking og ansvaret for ulike virkemidler i makroreguleringen.

I gjeldende finanstilsynslov er det ikke noen bestemmelse som konkret fastsetter at Finanstilsynet skal drive med makroovervåking eller tilsyn. Det følger imidlertid av hovedinstruksen fra Finansdepartementet at Finanstilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder.⁸

Hvert år meddeles Stortingets budsjettvedtak og Finansdepartementets styringssignaler til Finanstilsynet gjennom tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet for 2022 står det i punkt 3 *Mål og prioriterte tiltak*:

«For å støtte opp under finansiell stabilitet skal Finanstilsynet følge utviklingstrekk i økonomi, markeder og foretak som kan true den finansielle stabiliteten, og rapportere jevnlig om utviklingen til allmenheten og Finansdepartementet. Finanstilsynet skal legge vekt på makrobasert tilsyn og makroøkonomisk overvåking, samt at det er tilstrekkelig konkurranse i finansmarkedet.»⁹

Finanstilsynet fastsetter også en strategi for fire år, som forelegges Finansdepartementet før den vedtas av Finanstilsynets styre. I Finanstilsynets strategi for 2019–2022 heter det at:

«Med hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder er makrotilsynet en viktig del av Finanstilsynets virksomhet. Makrotilsynet i Finanstilsynet vil særlig være rettet mot den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og det finansielle systemet.»

I strategien har tilsynet også listet opp makrotilsyn som et punkt tilsynet særlig skal prioritere i perioden.¹⁰

13.2.3 Utvalgets vurderinger

I utvalgets mandat står det at utvalget skal vurdere om loven bør definere Finanstilsynets tilsynsoppgaver ut fra et bredere perspektiv enn tilsyn på foretaksnivå. Makroovervåkingen i EØS-området må tilpasses forholdene i det enkelte land. EØS-regelverket gir derfor relativt stort nasjonalt handlingsrom for tilsyn og regulering basert på relevante makrohensyn. Utvalget har vurdert at det er behov for en målrettet og kunnskapsbasert bruk av denne handlingsfriheten innenfor regelverket som følger av EU-rettsaktene. Økende grad av fullharmonisering av regulering og tilsyn innen EØS øker behovet for at den gjenværende nasjonale handlingsfriheten blir benyttet effektivt. Utvalget tilrår blant annet på dette grunnlag at det tas inn en formålsbestemmelse i ny finanstilsynslov som innebærer at virksomheten skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, se kapittel 12.

Myndighetene bør legge til rette for at formålene med den økonomiske politikken er konsistente på tvers av ulike deler av forvaltningen. I mandatet står det at utvalget kan ta opp arbeidsdelingen mellom Finanstilsynet og Norges Bank.

Det er etter utvalgets vurdering behov for overvåking med det finansielle systemet for å følge med på eventuelle ubalanser og sårbarheter som kan oppstå. Overvåkingen er i dag fordelt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet, se også kapittel 6. Utvalget har lagt vekt på at den gjeldende ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank ikke må føre til tvil om ansvar, eller til dobbeltarbeid, særlig med tanke på overvåkingsarbeidet som gjennomføres både i sentralbanken og Finanstilsynet. Samtidig blir dette arbeidet utført med ulikt utgangspunkt, og utvalget oppfatter det som hensiktsmessig at både Norges Bank og Finanstilsynet jobber med makroovervåking, og med sine ulike utgangspunkt utfører overvåkingen med ulik vektlegging og perspektiv, og har et tett samarbeid på feltet.

Finanstilsynet vil etter utvalgets forslag ha ansvar for finansiell stabilitet sammen med Finansdepartementet og Norges Bank. Hensynet til en klar oppgave- og ansvarsfordeling mellom myndighetene kunne tilsa at kun ett av organene fikk ansvar for denne målsettingen, mens de andre organene fikk andre formål. En slik oppdeling er likevel ikke hensiktsmessig for finansiell stabilitet, fordi hver av institusjonene har ansvar for virkemidler som påvirker finansiell stabilitet uten at dette nødvendigvis er hovedformålet med virke-

⁸ Hovedinstruks for Finanstilsynet fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020, side 3.

⁹ Statsbudsjettet 2022 – Finanstilsynet – tildelingsbrev, 21.12.2021, side 3–4.

¹⁰ Finanstilsynets strategi 2019–2022, side 18.

midlet. Makro- og mikrohensyn er tett knyttet sammen. Finanstilsynet er eneste myndighet med ansvar for overvåkingen av soliditeten i enkeltforetakene, og det har ansvar for virkemidler som er egnet for dette formål. Bruken av virkemidlene vil ha betydning for finansiell stabilitet. For eksempel vil Finanstilsynets pilar 2-krav føre til bedre soliditet i en enkeltbank, men også bidra til finansiell stabilitet, ettersom solide foretak er mindre utsatt ved makroøkonomiske tilbakeslag. Samtidig vil for eksempel makrovirkemiddelet systemrisikobuffer, som skal gjøre foretak mer solide mot strukturelle sårbarheter i økonomien, styrke makroøkonomien ved å øke kjernekapitaldekningen i hvert enkelt foretak. Slik vil virkemidlene som har en hovedhensikt knyttet til soliditet i enkeltforetak også ha en makroeffekt, og makrovirkemidler vil ha en mikroeffekt. Utvalget ser det derfor som viktig at Finanstilsynet bruker sin kjennskap til enkeltforetakene for å vurdere den finansielle stabiliteten, og at de bruker sine vurderinger av den finansielle stabiliteten til å gjennomføre risikobaserte tilsyn.

Etter utvalgets vurdering kan unødvendige målkonflikter oppstå i Finanstilsynet dersom Finanstilsynet får ansvar for virkemidler som skal anvendes for makroformål, og soliditets- og mikrohensyn 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. Det kunne for eksempel skje når styringsrenten er nær null, og har lite gjennomslag i realøkonomien og inflasjonen. Utvalget vurderer det derfor som hensiktsmessig at det er et tett samarbeid mellom de ulike institusjonene når det gjelder makroovervåking og fastsettelse av makrovirkemidler.

Motsyklisk kapitalbuffer skal ivareta makrohensyn. Ansvar for motsyklisk kapitalbuffer ble delegert til Norges Bank i 2021¹¹, og Norges Bank har i dag ansvaret for å fastsette motsyklisk kapitalbuffer og styringsrenten, som er det viktigste virkemiddelet i pengepolitikken. Samspillet

¹¹ Forskrift 3. september 2021 nr. 2657, Bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer.

mellom styringsrenten og motsyklisk kapitalbuffer ble diskutert i en arbeidsgruppe som så på organiseringen av makroovervåking av det finansielle systemet i 2012.¹² Arbeidsgruppen konkluderte med at samspillseffektene var relevante, men ikke med at det ville oppstå målkonflikt, der som ansvaret for pengepolitikken og motsyklisk kapitalbuffer ble lagt til samme organ. Sentralbanklovutvalget foreslo i sin utredning i 2017¹³ også at ansvaret for motsyklisk kapitalbuffer burde flyttes til Norges Bank, og henviste til arbeidsgruppens rapport. Erfaringene med virkemidlene er imidlertid begrenset. Etter ti år med lave renter kan det tyde på at samspillseffektene er noe mer kompliserte, og er avhengig av hvilke sjokk som treffer økonomien, noe også nyere litteratur peker på.¹⁴

Til slutt legger utvalget vekt på at det ikke må skapes uforholdsmessige forventninger til hva makroovervåkingen kan få til. Det at utvalget foreslår at det tas inn en formålsbestemmelse i ny finanstilsynslov hvor det blant annet står at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet, betyr ikke at Finanstilsynet kan forhindre alle kommende finanskriser. Det er vanskelig å vite når eller hvorfor en krise oppstår, og selv om de nasjonale foretakene er solide kan uforutsette internasjonale kriser eller sjokk importeres og få utslag i norsk økonomi. Samtidig forventer utvalget at Finanstilsynet, sammen med Finansdepartementet og Norges Bank, videreutvikler metodene for makroovervåking.

13.2.4 Utvalgets tilråding

Etter nåværende arbeidsfordeling tilligger det Finanstilsynet å gi råd og anbefalinger i forbindelse med flere av makrovirkemidlene, blant annet buffer for systemviktige banker og utlånsforskriften. Disse rådene må bygge på en vurdering av makroøkonomien. Utvalget er også opptatt av at tilsynet må være risikobasert, og at Finanstilsynet må ha tilstrekkelig kunnskap til utviklingen i markedene og økonomien generelt for å kunne utføre en grundig risikovurdering. Utvalget vurderer det derfor som hensiktsmessig at Finanstilsynets arbeid og

¹² Organisering av og virkemidler for makroovervåking av det finansielle systemet, Rapport fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet. Januar 2012.

¹³ NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organiseringen av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*

¹⁴ Eggertsson et al. (2020) Negative Nominal Interest Rates and the Bank Lending Channel. Working Paper 25416. National Bureau of Economic Research.

ansvar på makroovervåkingsfeltet nedfelles i lov, se forslag til ny formålsbestemmelse og omtale i kapittel 12.

Det finnes argumenter både for å plassere ansvaret for motsyklisk kapitalbuffer hos Finanstilsynet, slik at alle kapitalinstrumentene kan sees under ett, og å beholde ansvaret for bufferen i Norges Bank. Ansvarsfordelingen av makrovirkemidlene har nylig blitt vurdert, og en har begrenset med erfaring med bruken og effekten av virkemidlene. Utvalget tilrår derfor at ansvarsfordelingen forblir som den er i dag, og at man skaffer seg mer erfaring med bruken og effekten av virkemidlene før man eventuelt vurderer ansvarsfordelingen på nytt.

13.3 Krisehåndteringsmyndigheten

13.3.1 Gjeldende rett

Banker og andre kredittforetak er unntatt fra de alminnelige konkursrettslige regler (konkursloven), og underlagt egne regler om avvikling. Hovedtrekkene ved avvikling av banker og kredittforetak er som ved konkurs, men på enkelte punkter er det rettslige forskjeller. De rettslige forskjellene reflekter dels at kreditorer i banker kan ha et særlig vern mot tap og illikviditet i form av en innskuddsgaranti, dels at avvikling av banker og kredittforetak kan ha særlig omfattende skadevirkninger i økonomien.

Stortinget vedtok i 2018 nye lovregler om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker mv., som gjennomførte EØS-regler som svarte til krisehåndteringsdirektivet BRRD (2014/59/EU) og forventede EØS-regler som svarte til revidert innskuddsgarantidirektiv (2014/49/EU), jf. Innst. 137 L (2017–2018). Kapittel 20 i finansforetaksloven gjelder «Soliditets- og solvenssvikt i banker, kredittforetak og finanskonsern», og gjennomfører BRRD.

Reglene om avvikling og krisehåndtering må ses i sammenheng med at banker har et betydelig innslag av forpliktelser som vil forfalle kort tid etter at avvikling er besluttet, og få eiendeler som raskt lar seg realisere. Utfordringen med en lang avviklingsperiode og kreditorer med behov for rask likviditet, avhjelpest ved at Bankenes sikringsfond utbetaler garanterte innskudd i bytte mot innskyters fordring på banken. Fordringer som ikke faller inn under innskuddsgarantiordningen har ingen særskilt rettslig beskyttelse. Bankenes sikringsfond forvalter imidlertid et krisetiltaksfond som kan lette håndteringen av kriserammede banker, og slik komme også disse kreditorerne til gode.

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

Krisehåndtering kan deles inn i tre faser: beredskap, tidlig inngripen og krisehåndtering.¹⁵ I en normalsituasjon hvor risikoen for at en bank må avvikles i nær fremtid er lav (fase én), skal krisehåndteringsmyndigheten fastsette krisetiltaksplaner. Kommer en bank i en situasjon hvor risikoen tiltar (fase to) kan krisehåndteringsmyndigheten gi banken pålegg for å minske risikoen eller for å lette en eventuell krisehåndtering. Forverres situasjonen ytterligere (fase tre) skal krisehåndteringsmyndigheten gi en tilrådning til Finansdepartementet om hvorvidt banken bør avvikles under offentlig administrasjon. Alternativt kan krisehåndteringsmyndigheten tilrå at banken krisehåndteres med sikte på videre drift. Dette alternativet antas å være relevant hvis avvikling får alvorlige samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Skal banken avvikles, oppnevnes det et avviklingsstyre for banken. Skal banken krisehåndteres med sikte på videre drift, må krisehåndteringsmyndigheten foreta vurderinger som foretakets eiere normalt må ta stilling til, blant annet hvordan banken skal tilføres nødvendig egenkapital og om bankens ledelse skal beholdes eller skiftes ut.¹⁶ Dersom banken skal krisehåndteres med sikte på fortsatt drift, må Finanstilsynet følgelig i en periode som krisehåndteringsmyndighet ta stilling til spørsmål som eierne normalt tar stilling til, og samtidig, organisatorisk adskilt fra dette, føre tilsyn med banken.

Det står i utvalgets mandat at utvalget kan vurdere hvordan funksjonen som krisehåndteringsmyndighet fungerer, og eventuelt foreslå endringer.

13.3.2 EU/EØS-rett

Krisehåndteringsdirektivet (2014/59/EU) inneholder en rekke nærmere bestemmelser om krisehåndtering av banker. For de organisatoriske forhold utvalget vurderer, følger det av direktivet at sentralbanken, et departement eller en annen offentlig myndighet med vedtakskompetanse kan

¹⁵ Krisehåndteringsdirektivet (Direktiv 2014/59/EU om krisehåndtering av banker og andre kredittinstitusjoner mv.) regulerer myndighetshjemler for tre faser, hhv. beredskap, tidlig inngripen og krisehåndtering.

¹⁶ Krisehåndteringsmyndighetens oppgaver overfor en bank som krisehåndteres er beskrevet i Prop. 159 L (2016–2017) kapittel 4, «Myndigheter og oppgavefordeling».

være krisehåndteringsmyndighet. I Prop. 159 L (2016–2017) står det 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.»¹⁷

Krisehåndteringsmyndigheten i Finanstilsynet ble etablert på bakgrunn av kravene i krisehåndteringsdirektivet.

13.3.3 Utvalgets vurderinger

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 har imidlertid vurdert om staten helt eller delvis bør organisere krisehåndteringsmyndigheten utenfor Finanstilsynet. Det vil føre til at det organisatoriske skillet mellom tilsyn og krisehåndtering av banker blir tydeligere.

Et tydeligere organisatorisk skille mellom tilsyn og krisehåndtering bør etter utvalgets vurdering ikke ses på som en målsetting i seg selv, men som et virkemiddel for eventuelt å forbedre tilsyn og krisehåndtering. Det er potensielt store samfunnsøkonomiske gevinster ved å ha både et tilsyn og en krisehåndtering som fungerer godt.

Det organisatoriske skillet mellom tilsynsfunksjoner og krisehåndteringsmyndighet kan etter utvalgets vurdering begrunnes i at krisehåndteringsmyndigheten kan, bør og skal vektlegge hensyn annerledes enn det Finanstilsynet gjør ved utøvelse av tilsyn. Krisehåndteringsmyndigheten har et særlig ansvar for å legge til rette for at interessene til innskyttere og øvrige kreditorer blir ivaretatt når en bank mv. avvikles, og for at behovet for diskresjonære statlige tiltak begrenses. Tilsyn utøves ut fra bredere hensyn, og med betydelig vekt på forebygging.

Krisehåndteringsmyndighetens oppgaver og hjemler er situasjonsbestemte. Normalsituasjonen, hvor krisehåndteringsmyndigheten skal god-

kjenne bankenes krisetiltaksplaner (fase én), er preget av forebygging og lite hast. I fase to og tre er utfordringen for krisehåndteringsmyndigheten å iverksette riktige tiltak på rett tidspunkt. Sakene kan da ha stor hast: Dersom tiltak i fase to besluttes for sent kan både sannsynligheten for, og tapene ved, avvikling eller krisehåndtering bli unødvendig store.

Beslutninger om avvikling eller krisehåndtering (fase tre) fattes av Finansdepartementet etter tilrådning fra krisehåndteringsmyndigheten. De involverte myndighetene må være beredt til å handle under usikkerhet. Usikkerheten knytter seg blant annet til om synliggjøring av tapsrisiko i én bank skaper uro blant kreditorer i andre banker. Krisehåndteringsmyndighetens vurderinger av risiko ved alternative løsninger vil være viktige for de råd krisehåndteringsmyndigheten gir til Finansdepartementet i fase tre, og for Finansdepartementets beslutning.

Krisehåndteringsmyndighetens juridiske kompetanse og formål er uavhengig av om den er organisert i eller utenfor Finanstilsynet. Utvalget ser likevel ikke bort fra at krisehåndteringsmyndighetens organisatoriske tilknytning virker inn på krisehåndteringsmyndighetens faglige kompetanse, kultur og for hvordan myndigheten avveier ulike hensyn.

Hensynet til at tilsyn og krisehåndtering utføres effektivt og med høy kvalitet, tilsier at tilsyn og krisehåndteringsmyndighet organiseres slik at informasjon og vurderinger enkelt kan flyte mellom funksjonene. Det kan også være behov for å samordne tilsyn og krisehåndtering, slik at de fungerer godt sammen. Samtidig bør tilsynet og krisehåndteringen fungere godt hver for seg. Dersom krisehåndteringen organiseres utenfor Finanstilsynet, kan samordning av tilsyns- og krisehåndteringsbeslutninger bli en utfordring. Utfordringen oppstår dersom tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheten ikke deler kunnskap og samordner beslutninger gjennom dialog.

Det foreligger ingen internasjonal beste praksis for hvordan hensynene til samordning og adskillelse av ulike hensyn og oppgaver skal veies opp mot hverandre ved krisehåndtering av banker mv. En oversikt fra Den internasjonale oppgjørsbanken¹⁸ viser at det er vanlig at tilsynsorganet for bankene også er krisehåndteringsmyndighet, men det er heller ikke uvanlig at orga-

¹⁷ Prop. 159 L (2016–2017) kapittel 4.3.2.

¹⁸ Calvo, D, Crisanto, J.C, Hohl, S. & Gutiérrez, O.P (2018) «Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?» FSI Insights on policy implementation. No. 8 (2018).

net som har ansvar for innskuddsgarantiordningen er krisehåndteringsmyndighet. I noen land er krisehåndteringsmyndigheten lagt til et forvaltningsorgan som verken har ansvar for tilsyn eller innskuddsgaranti. Noen land har som Norge samlet krisehåndteringsmyndighetens hjemler i ett forvaltningsorgan med tilsynsoppgaver, men det er også vanlig å fordele hjemlene på flere organer.

I en periode hvor den finansielle stabiliteten er truet er det en risiko for at ressursene både ved tilsyn og krisehåndtering blir strukket langt. Isolert sett kan risikoen for sammenfallende perioder med høy arbeidsbelastning tale for at Finanstilsynet blir avlastet fra krisehåndtering i fase tre, for eksempel ved at ansvaret for krisehåndtering legges til Bankenes sikringsfond.¹⁹ En slik løsning var ikke aktuell da krisehåndteringsmyndigheten ble lagt til Finanstilsynet. Bankenes sikringsfond er imidlertid i ettertid blitt underlagt blant annet forvaltningsloven og offentleglova. Det gjør at løsninger hvor Bankenes sikringsfond får oppgaver som krisehåndteringsmyndighet nå er aktuelle. På den annen side har den nåværende oppgavefordelingen fungert i en relativt kort periode, og en har et begrenset erfaringsgrunnlag. Dette kan tale for å beholde den nåværende ordningen inntil en eventuelt har et bedre grunnlag for å kunne evaluere den.

13.3.4 Utvalgets tilråding

Utvalget har vurdert om krisehåndteringsmyndighetens hjemler bør fordeles mellom Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond. Utvalget mener Finanstilsynet fortsatt bør ha ansvar for hjemler som knytter seg til kriseberedskap og tidlig inngripen, fase én og to.

Hensyn til notoritet om tilsynsvurderinger kan 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 vurderer 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. Finanstilsynet har relevant erfaring fra perioden før opprettelsen av krisehåndteringsmyndigheten, blant annet fra den norske bankkrisen, hvor statens eierskap i bankene ble avvirket uten statlige tap, og fra den internasjonale finanskrisen. Også Bankenes sikringsfond har noe av den fagkompetansen og erfaringen som trengs for å håndtere avvikling av banker. Når utvalget likevel ikke foreslår at Bankenes sikringsfond får hjemmel som krisehåndteringsmyndighet i fase tre, skyldes det blant annet 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.

Ved vurdering av tidligiltak (fase to) og avvikling eller krisehåndtering (fase tre) er det behov for rask og fortrolig dialog mellom representanter fra tilsynsmyndighet, sentralbank 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. Utvalget tilrår på denne bakgrunn at Bankenes sikringsfond deltar som observatør med talerett i Finanstilsynets styre/fagstyre når det behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten i fase to og tre. Det foreslås i tråd med dette at det i finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd tas inn en bestemmelse om en observatør fra Bankenes sikringsfond.

¹⁹ Blant annet i Danmark er krisehåndteringsmyndighetens hjemler delt mellom det danske Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet etter et mønster hvor Finanstilsynet er krisehåndteringsmyndighet i tidlig fase.

Sentralbanken deltar allerede som fast observatør med tale- og forslagsrett i Finanstilsynets styre. Det er derfor ikke behov for en tilsvarende bestemmelse om at Norges Bank skal delta ved styrebehandling av krisehåndteringsmyndighetens saker.

13.4 Forvaltningsoppgaver, saksforberedelse mv.

Finanstilsynets forvaltningsoppgaver er nærmere beskrevet i kapittel 7.4.3.2. Finanstilsynets forvaltningsoppgaver knyttet til tildeling av tillatelser, dispensasjoner mv. er enten tillagt Finanstilsynet direkte i lov eller forskrift, eller gitt i form av delegert kompetanse fra Finansdepartementet. Forvaltningsoppgaver som ledd i den løpende tilsynsvirksomheten med foretak som er gitt konsesjon, er lagt direkte til Finanstilsynet i relevant regelverk. Slike oppgaver omfatter blant annet godkjenning av interne kapitalmodeller i banker og forsikringsforetak, krav om kapitalpåslag utover minimumskravene, og bruk av virkemidler som pålegg om retting, ileggelse av overtredelsesgebyr mv.

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

Finanstilsynets forvaltningsoppgaver bygger i stor grad på EØS-regler. EØS-reglene stiller krav til ulike tillatelser for å drive virksomhet i finansmarkedene, og krav til tilsyn med foretak og markeder. Det er imidlertid ikke nærmere regulert hvilke offentlige organer som skal ha de ulike oppgavene, eller hvordan de aktuelle organene skal organiseres. Som det fremgår av kapittel 15 mener utvalget at en del av den enkeltvedtaks-kompetansen som i dag er delegert fra Finansdepartementet til Finanstilsynet, bør legges direkte til Finanstilsynet i lov. Dette har sammenheng med utvalgets forslag om å begrense departementets instruksjonsmyndighet i enkelt-saker.

Ut over det nevnte forslaget, knyttet til vurderingene av behov for større grad av uavhengighet for Finanstilsynet, har ikke utvalget foretatt noen vurdering av Finanstilsynets forvaltningsoppgaver. Disse fremgår av sektorregler som, i all hovedsak, gjennomfører EU-regler. 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. Som det fremgår av kapittel 13.5, legger utvalget til grunn at den løpende 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.

13.5 Finanstilsynets rolle i EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid

13.5.1 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 finanstilsynsloven. I forlengelsen av dette følger det av mandatet at utvalget kan vurdere innretningen av EØS-arbeidet mer generelt og foreslå alternative måter å innrette arbeidet på. Dette punktet i mandatet er knyttet til norsk gjennomføring av EØS-relevante EU-regler, deltakelse i de europeiske finanstilsynsmyndighetene og Finanstilsynets utarbeidelse av EØS-notater og standard-skjemaer.

I kapittel 13.5.2 oppsummerer utvalget det generelle utgangspunktet for fordeling av tilsynsansvar blant europeiske nasjonale finanstilsynsmyndigheter. I kapittel 13.5.3 omtales tilsynets rolle i arbeidet med EØS-regelverk.

13.5.2 Generelle utgangspunkter for fordeling av tilsynsansvar i EØS-området

Utvalget har gitt en oversikt over internasjonale krav til finanstilsyn, og europeiske regler og forventninger til tilsynssamarbeid i EØS-området, i kapitlene 8 og 10.

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

Det europeiske finanstilsynssystemet ble opprettet gjennom tilsynsforordningene. Forordningene inneholder regler om EU-finanstilsynene sine oppgaver i tilsynssystemet, 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 finans-tilsynsmyndighetene deltar i kollegiene sammen med nasjonale tilsynsmyndigheter. Utvalget legger til grunn at Finanstilsynets deltakelse i det europeiske finanstilsynssystemet 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 finanstilsynslov.

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. Bestemmelsene er noe ulikt utformet, og relativt detaljerte. Utvalget har derfor lagt 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 imidlertid behov for en opprydding i finanstilsynsloven § 1 tredje ledd og forskrift 28. desember 1993 om tilsyn med finansforetak og forvaltningsselskap som har hovedsete i annen EØS-stat og som driver virksomhet i Norge mv. Det fremstår som noe tilfeldig hvilke foretak som er dekket av loven, og hvilke som er dekket av forskriften.

Det følger av finanstilsynsloven § 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 forvaltningsselskap for verdipapirfond og foretak som formidler finansielle tjenester i den utstrekning foretaket driver virksomhet her i riket.»

I Ot.prp. nr. 85 (1991–92) om lov om endringer i visse lover på Finansdepartementets område (EØS-tilpasning) uttales det (i særmerknadene til endringen i bestemmelsen) følgende om fordelingen av tilsynsoppgaver mellom europeiske tilsynsmyndigheter:

«Det innføres et nytt ledd i oppregningen av institusjoner under tilsyn som innebærer at det skal føres tilsyn med utenlandske kredittinstitusjoner i den utstrekning disse utøver virksomhet i Norge gjennom filial. Det er tilsvarende regler for utenlandske forsikrings-selskaper som driver virksomhet i Norge

gjennom filial. Regelen i nr. 11 om tilsyn med utenlandsk finansinstitusjons representasjonskontor beholdes. Det foreslås i tillegg en regel i et nytt *tredje ledd* som innebærer at Kredittilsynet får adgang til å føre tilsyn med utenlandsk finansinstitusjon i den utstrekning den utøver virksomhet i Norge. For begge bestemmelser vil Kredittilsynets kompetanse overfor institusjoner fra andre EØS-land være begrenset til den kompetanse som ligger til vertslandets tilsynsmyndigheter etter reglene i EØS-avtalen om tilsyn med finansinstitusjoner. Den nærmere avgrensning av tilsynsmyndighet mellom Kredittilsynet og vedkommende myndighet i institusjonens hjemland forutsettes fastsatt i forskrift med hjemmel i kreditttilsynsloven § 2. Det vises for øvrig til merknadene i pkt. 3.7.3 ovenfor.»

Etter forskriften om tilsyn med EØS-foretak § 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 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.

Utvalget ser behov for at finanstilsynsloven inneholder en henvisning til det europeiske tilsynssamarbeidet. Utvalget kan imidlertid ikke se at det er behov for nærmere regler om fordeling av vertslandstilsyn og hjemlandstilsyn i finanstilsynsloven (eller i forskrift til loven). Slike regler er, som nevnt, nå i stor grad innarbeidet i sektorregelverket. Det foreslås derfor en generell bestemmelse i ny finanstilsynslov 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 EØS-avtalen vedlegg IX». Det foreslås også en henvisning i finanstilsynsloven til loven om EØS-finanstilsyn. En slik henvisning anses hensiktsmessig for at finanstilsynsloven skal gi et utfyllende bilde av de regler som gjelder for tilsynsvirksomheten.

Gjeldende lov § 1 tredje ledd og den nevnte forskriften omfatter også tilsyn med foretak med

hjemstatsmyndighet utenfor EØS-området. Det foreslås derfor i tillegg en bestemmelse om at tilsyn etter finanstilsynsloven 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.

13.5.3 Finanstilsynets deltakelse i arbeidet med EØS-regelverk

13.5.3.1 Forberedende arbeid – innlemmelse av EU-regler i EØS-avtalen

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 finanstilsynsområdet. I tillegg har EU-finanstilsynene myndighet til å komme med 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.

Ansvaret 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-standardskjemaer 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.

Utvalget har ikke 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. Tilsvarende kan utarbeiding av EØS-notater, og andre typer sekretariatsoppgaver, bidra til nødvendig kompetanse blant tilsynets medarbeidere. På den annen side kan slike oppgaver 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.

13.5.3.2 Gjennomføring av EØS-regler i norsk rett

Finanstilsynet får løpende en rekke oppdrag fra Finansdepartementet knyttet til utarbeidelse av

høringsnotater om gjennomføring av EØS-regler fastsatt av EU-parlamentet og -rådet. 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» etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, noe som kan innebære at presise oversettelser av forordningene er avhengig av spesialisert fagkompetanse.

Regelverksarbeidet på finansmarkedsområdet er ressurskrevende for norske myndigheter. En effektiv organisering av arbeidet og arbeidsdeling mellom tilsyn og departement bidrar til å holde den samlede ressursbruken i staten nede. Som nevnt i kapittel 12.4 legger utvalget vekt på at til-

synsvirksomheten i Finanstilsynet fortsatt skal bygge på et prinsipp basert på risikovurderinger. Regelverksutviklingen i EU, og gjennomføringsreglene i norsk rett, foretas ikke ut fra et norsk risikovurderingsperspektiv. Reglene må gjennomføres innen gitte tidsfrister, noe som er ressurskrevende for norske myndigheter, herunder for Finanstilsynet, og for foretak under tilsyn. Dette gjelder uavhengig av om reglene anses viktige av norske myndigheter, foretak eller markeder.

Utvalgets mandat åpner for at utvalget kan vurdere alternative måter å organisere EØS-arbeidet på. Finanstilsynet har i brev til Finansdepartementet datert 30. januar 2019 lagt til grunn at myndigheten til å fastsette reguleringer som er nær 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.

Som nevnt i kapittel 13.5.3.1 legger utvalget til grunn at arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet, når det gjelder forberedende EØS-arbeid, vurderes løpende i lys av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Utvalget har den samme vurderingen når det gjelder fordeling av oppgaver knyttet til gjennomføring av EØS-regler i norsk rett.

Kapittel 14

Gjennomføring av tilsyn

14.1 Opplysningsplikt for foretak under tilsyn

14.1.1 Gjeldende rett

Det følger av finanstilsynsloven § 3 første ledd at Finanstilsynet 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.

For å sette Finanstilsynet i stand til å utføre sine oppgaver er det gitt følgende bestemmelser om opplysningsplikt i loven § 3 annet og tredje ledd:

«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 finanstilsynsloven § 3 a er det gitt følgende bestemmelser om opplysningsplikt (og rapporte-

ringsplikt) 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 kjennskap til under utøvelsen av sin revisjonsvirksomhet som kan:

1. innebære en overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet, dersom 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

tillitsvalgte, 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. Når Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør treffes slikt vedtak, kan tilsynet pålegge de som driver slik virksomhet å gi opplysninger om virksomheten. Tilsynsloven § 3 tredje ledd om ansattes subsidiaire opplysningsplikt gjelder også i slike saker. Pålegg om å gi opplysninger kan også omfatte et foretaks morselskap eller morselskapet i det konsern foretaket er en del av, med mindre foretaket inngår i et konsern under tilsyn som nevnt i tilsynsloven § 1 annet ledd.

Også sektorregelverket inneholder bestemmelser om opplysningsplikt. Disse er delvis overlappende med finansstilsynslovens bestemmelser. Eksempelvis følger det av verdipapirhandeloven § 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 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 verdipapirhandeloven § 20-1.

Verdipapirhandeloven § 19-3, som har overskriften «Opplysningsplikt ved mistanke om innsidehandel mv.», gir Finanstilsynet hjemmel til å pålegge enhver opplysningsplikt ved mistanke om overtredelse av nærmere angitte regler 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 norske rett, ble bestemmelsen utvidet til å gjelde også i saker som gjelder reglene for foretak under tilsyn (blant annet verdipapirforetak og markeds plasser). I Prop. 77 L (2017–2018) uttales det følgende i særmerknaden til bestemmelsen:

«§ 19-3 viderefører § 15-3. I første ledd foretas det imidlertid en utvidelse av virkeområdet for reglene slik at opplysningsplikten for «enhver»

vil omfatte brudd på reglene som gjelder for regulert marked og MiFIR. Endringene reflekterer at børsloven er innarbeidet i verdipapirhandelloven og at det har kommet til nye tilsynsområder, slik at det legges til rette for å føre et effektivt og konsistent tilsyn.»

Generelle regler, tilsvarende finanstilsynslovens, om opplysningsplikt for foretak under tilsyn (verdipapirforetak, sentrale motparter, datarapporteringsforetak og markedsoperatører) er gitt i verdipapirhandelloven § 19-2 første ledd.

14.1.2 EØS-rett

EØS-retten stiller krav til at nasjonale tilsynsmyndigheter har virkemidler som er hensiktsmessige og effektive i tilsynsvirksomheten. Opplysningsplikt for foretak under tilsyn må anses nødvendig for å oppfylle dette. Utvalget forstår det som at den nærmere utformingen av bestemmelser om opplysningsplikt, og omfanget av opplysningsplikt for andre enn foretak under tilsyn, er tillagt nasjonale myndigheter. Det følger for øvrig av kredittvurderingsforordningen at kredittvurderingsbyråene har opplysningsplikt overfor ESMA, som er tilsynsmyndighet uavhengig av i hvilket land byrået er etablert.

De europeiske tilsynsmyndighetene innhenter også blant annet nøkkeltall fra europeiske foretak under tilsyn. Opplysningene innhentes fra nasjonale tilsynsmyndigheter, og forutsetter dermed at nasjonale foretak har opplysningsplikt overfor nasjonale tilsynsmyndigheter.

14.1.3 Utvalgets vurderinger

14.1.3.1 Videreføring av gjeldende bestemmelser om opplysningsplikt

Utvalget legger til grunn at gjeldende opplysningspliktbestemmelser i finanstilsynsloven 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.

Den detaljerte angivelsen av hvilke dokumenter mv. som Finanstilsynet kan kreve utlevert, foreslås erstattet av en presisering av at foretakene plikter å utlevere den dokumentasjon og de opplysninger Finanstilsynet krever på den måten tilsynet fastsetter.

Opplysningsplikten vil, som i dag, innebære 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.).

Gjeldende bestemmelse om revisors opplysningsplikt angir hvilke konkrete opplysninger revisor kan pålegges å gi til Finanstilsynet. Utvalget antar at bakgrunnen for bestemmelsen er en avveining av hensynet til revisors taushetsplikt og en åpen dialog mellom revisor og revisjonsklient, og Finanstilsynets behov for opplysninger i tilsynsvirksomheten. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med bestemmelsen om revisors rapporteringsplikt til Finanstilsynet etter finanstilsynsloven § 3a. Utvalget har ikke vurdert i hvilken grad bestemmelsen i dag er oppdatert i relasjon til for eksempel krav til innberetning til Skatteetaten, men foreslår at henvisningen til «følgeskriv A til lønns- og trekkoppgaver» erstattes av en generell henvisning til «vedlegg til lønns- og trekkoppgaver». I den grad det er behov for ytterligere justeringer/oppdateringer i bestemmelsen, legger utvalget til grunn at det er noe for eksempel Revisorforeningen eller Skatteetaten vil påpeke i sine høringsuttalelser.

Bestemmelsen i finanstilsynsloven § 4 b om opplysningsplikt for foretak i samme konsern gjennomfører bestemmelser i konglomeratdirektivet og revisjonsforordningen. Bestemmelsen ble vedtatt 20. november 2020. Utvalget viser til Prop. 37 LS (2019–2020) for en nærmere beskrivelse av bestemmelsen. Utvalget har ikke vurdert utformingen av bestemmelsen, men lagt til grunn at denne må videreføres.

I likhet med det som gjelder bestemmelser om Finanstilsynets virkemidler mv., vil de generelle bestemmelsene i finanstilsynsloven suppleres av bestemmelser i sektorregelverket.

14.1.3.2 Utvidelse av opplysningsplikten

Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett, har sektorregelverket enkelte bestemmelser som går lenger enn finanstilsynslovens bestemmelser om opplysningsplikt,

Verdipapirfondloven og verdipapirhandelloven har regler om opplysningsplikt for utenlandske

foretak som driver virksomhet i Norge. Utvalget mener en generell bestemmelse om dette bør tas inn i finansstilsynsloven. 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.

Verdipapirhandelens § 19-3 om opplysningsplikt for «enhver» gjaldt i utgangspunktet blant annet markedsmissbrukssaker der verdipapirhandelens bestemmelser og forbud ikke er begrenset til foretak under tilsyn, men gjelder for «enhver». Bestemmelsen ble som nevnt utvidet også til saker som gjelder foretak under tilsyn (eksempelvis virksomhetsreglene for verdipapirforetak og markedsplasser). Det kan stilles spørsmål ved hvorfor en slik opplysningsplikt anses nødvendig/hensiktsmessig i det ordinære tilsynet med verdipapirforetak, men ikke i tilsynet med banker eller andre foretak under tilsyn.

Utvalget har forstått det som at Finanstilsynet i svært begrenset grad har innhentet opplysninger fra andre enn foretak under tilsyn i foretakstilsynet. Utvalget legger til grunn at opplysningsplikten foretak under tilsyn og ansatte i slike foretak har, er omfattende nok til at Finanstilsynet kan ivareta sine oppgaver. En generell utvidelse av finansstilsynslovens bestemmelser om plikt til å gi opplysninger til Finanstilsynet, reiser personvernspørsmål som utvalget ikke har gått nærmere inn på. Utvalget foreslår derfor ingen utvidelse av opplysningsplikten etter finansstilsynsloven.

14.1.3.3 Rapporteringsplikt

Finanstilsynet kan innhente de opplysningene som anses nødvendige på den måten Finanstilsynet krever. Dette innebærer imidlertid ikke at Finanstilsynet kan fange opp alle problemer av betydning i foretak under tilsyn. Tilsynet er risiko-basert. Utvelgelse av tilsynssaker er basert på blant annet foretakenes betydning for finansiell stabilitet og velfungerende markeder, foretakenes nøkkeltall og ulike signaler.

Som det fremgår av kapittel 14.1.3.1 foreslår utvalget en videreføring av gjeldende bestemmelse om opplysningsplikt og rapporteringsplikt for revisor som reviderer årsregnskap i foretak som er under tilsyn. Dette er en bestemmelse som bidrar til Finanstilsynets utvelgelse av tilsynssaker. Revisors rapporteringsplikt omfatter ethvert forhold

vedrørende virksomheten som revisor får kjennskap til under utøvelsen av sin revisjonsvirksomhet som kan innebære en overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet, dersom overtredelsen kan:

- medføre tilbakekall av foretakets tillatelse,
- skade den fortsatte drift av foretaket, eller
- medføre at regnskapene ikke godkjennes eller at det tas forbehold

Formålet med lovfestet revisjon er etter revisorloven § 9-1 å skape tillit til at årsregnskapet oppfyller gjeldende lovkrav og ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, og ved dette blant annet bidra til å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. I bestemmelsen er det understreket at revisor er allmennhetens tillitsperson ved utførelse av lovfestet revisjon og at revisor skal utøve virksomheten med integritet, objektivitet og akt-somhet.

Etter revisorloven § 9-4 første til fjerde ledd har revisor følgende plikter ved utførelsen av lovfestet revisjon:

«Revisor skal vurdere om årsregnskapet er utarbeidet i samsvar med gjeldende lovkrav.

Revisor skal vurdere om årsberetningen omfatter de opplysninger som skal gis i henhold til gjeldende lovkrav, om årsberetningen er konsistent med årsregnskapet, og om revisor, basert på kunnskapen opparbeidet gjennom revisjonen av årsregnskapet, har avdekket vesentlig feilinformasjon i årsberetningen.

Revisor skal utføre lovfestet revisjon i samsvar med god revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at revisor skal

- a) opparbeide seg en forståelse av virksomheten, den interne kontrollen og andre forhold som kan være av betydning for revisjonen, herunder gjeldende lovkrav for virksomheten
- b) vurdere om ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for at foretakets bokføring er i samsvar med gjeldende lovkrav
- c) identifisere risikoene for vesentlig feilinformasjon i regnskapet, enten de skyldes misligheter eller utilsiktede feil, herunder som følge av brudd på gjeldende lovkrav
- d) utforme og gjennomføre revisjonshandlinger for å håndtere de identifiserte risikoene
- e) innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis som grunnlag for sin uttalelse i revisjonsberetningen.

Revisor skal utføre revisjonen med profesjonell skepsis, herunder være oppmerksom på muligheten for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet som skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Revisor skal særlig utvise profesjonell skepsis ved vurdering av regnskapsestimater knyttet til virkelige verdier, nedskrivninger av eiendeler, avsetninger, transaksjoner med nærstående parter og fremtidige kontantstrømmer av betydning for foretakets evne til fortsatt drift.»

En plikt til å gi tilsynet opplysninger på eget initiativ følger av den danske lov om finansiell virksomhet § 75 som lyder:

«Den finansielle virksomhed skal straks meddele Finanstilsynet opplysninger om forhold, der er af afgjørende betydning for den finansielle virksomheds fortsatte drift. Den finansielle virksomhed skal hurtigst muligt meddele Finanstilsynet oplysninger, der er af væsentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn.»

Bestemmelsen om opplysninger som er av vesentlig betydning for det danske Finanstilsynets tilsyn kom inn ved en lovendring i 2019. I lovens forarbeider er det tatt utgangspunkt i andre danske regler som gir foretak under tilsyn plikt til å gi de opplysninger som er nødvendige for Finanstilsynets virksomhet. Det er vist til at finansielle virksomheter er underlagt forskjellige opplysningsplikter på eget initiativ overfor Finanstilsynet. Som eksempel er nevnt plikten til å opplyse om forhold som er av avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift. Dette er eksempel på et forhold som revisor skal rapportere om etter norsk lovgivning. Bestemmelsen i den danske loven om finansiell virksomhet § 75 gir plikt til å gi opplysninger som er av vesentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn. Dette kan være opplysninger av både positiv og negativ karakter. Bestemmelsen skal bidra til at Finanstilsynet får bred kjennskap til virksomheten i foretak under tilsyn, og dermed bedre tilsynets forutsetninger for å få et riktig helhetsbilde av virksomheten. I de danske forarbeidene til bestemmelsen er opplysninger om nye risikoområder nevnt som eksempel. Opplysninger om nye risikoområder kan ikke nødvendigvis karakteriseres som hverken et positivt eller negativt forhold.

En ny bestemmelse i den norske finanstilsynsloven etter mønster av den danske bestemmelsen, vil komme i tillegg til foretakenes løpende rapportering av blant annet nøkkeltall. En ny bestem-

melse vil også i stor grad dekke forhold som revisor skal rapportere om. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig å pålegge to parter rapporteringsplikt om de samme forhold, fordi dette er unødvendig. Det kan likevel ligge en gevinst ved en overlappende plikt for foretaket, blant annet dersom rapporteringen skjer hurtigere. Det kan og være risiko for at foretaket i enkelte tilfeller ikke rapporterer om rapporteringsverdige forhold. Effekten av en eventuell rapporteringsplikt kan derfor være at flere forhold rapporteres.

Utvalget antar at en plikt for foretakene til å, på eget initiativ, gi opplysninger som er av vesentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn, kan være et nyttig verktøy for å bidra til et risikobasert tilsyn. Finanstilsynet kan vanskelig fange opp alle opplysninger av vesentlig betydning for tilsynsvirksomheten gjennom den regelmessige rapporteringen fra foretakene og den løpende tilsynsvirksomheten. Heller ikke revisors rapporteringsplikt til Finanstilsynet kan sikre det. Antall foretak under tilsyn er betydelig høyere enn det Finanstilsynet kan ha ressurser til å følge opp på regelmessig basis. Utvalget legger likevel til grunn at en bestemmelse om at foretak under tilsyn skal gi Finanstilsynet opplysninger om forhold av vesentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn, vil være så skjønnsmessig at den er vanskelig å følge opp for foretakene. Foretakene driver svært ulik virksomhet, og vurderingene av hvilke forhold som kan ha betydning for Finanstilsynets tilsyn kan være krevende. Utvalget mener derfor at det er tilstrekkelig med en bestemmelse om at «foretak under tilsyn straks skal gi Finanstilsynet opplysninger om forhold som er av avgjørende betydning for foretakets fortsatte drift».

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 gjenstander 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.

14.2 Finanstilsynets virkemidler

14.2.1 Innledning og avgrensning

Under overskriften «forvaltning og utredning» i utvalgets mandat er det blant annet gitt følgende føringer for utvalget:

- «*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.»

Finanstilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirksomheten omfatter blant annet pålegg om retting, pålegg om økt kapital, bruk av løpende dagsmulkt der foretak under tilsyn ikke etterlever Finanstilsynets pålegg, tilbakekall av tillatelse og overtredelsesgebyr.

Finanstilsynets forskriftskompetanse og bidrag til regelverksutvikling gjennom oppfølgingen av oppdrag fra Finansdepartementet, er i stor grad knyttet til gjennomføring av EØS-regler. Som det fremgår i kapittel 13 mener utvalget at det ikke er naturlig å regulere arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet når det gjelder forskriftskompetanse og sekretariatsoppgaver for departementet. Utvalgets vurderinger omfatter også denne type oppgaver som ikke er en del av EØS-arbeidet. Slike oppgaver omtales ikke som en del av Finanstilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirksomheten.

I mandatet er det vist til at på enkelte områder kan vedtak og forventninger (for eksempel

uttrykt i rundskriv) ha omtrent samme virkning for foretak under tilsyn, blant annet når det fastsettes og uttrykkes forventninger om foretaksspesifikk kapital. Ulike former for slike andre «virkemidler» er omtalt i kapittel 14.2.2.3.2.

14.2.2 Tilsynets virkemidler i den løpende tilsynsvirksomheten

14.2.2.1 Gjeldende rett

Det følger av Finanstilsynsloven § 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 ledd¹,
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.»

Hvis Finanstilsynet antar at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver slik virksomhet som omfattes av § 1 første eller tredje ledd (dvs. konse-

¹ Opplysningsplikten for foretak under tilsyn er nærmere omtalt i kapittel 14.1.

sjonspliktig virksomhet), kan Finanstilsynet, etter finanstilsynsloven § 4 a, gi pålegg om å stanse virksomheten. Dersom Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør gis pålegg om stans av ulovlig virksomhet, kan det aktuelle foretaket, eller personen, pålegges å gi opplysninger om virksomheten.

Etter finanstilsynsloven § 5 kan Finanstilsynet 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 frem forslag, men har ikke stemmerett. Bli ekstraordinær generalforsamling ikke innkalt når tilsynet har stilt krav om det, kan tilsynet kalle inn slik generalforsamling.

Det følger også av § 5 at Finanstilsynet, som ledd i sitt tilsynsarbeid, kan kreve bevissikring ved domstolene etter domstoloven § 44.

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

Det følger av finanstilsynsloven § 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.

Som det fremgår av kapittel 7.5.2 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.

14.2.2.2 EU/EØS-rett

EU-regler knyttet til ulike foretak og markeder under tilsyn, stiller krav til at nasjonale tilsynsmyndigheter skal ha virkemidler som er hensiktsmessige og effektive. I EU-reglene skilles det ikke mellom det norske myndigheter tradisjonelt har omtalt som tilsynsmessige virkemidler, og det som omfattes av det norske begrepet administrative sanksjoner.

EØS-reglene har også regler om blant annet rammene for tilsynsmyndighetenes adgang til å vedta et kapitalpåslag for banker og forsikrings-

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

14.2.2.3 Utvalgets vurderinger

14.2.2.3.1 Generelt

EØS-regler om krav til tilsynsmessige virkemidler er tatt inn i norsk sektorregelverk på finansmarkedsområdet, uten at finanstilsynsloven har blitt endret. Finanstilsynets virkemidler fremgår dermed både av finanstilsynsloven og av sektorregelverket. Enkelte av bestemmelsene er overlappende. Det gjelder blant annet bestemmelser som gir hjemmel for pålegg om retting og tvangsmulkt (daglig mulkt). Regler om blant annet ileggelse av overtredelsesgebyr og ledelseskarantene fremgår kun av sektorlovgivningen. Disse bygger på EØS-regler.

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. Det fremstår derfor som vanskelig å erstatte disse med generelle regler i finanstilsynsloven. 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 likevel at finanstilsynslovens generelle bestemmelser om tilsynsmessige virkemidler bør videreføres i en ny tilsynslov. 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.

Utvalget foreslår at gjeldende bestemmelser samles i et eget kapittel i ny finanstilsynslov om Finanstilsynets virkemidler.

Utover en videreføring av gjeldende bestemmelser, foreslår utvalget at det i ny finanstilsynslov tas inn en henvisning til tilsynsmessige virkemidler i sektorregelverket. Utvalget mener en henvisning til at bestemmelsene om Finanstilsynets virkemidler etter finanstilsynsloven suppleres av bestemmelser i sektorregelverket som gjennomfører EØS-regler, vil være en nyttig synliggjøring av tilsynets samlede kompetanse/virkemidler.

På tilsynsområder der EØS-regler om tilsynets virkemidler også fremgår av sektorregelverk, må de generelle bestemmelsene i finanstilsynsloven forstås/tolkes i lys av sektorregelverket.

Som det fremgår av kapittel 13, mener utvalget at dagens tilsyn med blant annet eiendomsmeglingsforetak, inkassoforetak og autoriserte regnskapsførere bør videreføres i Finanstilsynet. Disse foretakene omfattes ikke av EØS-regler om tilsynsmessige virkemidler, og en videreføring av generelle påleggshjemler i finanstilsynsloven, vil være viktig i relasjon til disse foretakene.

14.2.2.3.2 Enkelte andre former for virkemidler

Som nevnt innledningsvis er det i mandatet vist til at på enkelte områder kan vedtak og forventninger (for eksempel uttrykt i rundskriv) ha omtrent samme virkning for foretak under tilsyn, blant annet når det fastsettes og uttrykkes forventninger om foretaksspesifikk kapital.

Utvalget har et inntrykk av at tilsynsvirksomhet, både innen finansområdet og andre områder, som for eksempel konkurranseområdet i økende grad har blitt rettsliggjort de siste årene. Dette skyldes antakelig blant annet den omfattende og detaljerte EØS-reguleringen.

Innen Finanstilsynets område har utviklingen hatt betydning for den tidligere mer dialogbaserte tilsynsprosessen Finanstilsynet har hatt. Tilsynets forventninger til foretak under tilsyn forventes, eller forutsettes nå, i økt grad å komme til uttrykk i form av formelle vedtak. Et eksempel på dette er Finanstilsynets vurderinger av kapitalbehovet i bankene. I utgangspunktet ble disse formidlet som forventninger til den enkelte banks oppbygging av kapital. Hvis forventningene ikke ble fulgt opp, fulgte Finanstilsynet opp med eventuelle enkeltvedtak om pålegg om å innhente kapital. I 2017 la Finansdepartementet i brev til Finanstilsynet til grunn at Finanstilsynets vurderinger av bankenes kapitalbehov (pilar 2 krav)

skulle uttrykkes i form av et pålegg, dvs. enkeltvedtak som kan påklages.

Det fremgår av Finanstilsynets rundskriv 3/2022 at tilsynet i den såkalte SREP-prosessen til tider uttrykker forventninger til kapitalkravsmarginer for de enkelte foretakene i forbindelse med fastsettelsen av pilar 2-krav. Slike forventninger kan være knyttet til blant annet styrking av egenkapital og disponering av årsresultat. Denne praksisen kan reise tilsvarende problemstilling som beskrevet over. Utvalget legger til grunn at Finanstilsynet også i kontakten med det enkelte foretak, opptrer slik at det skilles mellom forventninger på den ene siden, og formelle vedtak, på den annen side. Samtidig som det kan sies å gå i retning av en rettsliggjøring av tilsynsvirksomheten, medfører det omfattende og detaljerte regelverket, og et stort omfang av internasjonale anbefalinger, et økt behov for informasjon om hvilke vurderinger Finanstilsynet vil legge til grunn i sin konkrete oppfølging av foretak og markeder under tilsyn.

Utvalget mener på generelt grunnlag at det er viktig at Finanstilsynet er åpne om sine vurderinger og praksis i tilsynsvirksomheten, også når det ikke er formelle krav til det iht. forvaltningsloven eller annet. 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.

Utvalget 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. I den grad Finanstilsynet legger til grunn en regelverksforståelse foretak og markeder under tilsyn ikke er enig i, vil tilsynets vurderinger være del av en offentlig debatt om ulike synspunkter. Finanstilsynets eventuelle vedtak basert på en omstridt regelverksforståelse, vil kunne overprøves gjennom klage på enkeltvedtak, og eventuell oppfølging hos domstolene. Finanstilsynets informasjon i form av veiledninger, rundskriv og informasjon på Finanstilsynets nettsted kan ikke endre den til enhver tid gjeldende rettstilstanden. Utvalget er også 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.

Samtidig har Finanstilsynet et rom for skjønn i tilsynsvirksomheten. Utvalget legger til grunn at det er viktig at foretak under tilsyn gjøres kjent med tilsynets generelle skjønnsmessige vurderinger innen ulike tilsynsområder. Etter det utvalget er kjent med, forelegger Finanstilsynet tidvis viktige vurderinger for relevante bransjeorganisasjoner, før tilsynet publiserer veiledninger. Eventuelle uenigheter om tolkning av regelverket og rommet for Finanstilsynets skjønnsutøvelse bør derfor være kjent før Finanstilsynet publiserer sine veiledninger. I den grad Finanstilsynet legger til grunn en regelverksfortolkning eller en skjønnspraksis 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.

