



Finansdepartementet

*Leveres kun elektronisk*

Deres ref.  
23/760-

Vår ref.  
TSL

Oslo  
2025-01-06

## Høringsuttalelse vedr. forskrifter til ny lov om Finanstilsynet

### Innledning

Vi viser til Finansdepartementets brev av 2024-11-11 der Finanstilsynets eget forslag til forskrifter til lov om Finanstilsynet sendes på høring.

Forslaget gjør krav på å bli kommentert. Overordnet relaterer våre kommentarer seg til følgende forhold:

- Den regulatoriske prosessen frem mot ny lovregulering av Finanstilsynet
- Materielle forhold knyttet til det foreliggende forskriftsforslaget

### Kommentarer til den regulatoriske prosessen

Finansieringsselskapenes Forening har flere ganger i denne lovprosessen påpekt behovet for å avgrense Finanstilsynets virksomhet som reguleringsmyndighet, slik at rollen som tilsynsmyndighet rendyrkes.<sup>1</sup> I stedet opplever vi det motsatte. I denne hørings-saken har departementet overlatt til Finanstilsynet selv å foreslå hvilke regler som skal gjelde for Finanstilsynet.<sup>2</sup>

I det ledsagende høringsbrevet gir ikke departementet noen kommentarer til Finanstilsynets forslag til regulering. Vi mener departementet i det minste burde opplyst hvorvidt departementet står inne for den reguleringen som departementet sender på høring. Når dette ikke gjøres, etterlates en usikkerhet

---

<sup>1</sup> Se bl.a. våre høringsuttalelser av hhv. 2023-06-01 til ny lov om Finanstilsynet og 2024-04-24 om utlikning av Finanstilsynets utgifter. Førstnevnte uttalelse var adressert til Finansdepartementet. Sistnevnte uttalelse var adressert til Finanstilsynet, men ble sendt i kopi til Finansdepartementet.

<sup>2</sup> Ifølge høringsnotatet har Finansdepartementet overlatt til Finanstilsynet selv å «vurdere eventuelle behov for endringer i hovedinstruksen for Finanstilsynet». Videre inneholder forskriften bl.a. Finanstilsynets forslag til regler for finanstilsynsansattes handel i finansielle instrumenter, og det inneholder Finanstilsynets forslag til regulering av rollefordelingen mellom Finanstilsynets styre og finanstilsynsdirektøren.

om hvorvidt forskriftsmyndigheten fortsatt utøves av departementet, eller om den i realiteten er overgitt til Finanstilsynet.

I en demokratisk anlagt lovgivningsprosess forventer man et klarere skille mellom de involverte myndighetsorganenes funksjoner. Ikke minst forventer man at utformingen av reguleringen av Finanstilsynets virksomhet ikke legges til Finanstilsynet selv. Dette er for øvrig en naturlig følge av maktfordelingsprinsippet.

#### Nærmere om Finanstilsynets mange roller

I de årvisse høringssakene om utlikning av Finanstilsynets utgifter har vi gjentatte ganger påpekt hvordan arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet fører til at kostnadene med regelverksutvikling løftes ut av statsbudsjettet og over på våre medlemmer. Regelverksutvikling er imidlertid naturlig hjemmehørende i departementet, og da med finansiering over offentlige budsjetter.

Ved å legge regelverksutviklingen til Finanstilsynet, bringes tilsynet inn i en uheldig dobbeltrolle som hhv. reguleringsmyndighet og tilsynsmyndighet. Finanstilsynet fungerer i dag ofte som utreder, forlagsstiller, tilsynsorgan, anklager, dommer og sanksjonsmyndighet iht. ett og samme regelverk.

Et annet uheldig utslag av arbeidsdelingen er at finansforetakene blir tilbakeholdne med å kritisere Finanstilsynets mange roller, inkludert Finanstilsynets arbeid med regelverksutvikling, da de ikke ønsker å legge seg ut med egen tilsynsmyndighet. Dermed risikerer man å gå glipp av den kvalitetssikringen som kritiske spørsmål gjerne representerer.