På områder hvor regelverket åpner for skjønn, kan Finansdepartementet veilede om regelverksforståelsen. Slik veiledning vil legge føringer for Finanstilsynets skjønnsutøvelse. En annen dimensjon og problemstilling ved behovet for informasjon om regleverkstolkninger og tilsynspraksis er knyttet til at foretak under tilsyn og Finanstilsynet må forholde seg til anbefalinger og retningslinjer (heretter omtalt som anbefalinger) fra de europeiske tilsynsmyndighetene. Slike anbefalinger omfatter både regelverksforståelse og tilsynsvirksomhet, herunder tilsynsmetodikk. Nasjonale tilsynsmyndigheter må melde fra til de europeiske tilsynsmyndighetene hvis de ikke vil følge anbefalingene (helt eller delvis). Utvalget har fått opplyst at Finanstilsynet legger ut slike anbefalinger på sitt nettsted, og opplyser foretak under tilsyn at disse forventes å følge anbefalingene. Utvalget forstår det som at Finanstilsynet ikke har prioritert å gi tilbakemelding på detaljer i anbefalingene som ikke kommer til å følges opp i lys av norsk regelverk. Per 5. september 2022 ligger det 119 slike anbefalinger på Finanstilsynets nettsted.

Utvalget ser 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 ressurs spørsmål, og må vurderes løpende i lys av Finanstilsynets hovedmål.

Selv om tilsynsvirksomheten i større grad har blitt rettsliggjort de siste årene, uttrykker Finanstilsynet fortsatt forventninger til foretak under tilsyn. Et eksempel er Finanstilsynets brev av 18. mars 2022 der Finanstilsynet ga en påminnelse til sparebanker med egenkapitalbevis om styrets plikt til å påse at det bygges opp et utjevningsfond slik at eierandelskapitalen har tilstrekkelig taps-

absorberende evne. Avslutningsvis i brevet ble det vist til kravet om at Finanstilsynet skal godkjenne emisjoner i sparebanker. Det ble opplyst at søknader om godkjenning, der ivaretagelse av grunnfondet ikke er grundig opplyst og selvstendig vurdert av bankens styre, og emisjoner der emisjonskursen avviker vesentlig fra antatt omsetningsverdi av egenkapitalbevisene i markedet, ikke vil bli godkjent. Denne type informasjon til foretak under tilsyn kan bidra til en nødvendig forutberegnelighet for foretak under tilsyn, og bør så vidt mulig gis i god tid før foretakene iverksetter prosesser og fatter beslutninger. Slike forventninger kan også fremstå som krav om at foretakene innretter seg etter de forventningene Finanstilsynet gir uttrykk for.

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.

14.3 Saksbehandlingsregler

14.3.1 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 finanstilsynsloven § 7. Etter denne bestemmelsen har tilsynets styremedlemmer og ansatte, herunder sakkyndige Finanstilsynet engasjerer i medhold av loven § 2 femte ledd 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. Det følger av første ledd tredje punktum at taushetsplikten om kundeforhold, og taushetsplikten etter forvaltningsloven, også gjelder for personer og institusjoner utenfor Finanstilsynet som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet.

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

Etter § 7 annet ledd gjelder ikke taushetsplikten overfor Norges Bank, Bankenes sikrings-

fond, andre EØS-staters sentralbanker, andre EØS-staters innskuddsgarantiordninger eller tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i loven § 1 (dvs. det samme tilsynet som Finanstilsynet), herunder Den europeiske sentralbank, de tre europeiske finanstilsynsmyndighetene, Det europeiske systemrisikorådet, Det internasjonale valutafondet, Verdensbanken, Den internasjonale oppgjørskontrollbanken, 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 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.

Etter loven § 7 tredje ledd kan departementet gi forskrift om at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor tilsynsmyndigheter utenfor EØS når disse fører tilsyn med de samme foretak og markeder som Finanstilsynet. Departementet kan også gi forskrift om Finanstilsynets utveksling av opplysninger med de myndigheter og organer taushetsplikten ikke gjelder overfor.

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

- Opplysningene kan bare brukes til å utføre tilsynsoppgaver som nevnt i finanstilsynsloven § 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.

Blant annet verdipapirfondloven, hvitvaskingsloven og verdipapirhandelloven har regler som beskytter de som varsler myndigheten 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 for varsleres identitet.

14.3.2 EU/EØS-rett

EØS-reglene inneholder ikke generelle saksbehandlingsregler for nasjonale tilsynsmyndigheters virksomhet. I enkelte sektorregler er det imidlertid fastsatt konkrete regler om taushetsplikt. Et eksempel er MiFID artikkel 73. Etter bestemmelsen har tilsynsmyndighetene taushetsplikt overfor uvedkommende om opplysninger som omhandler sanksjoner og andre tiltak som knytter seg til overtredelse av bestemmelser i direktivet, dersom offentliggjøring av opplysningene kan skape alvorlig uro i finansmarkedene eller påføre de berørte partene uforholdsmessig stor skade (bestemmelsen er gjennomført i verdipapirhandelloven § 19-6 annet ledd).

De europeiske tilsynsmyndighetene har gitt anbefalinger om behandlingen av opplysninger som ansatte i nasjonale tilsynsmyndigheter mottar som ledd i det europeiske tilsynssamarbeidet.

Som nevnt i kapittel 14.3.1 stiller EU-regelverket på enkelte områder krav om at nasjonale myndigheter skal ha ordninger som beskytter varslere.

14.3.3 Utvalgets vurderinger

14.3.3.1 Videreføring av gjeldende regler

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 finanstilsynsloven må videreføres. Med den omfattende opplysningsplikten foretak under tilsyn har, vil Finanstilsynet gis tilgang til omfattende kundeopplysninger. Nødvendige personvern hensyn ivaretas gjennom taushetsplikten.

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 aktu-

elle institusjonene kan utføre sine regelfastsatte oppgaver.

Som nevnt følger det 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. Bestemmelsen 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.

14.3.3.2 Særlig om varslere

Som nevnt i kapittel 14.3.1 har blant annet verdipapirfondloven, hvitvaskingsloven og verdipapirhandelloven 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 for varsleres identitet.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2022 på høring en utredning om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett. Direktivet stiller krav til vars-

lingsordninger 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 EØS-varsling. Etter lovutkastet kan fysiske personer som har fått kjennskap til lovovertrødelser i arbeidsrelatert sammenheng, og som tilhører en nærmere angitt personkategori, varsle.

Finansområdet er et av de mest sentrale områdene som omfattes av direktivet. Direktivet omfatter imidlertid ikke sektorspesifikke regler om varsling, dvs. de tidligere nevnte 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 loven om EØS-varsling vil imidlertid også gjelde for varslere i medhold av sektorregelverket. I Finanstilsynets høringsuttalelse av 30. september 2022 uttales det følgende 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.»

På bakgrunn av forslaget til Justis- og beredskapsdepartementet, foreslår utvalget at det tas inn en hjemmel i finanstilsynsloven til i forskrift å fastsette regler om Finanstilsynets behandling av saker som gjelder meldinger, tips eller liknende opplysninger om overtredelser av sektorregelverket.

Kapittel 15

Instruksjonsmyndighet

15.1 Alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsmyndighet

Den hierarkiske oppbygningen av forvaltningen innebærer at overordnede organer blant annet har instruksjonsmyndighet overfor underordnede organer. 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 skjønnsutøvingen både generelt og i konkrete saker.

Finanstilsynet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Departementet og Kongen (regjeringen) har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor Finanstilsynet.

Se nærmere omtale i kapittel 8.3.

Den overordnede styringen av Finanstilsynet gjennom tildelingsbrev mv. er omtalt i kapittel 8.4, og berøres ikke av vurderingene i kapitlet her. Utvalget mener at overordnet styring er viktig, særlig ut fra hensynet til en demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Finansiell stabilitet, solide og effektive finansforetak og velfungerende finansmarkeder er en forutsetning for å nå de overordnede målene i den samlede økonomiske politikken.

15.2 EU/EØS-rett

Forordningene om de europeiske finanstilsynsmyndighetene; Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA) og Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA)¹, er gjennomført i lov

¹ Henholdsvis Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1093/2010 (EBA-forordningen), Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1094/2010 (EIOPA-forordningen) og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1095/2010 (ESMA-forordningen).

17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn («tilsynsforordningene»).

Som en del av revisjonen av EUs finanstilsynssystem i 2019 ble tilsynsforordningene endret ved forordning (EU) 2019/2175. Endringene trådte i kraft i EU 1. januar 2020. Endringsforordningen er merket som EØS-relevant, men er ikke ennå inn tatt i EØS-avtalen. Blant endringene var en tilføyelse i tilsynsforordningene artiklene 8 nr. 1 bokstav b om at de europeiske finanstilsynsmyndighetene skal fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet hos vedkommende myndigheter.² Etter endringen lyder artiklene 8 nr. 1 bokstav b slik:

«The Authority shall have the following tasks: (...) (b) to contribute to the consistent application of legally binding Union acts, in particular by contributing to a common supervisory culture, ensuring consistent, efficient and effective application of the legislative acts referred to in Article 1(2), preventing regulatory arbitrage, fostering and monitoring supervisory independence, mediating and settling disagreements between competent authorities, ensuring effective and consistent supervision of financial institutions, ensuring a coherent functioning of colleges of supervisors and taking actions, *inter alia*, in emergency situations.»

Som det fremgår, har de europeiske finanstilsynsmyndighetene etter artiklene 8 nr. 1 bokstav b til oppgave å bidra til en konsistent anvendelse av juridisk bindende EU-rettsakter («to contribute to the consistent application of legally binding Union acts»). Dette skal særlig skje gjennom nærmere opplistede tiltak («in particular by»), herunder gjennom å fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet («fostering and monitoring supervisory independence») hos nasjonale vedkommende myndigheter.

² «Vedkommende myndigheter» («competent authorities») er nærmere definert i tilsynsforordningene artiklene 4. nr. 2.

Forordning (EU) 2019/2175 tilføyde også i artikkelene 30 nr. 3 bokstav a at de europeiske finanstilsynsmyndighetene i forbindelse med fagfellellevurderinger av vedkommende myndigheter («peer review of competent authorities»), skal evaluere vedkommende myndigheters grad av uavhengighet («degree of independence»).³

Tilsynsforordningene definerer ikke hva som menes med tilsynsmessig uavhengighet («supervisory independence»).

EUs sektorregelverk på finansmarkedsområdet inneholder enkelte bestemmelser om nasjonale tilsynsmyndigheters uavhengighet. Se nærmere redegjørelse i kapittel 8.7.1.

Et illustrerende eksempel er direktiv 2013/36/EU («Capital Requirements Directive», CRD IV, «kapitalkravsdirektivet») om adgang til å utøve virksomhet som kredittinstitusjon og om tilsyn med kredittinstitusjoner og verdipapirforetak.⁴ Av CRD artikkel 4 nr. 4 følger det at medlemsstatene skal sikre at «vedkommende myndigheter har den sakkunnskapen, de ressursene og den driftskapasiteten, myndigheten og uavhengigheten som er nødvendig for å ivareta de funksjonene knyttet til tilsyn, gransking og sanksjoner, som er fastsatt i dette direktiv og i forordning (EU) nr. 575/2013» (om tilsynskrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, «Capital Requirements Regulation», «CRR», «kapitalkravsforsordningen»).⁵

Med «vedkommende myndigheter» («competent authorities») i CRD, forstås en «offentlig myndighet eller et offentlig organ som er offisielt anerkjent i henhold til nasjonal lovgivning, og som i henhold til nasjonal lovgivning har myndig-

het til å føre tilsyn med institusjoner som del av tilsynsordningen i den berørte medlemsstaten», jf. CRD artikkel 3 nr. 1 (36), jf. CRR artikkel 4 nr. 1 (40).⁶

Tilsvarende bestemmelse som i CRD artikkel 4 nr. 4 er gitt i direktiv (EU) 2019/2034 om tilsyn med verdipapirforetak («Investment Firm Directive», IFD) artikkel 4 nr. 4. IFD og forordning (EU) 2019/2033 om kapitalkrav til verdipapirforetak, («Investment Firm Regulation», IFR) trådte i kraft i EU i juni 2021, men er ikke ennå inntatt i EØS-avtalen.⁷ Samtidig ble CRD og CRR endret, slik at dette regelverket ikke lenger gjelder for verdipapirforetak, men kun for banker og andre kredittinstitusjoner.⁸

EU-kommisjonen la 27. oktober 2021 frem et forslag til endring av CRD artikkel 4 nr. 4, som er ment å presisere hvordan medlemsstatene skal sikre at vedkommende myndigheters uavhengighet bevares.⁹ Rådet la 8. november 2022 frem sine endringsforslag til EU-kommisjonens forslag. Det foreligger ikke endelig vedtak i EU ennå.

Se nærmere omtale i kapittel 8.7.1.

15.3 Instruksjonsmyndighet i andre land

Utvalget har sett på et utvalg land som det kan være naturlig å sammenligne seg med, jf. også

³ Artikkelen 30 nr. 3 bokstav a lyder etter endringen slik: «The peer review shall include an assessment of, but shall not be limited to: (a) the adequacy of resources, the degree of independence, and governance arrangements of the competent authority, with particular regard to the effective application of the legislative acts referred to in Article 1(2) and the capacity to respond to market developments».

⁴ CRD IV er gjennomført i Norge i finansforetaksloven, finansforetaksforskriften og CRR/CRD IV-forskriften, jf. Prop. 96 L (2012–2013) og Prop. 125 L (2013–2014). CRD IV ble endret ved direktiv (EU) 2019/878 (CRD5), som er del av den såkalte bankpakken fra EU. Lovendringer som gjennomfører direktivreglene i CRD5 er gjennomført i norsk rett fra 1. juni 2022. Se Prop. 147 LS (2020–2021) og Innst. 552 L (2020–2021).

⁵ Den engelske ordlyden er: «Member States shall ensure that the competent authorities have the expertise, resources, operational capacity, powers and independence necessary to carry out the functions relating to prudential supervision, investigations and penalties set out in this Directive and in Regulation (EU) No 575/2013». CRR gjelder som norsk forskrift ved inkorporasjon i CRR/CRD IV-forskriften. CRR ble endret ved forordning (EU) 2019/876 (CRR2). CRR2 er inkorporert i norsk rett gjennom endring i CRR/CRD IV-forskriften § 2 med virkning fra 1. juni 2022.

⁶ Den engelske ordlyden er: «a public authority or body officially recognised by national law, which is empowered by national law to supervise institutions as part of the supervisory system in operation in the Member State concerned», jf. CRD artikkel 3 nr. 1 (36), jf. CRR artikkel 4 nr. 1 (40).

⁷ Finansdepartementet har hatt på høring forslag til regler til gjennomføring av antatt fremtidige EØS-forpliktelser som tilsvarende IFD og IFR, med høringsfrist 30. september 2021.

⁸ Verdipapirforetak har vært underlagt det samme kapitaldekningsregelverket som banker, gjennom CRD og CRR. Dette regelverket er i stor grad utformet med utgangspunkt i de risikoene banker står overfor, og er i mindre grad relevant for verdipapirforetakenes risikobilde. I likhet med CRD og CRR behandler IFD og IFR temaer som kapitalkrav, likviditet, virksomhetsstyring, godtgjørelse, offentliggjøring, rapportering og tilsynsvirksomhet. Regelverket er imidlertid mindre i omfang og i større grad tilpasset verdipapirforetak.

⁹ COM/2021/663. EU-kommisjonen uttaler om endringsforslaget:

«Independence of competent authorities

Recent developments showed the need for clearer and more operational provisions on the principle of independence of competent authorities. Therefore, Article 4 is amended to clarify how Member States must ensure that the independence of competent authorities, including their staff and governance bodies, is preserved. Minimum requirements are introduced to prevent conflicts of interests in the supervisory tasks of competent authorities, their staff and governance bodies, and EBA is mandated to develop guidelines in that regard, taking into account international best practices.»

kapittel 11. I alle landene utvalget har sett på, er de nasjonale tilsynsmyndighetene lagt under det aktuelle landets finansdepartement, unntatt det danske Finanstilsynet, som er lagt under Erhvervsministeriet (tilsvarende Næringsdepartementet).

Overordnede organers styrings- og instruksjonsmyndighet henger sammen med stats- og forvaltningsrettslige regler og sedvaner. Her er det flere ulikheter mellom landene, også de nordiske. Av den grunn lar det seg ikke gjøre å gi en fullstendig sammenstilling og sammenligning av instruksjonsmyndighet.

Norge, Danmark og Island har i utgangspunktet en tradisjonell hierarkisk organisering av forvaltningen under de aktuelle departementene, men med eksempler på uavhengige forvaltningsorganer, mens Sverige og Finland har en langvarig konstitusjonell tradisjon for å organisere hele statsforvaltningen med en betydelig grad av uavhengighet fra regjeringnivå.¹⁰

Forholdet mellom regjering/departement og tilsynsmyndigheten kan videre avhenge en del av om tilsynsfunksjonen er lagt til sentralbanken eller et eget organ. En sentralbank vil som regel være et eget rettssubjekt etter lov. Noe av formålet med denne organiseringen er å ivareta sentralbankens uavhengighet i utførelsen av sentralbankoppgaver, særlig i pengepolitikken. Organisering i en sentralbank kan påvirke også finanstilsynsfunksjonens uavhengighet. Samtidig skilles det i flere land mellom sentralbanken som finanstilsynsmyndighet og sentralbanken som myndighet i pengepolitikken.

Danmark

Det danske finanstilsynet er som et forvaltningsorgan underlagt Erhvervsministeriet, i utgangspunktet underlagt erhvervsministerens (departementets) instruksjonsmyndighet hvis ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Av lov om finansiell virksomhet § 344 stk. 2, 6. pkt., følger det at «Finanstilsynets direktion har ansvaret for tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse». Bestemmelsen ble fastsatt ved en lovendring i 2007, og i lovforarbeidene ble det blant annet uttalt at:

«Lovforslaget vedrører således alene tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden, dvs. fast-

læggelse af de principper, som tilsynsvirksomheden skal foregå efter, principper for undersøgelsesprogrammer m.v.

Når det drejer sig om tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden, har ministeren i dag instruksjonsbeføjelse vedrørende tilrettelæggelsen af tilsynet, men ikke vedrørende afgørelse af de konkrete tilsynssager, bortset fra sager om god skik. I praksis tilrettelægges tilsynsvirksomheden af Finanstilsynets direktion på et risikobaseret grundlag. I Finanstilsynets resultatkontrakt med Økonomi- og Erhvervsministeriet angives, hvilke principper Finanstilsynets undersøgelsesprogrammer er basert på.

Der eksisterer således i dag en faktisk uafhængighet af det politiske system for så vidt angår tilsynsvirksomheden. Med lovforslaget formaliseres denne uafhængighet, idet det fastslås, at det er Finanstilsynets direktion, som er ansvarlig for tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden. Herefter vil ministeren som hidtil have instruksjonsbeføjelse over for Finanstilsynet, når det drejer sig om andet end tilsynsvirksomhet, nemlig primært reguleringsvirksomhet, krisehåndtering og konkret afgørelse af god skik sager.

(...)

Denne formalisering af den hidtidig bestående praksis er dels udløst af et ønske om klarhet over strukturen, dels foranlediget af en undersøgelse, som Den Internationale Valutafond (IMF) har gjennomført af Danmarks overholdelse af internasjonale tilsynsstandarder. Undersøgelsen er gjennomført i 2005/2006.»¹¹

Tilsynsvirksomheten forstås etter uttalelser i lovforarbeidene som «(...) det løbende tilsyn med de finansielle virksomheder, værdipapirmarkedet m.v. Dette tilsyn baserer sig på udstedelse af tilladelser m.v., løbende indberetninger og inspektioner på stedet. Fortolkning af lovgivningen er også en del af tilsynsvirksomheden». Ministeren har instruksjonsmyndighet for det som som ikke anses som tilsynsvirksomhet «nemlig primært reguleringsvirksomhet, krisehåndtering og konkret afgørelse af god skik sager».¹²

Island

På Island er Finanstilsynet en del av den islandske sentralbanken, som er en uavhengig institusjon.¹³ I henhold til islandsk forvaltningsrett, innebærer dette at ministeren (departementet) kan overvåke sentralbankens generelle drift, økonomi og eendeler, men ikke instruere banken om saksbehand-

¹⁰ Se nærmere Henrik Wenander, Administrative independence in the nordic states – EU law requirements and national traditions, *Nordic Journal of European Law*, volume 5, issue 1, 2022.

ling eller avgjørelse i enkeltsaker.¹⁴ Dette gjelder i forhold til alle typer enkeltsaker. Det islandske finansdepartementet har opplyst at allerede før det islandske Finanstilsynet ble en del av sentralbanken fulgte det av lovgivningen at Finanstilsynet var uavhengig, og ikke kunne instrueres i behandlingen av enkeltsaker.¹⁵

¹¹ Folketingstidende 2006-07, L 178, side 6427. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 6. juni 2007 nr. 576. Disse forhold er også omtalt i forarbeidene til en senere endring av lov om finansiell virksomhet § 345, om et styre til erstatning for det Finansielle Råd. Se Folketingstidende 2013-14, L 133, side 174, hvor det blant annet fremgår at: «Finanstilsynets virksomhet kan opdeles i hovedområdene tilsynsvirksomhet, reguleringsvirksomhet og informationsvirksomhet. Finanstilsynets direktør skal med bestemmelsen fremover referere til bestyrelsen i sager, som er omfattet av Finanstilsynets uafhængige tilsynsvirksomhet. Erhvervs- og vækstministeren vil dermed fortsatt ikke have nogen instruksjonsbeføjelser over for Finanstilsynet vedrørende den uafhængige tilsynsvirksomhet af de finansielle virksomheder, hvilket er i fuld overensstemmelse med internationale tilsynsstandarder, der siger, at et effektivt finansielt tilsyn skal være operationelt uafhængigt og have ressourcer, som tilsynsmyndigheden selvstændigt disponerer over. Den tilsynsmæssige uafhængighed er ligeledes et forhold, som Den Internationale Valutafond nøje overvåger. Desuden vil bestyrelsen være kompetent til at træffe beslutning i forbindelse med regnskabskontrollen for ikke-finansielle virksomheder, der er børsnoterede. I alle øvrige sager, herunder forberedelse af lovgivning, EU-forhandlinger, forbrugertilsynet og almindelig ministerbetjening samt tilsynets informationsvirksomhed, er Finanstilsynet underlagt instruktion fra erhvervs- og vækstministeren. Finanstilsynet – ved direktøren – skal desuden fortsatt indhente mandat hos erhvervs- og vækstministeren til at indlede drøftelser med relevante institutter om overtagelse af et kriserammet pengeinstitut. Finanstilsynet vil fortsatt være en statslig styrelse under Erhvervs- og Vækstministeriet, og ministeriet har derfor ansvaret for, at der føres tilsyn med Finanstilsynet svarende til det tilsyn, der udøves i forhold til andre statslige styrelser.»

¹² Med «God skik sager» menes forbrukersaker knyttet til regler om god skikk. Slike regler fremgår blant annet av lov om finansiell virksomhet § 43, med tilhørende forskrifter, lov om fondsmæglerselskaber investeringsservice- og aktiviteter § 45 og lov om betalinger § 42.

¹³ Det følger av den islandske sentralbankloven (lov 92/2019) § 1 første ledd at: «The Central Bank of Iceland is an independent institution owned by the State and operating under the auspices of the Minister».

¹⁴ Det følger av lov 115/2011 «on the Government Offices of Iceland» § 13 første og annet ledd at:

«The minister shall monitor the operations, finances and assets of the authorities that come under his/her ministry's general administrative scope.

The minister shall, moreover, monitor the operations, finances and assets of any independent authorities that work under its administrative scope. The supervision of independent authorities does not apply to procedures or decisions relating to individual cases.»

¹⁵ Jf. Lov 87/1998 «on Official Supervision of Financial Activities».

Finland

Det finske Finanstilsynet opererer i samarbeid med den finske sentralbanken, som er en uavhengig institusjon.¹⁶ Den finske finanstilsynsloven har bestemmelser om samarbeid med departementet, og rettigheter og plikter til å dele informasjon med departementet. Det følger av den finske grunnloven at: «The Bank of Finland operates under the guarantee and supervision of the Parliament, as provided by an Act. For the purpose of supervising the operations of the Bank of Finland, the Parliament elects its governors. The appropriate Committee of the Parliament and the governors have the right to receive the information needed for the supervision of the operations of the Bank of Finland».¹⁷ Disse bestemmelsene gjelder også for det finske Finanstilsynet, jf. den finske finanstilsynsloven.¹⁸ Det finske finansdepartementet har opplyst at det følger av disse ordningene at departementet ikke kan instruere Finanstilsynet.

Østerrike

I Østerrike følger det av Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) § 1 at det østerrikske Finanstilsynet (som driver tilsyn med bank-, forsikring-, og verdipapirområdet samt pensjonskasser) ikke er bundet av noen instruksjoner under utøvelsen av sitt embete.¹⁹ Instruksjonsforbudet gjelder for alle tilsynsaktiviteter, jf. FMABG § 2. Denne bestemmelsen viser til de aktuelle lover på området for bank, forsikring, verdipapir og pensjon, som fastsetter nærmere myndighet og plikter for Finanstilsynet.

Tyskland

Den tyske finanstilsynsloven, Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) del 1 punkt 2, vedrører «Legal and technical supervision» og fastslår at: «The Supervisory Authority is subject

¹⁶ Act on Financial Supervisory Authority 878/2008 section 2 og Act on Bank of Finland 214/1998 section 1.

¹⁷ Grunnloven 731/1999 section 91.

¹⁸ Act on Financial Supervisory Authority 878/2008 section 2.

¹⁹ Bestemmelsen lyder: «Zur Durchführung der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht, der Wertpapieraufsicht und der Pensionskassenaufsicht wird unter der Bezeichnung „Finanzmarktaufsichtsbehörde« (FMA) eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Diese ist in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen gebunden.» Bestemmelsen har grunnlovstatus, og kan bare endres av parlamentet med kvalifisert flertall.

to legal and technical supervision by the Federal Ministry of Finance (Federal Ministry)». ²⁰

Det er fastsatt prinsipper for samarbeid mellom det tyske finanstilsynet (BaFin) og finansdepartementet (BMF) 16. februar 2010, sist oppdatert 20. juli 2022. Under henvisning til den siterte bestemmelsen fra den tyske finanstilsynsloven over, uttales det her at: «In view of the need for efficient, competent and objective financial market supervision, and BaFin's particular expertise and competence, BaFin is operationally independent in its supervisory measures and takes such measures in its own responsibility.» I forlengelsen av dette, fremgår at BaFin og departementet er enige om seks prinsipper for samarbeid. Disse lyder som følger:

- «1. **Target dialogue:** The core instrument of legal and technical supervision by the BMF is the target dialogue, which takes place between the BMF and BaFin on the basis of the agreed objectives.
2. **Legal and technical supervision:** In exercising legal and technical supervision, the BMF respects the operational independence of BaFin. For this reason, to the extent that the involvement of the BMF is not provided for by law, the supervisory measures taken by BaFin are not reviewed ex ante by the BMF. Supervisory measures are individual supervisory measures necessitated by a single supervised entity, alongside other measures that have a direct legal impact with regard to the conduct of financial market participants. This includes general administrative acts provided they are not of a standard-setting nature.

Reports: In standardised reports (for example reports by the Division for the Coordination of Focused Supervision & Task Force) BaFin informs the BMF about the methods and manner of its supervision in a risk-oriented way and with regard to the achievement of the agreed objectives.

The BMF can request ad hoc reports (including reports on individual companies) if there is concern about potential far-reaching impacts on the financial market as a whole or on individual sectors, if a critical infrastructure is affected, if there could be a risk of substantial losses for investors or consum-

ers, in the case of actual or potential public interest, if responsibility for integration in EU matters is affected, or if this is otherwise necessary for the BMF to fulfil its duties.

The BMF answers parliamentary enquiries with the aid of reports submitted by BaFin as required. As a matter of principle, BaFin informs the BMF of any politically important supervisory decisions, or any such decisions requiring publication, upon their issuance.

Regular expert discussions are held between the BMF and BaFin in a suitable format. BaFin informs the BMF, promptly and to the extent allowed under the relevant confidentiality requirements, about topics discussed and the results of discussions in the relevant European and international bodies in which BaFin participates. The BMF informs BaFin about significant political developments that are of relevance to BaFin in performing its duties.

3. **Cooperation in regulation:** On the basis of its expertise acquired through supervision and through participation in European and international bodies, BaFin supports the BMF in meeting its objectives and performing its duties in matters of national, European and international regulation. This includes technical support in the analysis, assessment and preparation of regulatory and legislative proposals.
4. **National regulation and standard-setting by BaFin:** BaFin promptly commences coordination with the BMF regarding any statutory instruments, publications interpreting legal standards, and general administrative acts that are of a standard-setting nature. Such instruments, acts and publications are deemed to be of a standard-setting nature if, with regard to future supervisory measures by BaFin, basic requirements concerning the conduct of financial market participants are set out in the interests of providing specification on statutory requirements for one or more financial sectors.
5. **Staff and organisation:** As a general principle, issuances under the remit of the BMF that concern organisational matters, rules of conduct or other measures in the area of federal revenue administration apply to BaFin, taking particular account of its status as a legal entity governed by public law with the right to employ civil servants (*Dienst-*

²⁰ Act Establishing the Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) 22. april 2002.

errnfähigkeit). As an employer of civil servants, BaFin assumes responsibility for issuing official instructions to its staff.

6. **Public relations:** BaFin assumes responsibility for public relations in connection with its supervisory mandate.»²¹

15.4 Utvalgets vurderinger

15.4.1 Innledning

Av mandatet følger 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.»

En begrensning eller avskjæring av departementets og eventuelt regjeringens instruksjonsmyndighet, vil innebære å gi Finanstilsynet en grad av rettslig (formell) uavhengighet.²²

Utvalget ser spørsmålet om overordnede organers adgang til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker i sammenheng med spørsmålet om omgjøringsadgang og hvordan klageordningen bør innrettes, se nærmere omtale i kapittel 16.

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.²³

I kapittel 15.4.2 gjennomgås generelle, relevante hensyn for utvalgets vurdering.

Som redegjort for i kapitlene 8.7 og 15.2 er det gitt noen krav om uavhengighet for nasjonale finanstilsynsmyndigheter i EU/EØS-retten. Eksempelvis følger det av CRD artikkel 4 nr. 4 at vedkommende myndigheter skal ha den «uavhengigheten som er nødvendig for å ivareta de funksjonene knyttet til tilsyn, gransking og sanksjoner» som er fastsatt i CRD og CRR. Utvalget redegjør i kapittel 15.4.3 for hvilke føringer dette anses å gi for utvalgets vurdering av instruksjonsmyndighet.

15.4.2 Generelle hensyn i vurderingen av uavhengighet etter norsk forvaltningsrett

Den hierarkiske ordningen av norsk statsforvaltning innebærer at de enkelte forvaltningsorganene ikke er uavhengige av Kongen og departementet. Et konstitusjonelt ansvar for regjeringen og de enkelte statsrådene forutsetter instruksjons- og kontrollmyndighet overfor underordnede organer.

Et uavhengig forvaltningsorgan er et forvaltningsorgan som ikke er underlagt de vanlige reglene om instruksjons- og kontrollmyndighet. Også andre forhold kan øke et forvaltningsorgans uavhengighet, se nærmere omtale i kapittel 8.6.1.

Flere hensyn taler for at overordnede organer skal kunne utøve styring og instruksjon over underordnede organer.²⁴ Et viktig hensyn er å sikre demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene.²⁵ At makt over viktige anliggender ligger til aktører som kan stilles til ansvar av velgerne, har en selvstendig verdi i et demokratisk styresett. Muligheten for departementet til å gripe inn i enkeltsaker kan være nødvendig for å endre praksis eller enkeltavgjørelser som anses uheldige fra samfunnets eller enkeltpersoners side, og for å utøve nødvendig kontroll med forvaltningen. Et annet hensyn er behovet for koordinering og effektiv ledelse av statsforvaltningen, for eksempel for å samstemme og vurdere saker fra ulike fagetater i forhold til hverandre. Den enkelte fagetat ser gjerne sine saker ensidig ut fra fagetatens synspunkt, noe som kan hindre over-

²¹ https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Satzung/aufsicht_bmf_bafin_en.html

²² Forvaltningslovutvalget redegjorde i NOU 2019: 5 kapitlene 32.6.2 og 32.6.3 for hva uavhengighet for forvaltningsorganer kan innebære, ved å redegjøre for hvem og hva et forvaltningsorgan kan være uavhengig av. Her fremkom blant annet at: «Det blir gjerne regnet som det mest sentrale i uavhengigheten at overordnede organer ikke kan gi instruksjoner. Instruksjonsmyndigheten kan være avskåret for både konkrete instruksjoner i den enkelte sak og generelle instruksjoner for bestemte sakstyper eller hele organets virksomhet.» Se også nærmere omtale i kapittel 8.6.1.

²³ Jf. Stortingets vedtak 27. mai 1977 og Justis- og beredskapsdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse», punkt 8.3.

²⁴ Redegjørelsen av hensynene i dette avsnittet er basert på Hans Petter Graver, «Alminnelig forvaltningsrett», 5. utg. 2019, kapittel 12.3 om «Regjeringens og andre forvaltningsorganers instruksjonsmyndighet».

²⁵ I tillegg kommer blant annet at regjeringen har ansvaret for å innpasse nye oppgaver i den eksisterende forvaltningsstrukturen.

sikt og objektivitet. Å unngå ekspertvelde kan dermed også begrunne instruksjonsmyndighet. Videre kan hensynet til rettssikkerhet tale for instruksjonsmyndighet. At departementet har mulighet til å instruere i enkeltsaker betyr at departementet må følge med på det underordnede organets praksis og kan gripe inn overfor vedtak som avviker fra loven og forsvarlig bruk av skjønn.

Blant de viktigste hensynene som kan begrunne uavhengighet for forvaltningsorganer er rettssikkerhetshensyn²⁶ og ønsket om rent faglig baserte avgjørelser innenfor lovfestede rammer.²⁷

Forvaltningslovutvalget uttalte at: «En viss avstand fra politiske myndigheter kan øke tilliten til at det treffes faglig funderte, gode og upartiske avgjørelser. Jo viktigere det er at virksomheten til et forvaltningsorgan blir skjermet fra den daglige utøvingen av politikk, desto større vil behovet for uavhengighet være. Uavhengighet kan skape tydeligere rollefordeling og bidra til at organets virksomhet oppfattes som mer legitim».²⁸

Slike hensyn ble også trukket frem i St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*. I meldingen anbefalte Bondevik II-regjeringen økt uavhengighet på flere tilsynsområder i form av begrenset instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og uavhengige klagenemnder. Uavhengigheten skulle sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsdeling og gi tilsynene større troverdighet og legitimitet. En mer uavhengig stilling var betinget av at tilsynene hadde en sterk fagkompetanse.²⁹

Overordnet styring fra regjering og departement kan innebære en risiko for at faglige overveielser blir tilsidesatt, eller at det oppstår usikkerhet om hvilke hensyn som er avgjørende for de

beslutninger som treffes. Avskjæring av adgangen til å instruere i konkrete enkeltsaker kan bidra til konsistens og forutberegnelighet for de avgjørelsene som treffes.³⁰ Også dette kan bidra til at organets virksomhet oppfattes som mer faglig, legitim og troverdig. På den annen side vil fravær av instruksjonsadgang vanskeliggjøre en korreksjon fra overordnet organ av en uriktig eller inkonsistent praksis i det uavhengige organet, eller en mulighet til politisk avveining av ulike samfunnsmessige hensyn.

Hensynet til effektive beslutningsprosesser kan tale for uavhengighet. At regjeringen og departementet treffer overordnede beslutninger, mens underordnede organer iverksetter dag-til-dag-beslutninger, kan både avlaste de overordnede organene og effektivisere beslutningene i enkeltsaker gjennom kortere beslutningslinjer. Dette er gjerne en praktisk følge av direktoratsorganiseringen, og av at overordnede organer ikke benytter seg av instruksjonsmyndigheten i utrengsmål. Lovbestemmelser som også formelt begrenser instruksjonsadgangen, kan imidlertid sikre enkeltsaksbehandling fra politisk inngripen og samtidig skjerme den politiske beslutningsprosessen fra konkrete enkeltsaker.³¹

²⁶ Rettssikkerhetshensyn kan særlig tale for uavhengighet der oppgavene har domstolslignende trekk. Hensynet kan også tale for begrensninger av departementets og regjeringens instruksjonsmyndighet på områder hvor statlige selskaper opptrer i konkurranse med private. Se Hans Petter Graver, «Alminnelig forvaltningsrett», 5. utg. 2019, kapittel 12.3.4.

²⁷ Se blant annet Hans Petter Graver, «Alminnelig forvaltningsrett», 5. utg. 2019, kapittel 12.3.4 om «Organer med større grad av uavhengighet» og NOU 2019: 5 kapittel 32.7 «Hensyn for og mot å gjøre et forvaltningsorgan uavhengig». Se også St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (Stoltenberg II-regjeringen) kapittel 5.4.2, hvor det uttales at: «Avskjæring av instruksjonsretten vert særleg brukt i saker der det er viktig å vise at avgjerdene er tekne på reint fagleg og lovbasert grunnlag og utan omsyn til politiske preferansar statsråden måtte ha, eller i sektorar der ein av andre grunnar ønskjer å signalisere ein særleg fridom, slik som innafør kultur, undervisning og forskning.»

²⁸ NOU 2019: 5 kapittel 32.7 om «Hensyn for og mot å gjøre et forvaltningsorgan uavhengig» med videre henvisninger til Difi-rapport 2014:2 «Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder» s. 56–57 og St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* s. 9–10.

²⁹ Jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.1. Under stortingsbehandlingen av tilsynsmeldingen (Innst. S. nr. 222 (2002–2003)) uttalte et flertall at høy faglig kompetanse var en viktig forutsetning for at tilsynene kunne gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet, og at det derfor var viktig at tilsynene var i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft. Et annet flertall uttalte at «det er viktig både å avklare og tydeliggjøre rollen for hvert enkelt tilsyn, på samme måte å definere tydelige formål og bidra til økt faglig uavhengighet i forhold til departementene. Det siste må ikke minst avveies mot behovet for å sikre en politisk demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene». Videre uttalte et flertall i stortingskomiteen at statsrådene uansett skulle ha ansvar for spørsmål av større betydning og av prinsipiell interesse, og at «der lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet innføres, skal det i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning være hjemmel for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klageinstansens vedtak.»

³⁰ Jf. NOU 2019: 5 kapittel 32.7 om «Hensyn for og mot å gjøre et forvaltningsorgan uavhengig».

³¹ Se nærmere omtale i Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utg. 2019, kapittel 12.3.4. Se for øvrig også NOU 2019: 5 kapittel 32.7, hvor det uttales at: «Å legge avgjørelser til et uavhengig forvaltningsorgan kan også være begrunnet i et ønske om å beskytte politiske myndigheter. Dette er et hensyn som kan slå flere veier. På den ene siden kan det frita politiske organer for en kritikk mot avgjørelsene som kan gå ut over deres legitimitet, og det kan fremme likhet mellom avgjørelsene ved at det er utelukkert for politiske myndigheter å gripe inn i en bestemt sak. På den annen side kan det å legge avgjørelser til et uavhengig organ bli oppfattet slik at politiske myndigheter 'løper fra ansvaret' for avgjørelser på området. Utlendingsloven er et eksempel på at begge synspunkter har vært gjort gjeldende».

Flere statlige organer har i dag en eller annen form for faglig uavhengighet, men uavhengigheten er ofte ikke tilfredsstillende rettslig regulert.³² Se nærmere omtale i kapittel 8.6.1.

I Difi-rapport 2017: 13 «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer», ble det vist til følgende begrunnelser for uavhengighet: a) at visse hensyn og formål bør forvaltes uavhengig av andre formål som staten forvalter, b) at uavhengighet kan bidra til å gi et hensyn/område en faglig tyngde og posisjon i offentligheten, c) at uavhengigheten kan bidra til en mer konsekvent gjennomføring av et regelverk, d) at uavhengigheten kan bidra til tydelighet i roller og e) at uavhengighet er nødvendig for å imøtekomme internasjonale krav og føringer.

Av den samme rapporten fremgikk at formell uavhengighet kan oppfattes som et prinsipielt alternativ til den normative hovedmodellen, formulert slik at:

«Uavhengig myndighetsutøvelse truer ikke den demokratiske styringen, men gir den en annen form. Politisk styring er ivaretatt ved lovgiveransvaret. 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. Formell uavhengighet kan dessuten oppheves med politiske vedtak, som riktig nok vil være tidkrevende når det kreves lovendring.»³³

Forvaltningslovutvalget mente generelt at det bør utvises tilbakeholdenhet med å opprette uavhengige organer, både av hensyn til å bevare et konstitusjonelt ansvar og til en ryddig forvaltnings-

struktur. Samtidig ble det vist til at det i noen sammenhenger er hensyn som taler for uavhengighet, og at disse særlig gjør seg gjeldende med tanke på instruksjer i den enkelte sak om saksbehandlingen eller innholdet av avgjørelsen. Det ble påpekt at det kan være behov for å unngå styring i den enkelte sak, men samtidig beholde muligheten for å styre saksområdet samlet sett.³⁴ Forvaltningslovutvalget uttalte seg også om hvilke typer av organer uavhengighet burde vurderes for, herunder organer med tilsynsoppgaver.³⁵ Se nærmere omtale her i kapittel 8.6.2.2 og kapittel 15.4.4.4.1.

Som eksempler på tilsyn med en lovfestet uavhengighet kan nevnes Datatilsynet og Konkurransetilsynet. Deres uavhengighet er regulert i henholdsvis personopplysningsloven § 20 og konkurranseloven § 8.

Av personopplysningsloven § 20 første ledd fremgår at Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Datatilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig. Kongen og departementet kan ikke omgjøre Datatilsynets vedtak. Bestemmelsen er basert på de spesifiserte kravene til uavhengighet som følger av personvernforordningen (GDPR).³⁶ Av forordningen artikkel 52 fremgår blant annet at tilsynsmyndigheten skal utføre sine oppgaver og utøve sin myndighet etter forordningen i full uavhengighet, og at medlemmene av tilsynsmyndigheten ikke skal utsettes for påvirkninger utenfra, verken direkte eller indirekte, og ikke skal anmode om eller motta instruksjer fra noen. Klager på Datatilsynets vedtak avgjøres av Personvernemnda, som også er et uavhengig forvaltningsorgan, jf. personopplysningsloven § 22. Heller ikke nemnda kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig. Kongen og departementet kan ikke omgjøre nemndas vedtak.

I konkurranseloven § 8 annet ledd fastslås at: «Konkurransetilsynet og Konkurransklagenemnda er uavhengige forvaltningsorganer som er administrativt underordnet Kongen og departementet». Av bestemmelsens tredje ledd følger det videre at: «Kongen eller departementet kan ikke instruere Konkurransetilsynet eller Konkurransklagenemnda om behandlingen av enkeltsaker. Kongen eller departementet kan heller ikke gi

³² I Difi-rapport 2017: 13 «Fortsatt uavhengig – En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer» utførte Difi en oppdatert kartlegging om uavhengige organer etter anmodning fra Forvaltningslovutvalget, etter tidligere kartlegginger i blant annet Difi-rapport 2012: 7 «Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse» og Difi-rapport 2014: 2 «Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder». Av rapporten fra 2017 fremgår at det kartlagte antallet uavhengige organer er 117. Svært mange av de uavhengige organene er klagenemnder. Kun et mindretall av organene i rapporten fra 2012 hadde en tilfredsstillende rettslig regulering av uavhengigheten, jf. vurdering av professor Eivind Smith i vedlegg til Difi-rapport 2012: 7. For nyetablerte organer siden 2012 er det gjerne gitt en entydig og formell regulering av uavhengigheten. Dette inkluderer blant annet Skatteklagenemnda og Konkurransklagenemnda.

³³ Difi-rapport 2017: 13 «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer» s. 7.

³⁴ NOU 2019: 5 kapitlene 32.7 og 32.8.

³⁵ NOU 2019: 5 kapittel 32.8 og 32.10.2.

³⁶ Forordning (EU) 2016/679.

Konkurranseskilgenemnda generelle instruksjoner om hvordan myndighet etter loven skal utøves. Kongen kan pålegge Konkurransetilsynet å ta en sak opp til behandling». Bestemmelsens fjerde ledd fastsetter blant annet at verken Kongen eller departementet av eget tiltak kan omgjøre Konkurransetilsynets eller Konkurranseskilgenemndas vedtak. At Konkurransetilsynet ikke skal instrueres i behandlingen av enkeltsaker, er i forarbeidene blant annet begrunnet med tillit til at anvendelsen av lovens bestemmelser ikke skjer på grunnlag av andre hensyn enn de konkurransefaglige.³⁷ Frem til en lovendring i 2016 var det i konkurranseloven gitt bestemmelser om at regjeringen kunne omgjøre Konkurransetilsynets vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.³⁸ Bestemmelsene ble ikke benyttet i praksis.

15.4.3 Uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 og utviklingen i EU

15.4.3.1 Innledning

Utgangspunktet etter EU/EØS-retten er at det er opp til medlemsstatene å avgjøre hvordan deres nasjonale forvaltningsapparat skal organiseres, herunder hvilken adgang overordnede organer skal ha til å instruere eller på annet vis kontrollere underordnede organer.³⁹ Ulike begrensninger kan imidlertid følge av sektorlovgivningen. Slike begrensninger må tolkes i samsvar med lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3. Samtidig peker utvalget på Forvaltningslovutvalgets uttalelser om at:

«Når de folkerettslige forpliktelsene konkretiserer hva uavhengigheten skal bestå i, må det i utgangspunktet legges til grunn. Folkerettslige forpliktelser kan imidlertid ha et mer eller mindre klart innhold. Når den folkerettslige regelen ikke er klar, mener *utvalget* at det ikke er gitt at en tolking som stiller strenge krav, bør være avgjørende.⁴⁰ Dersom det er et handlingsrom for hvor langt uavhengigheten skal rekke, anbefaler *utvalget* at rekkevidden innen handlingsrommet blir fastlagt på samme måte som på områder der folkeretten ikke legger føringer».⁴¹

15.4.3.2 Begrepet «uavhengighet»

Det finnes ingen omforent EU/EØS-rettslig definisjon av uavhengige forvaltningsorganer. Innholdet i uavhengighetskravene beror på en tolking av den enkelte rettsakt. Det er ikke ubetydelige forskjeller i det nærmere innholdet i uavhengighetskravet innen ulike deler av EU/EØS-retten.⁴²

Av CRD artikkel 4 nr. 4 følger det 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, gransking og sanksjoner, som er fastsatt i CRD og CRR.

Det er ikke nærmere definert i artikkelen hva som menes med «uavhengighet» («independence»). Det er heller ikke presisert hvem vedkommende myndigheter skal være uavhengig av, eller hva vedkommende myndigheter skal være uavhengig av. Fortolkningen av begrepet «uav-

³⁷ Se NOU 2003: 12 kapittel 7.5.1.

³⁸ Bestemmelsene i konkurranseloven §§ 13 og 21 ble opphevet ved lov 15. april 2016 nr. 2 om endringer i konkurranseloven.

³⁹ I vedlegg 11 til NOU 2019: 5 «EØS-rettslige rammer for ny forvaltningslov» skrevet av Christoffer C. Eriksen og Halvard H. Fredriksen, punkt 11.12, uttales at dette selvfølgelig ikke betyr «at denne kontrollen kan (mis)brukes for å begrense den materielle EU/EØS-rettens gjennomslag i nasjonal rett. De generelle kravene til nasjonale forvaltningsmyndigheter som utledes av medlemsstatenes lojalitetsforpliktelser innebærer for eksempel at overordnede forvaltningsorganer ikke kan gi instruksjoner – hverken generelt eller vedrørende enkeltsaker – som går ut over privates muligheter til å håndheve EU/EØS-baserte rettigheter, det være seg overfor det offentlige eller overfor andre private. På tilsvarende vis er det klart i strid med lojalitetsplikten å «sultefore» forvaltningsorganer som har til oppgave å håndheve EU/EØS-regelverk, eventuelt å legge føringer for ressursbruken som gjør at det i praksis ikke er rom for å prioritere de EU/EØS-relaterte sakene. (...)».

⁴⁰ «Personvernforordningen artikkel 52 nr. 2 gir et eksempel. Her heter det at tilsynsmyndigheten skal «ikke utsettes for påvirkninger utenfra, verken direkte eller indirekte». Det kan ikke være til hinder for offentlig debatt om spørsmål som hører under tilsynsmyndigheten. Det bør heller ikke forstås slik at en parlamentarisk forsamling er avskåret fra å diskutere personvernspørsmål, men det kan stille seg mer tvilsomt hvis parlamentet vedtar meningsytringer om spørsmål som hører under tilsynsmyndigheten.»

⁴¹ Jf. NOU 2019: 5 kapittel 32.8.2 om folkerettslige forpliktelser til uavhengighet. I vedlegg 11 punkt 11.12 til NOU 2019: 5, ble det også uttalt at: «I tilfeller hvor det er berettiget tvil om hvilke føringer den materielle EU/EØS-retten legger for nasjonal rett, må overordnede forvaltningsorganer kunne bruke sin instruksjonsmyndighet uten at det kan betraktes som illojal begrensning av EU/EØS-rettens gjennomslag.»

⁴² Jf. vedlegg 11 til NOU 2019: 5 «EØS-rettslige rammer for ny forvaltningslov» av Christoffer C. Eriksen og Halvard H. Fredriksen, punkt 11.12, fotnote 264. Se også «Administrative independence in the Nordic States – EU Law Requirements and National traditions», Henrik Wenander, *Nordic Journal of European Law*, volume 5, issue 1, 2022, s. 23.

hengighet» må ta utgangspunkt i en naturlig, språklig forståelse av ordlyden.⁴³

Utvalget er ikke kjent med praksis fra EU-domstolen som gjelder forståelsen av uavhengighetskrav for nasjonale tilsynsmyndigheter på finansmarkedsområdet, men EU-domstolen har uttalt seg om krav til uavhengighet for nasjonale offentlige organer på andre rettsområder (slik som tilsyns- og reguleringsmyndigheter), blant annet på personvernområdet,⁴⁴ jernbaneområdet⁴⁵ og energi- og gassområdet.⁴⁶ De aktuelle direktivbestemmelsene skiller seg fra CRD artikkel 4 nr. 4 ved at de enten stiller krav om «full uavhengighet» («complete independence») eller presiserer nærmere hvem og/eller hva de aktu-

elle offentlige organene skal være uavhengig av. Når det gjelder begrepet «independence» har imidlertid EU-domstolen i flere saker kommet med noen generelle uttalelser om ordlydsfortolkningen, som utvalget mener er relevante når det

⁴³ EU er en autonom rettsorden, hvor utgangspunktet er selvstendig og ensartet fortolkning av EU-rettslige bestemmelser, uavhengig av nasjonal begrepsbruk, nasjonal juridisk metode og nasjonal rettskultur i de enkelte medlemsstater. Se EØS-rett, Fagbokforlaget, 2022, 4. utg., Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen, s. 328 flg.

⁴⁴ Se sak C-518/07, sak C-614/10 og sak C-288/12 vedrørende det tidligere personverndirektivet 95/46/EF artikkel 28 om «Supervisory authority». Artikkel 28 nr. 1 lød: «Each Member State shall provide that one or more public authorities are responsible for monitoring the application within its territory of the provisions adopted by the Member States pursuant to this Directive. These authorities shall act with complete independence in exercising the functions entrusted to them.»

Nå er det gitt mer utfyllende bestemmelser i personvernforordningen (EU) 2016/679 (GDPR) artiklene 51 og 52. Artikkel 51 nr. 1 slår fast at medlemsstatene skal sikre at EUs personvernregler håndheves av uavhengige tilsynsmyndigheter. Artikkel 52 gjelder «Independence» og sier at:

«1. Each supervisory authority shall act with complete independence in performing its tasks and exercising its powers in accordance with this Regulation.

2. The member or members of each supervisory authority shall, in the performance of their tasks and exercise of their powers in accordance with this Regulation, remain free from external influence, whether direct or indirect, and shall neither seek nor take instructions from anybody.

3. Member or members of each supervisory authority shall refrain from any action incompatible with their duties and shall not, during their term of office, engage in any incompatible occupation, whether gainful or not.

4. Each Member State shall ensure that each supervisory authority is provided with the human, technical and financial resources, premises and infrastructure necessary for the effective performance of its tasks and exercise of its powers, including those to be carried out in the context of mutual assistance, cooperation and participation in the Board.

5. Each Member State shall ensure that each supervisory authority chooses and has its own staff which shall be subject to the exclusive direction of the member or members of the supervisory authority concerned.

6. Each Member State shall ensure that each supervisory authority is subject to financial control which does not affect its independence and that it has separate, public annual budgets, which may be part of the overall state or national budget.»

⁴⁵ Se sak C-555/10 og sak C-369/11 vedrørende tidligere direktiv 2001/14/EF, blant annet artikkel 30 nr. 1, som lød:

«Without prejudice to Article 21(6), Member States shall establish a regulatory body. This body, which can be the Ministry responsible for transport matters or any other body, shall be independent in its organisation, funding decisions, legal structure and decision-making from any infrastructure manager, charging body, allocation body or applicant. It shall furthermore be functionally independent from any competent authority involved in the award of a public service contract. The body shall function according to the principles outlined in this Article whereby appeal and regulatory functions may be attributed to separate bodies.»

Se også sak 530/16 vedrørende det tidligere direktiv 2004/49/EF (jernbanesikkerhetsdirektivet) artikkel 21 (jf. også fotnote 47).

Se for øvrig bestemmelser i direktiv 2012/34/EU om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde, artiklene 55 og 56.

⁴⁶ Se sak C-378/19 og sak C-718/18 vedrørende det tidligere direktiv 2009/72/EF (elektrisitetsdirektiv II) artikkel 35. Bestemmelsens nr. 4 og nr. 5 lød:

«4. Member States shall guarantee the independence of the regulatory authority and shall ensure that it exercises its powers impartially and transparently. For this purpose, Member State shall ensure that, when carrying out the regulatory tasks conferred upon it by this Directive and related legislation, the regulatory authority:

is legally distinct and functionally independent from any other public or private entity;

ensures that its staff and the persons responsible for its management:

act independently from any market interest; and

do not seek or take direct instructions from any government or other public or private entity when carrying out the regulatory tasks. This requirement is without prejudice to close cooperation, as appropriate, with other relevant national authorities or to general policy guidelines issued by the government not related to the regulatory powers and duties under Article 37.

5. In order to protect the independence of the regulatory authority, Member States shall in particular ensure that:

the regulatory authority can take autonomous decisions, independently from any political body, and has separate annual budget allocations, with autonomy in the implementation of the allocated budget, and adequate human and financial resources to carry out its duties; and

the members of the board of the regulatory authority or, in the absence of a board, the regulatory authority's top management are appointed for a fixed term of five up to seven years, renewable once.

In regard to point (b) of the first subparagraph, Member States shall ensure an appropriate rotation scheme for the board or the top management. The members of the board or, in the absence of a board, members of the top management may be relieved from office during their term only if they no longer fulfil the conditions set out in this Article or have been guilty of misconduct under national law.»

Likelydende bestemmelse er gitt i artikkel 39 i 2009/73/EF (gassmarkedsdirektiv III).

gjelder forståelsen av det tilsvarende begrepet i CRD artikkel 4 nr. 4.

Som eksempel vises til sak C-530/16, som gjaldt spørsmålet om den polske gjennomføringen av det tidligere jernbanesikkerhetsdirektivet (2004/49/EF), og uavhengigheten til det nasjonale undersøkelsesorganet opprettet med hjemmel i direktivet. Om begrepet «independence» uttalte EU-domstolen at:

«Directive 2004/49 does not define the concept of ‘independence’ and it should therefore be construed in its usual meaning. Thus, as regards public bodies, 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.»⁴⁷

Utover dette, mener utvalget at det bør utvises varsomhet med å legge vekt på rettspraksis fra andre områder enn finansmarkedsområdet hvor andre hensyn kan gjøre seg gjeldende, og hvor utformingen av uavhengighetskravene er annerledes.

Også formål og kontekst har betydning for tolkningen av uavhengighetskravet. CRD artikkel 4 inngår i kapitalkravdirektivets del II om vedkommende myndigheter og har tittelen «Utpeking av vedkommende myndigheter samt deres myndighet». Begrepet uavhengighet er ikke uthevet i bestemmelsens tittel, og i bestemmelsen er uavhengighet kun nevnt i en opprøpning på lik linje med sakkunnskap, ressurser, driftskapasitet og myndighet.

Videre er det i CRD artikkel 4 nr. 4 tale om 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».⁴⁸ Dette taler for at

⁴⁷ Sak C-530/16 avsnitt 67. Saken gjaldt det tidligere direktiv 2004/49/EF (jernbanesikkerhetsdirektivet) artikkel 21, som i nr. 1 andre og tredje punktum fastslo at undersøkelsesorganet «shall be independent in its organisation, legal structure and decision-making from any infrastructure manager, railway undertaking, charging body, allocation body and notified body, and from any party whose interests could conflict with the tasks entrusted to the investigating body. It shall furthermore be functionally independent from the safety authority and from any regulator of railways». Artikkel 21 nr. 2 sa at: «The investigating body shall perform its tasks independently of the organisations referred to in paragraph 1 and shall be able to obtain sufficient resources to do so. Its investigators shall be afforded status giving them the necessary guarantees of independence.»

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 tilsi at kravet ikke er ment å være like strengt.

15.4.3.3 «Tilsyn, gransking og sanksjoner»

CRD artikkel 4 nr. 4 viser til den uavhengigheten som er nødvendig for å ivareta de funksjonene knyttet til «tilsyn, gransking og sanksjoner», som er fastsatt i CRD og CRR. Begrepene er ikke nærmere definert. Det kan særlig være grunn til å stille spørsmål ved hvordan begrepet «tilsyn» skal forstås. Etter ordlyden kan begrepet forstås som kontroll og overvåking. Det engelske begrepet som er brukt i CRD artikkel 4 nr. 4, «prudential supervision», brukes gjerne om tilsyn som vedrører foretakenes soliditet.⁴⁹

Det overordnede formålet med CRD og CRR er å sikre institusjonenes soliditet.⁵⁰ CRD inneholder generelle virksomhetsregler for banker og andre kredittinstitusjoner, herunder bestemmelser om intern risiko- og kapitalvurderingsprosess og myndighetenes tilsynspraksis og sanksjonsmuligheter knyttet til denne (herunder pilar 2-krav), og forholdet mellom tilsynsmyndigheter i hjemland og vertsland. Direktivet har også bestemmelser om kapitalbuffere. CRR inneholder minstekrav til ansvarlig kapital og likviditetsreserver, regler om offentliggjøring av finansiell informasjon, bestemmelser om store engasjementer mv.⁵¹

⁴⁸ CRD artikkel 4 nr. 4 lyder slik i den danske språkversjonen: «Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder i nødvendigt omfang har ekspertise, ressourcer, operationel kapacitet, de beføjelser og den uafhængighed, der er nødvendige for at varetage funktionerne vedrørende de tilsyn, undersøgelser og sanktioner, der er fastlagt i dette direktiv og forordning (EU) nr. 575/2013».

⁴⁹ Avdeling VII i CRD har tittelen «Tilsyn» («Prudential supervision»), og består av underkapitler om prinsipper for tilsyn (kapittel 1), fremgangsmåter for kontroll (kapittel 2), tilsyn på konsolidert grunnlag (kapittel 3) og kapitalbuffere (kapittel 4). Under hvert av de nevnte kapitlene fremgår ulike avsnitt. Utvalget nevner blant annet kapittel 1 avsnitt IV om tilsynsmyndighet, myndighet til å ilegge sanksjoner og klageadgang og kapittel 2 avsnittene III og IV om henholdsvis tilsyns- og evalueringsprosess, og tilsynstiltak og tilsynsmyndighet.

⁵⁰ Se blant annet CRD fortalen punkt 34: «This Directive and Regulation (EU) No 575/2013 aim to ensure the solvency of institutions».

⁵¹ Jf. omtale i kapittel 2.1 i Prop. 83 S (2018–2019) *Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 79/2019 og nr. 78/2019 av 29. mars 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2013/36/EU (CRD IV) og forordning 575/2013/EU (CRR), og direktiv 2014/65/EU (MiFID II) og forordning 600/2014/EU (MiFIR)*.

Kapitalkravsregelverket pålegger vedkommende myndigheter ulike typer oppgaver. Utvalget antar 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 antar videre at uavhengighetskravet først og fremst knytter seg til vedkommende myndigheters løpende tilsyn med foretakene og tilsynstiltak som treffes i denne forbindelse. Motsatt antar utvalget at det ikke er nærliggende å anse konsesjonsgivning som «tilsyn».

15.4.3.4 Hvem og hva skal vedkommende myndigheter være uavhengig av?

CRD artikkel 4 nr. 4 presiserer ikke hvem eller hva vedkommende myndigheter skal være uavhengig av.

Til fortolkningen av uavhengighetskravet på dette punkt, kan det være relevant å se hen til at vedtakelsen av CRD IV og CRR i 2013 innebar en harmonisering av kapitalkravsregelverket for kredittinstitusjoner («single rule book»). 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»). Den gjensidige anerkjennelsen gjør det særlig viktig å sikre tilnærmet lik praktisering av reglene i hele EU/EØS-området. Utvalget viser for øvrig til punkt 9 i fortalen til CRD, som i denne forbindelse peker på hensynet til «supervision of the highest quality, unfettered by other, non-prudential considerations». Selv om uttalelsen her knytter seg til «Single Supervisory Mechanism» (SSM) som vedrører bankunionen, antar utvalget at hensynet gjelder generelt.

De europeiske finanstilsynsmyndighetene kartla i sektorvise rapporter 18. oktober 2021 nasjonale vedkommende myndigheters tilsynsmessige uavhengighet, med utgangspunkt i fire prinsipper for uavhengighet. Se nærmere omtale i kapittel 8.7.2. EBA uttaler om prinsippet om operasjonell uavhengighet, at det tillater vedkommende myndigheter «to operate free from the influence of the government and industry on a day-to-day basis. This is important to allow them to carry out their regulatory mandate in a consistent and objective manner and ensure that decisions are not influenced by short-term political, commercial or other sectoral interests.»⁵² Som det fremgår er prinsippet knyttet til vedkommende myndigheters adgang til å treffe beslut-

ninger uten påvirkning av politiske, kommersielle eller andre sektor-interesser.

På finansmarkedsområdet finnes det i tillegg til CRD artikkel 4 nr. 4, også uavhengighetskrav i prospektforordningen artikkel 31 nr. 1 og i det andre betalingstjenestedirektivet (PSD2) artikkel 22 nr. 1.⁵³ I begge disse bestemmelsene er det presisert hvem uavhengighetskravet gjelder overfor, nemlig henholdsvis «market participants» og «economic bodies».⁵⁴

Det er nærliggende at også uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 gjelder i forhold til private aktører, slik som tilsynsobjektene. En generell begrunnelse for uavhengighet fra tilsynsobjektene, er at de kan ha en interesse i at det treffes beslutninger rettet mot dem, som er gunstigere enn det de tilsynsmessige hensyn skulle tilsi. Men også politiske myndigheter kan ha interesse i at den nasjonale tilsynsmyndigheten treffer vedtak med et bestemt innhold, som kan komme i konflikt med tilsynsmessige hensyn, for eksempel ved at staten har eierskap i foretak under tilsyn, eller mer generelt.

Utvalget anser at det er gode grunner for å anta at uavhengighetskravet i CRD artikkel 4 nr. 4 også gjelder overfor departement og regjering. I så fall antas videre at dette legger begrensninger på adgangen til å instruere vedkommende myndigheter om de enkelte tilsynsakene. 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 klage-

⁵² EBA/REP/2021/29, 18. oktober 2021, punkt 47, s. 19. Det norske Finanstilsynet har svart ja på spørsmålet om de har «the ability to operate on a day-to-day basis without external political interference», jf. vedlegg 4 til EBAs rapport.

⁵³ Henholdsvis regulation (EU) 2017/1129 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market, and repealing Directive 2003/71/EC, og directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC. Av PSD2 artikkel 22 nr. 1 følger det at: «The competent authorities shall guarantee independence from economic bodies and avoid conflicts of interest.»

⁵⁴ Begrepene «independence», «market participants» og «economic bodies» er ikke nærmere definert i rettsaktene.

instans for vedtak truffet av vedkommende myndigheter. Se nærmere kapittel 16.

15.4.3.5 Foreslått endring av CRD artikkel 4 nr. 4

EU-kommisjonen la 27. oktober 2021 frem et forslag til endring av CRD artikkel 4 nr. 4, med tilføyelser til bestemmelsen som presiserer hvordan medlemsstatene skal sikre at vedkommende myndigheters uavhengighet bevares. Se nærmere kapittel 8.7.1. Blant annet er det foreslått et tillegg om at:

«For the purposes of preserving the independence of competent authorities in the exercise of their powers, Member State shall provide all the necessary arrangements to ensure that those competent authorities, including their staff and members of their governance bodies, 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. These arrangements shall be without prejudice to the rights and obligations of the competent authorities as stemming from being part of the European system of financial supervision (...).»⁵⁵

Som det fremgår presiseres det hvem og hva vedkommende myndigheter skal være uavhengig av, blant annet instruksjoner og påvirkning fra regjeringer.

Rådet har i «General Approach» datert 31. oktober 2022 kommet med endringsforslag til EU-kommisjonens endringsforslag til CRD. Blant annet foreslår Rådet at følgende skal fremgå av CRD ny artikkel 4 nr. 4 (vår kursivering):

«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 *without prejudice to arrangements under national law whereby the competent authorities*

are subject to public and democratic accountability. These arrangements shall be without prejudice to the rights and obligations of the competent authorities as stemming from being part of the international and European systems of financial supervision (...).»⁵⁶

Den kursiverte teksten skiller Rådets forslag på dette punkt fra EU-kommisjonens forslag. Blant annet er det i Rådets forslag presisert at «independently and objectively» er knyttet til utøvelsen av «supervisory powers». Videre tas det et forbehold for uavhengighetskravet, for ordninger etter nasjonal rett, hvor vedkommende myndigheter er underlagt offentlig og demokratisk kontroll.⁵⁷ Da det ikke foreligger noe endelig vedtak om endring av CRD artikkel 4 nr. 4 i EU på det nåværende tidspunkt, har utvalget heller ikke tatt standpunkt til de ulike nyansene i de forslagene som foreligger.

EU-kommisjonen sier om sitt endringsforslag at det skal «clarify how Member States must ensure that the independence of competent authorities (...) is preserved».⁵⁸ Dette kan forstås som at EU-kommisjonen mener at den forståelsen som fremgår av endringsforslaget allerede anses å følge av gjeldende CRD artikkel 4 nr. 4, men det kan også forstås slik at et generelt formulert krav til uavhengighet som i gjeldende CRD artikkel 4 nr. 4, vil kunne romme de nye kravene som EU-kommisjonen har foreslått. EU-kommisjonen viser samme sted til «the need for clearer and more operational provisions on the principle of independence of competent authorities», som kan tale for sistnevnte forståelse.⁵⁹ I alle tilfeller har EU-kommisjonens uttalelser i form av etterarbeider liten rettskildemessig vekt.

15.4.3.6 Oppsummert

Som det fremgår foreligger det få rettskilder som kan bidra i fortolkningen av gjeldende CRD artikkel 4 nr. 4. Det er derfor usikkerhet knyttet til det nærmere innholdet av uavhengighetskravet i bestemmelsen.

⁵⁶ Dokument nr. 13773/22.

⁵⁷ Dansk: «med forbehold af ordninger i henhold til national ret, hvorefter de kompetente myndigheder står til offentligt og demokratisk ansvar.» Svensk: «utan att det påverkar arrangemang enligt nationell rätt som gör behöriga myndigheter offentligt och demokratiskt ansvarsskyldiga.»

⁵⁸ COM/2021/663 s. 10.

⁵⁹ I denne forbindelse kan nevnes at endringsforslaget til CRD artikkel 4 nr. 4 også inneholder detaljerte regler om tilsynsmedarbeideres handel med finansielle instrumenter og om etterfølgende ansettelse.

⁵⁵ COM/2021/663.

Utvalget bemerker imidlertid at det synes å være en klar utvikling i EU med økt fokus på uavhengighet for nasjonale tilsynsmyndigheter, herunder fra departement og regjering. De europeiske finanstilsynsmyndighetene har fått i oppgave å fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet hos nasjonale, vedkommende myndigheter. Endringsforordningen som fastsetter denne oppgaven er merket som EØS-relevant, men er ikke innlemmet i EØS-avtalen ennå. Utvalget viser videre til EU-kommisjonens forslag til endring av CRD artikkel 4 nr. 4, samt uttalelser om at EU-kommisjonen «will consider introducing standards for independence in future reviews of sector legislation».⁶⁰

EBA skriver om uavhengighet i sin rapport 18. oktober 2021 om vedkommende myndigheters tilsynsmessige uavhengighet, at: «Independence is key to ensuring that fair, effective and transparent decisions are taken by appropriately resourced competent authorities. In turn, this supports the objectives of the European System of Financial Supervision (ESFS): ensuring financial sector rules are adequately implemented, preserving financial stability, ensuring confidence in the financial system and providing sufficient protection for customers and consumers of financial services.» Norges tilknytning til det europeiske finanstilsynssystemet er omtalt i kapittel 10.

Utvalget har sett hen til denne utviklingen i EU i sin vurdering av spørsmålet om instruksjonsmyndighet.

15.4.4 Finanstilsynets oppgaver – drøfting av instruksjonsmyndighet

15.4.4.1 Innledning

Det er vanlig at norske forvaltningsorganer har tilsynsoppgaver sammen med andre oppgaver, slik som konsesjonsgivning og utferdigelse av forskrifter.⁶¹

Finanstilsynet er et statlig forvaltningsorgan som fører tilsyn på finansmarkedsområdet. I Finanstilsynets årsrapport og øvrig rapportering til Finansdepartementet er Finanstilsynets oppgaver gjerne kategorisert som henholdsvis tilsyn, overvåkning og kontroll, forvaltningsoppgaver og regelverksutvikling, jf. omtalen i kapittel 7.4.3.

Finanstilsynets tilsynsoppgaver er nærmere regulert i finanstilsynsloven §§ 1 og 3. Videre

følger det av både finanstilsynsloven og sektorlov-givning bestemmelser som gir Finanstilsynet myndighet til å treffe vedtak i forbindelse med gjennomføring av tilsyn, slik som pålegg om å gi opplysninger, samt vedtak om reaksjoner og sanksjoner, gjerne kalt tilsynsmessige virkemidler. Eksempler på tilsynsmessige virkemidler er pålegg om retting, tilbakekall av tillatelse og overtredelsesgebyr. Se nærmere omtale i kapitlene 7.4 og 7.5.

Finanstilsynet treffer også andre typer av vedtak, som i rapporteringen til departementet er omtalt som forvaltningsoppgaver. Se nærmere omtale i kapittel 7.4.3.2. 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 sammenslåing av foretak under tilsyn. Finanstilsynet har også løpende oppgaver 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.

I tillegg har Finanstilsynet ulike oppgaver i egenskap av å være krisehåndteringsmyndighet.

Finanstilsynets regelverksutvikling omfatter både oppdrag fra departementet om utarbeiding av utkast til nytt regelverk, og Finanstilsynets myndighet til å fastsette forskrifter enten med direkte hjemmel i lov eller etter delegert myndighet fra departementet.

Utvalget mener spørsmålet om uavhengighet og instruksjonsmyndighet bør vurderes ut fra Finanstilsynets enkelte oppgaver. Mandatet legger opp til at utvalget kan vurdere om departementets instruksjonsmyndighet på «enkelte områder» bør begrenses eller avskjæres. Utvalget skal vurdere «om det er forskjeller mellom til-

⁶⁰ Jf. EU-kommisjonen rapport 23. mai 2022 til Parlamentet og Rådet «On the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs)», COM(2022) 228 final, s. 10.

⁶¹ Se NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9 og St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.2. Se også St.meld. nr. 19 (2008–2009) kapittel 5-4, hvor det er redegjort for 34 organer med tilsynsoppgaver. Det er oppgitt at noen av organene bare har rene tilsynsoppgaver, mens mange har både tilsynsoppgaver og andre oppgaver. Noen organer har i hovedsak andre oppgaver enn tilsynsoppgaver. Forvaltningslovutvalget tilrådet ikke i NOU 2019: 5 generelt at tilsynsoppgaver ble lagt til egne forvaltningsorganer med dette som eneste eller viktigste oppgave. Blant annet ble det pekt på at en slik oppsplitting av roller ofte vil være dyrere enn om oppgavene er samlet i ett organ, samt at det blant annet «er gjerne behov for å utnytte erfaringene fra kontroll i arbeidet med styring på området gjennom regelutvikling, avgjørelse av søknader om tillatelse og planlegging av offentlige tiltak.»

synsoppgaver og utarbeiding og forvaltning av regelverk».

Utvalget drøfter i det følgende instruksjonsmyndighet for typer av oppgaver på tvers av de ulike sektorene under Finanstilsynets tilsynsområde (bank, forsikring, verdipapirhandel mv.), og herunder også sektorer som ikke er regulert av EU/EØS-regler, slik som for eksempel eiendomsmeiling og inkasso.

Utvalget drøfter spørsmålet om instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet i kapittel 15.4.4.2 og for tilsynets oppgaver innen regelverksutvikling i kapittel 15.4.4.3. Deretter drøftes instruksjonsmyndighet for Finanstilsynets tilsyns- og forvaltningsoppgaver i kapittel 15.4.4.4, hvor adgangen til å instruere i konkrete saker drøftes i kapittel 15.4.4.4.2 og adgangen til å gi generelle instruksjoner drøftes i kapittel 15.4.4.4.3.

15.4.4.2 Oppgaver som krisehåndteringsmyndighet

Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet følger av finansforetaksloven kapittel 20, som gjennomfører krisehåndteringsdirektivet 2014/59/EU (BRRD). Det er gitt utfyllende 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.⁶² 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 finanstilsynslov 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.

15.4.4.3 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.⁶³

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 rettsakter (nivå 2-regelverk) inntatt i, eller forventet inntatt i, EØS-avtalen vedlegg IX om «Finansielle tjenester».⁶⁴ Slike rettsakter innebærer som regel fullharmonisering, og gir i liten grad 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. Dette gjelder for eksempel internkontrollforskriften og IKT-forskriften.⁶⁵

Der Finanstilsynet utreder utkast til nytt regelverk som skal vedtas av Stortinget eller departe-

⁶² Det følger av finansforetaksloven § 20-3 (Krisehåndteringsmyndighet), 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 krisehåndteringsmyndighet etter første ledd kan Finanstilsynet bestemme at Bankenes sikringsfond skal forberede saken.»

⁶³ Se blant annet hovedinstruksen for Finanstilsynet, punkt 3.3.

⁶⁴ Etter delegasjonsvedtak 29. mars 2022 nr. 484 § 2 første ledd gjelder dette myndighet etter finansforetaksloven, forsikringsvirksomhetsloven, forsikringsformidlingsloven, verdipapirhandelloven, verdipapirfondloven, AIF-loven, lov om kredittvurderingsbyråer, betalingssystemloven, verdipapirsentralloven, lov om EØS-finanstilsyn og lov om fastsettelse av finansielle referanseverdier. Departementet har etter § 2 annet ledd også delegert myndigheten etter regnskapsloven § 3-9 annet ledd til å gjennomføre nivå 2-regelverk inntatt i, eller forventet inntatt i, EØS-avtalen vedlegg XXII om «Selskapsrett».

⁶⁵ Forskrift 22. september 2008 nr. 1080 om risikostyring og internkontroll (internkontrollforskriften) og forskrift 21. mai 2003 nr. 630 om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-forskriften) fastsatt av Finanstilsynet med hjemmel i finanstilsynsloven § 4 nr. 2. Denne bestemmelsen fastslår at Finanstilsynet kan pålegge de foretak det har tilsyn med å «innrette sin internkontroll etter de bestemmelser Finanstilsynet fastsetter».

mentet, og der departementet har delegert sin myndighet til å fastsette forskrifter, mener utvalget at oppgavene ikke skal underlegges noen form for uavhengighet fra departement og regjering.

Også der Finanstilsynet har myndighet til å fastsette forskrifter med direkte hjemmel i lov, mener utvalget at departementet bør ha alminnelig instruksjonsmyndighet, men det legges til grunn at departementet fortsatt vil være tilbakeholdent med å instruere Finanstilsynet i slike tilfeller.

15.4.4.4 Tilsyns- og forvaltningsoppgaver

15.4.4.4.1 Innledning

Språklig sett brukes gjerne begrepene overvåking og kontroll for å forklare betydningen av tilsyn. Å føre tilsyn kan dermed etter ordlyden forstås som å overvåke noe i kontrolløyemed.⁶⁶

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) («tilsynsmeldingen») ble det uttalt om tilsyn at:

«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.»⁶⁷

Forvaltningslovutvalget la i NOU 2019: 5 til grunn følgende definisjon av «tilsyn»:

«(...) 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.»⁶⁸

⁶⁶ Jf. «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet», Marius Stub, Universitetsforlaget, 2011, s. 44.

⁶⁷ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.2.1. I samme melding kapittel 3.2 ble det uttalt at: «Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.»

⁶⁸ NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9.

Når det gjaldt organer med tilsynsoppgaver, uttalte Forvaltningslovutvalget at «spørsmålet om uavhengighet bør 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».⁶⁹

I tilsynsmeldingen ble det uttalt 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».⁷⁰ Det ble lagt til grunn at slik oppfølging burde baseres på et faglig skjønn ut fra gjeldende regler, og derfor gis en uavhengig organisering (hvor utgangspunktet var avskjæring av instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og uavhengige klagenemnder). 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 virkemidler for sikring av politisk innflytelse nødvendig.⁷¹

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

⁶⁹ NOU 2019: 5 kapittel 32.8.9. Se for øvrig også St.meld. nr. 17 (2002–2003), blant annet kapitlene 4.3 og 4.9.

⁷⁰ Jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.1. Om kontroll og sekundære vedtak ble det blant annet uttalt at: «Dette er etterfølgende kontroll av normerende vedtak som allerede er fattet av statlige myndigheter og derfor er viktige for oppfølgingen av demokratisk forankrede rettsnormer. Det anses å være en styrke for regeloppfølgingen at de som fører tilsyn har en uavhengig posisjon i forhold til de som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket i form av tjenesteproduksjon og øvrig forvaltning det føres tilsyn med», jf. St.meld. nr. 17 (2002–2002) kapittel 4.3.

⁷¹ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapitlene 4.1, 4.3, 4.7 og 4.9. Følgende virkemidler ble nevnt i tilsynsmeldingen for sikring av politisk innflytelse: Instruksjonsmyndighet på enkelte områder eller instruksjonsmyndighet for Kongen i statsråd, adgang for departementet til å overta saksbehandlingen, klagebehandling i departementet og omgjøringsadgang. Samtidig ble det understreket at bruken av slike virkemidler ville redusere uavhengigheten tilsvarende.

lovgrunnlaget.⁷² De sistnevnte tilfellene kunne imidlertid oppfattes som normgivende virksomhet av lignende karakter som Stortingets lovgivende virksomhet, og det måtte da gjøres en mer inngående vurdering av om slik konsesjonsgivning burde gis en uavhengig organisering. Et sentralt argument her var graden av skjønn som ligger i konsesjonslovgivningen, herunder fastsettelsen av vilkår, og vektleggingen av faglige og politiske hensyn i skjønnsanvendelsen. Det ble uttalt at: «Ved et stort og lite lovstyrt skjønnsmessig handlingsrom er det betenkelig å plassere myndigheten til å vedta slike normer i et uavhengig tilsyn med stor avstand til statens egentlige lovgiver, Stortinget. Dette argumentet gjelder i særlig grad normerende virksomhet som innebærer avveining av motstridende hensyn. I andre tilfeller vil skjønnet i større grad innebære å vurdere på faglig basis hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå ett avgrenset formål».⁷³ Oppsummert ble det lagt til grunn at det for konsesjoner og andre individuelle, normerende vedtak med et innslag av skjønnsutøvelse, måtte foretas en avveining av i hvilken grad det er et mål at beslutningene skal fattes på basis av et rent faglig skjønn.⁷⁴

Se nærmere omtale av tilsynsmeldingen og Forvaltningslovutvalgets utredning på dette punkt, i kapittel 8.6.2.

Utvalget har i sin vurdering av om instruksjonsmyndigheten bør begrenses eller avskjæres for de ulike tilsyns- og forvaltningsoppgaver som Finanstilsynet har, sett hen til utgangspunktene redegjort for over. 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 avveining av ulike samfunnshensyn, og hvorvidt disse avveiningene bør kunne foretas av en myndighet med politisk ledelse.

Som redegjort for i kapittel 15.4.3.6, ser utvalget også hen til utviklingen innen EU/EØS.

⁷² Slik konsesjonsgivning ble derfor ansett for å være i samme kategori som «kontroll og sekundære vedtak».

⁷³ Det ble videre uttalt at: «På generelt grunnlag mener imidlertid regjeringen at denne type konsesjonsgivning ikke bør være gitt noen utstrakt grad av uavhengighet. Et unntak er situasjoner der departementet som er ansvarlig for konsesjonen også eier eller er ansvarlig for virksomhet som har interesser i bestemte typer vedtak. (...)», jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.3.

⁷⁴ St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.9.

15.4.4.4.2 Instruks i konkrete saker

Praksis

Finanstilsynet har myndighet til å treffe vedtak både direkte etter lov, og etter delegert myndighet fra departementet. Om hvilken myndighet som er delegert, se nærmere omtale i kapittel 8.2. Utvalget bemerker at den forholdsvis omfattende delegasjonen av myndighet fra departementet til Finanstilsynet, kan sies å gi tilsynet økt faktisk uavhengighet i den forstand at tilsynet får myndighet til å avgjøre flere saker, og normalt uten instruks fra departementet.⁷⁵

Utvalget kjenner ikke til at departementet har instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkelt saker, verken der Finanstilsynet har direkte hjemmel i lov til å treffe vedtak, eller der beslutningsmyndigheten er delegert.

Det kan være ulike grunner til at departementet er tilbakeholdent med å instruere Finanstilsynet i enkeltsaker. En grunn kan være at departementet velger å drive en overordnet styring og kontroll av Finanstilsynet i stedet for en detaljstyring av dag-til-dag-avgjørelser. Dersom saker påklages, kan departementet kontrollere Finanstilsynets saksbehandling og myndighetsutøvelse (ex post) gjennom departementets klagebehandling. I de tilfellene hvor departementet kommer til et annet resultat enn tilsynet i klagesakene, vil resultatet kunne legge føringer (ex ante) for fremtidig myndighetsutøvelse gjennom presedensvirkninger. Instruksjon om hva et vedtak skal gå ut på vil langt på vei gjøre klageretten illusorisk, og kan også være en del av forklaringen på departementets praksis for instruksjon i enkeltsaker.

Utvalget viser for øvrig til at Finansdepartementet under Riksrevisjonens kontroll av hvordan departementet styrer underliggende virksomheter i Dokument nr. 1 (2004–2005), blant annet uttalte følgende om styringen av Finanstilsynet (den gang Kredittilsynet):

«Departementet finner også grunn til å nevne at internasjonale standarder som 'the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision' og 'the IAIS Insurance Supervisory Principles' krever at det nasjonale finanstilsynet er 'operationally independent' i utøvelsen av sine oppgaver. Forholdet til slike internasjonale standarder vil også måtte tas hensyn

⁷⁵ Se blant annet St.meld. nr. 17 (2002–2003) kapittel 4.6.1.

til ved departementets styring av Kredittilsynet.»

Utvalgets vurdering er at Finanstilsynet har en forholdsvis stor grad av faktisk uavhengighet i sin behandling av enkeltsaker.

En begrensning eller avskjæring av departementets og eventuelt også regjeringens instruksjonsmyndighet i ny lov, vil gi Finanstilsynet rettslig uavhengighet. I motsetning til ved faktisk uavhengighet, vil rettslig uavhengighet forby departementet å gi nærmere bestemte instruksjoner. Selv om det til en viss grad kan anføres at det å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker vil innebære en lovfesting av dagens praksis, er det likevel en vesentlig forskjell på fravær av bruk av instruksjonsmyndighet og avskåret instruksjonsmyndighet.

Gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler

Finanstilsynet fører tilsyn med blant annet banker, forsikringsforetak, finansieringsforetak, verdipapirforetak, markeder for finansielle instrumenter, eiendomsmevlere, 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 treffe vedtak om reaksjoner og sanksjoner (tilsynsmessige virkemidler), jf. bestemmelser i finanstilsynsloven og sektorlovgivningen.

Utvalget foreslår at de aktuelle bestemmelsene i finanstilsynsloven i hovedsak videreføres i ny finanstilsynslov, se forslag til kapittel 3 om «Gjennomføring av tilsyn» og kapittel 4 om «Finanstilsynets virkemidler».

Utvalget mener at verken departementet eller Kongen (regjeringen) bør kunne instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker som gjelder tilsyn med foretak og markeder, og bruk av tilsynsmessige virkemidler. Det bør ikke være adgang til å instruere om verken saksbehandlingen, lovforståelsen eller skjønnsutøvingen i slike konkrete saker. Departementet og regjeringen bør også være avskåret fra å gi instruks om det skal foretas tilsyn med enkeltforetak.

Utvalget legger vekt på at Finanstilsynet besitter spesialistkompetanse som gjør at det er nærmest til å vurdere de faglige, tilsynsmessige hen-

syn som er viktige i behandlingen av de enkeltsaker som det her er tale om. Utvalget har også sett hen til aktuelle føringer i EU/EØS-retten, jf. kapittel 15.4.3.6. Utvalget mener at disse forhold taler for at enkeltsaker i tilsynsvirksomheten skal behandles uten mulighet for instruksjon. Utvalget anser at dette vil kunne bidra til økt tillit til konsistens og forutberegnelighet for de avgjørelsene som Finanstilsynet treffer.

Forvaltningsoppgaver

Finanstilsynet treffer også andre typer av vedtak i medhold av direkte og delegert myndighet, såkalte forvaltningsoppgaver, se kapitlene 7.4.3.2 og 15.4.4.1.

Finanstilsynets ulike forvaltningsoppgaver knyttet til foretak under tilsyn kan illustreres ved følgende oppsummering av en banks «liv»:

Finansforetaksloven stiller krav om tillatelse (konsesjon) for å drive virksomhet som bank.⁷⁶ Ved vurdering av om konsesjon skal gis, skal det legges vesentlig vekt på om bankens kapital- og soliditetsforhold er betryggende, herunder om startkapitalen står i rimelig forhold til den planlagte virksomhet, og om organisasjons- og driftsplanen er betryggende for den virksomhet som skal drives. Det skal også legges vesentlig vekt på om tillatelsen på annen måte kan få uheldige virkninger for finansforetakets kunder eller grupper av kunder. Ledende ansatte og eiere med kvalifiserte eierandeler i banken skal egnethetsgodkjennes før konsesjon gis. Det kan settes vilkår for tillatelsen, herunder at virksomheten drives på en bestemt måte eller innenfor visse rammer, eller andre vilkår «i samsvar med de formål som lovgivningen om finansforetak skal ivareta». De vanligste vilkårene Finanstilsynet stiller for å gi en tillatelse er høyere kapital enn det foretaket hadde budsjettert med, og ulike krav knyttet til organisering og interne rutiner.

Mens banken er under tilsyn, kan det være aktuelt å treffe vedtak blant annet om godkjenning av nye ansatte i bankens ledelse. Finanstilsynet gir også tillatelse til erverv av kvalifiserte eierandeler for nye eiere, eller til økning av kvalifi-

⁷⁶ Myndigheten til å gi konsesjon er i finansforetaksloven lagt til departementet, men er delegert til Finanstilsynet. I annen sektorlovgivning har gjerne Finanstilsynet direkte hjemmel til å gi konsesjon. Se verdipapirhandelloven (med unntak av regulerte markeder), verdipapirfondloven, lov om alternative investeringsfond, hvitvaskingsloven, eiendomsmeglingsloven, inkassoloven, revisorloven og regnskapsførerloven.

serte eierandeler.⁷⁷ I denne forbindelse gjøres det egnethetsvurderinger av eierne. Banken kan også søke om tillatelse til bruk av interne modeller for beregning av kapitalkrav (IRB-modeller). Slik tillatelse gis av Finanstilsynet, etter nærmere krav i kapitalkravsforskriften (CRR). Eksempler på andre typer av vedtak som er aktuelle for en bank er tillatelse til erverv av egne aksjer eller grunnfondbevis, godkjenning av tilbakebetaling og nedskrivning av egenkapital i andre tilfeller enn ved nedskrivning for å dekke underskudd som ikke kan dekkes på annen måte og godkjenning av samarbeidsavtaler mellom finansforetak. I tillegg kan Finanstilsynet gi unntak (dispensasjon) fra ulike lovbestemmelser.⁷⁸

Dersom banken ønsker å etablere et finanskonsern, eller det er aktuelt med sammenslåing eller deling av foretak, kreves det tillatelse.⁷⁹ Søknad om sammenslåing eller deling av foretak skal inneholde opplysninger om de samme forhold som søknad om virksomhetstillatelse (konsesjon), og Finanstilsynet skal legge vekt på de samme hensynene til blant annet kapitalforhold, organisering og interne rutiner.

Finanstilsynets oppfølging av bankers kapitalbehov skjer gjennom SREP-prosessen («Supervisory review and evaluation process»)⁸⁰. Alle banker skal årlig gjennomføre en vurdering av egen risiko, kapitalbehovet (ICAAP) og likviditetsbehovet (ILAAP). Finanstilsynet er pålagt å evaluere ICAAP/ILAAP-prosessene, og resultatene av prosessen i banken. På bakgrunn av evalueringen, fastsetter Finanstilsynet et foretaksspesifikt kapitalkrav (såkalt pilar 2-krav) for banken. Pilar 2-krav skal dekke risikoer som ikke, eller bare delvis, er dekket av de generelle pilar 1-kravene, og kommer i tillegg til minstekrav og bufferkrav. Myndigheten til fastsette pilar 2-krav følger av finansforetaksloven § 13-6 som regulerer vurdering av risiko og kapitalbehov.⁸¹

Avvikling av banken kan være aktuelt der bankens tillatelse er tilbakekalt, eller der banken selv ønsker det. Avvikling av banken kan bare skje

etter tillatelse. Hvis det gis tillatelse til avvikling, skal Finanstilsynet opprette et avviklingsstyre som trer i stedet for foretakets styre og daglig leder. I tillegg kan banken avvikles som del av en krisehåndtering. Se nærmere om Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet i kapittel 15.4.4.2.

Forvaltningsoppgavene kommer i tillegg til Finanstilsynets gjennomføring av tilsyn og bruk av tilsynsmessige virkemidler (reaksjoner/sanksjoner), som redegjort for over.

Utvalget mener at det ikke er praktisk eller hensiktsmessig å skille strengt mellom Finanstilsynets gjennomføring av tilsyn, bruk av tilsynsmessige virkemidler og forvaltningsoppgaver når det gjelder spørsmålet om instruksjonsmyndighet. Ofte vil de samme hensyn og tilsynsmessige vurderinger, herunder av risikoforhold, gjelde for alle de ulike oppgavene som Finanstilsynet har overfor foretak under tilsyn, slik bankeeksemplet over illustrerer. 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, jf. over.

Eksempelvis nevnes Finanstilsynets vurdering av foretakenes interne prosesser for vurdering av kapitalbehov gjennom SREP-prosessen og fastsettelse av pilar 2-krav. Slike saker krever forøvrig teknisk-faglig skjønnsutøvelse, som kan tilsi at de bør behandles av Finanstilsynet uten mulighet for instruksjon. Det samme gjelder for Finanstilsynets behandling av søknader om tillatelse til bruk av interne modeller for beregning av kapitalkrav, både for banker og forsikringsforetak.

Det er imidlertid noen saker innen forvaltningsoppgavene hvor utvalget mener at departementet og regjeringen fortsatt bør ha alminnelig instruksjonsmyndighet. Det kan for eksempel være i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, eller generelt for noen typer av saker hvor det i skjønnsutøvelsen kan være behov for bredere, overordnede avveininger av ulike samfunnshensyn. Aktuelle saker er etter utvalgets vurdering saker som vedrører strukturen på finansmarkedsområdet, og da særlig saker knyttet til banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Med infrastrukturforetak sikter utvalget til foretak som driver fellesfunksjoner for aktører i verdipapirmarkedet. Etter utvalgets vurdering bør det for banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak fortsatt være adgang til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker som

⁷⁷ Delegert til Finanstilsynet.

⁷⁸ Myndigheten til å gjøre unntak fra finansforetaksloven ligger hos departementet. Myndigheten ble delegert til Finanstilsynet 29. mars 2022.

⁷⁹ Myndigheten til å treffe slike beslutninger ligger hos departementet, men er delegert til Finanstilsynet.

⁸⁰ Gjelder for banker, holdingsselskaper i finanskonsern, kredittforetak og finansieringsforetak.

⁸¹ Tidligere lå myndigheten til å fastsette pilar 2-krav til departementet (delegert til Finanstilsynet), men myndigheten ble lagt direkte til Finanstilsynet med virkning fra 1. juni 2022. Se Prop. 147 LS (2020–2021) og Innst. 552 L (2020–2021).

gjelder tillatelse til å drive virksomhet (konseksjon), tillatelse til sammenslåing eller deling av foretak, tillatelse til etablering av filial og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel.

15.4.4.4.3 Generelle instruksjoner

Alminnelig instruksjonsmyndighet innebærer at overordnede organer kan instruere underordnede organer om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvingen, både generelt og i konkrete saker. Hensynene som begrunner at Finanstilsynet ikke skal kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker, jf. kapittel 15.4.4.4.2, gjør seg etter utvalgets vurdering ikke like sterkt gjeldende når det gjelder adgangen til å gi generelle instruksjoner.

Utvalget har vurdert særlig spørsmålet om departementets adgang til å gi generelle instruksjoner om lovforståelse/regelverksforståelse.

Departementet har et overordnet ansvar for regelverket på finansmarkedsområdet og for gjennomføring av EØS-rett. Departementet kan også gi veiledende tolkningsuttalelser om hvordan regelverket skal forstås. Grensen mellom veiledende tolkningsuttalelser og instruksjoner kan være flytende.

I brev til Finanstilsynet 25. mai 2021 uttrykte departementet en annen forståelse av bestemmelser i kapitalkravsforordningen (CRR), enn det Finanstilsynet hadde lagt til grunn i sitt rundskriv «Engasjementer som skal klassifiseres som høyrisiko», se kapittel 8.3. Etter dette endret Finanstilsynet rundskrivet. Det er nærliggende å forstå departementets brev som en instruks.

Et alternativ til å instruere om regelverksforståelse, er å klargjøre regelverket gjennom lov- eller forskriftsendringer.

Når det gjelder gjennomføring av EU-direktiver som tas inn i EØS-avtalen, er det overlatt «til avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen» jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b. Det kan for eksempel gis lover og forskrifter som dekker direktivenes krav. Ved gjennomføring av direktiver har norske myndigheter et skjønnsrom. Ved uenighet om tolkningen av norske regler som gjennomfører EU-direktiver, har departementet mulighet til å klargjøre regelverket ved å endre det.

Som et eksempel viser utvalget til Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 30. mars 2022, hvor tilsynet ble bedt om å utarbeide «høringsnotat med utkast til hensiktsmessige lov- og forskriftsregler som kan gjennomføre reglene om pilar 2-krav og -veiledning i kapitalkravsdirektivet, med de endringer som følger av CRD 5».

En slik fremgangsmåte vil imidlertid ikke være praktisk når det gjelder forståelsen av forordninger, som i hovedsak innebærer fullharmonisering og som gjennomføres såkalt «ord for ord» gjennom en henvisning i norsk regelverk, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Forordninger benyttes i økende grad på finansmarkedsområdet. Dette skal bidra til å styrke et helhetlig harmonisert regelverk og harmonisert tilsynspraksis, innen EØS. Dette innebærer også at detaljeringsgraden i EU-reglene øker.

De europeiske finanstilsynsmyndighetene er i stor grad gitt kompetanse i sektorregelverket til å foreslå utfyllende regler (såkalt nivå 2-regelverk) til forordninger som er vedtatt av Europaparlamentet og Rådet. De utfyllende reglene fastsettes av EU-kommisjonen. De europeiske finanstilsynsmyndighetene skal, i henhold til tilsynsforordningene, utarbeide retningslinjer/anbefalinger for nasjonale myndigheters forståelse av forordningene og oppfølging av EU-regelverket i tilsynsvirksomheten.

Finanstilsynet deltar i styret i de europeiske tilsynsmyndighetene, men har ikke stemmerett. Finanstilsynet deltar også i diverse arbeidsgrupper nedsatt av de europeiske finanstilsynsmyndighetene. Arbeidsgruppene forbereder både forslag til nivå 2-regelverk og til anbefalinger/retningslinjer. Finansdepartementet deltar på møter i regi av EU-kommisjonen, samt i arbeids- og ekspertgrupper nedsatt av Kommisjonen.

Finanstilsynets deltakelse i disse prosessene gir Finanstilsynet kunnskap om den felles europeiske forståelsen av nivå 2-regelverk. Det kan tale for at departementet ikke bør kunne instruere tilsynet om forståelsen av slikt regelverk.

Selv om forordningene er detaljerte, og de europeiske finanstilsynsmyndighetene ofte har gitt omfattende anbefalinger/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 mener at departementets adgang til å gi tilsynet generelle instruksjoner, herunder om regelverksforståelse, ikke bør begrenses, heller ikke når det gjelder såkalt nivå 2-regelverk. Eventuelle instruksjoner må uansett være innenfor de rettslige rammene av regelverket.

15.4.5 Utvalgets tilråding

Utvalget vurderer at praksis for departementets instruksjoner av Finanstilsynet innebærer at til-

synet med banker, forsikringsforetak, verdipapirforetak mv. har blitt utført med stor grad av faktisk uavhengighet. Som redegjort for over er det usikkerhet knyttet til hvilke konkrete krav til uavhengighet for nasjonale finanstilsynsmyndigheter som i dag kan anses å følge av EU/EØS-retten. Utvalget har imidlertid lagt vekt på at det fremstår som en klar tendens i retning av at tilsynsmyndighetene skal ha nødvendig rettslig uavhengighet fra departement og regjering.

Utvalget foreslår i utkastet til ny finanstilsynslov at departementets og Kongens (regjeringens) instruksjonsmyndighet begrenses.

Som den klare hovedregel skal Finanstilsynet etter utvalgets forslag ikke kunne instrueres om behandlingen av konkrete enkeltsaker. Instruksjonsforbudet gjelder både instruksjoner om saksbehandlingen, lovforståelsen og skjønnsutøvingen i den enkelte sak. Forslaget er ment å omfatte, med noen nærmere opplistede unntak, alle de enkeltsaker som Finanstilsynet i dag behandler etter finanstilsynsloven og sektorregelverket, enten dette skjer i medhold av direkte hjemmel i lov eller delegert myndighet, og innen både gjennomføring av tilsyn, bruk av tilsynsmessige virkemidler og forvaltningsoppgaver.

I dag kan det fremstå som litt tilfeldig hvilke hjemler til å treffe enkeltvedtak som er lagt til departementet og hvilke som er lagt til Finanstilsynet. Utvalget legger til grunn 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. Dette forutsetter en lovteknisk gjennomgang når departementet har tatt stilling til utvalgets forslag.

For noen typer av enkeltsaker knyttet til banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak, foreslår utvalget at departementet fortsatt skal ha alminnelig instruksjonsmyndighet. Med infrastrukturforetak menes foretak som driver fellesfunksjoner for aktører i verdipapirmarkedet. Per i dag gjelder dette regulert marked, verdipapirsentral og sentral motpart. Utvalget mener at lovbestemmelsen bør utformes slik at den også kan gjelde for eventuelle nye typer infrastrukturforetak. Utvalget foreslår at det skal være instruksjonsmyndighet i følgende saker som gjelder banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak: tillatelse til å drive virksomhet, sammenslåing og deling av foretak, tillatelse til etablering av filial og tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel. For de saker hvor departementet skal ha instruksjonsmyndighet, bør hjemmelen til å treffe vedtak ligge

hos departementet, men myndigheten delegeres til Finanstilsynet.

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.

Departementet har ikke i dag praksis for å instruere Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker. Utvalget antar derfor at det fortsatt kun unntaksvis vil være aktuelt å benytte instruksjonsmyndigheten i de nevnte enkeltsakene knyttet til banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak.

Utvalget foreslår ikke endringer i adgangen til å gi generelle instruksjoner, jf. kapittel 15.4.4.4.3.

Når det gjelder regelverksutvikling, herunder Finanstilsynets fastsettelse av forskrifter i medhold av delegert eller direkte myndighet, foreslås det ikke begrensninger i den alminnelige instruksjonsmyndigheten, jf. kapittel 15.4.4.3.

Den foreslåtte lovbestemmelsen om begrensninger i instruksjonsmyndigheten gjelder ikke for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet, se nærmere omtale i kapittel 15.4.4.2.

Utvalget har vurdert særlig 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. Fordelen 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 utvalget foreslår. I begge tilfeller må det gjøres lovendringer i forbindelse med vedtakelse av nye hjemler til å treffe vedtak, enten i sektorregelverket, eller i både sektorregelverket og i finansstilsynslovens bestemmelse om begrensninger i instruksjonsmyndigheten.

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». En slik bestemmelse tar 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, jf. redegjørelsen over. Selv om de aktuelle vilkår for bruk av instruksjonsmyndighet signaliserer en høy terskel for instruksjon, kan det stilles spørsmål ved om vilkårene er for skjønsmessig utformet hensett et utgangspunkt om at Finanstilsynet ikke skal instrueres om behandlingen av enkeltsaker. Dette kan det til en viss grad kompenseres for ved at det gis tydelige føringer for bruk av bestemmelsen i lovforarbeidene. Likevel mener utvalget at det er flere fordeler knyttet til en klar bestemmelse om i hvilke konkrete saker det skal være adgang til å instruere.

Det vises til utvalgets utkast til ny finansstilsynslov § 3-7.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Berg, bemerker at:

Det er mindretallets oppfattelse, at EU-retten allerede inneholder klare krav til de finansielle tilsynsmyndigheters uafhængighed af andre offentlige myndigheder.

Uafhængighedskravet følger bl.a. af kapitalkravsdirektivet (CRD) art. 4, stk. 4, der fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at myndighederne har den uafhængighed, der er nødvendig for at føre tilsyn og varetage opgaver i henhold til kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen. Lignende bestemmelser findes også i EU-reguleringen på kapitalmarkedsområdet.

CRD art. 4, stk. 4, er foreslået ændret ved Kommissionens forslag til ændring af CRD af 27. oktober 2021. Forslaget medfører, at det eksplicit vil fremgå, at medlemsstaterne skal sikre, at tilsynsmyndigheden kan agere uafhængigt og

objektivt uden at søge eller modtage instruks fra andre myndigheder («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»).

Kommentarerne til forslaget, pkt. 5, forklarer, at teksten er en præcisering. Kommissionens fortolkning er dermed, at den gældende CRD art. 4, stk. 4, fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at tilsynsmyndighederne ikke er underlagt instruks eller anden indflydelse fra andre offentlige myndigheder.

Kommissionens fortolkning finder støtte i rapporter om tilsynsmyndighedernes uafhængighed fra ESMA, EIOPA og EBA af 18. oktober 2021. I samtlige rapporter lægger myndighederne vægt på, om landenes tilsynsmyndigheder er uafhængige af andre offentlige myndigheder. EBA lægger endvidere vægt på Basel Komiteens Core Principles for Effective Banking Supervision, hvoraf det bl.a. fremgår, at «operational independence» kræver uafhængighed af andre myndigheder, og at denne uafhængighed bør fastsættes ved lov. Rapporterne viser derudover, at tilsynsmyndigheder generelt ikke er underlagt instruks fra ministre eller andre overordnede myndigheder.

Uafhængighedskravet kommer også til udtryk i forordningen om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (EBA forordningen). I EBA-forordningens artikel 42 del 1 står der: «Ved udførelsen af de opgaver, der er tillagt tilsynsrådet ved denne forordning, handler formanden og de stemmeberettigede medlemmer af tilsynsrådet uafhængigt og objektivt udelukkende i Unionens interesse som helhed og må ikke søge eller modtage instrukser fra EU-institutioner eller -organer, medlemsstaters regeringer eller noget andet offentligt eller privat organ.» I anden del af samme artikel står endvidere: «Hverken medlemsstaterne, EU-institutionerne og -organerne eller ethvert andet offentligt eller privat organ må søge at påvirke medlemmerne af tilsynsrådet i udøvelsen af deres opgave». Tilsvarende bestemmelser findes i forordningene om oprettelsen af EIOPA og ESMA.

Formuleringerne om uafhængighed i EU- og EØS-lovgivningen varierer fra område til område, men essensen og hensynet er de samme på tværs af områder. Kravet afspejler især, at virksomheder i EU- og EØS-lande får et pas til at udøve grænseoverskridende virksomhed på tværs af EU og EØS. Derfor skal virksomhederne og tilsynet med dem leve op til visse minimumsstandarder. Andre

lande vil ikke kunne acceptere, hvis dårligt funderede virksomheder, herunder virksomheder under et svagt tilsyn, får adgang til deres markeder med risiko for problemer for borgere eller på ulige konkurrencevilkår i forhold til egne virksomheder. Et stærkt tilsyn forudsætter, at man er uafhængig af politiske hensyn i sit tilsyn.

Uafhængighed af politiske myndigheder kræver naturligvis, at tilsynsmyndigheden hverken kan instrueres i enkeltsager eller om lovforståelser eller –anvendelser, som lægges til grund for tilsynsvirksomheden.

Krav til uafhængighed gælder både i relation til, hvad der i Norge har været karakteriseret som tilsynsopgaver og som forvaltningsopgaver. EU-retten sonderer ikke mellem de to opgavetyper. Hensynene bag uafhængighed gør sig gældende i relation til både det løbende tilsyn og tildeling/fratagelse af koncession.

Tilsvarende gælder, at der heller ikke bør være mulighed for generelt at instruere Finanstilsynet om fortolkningen af EU-lovgivningen. Ved tvivl om EU-lovgivningen bør fortolkningen afgøres ved henvendelse til EU-Kommissionen eller for level-2 tekster til ESA'erne.

Udover hensynet til det indre marked, så er tilsynsmyndighedernes uafhængighed også i tråd med den globale og europæiske standard for en række andre myndigheder. Det gælder bl.a. centralbanker og konkurrencemyndigheder. Tilsvarende er hensynet her, at man fra politisk side ikke

ønsker at bringe sig i en situation, hvor man kan presses til at instruere myndighederne til handlinger, der er uhensigtsmæssige.

Der bør derfor fastsættes en undtagelse til det norske stats- og forvaltningsretlige udgangspunkt om, at overordnede myndigheder har instruksret overfor underliggende myndigheder for så vidt angår Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, herunder tilsynets enkeltsager og den om lovforståelse og –anvendelse, samt skønsudøvelse som lægges til grund i sagerne.

Mindretallet opfordrer til, at man ikke fastsætter undtagelser til Finanstilsynets uafhængighed på tilsynsområdet, hvilket bl.a. omfatter udstedelse af koncessioner. Hvis man mod denne opfordring ønsker at fastsætte en undtagelse, så bør undtagelsen fremgå af lov for at sikre transparens om Finanstilsynets virksomhed. Udmøntningen af en sådan regel kan med fordel tage udgangspunkt i BRRD art. 3, stk. 6, der fastsætter, at ministeriet godkender en afviklingsmyndigheds afgørelse, når afgørelsen har direkte budgetmæssig virkning eller systemisk betydning.

Flertallets indstilling om øget uafhængighed er baseret på forventninger til udviklingen i EU lovgivningen i retning af øgede krav til uafhængighed. Mindretallet mener, at den eksisterende EU lovgivnings krav til uafhængighed allerede er så klare, at uafhængighed er nødvendigt for at leve op til EU lovgivningen.

Kapittel 16

Klager over Finanstilsynets enkeltvedtak

16.1 Innledning

Det følger av utvalgets mandat at:

«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.»

Utvalget legger til grunn at adgangen til å klage på Finanstilsynets enkeltvedtak, i tråd med prinsippene i forvaltningsloven, bør videreføres. Utvalgets vurderinger er knyttet til i hvilken grad slike klagesaker bør behandles av en uavhengig klagenemnd.

I kapittel 16.2 gis en kort omtale av gjeldende rett.

EU/EØS-rett er omtalt i kapittel 16.3. Omtalen omfatter også reguleringer av tilsyns- og klageordninger på andre områder enn finansmarkedsområdet, som det kan være naturlig å legge vekt på i utvalgets vurderinger.

I kapittel 16.4 gis en omtale av andre lands klageordninger.

Kapittel 16.5 beskriver begrunnelsen for opprettelsen av dagens klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker. Det er også tatt inn en omtale av Verdipapirlovutvalgets forslag om å opprette en klagenemnd for vedtak på verdipapirmarkedsområdet.

I kapittel 16.6 omtales Forvaltningslovutvalgets vurderinger av klagenemnder i NOU 2019: 5.

Utvalget foreslår at klager på Finanstilsynets vedtak, i tilfeller der departementet og regjeringen ikke skal kunne instruere Finanstilsynet i enkeltsaker, skal behandles av en uavhengig klagenemnd. Klagesaksbehandling i departe-

mentet må i slike saker ses som en form for instruksjon som utvalget ikke anser i tråd med de hensyn til uavhengighet som begrunner forslaget om begrensninger i departementets instruksjonsmyndighet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 16.7.

16.2 Gjeldende rett

Parter og andre med rettslig klageinteresse har klagerett etter forvaltningsloven. Klager på enkeltvedtak truffet av Finanstilsynet behandles som hovedregel av Finansdepartementet etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV om klage og omgjøring.¹ Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd at klager avgjøres av det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. I tillegg har det overordnede organet på visse vilkår myndighet til å omgjøre førstinstansens vedtak av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35.

Klageinstansens kompetanse er regulert i forvaltningsloven § 34. Tas klagesaken under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken, herunder forvaltningsskjønnet, og ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen.

På noen avgrensede områder behandles klager på Finanstilsynets vedtak i klagenemnd. Det er også foreslått å opprette en klagenemnd for enkelte saker på verdipapirmarkedsområdet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 16.5.

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

¹ Klager over Finanstilsynets enkeltvedtak truffet med hjemmel i gjeldsinformasjonsloven behandles av Barne- og familiedepartementet.

16.3 EU/EØS-rett

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

I bakgrunnskapittel 8.7 og i kapittel 15 om instruksjonsmyndighet har utvalget redegjort for internasjonale krav og forventninger til at nasjonale tilsynsmyndigheter er «uavhengige» av politiske myndigheter. Det vises til omtalen av forordningene om de europeiske finanstilsynsmyndighetene, og de krav og forventninger til uavhengighet som følger av EUs sektorregelverk i kapittel 15.2.

Ulike krav til uavhengighet gjelder også på andre områder enn finansområdet. Eksempelvis følger det av norske regler, som bygger på EØS-regler, at blant annet Datatilsynet og reguleringsmyndigheten innen energisektoren ikke kan instrueres av departement eller regjering. Innen slike sektorer forstår utvalget det som at det er lagt til grunn at EU/EØS-retten stiller krav om at det i tilfeller der instruksjon er avskåret, så bør/skal klager på det aktuelle forvaltningsorganets vedtak behandles av uavhengige klagenemnder.

Utvalget vil til illustrasjon vise til følgende sektorer:

Energisektoren

Elektrisitetsdirektiv III (2009/72/EF) og gassmarkedsdirektiv III (direktiv 2009/73/EF) ligger til grunn for bestemmelsene i energiloven § 2-3 og naturgassloven § 4 om reguleringsmyndighet og klagenemnd. Direktivenes artikler 35 og 39 stiller krav til reguleringsmyndighetens uavhengighet. Videre følger det av direktivenes artikler 37 nr. 17 og 41 nr. 17 at: «Member States shall ensure that suitable mechanisms exist at national level under which a party affected by a decision of a regulatory authority has a right of appeal to a body independent of the parties involved and of any government.»

Av energiloven § 2-3 annet ledd følger det at reguleringsmyndigheten og Energiklagenemnda er uavhengige og ikke kan instrueres om utøvelsen av tillagt myndighet. Enkeltvedtak fattet av reguleringsmyndigheten kan bare påklages til klagenemnda.²

² Se tilsvarende bestemmelse i naturgassloven § 4.

Personvernområdet

Personvernforordningen (EU) 2016/679 (GDPR) artikkel 52 stiller krav til at tilsynsmyndighetene skal ha «complete independence». Når medlemmene av hver tilsynsmyndighet utfører sine oppgaver og utøver sin myndighet i samsvar med forordningen, skal de ikke utsettes for påvirkninger utenfra, verken direkte eller indirekte, og skal ikke anmode om eller motta instruksjoner fra noen.

GDPR inneholder ikke en bestemmelse som uttrykkelig avskjærer muligheten for at tilsynsmyndighetens vedtak kan overprøves. Eriksen og Fredriksen uttaler imidlertid i *Norges europeiske forvaltningsrett* at det nok følger «av forordningens krav til uavhengighet at eneste mulighet for forvaltningsrettslig overprøving vil være i form av en uavhengig klagenemnd».³

Av personopplysningsloven § 20 første ledd følger det at Datatilsynet ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig. Kongen og departementet kan ikke omgjøre Datatilsynets vedtak. Av personopplysningsloven § 22 første ledd følger det at Personvernemnda ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig. Kongen og departementet kan ikke omgjøre nemndas vedtak.⁴

Jernbanesektoren:

Direktiv 2012/34/EU om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde artikkel 55, inneholder krav om uavhengighet for tilsyns-

³ Eriksen, C., C. & Fredriksen, H., H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget. S. 188.

⁴ I Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 27.5 uttalte departementet at:

«Departementet foreslår å videreføre ordningen med Personvernemnda som et administrativt klageorgan for Datatilsynets avgjørelser. Det bør etter departementets syn sikres tilgang til en lavterskel klageordning ved klage over Datatilsynets vedtak. Alternativet til å kunne klage til Personvernemnda vil være at den enkelte borger eller bedrift vil måtte ta tilsynsmyndighetens vedtak inn for domstolene ved uenighet, noe som kan representere en stor byrde for den enkelte. Etter departementets syn er ikke Personvernemnda omfattet av forordningens regler om tilsynsmyndighetens organisering, kompetanse og oppgaver. Det er likevel viktig å sikre at nemnda er et uavhengig organ, som ikke kan instrueres av regjering eller departement. En annen løsning vil i praksis undergrave Datatilsynets uavhengighet.»

organet. Av artikkel 56 nr. 9 og 10 fremgår det at tilsynsorganets vedtak ikke kan påklages til eller på annet grunnlag omgjøres av overordnede forvaltningsmyndigheter. Eneste overprøvingsmyndighet er da i form av søksmål for en domstol.

Av jernbaneloven § 11 a annet ledd følger det at tilsynsmyndigheten som markedsovervåkingsorgan ikke kan instrueres, verken generelt eller i den enkelte sak. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at: «Enkeltvedtak tilsynsmyndigheten som markedsovervåkingsorgan treffer, kan ikke påklages til eller omgjøres av overordnet myndighet. Avgjørelser om pålegg om å gi opplysninger kan ikke påklages etter forvaltningsloven § 14 annet punktum. Retten kan prøve alle sider av saken».

16.4 Andre lands klageordninger

Danmark

Den danske forvaltningsloven har ikke alminnelige regler om klagerett. Klageadgangen følger av ulovfestet forvaltningsrett eller den enkelte lov. Klage over vedtak truffet av det danske Finanstilsynet behandles av Erhvervsankenævnet som er en uavhengig klagenemnd. Erhvervsankenævnet behandler også klager over vedtak truffet av blant annet Erhvervsstyrelsen og Reisesegarantifondet, i tillegg til Finanstilsynet. Det følger av lov om Erhvervsankenævnet at nemnden i sin virksomhet er uavhengig av instruksjoner om den enkelte saks behandling og avgjørelse, samt at nemndens avgjørelser ikke kan bringes inn for andre administrative myndigheter. Avgjørelsene kan imidlertid overprøves av domstolene.

Hvilke vedtak som skal klagebehandles i nemnden følger ikke av lov om klagenemnden, men av lovene som regulerer de enkelte saksområdene. For Finanstilsynets del fremgår dette for eksempel av lov om finansiel virksomhet avsnitt XII kapittel 23, § 372. Bestemmelsen fastslår at avgjørelser truffet av Finanstilsynet eller Erhvervsstyrelsen i medhold av denne loven eller forskriftsbestemmelser fastsatt i medhold av loven og nærmere opplistede direktiver og forordninger, kan bringes inn for Erhvervsankenævnet av den som avgjørelsen retter seg mot, innen fire uker etter at avgjørelsen er meddelt vedkommende. Nemnden består av en leder og nestleder som er dommere og sakkyndige medlemmer som har kompetanse innenfor det felt saken gjelder.

Nemndens medlemmer har kompetanse om forretningsforhold, herunder fondsrettslige forhold og kapitalmarkedsforhold, samt økonomi- og aktuar kompetanse. Medlemmene oppnevnes av næringsministeren for en periode på fire år.

Finland

Vedtaket truffet av det finske finanstilsynet kan klages inn til forvaltningsdomstolen i Helsingfors, jf. lov om det finske finanstilsynet § 73.⁵ Av bestemmelsen følger det videre at vedtakene kan håndheves før de er rettskraftige.

Island

Det islandske finansdepartementet har opplyst at de vedtakene som det islandske finanstilsynet treffer ikke er gjenstand for forvaltningsrettslig overprøving, men at vedtakene kan prøves for domstolene.

Østerrike

I Østerrike behandles klager på vedtak truffet av det østerrikske finanstilsynet av en forvaltningsdomstol («Bundesverwaltungsgericht»).

16.5 Klagenemnder innen finanssektoren

16.5.1 Generelt

Klager på vedtak Finanstilsynet treffer overfor revisorer, revisjonsselskap, regnskapsførere, regnskapsførerforetak og inkassoforetak behandles ikke av Finansdepartementet, men av en særskilt klagenemnd. Klagenemnden er oppnevnt av departementet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.5.2.

⁵ Act on Financial Supervisory Authority 878/2008.

Det følger av bestemmelsen at:

«Decisions of the Financial Supervisory Authority may be appealed to the Helsinki Administrative Court. Provisions on lodging an appeal with an administrative court are laid down in the Administrative Judicial Procedure Act (808/2019).

Decisions of the Financial Supervisory Authority may be enforced prior to gaining legal effect. The decision shall remain in force until further notice, regardless of appeal, unless otherwise provided by the appellate authorities or elsewhere in law.

The right to appeal decisions concerning board members or deputy board members of the Financial Supervisory Authority or the employment contracts of the Authority's employees are governed by separate provisions.»

Verdipapirlovutvalget har foreslått en klagenemnd for behandling av klager på enkelte av Finanstilsynets vedtak på verdipapirmarkedsområdet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.5.4.

Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker er ikke opprettet på bakgrunn av internasjonale eller nasjonale krav eller forventninger til at klager på slike vedtak behandles uavhengig av politiske myndigheter. Opprettingen av nemnden er begrunnet i praktiske hensyn. Det vises til nærmere omtale i kapittel 16.5.2.

Heller ikke verdipapirlovutvalgets forslag om oppretting av en klagenemnd for saker på verdipapirmarkedsområdet er begrunnet i vurderinger knyttet til behovet for en klagebehandling uavhengig av politiske myndigheter. Det vises til nærmere omtale i kapittel 16.5.3.

16.5.2 Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker⁶

Hovedbegrunnelsen for opprettelsen av Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker i 2012 var behovet for flersidig kompetanse ved behandlingen av slike saker.⁷ Samtidig ble det i høringen av utkast til forskrift om klagenemnden vist til at saksbehandlingstiden i departementet for klagesaker etter revisor- og regnskapsførerlovgivingen i noen tilfeller hadde vist seg å bli unødig lang. Departementet la til grunn at overføring av klagebehandlingen til en nemnd med relevant sammensatt kompetanse ville medføre redusert saksbehandlingstid.⁸

Begrunnelsen for å overføre behandlingen av klager på Finanstilsynets vedtak etter inkassoloven fra Justis- og beredskapsdepartementet til Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker, var at inkasso var det eneste saksområdet innen finansnæringen der Justis- og beredskapsdepartementet var klageinstans. Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker ble på grunn av sin sammensetning og kompetanse ansett for å

ha særskilte forutsetninger for å behandle disse klagesakene. I lovproposisjonen uttalte departementet følgende:

«Selv om vurderingene i klagesakene på inkasso og nemndens nåværende klagesaker ikke er like, er tema sammenfallende i flere henseender. Alle gjelder hovedsakelig søknader om tillatelser og tilbakekall av tillatelser på det økonomiske feltet. Kravene som stilles til revisorer og regnskapsførere, har noe til felles med de kravene som stilles for å kunne drive med inkasso. Forslaget vil trolig gi en mer effektiv klagebehandling og bedre sammenheng med øvrige finansfagfelt. Samtidig vil nemndens uavhengige stilling og nærhet til fagfeltet kunne gi bransjen høyere tillit til klagebehandlingen enn dagens ordning.»⁹

16.5.3 Forslag om etablering av klagenemnd på verdipapirmarkedsområdet

Verdipapirlovutvalget uttalte i NOU 2021: 1 at formålet med forslaget om å opprette en klagenemnd på verdipapirmarkedsområdet var å avlaste departementets ressurser.

Lovutvalget viste til en forventet økning i antall klagesaker på verdipapirmarkedsområdet, som vil legge press på Finansdepartementets ressurser. Vurderingen var blant annet knyttet til økt mulighet for ileggelse av administrative gebyrer ved overtredelse av verdipapirhandelens bestemmelser.

Med henvisning til økt adgang til å gi administrative sanksjoner på ulike tilsynsområder, viste utvalget til at en mulighet er å innarbeide reglene om klagenemndsbehandling i finanstilsynsloven for å legge til rette for at en klagenemnd kunne få utvidet mandat ved behov.

16.6 Forvaltningslovutvalgets vurderinger i NOU 2019: 5

Forvaltningslovutvalget vurderte i NOU 2019: 5 kapittel 24.6.5.2 om «Klageinstans i statsforvaltningen» fordeler og ulemper med henholdsvis

⁶ Fra 1. januar 2023 trådte det i kraft lov- og forskriftsendringer, som innebar at klagenemnda som tidligere bare behandlet klager på vedtak truffet av Finanstilsynet etter revisorloven og regnskapsførerloven, nå også behandler klager på vedtak truffet av Finanstilsynet etter inkassoloven.

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 44 (2005–2006) kapittel 2.9.4 og høringsnotat med utkast til forskrift om klagenemnda 25. juni 2010.

⁸ I forarbeidene til den videreførte hjemmelsbestemmelsen om klagenemnd i ny revisorlov av 2020 § 15-1 (revisorloven av 1999 § 9-2a), la departementet vekt på at reglene om klagebehandling skulle sikre en «tillitvekkende og effektiv behandling av klager».

⁹ Jf. Prop. 5 L (2021–2022) kapittel 6. Departementet uttalte dessuten at: «Nemnden skal etter forskrift 1. februar 2012 nr. 111 om klagenemnd for revisor- og regnskapssaker § 2, sammensettes slik at den sikres høy juridisk, regnskapsfaglig, revisjonsfaglig og regnskapsførerfaglig kompetanse. Før myndigheten til å behandle klagenemnden overføres til Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker, vil departementet vurdere om kompetansen i nemnden bør endres, slik at eventuelle endringer kan gjøres før iverksettelse.»

overordnet organ og klagenemnd som klageinstans, i forbindelse med valg av hovedmodell i forslaget til ny forvaltningslov.

Blant annet ble styringsbehov trukket frem som et hensyn for at klager bør gå til overordnet organ. Det ble pekt på at klagesaksbehandling har nær sammenheng med instruksjons- og omgjøringsadgangen og innebærer en kontroll av om underordnede organers myndighetsutøving er i samsvar med lov, forskrift og eventuelle instruksjer.

Blant fordelene med en uavhengig klagenemnd, viste Forvaltningslovutvalget til at slike nemnder kan gi en mer uavhengig overprøving ved klage. Uavhengighet kan gi grunnlag for tillit og legitimitet. Videre kan klagenemnder sammensettes med fagekspertise som det ordinære forvaltningsapparatet mangler.

Forvaltningslovutvalget viste også til at kommunikasjonen mellom underinstansen og en uavhengig klagenemnd kan bli mer formalisert enn kommunikasjonen mellom underinstansen og overordnet departement. Dette kan gjøre rollefordelingen mellom underinstansen og klageninstansen tydeligere. Forvaltningslovutvalget la også til grunn at klagenemnder vil kunne avlaste overordnede forvaltningsorganer, og bidra til raskere behandling av klagesaker.¹⁰

Forvaltningslovutvalget foreslo likevel at normalordningen i statsforvaltningen bør være at en klage skal gå til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Utvalget la vekt på at denne ordningen er innarbeidet og har fungert rimelig godt i mange år, samt at en slik klageordning kan tjene til effektiv intern styring, som har en side til det konstitusjonelle ansvaret regjeringen har for statlige virksomheter. Det ble også pekt på at det er grunn til å tro at en normalordning med klagenemnder vil være dyrere enn en normalordning med klagebehandling i overordnet forvaltningsorgan.

Forvaltningslovutvalget anså at det kan foreligge grunner til å legge klagesaker til en egen klagenemnd, slik det har kommet til uttrykk i særlovgivningen på en del områder. Utvalget anbefalte ikke faste kriterier for bruk av klagenemnder, men mente at løsningen burde finnes ut fra en

¹⁰ Forvaltningslovutvalget uttalte imidlertid at den kollegiale organiseringen av en nemnd som ikke møtes kontinuerlig også kan føre til at saksbehandlingen tar lengre tid. Det ble også uttalt at der det er aktuelt å etablere en klagenemnd for å avlaste det organet som vil være klageinstans etter forvaltningsloven, bør det i stedet overveies å styrke kapasiteten hos dette organet.

samlet vurdering i lys av det saksområdet som det er tale om. Forvaltningslovutvalget foreslo regulering av nemnder og uavhengige forvaltningsorganer i kapittel 10 i utkast til ny forvaltningslov.

Når det gjelder klager over avgjørelser som et uavhengig organ treffer i første instans, uttalte Forvaltningslovutvalget at:

«Når det blir lagt til et uavhengig organ å treffe vedtak som første instans, skyldes det som oftest at det blir lagt avgjørende vekt på rettsikkerhetshensyn eller behovet for fagkunnskap ved avgjørelsen. En klageadgang etter forvaltningsloven kan likevel være en viktig rettsikkerhetsgaranti også her, men ofte vil det harmonere dårlig med begrunnelsen for det uavhengige førsteinstansorganet om et organ i det ordinære forvaltningshierarkiet skal være klageinstans. Når uavhengigheten er begrunnet i hensynet til fagkunnskap, kan en klageadgang på den annen side gi mulighet for å trekke inn bredere samfunnsmessige vurderinger i klageinstansen, om ikke dette gjør at klageberettigete avstår fra å klage.»¹¹

Forvaltningslovutvalget pekte i den forbindelse på flere alternativer til den vanlige klageordningen etter forvaltningsloven: å avskjære klageadgangen helt, slik at overprøving må skje i de alminnelige domstolene etter vanlige regler for domstolskontroll med forvaltningsvedtak, å innrette en klageinstans med tilsvarende uavhengighet og fagkunnskap som førsteinstansen, eller å åpne for mer omfattende domstolsprøving som også omfatter skjønnsutøvingen. Det ble også pekt på et alternativ hvor klageordningen etter forvaltningsloven opprettholdes, men hvor det ordinære forvaltningsorganet som er klageinstans bare kan foreta en begrenset overprøving. Eksempelvis at klageinstansen bare kan prøve saksbehandlingen og lovforståelsen (rettsanvendelsen), men ikke det faglige skjønnet.

Forvaltningslovutvalget mente at det må vurderes for hvert enkelt uavhengig organ hvem som bør være klageinstans, og om klageinstansen i tilfelle kan foreta en full overprøving, eller om vedtaket bør bringes inn til full domstolsprøving. Utvalget har foreslått bestemmelser om særskilte klagenemnder og uavhengige organer i statsforvaltningen i utkastet til ny forvaltningslov §§ 73 og 72.¹²

¹¹ NOU 2019: 5 kapittel 32.9.5.

16.7 Utvalgets vurderinger

16.7.1 Oppretting av en klagenemnd

Utvalget foreslår begrensninger i adgangen til å instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker. Forslaget omfatter ikke saker som gjelder nærmere opplistede vedtak knyttet til banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak. Det vises til nærmere omtale i kapittel 15.

De foreslåtte begrensningene i instruksjonsmyndigheten er begrunnet i at Finanstilsynets behandling av enkeltsaker bør skje basert på tilsynsfaglige vurderinger, uavhengig av politisk innflytelse.

Når utvalget foreslår begrensninger i adgangen til å instruere Finanstilsynet i tilsynets løpende virksomhet, mener utvalget at det bør få konsekvenser for hvordan klagesaker skal behandles. I enkeltvedtakssaker der tilsynet ikke kan instrueres, kan en klagebehandling i departementet vanskelig anses forenlig med de hensyn til uavhengighet som begrunner utvalgets forslag til begrensninger i instruksjonsmyndigheten. Avgjørelser av klager på enkeltvedtak vil innebære en «instruksjon» i den konkrete saken, og kan også innebære en generell instruksjon om Finanstilsynets fremtidige praksis innen det aktuelle tilsynsområdet/temaet.

Utvalgets begrunnelse er en annen enn den som ligger til grunn for opprettelsen av Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaket. Hensynet til avlastning av departementet, og muligheten for en raskere behandling av klage-

saker er likevel relevante tilleggshensyn i utvalgets vurderinger.

Som det fremheves i Forvaltningslovutvalgets utredning vil det ofte harmonere dårlig med begrunnelsen for det uavhengige førsteinstansorganet om et 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 i klageinstansen.

Finanstilsynslovutvalgets forslag til begrensninger i instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker inneholder unntak for enkelte konkrete sakstyper. Det vises til omtalen i kapittel 15. Dette forslaget er begrunnet i behovet for å kunne trekke inn bredere samfunnsmessige vurderinger, og utvalget foreslår derfor at klager på disse aktuelle vedtakene fortsatt skal behandles av departementet. Utvalget mener derfor at de hensyn Forvaltningslovutvalget viser til, er ivarettatt.

I NOU 2019: 5 ga Forvaltningslovutvalget uttrykk for at man bør unngå å ha særskilte klagenemnder for hver enkelt lov. Utvalget viste til at en klagenemnd heller bør behandle vedtak etter forskjellige lover som naturlig kan utgjøre et saksområde, for eksempel ansvarsområdet for et departement.

Finanstilsynslovutvalget deler Forvaltningslovutvalgets vurderinger, og foreslår at klager på vedtak truffet av Finanstilsynet skal behandles av én klagenemnd. Forslaget innebærer at også revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker vil omfattes av en ny klagenemnd.

Finanstilsynet mottar en rekke forespørsler om innsyn etter bestemmelsene i offentleglova. Innsynskravene gjelder i stor grad dokumenter i tilsynsvirksomheten, men kan også gjelde administrative saker som for eksempel innsyn i ansattes lønns slipper. Offentleglova forvaltes i dag av Justis- og beredskapsdepartementet.

Klager på Finanstilsynets avslag på innsynsforespørsler behandles av Finansdepartementet som overordnet organ. Utvalget mener at klager på innsynsforespørsler fortsatt bør behandles av departementet. Departementenes og Regjeringens syn på for eksempel praktiseringen av merinnsyn etter offentleglova, kan endres gjennom årene. Dersom klager på innsynsforespørsler skulle behandles i uavhengige klagenemnder, slik som den nemnda utvalget foreslår opprettet, kunne det medføre ulik praksis på ulike forvaltningsområder.

¹² «§ 73 Særskilte klagenemnder

- (1) En særskilt klagenemnd i statsforvaltningen som er opprettet i eller i medhold av lov, kan ikke gis instruks i den enkelte sak uten hjemmel i lov.
- (2) En særskilt klagenemnd i statsforvaltningen kan ikke gi instruks til underinstansen eller omgjøre underinstansens vedtak uten at det er klaget.

§ 72 Uavhengige organer i statsforvaltningen

- (1) Når en lov fastsetter at et organ i statsforvaltningen er uavhengig, kan ikke andre forvaltningsorganer gi instruks til organet om saksbehandling eller innholdet i avgjørelsene, hverken generelt eller i den enkelte sak. Andre organer kan heller ikke omgjøre det uavhengige organets vedtak eller treffe vedtak i en sak som hører under et uavhengig organ.
- (2) Avgjørelser som et uavhengig organ treffer om saksbehandlingen, innsyn eller ansattes forhold, kan påklages til det departement som organet hører under, dersom det er klagerett over tilsvarende avgjørelser truffet av andre forvaltningsorganer.»

16.7.2 Klagenemndas avgjørelser

Utvalget foreslår at klagenemnda, i likhet med departementet, skal vurdere alle sider av en sak, herunder skjønnsutøvelsen, jf. forvaltningsloven § 34.

Som det fremgår i kapittel 15, mener utvalget at departementet skal kunne instruere Finanstilsynet i generell regelverksforståelse. 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. Klagenemnda vil behandle konkrete vedtak. Departementets eventuelle instruksjon om hvilken regelverksforståelse Finanstilsynet skal legge til grunn, vil være førende for Finanstilsynets tilsynspraksis. Klagenemnda må ta hensyn til dette i sin klagesaksbehandling.

I tråd med det som gjelder for Konkurransklagenemnda, foreslås det en lovbestemmelse om at Kongen eller departementet ikke kan instruere Finanstilsynsklagenemnda. Forslaget er også i tråd med det som gjelder for Personvernemnda, som behandler klager på Datatilsynets vedtak.

I konkurranseloven er det også tatt inn en bestemmelse om at Konkurransklagenemnda ikke av eget tiltak kan omgjøre Konkurransetilsynets vedtak. Utvalget foreslår en tilsvarende bestemmelse i finanstilsynsloven. Finanstilsynsklagenemnda bør ikke etter eget tiltak kunne omgjøre vedtak fattet av Finanstilsynet. Finanstilsynet og klagenemnda skal være uavhengige organer, og behandling av en sak i klagenemnda, må forutsette at et vedtak er påklaget. Utvalget mener for øvrig at heller ikke departementet bør kunne omgjøre Finanstilsynets vedtak i tilfeller der klagesaker skal behandles av en særskilt klagenemnd. I tilfeller der departementets instruksjonsmyndighet videreføres, og klagesaker fortsatt skal behandles av departementet, vil de alminnelige reglene i forvaltningsloven gjelde.

Vedtak som fattes i nemnda vil kunne bringes inn for domstolene, slik departementets vedtak i klagesaker kan i dag.

Utvalget har vurdert i hvilken grad det er behov for en bestemmelse om departementets søksmålskompetanse i relasjon til klagenemndens vedtak, etter mønster av skatteforvaltningsloven § 15-2 første ledd som lyder:

«Departementet kan ved søksmål få prøvd om nemndsvedtak i sak om fastsetting av skatt skal oppheves helt eller delvis fordi det bygger på feilaktig faktisk grunnlag eller uriktig oppfat-

ning av et rettsspørsmål. Dette gjelder likevel ikke avgjørelse truffet på grunnlag av en bindende forhåndsuttalelse etter kapittel 6.»

I Prop. 1 LS (2014–2015) uttales det følgende om bestemmelsen:

«Det kan reises spørsmål om det er behov for en adgang for staten til å gå til søksmål i skattesaker. De gjeldende bestemmelsene om statlig søksmålsadgang benyttes sjelden i praksis. Det kan anføres at departementet bør ta initiativ til å endre skattelovgivningen med framtidig virkning i tilfeller hvor det er uenig i tolkningen av reglene, i stedet for å kreve overprøving av det enkelte vedtak.

Etter departementets vurdering er det likevel hensiktsmessig med en søksmålsadgang for departementet i tilfeller hvor det mener at et vedtak om skattefastsetting ikke kan bli stående, eksempelvis saker av prinsipiell art og saker som har svært stor provenymessig betydning. Søksmålsadgangen bør imidlertid ikke være generell. Det er først og fremst i saker hvor skatteklagenemnda har truffet vedtak, at det er behov for en sikkerhetsventil som gir departementet hjemmel til å gå til sak. Departementet foreslår på denne bakgrunn at departementet ved søksmål kan få prøvd om et nemndsvedtak i sak om fastsetting av skatt skal oppheves helt eller delvis fordi det bygger på feilaktig faktisk grunnlag eller uriktig oppfatning av et rettsspørsmål. Bestemmelsen skal gjelde for alle skattearter der fastsetningsvedtak fattes av en uavhengig nemnd.

Departementet understreker at bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil som bare bør benyttes i helt spesielle tilfeller.»

Utvalget foreslår en bestemmelse om departementets søksmålskompetanse etter mønster av bestemmelsen i skatteforvaltningsloven. I likhet med det som er lagt til grunn på skatteområdet, legger utvalget til grunn at bestemmelsen vil fungere som en sikkerhetsventil. En slik sikkerhetsventil 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.

16.7.3 Oppnevning og organisering av en nemnd

Utvalget foreslår at medlemmer av klagenemnda skal oppnevnes av departementet. Etter utvalgets

syn, bør nemnda ha et fast antall medlemmer som deltar i behandlingen av alle klagesakene.

Utvalget foreslår en hjemmel for at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering.

I det følgende gir utvalget en overordnet omtale av enkelte forhold som bør ligge til grunn for vurderingene av nærmere forskriftsbestemmelser.

Det er vanskelig å vurdere hva som vil være et nødvendig og hensiktsmessig antall medlemmer av klagenemnda. Nemndas forvaltningsområde blir bredt, og sammensetningen av andre klagenemnder bør ikke nødvendigvis være førende. Det samme gjelder oppnevningsperioden for medlemmene.

I NOU 2019: 5 viser Forvaltningslovutvalget til at det generelt er slik at klagenemnder har ulikt antall medlemmer, men ofte fem. I de fleste klagenemndene deltar alle medlemmene i behandlingen av den enkelte sak. Til noen nemnder blir det oppnevnt flere medlemmer enn det som skal delta ved den enkelte klagesak. Det gjelder særlig for klagenemnder med mange eller tunge saker.¹³ Utvalget legger til grunn at antall medlemmer i nemnda må ses i sammenheng med hva slags saker den skal behandle. Effektivitets- og kostnadshensyn taler for å begrense antall medlemmer, men antallet må også ses i lys av behovet for ulik fagkunnskap, allsidighet og representasjon av forskjellige interesser.¹⁴

Ettersom det allerede er etablert en klagenemnd på Finanstilsynets område, og ettersom utvalget i noen grad har vektlagt de samme hensyn som ligger til grunn for etableringen av Konkurransklagenemnda, nevner utvalget som en illustrasjon:

- Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører og inkassosaker består av fem medlemmer og tre varamedlemmer som oppnevnes av departementet for en periode på inntil tre år. Leder og nestleder utpekes av departementet. Nemnden skal sammensettes slik at den sikres høy juridisk, regnskapsfaglig, revisjonsfaglig, regnskapsførerfaglig og inkassofaglig kompetanse.
- Konkurransklagenemnda skal etter loven «ha en leder og så mange medlemmer som er nødvendig for å utføre nemndas oppgaver». Lederen skal ha kompetanse tilsvarende kravene etter domstoloven § 54 første ledd. Lederen er embetsmann og utnevnes på åremål i seks år.

Åremålet kan fornyes med én periode. De øvrige medlemmer av Konkurransklagenemnda oppnevnes av Kongen for fire år, og kan gjenoppnevnes. Per januar 2023 har nemnda syv medlemmer.

Utvalget antar at nemnda bør ha minimum fem medlemmer. Ettersom det foreslås at regler om sammensetning fastsettes i forskrift, vil antallet medlemmer ved behov kunne endres av departementet.

Utvalget mener at det er viktig at klagenemnda bemannes på en måte som innebærer at kvaliteten på avgjørelsene i klagesakene opprettholdes på et høyt nivå når sakene flyttes fra departementet til klagenemnden. En omlegging av klageordningen må ikke gå ut over rettsikkerheten til privatpersoner og foretak. Kvalitativt gode avgjørelser kan sikre tillit til avgjørelsene, og kan redusere behovet for domstolsbehandling ved at partene i større grad aksepterer nemndens vurderinger.

Forvaltningslovutvalget uttaler blant annet at:

«For mange nemnder gjelder krav om at lederen skal ha dommerkvalifikasjoner. Det kommer til uttrykk på forskjellige måter – ved krav om at vedkommende fyller vilkårene for å være dommer, eventuelt dommer i en bestemt instans, at vedkommende har dommererfaring, eller (som et mer begrenset krav) at vedkommende er jurist eller har embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Å trekke inn en dommer som leder av nemnda, kan dessuten faktisk bidra til å styrke en uavhengig stilling for nemnda. For en dommer vil deltakelse i nemnda være et sidegjøremål som etter domstoloven § 121 c trenger godkjenning fra Domstoladministrasjonen. Slik godkjenning er ikke nødvendig hvis oppnevningen foretas av Kongen i statsråd, men også da må spørsmålet om å oppnevne en dommer forelegges Domstoladministrasjonen til uttalelse. Hensynet til effektiv saksavvikling i domstolene og at det av hensyn til domstolenes uavhengighet bør være et klart skille mellom dommeroppgaver og forvaltningsoppgaver, har ført til større tilbakeholdenhet, og det er neppe tvil om at praksis med å oppnevne dommere til nemnder i forvaltningen er blitt vesentlig mer restriktiv de siste 20 år.

Utvalget ser at det for noen nemnder kan være en fordel om nemndas leder har dommerkvalifikasjoner eller tilsvarende for å lede saksbehandlingen i nemnda frem til endelig vedtak.

¹³ Se nærmere NOU 2019: 5 kapittel 24.6.1.2.

¹⁴ Jf. NOU 2019: 5 kapittel 30.5.2.

Rettsikkerhetshensyn kan trekke i samme retning, særlig i klagenemnder som behandler spørsmål av inngrepende betydning for den enkelte. *Utvalget* mener at et slikt kvalifikasjonskrav i tilfelle bør fastsettes i den enkelte lov.»¹⁵

Finanstilsynslovutvalget legger vekt på at sammensetningen av Finanstilsynsklagenemnda bør gjenspeile det store spenn av saker Finanstilsynet behandler på de ulike tilsynsområdene. Det vil være behov for både fagkompetanse og for generalistkompetanse. Stor variasjon i sakene kan begrunne en vektlegging av spesialisert kompetanse. Samtidig er det viktig at en felles klagenemnd på finansmarkedsområdet har en samlet kompetanse som gir grunnlag for å vurdere klagesakene i en større sammenheng, også i lys av Finanstilsynets formål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

Utvalget legger til grunn at det kan være en fordel om nemndas leder har dommerkvalifikasjoner eller tilsvarende. Forvaltningslovutvalget legger, som det fremgår av sitatet over, til grunn at et slikt kvalifikasjonskrav bør fastsettes i lov. Finanstilsynslovutvalget er i tvil om det er behov for en slik bestemmelse i finanstilsynsloven, eller om det kan anses tilstrekkelig at departementet vurderer dette konkret ved oppnevning av medlemmer til nemnda. Utvalget legger derfor til grunn at departementet vurderer eventuelle behov for en lovbestemmelse i lys av høringsinstansenes innspill.

Utvalget antar at det ikke vil være nødvendig å fastsette krav til nemndsmedlemmenes kompetanse i forskrift. Slike krav er heller ikke fastsatt for styremedlemmene i Finanstilsynet. Det vil være i departementets interesse å sikre en bredt sammensatt nemnd med nødvendig faglig kompetanse.

Utvalget legger til grunn at klagenemnda, i likhet med domstolene, skal bygge sine avgjørelser på en rettslig vurdering basert på saksfremstillingen fra sakens parter. I en klagesaksbehandling vil dette være vurderingene fra klager og Finanstilsynet. Nemndas sekretariat vil ha ansvar for en samlet fremstilling av de problemstillinger klagenemnda skal ta stilling til. Det innebærer at sekretariatet kan ha behov for ekspertkompetanse utenfor egne rekker. Utvalget er kjent med at Klagenemndssekretariatet i Bergen har mulighet for å innhente utredninger fra fageksperter som ledd i forberedelsen av

saker for nemndene. Utvalget mener at en slik ordning også bør være åpen for et sekretariat for en finanstilsynsklagenemnd.

Utvalget har for øvrig vurdert om det er behov for regler om opphør av verv som medlem i klagenemnda.

Utvalget legger til grunn 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. Som det fremgår i kapittel 17 mener utvalget at det ikke er behov for slike regler.

Utvalget legger til grunn at forvaltningslovens regler vil gjelde for klagenemndas saksbehandling, og ser ikke behov for nærmere regler om dette i finanstilsynsloven.

16.7.4 Sekretariat for klagenemnda

I den ene klagenemnda som er oppnevnt på finansområdet (Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører og inkassosaker) er det departementet som fastsetter bestemmelser om nemndens sekretariat. Tidligere ble det kjøpt sekretærtjenester for den daværende Klagenemnden for revisor- og regnskapsførersaker. Fra 1. april 2022 har Finansdepartementet ansatt en sekretær for nemnda.

Normalt vil et sekretariat for en uavhengig klagenemnd bistå med praktisk tilrettelegging knyttet til nemndens møteavvikling, føring av møteprotokoll og med bakgrunnsmateriale for nemndens diskusjoner. Sekretariatet utarbeider gjerne innstillinger eller saksfremlegg, ev. utkast til avgjørelser, som grunnlag for nemndens avgjørelser.¹⁶

Noen nemnder har et eget sekretariat med heltidsansatte under ledelse av en direktør eller sekretariatsleder. Enkelte klagenemnder har sekretariat som er felles eller samlokalisert med sekretariatet for andre klagenemnder. Andre klagenemnder har et sekretariat som består av en eller flere personer utenfor forvaltningen, ofte advokater, engasjert på deltid. Det forekommer også at et forvaltningsorgan (for eksempel oppnevningsorganet eller underinstansen) fungerer som sekretariat for klagenemnda, særlig for klagenemnder med få saker. For de fleste nemndene er både medlems- og sekretariatsfunksjonen en deltidsoppgave. Noen få klagenemnder har

¹⁵ NOU 2019: 5 kapittel 30.5.2.

¹⁶ Se mer om sekretariatsfunksjonen i NOU 2019: 5 kapittel 30.5.5.

ikke noe sekretariat. I slike tilfeller ivaretar nemndens leder sekretariatfunksjonen, men det kan være at den i praksis blir utøvd av det administrative støtteapparat som nemndlederen har til rådighet i sin hovedstilling.¹⁷

Forvaltningslovutvalgets har anbefalt å legge opp til ordninger med felles sekretariat for flere klagenemnder, slik det allerede er etablert på flere områder.¹⁸ Utvalget nevner som eksempel at Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage), Statens sivilrettsforvaltning og Klagenemndssekretariatet fungerer som sekretariat for flere ulike klagenemnder.¹⁹

Klagenemndssekretariatet ble opprettet i 2017 for å skape en ressurseffektiv organisasjon for flere klagenemnder. Ved å samle flere nemnder oppnår man en besparelse i administrative utgifter gjennom samlokalisering, felles arkiv, felles administrasjon, samt bredere juridisk fagnivå. Klagenemndssekretariatet er organisatorisk underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og ledes av en direktør. Sekretariatet har 28 årsverk. De ansatte er i hovedsak jurister.

Klagenemndssekretariatet er saksforberedende organ for følgende ni nemnder:

- Klagenemnda for offentlige anskaffelser
- Konkurransklagenemnda
- Medieklagenemnda
- Stiftelsesklagenemnda
- Lotterinemnda
- Frivillighetsregisternemnda
- Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer
- Energiklagenemnda
- Markedsrådet

I Klagenemndssekretariatets tildelingsbrev for 2022, fremgår det at hovedmålet for Klagenemndssekretariatet er å være et velfungerende

¹⁷ Jf. NOU 2019: 5 kapittel 24.6.1.2 og kapittel 30.5.5.

¹⁸ Se blant annet NOU 2019: 5 kapittel 24.6.1.2 og kapittel 30.5.5.

¹⁹ Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) er sekretariat for Pasientskadenemnda, Klagenemnda for behandling i utlandet, Statens helsepersonellnemnd og Apotekklagenemnda, samtidig som Helseklage selv er klageinstans i visse saker. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for blant annet Erstatningsnemnda for voldsofre, Stortingets rettfærdsvederlagsutvalg, Den rettsmedisinske kommisjon, Barnesakkyndig kommisjon og Konkursrådet. Klagenemndssekretariatet er sekretariat for Konkurransklagenemnda, Klagenemnda for offentlige anskaffelser, Stiftelsesklagenemnda, Lotterinemnda, Medieklagenemnda, Frivilligregisternemnda, Markedsrådet, Energiklagenemnda og Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer.

Se også Nævnenes Hus i Danmark, hvor flere nemnder er samlokalisert med felles sekretariatsfunksjoner, herunder Erhvervsankenævnet omtalt i kapittel 16.4 over.

og effektivt sekretariat for nemndene. Sekretariatet er videre gitt to delmål, hvor det første er at saksbehandlingstiden i de ulike klagenemndene skal være så lav som mulig ut fra fastsatte mål. Målet er at nemndene skal ha en saksbehandlingstid på ca. tre måneder.²⁰ Det andre delmålet er at klagenemndssekretariatets virksomhet skal føre til at samfunnet har tillit til riktig klagebehandling.

Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig om en felles klagenemnd på finansmarkedsområdet kan benytte Klagenemndssekretariatet i Bergen som sekretariat. Dette sekretariatet har bred erfaring med å forberede klagesaker for klagenemnder gjennom flere år. Utvalget antar at sekretariatet kan ha kompetanse som vil være relevant også i vurderingen av klager på finansområdet. Disse klagesakene er imidlertid av veldig ulik karakter. Utvalget legger til grunn at sekretariatet må forsterkes med både generell og mer spesialisert kompetanse om finansmarkedsreguleringen. Det er ikke mulig å anslå antall personer det kan være nødvendig å styrke sekretariatet med ved en løsning der det også skal behandle klager på Finanstilsynets vedtak. Utvalget legger til grunn at behovet må vurderes løpende i lys av de konkrete klagesakene som skal behandles av klagenemnda. Som nevnt mener utvalget at sekretariatet bør ha mulighet til å innhente utredninger fra fageksperter som ledd i sin forberedelse av klagesaker for nemnda. Dette kan øke sekretariatets evne til å håndtere ulike fagsaker.

16.7.5 Finansiering av klagenemnd

Utgiftene til dagens klagesaksbehandling i departementet dekkes over departementets ordinære budsjett. Utvalget mener utgiftene til klagesaksbehandling i en uavhengig klagenemnd i hovedsak bør dekkes på samme måte. Finansiering over statsbudsjettet av kostnader til klagenemnd og sekretariat, vil kunne bidra til forutsigbare økonomiske rammer.

Utvalget viser for øvrig til at kostnadene for klagebehandlingen i Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker dekkes som del av Finanstilsynets utlikning av kostnader til tilsynsvirksomheten. Det innebærer at de fordeles på revisorer, regnskapførere og inkassoforetak.

²⁰ Gebyrklagesaker i Klagenemnda for offentlige anskaffelser krever en mer omfattende saksbehandling etter forvaltningsloven, og for slike saker er målet seks måneders saksbehandlingstid.

Det kan stilles spørsmål ved om Finanstilsynets budsjett kan ta hensyn til kostnader ved behandling av klagesaker i en klagenemnd. Dette er kostnader som er vanskelig å forutse, og dermed planlegge for i de årlige budsjettprosessene. Det er mulig at dette har vært håndterbart i relasjon til denne konkrete klagenemnda. Ved en tilsvarende finansiering av Finanstilsynsklagenemnda vil nemndas utgifter måtte fordeles og utliknes på flere ulike grupper av foretak under tilsyn. Utvalget anser at det vil by på uforholdsmessige praktiske utfordringer å gjennomføre en utlikning av klagenemndas utgifter.

En rekke klagenemnder/-organer er helt eller delvis finansiert av gebyrer. Det varierer mellom nemnder og fagområder om hele eller deler av saksomkostningene belastes klager bare der vedtaket ikke omgjøres, eller belastes uavhengig av utfall. I noen tilfeller belastes klager kun for kostnadene til nemnda, mens i andre tilfeller belastes klager også for kostnader til sekretariatet.

Utvalget legger til grunn at betaling av gebyr for å få en sak behandlet av klagenemnda, vil

kunne bidra til å begrense antall ubegrunnede klager. På den annen side er retten til klagebehandling en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i den norske forvaltningretten.

De vedtak som fattes av Finanstilsynet er av svært ulik karakter. Ressursbruken i klagenemnda vil derfor være veldig varierende. En klage over avslag på søknad fra en eiendomsmegler om unntak fra reglene om forbud mot egenhandel, er eksempel på en lite ressurskrevende sak. Klage over avslag på søknad om bruk av interne modeller i kapitalkravsammenheng, er eksempel på en ressurskrevende sak. Ut fra de nevnte rettssikkerhetshensyn, mener utvalget at det ikke kan legges opp til en ordning der gebyrer helt eller delvis skal dekke klagenemndas kostnader. Et generelt gebyr for å få en sak behandlet i nemnda, bør likevel kunne vurderes. En slik vurdering bør baseres på erfaringer knyttet til saker i nemnda over en viss periode. Utvalget antar at et slikt «inngangsbeløp» bør vurderes i lys av sakstypene, og ikke være fast for alle klager.

Kapittel 17

Organisering av Finanstilsynet

17.1 Gjeldende rett

Finanstilsynsloven § 2 regulerer Finanstilsynets øverste ledelse. Bestemmelsens første til fjerde ledd lyder som følger:

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

Finanstilsynet ledes av et styre med fem medlemmer. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen. Kongen utpeker styrets leder og nestleder. Direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen for en periode av seks år. Styrets medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for en periode av fire år. Kongen kan fastsette instruks for styret.

Av og blant de ansatte velges to medlemmer som supplerer styret ved behandlingen av administrative saker. Valgordningen avtales i forhandlinger med de ansatte, og fastsettes i mangel av slik avtale av departementet.

Norges Bank skal ha en observatør i styret. Observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank for en periode på fire år.»

Kongens myndighet etter § 2 første og annet ledd er delegert til Finansdepartementet ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984.

At Finanstilsynet «ledes av et styre», jf. finanstilsynsloven § 2 annet ledd, innebærer at styret har et overordnet ansvar for virksomheten.¹ Finanstilsynsdirektøren har ansvaret for den daglige ledelsen av Finanstilsynet.²

I praksis er det gjerne administrasjonen som representerer Finanstilsynet utad. Når det gjelder møter med departementet, så deltar normalt både styreleder og finanstilsynsdirektøren på de ordinære styringsmøtene, mens det i øvrige møter

vanligvis er finanstilsynsdirektøren som representerer Finanstilsynet.

Finansdepartementet har ikke fastsatt en egen instruks for Finanstilsynets styre. I hovedinstruksen for Finanstilsynet, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020, forutsetter departementet at styret til enhver tid har en gjeldende forretningsorden om intern arbeidsfordeling i virksomheten. Det fastslås at vesentlige endringer i forretningsordenen bør forelegges departementet.

Styret har fastsatt forretningsorden for Finanstilsynets styre 30. mai 1994 (den gang Kredittilsynet). Foreløpig siste endring er vedtatt 28. september 2022. Forretningsordenen har bestemmelser om styrets saksbehandling, innkalling og saksdokumenter, styreprotokoll, styrets arbeid, saker som skal styrebehandles og habilitet. Blant annet fremgår følgende:

- Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges

² I Ot.prp. nr. 49 (1984–85) punkt 5.2 om styrets oppgaver og sammensetning, fremgår at:

«Det foreslås at Kongen kan fastsette instruks for styret og styrets arbeid. Innenfor de rammer Kongen trekker opp for styrets arbeid i en slik instruks, må det være opp til styret selv å bestemme hvilke saker som skal styrebehandles.

Styrets vesentlige oppgave bør være å bidra til at tilsynet virker på en tilfredsstillende måte. Den myndighet som etter lov, forskrifter og på annen måte er lagt til tilsynet, bør i utgangspunktet utøves av styret. I tillegg til å treffe vedtak av offentligrettslig karakter vil styrets arbeid særlig omfatte de generelle og prinsipielle spørsmål.

Det daglige ansvar må imidlertid ligge hos direktøren for Kredittilsynet. Av praktiske grunner bør styret innenfor de retningslinjer som vil gjelde for styrets arbeid gis adgang til å delegerer myndighet til direktøren. Direktøren for Kredittilsynet bør imidlertid etter egen vurdering også kunne forelegge styret saker som direktøren selv eventuelt kan avgjøre. Dette vil gjelde i tilfeller hvor det ikke fremgår av styreinstruksen at saken skal styrebehandles, eller i tilfeller hvor myndigheten er delegert.

Departementet finner i denne sammenheng ikke grunn til nærmere å presisere styrets kompetanseområde, men viser til at Kongen etter lovforslaget kan fastsette instruks for styrets arbeid. En legger imidlertid vekt på at styret i første rekke må drøfte og avgjøre prinsippaker og saker av særlig viktighet.»

¹ Se også presisert i hovedinstruksen for Finanstilsynet fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 2020, punkt 3.

skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styrebehandlingen ledes av styrets leder, nestleder eller den med lengst ansiennitet i styret.

- I tillegg til styremedlemmene og Norges Banks observatør, deltar varamedlemmene fast i styrebehandlingen. Ved behandling av administrative saker suppleres styret av to styremedlemmer som representerer de ansatte. Fra administrasjonen møter finansstilsynsdirektøren, styresekretæren, avdelingslederne, juridisk direktør og kommunikasjonsdirektør. I tillegg møter medarbeidere som direktøren bestemmer skal delta under behandlingen av den enkelte sak.
- Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av styret er til stede. Er kun tre stemmeberettigede til stede (fire ved behandling av administrative saker), vurderer styret å utsette behandlingen av saker som ikke oppnår enstemmighet. Som styrets vedtak gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som styrets møteleder har stemt for.
- For saker som forelegges styret til beslutning, skal innkallingen vedlegges et oversendelsesnotat med en kort fremstilling av saken og forslag til vedtak. Det skal fremgå om sakens sluttdokumenter skal unntas offentlighet, samt hvilke informasjonstiltak som eventuelt skal iverksettes.
- Styreprotokollen skal i den enkelte sak inneholde: oversikt over fremlagte saksdokumenter, særlig viktige opplysninger som er gitt muntlig i styremøtet, styrets vedtak, eventuelle dissenser og uttalelser som et styremedlem ønsker protokollert. Den godkjente protokollen er et internt dokument som er unntatt offentlighet. I særlige tilfeller kan administrasjonen, i samråd med styreleder, gi innsyn i hele eller deler av styreprotokollen.
- Styrets leder og finansstilsynsdirektøren skal sørge for behandling av aktuelle saker som hører under styret, og at styrets arbeid organiseres på en hensiktsmessig og effektiv måte. Styremedlemmene og finansstilsynsdirektøren kan kreve at styret behandler bestemte saker. Finansstilsynsdirektøren kan avgjøre en sak som normalt skal besluttes av styret, når det haster eller av andre grunner ikke er praktisk mulig å styrebehandle saken. Styrets leder skal så snart som mulig orienteres, og saken skal behandles som orienteringssak på neste styremøte. Finansstilsynsdirektøren forbereder saker som skal behandles av styret. Dersom

saken har vært drøftet med Finansdepartementet på forhånd, skal dette fremgå av oversendelsesnotatet.

- Styret skal behandle prinsipielle saker og andre saker av særlig viktighet. Forretningsordenen punkt 5 gir en oversikt over hvilke administrative saker, fagsaker og orienteringsaker styret skal behandle. Se oversikten gjengitt i kapittel 7, boks 7.1.

Finanstilsynets styre møtes hver måned utenom juli og har ekstraordinære møter ved behov. I tillegg avholdes et årlig styreseminar. Styrelederen og finansstilsynsdirektøren har formøter til styremøtene. I 2021 avgjorde styret 52 fagsaker og 25 administrative saker. I tillegg fikk styret 45 fagsaker og 24 administrative saker til skriftlig orientering. Styret får også muntlig orientering om aktuelle saker (ca. 5–10 i hvert styremøte).

Det følger av Hovedinstruksen for Finanstilsynet at Finanstilsynet løpende må vurdere tilpasninger i organisasjonen for å sikre en god og effektiv oppgaveløsning. Departementet skal varsles tidlig dersom Finanstilsynet utreder organisatoriske endringer av større omfang.

Den nærmere organiseringen av Finanstilsynet er omtalt i kapittel 7.2.

17.2 EU/EØS-rett

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

17.3 Andre lands rett

I alle landene utvalget har sett på, har finansstilsynene en form for styre. Der tilsynet er lagt til sentralbanken, vil styret i sentralbanken også ha ansvar for tilsynsvirksomheten, men i Bank of England og Sedlabanki er det i tillegg egne komiteer som treffer beslutninger i fagsaker i tilsynsvirksomheten.

Styrene (komiteene) har fra fem (Island) til 12 (Bank of England) medlemmer. Styremedlemmene utpekes av forbundskansler (Tyskland), regjeringen (Sverige), ministeren med ansvaret for tilsynet (Danmark, Island, Storbritannia) eller et parlamentsråd (Finland). Tjenestetiden for styremedlemmer varierer mellom to og fem år.

Der finansstilsynet er et eget organ, er styremedlemmene normalt eksterne, det vil si at de ikke er ansatte i tilsynet. Styret i det tyske tilsynet består av bare interne medlemmer, og ligner på

den måten mer en ledergruppe. Det tyske tilsynet har imidlertid også et eget kontrollorgan med eksterne medlemmer.

Daglig leder av tilsynet har tittelen direktør, generaldirektør eller president. På Island er sentralbanksjefen formelt også daglig leder av tilsynsvirksomheten. Direktørene utnevnes av regjeringen eller departementet. Tjenestetiden er fem eller seks år.

I enkelte av landene, for eksempel Danmark, Finland, Island og Tyskland er det fastsatt i regelverket at styremedlemmer og daglig leder skal ha faglig kompetanse. I den finske loven er det uttrykt slik: «Direktionsmedlemmarna och ersättarna ska vara väl förtrogna med finansmarknadens funktionssätt», jf. lag om Finansinspektionen 9§. I Danmark skal styret samlet ha kompetanse innen jus, økonomi og finans, dataanalyse og cyberrisikoer, samt innsikt i forebyggelse og bekjempelse av finansiell kriminalitet, jf. lov om finansiell virksomhet § 345 stk. 2.

Det er vanlig at styret har ansvar for overordnede saker, for eksempel strategi og planer, og avgjør saker som har prinsipiell betydning.

Se nærmere omtale i kapitlene 11.5 og 11.6.

17.4 Utvalgets vurderinger

17.4.1 Innledning

Organiseringen av Finanstilsynets ledelse bør legges 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 legges til rette for at departementets overordnede styring fungerer godt. De interne styringslinjene og styringslinjen mellom departementet og tilsynet, må da være tydelige.

En styringsmodell som legger til rette for at disse hensynene ivaretas, bidrar også til at Finanstilsynet har nødvendig tillit hos politisk valgte myndigheter, i offentligheten og hos foretakene under tilsyn.

17.4.2 Bør Finanstilsynet ledes av et styre?

Statlige forvaltningsorganer er juridisk sett en del av staten. Det går normalt en ubrutt styringslinje fra statsråden og ned til den enkelte virksomhet innenfor vedkommende statsråds ansvarsområde. Statsråden har normalt adgang til å instruere sine forvaltningsorganer i alle typer saker og spørsmål både av faglig og administrativ art, samt

å omgjøre vedtak som organet har gjort. Dette regnes som hovedmodellen for organisering og styring av forvaltningsorganer i staten.³

Et styre innebærer at det innføres et ekstra styringsnivå mellom overordnet departement og etatsleder. Styret fratruer imidlertid ikke statsråden instruksjonsmyndigheten. Det konstitusjonelle ansvaret for virksomheten blir også liggende hos statsråden. Et styre påvirker således ikke i seg selv det underliggende organets formelle uavhengighet. Bruk av styrer i staten forekommer imidlertid oftere når underliggende organ har en viss grad av formell uavhengighet eller har vidtrekkende økonomiske og administrative fullmakter.⁴

Hovedregelen er at statlige forvaltningsorganer ikke skal ha styrer. I Kommunal- og distriktsdepartementets veileder «Bruk av styrer i staten» (2006), er det vist til at dette blant annet henger sammen med at et ekstra styringsnivå, som et styre representerer, kan være problematisk i forhold til departementets behov for en direkte styringskanal til forvaltningsorganets leder. Videre pekes det på at det vil kunne svekke ansvarslinjen, og at det i mange sammenhenger ikke er hensiktsmessig å trekke inn et styre fordi det kan være behov for en rask og tett dialog mellom departement og virksomhet.⁵

I veilederen «Bruk av styrer i staten» uttales det at dersom det i «særskilte tilfeller» er aktuelt å sette inn et styre mellom departementet og forvaltningsorganet, så må det foretas en kritisk vurdering av departementenes styringsbehov, virksomhetens karakter, statsrådens konstitusjonelle ansvar og om et styre vil gi merverdi og bedre styring.⁶ Videre uttales det i Difi-notat 2019: 3 «Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging», at det må være «gode grunner» for styrer i forvaltningsorganer, og at dersom et forvaltningsorgan skal ha et styre, så må styret gis de nødvendige fullmakter til å kunne fungere som et styre. Dette innebærer at styret må ha reelle styreoppgaver og et handlingsrom for utøvelse av oppgavene.⁷

³ Difi-notat 2019: 3 «Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging», s. 5.

⁴ Se NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*, kapittel 11.2.3. Se også Difi-notat 2019: 3.

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementets (den gang Fornyings- og administrasjonsdepartementets) veileder om *Bruk av styrer i staten* fra 2006, s. 10.

⁶ *Bruk av styrer i staten*, punkt 2.1.1.

⁷ Difi-notat 2019: 3 «Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging», utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ), punkt 6.

Kartleggingen i Difi-notat 2019: 3 viste at det i stor grad var faglig uavhengighet, forvaltning av store økonomiske verdier, legitimitet og styrket strategisk og administrativ kompetanse og kapasitet som var gitt som begrunnelse for at virksomhetene hadde styrer. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) uttalte at etter deres vurdering var dette legitime behov som kan tilsi et styre.⁸

Utvalget mener at Finanstilsynet fortsatt bør ha et styre. Men utvalget er delt i to når det gjelder hva slags styre dette skal være. *Fem medlemmer* mener at dagens styre bør videreføres i hovedsak som i dag, mens *fem medlemmer* mener at dagens styre bør erstattes med et såkalt fagstyre som kun fatter beslutninger i fagsaker.

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, er medlemmene Berg, Bjørnland, Finboe Svendsen, Halvorsen Barlund og Skjørestad. De viser til følgende:

Finanstilsynet har vært organisert med et styre som leder virksomheten siden 1986, og ordningen synes etter utvalgets vurdering å fungere godt. I lovforarbeidene var ordningen begrunnet med at styret ville tilføre Finanstilsynet bred kompetanse og erfaringsbakgrunn som supplement til administrasjonens ekspertise, og at det ville være fordelaktig at viktige og prinsipielle avgjørelser som Finanstilsynet treffer er et resultat av drøftelser i et kollegialt organ, hvor medlemmene har bred innsikt på ulike felt. I forarbeidene ble det også pekt på at styrebehandling av interne, administrative spørsmål i mange tilfeller ville være nyttig.⁹ Disse utvalgsmedlemmene mener at dette fortsatt er relevante hensyn, og at styret fungerer i tråd med intensjonene fra forarbeidene.

Utvalgsmedlemmene legger stor vekt på at styrebehandling innebærer en to-trinnsbehandling av prinsipielle saker og andre saker av særlig viktighet (både administrative saker og fagsaker), som kan gi bedre kvalitet på arbeidet. Dette forutsetter at styret er et faglig kompetent organ med en tilstrekkelig selvstendig posisjon vis-à-vis Finanstilsynets administrasjon. Når styret kritisk prøver administrasjonens saksfremlegg, sikres det kontroll og balanse i myndighetsutøvelsen.

For vedtak som berører foretakene under tilsyn, kan den kvalitetssikringen som en styrebehandling er ment å gi, bidra til økt rettssikkerhet

for foretakene. Dette kan anses viktig også fordi Finanstilsynets vedtak sjelden bringes inn for domstolene. I tillegg kan styrebehandling gi vedtakene større autoritet overfor både foretakene og markedene. Som eksempler kan nevnes vedtak om tilbakekall av konsesjoner, pålegg om økning av kapitalkrav og ileggelse av overtredelsesgebyr. Det er en fordel at slike inngripende vedtak er behandlet i to trinn. Tilsvarende kan styrebehandling bidra til å styrke vedtak eller andre saker som skal videre til behandling i departementet.¹⁰

Også legitimitetshensyn kan tilsi at Finanstilsynet har et styre. Finanstilsynets virksomhet er finansiert av tilsynsobjektene og behandler saker av stor betydning for dem.¹¹ Styrebehandling kan signalisere at det likevel er lav risiko for at Finanstilsynet legger for stor vekt på interessene til foretakene under tilsyn, såkalt «regulatory capture».

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre mener at det er trekk ved Finanstilsynets virksomhet som underbygger behovet for et styre med en bred og sammensatt kompetanse. Finansmarksreguleringen blir stadig mer kompleks og spesialisert på grunn av EU/EØS-retten. Videre er Finanstilsynet et integrert tilsyn (bank, forsikring, verdipapir mv.), og har således et særlig variert og komplekst tilsynsansvar. Også formålet med Finanstilsynets virksomhet (å bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder) er komplekst, og målkonflikter kan oppstå. Finanstilsynet har dessuten oppgaver knyttet til regelverksutvikling på flere ulike områder, både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg til mer fagspesialisert kompetanse, bør styret derfor også bestå av generalister som kan se mer overordnet på saksfeltene.

Utvalgsmedlemmene viser for øvrig til at det i land det er naturlig å sammenligne seg med, er vanlig at finanstilsynene har styrer. Dette gjelder blant annet Sverige og Danmark. I Finland og på Island hører tilsynet med finansmarksområdet under de nasjonale sentralbankene, men organiseringen er likevel ulik i de to landene. Det finske finanstilsynet har bare et administrativt samarbeid med sentralbanken, og har sitt eget styre, som i Sverige og Danmark. På Island er finanstilsynsfunksjonen fullt integrert i sentralbanken. Her treffer en egen komite beslutninger i fagsaker i til-

⁸ Difi-notat 2019: 3, punkt 6.1.

⁹ Ot.prp. nr. 49 (1984–85) kapittel 5.1. Stortinget sluttet seg til forslaget i lovproposisjonen om en samordning av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet til en samlet tilsynsetat (den gang Kredittilsynet), jf. Innst.O.nr. 67 (1984–85).

¹⁰ Disse hensynene ble vektlagt av Statistikklovutvalget i NOU 2018: 7 kapittel 11.2.3, som argumenter for at Finanstilsynets styre bidrar til å gi Finanstilsynet en viss grad av reell uavhengighet, til tross for at tilsynet ikke har lovfestet uavhengighet.

¹¹ Dette hensynet ble trukket frem i omtale av Finanstilsynets styre i Difi-notat 2019: 3, punkt 5.1.

synsvirksomheten. Se nærmere omtale i kapitlene 17.3, 11.4 og 11.5.

Selv om hovedregelen er at statlige forvaltningsorganer ikke skal ha styrer, mener de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre at gode grunner taler for dette. Som redegjort for i kapittel 15, foreslår utvalget å begrense departementets instruksjonsmyndighet over Finanstilsynet når det gjelder behandlingen av enkeltsaker. Økt faglig uavhengighet for Finanstilsynet medfører etter disse medlemmenes vurdering at de hensynene som taler for en fortsatt organisering av Finanstilsynet med et styre, gjør seg sterkere gjeldende. Finanstilsynet har mye makt, med sterke og inngripende virkemidler overfor tilsynsobjektene. At et styre kan balansere og kontrollere vurderingene som kommer fra administrasjonen, blir viktigere når departementet får reduserte muligheter til å styre Finanstilsynet. Disse medlemmene viser i denne forbindelse til at bruk av styrer i staten oftere forekommer når underliggende organ har en viss grad av formell uavhengighet,¹² og at veilederen om bruk av styrer i staten legger opp til at blant de virksomheter som «kan» ha styrer, er virksomheter som skal ha «stor faglig frihet hjemlet i lov».¹³

Utvalgsmedlemmene har vurdert om styrets ansvar og arbeidsoppgaver bør endres, for eksempel ved at styrets ansvar begrenses til enten administrative saker eller fagsaker. Basert på hvordan slike saker er definert i styrets forretningsorden i dag, er administrative saker typisk overordnede og langsiktige planer for Finanstilsynets arbeid, herunder Finanstilsynets strategi, virksomhetsplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsrapport, samt vesentlige endringer i organisasjonsplanen. Eksempler på fagsaker er forslag til lover og forskrifter, høringssaker, konsesjonssaker, dispensasjonssaker, vedtak om tilbakekall av tillatelser eller pålegg om retting og anmeldelser. Dersom styret skal ha ansvar enten for administrative saker eller fagsaker, vil den virksomhet som ikke hører under styrets ansvar, være finanstilsynsdirektørens ansvar.

En generell innvending mot en deling av ansvar mellom styret og finanstilsynsdirektøren er at det kan komplisere overordnet strategisk planlegging. Det kan også vise seg vanskelig i praksis å skille mellom faglige og administrative

saker. For eksempel vil saker om endret innretning av ressursbruk for å møte endrede faglige behov være både et faglig og et administrativt spørsmål. Det kan medføre uenighet mellom styret og direktøren om hvor ansvaret for et slikt vedtak egentlig ligger. Når det er direktøren (administrasjonen) som forbereder saker og i stor grad også sakslister for styret, vil mye av tolkningsrommet for hva som ligger til administrasjonen bli opp til administrasjonen selv. Dette kan gi en skjev maktbalanse i tvilssakene.

Styrebehandling av enkeltvedtak rettet mot foretak under tilsyn er etter disse utvalgsmedlemmenes vurdering egnet for å bidra til at vedtakene får økt legitimitet og autoritet, i tillegg at styrebehandlingen kan gi økt rettsikkerhet for de foretakene som vedtakene retter seg mot. For øvrige fagsaker og for administrative saker, kan styrebehandling bidra til kvalitetssikring av den enkelte sak, og til konsistente avveininger mellom og på tvers av ulike sakstyper. Utvalgsmedlemmene vektlegger at det kan være behov for å se administrative saker og fagsaker i sammenheng. Dette gjelder blant annet i vurderinger av risikobasert og effektivt tilsyn, hvor beslutninger om strategi og ressursbruk bør ses i sammenheng med fagsakene.

Dersom styret kun skulle behandle fagsaker, ville styrets ansvar og oppgaver avvike fra det som generelt regnes som et styres hovedoppgaver, nemlig strategisk utvikling av virksomheten, kontroll og overvåking og virksomhetens organisering.¹⁴ Disse utvalgsmedlemmene mener at en videreføring av dagens styres ansvar og oppgaver, på en god måte sikrer styret reelle styreoppgaver og et handlingsrom for utøvelsen av dem, i tråd med føringene i Difi-notat 2019: 3 og veilederen «Bruk av styrer i staten».¹⁵ Disse medlemmene mener etter dette at Finanstilsynet fortsatt bør ledes av et styre som har et overordnet ansvar for Finanstilsynets virksomhet. Styrets ansvar og oppgaver bør videreføres. Styret vil være Finanstilsynets øverste organ. Som i dag, vil finanstilsynsdirektøren ha ansvaret for den daglige ledelsen.

Av gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd fjerde punktum, følger det at direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen for en periode av seks år. Myndigheten etter bestemmelsen ble

¹² Jf. blant annet Difi-notat 2019: 3 «Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging», s. 6 og NOU 2018: 7, kapittel 11.2.3.

¹³ *Bruk av styrer i staten*, s. 12. Tilsvarende gjelder for virksomheter som har stor økonomisk-administrativ frihet gjennom budsjett.

¹⁴ *Bruk av styrer i staten*, punkt 3.2.

¹⁵ Se Difi-notat 2019: 3 punkt 6.1, hvor det fremgår: «I tillegg til å ha en relevant begrunnelse for å ha styre, må det være et krav at styret har reelle styreoppgaver og et handlingsrom for utøvelse av oppgavene. Hvilke oppgaver det er fremgår av veilederen pkt. 3.2.»

delegert til departementet ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984, men etter dette har ansettelsen blitt løftet til Kongen i statsråd, blant annet for å understreke direktørens status. De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre har vurdert om styret bør ansette direktøren for Finanstilsynet, men kan ikke se gode grunner til det. Det varierer om styrer for forvaltningsorganer ansetter direktøren.¹⁶ At ordningen etter aksjelovene er at styret ansetter daglig leder, har etter utvalgets vurdering ingen direkte relevans for vurderingen av om Finanstilsynets styre bør ansette finansstilsynsdirektøren, fordi Finanstilsynet som et forvaltningsorgan og med sitt særlige samfunnsoppdrag skiller seg betraktelig fra ordinære selskaper. Se nærmere om finansstilsynsdirektøren i kapittel 17.4.5.4.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, er medlemmene Askim, Georgsen, Noss, Parashar og Trovik. De viser til følgende:

Hovedmodellen i norsk statsforvaltning er at forvaltningsorganer under departementene ikke har et eget styre. Det er begrunnet med hensynet til klare ansvarslinjer mellom departement og virksomhet; et styre svekker det konstitusjonelle og politiske ansvaret knyttet til en virksomhets myndighetsutøvelse.¹⁷ Hvis det skal være et eget styre som er ansvarlig for virksomheten, må det være særskilte grunner som taler for det.

Difi og DFØ har kartlagt bruken av styrer for ordinære forvaltningsorganer.¹⁸ Det fremgår av rapporten at det siden begynnelsen av 1990-tallet har vært flere gjennomganger som har bidratt til at en rekke styrer for ordinære forvaltningsorganer er avvirket.

I tilfellet med Finanstilsynet har disse utvalgsmedlemmene ikke sett at det finnes særskilte grunner som taler for avvik fra hovedmodellen. Disse medlemmene mener derfor at styret i Finanstilsynet ikke bør videreføres i dagens form. Øverste ansvarlige for virksomheten skal være finansstilsynsdirektøren, som ansettes av Kongen, og som rapporterer til departementet.

Om virksomheten ledes av et styre eller av en direktør har, slik disse utvalgsmedlemmene ser det, ingen side til virksomhetens uavhengighet fra departementet. Uavhengigheten knytter seg til virksomhetens myndighet, ikke til hvordan virksomheten er organisert internt.

Det kan samtidig være grunner for at viktige fagsaker diskuteres og eventuelt også avgjøres i

et eget organ, her kalt fagstyre. Behandling i et fagstyre vil gjøre at saker belyses av fagpersoner som kan utfordre og se problemstillingen i en annen sammenheng enn det Finanstilsynets administrasjon og ledelse kan gjøre. En behandling i flere trinn kan medføre at kvaliteten på saksbehandlingen heves. Ettersom et fagstyre kun skal befatte seg med fagsaker, kan organet oppnevnes med det for øye og dermed sikres best mulig faglig ballast for å utgjøre en reell kvalitets sikring av vedtak i fagsaker. Disse utvalgsmedlemmene anser derfor at et fagstyre vil styrke den faglige integriteten og kvaliteten sammenlignet med dagens styremodell, hvor det i tråd med styrets bredere ansvarsområde kreves et bredere sett av kompetanser, herunder organisasjonsutvikling, ledelse og styreerfaring.

Ettersom begrepet «styre» i vanlig tale er synonymt med et organ som er øverste ansvarlige for en virksomhet, vil det være uhensiktsmessig å bruke dette begrepet for et organ som ikke er ansvarlig for hele tilsynets virksomhet. Det er viktig å sikre allmennhetens forståelse for og tillit til hvordan Finanstilsynet ledes og hvem som faktisk har ansvar, og derfor mener disse utvalgsmedlemmene at begrepet «styre» ikke bør anvendes. Et faglig organ som fatter beslutninger i viktige fagsaker kan kalles komité eller fagstyre. Medlemmene har her valgt å bruke sistnevnte.

Et fagstyre skal kun fatte beslutninger i faglige saker. Det innebærer at fagstyret ikke beslutter tilsynets strategi, budsjett eller overordnede prioriteringer. Disse sakene bør enten komme fra Finansdepartementet gjennom tildelingsbrev og andre styringsdokumenter, eller besluttes av finansstilsynsdirektøren.

17.4.3 Alternative styringsmodeller

17.4.3.1 Råd

Utvalget har vurdert råd som et alternativ til styre. Et råd er uten beslutningsmyndighet, og vil følge ikke inngå i styringslinjen mellom departementet og direktøren. Samtidig kan et råd ivareta flere av hensynene eller funksjonene et styre er ment å ivareta. Et råd kan gi direktøren tilgang på et kollegium med bred kompetanse til å diskutere eller behandle både viktige enkeltsaker og saker av mer strategisk art. Et råd vil kunne bidra til å tydeliggjøre faglig uenighet, bidra til at en sak belyses fra flere sider og bidra til faglig korrekasjon i saker hvor tilsynet har lagt seg på en faglig omstridt linje.

¹⁶ Se nærmere Difi-notat 2019: 3 punkt 5.5.3.

¹⁷ *Bruk av styrer i staten*, punkt 2.1.1.

¹⁸ Difi-notat 2019: 3.

Finanstilsynets ledelse vil stå fritt til å velge om det ønsker å følge et råd eller ikke. Med en slik ordning vil det være tydelig hvilket organ som treffer beslutningen i en sak. Dette kan sies å gi mer åpenhet enn dagens ordning, hvor det ikke fremgår utad om det er administrasjonen eller styret som har truffet beslutningen i en sak. Utvalget foreslår imidlertid at det innføres en praksis hvor det fremgår av Finanstilsynets vedtak, om beslutningen er truffet av styret, se kapittel 17.4.4.

De begrensninger på offentlighet som følger av offentleglovas regler om unntak fra innsyn for blant annet taushetsbelagte opplysninger, vil komme tilsvarende til anvendelse for et råd som for et styre. Dette kan gjøre det vanskelig å oppnå åpenhet om rådets funksjon og innflytelse. Det kan dermed framstå som uklart i hvilken grad rådets synspunkter, om disse ikke er offentlige, har innvirkning på Finanstilsynets beslutninger.

Et råd vil ligge på siden av styringslinjen med departementet og bør ikke kunne instrueres av departementet. Dette vil skape en tydeligere styringslinje. Finanstilsynsdirektøren vil da være virksomhetens øverste leder. I likhet med et styre, gir også et råd mulighet til å trekke på ekstern kompetanse. Et råd har imidlertid ikke ansvar for overordnet styring, slik et styre gjerne har.

Etter utvalgets vurdering er det større fordeler med et fortsatt styre for Finanstilsynet, enn det er med et råd. Det legges særlig vekt på at styrebehandling medfører en to-trinnsbehandling av saker, altså en behandling i både administrasjonen og styret, som er viktig for «checks and balances». Den ene delen av utvalget foreslår at dagens styre videreføres i hovedsak som i dag, mens den andre delen av utvalget foreslår at dagens styre erstattes med et såkalt fagstyre som kun treffer beslutninger i fagsaker. Det vises til utvalgets vurderinger i kapittel 17.4.2 over.

17.4.3.2 Styre ledet av direktøren

Utvalget har også vurdert et alternativ hvor styret ledes av finanstilsynsdirektøren, men anbefaler ikke en slik løsning. Et slikt styre vil etter utvalgets vurdering svekke verdien av styret som kontrollorgan for administrasjonens arbeid. Styreleder vil i for stor grad kunne styre innretningen av styrets arbeid og vurderinger, og i praksis kunne bruke styret som en alternativ ledergruppe. Det vil innebære at styret ikke får en «checks and balances»-funksjon overfor direktøren, men heller styrker direktørens stilling overfor både departementet og egen etat.

17.4.4 Åpenhet om styrets rolle og oppgaver

Utvalget mener at det bør være en større åpenhet om styrets rolle og oppgaver enn i dag, enten styret videreføres som i dag, eller er et fagstyre som kun treffer beslutninger i fagsaker.

Åpenhet bidrar til ansvarliggjøring og kontroll, kan øke tilliten til at Finanstilsynet utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og betryggende måte, og således gi økt legitimitet til tilsynets beslutninger.

Finanstilsynet er underlagt reglene i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova). Hovedregelen etter offentleglova § 3, er at saksdokumenter, journaler og lignende register for organet er åpent for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Offentleglova kapittel 3 inneholder regler om unntak fra innsynsretten, herunder for taushetsbelagte opplysninger (§ 13)¹⁹ og for organinterne dokumenter (§ 14).²⁰

Flere av saksdokumentene som behandles i Finanstilsynets styre inneholder taushetsbelagte opplysninger, typisk om enkeltforetaks drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Finanstilsynet har plikt til å unnta taushetsbelagte opplysninger fra offentlighet.²¹

¹⁹ Offentleglova § 13 inneholder ikke selv noen regler om hva slags opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Av gjeldende finanstilsynslov § 7 første ledd første punktum følger det at tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om en kundes forhold. Videre følger det av forvaltningsloven § 13 første ledd at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om 1) noens personlige forhold, eller 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

²⁰ I henhold til offentleglova § 14 første ledd følger det at et organ kan gjøre unntak fra innsyn i dokumenter som organet har utarbeidet for sin egne interne saksforberedelse, såkalte organinterne dokumenter. Av § 14 annet ledd følger det enkelte unntak fra første ledd, herunder når det gjelder dokument eller deler av et dokument som inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak og generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet.

²¹ Øvrige opplysninger i dokumentet kan unntas fra innsyn dersom a) disse delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, b) det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille dem ut, eller c) de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet, jf. offentleglova § 12.

For slike opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt, men som kan unntas fra offentlighet i medhold av for eksempel offentleglova § 12, skal det vurderes helt eller delvis innsyn i, såkalt merinnsyn, jf. offentleglova § 11.

Når det gjelder hensynet til offentlig innsyn, presiseres at endelig vedtak i de sakene som styrebehandles i Finanstilsynet, som hovedregel er offentlige – med unntak av taushetsbelagte opplysninger – slik som for eksempel vedtak om konsesjon, vedtak om pilar 2-krav for enkeltbanker, samt endelige tilsynsrapporter. Dette bidrar til åpenhet om Finanstilsynets virksomhet, men ikke spesifikt om styrets rolle i saksbehandlingen.

Saker som behandles i styret, forberedes av administrasjonen. Berørte parter eller eksterne deltar ikke under styrebehandlingen. I Danmark er det slik at foretak og personer som er part i styrets saker, har mulighet til å komme med et kort partsinnlegg før styret tar stilling til saken.²² Utvalget har vurdert om parter bør ha anledning til å fremlegge sin sak i styremøte, og om dette bør lovreguleres, men antar at det ikke er behov for dette. Partene har gjennom saksforberedelsen mulighet til å argumentere for sin sak, og partsinteressene opplyses godt i saksfremlegget for styret.

Dagsorden, bakgrunnsnotater til styresaker, samt den godkjente protokollen fra styrets møter er organinterne dokumenter, som kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova § 14. For de delene av slike dokumenter som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal Finanstilsynet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (såkalt merinnsyn), jf. offentleglova § 11.

Det følger av offentleglova § 11 at forvaltningsorganet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. I henhold til forvaltningspraksis kan det legges vekt på hensynet til å unngå de negative følgene av at det skapes tvil om at finansforetaks og Finanstilsynets taushetsplikt etterleveres i praksis, samt hensynet til ikke å svekke Finanstilsynets evne til å utføre sine oppgaver.²³

Det er for øvrig slik at offentliggjøring av informasjon om enkelte typer tilsynssaker på et tidlig stadium kan føre til press eller spekulasjoner overfor det eller de aktuelle foretakene som saken gjelder. For eksempel følger Finanstilsynet opp foretak som har vært gjennom vanskelige perioder eller har blitt påført tap av ulik art. Ofte konklude-

res det til syvende og sist med at vedkommende foretak ikke er i strid med gjeldende krav til soliditet mv. Offentliggjøring av informasjon om at slike undersøkelser pågår, kan som nevnt innledningsvis medføre ugrunnet uro i markedene.

Det fremgår ikke i dag utad om en sak i Finanstilsynet har vært styrebehandlet. Som redegjørt for i kapittel 7, boks 7.1, lister styrets forretningsorden opp en detaljert oversikt over hvilke saker som skal styrebehandles. Forretningsordenen er offentlig tilgjengelig på tilsynets nettsted. I Danmark er praksis slik at det fremgår av det danske Finanstilsynets vedtak om det er tilsynets styre som har truffet vedtaket. Utvalget mener at en tilsvarende praksis for det norske Finanstilsynet kan bidra til økt synliggjøring av styrets rolle utad. *De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre* anbefaler en slik praksis. Det anses ikke nødvendig å foreslå noen lovregulering av dette, men praksisen bør fremgå av styrets forretningsorden. *For forslaget om et fagstyre*, som kun treffer beslutninger i fagsaker og hvor avgrensningen av fagstyrets oppgaver bør fremgå av lov og forskrift, legges det til grunn at det vil fremgå av vedtaket at det er truffet av fagstyret.

Utvalget viser til at blant annet strategiplaner og virksomhetsplaner vedtas av dagens styre. Det samme gjelder rapporten *Finansielt utsyn*, hvor Finanstilsynet analyserer og vurderer risikoen for finansielle stabilitetsproblemer i det norske finansmarkedet på bakgrunn av utviklingen i norsk og internasjonal realøkonomi og markeder. *Et videreført styre som foreslått av én del av utvalget*, vil ha tilsvarende oppgaver. Utvalgsmedlemmene mener at økt aktivitet fra styrets side fremover i forbindelse med offentlig fremleggelse av slike dokumenter, også kan bidra til økt åpenhet om styrets rolle og oppgaver. *Den delen av utvalget som foreslår fagstyre*, legger opp til at et fagstyre vil treffe beslutning om *Finansielt utsyn*, og at dette fagstyret derfor bør delta i forbindelse med offentlig fremleggelse av dette dokumentet.

Utvalget viser videre til at åpenhet om styrets rolle i virksomheten også kan styrkes gjennom tydeligere offentlige retningslinjer fra departementet, som rammer inn styrets ansvar og hvilke saker som skal styrebehandles. For et videreført styre kan dette for eksempel skje i hovedinstruksen for Finanstilsynet som fastsettes av Finansdepartementet, eller ved at departementet fastsetter instruks (forretningsorden) for styret. For et fagstyre vil dette trolig først og fremst skje gjennom en avgrensning av fagstyrets ansvar i lov og forskrift.

²² Se nærmere regulering i §§ 36 og 37 i forretningsordenen for det danske Finanstilsynets styre.

²³ Se blant annet vedtak fra departementet i klagesak 13/3146, som gjaldt avslag på innsynsforespørsel i en foreløpig rapport fra stedlig tilsyn og i foretakets svar til Finanstilsynet på den foreløpige rapporten. Se også Sivilombudsmannens sak 2010/1876, hvor det ble uttalt at tilliten mellom finansinstitusjoner og Finanstilsynet er en berettiget interesse som kan tilsi at opplysninger ikke gjøres offentlig tilgjengelige, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

Når det gjelder åpenhet om hvordan styret arbeider, viser et flertall i utvalget, medlemmene Askim, Bjørnland, Finboe Svendsen, Georgsen, Halvorsen Barlund, Noss, Parashar og Trovik, til følgende:

I henhold til hovedinstruksen for Finanstilsynet skal Finanstilsynet ettersende referater fra styremøter hvert tertial til departementet. I dag offentliggjøres hverken dagsorden eller godkjente styreprotokoller på Finanstilsynets nettsted. Praxis i andre norske forvaltningsorganer med styrer eller råd, som Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Norges forskningsråd, er at sakslister og protokoller offentliggjøres fortløpende. En sentral begrunnelse for å ha et styre eller fagstyre i Finanstilsynet er at det gir en trygghet for at viktige saker er kvalitetssikret i et organ med særlig ekspertise og en grad av uavhengighet fra tilsynets administrasjon. Denne begrunnelsen vil bli bedre realisert gjennom større åpenhet enn i dag om hvilke vedtak styret har gjort, når saker ble behandlet og hvilken informasjon styret fikk og etterspurte. Finanstilsynets styre/fagstyre behandler taushetsbelagte opplysninger som ikke skal offentliggjøres. Det behandler også opplysninger som er markedssensitive for en kortere eller lengre periode. Sakslister bør derfor ikke offentliggjøres i forkant av møter. Innholdet i protokoller fra møter bør offentliggjøres, men større åpenhet forutsetter ikke at protokoller offentliggjøres kort tid etter at møter har funnet sted. Dersom man offentliggjør sterkt raderte protokoller for å skjermemidlertidig markedssensitiv informasjon, kan det skapes uro og mistenksomhet. I stedet bør innholdet i styrets protokoller eller en fylldig redegjørelse for styrets arbeid offentliggjøres som vedlegg til tilsynets årsrapport eller på andre egnede måter som bidrar til å styrke Finanstilsynets kommunikasjon om styrets/fagstyrets rolle og arbeid.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Berg og Skjørestad, viser til følgende:

Mindretallet er enig i at det bør være en større åpenhet omkring styrets rolle og styrets arbeid, enn tilfellet er i dag. Mindretallet ønsker imidlertid ikke at det gis føringer som tilsier at styrets møteprotokoller skal offentliggjøres.

Mindretallet viser til at Finanstilsynet etter dagens ordning, skal ettersende referater fra styremøtene, til departementet, hvert tertial. Overordnet myndighet har derved mulighet for å ettergå styrets arbeid, og de vedtak som blir fattet, fortløpende. Mindretallet anser videre at ytterligere informasjon om styrets arbeid og funksjon, bør vurderes inntatt i årsrapporten. Det samme gjelder informasjon om, og bakgrunnen for, enkelte konkrete vedtak som er fattet gjennom

året. Dette vil særlig gjelde saker av mer prinsipiell art og gjerne saker som det har vært knyttet stor offentlig interesse til. Etter den praksis som følges i dag, er det i årsrapporten bare oppgitt antall saker styret har behandlet gjennom året. Mindretallet vil anbefale at styrets arbeid blir viet mer oppmerksomhet i årsrapporten.

Mindretallet er for øvrig enig i at når en sak er behandlet, og vedtaket i saken er fattet av styret, så bør det framkomme utad at styrebehandling har funnet sted. Dette vil kun gjelde i saker der vedtaket etter øvrig regelverk kan offentliggjøres, jf. drøftelsen i avsnittet nedenfor.

Når det så gjelder spørsmålet om offentliggjøring av styrets møteprotokoller, så tar mindretallet utgangspunkt i at møteprotokoller av denne art, er å anse som organinterne dokumenter. Styrets møteprotokoller vil videre, i stor grad, inneholde fortrolig informasjon eller informasjon som er unntatt offentlighet. Etter offentleglova § 11, kan vedkommende myndighet beslutte meroffentlighet, med den virkning at slike dokumenter (eventuelt i sladdet versjon), likevel blir gjort offentlig tilgjengelig. Spørsmålet om offentliggjøring skal finne sted, eller ikke, i medhold av § 11, skal etter loven avgjøres ut fra en konkret interesseavveining. Mindretallet anser at det vil være uheldig å forutsette, rent generelt, at styrets protokoller skal offentliggjøres, selv om slik offentliggjøring skjer en tid etter at styret har behandlet angjeldende saker. Det bør fortsatt være slik at Finanstilsynet, etter en konkret vurdering, avgjør om, og i hvilken grad, noen deler av styrets møteprotokoller, skal offentliggjøres. Mindretallet peker videre på at fortrolig informasjon, inntatt i vedtak eller i protokollen for øvrig, alltid vil måtte holdes tilbake/sladdes. Dersom en skulle forutsette offentliggjøring som hovedprinsipp, vil dette uansett medføre at store deler av referatet blir sladdet. Informasjonsverdien, for utenforstående, vil derved kunne bli begrenset. Dertil kommer at også en sladdet versjon av en styreprotokoll, vil kunne gi grunnlag for både begrunnede, og ikke minst ubegrunnede, spekulasjoner, noe som vil kunne være uheldig både for enkeltinstitusjoner og for markedet. Dette vil særlig gjelde i perioder der en har uro innenfor finansiell sektor.

17.4.5 Nærmere regulering av styret og finanstilsynsdirektøren

17.4.5.1 Styrets rolle, ansvar og oppgaver

Den ene delen av utvalget, mener at Finanstilsynet fortsatt bør ledes av et styre som har et overord-

net ansvar for Finanstilsynets virksomhet. Styret vil som i dag være Finanstilsynets øverste organ, og styrets ansvar og oppgaver foreslås videreført. Som i dag bør styret behandle prinsipielle saker og andre saker av særlig viktighet. Finanstilsynsdirektøren bør som i dag ha ansvaret for den daglige ledelsen. Det foreslås ikke å regulere styrets adgang til å delegere til administrasjonen. Dette vil, som i dag, være opp til styret å bestemme. Se nærmere redegjørelse i kapittel 17.4.2.

Det følger av gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd sjette punktum at Kongen kan fastsette instruks for styret. Denne kompetansen har siden 2004 vært delegert til Finansdepartementet.²⁴ Departementet har ikke hittil fastsatt egen instruks for styret, men fastsetter en hovedinstruks til virksomheten som helhet. Av Hovedinstruks for Finanstilsynet fastsatt av departementet 10. desember 2020, følger det at: «Departementet forutsetter at Finanstilsynets styre til enhver tid har en gjeldende forretningsorden om intern arbeidsfordeling i virksomheten. Vesentlige endringer i forretningsordenen bør forelegges departementet». Styret har fastsatt forretningsordenen for Finanstilsynets styre 30. mai 1994, sist endret 28. september 2022.

Utvalgsmedlemmene foreslår at det også av ny finanstilsynslov fremgår at det kan fastsettes egen instruks for styret. I tråd med dagens praksis foreslås det at myndigheten legges direkte til departementet. Etter utvalgsmedlemmenes vurdering bør departementet benytte adgangen til å fastsette instruks for styret.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre som treffer beslutninger i fagsaker, mener at Finanstilsynsdirektøren skal være Finanstilsynets øverste leder, med et overordnet ansvar for virksomheten og de oppgaver som ikke uttrykkelig hører under fagstyret. Dette omfatter blant annet alle administrative saker, slik som for eksempel tilsynets strategi, overordnede prioriteringer og budsjett. Disse medlemmene mener at det for avgrensningen av fagstyrets ansvar, er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de fagsaker som i dag behandles av styret, jf. punkt 5 i styrets forretningsorden. Det forslås at det fastsettes en overordnet bestemmelse om fagstyrets oppgaver i loven, som også gir hjemmel for departementet til å fastsette utfyllende bestemmelser.

Det bør imidlertid ikke være noe i veien for at et fagstyre kan uttale seg og gi råd til tilsynets

ledelse om strategi og generelt om fagområder, hvis det kan tilføre verdi å anvende den kompetansen som et fagstyre vil besitte.

17.4.5.2 Styresammensetning

17.4.5.2.1 Innledning – gjeldende rett

Finanstilsynet ledes av et styre med fem medlemmer, jf. gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd første punktum. Det følger av finanstilsynsloven § 2 annet ledd annet og femte punktum at styrets medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen (delegert til Finansdepartementet) for en periode av fire år. Finanstilsynsloven § 2 annet ledd forutsetter at det skal oppnevnes varamedlemmer, men loven sier ikke noe om antall. I dag er praksis at det oppnevnes to varamedlemmer til styret, som henholdsvis 1. og 2. varamedlem. Kongen (delegert til Finansdepartementet) utpeker styrets leder og nestleder, jf. § 2 annet ledd tredje punktum.

I henhold til forretningsordenen for Finanstilsynets styre, deltar varamedlemmene fast i styrebehandlingen. Ved forfall blir varamedlemmene stemmeberettigede i henhold til rang.

Ved behandling av administrative saker suppleres styret av to styremedlemmer valgt av og blant de ansatte. Valgordningen for disse avtales i forhandlinger med de ansatte, og fastsettes i mangel av slik avtale av departementet, jf. finanstilsynsloven § 2 tredje ledd.

Norges Bank skal ha en observatør i styret. Observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank for en periode på fire år, jf. finanstilsynsloven § 2 fjerde ledd.

Forretningsordenen for Finanstilsynets styre har regler om når styret er vedtaksført. Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av styret er til stede. Videre fremgår at om det kun er tre stemmeberettigede til stede (fire ved behandling av administrative saker), vurderer styret å utsette behandlingen av saker som ikke oppnår enstemmighet.

17.4.5.2.2 Antall medlemmer og varamedlemmer

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, legger til grunn at styrets sammensetning og størrelse bør reflektere det ansvaret og de oppgavene styret har. Antall medlemmer bør være tilstrekkelig stort til at styret samlet besitter god kompetanse på ulike fagområ-

²⁴ Fastsatt ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984, «Delegering av myndighet til Finansdepartementet etter lover på Finansmarkedsområdet».

der. For få medlemmer er sårbart ved forfall, selv om dette til en viss grad kan kompenseres ved bruk av varamedlemmer. For mange medlemmer kan på den annen side føre til mer tidsbruk på styremøtene, samt økte kostnader, uten at beslutningene som skal treffes nødvendigvis blir bedre. I veilederen om «Bruk av styrer i staten», uttales det at hensynet til tilstrekkelig bredde i kompetanse må balanseres mot færrest mulig medlemmer. En vanlig størrelse på et styre er fra fem til ni medlemmer, herunder omfattet eventuelle ansatterepresentanter.²⁵

Etter utvalgsmedlemmenes vurdering fungerer styresammensetningen med fem medlemmer og to varamedlemmer tilfredsstillende. Dette anses å gi en god og variert sammensatt kompetanse i styret, i tillegg til at antallet styremedlemmer anses høyt nok til å unngå problemer med vedtaksførhet.

Det foreslås at det lovfestes i ny finanstilsynslov at styret skal ha fem medlemmer og minst to varamedlemmer.

Antall varamedlemmer er i dag ikke regulert i loven. Utvalgsmedlemmene mener at gjeldende praksis hvor det oppnevnes to varamedlemmer bør være hovedregelen, og at disse bør oppnevnes som henholdsvis 1. og 2. varamedlem slik som i dag. Ved styremedlemmers forfall blir varamedlemmene stemmeberettigede i henhold til rang.²⁶

Utvalgsmedlemmene mener at det er viktig at varamedlemmene, i tråd med det som i dag følger av Finanstilsynets forretningsorden, deltar fast i styrebehandlingen, og at møteinnkalling (dagsorden) og saksdokumenter også sendes til varamedlemmene. At varamedlemmene følger det løpende styrearbeidet, gjør dem godt forberedt til å delta i styrebehandlingen ved forfall.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, mener at tilsvarende bestemmelser om antall medlemmer og varamedlemmer som foreslås for et videreført styre, også bør gjelde for et fagstyre.

17.4.5.2.3 Oppnevning

Det følger av gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd annet og tredje punktum at styrets medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen, og at Kongen utpeker styrets leder og nestleder. Myndigheten er delegert til Finansdepartementet.

²⁵ *Bruk av styrer i staten*, kapittel 5.1.3.

²⁶ Det følger i dag av Finanstilsynets forretningsorden punkt 1 at varamedlemmene ved forfall blir stemmeberettigede i henhold til rang.

Både de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, og de utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår en videreføring av gjeldende regler om oppnevning. Utvalget har ikke sett særlige grunner til å endre gjeldende regler.

17.4.5.2.4 Fungeringstid og adgang til gjenoppnevning

Styrets medlemmer og varamedlemmer oppnevnes i dag for en periode av fire år. Gjenoppnevning er ikke regulert i dagens lov.

Utvalget har vurdert fungeringstid og gjenoppnevning sett opp mot hensynet til uavhengighet. Generelt antas det at en forholdsvis lang fungeringstid i kombinasjon med at det ikke er adgang til gjenoppnevning, sikrer en større grad av uavhengighet fra de politiske myndighetene som oppnevner styremedlemmene enn kort fungeringstid og adgang til gjenoppnevning. At det ikke er adgang til gjenoppnevning, reduserer risikoen for at styremedlemmene tilpasser sin stemmegivning med tanke på muligheter for gjenoppnevning. I vurderingen av om det skal være adgang til gjenoppnevning må det tas hensyn til behovet for å beholde kompetente personer i styret, samt behovet for en viss kontinuitet i styrets arbeid. Det sistnevnte kan til dels også oppnås ved at ikke alle styremedlemmene skiftes ut samtidig.

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, foreslår en fungeringstid på inntil fire år for styremedlemmer og varamedlemmer. At fungeringstiden er «inntil» fire år, skal sikre at departementet får på plass en ordning for oppnevning som ikke innebærer at hele styret må byttes ut samtidig. Ut fra hensynet til kompetanse og kontinuitet i styrets arbeid mener disse utvalgsmedlemmene at det bør være adgang til gjenoppnevning, men at denne adgangen bør begrenses ut fra hensynet til Finanstilsynets uavhengighet. Utvalgsmedlemmene foreslår at styremedlemmene og varamedlemmene kan gjenoppnevnes én gang, altså for en samlet periode av åtte år.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår tilsvarende fungeringstid og adgang til gjenoppnevning for medlemmer og varamedlemmer av et fagstyre.

17.4.5.2.5 Ansatterepresentanter

Ved behandlingen av administrative saker suppleres Finanstilsynets styre i dag av to styremedlemmer valgt av og blant de ansatte. Valgordningen

for disse avtales i forhandlinger med de ansatte, og fastsettes i mangel av slik avtale av departementet.

I Ot.prp. nr. 49 (1984–85) s. 9 ble det uttalt om bestemmelsen at de ansattes representanter deltar i styret på lik linje med de øvrige styremedlemmene i administrative saker. Med administrative saker var ment saker «som angår etatens interne forhold», og det var opplistet flere eksempler, herunder bemanningsspørsmål, arbeidsmetoder, rasjonaliserings- og effektivitetssaker, organisasjonsendringer, utforming av interne instruksjoner og reglementer, saker vedrørende planlegging og utvikling av virksomheten når dette har betydning for arbeidsforhold, budsjetter som har administrative konsekvenser eller setter rammer for administrativ virksomhet, årsmelding og årsregnskap. Det ble avgrenset mot «politiske saker», som blant annet omfattet saker «som for det vesentlige har betydning for andre enn etaten selv, selvom saken eventuelt også har betydning for etatens interne virksomhet».

Generelt er det slik at bestemmelser om at ansatterepresentanter skal delta i styrebehandlingen av saker, gjerne er begrunnet i ønsket om å sikre de ansatte medbestemmelse på arbeidsplassen. De ansattes kjennskap til virksomheten kan gi styret et bedre beslutningsgrunnlag. Videre kan det anføres at det at representanter for de ansatte har deltatt i beslutningsprosessen, bidrar til økt oppslutning om styrets vedtak i organisasjonen. De ansatte vil også ha insentiv til å etterspørre at saker av betydning for dem behandles.²⁷

Aksjeloven og allmennaksjeloven har bestemmelser om ansattes representasjon i §§ 6-4 og 6-5. Videre nevnes at sentralbankloven § 2-3 annet ledd fastslår at to medlemmer til hovedstyret i Norges Bank «velges av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker. Valgmåten for disse representantene skal avtales mellom hovedstyret og de ansatte. Ved mangel på avtale fastsetter representantskapet valgmåten».

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, mener at hensynet til de ansattes medbestemmelse på arbeidsplassen, taler for en videreføring av gjeldende ordning hvor to styremedlemmer valgt av og blant de ansatte deltar ved behandlingen av administrative saker. Som i dag, foreslås det at valgordningen for disse avtales i forhandlinger med de ansatte, og at

departementet fastsetter valgordningen i mangel av slik avtale.

Utvalgsmedlemmene har vurdert om ansatterepresentantene også burde delta i behandlingen av fagsaker. Dette anbefales imidlertid ikke. Det er finanstilsynsdirektøren, som leder for administrasjonen, som er ansvarlig for de saksdokumentene og forslag til vurderinger som styret skal ta stilling til. Det bør derfor ikke legges opp til en ordning der enkeltansatte i en rolle som styremedlem i praksis kan overprøve administrasjonens/finanstilsynsdirektørens vurderinger.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, viser til at et fagstyre kun skal behandle og treffe beslutning i fagsaker. I tråd med vurderingene over, anses det derfor ikke å være behov for ansatterepresentanter i et slikt styre.

17.4.5.2.6 Observatør fra Norges Bank

Norges Bank har i dag en observatør i styret, med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank for en periode på fire år.

Ordningen med en observatør fra Norges Bank i Finanstilsynet styre er ment å ivareta hensynet til samarbeid og koordinering mellom Finanstilsynet og Norges Bank.²⁸

Både de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre og de utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, mener at det er viktig med god kontakt mellom Finanstilsynet og Norges Bank, herunder gjennom formell kontakt som dette. Utvalget foreslår derfor en videreføring av ordningen i ny finanstilsynslov. Som i dag vil observatøren oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank, for en periode av fire år.

17.4.5.2.7 Observatør fra Bankenes sikringsfond

Både de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre og de utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår at Bankenes sikringsfond skal ha en observatør i Finanstilsynets styre når styret eller fagstyret behandler saker fra krisehåndteringsmyndigheten. I dag har ikke Bankenes sikringsfond noen observatør i Finanstilsynets styre. Det foreslås at observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett, i likhet med observatøren fra Norges Bank, se kapittel 17.4.5.2.6 over. Observatøren fra Bankenes sikringsfond, med stedfortreder, oppnevnes av

²⁷ Se «Ansattes styrerepresentasjon – en oversikt over reglene», Tor Olav Carlsen, Arbeidsrett, vol. 14, utg. 1.

²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 15 (1993–94) og Innst.O.nr. 14 (1993–1994).

departementet etter forslag fra Bankenes sikringsfond for en periode av fire år.

Det vises til nærmere vurderinger i kapittel 13.3.4, og utvalgets forslag til endring av finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd.

17.4.5.2.8 Kvalifikasjons- og kompetansekrav for styremedlemmer

I dag er det ikke gitt lovbestemte kvalifikasjons- eller kompetansekrav for medlemmene av Finanstilsynets styre.

I enkelte av landene utvalget har sett på er det fastsatt i regelverket at styremedlemmer og daglig leder skal ha faglig kompetanse. Dette gjelder Danmark, Finland, Island og Tyskland.

I den finske Lag om Finansinspektionen 9§, er det uttrykt slik:

«Direktionsmedlemmarna och ersättarna ska vara väl förtrogna med finansmarknadens funktionssätt».

I Danmark følger det av lov om finansiel virksomhed § 345 stk. 2 og stk. 3, at

«Stk. 2. Bestyrelsen består af op til 9 medlemmer, som samlet skal have juridisk, økonomisk og finansiel indsigt, indsigt i dataanalyse og cyberrisici og indsigt i forebyggelse og bekæmpelse af finansiel kriminalitet. Bestyrelsen sammensættes af

- 1) 3 medlemmer med juridisk, økonomisk og finansiel sagkundskab,
- 2) 1–2 medlemmer med særlig indsigt i forebyggelse og bekæmpelse af finansiel kriminalitet, dataanalyse og cyberrisici,
- 3) 2 medlemmer med ledelsesmæssig baggrund fra den finansielle sektor,
- 4) 1 medlem med ledelsesmæssig baggrund fra det øvrige erhvervsliv og
- 5) 1 medlem fra Danmarks Nationalbank.

Stk. 3. Erhvervsministeren skal ved udpegelse af medlemmer af Finanstilsynets bestyrelse lægge vægt på følgende:

- 1) Medlemmet har tilstrækkelig viden, faglig kompetence og erfaring til at kunne varetage bestyrelseshvervet.
- 2) Medlemmet har et tilstrækkeligt godt omdømme og kan udvise hæderlighed, integritet og tilstrækkelig uafhængighed til effektivt at medvirke til varetagelsen af bestyrelsens opgaver.
- 3) Medlemmet kan afsætte tilstrækkelig tid til at varetage bestyrelseshvervet.»

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, har vurdert om det i ny finanstilsynslov bør fastsettes konkrete krav til styremedlemmenes kvalifikasjoner og kompetanse. At styremedlemmene har gode kvalifikasjoner og kompetanse anses som en forutsetning for å gi styrets vedtak autoritet og legitimitet både innad i virksomheten og utad, herunder overfor foretakene under tilsyn.

Utvalgsmedlemmene foreslår ikke en lovfesting av konkrete kvalifikasjons- eller kompetansekrav til styremedlemmene. Det antas at fagspesifikke krav til de ulike medlemmenes utdanning og fagbakgrunn, tilsvarende som i den danske loven § 345 stk. 2, kan vanskeliggjøre departementets arbeid med å sette sammen et godt og velfungerende styre. Utvalgsmedlemmene legger til grunn at Kongen/departementet (delegert) i vurderingen av hvilke personer som skal oppnevnes som medlemmer av Finanstilsynets styre, både ordinære medlemmer og varamedlemmer, ser hen til at styret samlet har den nødvendige kompetanse, kapasitet og bredde til å utføre sine arbeidsoppgaver på en god måte. I en slik vurdering vil det uansett være relevant å se hen til de mer generelle kravene til kompetanse som fremgår av for eksempel den finske og den danske loven referert over. Utvalgsmedlemmene peker her på at det er viktig at medlemmene av styret er godt kjent med hvordan finansmarkedet fungerer, at styret samlet innehar kompetanse innen for eksempel jus, økonomi, finans, ledelse og organisasjonsutvikling, samt at medlemmene har et godt omdømme.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår at det heller ikke for medlemmer av fagstyret bør lovfestes konkrete kvalifikasjons- eller kompetansekrav, men at Kongen/departementet (delegert) ved oppnevningen må se hen til at fagstyret samlet sett har den nødvendige kompetanse. Fordi fagstyret kun treffer beslutninger i fagsaker, kan fagstyret settes sammen med et størst mulig fokus på faglige kvalifikasjoner og kompetanse.

17.4.5.2.9 Bestemmelser om hvem som ikke kan fungere som styremedlemmer og departementets adgang til avsette styremedlemmer

Det følger av gjeldende finanstilsynslov § 7 fjerde ledd at: «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».

Både de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre og de medlemmene som foreslår et fagstyre, foreslår en videreføring av denne bestemmelsen i ny finanstilsynslov. Se også omtale i kapittel 20.1 om ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn.

Utvalget har vurdert om det i ny finanstilsynslov bør fastsettes ytterligere bestemmelser om hvem som ikke kan fungere som medlemmer av Finanstilsynet styre eller fagstyre.

I denne forbindelse er det blant annet sett hen til den danske lov om finansiell virksomhet § 345. I denne bestemmelsens stk. 5 fremgår det at leder og nestleder av det danske Finanstilsynets styre ikke må ha hatt ansettelse i finansforetak eller vært styremedlem i finansforetak de siste fem årene regnet fra oppnevningstidspunktet for vedkommende medlem.²⁹

Videre er det i bestemmelsens stk. 4 listet opp flere forhold som innebærer at vedkommende personer ikke kan være medlemmer av styret for det danske Finanstilsynet.³⁰ Dette gjelder blant annet straffansvar for overtredelser av nærmere bestemte lover på finansmarkedsområdet, konkurs eller konkursskarantene, tap av retten til å drive virksomhet, eller vergemål. Videre følger det av den danske lov om finansiell virksomhet § 345 stk. 6 at: «Erhvervsministeren kan efter indstilling fra et flertal i Finanstilsynets bestyrelse afsætte et medlem af bestyrelsen, der ikke opfylder betingelserne i stk. 4.»

Utvalget har vurdert at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste særskilte forhold som medfører

²⁹ Bestemmelsen lyder:

«Formanden og næstformanden i bestyrelsen må ikke have haft ansættelse i en finansiell virksomhed eller været medlem af bestyrelsen for en finansiell virksomhed de seneste 5 år regnet fra tidspunktet for udpegning af det pågældende medlem.»

³⁰ Bestemmelsen lyder:

«Stk. 4. Et medlem af Finanstilsynets bestyrelse må ikke

- 1) være pålagt strafansvar for overtrædelse af straffeloven, hvidvaskloven, lov om finansiell virksomhed eller anden finansiell regulering eller regler udstedt i medfør heraf,
- 2) have deltageret i ledelsen af en virksomhed, som er sigtet eller pålagt straf for overtrædelse af straffeloven, hvidvaskloven, lov om finansiell virksomhed eller anden finansiell regulering eller regler udstedt i medfør heraf, for forhold, der er begået i en periode, hvor medlemmet deltog i ledelsen af virksomheden,
- 3) være omfattet af en tilsynssag om ledelsesansvar, hvor bestyrelsen skal træffe beslutning eller afgørelse efter stk. 12, nr. 4 og 6,
- 4) have indgivet begæring om eller være under rekonstruktionsbehandling, konkurs eller gældsrengjøring,
- 5) være pålagt konkursskarantene,
- 6) være fratrukket retten til at drive virksomhed eller
- 7) være under værgemål.»

at personer ikke kan fungere som medlemmer av Finanstilsynets styre eller fagstyre, utover det som i dag følger av finanstilsynsloven § 7 fjerde ledd. Som redegjort for i kapittel 17.4.5.2.8, bør Kongen/departementet (delegert) ved oppnevningen av styremedlemmer og i vurderingen av deres egnethet, også se hen til vedkommende personers omdømme, hvor blant annet slike forhold som er opplistet i den danske loven er relevante. Utvalget mener imidlertid at også andre forhold enn de som er opplistet i den danske loven vil kunne være relevante, og at det er vanskelig å gi noen uttømmende liste. For forhold som er egnet til å svekke et styremedlems egnethet, og som oppstår etter at styremedlemmet er oppnevnt, legger utvalget til grunn at dette i praksis vil finne sin løsning ved at styremedlemmet trekker seg fra styrevervet.

17.4.5.3 Styrets saksbehandling

Gjeldende finanstilsynslov inneholder ikke bestemmelser om styrets saksbehandling. Slike bestemmelser er imidlertid inntatt i forretningsordenen for Finanstilsynets styre, som er fastsatt av Finanstilsynets styre selv.

Både de utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre og de medlemmene som foreslår et fagstyre, mener at det er hensiktsmessig å innta en bestemmelse om styrets eller fagstyrets saksbehandling i ny finanstilsynslov. Dette kan også bidra til å synliggjøre styrets eller fagstyrets rolle. Utvalget har blant annet sett hen til utformingen av bestemmelsen i sentralbankloven om Norges Banks hovedstyres saksbehandling. I hovedsak foreslår utvalget en lovfesting av de mest sentrale bestemmelsene om styrets saksbehandling som i dag fremgår av forretningsordenen for Finanstilsynet styre.

Det foreslås lovfestet at styret eller fagstyret skal behandle saker i møte. Fjernmøte likestilles med fysisk møte. Det anses ikke nødvendig å presisere dette i loven. Styrets/fagstyrets leder kan likevel bestemme at en sak skal behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, hvis ikke et medlem krever møtebehandling. For et videreført styre, foreslås det at årsregnskap og årsrapport alltid skal behandles i møte. Styrebehandling/fagstyrets saksbehandling ledes av styrets/fagstyrets leder.

Videre foreslås det lovfestet at finanstilsynsdirektøren forbereder saker som skal behandles av styret/fagstyret, og at direktøren deltar i styrets/fagstyrets behandling av saker.

Utvalget foreslår at styret eller fagstyret, som i dag, er vedtaksført når mer enn halvparten av

styret/medlemmene deltar, og at som styrets/fagstyrets vedtak gjelder det som flertallet blant deltakerne har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møteleder har stemt for. Styret/fagstyret skal føre protokoll.

Selv om styret er vedtaksført når mer enn halvparten av styret deltar, fremgår det i dag av forretningsordenen at dersom kun tre stemmeberettede er til stede (fire ved behandling av administrative saker), «vurderer styret å utsette behandlingen av saker som ikke oppnår enstemmighet». En slik bestemmelse kan være hensiktsmessig å videreføre i forretningsordenen, men er etter utvalgets vurdering ikke egnet for lovfesting.

17.4.5.4 Finanstilsynsdirektøren

I henhold til gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd fjerde punktum er ansvaret for ansettelsen av finanstilsynsdirektøren lagt til Kongen, men delegert til departementet.³¹ Dagens praksis er imidlertid at finanstilsynsdirektøren ansettes av Kongen i statsråd. Regjeringen har over tid, i tråd med at flere stillinger som tidligere var embeter er gjort om til topplederstillinger i staten, også løftet ansettelsene til Kongen i statsråd for slike stillinger.

Utvalget vurderer at dette er en praksis som bør videreføres. Ansettelse i statsråd vil bidra til å sikre direktørens formelle rolle og kan gi tydeligere uavhengighet fra overordnet departement. Det har vært en tendens de siste årene at topplederstillinger i staten endres fra embeter til ordinære statsansatte. Mange av disse stillingene er på åremål.

De utvalgsmedlemmene som foreslår en videreføring av dagens styre, foreslår en videreføring av «Kongen» som ansettelsesmyndighet.

I dag ansettes finanstilsynsdirektøren for en periode av seks år, jf. gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd fjerde punktum. Internasjonale anbefalinger tilsier at ansettelsen av direktører i uavhengige institusjoner må skje gjennom åpne prosedyrer og være basert på faglige kriterier.³² Dette er også i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet i den norske statsansatteloven § 3.

Internasjonalt anbefales også i økende grad lengre åremålsperioder/oppnevningsperioder for direktører i uavhengige institusjoner: gjerne ni år, men uten mulighet for gjenoppnevning. Det påpekes at muligheten for gjenoppnevning kan svekke

den faglige uavhengigheten, fordi atferden vil kunne påvirkes i en «regjeringsvennlig» retning når den første perioden nærmer seg slutten. Ønsket om gjenoppnevning kan derfor medføre at en direktør i praksis oppfører seg mindre uavhengig mot slutten av en oppnevningsperiode. Dette kan i praksis også svekke direktørens evne eller vilje til å stå imot ytre press.

Det er også interne grunner til at åremålsperioder bør ha en viss varighet. Dersom det er kjent at en leder kun vil sitte en kort periode, kan det være vanskelig å få legitimitet i organisasjonen han eller hun skal lede. Det kan også oppstå tilfeller der administrerende direktør er en såkalt «lame duck», og institusjonen motarbeider og utsetter initiativer fra ledelsen i påvente av ny direktør.

En lang periode anses å styrke uavhengigheten sammenlignet med å ha to eller flere kortere perioder med mulighet for én eller flere gjenoppnevninger, og vil være å foretrekke. I Norge er imidlertid åremålsperioden regulert i lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).

Statsansatteloven § 10 om åremål for statsansatte første og annet ledd fastslår at:

«(1) Åremål kan benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak. Det samme gjelder når rikets sikkerhet krever det, eller når dette anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

(2) Det enkelte departementet kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål.»

Av forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv. § 6 annet ledd framgår at slike åremål skal være seks år, med mulighet for maksimalt én gjenoppnevning i samme stilling. Det er mulig å søke om kortere, men ikke lengre, åremålsperiode, ved særskilt behov.

Seks år kan fremstå som noe kort for en virksomhet med kompliserte og sammensatte oppgaver og et samfunnsoppdrag det er stor interesse for. Det vil kunne være fordeler med kontinuitet og erfaring i ledelsen. Det tilsier at det bør være mulighet for gjenoppnevning.

Dersom et departement ønsker ansettelse for en periode lenger enn to ganger seks år, skal en benytte fast ansettelse.

Det er utvalgsmedlemmenes vurdering at direktøren fortsatt bør ansettes på åremål, med mulighet for én gjenoppnevning.

³¹ Jf. kongelig resolusjon 25. juni 2004.

³² Se blant annet Baselkomiteens prinsipper for effektivt banktilsyn, prinsipp 2 og essensielle kriterier nr. 1 og nr. 2.

Internasjonale anbefalinger tilsier også at avskjedigelse av direktøren ikke skal kunne bringe uavhengigheten i fare. Dette er i Norge allerede ivarettatt gjennom det stillingsvernet og de krav til oppsigelse eller avskjedigelse som følger av statsansatteloven.

De utvalgsmedlemmene som foreslår et fagstyre, slutter seg til vurderingene over om at finansstilsynsdirektøren ansettes av Kongen for en periode av seks år med mulighet for én gjenoppnevning. I disse medlemmenes forslag til styringsmodell, vil finansstilsynsdirektøren være Finanstilsynets øverste leder.

17.5 Utvalgets tilrådning

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 styre. Dersom det i særskilte tilfeller skal være styre 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 finansstilsynsdirektøren. 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, men utvalgsmedlemmene legger til grunn at departementet i vurderingen av hvilke personer som skal oppnevnes som medlemmer av Finanstilsynets styre, 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 ansatterepresentasjon.

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.

Kapittel 18

Rapportering og åpenhet

18.1 Gjeldende rett

Utvalget drøfter i dette kapitlet behovet for regler og rutiner for rapportering, åpenhet og offentlighet. Slike regler har flere formål. Finanstilsynets rapporteringsforpliktelser overfor regjeringen bidrar til demokratisk kontroll med virksomheten. Rapportering og åpenhet om Finanstilsynets løpende virksomhet bidrar til en legitimitet i befolkningen som sådan, herunder blant foretakene under tilsyn og hos øvrige markedsaktører.

Rapportering

Av det norske parlamentariske systemet følger det at Finanstilsynet ikke er direkte ansvarlig overfor Stortinget, men at ansvaret overfor Stortinget går via regjeringen som utøvende myndighet. På linje med alle statlige virksomheter er Finanstilsynet pålagt å rapportere til overordnet departement, som igjen informerer Stortinget. Finanstilsynets plikt til å informere Finansdepartementet om virksomheten er regulert i finanstilsynsloven § 8 annet ledd, hvor det står at «Tilsynet gir hvert år en melding om sin virksomhet til vedkommende departement.»

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 en årlig melding; Finansmarkedsmeldingen. I denne redegjøres det for utviklingen i finansmarkedene og finansmarkedspolitikken i lys av målene om finansiell stabilitet, et godt og trygt tjenestetilbud til kundene, gode vilkår for finansnæringen og vel fungerende kapitalmarkeder.

Det er felles i alle de nordiske landene at det rapporteres om finanstilsynenes virksomhet til parlamentet. I Norge og Finland rapporteres virksomhetenes viktigste resultater til parlamentet i budsjettproposisjonene fra regjeringen. Også på Island rapporterer departementene

samlet om måloppnåelse på eget ansvarsområde, men dette skjer i form av egne årsrapporter fra hvert av departementene. I Sverige og Danmark skjer rapportering om resultater i større grad direkte gjennom virksomhetenes årsrapporter. I alle landene er det krav til at virksomhetene skal rapportere om oppnådde resultater i en årlig virksomhetsrapport. Alle land har fastsatt krav om årsrapportenes innhold og struktur, men de konkrete kravene varierer noe mellom landene.

Det følger også av OECDs retningslinjer for god virksomhetsstyring i staten¹ at statlige etater regelmessig og etter forespørsel bør rapportere til departementet om alle vesentlige tiltak og beslutninger, og at departementet periodisk bør vurdere om styringssystemet for etaten fungerer hensiktsmessig. Etater bør på sin side utvikle et sett av indikatorer for å måle og rapportere måloppnåelse. Disse anbefalingene fra OECD er generelle, men er basert på beste praksis og speiles i norsk rett i bestemmelsene for økonomistyring i staten. Regelverket for økonomistyring i staten får anvendelse også for Finanstilsynet, og i kapittel 1.3 fremgår det blant annet at:

- «Departementet har et overordnet ansvar for at
- virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
 - virksomheten bruker ressurser effektivt
 - styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
 - virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
 - det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll
 - evalueringer gjennomføres»

¹ OECD: The Governance of Regulators.

Etter regelverket for økonomistyring i staten skal Finanstilsynet i likhet med andre underliggende etater, jf. regelverkets punkt 2.3.3., 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. Finanstilsynets ansvar for å nå formålene og departementets ansvar for å rapportere til Stortinget følger av reglementet for økonomistyring §§ 9 og 11:

«§ 9 Planlegging, gjennomføring og oppfølging

Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene: a) planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv b) gjennomføre fastsatte planer c) rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet

§ 11 Rapport til Stortinget om oppnådde resultater

Hvert departement skal i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. bevilgningsreglementet § 9 annet ledd»

Riksrevisjonen fungerer uavhengig av regjeringen, og har blant annet som oppgave å opplyse Stortinget. Riksrevisjonen legger til rette for at Stortingets ansvarliggjøring av regjeringen kan skje også uavhengig av den informasjonen regjeringen gir. Stortinget har fastsatt at Riksrevisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon er systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. lov om Riksrevisjonen § 9. Disse kan enten gjelde enkelttemaer på tvers av flere forvaltningsorganer (eller hele forvaltningen) eller gå dypt inn i måloppnåelsen til enkeltvirksomheter. Riksrevisjonen avgir offentlige revisjonsrapporter, som behandles av Stortinget, og bidrar til å holde regjeringen ansvarlig.

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 Finans-

departementet uavhengig av fastsatte rapporteringstidspunkter.» Departementet informeres følgelig ved behov gjennom hele året, også utenom den ordinære rapporteringssyklusen.

Åpenhet

Det følger av OECDs retningslinjer for god virksomhetsstyring at befolkningen og foretakene under tilsyn bør kunne gjøre seg kjent med Finanstilsynets virksomhet, og at Finanstilsynet bør legge vekt på å informere offentligheten. Ett av formålene bak OECDs retningslinjer er å legge til rette for at offentlige virksomheter kan ansvarliggjøres av brede miljøer i samfunnet, og ikke bare av overordnede organer.

Finanstilsynets rapportering til politiske myndigheter og åpenhet mot samfunnet for øvrig griper imidlertid inn i hverandre, og vil i noen grad også supplere hverandre. Selv om rapporteringen bidrar til at offentligheten mottar informasjon, tar regelverket for økonomistyring i staten sikte på at regjeringen som utøvende organ skal motta nok informasjon til å styre og kontrollere de statlige virksomhetene og kunne utføre sin orienteringsplikt overfor Stortinget. Rapporteringen erstatter derfor ikke behovet for åpenhet og annen informasjon til offentligheten.

Finanstilsynet gjennomfører og publiserer regelmessig analyser av utviklingen i finansnæringen og de økonomiske rammebetingelsene nasjonalt og internasjonalt. I makroovervåkingen legges det vekt på både den risikoen som finansforetakene står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen, og risikoen finansforetakenes tilpasning kan påføre det finansielle systemet og økonomien. Disse vurderingene blir regelmessig, normalt to ganger i året, publisert i en egen rapport fra Finanstilsynet; *Finansielt utsyn*.

I tillegg bruker Finanstilsynet sitt nettsted aktivt som informasjonskanal, både rettet mot foretakene under tilsyn og mot befolkningen generelt.

18.2 EU/EØS-rett

Det er ingen EU-/EØS-reguleringer som legger konkrete føringer på rapportering fra Finanstilsynet.

Både europeiske myndigheter og internasjonale organisasjoner har utviklet retningslinjer og anbefalinger som angår organisering og utøvelse av tilsyn med finansmarkedene. Disse følges i

noen grad opp gjennom krav til rapportering, dokumentasjon eller fagfelle vurderinger for å etterse graden av etterlevelse av retningslinjene.

Baselkomiteens prinsipper for effektivt banktilsyn er et sett med globale anbefalinger til organiseringen og reguleringen av nasjonale banktilsyn. Prinsipp nr. 2 sier at: «The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor». Prinsippet er nærmere presisert i såkalte «essential criteria». Blant disse er:

1. The operational independence, accountability and governance structures of the supervisor are prescribed in legislation and publicly disclosed. There is no government or industry interference which compromises the operational independence of the supervisor. The supervisor has full discretion to take any supervisory actions or decisions on banks and banking groups under its supervision. (...)
3. The supervisor publishes its objectives and is accountable through a transparent framework for the discharge of its duties in relation to those objectives.
4. The supervisor has effective internal governance and communication processes that enable supervisory decisions to be taken at a level appropriate to the significance of the issue and timely decisions to be taken in the case of an emergency. The governing body is structured to avoid any real or perceived conflicts of interest.

Fagfelle vurderinger på finansmarkedsområdet blir organisert og gjennomført av Det internasjonale pengefondet (IMF) og de europeiske finanstilsynsmyndighetene; Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA) og Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA). For de europeiske finanstilsynsmyndighetene er formålet å oppnå en likere og bedre tilsynspraksis i EØS-området.

For Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) er dette nedfelt i artikkel 30. EBA skal gjennomføre fagfelle vurderinger av nasjonale vedkommende myndigheters virksomhet i samsvar med en toårig arbeidsplan.

Både begrunnelse for og fremgangsmåten i fagfelle vurderingene fra de europeiske tilsyns-

myndighetene er regulert i forordninger. Fagfelle vurderingene fra de europeiske tilsynsmyndighetene har til hensikt både å styrke konsistensen i tilsynsvirksomheten i EØS-området og å stimulere til beste praksis. Fagfelle vurderingene fra Det internasjonale pengefondet og de europeiske tilsynsmyndighetene kan inneholde både vurderinger av gjeldende praksis og konkrete tilrådninger om endring. I tillegg bidrar slike gjennomganger til å videreutvikle regelverk og beste praksis i EØS-området.

OECD peker på viktigheten av åpenhet som et offentlig styringsverktøy, og benytter tre hovedmål; arbeid for å sikre eller styrke «open governance literacy», brukerportaler som bidrar til deltagelse i det offentlige ordskiftet og lover som sikrer innsyn i eller tilgang til informasjon.

18.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at det i ny finanstilsynslov tas inn en formålsbestemmelse der det framgår at Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og vel fungerende markeder, jf. kapittel 12. Systemene for styring, planlegging, rapportering, evaluering og ansvarliggjøring bør i stor grad baseres på, og bidra til, å møte disse formålene.

Rapportering

Utvalget mener at rapportering og dokumentasjon for styrings- og kontrollformål er et sentralt element i systemet for ansvarliggjøring av offentlige myndigheter. Politiske myndigheter har behov for informasjon som setter dem i stand til å vurdere om Finanstilsynets innsats er tilstrekkelig innrettet mot samfunnsoppdraget og de formålene som settes for virksomheten, og for å kunne vurdere effekten av Finanstilsynets innsats. Tilsvarende har Finanstilsynet et ansvar for at regjeringen mottar tilstrekkelig med informasjon, både for å møte departementets styringsbehov og for at statsråden skal kunne holdes politisk ansvarlig for tilsynets virksomhet.

Det må være tydelig og offentlig hvilke krav eller forventninger Storting og regjering har til virksomheten. Åpenhet om kravene og forventningene fra overordnede myndigheter bidrar til å tydeliggjøre rollefordelingen mellom departementet og tilsynet, hva departementet styrer etter og hvilke prioriteringer som overlates til virksomheten, og bidrar samtidig til ansvarliggjøring av regjeringen. Virksomheten bør tilsvarende være åpen om hvilke strategier og virksomhetsplaner

som settes i verk for å nå kravene og forventningene fra politiske myndigheter, samt rutiner for å dokumentere innsats og resultater. Det bidrar til å ansvarliggjøre Finanstilsynet både overfor departementet og overfor offentligheten. Videre er generell åpenhet og meroffentlighet nyttig for både offentligheten og for overordnede myndigheter.

I det norske styringssystemet skal forvaltningsorganene stå ansvarlige overfor regjeringen, som igjen skal stå ansvarlig overfor Stortinget. Stortinget har krav på den informasjonen de mener de har behov for for å kunne vedta blant annet lover og budsjettsaker, og for å kunne holde regjeringen ansvarlig. Regjeringen har igjen behov for tilstrekkelig informasjon til å kunne holde forvaltningsorganene ansvarlig og kunne etterse at disse handler i tråd med politiske vedtak, at de driver forsvarlig, og for å kunne rapportere dette til Stortinget. For at dette styrings- og kontrollsystemet skal fungere, må Finansdepartementet ha tilgang til opplysninger og vurderinger i Finanstilsynet, og Finanstilsynet må informere departementet om sin virksomhet. Ved økt grad av delegasjon er skriftlighet sentralt for at overordnet myndighet skal kunne forsikre seg om at oppgavene utøves i tråd med vedtak og intensjoner.

En begrensning av departementets instruksjonsmyndighet har betydning for hvilken informasjon departementet har behov for, og når den må foreligge. Instruksjonsadgang fordrer at Finanstilsynet holder departementet orientert om saker hvor instruksjon kan være aktuelt. Ved å bli informert før Finanstilsynet fatter vedtak, gir departementet en teoretisk mulighet til å instruere. Selv om instruksjonsadgangen sjelden benyttes, bidrar den til å ansvarliggjøre departementet, blant annet for de enkeltvedtak Finanstilsynet fatter. Dersom instruksjonsmyndigheten begrenses eller avskjæres vil regjeringen og statsråden fortsatt ha sektoransvar; et ansvar for å følge med, gripe inn når noe går galt og rett til å foreslå reformer, og behov for informasjon som setter dem i stand til å ivareta sektoransvaret.

Betydning for styringsdialog

Finanstilsynet bør ha betydelig rom for å prioritere egne ressurser for å best møte samfunnsoppdraget. Tydelig styring, selv om det kan oppleves som sterkere styring, gir ofte et tydeligere handlingsrom for virksomheten, da det bidrar til å tydeliggjøre hvor etaten selv eier handlingsrommet.

Departementet har et overordnet ansvar for dets underliggende virksomheter. Det innebærer at departementet har ansvar for å påse at Finanstilsynet drives forsvarlig og i tråd med god forvaltningsskikk. Dette overordnede ansvaret vil måtte ivaretas av departementet også i tilfeller der instruksjonsmyndigheten er begrenset. Et minimumskrav til årsrapportering, samt formkrav til denne framgår av Økonomiregelverkets² bestemmelser kapittel 2.3.3. Utvalget legger derfor til grunn at Finanstilsynet, uavhengig av grad av uavhengighet fra departementet, fortsatt skal avgi en årsrapport som gir «et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk».

Departementet har et overordnet ansvar for finanssektoren. Finanstilsynet bør fortsatt rapportere om og offentliggjøre sine vurderinger av risiko i foretak og markeder det har tilsynsansvaret for. Offentliggjøring av risikovurderingene vil bidra til å gi virksomhetene viktig veiledning, og til å begrunne og ansvarliggjøre Finanstilsynet for innretningen av det risikobaserte tilsynet.

Finanstilsynet rapporterer både om egen virksomhet og om virksomhetene under tilsyn. Rapporteringen krever ressurser. Det bør legges til rette for at rapporteringen til departementet er effektiv og målrettet, og basert på Finanstilsynets egne behov for styringsdata. Det bør også legges til rette for at rapporteringen til departementet samordnes med annen rapportering der det er hensiktsmessig eller bidrar til økt effektivitet. Slike effektiviseringshensyn kan også tale for at rapporteringen automatiseres der det er mulig og hensiktsmessig. Finanstilsynets faglige vurderinger vil imidlertid vanskelig kunne automatiseres.

Rapporteringen til departementet må imidlertid være tilstrekkelig til at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten i Finanstilsynet og har sektoransvar for finansmarkedene. Statsråden kan ha et særlig behov for blant annet informasjon om at aktiviteter utøves i tråd med Stortingets eller regjeringens vedtak, om Finanstilsynet oppnår mål og resultater fastsatt av politiske myndigheter og om ressursbruken er effektiv.

Rapportering fra et styre

Det er utvalgets vurdering at Finanstilsynet fortsatt skal ha et styre eller et fagstyre, jf. nærmere omtale i kapittel 17.4.2. Mange av de statlige

² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_statnen.pdf

virksomhetene som har styrer eller andre kollegiale organer har også fått et krav fra sitt overordnede departement om at dette organet avgir en egen årsrapport. Egen rapportering fra styret kan gi informasjon om hva styret har arbeidet med og hvilke vurderinger som gjøres. Den kan også bidra til å gi styret legitimitet overfor befolkningen og virksomhetene underlagt tilsyn. For å bidra til ansvarliggjøring, også av styret, bør det vurderes om det er behov for en selvstendig rapportering til departementet om styrets arbeid. Hvordan styrets arbeid bør reflekteres i årsrapporten er nærmere diskutert i kapittel 17.4.4.

Det er ikke krav om at styrer i foretak regulert av finansforetaksloven eller aksjeloven regelmessig evaluerer sin egen virksomhet, men Norsk utvalg for eierskap og ledelse anbefaler styrer å evaluere sitt arbeid og sin kompetanse årlig. Utvalget antar at det kan være hensiktsmessig at også styret i Finanstilsynet regelmessig evaluerer sin egen virksomhet, og rapporterer om evalueringene. Slike styreevalueringer kan bidra til at både departementet og offentligheten får innsikt i, og tillit til, styret og dets arbeid. Det er imidlertid utvalgets vurdering at det ikke er behov for en nærmere regulering av dette i finanstilsynsloven, blant annet fordi evalueringenes omfang og hyppighet bør tilpasses styrets arbeidsmengde, som kan variere betydelig.

Det vises også til at det ligger en generell bestemmelse i Økonomiregelverket for staten om bruk av evalueringer, som utvalget anser som tilstrekkelig. Der heter det:

§ 16 Evalueringer

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Det er viktig for regjeringen at den har nok informasjon til å vite at arbeidet til Finanstilsynet utføres i tråd med tilsynets samfunnsoppdrag, de hovedmål som er satt for virksomheten og med Stortingets vedtak. Større grad av automatisert datainnhenting og digitalisering av tilsynets arbeid vil kunne lette både oppgavebyrden for virksomhetene under tilsyn, samt forenkle tilsynets videre rapportering, og gi mulighet for mer

detaljert rapportering uten at det øker rapporteringsarbeidet til tilsynet.

Annen rapportering

En rekke internasjonale organisasjoner gjennomfører fagfellellevurderinger av Finanstilsynet, herunder IMF, EBA, EIOPA og ESMA, jf. kapittel 11.8. Fagfellellevurderinger kan være ressurskrevende også for norske myndigheter. Både nytten av og ressursbruken medgått til internasjonale gjennomganger er derfor etter utvalgets vurdering relevante når det samlede behovet for rapportering fra Finanstilsynet skal vurderes.

Riksrevisjonen fører tilsyn med offentlig virksomhet på vegne av Stortinget. Riksrevisjonens mulighet for forvaltningsrevisjoner kan bidra til å kontrollere en virksomhet som har økt uavhengighet fra departementet. Forvaltningsrevisjon er systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. lov om Riksrevisjonen § 9. Riksrevisjonen har stor grad av frihet til å kreve innsyn og til å vurdere alle aspekter av en virksomhet. Samtidig vil utvalget påpeke at Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, og følgelig ikke tar instruksjon eller forespørsler fra departementet. Departementet og Riksrevisjonen vil ikke nødvendigvis være opptatt av å få gjennomgått de samme temaene eller oppgavene. Det er heller ingen regelmessighet i slike forvaltningsrevisjoner, og det kan gå forholdsvis lang tid mellom dem. Finansdepartementet må derfor ta et selvstendig ansvar for at det mottar nødvendig, tilstrekkelig og regelmessig informasjon fra Finanstilsynet.

Klageadgang og mulighetene for rettslig behandling gjør at Finanstilsynet kan stilles konkret til ansvar for sine enkeltvedtak av det tilsynsobjekt vedtaket gjelder. Dette er viktige rettsikkerhetsmekanismer som også ansvarliggjør Finanstilsynet overfor det enkelte foretak under tilsyn, se nærmere omtale i kapittel 16. Rapporteringen fra tilsynet, samt informasjon og rapporter som tilgjengeliggjøres på nettstedet gir mye viktig informasjon. Utvalget understreker imidlertid at Finansdepartementet, gjennom sin behandling av klagesaker på Finanstilsynets vedtak, også får viktig og relevant informasjon om virksomheten i Finanstilsynet. 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.

Åpenhet og generell tilgang til informasjon

Utvalget mener at det er viktig at det er en generell åpenhet rundt Finanstilsynets virksomhet og samfunnsoppdrag. Åpenhet er en sektorovergripende målsetting for norsk forvaltning, og bidrar til bedre oversikt og styring i offentlig sektor, og økt tillit mellom aktørene. Åpenhet bidrar også til å legitimere tilsynets virksomhet overfor befolkningen og foretakene under tilsyn.

Finanstilsynet tar avgjørelser som kan ha store konsekvenser for virksomhetene under tilsyn, kunder og investorer, og for den makroøkonomiske utviklingen. I tillegg til myndighetenes informasjonsbehov har følgelig brede grupper i samfunnet behov for innsikt i, og tillit til, Finanstilsynet. Ved økt uavhengighet fra politiske myndigheter kan åpenhet om generelle forhold, klageadgang og kontroll fra uavhengige tredjeparter, bli viktigere for å bevare Finanstilsynets legitimitet og tillit.

I tillegg til den pålagte rapporteringen, som følger av overordnede myndigheters styrings- og kontrollbehov, bruker Finanstilsynet sitt nettsted aktivt til å informere eller kommunisere med foretak under tilsyn og allmennheten. Her publiseres blant annet alle rundskriv, varsel om tilsyn og endelige tilsynsrapporter, innvilgede konsesjoner, dispensasjoner og autorisasjoner, samt Finanstilsynets lovtolkninger og regelverksforståelse. Finanstilsynet utarbeider også to ganger i året en rapport om tilstanden i finansmarkedene kalt *Finansielt utsyn*, der tilsynet publiserer sine analyser og vurderinger av risikoen for finansielle stabilitetsproblemer i det norske finansmarkedet. Slik åpenhet bidrar til innsikt i hvordan tilsynet arbeider, hva det vektlegger og hvilke rammer foretak under tilsyn skal forholde seg til. Dette bidrar igjen til tillit og legitimitet i befolkningen og blant foretakene under tilsyn.

Finanstilsynets nettsted på internett er mye besøkt og brukes av både andre myndigheter og av befolkningen og foretak under tilsyn. I desember 2022 alene var det om lag 275 000 sidevisninger, fordelt på nesten 50 000 ulike brukere. Både befolkningen, departementet og foretak under tilsyn kan benytte informasjonen Finanstilsynet offentliggjør.

Enhver kan også be om innsyn i dokumentene i tilsynets arkiv eller postjournal. Mye av informasjonen Finanstilsynet innhenter kan imidlertid være sensitiv og/eller underlagt taushetsplikt. Tilsynets prioriteringer og vurderinger forut for vedtak kan også være sensitive. Det innebærer at Finanstilsynet må ha et bevisst forhold til hvilken

informasjon som egner seg for offentliggjøring på ulike tidspunkter, og at tilsynets adgang til å gi offentlig innsyn i konkrete opplysninger er begrenset. Finanstilsynet praktiserer generelt meroffentlighet i tråd med offentleglova. Dersom et dokument inneholder taushetsbelagte opplysninger, må disse opplysningene unntas offentlig. Dokumentet for øvrig er i utgangspunktet offentlig. Interne saksdokumenter, herunder styrets dagsorden og protokoll unntas som hovedregel offentlig.

Informasjon som er unntatt fra offentlig innsyn kan i enkelte tilfeller deles med forskere. Finanstilsynet bør legge til rette for å dele informasjon med forskningssektoren når dette er mulig. Det vil kunne bidra til en kunnskapsbasert utvikling av tilsyn og regulering. Behovet for deling av relevant informasjon fra Finanstilsynet, må ses i sammenheng med at staten har et særlig ansvar for forskning og kunnskapsdeling. Forskere har taushetsbestemmelser for informasjonen de henter inn til sitt arbeid. Forskning kan gi økt kunnskap om tilsyn, som vil komme både forvaltningen og offentligheten til gode. Det kan også bidra til en uavhengig, forskningsbasert evaluering av tilsynets og styrets arbeid.

Utvalget mener at Finanstilsynet bør bli mer uavhengig av departement og regjering, ved at deres instruksjonsmyndighet begrenses når det gjelder behandlingen av enkeltsaker og at klager på de fleste av Finanstilsynets vedtak i enkeltsaker skal behandles av en uavhengig klagenemnd. Utvalget mener at økt uavhengighet fra politiske myndigheter kan medføre at departement/regjering og Storting får et sterkere krav til eller behov for informasjon om Finanstilsynets virksomhet. Det gjelder både for styringsinformasjon og for informasjon om generelle forhold, og mer spesialisert informasjon om for eksempel klager. Den foreslåtte begrensningen i departementets adgang til å instruere tilsynet ved behandling av enkeltsaker reduserer heller ikke behovet for offentlig innsyn i sakene eller andre mekanismer som styrker befolkningens mulighet til å ansvarliggjøre Finanstilsynet direkte, blant annet gjennom en kunnskapsbasert og kritisk offentlig debatt.

18.4 Utvalgets tilrådning

Utvalget mener at åpenhet og kommunikasjon er en viktig del av Finanstilsynets virksomhet. Det er sentralt at både politiske myndigheter og offentligheten, herunder virksomheter under tilsyn og

øvrige markedsaktører har tilgang til nødvendig informasjon om Finanstilsynets virksomhet.

Tilstrekkelig informasjon om Finanstilsynets virksomhet og tilstanden i finansmarkedene er nødvendig både for at Finansdepartementet skal kunne ivareta sitt sektoransvar og kunne ha god dialog med tilsynet.

Selv om det følger av Økonomiregelverket for staten at Finanstilsynet skal utarbeide en årsrapport, samt formkrav til rapporten, tilrår utvalget derfor at det fortsatt også framgår av finanstilsynsloven at Finanstilsynet skal rapportere regelmessig.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget at substansen i dagens § 8 annet ledd videreføres i ny § 6-1.

I flere statlige virksomheter avgir også virksomhetens styre eller råd en egen årsrapport om

sin virksomhet. Denne rapporten kommer i tillegg til, eller som del av, virksomhetens årsrapport. Utvalget mener en egen rapportering om arbeidet til et styre eller fagstyre, enten som del av Finanstilsynets årsrapport, eller i tillegg til denne, kan bidra til bedre kunnskap om styrets arbeid. Utvalget mener imidlertid at det ikke er grunnlag for å pålegge en slik praksis gjennom en lovbestemmelse, men at departement og tilsyn bør vurdere om det vil være hensiktsmessig å innføre en slik praksis også for Finanstilsynets styre eller fagstyre. Tilsvarende mener utvalget at departement og tilsyn bør vurdere evalueringer av virksomheten i styret eller fagstyret, men at det ikke er grunnlag for å pålegge en slik praksis i loven.

Kapittel 19

Utlikning av Finanstilsynet utgifter

19.1 Gjeldende rett

Finanstilsynet er et ordinært, bruttofinansiert, forvaltningsorgan, administrativt underlagt Finansdepartementet. Finanstilsynets utgifter dekkes (utliknes) i sin helhet av virksomhetene under tilsyn, jf. nærmere omtale i kapittel 9. I utvalgets mandat står det at utvalget skal legge til grunn at tilsynets utgifter fortsatt skal dekkes av foretakene under tilsyn, men kan vurdere hvordan kostnadene skal belastes ulike tilsynsobjekter.

Prinsippene for fordeling av utgiftene er nedfelt i finanstilsynsloven § 9, der det i første ledd heter:

«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.»

Videre heter det i § 9 niende og tiende ledd at:

- «Departementet kan gi nærmere forskrift om
1. beregningsgrunnlaget for fordeling av utgiftene innen de ulike grupper av institusjoner, herunder tidspunktet for fastsettelse av beregningsgrunnlaget
 2. hvilke institusjoner som skal anses under tilsyn i budsjettåret
 3. plikt til å betale gebyr for Finanstilsynets behandling av konsesjonssøknader
 4. fastsettelse av årlige minste og høyeste beløp som kan utliknes på den enkelte institusjon innen hver gruppe av institusjoner.
- De utliknede bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg».

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 utliknings-systemet 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.

19.2 EU/EØS-rett

Deltakerne i det indre markedet for finansielle tjenester i EØS, hvor finansforetakene har rett til å selge finansielle produkter og tjenester på tvers av landegrensene, har også påtatt seg forpliktelser til å finansiere tilsyn med finansnæringen. Det er ingen konkrete EU- eller EØS-bestemmelser til hvordan tilsynet skal finansieres, hvor store ressurser landene skal bruke på tilsyn eller hvem som skal beslutte dette.

Internasjonale anbefalinger knyttet til nasjonale finanstilsyns uavhengighet kan ha relevans for budsjettspørsmål. Disse er blant annet direkte knyttet til budsjettuavhengighet og finansielle rammer. For eksempel følger det av prinsipp nr. 2 av Baselkomiteens kjerneprinsipper for effektivt banktilsyn (Independence, accountability, resour-

cing and legal protection for supervisors), at (vår kursivering): «The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, *budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources*, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor». Prinsippet er nærmere presisert i såkalte «essential criteria».

For øvrig vises det til de europeiske finanstilsynsmyndighetenes oppgave med å fremme og overvåke tilsynsmessig uavhengighet i tilsynsforordningene artiklene 8 nr. 1 bokstav b, samt deres oppgaver knyttet til fagfellevurderinger av nasjonale tilsynsmyndigheter, som blant annet omfatter evaluering av «the adequacy of resources, the degree of independence, and governance arrangements of the competent authority». Oppgavene følger av endringsforordning (EU) 2019/2175, som er merket som EØS-relevant, men ikke er inntatt i EØS-avtalen ennå. Se nærmere omtale i kapitlene 8 og 15.

Det er en rekke internasjonale krav eller anbefalinger som handler om tilsynsorganets budsjett, herunder at tilsynet skal:

- ha «tilstrekkelige budsjetter»
- ha disponeringsrett i eget budsjett
- offentlig kunne uttale seg om budsjettsituasjonen.

Det vises for øvrig til egen omtale av utlikning av utgifter i kapittel 9.

19.3 Utvalgets vurderinger

Fordi tilsyn er tvungent for foretakene, er finansieringen av Finanstilsynet i praksis en skatt på foretakene under tilsyn. Etter utvalgets vurdering er det sentralt at Finanstilsynet fortsatt involveres godt nok i spørsmål som gjelder etatens budsjett-rammer.

Etter utvalgets vurdering bør Finanstilsynets samlede budsjett fortsatt vedtas av Stortinget etter de prosedyrer som gjelder for øvrig statlig virksomhet. Utarbeidelse, behandling og vedtak av de årlige *statsbudsjettene*, samt oppfølging av dette, er et sentralt element både i Stortingets og departementets styring av Finanstilsynet. Regjeringen fremmer et samlet budsjettforslag for Stortinget, som fatter vedtak.

Tilsynets samlede driftskostnader fordeles etter kostnadsdekningsprinsippet, slik at de ulike gruppene av foretak under tilsyn, betaler for den

delen av Finanstilsynets ressursbruk som kan knyttes til tilsynsgruppen. Utvalget mener en fordel med denne bruken av kostnadsdekningsprinsippet er at den motvirker krysssubsidiert mellom ulike grupper av foretak under tilsyn. Utvalget vurderer at kostnadene i hver gruppe fortsatt bør fordeles etter prinsipper som reflekterer foretakenes markedsandeler o.l.

Utvalget mener det fortsatt vil være behov for løpende tilpasninger i hvordan utlikningen nærmere beregnes. Dette skjer etter dagens praksis ved at tilrådninger fra Finanstilsynet regelmessig sendes på offentlig høring før de fastsettes i forskrift av departementet. Det gjør dagens ordning fleksibel og i stand til å fange opp nye utviklingstrekk både i finansmarkedet og endringer i Finanstilsynets prioriteringer og ressursbruk. Utvalget mener denne ordningen fungerer godt, og bør videreføres.

Tildelingsbrev

De årlige tildelingsbrevene er departementenes operasjonalisering av Stortingets budsjettvedtak, sammenstilt med operasjonalisering av en rekke regjeringsvedtak. I tillegg inneholder brevene føringer fra overordnet departement.

Det er praksis for at overordnede departementer gir betydelige føringer til egne etater gjennom tildelingsbrevet, for eksempel ved trekke fram prioriterte områder, normalt uten å fastsette særskilte beløp. Dette gjelder også i forholdet mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet.

Summen av føringer på ressursbruken som framgår av tildelingsbrevene kan være betydelig. Samtidig skal det være rom for at en statlig virksomhet har tilstrekkelig frihet til å fordele ressurser etter hvilke oppgaver de selv mener er viktigst. For Finanstilsynet, som skal drive såkalt *risikobasert tilsyn* må tildelingsbrevet etterlate tilstrekkelig handlingsrom til å tilpasse tilsynet til endrede behov og risikovurderinger, jf. nærmere redegjørelse i kapittel 8.4.1.

Tilstrekkelige budsjetter

Etter utvalgets vurdering taler viktige hensyn for at Finanstilsynet skal kunne offentliggjøre sine innspill til det årlige statsbudsjettet og orientere presse og offentligheten om budsjettsituasjonen og egne prioriteringer. Slik åpenhet vil også bidra til å oppfylle internasjonale anbefalinger.

Utvalget har vurdert om Finanstilsynets innspill til budsjett bør legges ved regjeringens forslag til Stortinget. Dette er praksis i enkelte land,

men ikke i Norge. I enkelte land går også virksomhetens årsrapport direkte til parlamentet, i stedet for at innholdet formidles via departementet som i Norge. I den norske budsjettmodellen er det kun regjeringens samlede forslag som legges fram for Stortinget. Regjeringens årlige budsjetttrundskriv legger opp til at informasjon fra underliggende virksomheter til kommende statsbudsjett kan unntas fra offentlighet etter § 22 i offentleglova, og departementene gir normalt ikke innsyn i disse dokumentene. Samtidig vil departementene ikke hindre etater i å uttale seg offentlig om den økonomiske situasjonen virksomhetene befinner seg i, eller i å offentliggjøre innspillene til statsbudsjettene.

Et krav om at Finanstilsynet skal få sine budsjettinnspill presentert for Stortinget på en annen og grundigere måte enn øvrige etater, kan svekke systemet for behandling av statsbudsjettene i Stortinget. Stortinget vil få mer informasjon om Finanstilsynet enn om andre virksomheter eller om alternative prioriteringer, og informasjonen vil være lite sammenlignbar med informasjonen fra andre statlige virksomheter. Det er nærliggende å anta at en slik tilnærming vil kunne svekke Stortingets evne til å prioritere effektivt og systematisk, og at Finanstilsynet vil kunne få en strategisk fordel i budsjettforhandlingene.

I etterkant av at noe har gått synlig galt, kan det i retrospekt virke opplagt at økt ressursbruk på de riktige områdene ville bidratt til bedre måloppnåelse. Ser en fremover i tid, er vurderinger av den forventede effekten av økt ressursbruk på tilsyn mer usikker og kompleks. Hva som anses som «tilstrekkelige budsjetter» for et finanstilsyn er derfor umulig å definere. Etter utvalgets vurdering bør bevilgningene til tilsyn med finansnæringen like fullt, i den grad det er mulig, reflektere samfunnsnyten av de ressursene som brukes på tilsyn. Samtidig bør det være samsvar mellom de resultater en forventer fra tilsynsvirksomheten og Finanstilsynets samlede rammer.

Budsjettstyring og virksomhetens handlingsrom

Ideen om mål- og resultatstyring i staten, som ligger til grunn for dagens Økonomiregelverk¹ i staten, innebærer i hovedsak at virksomhetsleder skal ha begrenset autonomi til å fastsette overordnede mål, men mest mulig frihet til selv å fordele

de ressursene som er bevilget for å nå målene. Statsbudsjettene vedtas derfor normalt med relativt lite føringer på bruk av midlene, men heller på hva bruk av midlene skal oppnå. Statistikklovutvalget skrev at faglig frihet innebar frihet til å velge hvordan oppgavene skal løses, ikke til å bestemme hvilke oppgaver som skal løses.²

For å utøve sitt samfunnsoppdrag på en god måte, må Finanstilsynet etter utvalgets vurdering ha ressurser til å utføre en betryggende tilsynsvirksomhet. Endres omfanget av oppgaver over tid, må det også reflekteres i Finanstilsynets samlede budsjettammer. Den relative tilsynsaktiviteten innenfor bank, forsikring, verdipapir osv. er viktig for hvordan kostnadene skal fordeles mellom tilsynsobjektene. Utligningsordningen gjør at slike prioriteringer har effekter som ligner politisk vedtatte endringer i relativt skattetrykk. Likevel mener utvalget at Finanstilsynet bør ha betydelig autonomi i hvordan de fordeler sin tilsynskapasitet mellom ulike tilsynsområder.

Innretningen av tilsynsaktiviteten bør hovedsakelig baseres på tilsynets egne vurderinger av risiko for at de formålene som skal oppnås med tilsynsvirksomheten ikke blir nådd, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Norske myndigheter er også forpliktet til å implementere og føre tilsyn med foretakenes overholdelse av EU/EØS-regler. EØS-samarbeid på tilsynsområdet innebærer en stor, og økende, binding på Finanstilsynets budsjetter. Selv om det erfaringsvis er stort sammenfall mellom norske og europeiske prioriteringer, vil slike bindinger likevel redusere Finanstilsynets økonomiske handlingsrom. Det understreker viktigheten at av det etterlates et handlingsrom i de årlige tildelingsbrevene.

I statsbudsjettet er det vanlig at statlige virksomheter får midlene sine fordelt mellom drift og investeringer, med få andre føringer. Det er imidlertid også mange eksempler på at virksomheter får skilt ut deler av sin virksomhet, eller særskilte oppgaver, i egne budsjettlinjer. Dette gjelder normalt ved særskilte bevilgninger til nye satsinger eller til midlertidige oppgaver, eller midlertidig i forbindelse med virksomhetsoverdragelse, men det kan også brukes av regjering og Storting som et verktøy for å styre en virksomhets ressursbruk.

Regjeringen ved Finansdepartementet tildeler formelt budsjettmidler i de årlige tildelingsbrevene, men bruker også tildelingsbrevet til å legge ytterligere føringer på ressursbruken, jf. kapittel 8.4.1. Styringsrommet til departementet

¹ (Finansdepartementet, 2022): https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

² NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå* kapittel 10.5.3

er betydelig, også uten at midlene låses til særskilte oppgaver. Finansdepartementet har imidlertid liten tradisjon for å bruke dette handlingsrommet, og DFØ³ understreker også at målstyring bør innebære begrenset med bindende føringer på tildelte ressurser. Når disse prioriteringene ikke foretas i budsjetttrammen, overlates de i hovedsak til Finanstilsynet, blant annet gjennom interne disponeringer mellom tilsynets ulike avdelinger.

Departementet bør utarbeide tildelingsbrevene til Finanstilsynet basert på de prinsipper og hensyn som gjør seg gjeldende. Tildelingsbrevene bør etter utvalgets vurdering bidra til at Finanstilsynet har betydelig autonomi til å prioritere mellom ulike tilsynsområder, samtidig som Stortingets og departementets styringsbehov ivaretas. Det kan være behov å ha ulik grad av styring mellom ulike områder. På tilsynsområdet bør Finanstilsynet fremdeles i stor grad selv kunne vurdere hvordan ressursene bør prioriteres. Styringen av tilsynet bør derfor på dette området først og fremst skje gjennom mål- og resultatstyring. På andre forvaltningsområder, blant annet innenfor regelverksutvikling, vil departement og Storting kunne ha større behov for å gi konkrete oppdrag.

Det ligger også til grunn for ideene om mål- og resultatstyring og tillitsstyring at departementenes styring bør være overordnet, og at mest mulig av de løpende prioriteringene og den interne ressursfordelingen bør overlates til virksomheten. Fra et mål- og resultatstyringssynspunkt vil derfor ikke sterkere budsjettbindinger fra regjering eller Storting være å anbefale. Normalt er den som er nærmest oppgavene best situert til å prioritere stramme ressurser og vet best hvordan oppgavene bør løses. Det anses også som praktisk svært vanskelig å trekke et klart nok skille mellom ulike oppgavetyper.

Utvalget tilrår at Finanstilsynet skal ha en større formell uavhengighet fra departementet enn hva som er tilfellet i dag. Departementet bør utvikle styringen og kontrollen med tilsynets budsjetter slik at de reflekterer dette. Utvalget vurderer det ikke som hensiktsmessig å legge sterkere budsjettføringer enn i dag inn i regelverket eller i departementets styring. Dette underbygges også av at departementet i dag har et klart større styringsrom over Finanstilsynets budsjett enn de velger å bruke.

Finanstilsynet bør ha stor frihet til å fordele midler mellom ulike tilsynsområder og mellom oppgaver. Sterke føringer om fordeling mellom ulike områder og oppgaver reduserer insentivene til effektivisering, muligheten for tilpasninger gjennom budsjettåret og for handlingsrommet for målrettet arbeid, jf. systemet for «risikobasert tilsyn», og kan også komme i motstrid med utvalgets tilråding om at Finanstilsynet bør ha en større formell uavhengighet fra departementet.

19.4 Utvalgets tilråding

Utvalget tilrår at prinsippene for utlikning av Finanstilsynets utgifter videreføres i ny finanstilsynslov. Finanstilsynets samlede ramme bør bestemmes gjennom stortingsvedtak, som del av statsbudsjettet. I dag foretas prioriteringene innenfor rammen i stor grad av Finanstilsynet selv. 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.

Finanstilsynet bør ha betydelig grad av autonomi til å styre virksomhetens ressursbruk slik at måloppnåelsen blir best mulig innenfor gitt ressursramme. Dette bør gjenspeiles i de årlige tildelingsbrevene fra Finansdepartementet.

Finanstilsynet utøver både tilsyns- og forvaltningsoppgaver, og opererer i mange sektorer, men uten at det etter gjeldende budsjettpraksis gis sterke føringer for hvordan oppgavetyper skal prioriteres. Det er derfor i stor grad opp til Finanstilsynet å prioritere mellom ulike typer av oppgaver. Utvalget har vurdert om politiske myndigheter i noe større grad enn i dag bør gi føringer for tilsynets prioritering av ressurser mellom de ulike typene av oppgaver. På bakgrunn av drøftelsen over vurderer utvalget at det ikke er grunn til å anbefale at dette bør reguleres sterkere og med flere bindinger enn i dag.

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

³ (DFØ, 2023) <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring>

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.

Kapittel 20

Andre spørsmål

20.1 Ansattes relasjon til foretak og markeder under tilsyn

20.1.1 Gjeldende rett

Etter finanstilsynsloven § 7 fjerde ledd kan Finanstilsynets styremedlemmer og tjenestemenn ikke være ansatt eller ha lønnet arbeid i eller være med i styre, representantskap eller tilsvarende organ i noe foretak som er under tilsyn.

I § 7 femte til syvende ledd er det fastsatt regler som skal bidra til at tilsynets ansatte og styremedlemmer er uavhengig av foretak under tilsyn. Bestemmelsene lyder:

«Tilsynets styremedlemmer og finanstilsynsdirektøren skal gi melding til departementet om lån som er innvilget av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Tilsynets styremedlemmer og finanstilsynsdirektøren 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.»

Nærmere regler er gitt i forskrift 1. november 2006 om forbud mot handel i aksjer mv. og rapporteringsplikt for handel i finansielle instrumenter for tjenestemenn i Finanstilsynet. Det følger av forskriften at det ikke er 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. Det er heller ikke adgang til å foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av aksjer notert på norsk børs eller markedsplass, eller derivater eller andre rettigheter til slike. Finanstilsynsdirektøren kan dispensere fra forbudet.

Etter forskriften skal tjenestemenn i Finanstilsynet løpende rapportere om erverv, avhendelse og andre endringer i eget eierforhold til alle typer finansielle instrumenter (som definert i verdipapirhandelloven). For andeler i verdipapirfond inntreer rapporteringsplikten ved erverv av andeler for beløp større enn kr. 300.000 per forvaltningsselskap, og ved endringer etter senere erverv for mer enn samlet kr. 100.000 per forvaltningsselskap. Rapportering skjer til finanstilsynsdirektøren eller den vedkommende utpeker. Finanstilsynsdirektøren rapporterer til finansdepartementet.

Finanstilsynets styre har fastsatt etiske retningslinjer for styremedlemmers handel i aksjer mv. Retningslinjene gjelder også for styrets varamedlemmer, Norges Banks observatør og ved-

kommendes stedfortreder. Retningslinjene omfatter 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 markedsplass, 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, jf. beskrivelsen over.
- Styremedlemmene skal løpende rapportere eierforhold til finansielle instrumenter utstedt av institusjoner under tilsyn og aksjer eller andre egenkapitalinstrumenter notert på norsk børs eller autorisert markedsplass, 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).

Følgende bestemmelser følger av Finanstilsynets etiske retningslinjer:

- 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 finanstilsynslovens 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.

20.1.2 EU/EØS-rett

Som det fremgår av kapittel 8 følger det av forordningene om de europeiske tilsynsmyndighetene artikkelene 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 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 (...)»).

Nasjonale regler som skal bidra til uavhengighet i relasjon til foretak under tilsyn er forholdsvis ulike. I en del land er det eksempelvis ikke noe forbud mot å eie finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn.

20.1.3 Utvalgets vurderinger

Nasjonale regler som skal ivareta EU/EØS-rettslige krav om at tilsynsmyndighetene skal være uavhengige av foretak og markeder under tilsyn er forholdsvis ulike. Utvalget har ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på ulike lands regler på dette området. På generelt grunnlag mener utvalget 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.

Det absolutte forbudet ansatte og tillitsvalgte i Finanstilsynet har mot å eie finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn, er strengere

enn de reglene mange andre europeiske land har. Utvalget mener at hensynet til tilliten til Finanstilsynets virksomhet tilsier at dette forbudet, som har vært der i mange år, bør videreføres. Dagens lov omfatter imidlertid ikke et forbud mot å eie obligasjoner utstedt av foretak under tilsyn. Bestemmelsene om dette fremgår av de etiske retningslinjene for henholdsvis Finanstilsynets ansatte og for styrets medlemmer. Utvalget mener at forbudet mot å eie slike obligasjoner bør fremgå av finansstilsynsloven.

Forbudet mot å foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av aksjer notert på norsk børs eller autorisert markeds plass, eller derivater eller andre rettigheter til slike, fremgår i dag av forskrift til finansstilsynsloven. Bestemmelsen er mindre inngripende enn det absolutte forbudet mot å eie finansielle instrumenter utstedt av foretak under tilsyn. Det har vært begrunnet i at noterte foretak ikke er under «ordinært tilsyn», men at tilsynet er begrenset til finansiell rapportering. 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. Ettersom bestemmelsen er knyttet til foretak under tilsyn, om enn begrenset tilsyn, mener utvalget at bestemmelsen bør fremgå av finansstilsynsloven. I likhet med det som gjelder foretak under «fullt» tilsyn, bør bestemmelsen omfatte obligasjoner.

Utvalget legger til grunn at også dagens forskriftsbestemmelse knyttet til 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.

Det følger av gjeldende forskrift at de nevnte begrensningene 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 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 eierfor-

hold «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.). Tilsvarende bestemmelse gjelder ikke 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 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.

20.2 Straffansvar for ansatte

20.2.1 Gjeldende rett

Det følger av finansstilsynsloven § 10 at tillits- eller tjenestemenn i foretak som er under tilsyn som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven eller bestemmelse eller pålegg gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år eller begge deler, for så vidt forholdet ikke går inn under noen strengere straffebestemmelse. Foreligger det særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil tre år anvendes. Personer, tillits- eller tjenestemenn som forsettlig eller uaktsomt overtrer pålegg om stans av ulovlig virksomhet, straffes på samme måte.

20.2.2 Utvalgets vurderinger

Bestemmelsen i finansstilsynsloven § 10 har fremgått av loven siden loven ble fastsatt i 1956. Ifølge opplysninger på Lovdatas nettsted er det bare én dom som gjelder bestemmelsen. Det er Borgar-

ting lagmannsretts dom av 26. juni 1996, der en banksjef ble frifunnet for fortielse av opplysninger i søknad til Kredittilsynet (og i tillegg frifunnet for utroskap).

Utvalget kan ikke se at et straffeansvar for overtredelse av finanstilsynslovens bestemmelser (for ansatte og tillitsvalgte i foretak under tilsyn) er relevant i relasjon til andre bestemmelser enn reglene om opplysningsplikt. Det vises til at finanstilsynsloven i all hovedsak regulerer Finanstilsynets virksomhet, og ikke plikter for foretak under tilsyn.

Utvalget har vurdert i hvilken grad en straffebestemmelse i finanstilsynsloven er nødvendig i tillegg til generelle bestemmelser i straffeloven. Etter straffeloven § 221 om uriktig forklaring straffes den som skriftlig eller muntlig gir uriktig opplysning til blant annet offentlig myndighet under forklaringsplikt. Straff kommer ikke 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 finanstilsynsloven innebærer at straffeloven § 221 vil gjelde der foretak under tilsyn gir uriktige opplysninger til Finanstilsynet. Finanstilsynsloven går imidlertid lenger enn straffeloven. Finanstilsynsloven omfatter også 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 finanstilsynsloven videreføres. Bestemmelsen understreker det ansvaret som påhviler ledende ansatte i foretak under tilsyn. Tilsvarende regulering synes også å være lagt til grunn for Konkurransetilsynet¹ og Skatteetaten.²

Straffeansvaret etter finanstilsynsloven § 10 omfatter også overtredelse av pålegg gitt med hjemmel i loven. Utvalget er ikke kjent med dommer knyttet til denne bestemmelsen. Det er også uklart for utvalget hvilke former for pålegg i tilsynsvirksomheten det kan være relevant å mene at ansatte eller tillitsvalgte bør ha straffeansvar for.

Utvalget er i tvil om det praktiske behovet for en slik bestemmelse, men foreslår likevel en videreføring av straffeansvaret for overtredelser av pålegg gitt med hjemmel i finanstilsynsloven.

20.3 Meldeplikt ved utkontraktering

20.3.1 Gjeldende rett

Det følger av finanstilsynsloven § 4c at foretak under tilsyn skal melde fra til Finanstilsynet ved inngåelse av avtale om utkontraktering av virksomhet³, ved senere endring av slik avtale og ved bytte av oppdragstaker. Meldingen skal gis minst 60 dager før iverksettelsen av avtalen, avtaleendringen eller bytte av oppdragstaker.

Finanstilsynet kan sette vilkår for utkontrakteringen eller gi foretaket pålegg om ikke å iverksette, eller om å avslutte oppdraget, dersom tilsynet finner at utkontraktering skjer i et omfang eller på en måte som ikke kan anses forsvarlig, vanskeliggjør tilsynet med den utkontrakterte virksomhet eller med foretakets samlede virksomhet, eller er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Med hjemmel i bestemmelsens tredje ledd 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». I Finanstilsynets høringsnotat av 15. februar 2021 omtales bestemmelsen som følger:

«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.»

I høringsnotatet er det gitt følgende eksempler på hva Finanstilsynet mener er kritisk for foretakenes virksomhet:

- Oppgaver som tilligger de uavhengige kontrollfunksjonene med ansvar for internrevisjon, risikostyring og etterlevelse av lov og forskrif-

¹ Se konkurranseloven §§ 24 og 32.

² Se skatteforvaltningsloven §§ 8-1 og 14-12.

³ Utkontraktering av virksomhet innebærer at deler av et foretaks virksomhet utøves av en ekstern tjenesteleverandør.

ter i finansforetak (omfatter aktuarfunksjoner i forsikringsforetak).

- Utførelse av (hele eller deler av) investerings-tjenestevirksomhet, etterlevelseshjelpfunksjonen (compliancefunksjonen) eller risikostyringsfunksjonen i verdipapirforetak.
- Forvaltning av foretakets kapital (med mulig unntak for avtaler som gjelder en svært liten andel av forvaltningskapitalen).
- Utforming og prising av forsikringsprodukter.
- Utkontraktering av foretakets produksjons-, saks-, dokumentbehandlings-, informasjons-, og sikkerhetssystemer vil «normalt» være kritisk eller viktig.
- Felles operasjonelle IKT-systemer som for eksempel bankenes fellesoperasjonelle infrastruktur og IKT-systemer som inngår i pensjonskontoregisteret som forsikringsforetak kan knytte seg til.

I forskriften stilles det krav om at alle foretak som er omfattet av finanstilsynsloven § 1 skal ha en oppdatert oversikt over alle avtaler om utkontraktering, og krav til hvilke opplysninger meldingen til Finanstilsynet skal inneholde. Foretakenes oversikt skal inneholde de samme opplysningene som de som skal fremgå av meldingen til Finanstilsynet.

Det følger av forskriften at meldeplikten ved utkontraktering etter finanstilsynsloven § 4c ikke gjelder for:

- 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.

Foretak som nevnt i bokstav a og b som yter investeringstjenester, jf. verdipapirfondloven § 2-1 annet og tredje ledd, og AIF-loven § 2-2 tredje og fjerde ledd, skal likevel være omfattet av forskriften for så vidt gjelder disse tjenestene.

20.3.2 Utvalgets vurderinger

Utkontraktering av virksomhet kan legge til rette for at det enkelte finansforetak får tilgang til systemer foretaket har dårlige forutsetninger for å drifte rasjonelt på egenhånd, og at finansnæringen får utnyttet stordriftsfordeler blant annet innenfor IKT.

Utkontraktering kan gjøre det enkelte foretak mer sårbart for systemer utenfor foretakets direkte kontroll. Dersom mange finansforetak utkontrakterer til samme aktør eller etter samme mønster og mal, kan utkontraktering også være en kilde til økt risiko for det finansielle system.

Finanstilsynet har tilsyn med finansiell sektor og hele virksomheten i foretakene under tilsyn, herunder utkontraktert virksomhet. Utvalget har tatt utgangspunkt i at meldeplikten bidrar til et effektivt tilsyn med at virksomheten drives forsvarlig, og derfor bør videreføres.

I dagens forskrift er meldeplikten etter loven begrenset til «avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretaket». Bestemmelsen ble fastsatt i 2021 etter at Finanstilsynet hadde hatt forslag til forskriftsendringer på høring. De høringsinstanser som avga uttalelse, var positive til forslaget. Enkelte fremhevet at forslaget til begrensninger ville bringe norsk rett nærmere EU-retten på området. Høringsinstansene var opptatt av at det må være forutsigbart hva Finanstilsynet legger i «kritisk og viktig virksomhet».

Meldeplikten etter finanstilsynsloven er generelt utformet. Etter utvalgets syn bør det fremgå i lov, og ikke forskrift, at meldeplikten gjelder avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretak under tilsyn. Det foreslås derfor en presisering av dette i ny lovbestemmelse om utkontraktering.

Når det gjelder behovet for forutsigbarhet om hva Finanstilsynet legger i kritisk og viktig virksomhet, viser utvalget til Finanstilsynets rundskriv 7/2021 om veiledning om utkontraktering. I veiledningen er de eksemplene som Finanstilsynet ga i høringsnotatet tatt inn, og supplert med ytterligere eksempler. I tillegg er det gitt veiledning om blant annet hvilke forventninger Finanstilsynet har til de vurderinger foretak under tilsyn må gjennomføre før utkontraktering. Utvalget er ikke kjent med om foretak under tilsyn etterlyser ytterligere veiledning fra Finanstilsynet, eller mener det er behov for en presisering av gjeldende bestemmelse.

Meldeplikten for utkontrakteringsavtaler omfatter ulike foretak i ulike bransjer innen finanssektoren. Vurderingen av om den utkontrakterte virksomheten er «kritisk eller viktig» må knyttes til den konsesjonspliktige virksomheten i de ulike bransjene. Utvalget legger derfor til grunn at det vil være vanskelig å spesifisere nærmere hva som ligger i begrepet.

Utvalget foreslår for øvrig en justering i bestemmelsen om at Finanstilsynet kan fastsette krav til melding om utkontraktering og gjøre unntak fra

meldeplikten. Etter gjeldende lov kan Finanstilsynet ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette krav til melding om utkontraktering. Ettersom melding om utkontraktering skal gis ved inngåelse av avtale, har utvalget vanskelig for å forstå behovet for at det skal kunne stilles krav i enkeltvedtak. Hvis det, for eksempel i forbindelse med en konsekusjonsøknad, er opplyst om planer for utkontraktering, vil eventuelle krav til melding være en naturlig del av Finanstilsynets vilkår for å gi tillatelse. Det foreslås derfor at Finanstilsynets kompetanse til å stille krav til melding om utkontraktering begrenses til en forskriftshjemmel.

Bestemmelsen om at det kan gis unntak fra meldeplikten i forskrift foreslås videreført. Utvalget har ikke funnet grunn til å vurdere spørsmålet om hvilke foretak som bør unntas. Dette ble nylig vurdert i forbindelse med den tidligere omtalte forskriftsendringen. Vurderingen av behovet for og hensiktsmessigheten av unntak vil avhenge av hvilke foretak som til enhver tid er under tilsyn, og hvordan markedene og virksomhetene utvikler seg. I tillegg kan gjennomføring av EU-regler om utkontraktering i sektorregelverket medføre behov for unntak fra de generelle bestemmelsene i finanstilsynsloven. Bestemmelser om unntak bør derfor fortsatt fastsettes i forskrift.

Etter gjeldende forskrift § 1 skal alle foretak under tilsyn ha en oppdatert oversikt over alle avtaler om utkontraktering av virksomhet. Oversikten skal inneholde de samme opplysningene som skal fremgå av meldingen til Finanstilsynet. Det er klart at foretak under tilsyn må ha en slik oversikt som del av sin virksomhetsstyring. Utvalget foreslår imidlertid at det i lovens forskriftshjemmel bør tydeliggjøres at Finanstilsynet kan stille krav til standardisering av opplysningene i en slik oversikt.

20.4 Bruk av teknologi i tilsynsvirksomheten

20.4.1 Gjeldende rett

Det følger av utvalgets mandat (punktet om organisering) at «utvalget skal drøfte hvordan ny lov kan understøtte teknologisk utvikling for effektiv rapportering og håndtering av oppgaver».

Finanstilsynet er omfattet av statlige føringer i Digitaliseringsrundskrivet⁴ og Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor.⁵

I statsbudsjettet for 2022 ble det bevilget midler til et femårig digitaliseringsprosjekt i Finanstilsynet, med oppstart 1. januar 2022. Til sammen har prosjektet en ramme på 112 mill. kroner over fem år. Prosjektet skal bidra til å øke omfanget av og tempoet i digitaliseringen i tilsynet. Prosjektet omfatter følgende temaer:

1. automatisering av forvaltningsoppgaver
2. digitalisering av tilsynsprosesser
3. mer effektiv rapportering og datafangst
4. bedre analyseløsninger
5. økt deling av data

Finanstilsynet har også en egen digitaliseringsstrategi for perioden 2020–2022. Det overordnede målet for strategien er å bidra til effektiv, data-drevet og risikobasert tilsynsvirksomhet. Digitaliseringsstrategien angir hvordan Finanstilsynet vil bruke IT-systemer, digitale verktøy og data til å realisere målene i Finanstilsynets strategi 2019–2022 innenfor følgende satsingsområder:

1. datadrevet og risikobasert tilsyn
2. effektiv samhandling og kommunikasjon
3. fleksibel og kostnadseffektiv IT-arkitektur
4. digital kompetanse

Finanstilsynet har nylig fastsatt strategi for 2023–2026. I et punkt om sentrale utviklingstrekk og utfordringer, er det gitt følgende omtale av utviklingstrekk og utfordringer knyttet til digitalisering i foretak og markeder under tilsyn:

«Finansforetakene har over lang tid tatt i bruk ny teknologi og utviklet digitale kundeløsninger. Foretakenes virksomhet påvirkes også av utviklingen i andre virksomheter, blant annet av framveksten av nye aktører og tilbydere av produkter og tjenester.

Stor avhengighet av digitale løsninger gjør finansielle tjenester sårbare for cyberangrep og andre alvorlige informasjonssikkerhets hendelser. Cyberangrep er en trussel både mot enkeltforetak og deres kunder og mot markeder. Slike angrep kan også true finansiell stabilitet. Forslaget fra EU til ny lovgivning for digital operasjonell motstandsdyktighet regulerer blant annet foretakenes håndtering av cyberisiko. Finanssektoren legger betydelig arbeid i å styrke evnen til å stå imot angrep og annen digital risiko. Finanstilsynet samarbeider med andre norske myndigheter og har en rolle i

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2895185/>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

testing, koordinering og forebygging av cyberhendelser i norsk finansiell sektor.

Det registreres økt grad av utkontraktering av virksomhet, blant annet gjennom bruk av skytjenester. Det urolige geopolitiske bildet påvirker risikoen knyttet til utkontraktering, og grunnlaget for foretakenes risikovurderinger kan raskt endres. At foretakene sikrer seg mulighet til å iverksette alternative løsninger, blir dermed viktigere. Når flere tilsynsenheter benytter samme leverandør av IKT-tjenester medfører utkontraktering også konsentrasjonsrisiko.

Tilbydere av veksling og oppbevaringstjenester for virtuell valuta har meldeplikt til Finanstilsynet og omfattes av hvitvaskingsregelverket. EU har foreslått et felles europeisk rammeverk, som skal skape rettsikkerhet og regulere framveksten av ulike verdier som i dag faller utenfor det eksisterende regelverket. Blant annet vil tjenestetilbydere og utstedere av kryptoverdier som i dag faller utenfor regelverket, underlegges krav om autorisasjon og tilsyn. Risiko knyttet til framveksten av kryptoverdier diskuteres også i andre internasjonale fora, slik som Financial Action Task Force (FATF) og International Monetary Fund (IMF). IMF har blant annet påpekt at den digitale sårbarheten og utviklingen innenfor desentralisert finans kan utgjøre en risiko for finansiell stabilitet.»

20.4.2 Utvalgets vurdering

Den teknologiske utviklingen i finanssektoren er rask og omfattende. Teknologien endrer ressursbruken i finansforetakene og grenseflatene mellom foretakene og kundene. Hensikten med næringsens bruk av ny teknologi kan være å gjøre tjenestene til kundene bedre eller å redusere kostnadene ved å produsere dem. Slik anvendelse av teknologi i finansforetakene er ikke alltid uproblematisk fra et myndighetsperspektiv. Ved enkelte anvendelser kan teknologien bidra til økt systemrisiko, redusert tilgang til finansielle tjenester for personer med lav digital kompetanse eller uetisk utnyttelse av personopplysninger, for eksempel ved vurdering av søknad om lån eller forsikring. Finanstilsynet må ha kompetanse til å vurdere teknologibruken i finansnæringen både som tilsynsinnsinstans og som utreder av regelverk.

Foretak og markeder under tilsyn benytter seg i økende grad av teknologi for å holde seg oppdatert om regulatoriske krav, kontrollere overholdelsen av dem og for å rapportere til myndig-

hetene. Tidvis omtales systemene under den engelske fellesbetegnelsen «Regulatory Technology» eller «RegTech». Foretakenes ønske om å effektivisere eller øke kvaliteten på prosesser som skal bidra til overholdelse av regelverk er sentralt for fremveksten av RegTech. Økt kvalitet i foretakenes egne systemer for overholdelse av regelverk kan redusere behovet for offentlig kontroll, og endre innretningen av det offentlige tilsynet.

Økonomisk kjennetegnes velfungerende RegTech-løsninger ofte av at de kan oppskaleres uten vesentlige tilleggskostnader. Løsningene kan derfor potensielt bidra til økte stordriftsfordeler i finanssektoren. Manglende klarhet i krav, ulike regelverk i ulike land og regelverksendringer fremheves i en rapport⁶ fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) som utfordringer ved bruk av RegTech.

Tilsynsobjektene bruk av digitale systemer legger til rette for digitalisering av oppgaver som utføres av Finanstilsynet, blant annet gjennom hel- eller halvautomatiske systemer for overvåking. Slike systemer kan være godt egnet til å finne mønstre og avvik i store datamengder. Økt evne til å identifisere for eksempel mistenkelige transaksjoner kan føre til at flere potensielle lovbrudd oppdages med lavere ressursinnsats. Oppfølging og sluttbehandling kan kreve etterprøving av fakta, samt vurderinger av alvorlighetsgrad, lovverk og praksis. Ressurser som frigjøres i én del av tilsynsprosessen som følge av teknologibruk, kan slik få økt produktiv verdi «nedstrøms» for teknologien. Bruk av maskinlæring og kunstig intelligens kan over tid endre bildet av hvor behovet for innsats i form av arbeidskraft er størst, og at teknologi får en større plass i alle deler av tilsynsprosessen.⁷

«SupTech», «supervisors use of technology», brukes som samlebetegnelse på innovativ tilsynsteknologi. En oversikt⁸ fra Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS) viser at nasjonale tilsynsorganer utvikler og tar i bruk innovative løsninger. Løsningene er noen ganger egenutviklede, andre ganger utviklet i samarbeid med eksterne. De innovative løsningene favner ulike oppgaver og utfordringer, blant annet løsninger for realtidsrapportering, utnyttelse av alternative datakilder (blant annet web-scraping) og tidligvarslings. Tidligvarslingsingen kan gjelde ulike forhold, så som for

⁶ Analysis of RegTech in the EU Financial Sector, EBA/REP/2021/17.

⁷ The use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions. Financial Stability Board 9. oktober 2020

⁸ Insights on policy implementation No 19 The suptech generation. BIS, FSI 2019

eksempel risiko for svindel, hvitvasking eller feil salg til forbrukere. Løsningene blir i noen grad omtalt som eksperimentelle. I rapporten står det at det er behov for at tilsyn i ulike land utveksler ideer og erfaringer med innovative tilsynsløsninger.

Kostnadene ved tilsyn med norsk finansnæring har de senere år økt, og nærmer seg en halv milliard årlig. De nærmere konsekvensene av å investere i en bestemt teknologisk løsning, må utredes konkret. Overordnet virker det likevel rimelig å anta at bedre og billigere maskiner, tilgang til ny programvare og kunstig intelligens (KI), ventelig vil gi vesentlige muligheter for omstilling og effektivisering av tilsynet med finansiell sektor i årene fremover. Hvilke konsekvenser dette generelt vil ha for ressursbehovet er sammensatt. Effektiviseringsgevinsten kan i prinsippet tas ut enten i form av økt kvalitet/omfang på tilsynsvirksomheten, eller i lavere kostnader.

For at effektiviseringspotensialet ved ny tilsynsteknologi skal realiseres, må en unngå ulønnsomme investeringer og realisere lønnsomme. Det sentrale investeringskriteriet er om investeringskostnaden på sikt forventes oppveiet enten av økt nytte eller av lavere kostnader ved tilsyn. Når investeringskostnaden er ugjenkallelig («sunk kost») tilsier effektivitetshensyn at ressursbruken tilpasses slik at den marginale nytten av tilsyn svarer til den marginale kostnaden. Ny teknologi kan påvirke begge. Kvalitetsforbedringer kan øke nytten av tilsyn generelt, og investeringer i maskin- og programvare kan bidra til lavere kostnader ved å øke omfanget av tilsyn. Også revisjonsselskapenes og foretakenes investeringer i tilsynslignende teknologi, så som interne modeller og internkontroll, kan endre kostnaden og nytten av offentlig tilsyn.

Det er vanskelig på generell basis å vurdere om kostnadene ved å investere i ny tilsynstekno-

logi, samlet sett og over tid, bør tas ut i lavere utgifter til tilsyn eller i høyere kvalitet/kvantitet på det offentlige tilsynet. Utfordringen med å styre ressursbruken i riktig retning ved innføring av ny tilsynsteknologi forsterkes av at nytten ved marginalt mer/bedre tilsyn ikke er direkte observerbar, men må anslås. Nyttens av å investere i en konkret tilsynsteknologi kan derfor være mer usikker enn kostnaden. Avveiningen av hvordan effektiviseringsgevinstene skal tas ut, er forhold som de bevilgende myndigheter må ta stilling til i de årlige budsjettprosessene.

20.4.3 Utvalgets tilråding

Finanstilsynet driver en type tilsynsvirksomhet som kan være særlig godt egnet for effektivisering gjennom bruk av digital teknologi. Etter utvalgets vurdering er det likevel ikke hensiktsmessig å regulere teknologibruken nærmere i finanstilsynsloven. Slik regulering kan gi utilsiktede konsekvenser. Tilsynsloven bør ha et teknologinøytralt utgangspunkt, og legge til rette for at fordelene og ulempene ved å ta i bruk ny tilsynsteknologi vurderes for det enkelte prosjekt. Når det ikke foreligger vesentlige prinsipielle eller etiske motforestillinger, bør ny tilsynsteknologi tas i bruk når omstillingsgevinster kan høstes, uavhengig av om gevinstene tas ut i form av økt kvalitet/omfang på tilsynet, eller i lavere kostnader.

Utvalget foreslår 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.

Kapittel 21

Økonomiske og administrative konsekvenser

21.1 Innledende vurderinger

Utvalget har gjennomgått finanstilsynsloven i lys av de endringer som har funnet sted i Finanstilsynets oppgaver og finansmarkedene etter at gjeldende finanstilsynslov ble vedtatt i 1956. I tråd med mandatet foreslår utvalget en ny finanstilsynslov.

Ifølge utredningsinstruksen skal utredningen beskrive forventede virkninger for de som berøres av forslagene som fremmes, både eventuelle positive og negative virkninger og kostnader. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag, og hvordan de vil påvirke de ulike aktørene.

21.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for staten og Finanstilsynet

21.2.1 Økt uavhengighet

Utvalget foreslår, i tråd med utviklingen i EU, å øke Finanstilsynets grad av uavhengighet fra politiske myndigheter ved å begrense regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet. Finanstilsynet skal ikke kunne instrueres om behandlingen av enkeltsaker, med noen unntak, se kapittel 15.

Utvalget er ikke kjent med at Finansdepartementet har instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker, og antar derfor at begrensningen i instruksjonsmyndigheten ikke vil føre til noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

21.2.2 Styre og fagstyre

Dagens styre i Finanstilsynet behandler både fagsaker og administrative saker. Fem av utvalgets medlemmer foreslår å videreføre gjeldende rett. En slik videreføring vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser, og omtales derfor ikke videre her.

Fem av utvalgets medlemmer foreslår å erstatte dagens styre i Finanstilsynet med et fagstyre som kun skal fatte beslutninger i fagsaker, se kapittel 17. Finansministeren har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for Finanstilsynet. Medlemmene som foreslår fagstyre mener at det er riktig å bringe styringen av Finanstilsynet i samsvar med ordinær praksis i staten, ved at direktøren for Finanstilsynet tillegges det øverste ansvaret for virksomheten, og at direktøren vil rapportere direkte til departementet. Disse medlemmene begrunner endringen til fagstyre blant annet med hensynet til å skape tydelige ansvarlinjer mellom departementet og Finanstilsynet. Fagstyret skal ikke behandle administrative saker, som strategi, budsjett eller overordnede prioriteringer, se kapittel 17.4.2. Fagstyret vil få en mindre arbeidsmengde enn dagens styre, hvilket vil kunne innebære mindre arbeidsbelastning og lavere godtgjørelse for medlemmene.

Utover dette ser ikke disse medlemmene at endringen vil ha store konsekvenser for verken det offentlige eller foretak under tilsyn.

21.2.3 Klageorgan

Utvalget foreslår at klager på Finanstilsynets vedtak, der instruksjonsmyndigheten er avskåret, skal behandles av en uavhengig klagenemnd, Finanstilsynsklagenemnda. Når det gjelder enkeltsaker hvor departementet fortsatt kan instruere, vil klagebehandlingen fortsatt ligge hos departementet.

I dag er det departementet som er klageinstans, med unntak av revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker, se kapittel 16. Tiden det tar å behandle klager i departementet varierer, og for enkelte klagesaker tar det flere år.

Alternativet til å opprette en klagenemnd er å fortsatt ha departementet som klageinstans. Tilføring av ressurser til departementets klagebehandling vil være nødvendig for å oppnå en forsvarelig saksbehandlingstid. Utvalget har vurdert

at klagebehandlingen heller bør overføres til en uavhengig klagenemnd. Ettersom det vil kreve omfattende arbeid å opprette en klagenemnd med relevant kompetanse, ser utvalget for seg at det kan være aktuelt å gradvis flytte over klagesaker fra Finansdepartementet til klagenemnden. Sakene kan da flyttes over etter sakstype, for eksempel slik at det i første omgang er klagesaker på verdipapirområdet som flyttes til klagenemnd. Slik får klagenemnden bygget opp kompetanse og erfaring med behandling av klager på finansmarkedsområdet over tid.

Utvalget antar at det vil bli en økning i antallet klager på Finanstilsynets vedtak fremover, blant annet grunnet økt omfang og kompleksitet i EUs regelverk på finansmarkedsområdet. Rettsutviklingen har ført til at Finanstilsynet har kompetanse til å treffe vedtak om administrative sanksjoner, inkludert administrative gebyrer, se kapittel 16. Økt bruk av administrative gebyrer kan føre til flere klager. Dersom departementet fortsatt skal være klageinstans uten at det tilføres flere ressurser til departementet, kan dette føre til lengre saksbehandlingstid, ettersom departementets øvrige oppgaver ikke enkelt lar seg kombinere med klagesaksbehandling. Hvis saksbehandlingstiden i klagenemnda går ned sammenlignet med saksbehandlingstiden i departementet kan dette på sikt også føre til en økning i antallet klager.

Ved å flytte klagebehandlingen til en klagenemnd vil det bli frigjort ressurser i departementet¹, men det vil oppstå utgifter til opprettelse og drift av klagenemnden. Nettokostnaden ved en slik overføring avhenger av kostnadseffektiviteten i nemnda.² Det vil også oppstå administrative kostnader knyttet til oppnevning av medlemmene i nemnden. Størrelsen på disse kostnadene vil avhenge av hvordan nemnden organiseres, kompetansekrav til medlemmene, lengde på oppnevningsperioden og gjenoppnevningmuligheter. Totalt sett antas klagebehandling i nemnd å være dyrere for staten enn klagebehandling i departementet, fordi det må opprettes et nytt forvaltningsorgan med tilhørende sekretariat.

Nemndens størrelse og valg av sekretariatsordning vil ha betydning for driftsutgiftene. Kostnadene per sak varierer avhengig av sakstype, men små nemnder vil som regel ha høyere sakskostnader enn nemnder som behandler et stort antall saker hvert år.³ Dette kan tyde på at

det vil være mer ressursbesparende å ha en felles klagenemnd for alle saker på Finanstilsynets område, heller enn flere spesialiserte nemnder.

Finanstilsynet behandler saker på mange ulike felter, sakene er ofte svært tekniske og kan kreve spesialkompetanse. En klagenemnd vil som regel være et kollegialt organ som møtes et antall ganger i året. Antallet klagesaker nemnda får inn vil variere over tid, og sakenes kompleksitet vil også variere. Utvalget mener det er hensiktsmessig at klagenemnda består av et fast antall medlemmer som deltar i behandlingen av alle klagesakene. Utvalget antar at nemnden bør ha minimum fem medlemmer. Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker består av fem medlemmer og to varamedlemmer. I 2023 vil lederen av denne nemnda få en årlig godtgjørelse på 128 000 kr, mens øvrige medlemmer får 34 700 kr, og varamedlemmene 6 930 kr. I tillegg får leder 765 kr per time, mens øvrige medlemmer får 610 kr per time. Hvis Finanstilsynsklagenemnda består av samme antall medlemmer, som mottar samme honorarbeløp, vil dette utgjøre 280 660 kr i honorarutbetalinger. I tillegg kommer timegodtgjøring. Ettersom utvalgets forslag innebærer at den eksisterende Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker legges ned, og sakene flyttes til Finanstilsynsklagenemnda, vil honorarkostnadene bli tilsvarende de eksisterende. Timegodtgjøringen vil derimot øke, ettersom Finanstilsynsklagenemnda vil behandle flere saker, og derfor totalt sett bruke flere timer på klagebehandling enn Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker.

Kostnaden ved nemnden vil i noen grad avhenge av hvor grundig sakene blir forberedt og behandlet. For at klagebehandlingen skal foregå med reell uavhengighet, både fra politiske myndigheter og førsteinstansen, må nemnden ha et eget sekretariat med kompetanse og kapasitet til å forberede sakene for nemndsbehandling. I Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker er det i dag ett sekretariatsmedlem. For å sikre rask og god saksbehandlingstid i Finanstilsynsklagenemnda er det viktig at de ansatte i sekretariatet har kompetanse på områdene Finanstilsynet fører tilsyn med, blant annet bank, verdipapir, forsikring og pensjon mv. For å sikre at klagenemndssekretariatet har reell kompetanse på Finanstilsynets område er det antageligvis behov for opp mot fem årsverk i sekretariatet.

¹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

² NOU 2021: 1 *Endringer i verdipapirhandelloven – Regler om tilsynsmyndighet, sanksjonskompetanse og klageordning*.

³ Difi-rapport 2014:2 «Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder».

Som en mulig løsning for sekretariatsarbeidet peker utvalget på Klagenemndssekretariatet i Bergen. Ved å bruke et felles klagenemndssekretariat oppnår man synergieffekter og sparer administrative utgifter. Det eksisterende Klagenemndssekretariatet behandler klagesaker for ni ulike nemnder.⁴ Klagenemndssekretariatet har to delmål; at saksbehandlingstiden skal være så lav som mulig, og at samfunnet har tillit til at klagebehandling er så riktig som mulig.⁵ Klagenemndssekretariatet har, som nevnt i kapittel 16.7.3, mulighet til å trekke på ekstern ekspertkompetanse. Dette kan føre til økt kvalitet på saksforberedelsene. Samtidig må sekretariatet ha ressurser til å kjøpe slik ekspertise, noe som medfører kostnader utover lønnskostnader til ansatte. Nettoeffekten vurderes imidlertid å være at det er ressursbesparende å ha muligheten til å bruke ekstern ekspertise, sammenlignet med å bygge opp et større sekretariat.

I 2021 hadde Klagenemndssekretariatet 28 årsverk og det ble brukt i snitt 13,3 årsverk på å behandle saker i Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA) og 2,1 årsverk på Konkurransklagenemnda. I KOFA ble det avgjort 225 saker i 2021, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 150 dager for rådgivende saker og 56 dager for prioriterte rådgivende saker. I Konkurransklagenemnda ble det avgjort seks saker, som overholdt de lovpålagte fristene når det gjaldt saksbehandlingstid.⁶ Klagesaker på Finanstilsynets område kan både være store saker, som ligner på klagesaker som behandles i Konkurransklagenemnda, men også mindre saker, som ligner mer på sakene i KOFA. På det grunnlag antas at ressursbruken til Klagenemndssekretariatet på finanstilsynssaker vil ligge innenfor det samme intervallet.

Nytteverdien ved å opprette en klagenemnd er vanskelig å anslå, men et viktig moment for å forbedre nytten er å bidra til raskere saksbehandling som ikke forringer behandlingen av saken. Utvalget har diskutert muligheten for å fastsette frister for saksbehandlingstiden. Dersom klagenemnden klarer å holde en lav saksbehandlingstid, samtidig som sakene blir nøye og riktig utredet vil dette gi en stor nytteverdi, både for tilsynet, foretakene

under tilsyn og kundene i finansmarkedene. Rettsikkerheten til foretakene under tilsyn vil styrkes, og med en faglig kompetent klagenemnd vil tilliten til beslutningene være stor. I tillegg sikres det uavhengig saksbehandling både i første og andre instans.

21.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for foretak under tilsyn

21.3.1 Økt uavhengighet

Begrensninger i instruksjonsmyndigheten for departementet har ingen direkte konsekvenser for foretakene under tilsyn. I den grad instruksjonsadgangen endrer forutsigbarheten eller forventningene til beslutningene, kan endret instruksjonsadgang påvirke foretakene indirekte. Samtidig er det en betydelig grad av usikkerhet knyttet til om økt uavhengighet for tilsynsorganet vil bidra til økt forutsigbarhet om tilsynsbeslutninger på finansmarkedsområdet.

Forskning på feltet fokuserer i stor grad på hvordan uavhengige tilsynsmyndigheter påvirker banker. Enkelte studier⁷ tyder på at uavhengige tilsynsmyndigheter kan bidra til velfungerende banker, blant annet i form av lavere tap på utlån.

EU begrunner i hovedsak behovet for uavhengighet med hensynet til det indre markedet. Ettersom departementet, etter det utvalget kjenner til, ikke har instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker tyder dette på at instruksjon fra norske politiske myndigheter ikke er et reelt problem for det indre markedet. Samtidig kan utenlandske investorer og foretak oppfatte at instruksjonsadgangen potensielt kan være et hinder for å delta i det norske markedet. Det kan derfor ikke utelukkes at begrensninger i instruksjonsmyndigheten bidrar til økt internasjonal konkurranse i det norske finansmarkedet, ved at aktører fra andre EØS-stater opplever det som enklere å etablere seg i konkurranse med foretak under norsk tilsyn.

Tilsynet får bevilget omkring 475 mill. kroner som utliknes på foretak under tilsyn. I den grad effektivitetsgevinster i Finanstilsynet gir seg utslag i lavere tilsynsavgifter vil gevinsten tilkomme tilsynsobjektene. Som nevnt har Finansdepartementet ikke instruert Finanstilsynet om konklusjonen i enkeltsaker. Effektiviseringspotensialet ved å begrense adgangen til å instruere om behandlingen av enkeltsaker er derfor lavt.

⁴ Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA), Konkurransklagenemnda, Medieklagenemnda, Energiklagenemnda, Markedsrådet, Lotterinemnda, Stiftelsesklagenemnda, Frivillighetsregisternemnda og Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer.

⁵ Klagenemndssekretariatet (KNSE) – Tildelingsbrev for 2023

⁶ Klagenemndssekretariatets årsrapport, 2021.

⁷ Barth et al. (2003)

21.3.2 Klageorgan

Utvalget foreslår som nevnt å flytte de fleste klagesaker på Finanstilsynets område til behandling i en uavhengig klagenemnd. I dag er klagebehandlingen i departementet preget av at den kan ta uhensiktsmessig lang tid. Dette utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad. Sakene som klages inn kan ha betydelige økonomiske konsekvenser for partene, og lang behandlingstid fører til at partene lever med usikkerhet om utfallet i lang tid. Lang saksbehandlingstid kan også føre til at foretak som egentlig skulle ha fått tilbakekalt sin konsesjon, får drive videre i strid med regelverk og/eller konsesjonskrav, hvilket kan ha negative konsekvenser for konkurrenter og kunder i markedet. Foretak under tilsyn får også svekket sin rettssikkerhet, ettersom lang saksbehandlingstid kan føre til at klageadgangen ikke oppfattes som reell.

I departementet er klagebehandling bare én av flere oppgaver. Saksbehandlingstiden for klager i Finansdepartementet avhenger av løpende prioriteringer. Å flytte klagebehandlingen til en uavhengig klagenemnd, som har klagebehandling som eneste oppgave, fjerner behovet for å prioritere klagebehandling opp mot annen saksbehandling. Det kan føre til raskere saksbehandlingstid, som igjen vil gjøre klageadgangen mer reell og bedre rettssikkerheten for foretak under tilsyn.

Kostnadene ved klagebehandling i departementet dekkes over statsbudsjettet, som annen saksbehandling i departementet. Ved klagebehandling i nemnd er alternative finansieringsløsninger mulige. Et alternativ er at det kreves klagegebyr. For eksempel kan det være slik at klager må dekke utgiftene til klagesaker der klageren ikke får medhold, slik også Verdipapirlovutvalget har foreslått.⁸ Kostnadene til Klagenemnden for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker blir dekket som del av Finanstilsynets utlikning av kostnader. En mulighet er derfor at utgiftene til Finanstilsynsklagenemnda utliknes på foretakene under tilsyn, i likhet med finansieringen av Finanstilsynet. Ettersom antallet og størrelsen på klagesaker varierer over tid og på tvers av Finanstilsynets områder, er det imidlertid vanskelig å lage en fordelingsnøkkel som gjenspeiler ressursene som brukes på behandling av klager innenfor de ulike områdene. Utvalget anser derfor dette

⁸ NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven – Regler om tilsynsmyndighet, sanksjonskompetanse og klageordning, kapittel 7.3.1.

som en krevende måte å finansiere Finanstilsynsklagenemnda på.

Når det gjelder nemndene som benytter Klagenemndssekretariatet i Bergen, finansieres disse over de ulike ansvarlige departementenes budsjetter, ut ifra hvor mye ressurser det antas at nemnden har behov for. Klagenemndssekretariatet må forholde seg til denne finansieringsmodellen i sin ressursprioritering.⁹ Hvor stor kostnaden for foretakene under tilsyn vil bli ved opprettelse av Finanstilsynsklagenemnda, vil avhenge av hvilken finansieringsmodell som blir valgt. For å sikre at klageadgangen er reell for alle parter er det viktig at eventuelle gebyrer ikke blir for store, slik at det kun er noen foretak som har råd til å klage.

For foretakene antas nytteverdien av å overføre klagebehandlingen fra departementet til Finanstilsynsklagenemnda å knytte seg til verdien av kortere og mer forutberegnelig saksbehandlingstid. Dersom klagenemnda utfører sitt oppdrag innenfor forsvarlig saksbehandlingstid og treffer gode, faglige beslutninger, og den eventuelle finansielle kostnaden ved klage er relativ til foretakenes størrelse, vil opprettelsen av Finanstilsynsklagenemnda ha en positiv verdi for foretakene under tilsyn.

21.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for kunder i finansmarkedene

Dersom økt formell uavhengighet for Finanstilsynet fører til økt grad av forutsigbarhet og effektivitet i finansmarkedene, kan reduserte risikopåslag gjøre det billigere for både profesjonelle og ikke-profesjonelle kunder å hente kapital. Dersom finansmarkedene oppleves tryggere kan det også føre til at flere forbrukere velger å investere pengene sine i verdipapirmarkedene. Utvalget antar likevel at en effektivitetsgevinst ved økt uavhengighet vil være marginal, og at dette ikke vil utgjøre store konsekvenser for kundene i finansmarkedene.

Dersom saksbehandlingstiden på klager over Finanstilsynets vedtak går ned når klagebehandlingen flyttes til en klagenemnd kan dette bidra til at foretak som driver virksomhet i strid med regelverket raskere forsvinner fra markedet, og slik bidra til å gjøre finansmarkedene enda tryggere for kundene.

⁹ Klagenemndssekretariatets årsrapport, 2021.

21.5 Overordnet vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser

Utvalget foreslår å lovfeste Finanstilsynets formål, og at formålet skal være å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Selv om det ikke er mulig å forhindre at kriser oppstår, kan tilsyn og regulering av finansmarkedene bidra til å dempe effektene av eventuelle sjokk og kriser.¹⁰ Ved å fastsette krav, gi konsesjoner og overvåke foretakene kan tilsynet se til at foretakene blir mer robuste og slik takler eventuelle sjokk i økonomien. Tilsyn kan altså føre til at finansforetakene ikke forsterker eventuelle kriser som kan oppstå. Dette erfarte norske myndigheter blant annet under finanskrisen i 2008, hvor de strenge kapitalkravene i Norge førte til at norske banker håndterte krisen bedre enn banker i andre land.

Finanstilsynet har hatt som mål å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder som del av sin strategi i flere år, og utvalget ønsker å videreføre dette arbeidet ved å lovfeste en formålsbestemmelse. Utvalget oppfatter at tilsynet har bidratt til å dempe konsekvensen av kriser, og at det er viktig at tilsynet arbeider

videre med å utvikle dette arbeidet ytterligere. I dette arbeidet legger utvalget også vekt på sammenhengen mellom mikro- og makrotilsyn, som samlet bidrar til å begrense kriser.

Det er også 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.

Et viktig hensyn for uavhengighet for tilsynsorganer er ønsket om rent faglig baserte beslutninger innenfor lovfestede rammer. Økt uavhengighet fra politiske myndigheter kan øke tilliten til at beslutningene som fattes er upartiske og faglig begrunnet. Økt kvalitet på tilsynsbeslutningene kan føre til økt måloppnåelse til lavere kostnader. Samfunnsnyttene av en tilsynsbeslutning avhenger også av kvaliteten på beslutningen. Beslutninger som utløser store kostnader for tilsynsobjektene, må også ha store gevinster for at den samlede samfunnsnyttene skal bli positiv. Dersom tilsynet ved økt grad av uavhengighet også blir mer effektivt, kan det føre til en bedre evne til å gjennomføre risikobasert tilsyn ved at tilsynsaktiviteten i større grad rettes inn mot områder som har størst relevans for å sikre finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

¹⁰ Se for eksempel Odak, D. (2020), Hanson, Kashyap og Stein (2011), Brunnermeier et al. (2009), Knutsen, S. (2006) og Uche, C. (2000).

Kapittel 22

Utkast til lov

Kapittel 1 Almennelige bestemmelser. Finanstilsynets formål og oppgaver

§ 1-1 Formål

(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.*

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen angir formålene for Finanstilsynets virksomhet etter finanstilsynsloven: å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Se generell omtale av formålene i kapittel 12.

Bestemmelsens virkeområde er virksomheten etter finanstilsynsloven. Finanstilsynet vil også ha oppgaver etter andre lover der hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder kan være relevant. Det gjelder for eksempel betalingsystemloven og finansforetaksloven. Formålet for oppgaver etter andre lover vil følge av en tolkning av de aktuelle lovene.

Forslaget går ut på at loven skal uttrykke praksisen som allerede er etablert under gjeldende rett. Dette er hensyn og mål som har vært uttrykt i Finanstilsynets strategi gjennom mange år. Etter første ledd skal Finanstilsynets virksomhet bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finansiell stabilitet og velfungerende markeder henger tett sammen, men ingen av begrepene har et klart fastlagt innhold.

Det overordnede ansvaret for *finansiell stabilitet* i Norge ligger hos regjeringen, og virkemidlene er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finanstilsynet kan derfor ikke alene sørge for finansiell stabilitet, men skal bidra med de virkemidlene det har til rådighet. Utvalget foreslår ingen endringer i ansvarsfordelingen mellom departementet, Norges Bank og Finanstilsynet.

Begrepet *velfungerende markeder* innebærer særlig at investorer og forbrukere skal kunne ha tillit til at finansielle avtaler og tjenester kan oppfylles etter sin hensikt. Krav og reguleringer som sikrer en trygg og stabil finanssektor gir tillit til at finansforetak vil oppfylle sine forpliktelser også i perioder med uro i finansmarkedene. Velfungerende finansmarkeder bidrar til at lønnsomme prosjekter har tilgang til kapital hvor prisene gjenspeiler risikoen, at risiko fordeles på en hensiktsmessig måte, og at husholdninger får tilgang til lån og investeringsmuligheter. Velfungerende finansielle markeder er avhengig av virksom konkurranse og effektiv prisdannelse i markeder under tilsyn. Et velfungerende marked bør også kunne legge til rette for nye teknologiske løsninger og nye aktører (se kapittel 5.3). Begrepet er innarbeidet i Finanstilsynets strategier og i styringsdokumenter fra departementet. At forbrukere og investorer har tillit til markedene er avgjørende for at de skal fungere.

Første ledd angir også konkrete delmål innenfor de overordnede formålene om finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Oppstillingen er ikke uttømmende, og de ulike delmålene er ikke rangert; solide og likvide finansforetak er en forutsetning for at foretakene kan oppfylle forpliktelsene overfor kundene og opprettholde viktige samfunnsfunksjoner; solid finansiell infrastruktur er avgjørende blant annet for et godt betalingssystem; ulike ordninger for investorbeskyttelse gjør at verdipapirmarkedene kan bidra til god allokering og prising av kapital, og til markedsdisiplin; ulike former for tilsyn og kriminalitetsbekjempelse kan forebygge ulovlig virksomhet.

Hensynet til forbrukervern reflekteres også i gjeldende lov § 3. Denne bestemmelsen foreslås videreført i utkastet til § 1-3 første ledd annet punktum. Utvalget mener hensynet til forbrukervern også bør fremgå av formålsbestemmelsen. Forbrukervern er en naturlig del av hovedformålene om finansiell stabilitet og velfungerende markeder. God forbrukerbeskyttelse fremmer til-

liten til aktørene i finansmarkedet og gir trygghet for at kundenes avtaler kan oppfylles som forutsatt. Forbrukervern nevnes i tillegg som et eget delmål.

Annet ledd fastslår at tilsynsvirksomheten skal være risikobasert. Forslaget legger opp til en lovfesting av gjeldende praksis i Finanstilsynet. Tilsynsvirksomheten skal rettes inn mot de områder der det er høy potensiell risiko eller store potensielle skadevirkninger. Et risikobasert tilsyn skal bidra til at tilsynsressursene benyttes der de har best effekt. Det tas hensyn til blant annet foretakets størrelse, viktighet og hvilken risiko de representerer.

§ 1-2 Hvem det føres tilsyn med

(1) *Finanstilsynet fører etter denne lov 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. *lånformidlingsforetak,*
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. *autoriserte regnskapsførere og regnskapsførerselskaper,*
19. *filial av utenlandsk kredittinstitusjon for så vidt gjelder virksomhet som drives her i riket,*
20. *utenlandske finansforetaks representasjonskontorer i Norge,*
21. *andre foretak når det er fastsatt i eller i medhold av lov, og*
22. *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 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.*

(3) *Tilsyn etter denne lov føres også med utenlandske foretak som tilsvarer foretak som nevnt i første ledd, eller driver virksomhet som tilsvarer virksomhet som nevnt i første ledd i den utstrekning foretaket driver virksomhet her i riket.*

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

(5) *Kongen kan i forskrift eller ved enkeltvedtak gjøre unntak fra paragrafen her.*

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen regulerer hvilke foretak Finanstilsynet skal føre tilsyn med, og viderefører gjeldende lov § 1. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 13.

§ 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. Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.*

(2) *For å ivareta sine oppgaver etter loven skal Finanstilsynet følge utviklingen i økonomi og markeder.*

(3) *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. Europeisk tilsynssamarbeid er ellers regulert i lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn.*

(4) *Kongen kan gi nærmere forskrifter om Finanstilsynets virksomhet.*

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen regulerer oppgaven med å føre tilsyn, og er omtalt i kapittel 13.

Første ledd viderefører gjeldende § 3 første ledd.

Etter forslaget til formålsbestemmelse i § 1-1 skal tilsynsvirksomheten være risikobasert. En tilsynsvirksomhet som er risikobasert og skal være effektiv, kan ikke bare omfatte isolerte vurderinger av enkeltinstitusjoner, men må også bygge på vurderinger av makroøkonomiske forhold, jf.

annet ledd. Finanstilsynet må kjenne markedene institusjonene virker i og situasjonen i makroøkonomien for å kunne vurdere risikoen ved virksomhetene til de enkelte institusjonene, og dermed innrette tilsynsvirksomheten best mulig.

Tredje ledd regulerer tilsyn som følger av det europeiske tilsynssamarbeidet. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 13.5.2.

§ 1-4 Andre oppgaver

Tilsynet skal forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tilagt Kongen eller et departement.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende bestemmelse i finanstilsynsloven § 8 første ledd. Det vil i tråd med dagens praksis være opp til departementet om det vil legge saksforberedelsen til Finanstilsynet.

§ 1-5 Granskninger mv.

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

(2) Finanstilsynet 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. § 3-1. Som ledd i granskningen kan utvalget kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 44. Utvalgets medlemmer har 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 tilsynet.

(3) 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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 2 femte til syvende ledd.

Kapittel 2 Organisering av Finanstilsynet

Styre – Alternativ 1

§ 2-1 Styre

(1) Finanstilsynet ledes av et styre. Styret har fem medlemmer og minst to varamedlemmer.

(2) Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for en periode av inntil fire år. Kongen utpeker styrets leder og nestleder. Styremedlemmene kan gjenoppnevnes én gang.

(3) Av og blant de ansatte velges to medlemmer som supplerer styret ved behandlingen av administrative saker. Valgordningen avtales i forhandlinger med de ansatte, og fastsettes i mangel av slik avtale av departementet.

(4) Norges Bank skal ha en observatør i styret. Observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank for en periode av fire år.

(5) Lovens bestemmelser om styremedlemmers plikter gjelder tilsvarende for varamedlemmer og observatører.

(6) Departementet kan fastsette instruks for styret.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 2 annet til fjerde ledd.

Styret er Finanstilsynets øverste organ. Styrets ansvar og oppgaver videreføres som i dag, herunder slik at styret bør behandle prinsipielle saker og andre saker av særlig viktighet. Finanstilsynsdirektøren har ansvaret for den daglige ledelsen. Se nærmere § 2-3 om direktør for Finanstilsynet.

Bestemmelsens første ledd annet punktum fastslår at styret har fem medlemmer og minst to varamedlemmer. Utvalget mener at gjeldende praksis hvor det oppnevnes to varamedlemmer bør være hovedregelen, og at disse bør oppnevnes som henholdsvis 1. og 2. varamedlem slik som i dag. Ved styremedlemmers forfall blir varamedlemmene stemmeberettigede i henhold til rang.

Av annet ledd følger det at medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for en periode av inntil fire år. Kongen utpeker styrets leder og nestleder. Styremedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Etter gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd er Kongen oppnevningmyndighet, men kompetansen er ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984 delegert til departementet. Det foreslås ikke lovfestet konkrete kvalifikasjons- eller kompetansekrav til styremedlemmene.

Bestemmelsens tredje og fjerde ledd viderefører gjeldende finanstilsynslov § 2 tredje og fjerde ledd.

Bestemmelsens sjette ledd fastslår at departementet kan fastsette instruks for styret. Etter gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd sjette

punktum kan Kongen fastsette instruks for styret, men denne kompetansen er delegert til departementet ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984.

Bankenes sikringsfond skal ha en observatør i styret ved behandling av saker som gjelder Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, se kapittel 13.3 og forslag til endring av finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd.

Se nærmere omtale i kapitlene 17.4.2, 17.4.5.1 og 17.4.5.2.

§ 2-2 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 styremedlem krever møtebehandling. Årsregnskap og årsrapport skal alltid behandles i møte. Styrebehandlingens ledes av styrets leder.

(2) Direktøren for Finanstilsynet forbereder saker som skal behandles av styret, og deltar i styrets behandling av saker.

(3) Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av styret 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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny. Den gir regler om styrets saksbehandling, og innebærer i hovedsak en lovfesting av de mest sentrale bestemmelsene om styrets saksbehandling som i dag fremgår av forretningsordenen for Finanstilsynet styre.

Første ledd fastslår at styret skal behandle saker i møte. Fjernmøte likestilles med fysisk møte. Styrets leder kan bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, hvis ikke et styremedlem krever møtebehandling.

Etter annet ledd forbereder direktøren for Finanstilsynet saker som skal behandles av styret, og direktøren deltar i styrets behandling av saker.

Bestemmelsens tredje ledd fastsetter krav til vedtaksførhet og flertallskrav. Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av styret deltar. Som styrets vedtak gjelder det som flertallet blant de deltakende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som styrets møteleder har stemt for.

Av bestemmelsens fjerde ledd følger det at styret skal føre protokoll.

Se nærmere omtale i kapittel 17.4.5.3.

§ 2-3 Direktør for Finanstilsynet

Direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen for en periode av seks år. Direktøren kan gjenoppnevnes én gang. Direktøren står for den daglige ledelsen av virksomheten.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd annet punktum. Direktøren for Finanstilsynet ansettes på åremål for en periode av seks år, med mulighet for én gjenoppnevning. Se statsansatteloven med forskrifter. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 17.4.5.4.

Fagstyre – Alternativ 2

§ 2-1a Direktør for Finanstilsynet

Finanstilsynet ledes av en direktør. Direktøren for Finanstilsynet ansettes av Kongen for en periode av seks år. Direktøren kan gjenoppnevnes én gang.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører at Finanstilsynet skal ha en direktør, men ansvarsområdet endres som følge av at det foreslås opprettet et fagstyre i stedet for et styre tilsvarende det Finanstilsynet har i dag. Finanstilsynsdirektøren skal være den øverste ansvarlige for Finanstilsynets virksomhet med et overordnet ansvar for virksomheten og de oppgaver som ikke uttrykkelig hører under fagstyret. Finanstilsynsdirektøren vil ha ansvar for administrative saker, slik som for eksempel tilsynets strategi, overordnede prioriteringer og budsjett. Direktøren ansettes på åremål for en periode av seks år, med mulighet for én gjenoppnevning. Se statsansatteloven med forskrifter.

Bestemmelsen er omtalt i kapitlene 17.4.2, 17.4.5.1 og 17.4.5.4.

§ 2-2a Fagstyre

(1) Finanstilsynet skal ha et fagstyre som behandler og avgjør fagsaker av særlig viktighet eller prinsipiell betydning. Departementet kan fastsette nærmere regler om fagstyrets ansvar og oppgaver.

(2) Fagstyret har fem medlemmer og minst to varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for en periode av inntil fire år. Kongen utpeker fagstyrets leder og nestleder. Medlemmene kan gjenoppnevnes én gang.

(3) Norges Bank skal ha en observatør i fagstyret. Observatøren har tale- og forslagsrett, men

ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Bank for en periode av fire år. Lovens bestemmelser om plikter for medlemmene av fagstyret gjelder tilsvarende for observatøren.

Merknad til bestemmelsen

Det foreslås at dagens styre avvikles og erstattes av et fagstyre, som etter *første ledd* skal ha ansvar for beslutninger i fagsaker av særlig viktighet eller prinsipiell betydning. Saker som i dag regnes som administrative, skal ikke behandles i fagstyret. I avgrensningen av fagstyrets ansvar kan det tas utgangspunkt i de fagsaker som er nevnt i dagens styres forretningsorden punkt 5 med tillegg av saker fra krisehåndteringsmyndigheten (se nærmere omtale i kapittel 7, boks 7.1):

- Forslag til lover, forskrifter og regelverksendringer (når realitetsinnholdet endrer rettsstillingen på området i vesentlig grad eller endringen på annen måte har vesentlig betydning). Det samme gjelder fastsettelse av forskrifter eller endringer i disse på områder hvor Finanstilsynet etter lov eller forskrift, eller ved delegasjon, er tillagt myndighet.
- Høringssaker fra andre etater eller fra departementer i den utstrekning sakene angår vesentlige og prinsipielle sider ved tilsynsarbeidet eller for foretak under tilsyn.
- Konesjonssaker og andre saker om godkjenning eller dispensasjon i henhold til regelverket som:
 - a) har eller kan få vesentlig innvirkning på finansmarkedet
 - b) reiser nye vesentlige problemstillinger som Finanstilsynet eller Finansdepartementet ikke tidligere har tatt stilling til
 - c) på annen måte inneholder vesentlige prinsipielle spørsmål av samfunnsmessig betydning
- Tillatelser til opprettelse av bank eller forsikringsforetak samt tilbakekall av slike tillatelser.
- Saker der Finansdepartementets myndighet er delegert til Finanstilsynet, men som oversendes departementet på grunn av sakens art.
- Klagesaker, unntatt når styret tidligere har behandlet tilsvarende spørsmål som saken reiser, eller når klagen åpenbart ikke vil føre fram, eller klagen ikke er av vesentlig betydning for det aktuelle tilsynsområdet.
- Varsel om tilbakekall av tillatelser, stans av ulovlig virksomhet, ileggelse av overtredelsesgebyr, omfattende pålegg om retting eller

andre enkeltvedtak av vesentlig betydning som avviker fra tidligere praksis eller som på annen måte skaper presedens.

- Anmeldelser eller annen form for oversendelse til påtalemyndigheten av antatt straffbare forhold, i den utstrekning de reiser tvil eller prinsipielle spørsmål.
- Finansielt utsyn
- Saker fra krisehåndteringsmyndigheten.

Fagsaker til orientering:

- Saker som det er naturlig at styret blir orientert om, herunder hensiktsmessige oversikter over behandlingen av saker delegert administrasjonen.
- Viktige tilsynssaker, samt oversikter over tilsynsarbeidet.
- Resultat- og soliditetsrapporter mv. for ulike foretaksgrupper samt vesentlige analyse-rapporter utenom Finansielt utsyn.

Av *annet ledd* følger det at medlemmene oppnevnes av Kongen for en periode av inntil fire år. Kongen utpeker fagstyrets leder og nestleder. Medlemmene kan gjenoppnevnes én gang. I oppnevningen bør departementet se hen til at fagstyret samlet sett har størst mulige faglige kvalifikasjoner og kompetanse.

Etter gjeldende finanstilsynslov § 2 annet ledd er Kongen oppnevningmyndighet for Finanstilsynets styre, men kompetansen er ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 nr. 984 delegert til departementet.

Bestemmelsens *tredje ledd* viderefører gjeldende finanstilsynslov § 2 fjerde ledd.

Bankenes sikringsfond skal ha en observatør i fagstyret ved behandling av saker som gjelder Finanstilsynets oppgaver som krisehåndteringsmyndighet, se nærmere omtale i kapittel 13.3 og forslag til endring av finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd.

Se nærmere omtale i kapitlene 17.4.5.1 og 17.4.5.2.

§ 2-3a Fagstyrets saksbehandling

(1) Fagstyret skal behandle saker i møte. Fagstyrets leder kan bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, hvis ikke et medlem krever møtebehandling. Fagstyrets saksbehandling ledes av fagstyrets leder.

(2) Direktøren for Finanstilsynet forbereder saker som skal behandles av fagstyret, og deltar i behandlingen av saker.

(3) Fagstyret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene deltar. Som fagstyrets ved-

tak gjelder det som flertallet blant deltakerne har stemt for, eller ved stemmelikhet det som fagstyrets møteleder har stemt for.

(4) Fagstyret skal føre protokoll.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen gir regler om fagstyrets saksbehandling, og innebærer i hovedsak en lovfesting av de mest sentrale bestemmelsene om styrets saksbehandling som i dag fremgår av forretningsordenen for Finanstilsynets styre.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår at fagstyret skal behandle saker i møte. Fjernmøte likestilles med fysisk møte. Fagstyrets leder kan bestemme at en sak kan behandles skriftlig eller på annen betryggende måte, hvis ikke et medlem krever møtebehandling. Behandlingen ledes av fagstyrets leder.

Etter *annet ledd* forbereder direktøren for Finanstilsynet saker som skal behandles av fagstyret, og direktøren deltar i fagstyrets saksbehandling.

Bestemmelsens *tredje ledd* fastsetter krav til vedtaksførhet og flertallskrav. Fagstyret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene deltar. Som fagstyrets vedtak gjelder det som flertallet blant de deltakende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som fagstyrets møteleder har stemt for.

Av bestemmelsens *fjerde ledd* følger det at fagstyret skal føre protokoll.

Se nærmere omtale i kapittel 17.4.5.3.

§ 2-4 Forhold til foretak under tilsyn

Tilsynets styremedlemmer og ansatte 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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 7 fjerde ledd. Se omtale i kapitlene 17.4.5.2.9 og 20.1.

§ 2-5 Begrensninger i adgang til å handle finansielle instrumenter

(1) Tilsynets ansatte og styremedlemmer kan ikke eie aksjer, obligasjoner, derivater og andre retigheter til finansielle instrumenter utstedt av foretak som er under tilsyn. Departementet kan dispensere fra forbudet.

(2) Tilsynets ansatte og styremedlemmer kan ikke foreta tegning, kjøp, salg eller bytte av instru-

menter som nevnt i annet ledd som gjelder foretak notert på norsk børs eller autorisert markedsplass.

(3) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også handler som foretas i fremmed navn og for fremmed regning.

(4) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder tilsvarende for styrets varamedlemmer, observatører og observatørers stedfortredere.

(5) Departementet kan gi bestemmelser om ansattes og styremedlemmers plikt til rapportering av transaksjoner i finansielle instrumenter.

Merknad til bestemmelsen

Bestemmelsen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 7 sjette ledd. Handleforbudet er utvidet til å omfatte obligasjoner. Forbudet mot å eie obligasjoner utstedt av foretak under tilsyn fremgår i dag av etiske retningslinjer.

Bestemmelsen i *annet ledd* fremgår i dag av lovens § 7 sjette ledd og styrets etiske retningslinjer.

Det fremgår av dagens forskrift at forbudet mot å eie enkelte finansielle instrumenter også gjelder ansattes handel i fremmed navn og regning. Bestemmelsen foreslås gjort generell, og vil også gjelde for Finanstilsynets styremedlemmer.

Forskrift om rapportering gjelder tilsvarende for styrets varamedlemmer, observatører og observatørers stedfortredere.

Utvalget foreslår ingen videreføring av gjeldende forskriftshjemmel. Dette er begrunnet i at de forbud som i dag kan besluttes i forskrift, er foreslått tatt inn i loven.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 20.1.

§ 2-6 Melding om lån og kausjon

(1) Tilsynets styremedlemmer og direktøren skal gi melding til departementet om lån som er innvilget av et foretak under tilsyn, herunder filialer av utenlandske foretak. Tilsynets 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. Tilsynets tjenestemenn skal gi tilsvarende melding om lån og kausjon til direktøren.

(2) Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om ansattes og styremedlemmers avtaler med foretak under tilsyn.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen tilsvarende gjeldende finanstilsynslov § 7 femte og syvende ledd. Den er begrenset til forskriftsregler om meldeplikt, blant annet som følge

av at reglene om forbud mot handel i børsnoterte finansielle instrumenter foreslås lovfestet.

Se nærmere omtale i kapittel 20.1.

§ 2-7 Taushetsplikt

(1) Tilsynets ansatte og styremedlemmer, samt sakkyndige som Finanstilsynet har engasjert i medhold av § 1-5, 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 finanstilsynsloven og forvaltningsloven gjelder også for personer og institusjoner som i medhold av særskilte bestemmelser mottar taushetsbelagte opplysninger fra Finanstilsynet.

(2) Taushetsplikten etter finanstilsynsloven og forvaltningsloven gjelder ikke overfor følgende institusjoner når opplysningene er nødvendige for at institusjonen skal kunne utføre regelfastsatte oppgaver:

1. Norges Bank,
2. Bankenes sikringsfond,
3. andre EØS-staters sentralbanker,
4. andre EØS-staters innskuddsgarantiordninger,
5. tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i § 1-2, herunder Den europeiske sentralbank, Den europeiske banktilsynsmyndigheten, Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjoner, Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten,
6. Det europeiske systemrisikorådet
7. Det internasjonale valutafondet,
8. Verdensbanken,
9. Den internasjonale oppgjørsbanken,
10. Rådet for finansiell stabilitet,
11. EFTAs overvåkingsorgan,
12. Nasjonal sikkerhetsmyndighet,
13. regulert marked med tillatelse etter verdipapirhandelloven, verdipapirsentral med tillatelse etter verdipapirsentralloven eller sentral motpart med tillatelse etter verdipapirhandelloven.

(3) Departementet kan gi forskrift om at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor tilsynsmyndigheter fra land utenfor EØS når disse fører tilsyn som nevnt i § 1-2. Departementet kan gi forskrift om Finanstilsynets utveksling av opplysninger med de myndigheter og foretak taushetsplikten ikke gjelder overfor.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 7 første til tredje ledd. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.3.

Kapittel 3 Gjennomføring av tilsyn

§ 3-1 Opplysningsplikt og rapporteringsplikt for foretak under tilsyn

(1) Foretaket plikter å gi alle opplysninger som tilsynet krever og utlevere dokumentasjon og opplysninger på den måten Finanstilsynet fastsetter.

(2) 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.

(3) Foretaket skal så raskt som mulig gi Finanstilsynet opplysninger om forhold som har avgjørende betydning for virksomhetens fortsatte drift.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 3 annet ledd og deler av tredje ledd. Det er ikke spesifisert hvilke type opplysninger og dokumenter Finanstilsynet kan kreve fremlagt. Foretak under tilsyn plikter å gi alle opplysninger tilsynet krever, og utlevere dokumentasjon og opplysninger på den måten Finanstilsynet fastsetter.

Opplysningsplikten gjelder uhindret av taushetsplikt.

Gjeldende lov § 3 tredje ledd om revisors opplysningsplikt er tatt inn § 3-3 om opplysnings- og rapporteringsplikt for revisor.

Tredje ledd om foretakenes rapporteringsplikt er ny. Rapporteringsplikten gjelder forhold som har avgjørende betydning for videre drift av foretaket. Det kan for eksempel gjelde opplysninger om at foretaket er kommet i alvorlige økonomiske problemer, slik at det er fare for at foretaket ikke oppfyller kapitalkravene. Bestemmelsen understreker foretakenes plikt til også å gi opplysninger til Finanstilsynet på eget initiativ. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.1.

§ 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 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.

(2) Som tilknyttet foretak regnes datterselskap og andre foretak der foretaket har en deltaker-

interesse. 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 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 tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket. Foretaket skal i slike tilfeller som hovedregel varsles.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 4 b som gjennomfører bestemmelser i konglomeratdirektivet og revisjonsforordningen.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.1.

§ 3-3 Opplysnings- og rapporteringsplikt for revisor

(1) Revisor kan pålegges å gi opplysninger som fremgår av lønns- og trekkoppgaver, revisjonsprotokoll og revisjonsberetning.

(2) Revisor som reviderer årsregnskapet i foretak som nevnt i § 1-2 første ledd plikter straks å rapportere til Finanstilsynet ethvert forhold vedrørende virksomheten som denne får kjennskap til under utøvelsen av sin revisjonsvirksomhet som kan:

1. innebære en overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet, dersom 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.

(3) Rapporteringsplikten etter annet 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 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 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 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.

(5) 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.

Merknad til bestemmelsen

Første ledd viderefører gjeldende finanstilsynslov § 3 tredje ledd tredje punktum. Resten av bestemmelsen tilsvarende gjeldende finanstilsynslov § 3 a.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.1.

§ 3-4 Opplysningsplikt for utenlandske foretak

Utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, skal gi Finanstilsynet alle opplysninger Finanstilsynet anser nødvendige for å kontrollere at reglene som gjelder for virksomheten i Norge overholdes.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny. Den generelle opplysningsplikten i gjeldende finanstilsynslov omfatter et begrenset antall typer foretak. En mer generell bestemmelse i ny finanstilsynslov, reflekterer diverse bestemmelser i sektorregelverk om prosedyrer for samarbeid med hjemlandets tilsynsmyndighet som Finanstilsynet må følge. Se omtale i kapittel 14.1.

§ 3-5 Opplysningsplikt i saker om mulig ulovlig virksomhet

(1) Dersom Finanstilsynet finner det nødvendig for å avgjøre om det bør treffes vedtak etter § 4-3, kan Finanstilsynet pålegge den som driver slik virksomhet å gi opplysninger om virksomheten.

(2) Pålegg om å gi opplysninger kan også omfatte et foretaks morselskap, eller morselskapet i det konsern foretaket er en del av.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende § 4a annet og tredje punktum. Opplysningsplikten gjelder uavhengig av om morselskapet er et foretak under tilsyn.

§ 3-6 Bevissikring

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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 5 annet ledd. Det vises til nærmere omtale i kapittel 14.2.

§ 3-7 Begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet

(1) Finanstilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker, unntatt i følgende saker som gjelder banker, forsikringsforetak og infrastrukturforetak når det treffes vedtak om:

1. tillatelse til å drive virksomhet,
2. sammenslåing og deling av foretak,
3. tillatelse til etablering av filial, og
4. tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel.

(2) Som infrastrukturforetak regnes regulert marked, verdipapirsentral, sentral motpart og andre foretak som driver infrastrukturvirksomhet som krever tillatelse.

(3) Kongen eller departementet kan ikke av eget tiltak omgjøre Finanstilsynets vedtak i saker hvor instruksjonsmyndigheten er begrenset etter første ledd.

(4) Begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet etter første og tredje ledd gjelder ikke for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter finansforetaksloven § 20-3.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny. Det følger av første ledd at Kongen (regjeringen) og departementet ikke kan instruere Finanstilsynet om behandlingen av enkeltsaker, unntatt om behandlingen av de enkeltvedtakssaker som er listet i nr. 1 til nr. 4. Utvalget antar at instruksjonsadgangen kun vil bli benyttet i sjeldne tilfeller. Utvalget foreslår ikke begrensninger i adgangen til å gi generelle instruksjoner.

I annet ledd gis det en definisjon av infrastrukturforetak. Infrastrukturforetak er foretak som driver fellesfunksjoner for aktører i verdipapirmarkedet. Per i dag er det krav om tillatelse for å drive virksomhet som regulert marked, verdipapirsentral og sentral motpart. I den grad det utvikles regulering av nye fellesfunksjoner i verdipapirmarkedet, vil bestemmelsen også omfatte disse. Reguleringen av de aktuelle enkeltvedtakene for infrastrukturforetak er utformet litt ulikt bestemmelsene om banker og forsikringsforetak i finansforetaksloven. Paragraf 3-7 vil dekke de vedtakene som treffes om de nevnte situasjoner, uavhengig av utformingen av de konkrete reglene.

Etter tredje ledd kan ikke Kongen eller departementet av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35, omgjøre Finanstilsynets vedtak i saker hvor instruksjonsmyndigheten er begrenset etter første ledd.

Av fjerde ledd følger at begrensninger i instruksjons- og omgjøringsmyndighet etter første og tredje ledd ikke gjelder for Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter finansforetaksloven § 20-3.

Se nærmere omtale i kapittel 15.4.

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 i henhold til 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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 4 første ledd nr. 7 og er omtalt i kapittel 14.2.

§ 4-2 Pålegg om å innrette virksomheten på en bestemt måte

(1) 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 ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav,
4. å begrense samlet kreditt til en kunde til et lavere beløp enn den lovbestemte høyeste grense,
5. å endre sammensetningen av kontrollkomiteen,
6. 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.

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

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende lov § 4 med noen justeringer. Gjeldende bestemmelse om plikt til å gi opplysninger på den måte tilsynet krever er flyttet til § 3-1 første ledd. Gjeldende bestemmelse om pålegg om retting er tatt inn i § 4-1. Disse endringene medfører ikke realitetsendringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 14.2.

§ 4-3 Pålegg om stans av ulovlig virksomhet

Antar Finanstilsynet at noen som ikke har nødvendig tillatelse, driver virksomhet som omfattes av § 1-2, kan Finanstilsynet pålegge å stanse virksomheten.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 4 a første punktum.

§ 4-4 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. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 10 annet ledd, men myndigheten er lagt til Finanstilsynet.

§ 4-5 Innkalling av foretakets styrende organer

(1) Tilsynet kan innkalle til møter i styre, kontrollkomité og representantskap eller tilsvarende organer i foretak under tilsyn. Blir ekstraordinær generalforsamling ikke innkalt når tilsynet har stilt krav om det, kan tilsynet kalle inn slik generalforsamling.

(2) Finanstilsynet kan sette fram forslag, men har ikke stemmerett, i møter nevnt i første ledd.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 5 første ledd. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 14.2.

§ 4-6 Anmeldelse

(1) Overtredelse av bestemmelser som gjelder for foretak Finanstilsynet har tilsyn med, kan meldes til påtalemyndigheten.

(2) 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.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 6. I gjeldende lov er det i tillegg en bestemmelse om å melde til vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under, men utvalget mener dette følger av alminnelig forvaltningsrett og er unødvendig å gjenta i en finanstilsynslov.

§ 4-7 Supplerende bestemmelser

Finanstilsynets virkemidler etter loven suppleres av bestemmelser i sektorregelverket.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny, og er tatt inn for å synliggjøre at Finanstilsynet har en rekke virkemidler som fremgår av annet regelverk enn finanstilsynsloven. Dette er i hovedsak bestemmelser i sektorregelverk som gjennomfører EØS-regler.

Kapittel 5 Klage over Finanstilsynets vedtak

§ 5-1 Finanstilsynsklagenemnda

(1) Klage over vedtak truffet av Finanstilsynet i saker der Finanstilsynet ikke kan instrueres, jf. § 3-7, skal behandles av Finanstilsynsklagenemnda.

(2) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke instrueres om behandlingen av de enkelte klagesakene. Nemnda kan heller ikke instrueres om generell lovforståelse.

(3) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke instruere Finanstilsynet eller omgjøre Finanstilsynets vedtak av eget tiltak.

(4) Departementet kan fastsette forskrifter om nemndas sammensetning og virksomhet, saksbehandling, sekretariat og finansiering.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny. Klager på vedtak i saker der departementet ikke skal ha instruksjonsadgang, bør behandles av en uavhengig klagenemnd. Klagebehandling i departementet ville innebære en form for instruksjonsadgang. Det vises til nærmere omtale i kapittel 16.

Klager over Finanstilsynets vedtak i saker der departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet, behandles som i dag av departementet.

Se omtale i kapittel 16.7.

§ 5-2 Søksmål

(1) Departementet kan ved søksmål få prøvd om Finanstilsynsklagenemndas vedtak i klagesak skal oppheves helt eller delvis fordi det bygger på feilaktig faktisk grunnlag eller uriktig oppfatning av et rettsspørsmål.

(2) Den avgjørelsen retter seg mot, skal varsles om søksmålet.

(3) Søksmål må reises innen seks måneder etter at avgjørelsen ble sendt til den avgjørelsen retter seg mot.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen gir en begrenset adgang for myndighetene til søksmål i saker som er avgjort av Finanstilsynsklagenemnda. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 16.7.2 Søksmål fra parter i saken følger alminnelige regler om tvisteløsning.

Kapittel 6 Andre bestemmelser

§ 6-1 Rapportering

(1) Tilsynet skal årlig rapportere om sin virksomhet.

(2) Tilsynet offentliggjør hvert år en oversikt over gjennomføringen og resultatet av den periodiske kvalitetskontrollen, jf. revisorloven § 13-1.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende finanstilsynslov § 8 annet og tredje ledd.

§ 6-2 Utgifter

(1) Finanstilsynets utgifter skal fordeles på de foretak som i henhold til § 1-2 eller annen særskilt lovhjemmel er under tilsyn i budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av foretak etter Finanstilsynets relative ressursbruk.

(2) Finanstilsynets utgifter til kontroll etter verdipapirhandelloven § 19-1 annet ledd skal utliknes på utstedere av omsettelige verdipapirer som er notert på regulert marked i EØS med Norge som hjemstat.

(3) Finanstilsynets utgifter til kontroll med prospekter etter verdipapirhandelloven kapittel 7 skal fordeles på utstedere som nevnt i annet ledd. Inntekter fra gebyrer knyttet til Finanstilsynets virksomhetsutøvelse kommer til fratrukk i fordelt beløp til den gruppen gebyrene refererer seg til.

(4) Finanstilsynets utgifter til håndheving av lov om obligatorisk tjenstepensjon fordeles på institusjoner som kan tilby obligatoriske tjenstepensjonsordninger.

(5) Departementet kan gi forskrift om

1. inndeling av grupper som nevnt i første ledd
2. beregningsgrunnlaget for fordeling av utgiftene innen de ulike grupper av institusjoner, herunder tidspunktet for fastsettelse av beregningsgrunnlaget
3. hvilke institusjoner som skal anses under tilsyn i budsjettåret
4. plikt til å betale gebyr for Finanstilsynets behandling av konsesjonsøknader og saker som gjelder rett til å markedsføre fond i Norge fra utenlandske foretak
5. fastsettelse av årlige minste og høyeste beløp som kan fordeles på den enkelte institusjon innen hver gruppe av institusjoner.

(6) Ilagte bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg.

(7) Finanstilsynets utgifter med registreringspliktige foretak etter lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 1-4 skal fordeles på registrerte foretak etter § 1-4.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører i hovedtrekk gjeldende finanstilsynslov § 9, og er nærmere omtalt i kapittel 19.

Bestemmelser i gjeldende finanstilsynslov § 9 femte og syvende ledd om utlikning av utgifter til klagenemnder foreslås ikke videreført. Det vises til utkast til ny finanstilsynslov § 5-1 fjerde ledd om departementets adgang til å fastsette forskrifter om blant annet finansiering av Finanstilsynsklagenemnda. Henvisningen til verdipapirhandelloven i utkastet til § 6-2 annet ledd er endret i forhold til gjeldende finanstilsynslov § 9 femte ledd, men innebærer ingen materiell endring. Endringen skyldes retting av en inkurie. Begrepet utlikning er foreslått endret til fordeling, uten at dette innebærer materielle endringer.

Utvalget foreslår en kortere bestemmelse enn gjeldende finanstilsynslov § 9, som legger til grunn at deler av innholdet i dagens lov reguleres i forskrift. Endringene utvalget tilrår innebærer ikke en vesentlig endring i dagens praksis. Utvalgets forslag er basert på lovforslaget i Prop. 36 LS (2022–2023). De aller fleste endringene i utlikningssystemet i dag fastsettes også i forskriften, og medfører ikke endringer i loven.

§ 6-3 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 tilsynet mener at utkontraktering skjer i et omfang eller på en måte som ikke anses som forsvarlig. Det samme gjelder dersom avtale om utkontraktering vanskeliggjør tilsynet med den utkontrakterte virksomhet eller med foretakets samlede virksomhet.

(3) Finanstilsynet kan i forskrift fastsette krav til melding etter første ledd. Finanstilsynet kan gjøre unntak fra meldeplikten. Finanstilsynet kan stille krav til foretakenes interne rutiner knyttet til utkontrakteringsavtaler.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører i hovedsak gjeldende finanstilsynslov § 4 c. Gjeldende forskriftsbestemmelse om at meldeplikten er begrenset til avtaler om utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretaket, er foreslått tatt inn i loven.

Dagens presisering av at meldeplikten gjelder ved bytte av oppdragstaker er tatt ut som unød-

vendig. Bytte av oppdragstaker vil innebære en ny avtale.

Finanstilsynets hjemmel til å fastsette krav til meldinger om utkontraktering i form av enkeltvedtak er tatt ut som overflødig.

Henvisningen til at det kan gis pålegg eller stilles vilkår der utkontrakteringen er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov er tatt ut som unødvendig.

§ 6-4 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 sektorregelverket.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen er ny og suppleres av regler i sektorregelverket. Det vises til omtale i kapittel 14.3.3.2.

§ 6-5 Straff

Ansatte eller tillitsvalgte i foretak under tilsyn 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. Ved særlig skjerpene omstendigheter kan overtredelser straffes med fengsel inntil 3 år. Ansatte eller tillitsvalgte som forsettlig eller uaktsomt overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 4-3, straffes på samme måte.

Merknad til bestemmelsen

Paragrafen viderefører gjeldende § 10 første ledd med noen språklige justeringer, og er nærmere omtalt i kapittel 20.2.

Kapittel 7 Avsluttende bestemmelser

§ 7-1 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. (finansstilsynsloven).

§ 7-2 Endring i andre lover

1. I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) skal § 20-3 tredje ledd lyde:

«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 krisehåndteringsmyndighet etter første ledd kan Finanstilsynet bestemme at Bankenes sikringsfond skal forberede saken. *Når Finanstilsynets [styre/fagstyre] behandler saker etter første ledd, kan Bankenes sikringsfond ha en observatør i Finanstilsynets [styre/fagstyre]. Observatøren har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Observatøren med stedfortreder oppnevnes av departementet etter forslag fra Bankenes sikringsfond for en periode på fire år.»*

Merknad til bestemmelsen

Det foreslås at Bankenes sikringsfond kan ha en observatør i Finanstilsynets styre, eventuelt fagstyre, når Finanstilsynet behandler saker som nevnt i finansforetaksloven § 20-3 første ledd. Formålet er å ivareta god dialog i behandlingen av tidligiltak og avvikling eller krisehåndtering av banker. Forslaget er nærmere omtalt i kapitlene 13.3 og 17.4.5.2.7.

Referanser og litteratur

NOU-er

- NOU 1974: 23 *Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank.*
- NOU 1983: 8 *Inkassovirksomhet.*
- NOU 1983: 52 *Forsikring i Norge.*
- NOU 2003: 12 *Ny konkurranselov.*
- NOU 2016: 23 *Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren – Utredning nr. 30 fra Banklovkommisjonen.*
- NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.*
- NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå.*
- NOU 2018: 9 *Regnskapsførerloven – Forslag til ny lov om regnskapsførere.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- NOU 2021: 1 *Endringer i verdipapirhandelloven – Regler om tilsynsmyndighet, sanksjonskompetanse og klageordning.*
- NOU 2021: 7 *Trygg og enkel eiendomsmegling – Evaluering av eiendomsmeglingsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering.*

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 49 (1984–85) *Om lov om opprettelse av Tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. (Kredittilsynet) ved endring i lov 7. desember 1956 nr. 1 om offentlig tilsyn med banker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen), lov 29. juli 1911 om forsikringsselskaper mv.*
- Ot.prp. nr. 85 (1991–92) *Om lov om endringer i visse lover på Finansdepartementets område (EØS-tilpasning).*
- Ot.prp. nr. 51 (1992–93) *Om lov om autorisasjon av regnskapsførere.*
- Ot.prp. nr. 15 (1993–94) *Om lov om endringer i lov 12. juni 1981 nr. 52 om aksjefond m.v. og visse andre lover.*
- Ot.prp. nr. 44 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 18. juni 1993 nr. 109 om autorisasjon av*

regnskapsførere (regnskapsførerloven), lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven), lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) og enkelte andre lover.

- Prop. 11 L (2012–2013) *Endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven.*
- Prop. 96 L (2012–2013) *Endringer i finansieringsvirksomhetsloven og verdipapirhandelloven (nye kapitalkrav mv.).*
- Prop. 125 L (2013–2014) *Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).*
- Prop. 1 LS (2014–2015) *Skatter, avgifter og toll 2015.*
- Prop. 100 S (2015–2016) *Samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365.*
- Prop. 127 L (2015–2016) *Lov om EØS-finanstilsyn.*
- Prop. 87 L (2016–2017) *Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven).*
- Prop. 159 L (2016–2017) *Lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker).*
- Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.*
- Prop. 77 L (2017–2018) *Endringer i verdipapirhandelloven og oppheving av børsloven mv. (MiFID II og MiFIR).*

Prop. 83 S (2018–2019) *Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 79/2019 og nr. 78/2019 av 29. mars 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2013/36/EU (CRD IV) og forordning 575/2013/EU (CRR), og direktiv 2014/65/EU (MiFID II) og forordning 600/2014/EU (MiFIR).*

Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).*

Prop. 37 LS (2019–2020) *Lov om revisjon og revisorer (revisorloven), lov om endringer i lov om Folketrygdfondet og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 102/2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/56/EU og forordning (EU) 537/2014.*

Prop. 147 LS (2020–2021) *Endringer i finansforetaksloven mv. (kapitalkravs- og krisehåndteringsregler for finansforetak mv.) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) 2019/876 og (EU) 2020/873 i EØS-avtalen.*

Prop. 208 LS (2020–2021) *Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer og samtykke til deltagelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2019/2088 og forordning (EU) 2020/852.*

Prop. 5 L (2021–2022) *Endringer i inkassoloven og finanstilsynsloven (klagebehandlingen av Finanstilsynets vedtak etter inkassoloven).*

Prop. 130 L (2021–2022) *Lov om regnskapsførere (regnskapsførerloven).*

Prop. 36 LS (2022–2023) *Endringer i verdipapirhandelloven mv. (samleproposisjon) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 215/2021 av 9. juli 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2019/2115.*

Innstillinger

Innstilling fra Penge- og Bankkomiteen av 1950 om lov om offentlig tilsyn med banker, sparebanker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen), avgitt 19. mai 1954.

Innst. S nr. 277 (1976–77) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen (Dok. nr. 7 for 1972–73).*

Innst.O.nr. 67 (1984–85) *Innstilling fra finanskomiteen om lov om opprettelse av Tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) ved endringer i lov 7. desember 1956 nr. 1 om*

offentlig tilsyn med banker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen), lov 29. juli 1911 om forsikringsselskaper m.v.

Innst. S. nr. 246 (1991–92) *Innstilling fra finanskomiteen om organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen (St.meld. nr. 48).*

Innst.O.nr. 14 (1993–1994) *Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov av 12. juni 1981 nr. 52 om aksjefond m.v. og visse andre lover.*

Innst. S nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.*

Innst. 360 S (2011–2012) *Innstilling fra finanskomiteen om Finansmarknadsmeldinga 2011.*

Innst. 386 L (2015–2016) *Innstilling fra Stortinget fra finanskomiteen om Lov om EØS-finanstilsyn.*

Innst. L 137 (2017–2018) *Innstilling fra finanskomiteen om Lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker).*

Innst. 552 L (2020–2021) *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i finansforetaksloven mv. (kapitalkravs- og krisehåndteringsregler for finansforetak mv.).*

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 76 (1961–62) *Om bankstrukturkomiteens innstilling.*

St.meld. nr. 48 (1991–92) *Organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen.*

St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*

Meld. St. 12 (2009–2010) *Finansmarknadsmeldinga 2009.*

Meld. St. 24 (2011–2012) *Finansmarknadsmeldinga 2011.*

Meld. St. 1 (2016–2017) *Nasjonalbudsjettet 2017.*

Meld. St. 31 (2020–2021) *Finansmarkedsmeldinga 2021.*

Meld. St. 12 (2021–2022) *Finansmarkedsmeldinga 2022.*

Dokumenter

Dokument nr. 1 (2004–2005) *Riksrevisjonen legger fram: 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003 2 Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.*

Internasjonale kilder

- Bank for International Settlements (BIS) (10.2019) *Insights on policy implementation No 19 The supotech generation*. BIS, FSI 2019.
- Basel committee on Banking Supervision (2010), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system* (desember 2010, revidert juni 2011).
- Basel committee on Banking Supervision (2012), *Core principles for effective banking supervision*. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>
- Council of the European Union (31.10.2022), *General approach on directive 2013/36/EU as regards supervisory powers, sanctions, third-country branches, and environmental social and governance risks, and amending directive 2014/59/EU* (13773/22) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13773-2022-INIT/en/pdf>
- EBA/REP/2020/01 (01.2020). *EBA Report on big data and advanced analytics*.
- EBA/ REP/2021/17 (06.2021) *EBA Analysis of RegTech in the EU Financial Sector*.
- EBA/REP/2021/29 (18.10.2021) *EBA report on the supervisory independence of competent authorities*.
- EIOPA-BoS-21/278 (18.10.2021) *Report on the independence of national competent authorities*.
- EIOPA (13.09.2021) *Criteria for the independence of supervisory authorities*. https://www.eiopa.europa.eu/media/news/eiopa-publishes-criteria-independence-of-supervisory-authorities_en
- ESMA42-110-3265 (18.10.2021) *Report on the independence of National Competent Authorities*.
- ESRB. (03.03.2014). *Flagship Report on Macroprudential Policy in the Banking Sector*. (Reports of the ESRB).
- ESRB. (11.04.2018). *The ESRB handbook on operationalising macroprudential policy in the banking sector*.
- European Commission (21.04.2021) *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting*, COM/2021/189 final.
- European Commission (24.09.2020) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Digital finance Strategy for the EU*, COM/2020/591 final.
- European Commission (24.09.2020) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937*, COM/2020/593 final.
- European Commission (27.10.2021), *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/36/EU as regards supervisory powers, sanctions, third-country branches, and environmental, social and governance risks, and amending Directive 2014/59/EU*, COM/2021/663, 2021/0341 (COD).
- European Commission (23.05.2022), Report from the Commission to the European Parliament and the Council, *On the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs)*, COM(2022) 228 final.
- Financial Stability Board (09.10.2020) *The use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions*.
- IMF Staff Paper (10.06.2013). *Key Aspects of Macroprudential Policy*.
- IMF Country Report Norway (2020) No. 20/259, *Financial System Stability Assessment (FSAP) Norway 2019/2020*. file:///C:/Users/FIN1738/Downloads/1NO-REA2020001%20(6).pdf
- IMF Country Report Norway (2020) No. 20/260, *Financial Sector Assessment Program Technical Note – Banking Regulation and Supervision*.
- International association of insurance supervisors (IAIS), *Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* (oppdatert 2019).
- International organization of Securities Commissions, *Objectives and Principles of Securities Regulation* (2017).
- OECD (2014). *The Governance of Regulators*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1

Andre lands rett

Danmark

- Finanstilsynet, Danmark: <https://www.finanstilsynet.dk/Om-os/Finanstilsynets-opgaver>
- Finanstilsynets (Danmarks) årsrapport 2021, *Aarsrapport_2021.pdf*
- Lov om finansiel virksomhed (Danmark), <https://www.elov.dk/lov-om-finansiel-virksomhed/>

- Samarbeidsavtale mellom Nationalbanken og Finanstilsynet, https://www.nationalbanken.dk/da/om_nationalbanken/Samarbejdsaf-taler/Documents/Samarbejdsaf-tale%20med%20DN%20og%20Finanstilsynet.pdf
- Bekendtgørelse om forretningsorden for bestyrelsen for Finanstilsynet (BEK nr 609 af 10/05/2022): <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/609>
- Sverige*
- Diverse regelverk: <https://www.fi.se/sv/om-fi/vart-uppdrag/sa-styrs-fi/>
- Finansinspektionens årsrapport, https://www.fi.se/contentassets/dbba1799617349958abd31d1b5804cba/finansinspektionens_arsredovisning_2021.pdf
- NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.* Kapittel 3.3.
- Finland*
- Finansinspektionens årsrapport, <https://www.finanssivalvonta.fi/sv/press-publicerat/verksamhetsberattelser/>
- Finansinspektionens hjemmesider, <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/>
- Lag om Finansinspektionen, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2008/20080878#L1>
- Island*
- Sedlabanki Islands årsrapport, https://www.cb.is/library/Skraarsafn-EN/Annual-Report/Annual_Report_2021_01.pdf
- Act on the Central Bank of Iceland, https://www.cb.is/library/Skraarsafn-EN/Central-Bank/Central_Bank_Act_92_2019
- Act on Official Supervision of Financial Activities, https://www.government.is/media/fjarmaladuneyti-media/media/skjal/Act_No_87_1998.pdf
- Storbritannia*
- Bank of England, <https://www.bankofengland.co.uk/knowledgebank/what-is-the-prudential-regulation-authority-para>
- Bank of England, Annual Report and Accounts 1 Marc 2020–28 February 2021.
- NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.* Kapittel 16.
- Financial Services Act 2012 (se særlig section 61 flg.), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/section/61>
- Bank of England and Financial Services Act 2016, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/14/contents>
- Bank of England Act 1998, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/11/contents>
- Terms of reference for the Prudential Regulation Committee (19.05.2021), <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/prc/prctermsreference.pdf?la=en&hash=96BB-D4ACB71963CC6EC8507877F8F6CF9A8335AB>
- Recommendations for the prudential regulations committee, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1122895/CX_Letter_to_andrew_Bailey_0812_WIT-H_COVER.pdf
- Svar fra Bank of England (PRC remit letter – response to the Chancellor January 2023), <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/letter/2023/prc-remit-letter-to-chancellor.pdf?la=en&hash=4D3412CC78208A4E16E8CC989FABE87A1F0452BC>
- Tyskland*
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, årsrapport, [dl_jb_2021_en.pdf](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Gesetz/findag_aktuell_en.html?nn=8356586)
- Act Establishing the Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin): https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Gesetz/findag_aktuell_en.html?nn=8356586
- Prinsipper for samarbeid mellom BaFIN og finansdepartementet (BMF) 16. februar 2010, sist oppdatert 20. juli 2022: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Satzung/aufsicht_bmf_bafin_en.html
- Østerrike*
- Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, Fassung vom 16.02.2023, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001456>

Offentlige publikasjoner (rapporter mv.)

- (DFØ, 2023) <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring>
- Difi-rapport 2012: 7 *Uavhengighet eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.*
- Difi-notat 2013: 3 *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter.*
- Difi-rapport 2014: 2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder.*
- Difi-rapport 2014: 4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengige forvaltningsorganer.*
- Difi-rapport 2017: 13 *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer.*
- Difi-notat 2019: 3 *Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging.*
- Finansdepartementet (20.12.2022). *Økonomiregelverket.* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf
- Finanstilsynet (10.11.2015) *Rapport: Finansielle utviklingstrekk 2015.*
- Finanstilsynet. (04.10.2021). *Historia til Finanstilsynet.* Finanstilsynet. <https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/organisasjon/historie/>
- Finanstilsynet. (02.12.2021). *Finansielt utsyn desember 2021.* <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/finansielt-utsyn/>
- Finanstilsynet (08.12.2021). Temarapport: *Strandende eiendeler i rapporteringen fra noterte foretak.*
- Finanstilsynet (07.06.2022). *Finansielt utsyn juni 2022.*
- Finanstilsynet (21.02.2021). Rapporter fra tilsynsområdene for 2021. <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/arsrapport/arsrapport-2021/rapporter-fra-tilsynsomradene-for-2021/>
- Finanstilsynets strategi 2019–2022.
- Finanstilsynets strategi 2023–2026.
- Finanstilsynets årsrapport 2021.
- Finanstilsynet (12.05.2022). *Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 2022.*
- Justis- og beredskapsdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000).
- Kommunal- og distriksdepartementet (den gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet), *En digital offentlig sektor. Digitalise-*

- ringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025,* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Kommunal- og distriksdepartementets (den gang Fornyings- og administrasjonsdepartementets) veileder om *Bruk av styrer i staten* (2006).
- Norges Bank (12.11.2015). Rapport: *Finansiell stabilitet 2015: sårbarhet og risiko.*
- Norges Bank. *Hvordan vurdere systemrisikobufferen for bankene?.* Staff Memo nr. 11, 2019.
- Norges Bank (22.04.2021). *Digitale sentralbankpenger – tredje rapport fra arbeidsgruppen.* Norges Bank Memo nr. 1/2021.
- Norges Bank. (09.11.2021). Rapport: *Finansiell stabilitet 2021: sårbarhet og risiko.*
- Norges Bank (24.03.2022). *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet.* (Pengepolitisk rapport 1/22).
- Norges Bank (20.05.2020). Rapport: *Finansiell infrastruktur 2022.*
- Norges Bank (juli 2022). *Det norske finansielle systemet 2022.*
- Regjeringen (januar 2012). *Organisering av og virkemidler for makroovervåking av det finansielle systemet. Rapport fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet.* https://www.regjeringen.no/contentassets/f087c7fc64914ce298e4309a0e279be1/rapport_makroovervaaking.pdf
- Regjeringen. *Departementenes EØS-arbeid.* Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/66bfc3cfe6564edfb3d0de236aa328cb/departementenes-eos-arbeid.pdf>
- Statkonsult notat 2000: 8 *Organisering av statlige tilsyn i Norge.*
- Statkonsult rapport 2002: 12 *(Be)Grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger.*
- Statkonsult rapport 2003: 19 *Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling.*

Litteratur

- Aamo, B, S. (2016). *Læring fra kriser.* Fagbokforlaget.
- Barth, J. R., Nolle, D. E, Phumiwasana, T. & Yago, G. (2003) *A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance.* Financial Markets, Institutions & Instruments Volume 12, Issue 2, 67-164.
- Berg, Jesper og Lando, David (april 2019), *Finanstilsynet organisering,* Finans/Invest nr. 02/19.

- Berger, A.N., & Davies, S.M. (1998) *The Information Content of Bank Examinations*. Journal of Financial Services Research 14, 117–144.
- Boot, A. W., & Thakor, A. V. (1993) *Self-interested bank regulation*. The American Economic Review, 206–212.
- Borio, C. (2003). *Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation?* BIS Working Paper 128.
- Brunnermeier, M., Croket, A., Goodhart, C., Persaud, A., D. & Shin, H. (2009) *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. (Geneva Reports on the World Economy 11). ICMB & CEPR.
- Buck, F. & Schliephake, E. (2012) *The Regulator's Trade-Off: Bank Supervision vs. Minimum Capital*. CESifo Working Paper Series No. 3923, August 31, 2012.
- Calvo, D, Crisanto, J.C, Hohl, S. & Gutiérrez, O.P (2018) *Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?* FSI Insights on policy implementation. No. 8 (2018).
- Carlsen, Tor Olav, *Ansattes styreprerentasjon – en oversikt over reglene*, Arbeidsrett, vol. 14, utg. 1.
- Cerra, V. & Saxena, S.C. (2008) *Growth Dynamics: The Myth of the economic recovery*. American Economic Review, 439-57.
- Christensen, Tom mfl. (2014), *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Crockett, A. (2000), *Marrying the Micro- and Macroprudential Dimensions of Financial Stability*. BIS Speeches, 21.09.2000.
- Del Angel, M. & Richardson, D. *Independent regulators and financial stability: Evidence from gubernatorial campaign and a progressive era policy experiment*. NBER Working paper, April 2022.
- Dewatripont, M. & Tirole J. (1994) *A theory of debt and equity: Diversity of securities and manager-shareholder congruence*, Quarterly Journal of Economics 109, 1027-1054.
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2018), *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Eggertsson et al. (2020) *Negative Nominal Interest Rates and the Bank Lending Channel*. Working Paper 25416. National Bureau of Economic Research.
- Eriksen, Christoffer C. og Fredriksen, Halvard Haukeland (2019), *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalenes krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.
- Fraccaroli, N., Sowerbutts, R. & Whitworth, A. *Does regulatory and Supervisory Independence Affect Financial Stability?* Staff Working paper No. 893 fra Bank of England, 2020.
- Fredriksen, Halvard Haukeland og Mathisen, Gjermund (2022), *EØS-rett* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Goldsmith-Pinkham, P. S., Hirtle, B. & Lucca, D. O., (2016) *Parsing the Content of Bank Supervision*. FRB of NY Staff Report No. 7700 2016.
- Graver, Hans Petter (2019), *Alminnelig forvaltningsrett*, (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Hanson, S., G., Kashyap, A., K. & Stein, J., C. (2011) *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*. Journal of Economic Perspectives, 25(1), s.3–28
- Hellwig, M. 2014. *Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision, and Central Banking*. The Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2014/9.
- Kandrac, J. & Schlusche, B. (2021) *The Effect of Bank Supervision and Examination on Risk Taking: Evidence from a Natural Experiment*. *The Review of Financial Studies*, Volume 34, 3181–3212, 2021
- Kaufhold, Ann-Kathrin mfl. (mars 2021), *BaFin (in)dependence – A reform proposal*. SAFE White Paper no. 82, Leibniz Institute for Financial Research SAFE. https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/SAFE_White_Paper_82.pdf
- Klovland, J. T. (2007). *A reconstruction of the balance sheets of commercial banks in Norway 1822 – 1875*, 161–202, Eitheim, Ø., J.T. Klovland and J.F. Qvigstad (eds.), Historical Monetary Statistics for Norway – Part II, Norges Bank Occasional Papers No. 38, Oslo, 2007
- Knutsen, S. & Ecklund, G., J. (2000). *Vern mot kriser? Norsk finanstilsyn gjennom 100 år*. Fagbokforlaget.
- Knutsen, S. (2006) *Finansiell stabilitet og vel-fungerende markeder? – Finanstilsynet etter det nyliberale skiftet. Erfaringer og utfordringer – Jubileumsskrift – 20 år som integrert finanstilsyn*, s.17–49.
- Kragh-Sørensen, K. (2012) *Optimal kapitaldekning for norske banker*. Norges Bank Staff Memo nr. 29, 2012.
- Lilleholt, Kåre (2014), *Knops oversikt over Norges rett* (14. utg.). Universitetsforlaget.
- Lund, A., J. & Nordal K. B. (2017) *Endringer i bankreguleringen etter finanskrisen i 2008*. Aktuell kommentar nr. 5/2017. Norges Bank.
- Odak, D. (2020) *How Can Supervision Prevent Financial Crises?* A Political Economy of Banking Supervision. (s. 49–58).

- Ollivaud, P. & Turner, O. *The effect of the global financial crisis on OECD potential output*, *OECD Journal: Economic Studies*, OECD Publishing, vol. 2014 (1), pages 41–60.
- Ollivaud, P. & Turner, D. (2019) *The output cost of the global financial crisis: A reappraisal after ten years*. SUERF Policy Note Issue 53 (2019).
- Park, Y. C., (2012) *A Macroprudential Approach to Financial Supervision and Monetary Policy in Emerging Economies*. KDI Journal of Economic Policy 2012, 34(1) 3-27.
- Patrizia B., Sánchez C. Walters R. (2021) *Institutional arrangements for bank resolution*. Bank for international Settlements, FSI Insights on policy implementation No 32
- Rangvid, Jesper (april 2019), *Organisering av finansielt tilsyn*, Finans/Invest nr. 02/19.
- Reinhart, Carmen M., & Kenneth S. Rogoff (2009). *The Aftermath of Financial Crises*. American Economic Review: 466-72.
- Stub, Marius (2011), *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*, Universitetsforlaget.
- Uche, C. (2000) *The Theory of Regulation: A review article*. Journal of Financial Regulation and Compliance, Volume 9, Number 1, 67-80.
- Wenander, Henrik (2022), *Administrative independence in the Nordic States – EU Law Requirements and National traditions*. Nordic Journal of European Law, volume 5, issue 1, 2022.
-
-

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

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 – 03/2023