#### Unnlåtelsen av å behandle den kritikkverdige rollefordelingen i arbeidet med ny lov om Finanstilsynet

Vi håpet dagens manglende avgrensning av Finanstilsynets ulike roller ville bli avhjulpet ifm. arbeidet med ny lov om Finanstilsynet. Dette fordi lovutvalget i sitt mandat eksplisitt ble bedt om å «*gjennomgå den eksisterende arbeidsdelingen mellom departement og tilsyn, og hvordan dette er nedfelt i lovverket i dag.*» Videre ble det presisert i mandatet at «*Utvalgets utredning skal oppfylle Utredningsinstruksens krav.*»

Det var derfor med undring vi konstaterte at hverken lovutvalget til ny lov om Finanstilsynet eller Finansdepartementet fulgte opp lovutvalgets entydige mandat på dette punkt:

- NOU 2023:6 Finanstilsynet i en ny tid - ny lov om Finanstilsynet ble sendt på høring våren 2023 uten at lovutvalget hadde etterkommet dette viktige punktet i utvalgets mandat.<sup>3</sup> Både Finans Norge og Finansieringsselskapenes Forening påpekte derfor i sine respektive<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vi tillater oss å nevne at ingen av lovutvalgets 10 medlemmer hadde ansettelse i foretak som er underlagt tilsyn, dvs. de foretakene som finansierer hele Finanstilsynets virksomhet. Det samme gjaldt lovutvalgets supplerende sekretariat, bestående av ytterligere 10 personer, ref. NOUens kapittel 2.

<sup>4</sup> Finans Norge påpekte dette med ettertrykk i sin høringsuttalelse av 2023-06-02. Dette ble gjort både under den innledende overskriften «*Finans Norges hovedsynspunkter*» og deretter inngående over hele seks sider under overskriften «*Forvaltning og utredning – arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet*», der dette sitatet er hentet fra:

«*Finanstilsynslovutvalget har i for liten grad drøftet arbeidsdelingen og arbeidsformen mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet på regelverksutviklingsområdet, som med utgangspunkt i gjeldende praksis reiser en rekke spørsmål, flere av dem prinsipielle. Dette omhandler en mulig rollesammenblanding, regelverksutviklingens kostnadsdekning, grunnlaget for bredde i vurderingene og ikke minst spørsmålet om*

høringsuttalelser<sup>5</sup> viktigheten av at Finansdepartementet tok tak i denne problemstillingen i det videre lovarbeidet, når lovutvalget ikke hadde gjort det.

- Prop. 75 L Lov om Finanstilsynet ble lagt frem for Stortinget våren 2024. Den viste at heller ikke Finansdepartementet hadde fulgt opp de identifiserte utfordringene knyttet til eksisterende arbeidsdeling mellom departement og tilsyn. I stedet nøyde departementet seg (i pkt. 4.6.6) med å vise til at lovutvalget ikke har foreslått noen endringer:

*«Enkelte høringsinstanser har påpekt at departementet over tid synes å ha overlatt en stadig større del av regelverksutredningen innen finansmarkedsområdet til Finanstilsynet, og at det kan være uheldig at Finanstilsynet har rollen som både regelverksutvikler og tilsynsmyndighet. Utvalget har ikke foreslått å regulere den nærmere arbeidsdelingen mellom departementet og Finanstilsynet i finanstilsynsloven. Etter departementets syn er det ikke noen motsetning i at Finanstilsynet driver med både regelverksutvikling og tilsyn.»*

Ny lov om Finanstilsynet ble dermed vedtatt av Stortinget 2024-06-21 uten at dette helt sentrale punktet i lovutvalgets mandat var tilfredsstillende realitetsbehandlet.

Sammenholdt med at Finansdepartementet foreslo å videreføre dagens finansieringsmodell,<sup>6</sup> har derfor Stortinget nå vedtatt en lov som sementerer dagens uheldige rollesammenblanding mellom departement og tilsyn.

Utad etterlates et inntrykk av at denne rollesammenblandingen er klarert gjennom en transparent og demokratisk anlagt lovprosess. Faktum er likevel, som vist ovenfor, at denne rollesammenblandingen som lovutvalget iht. sitt mandat eksplisitt ble bedt om å gjennomgå, knapt nok har vært vurdert i det hele tatt, hverken av lovutvalget; eller av departementet, til tross for både Finans Norges og Finansieringsselskapenes Forenings klare oppfordring om å gjøre dette.<sup>7</sup>

Denne forgåelsen svekker tilliten til lovprosessen, og står dessuten i kontrast til både de hensyn utredningsinstruksen skal ivareta, ref. dennes pkt. 1-1, og til kravene i pkt. 2-2 om at prinsipielle spørsmål skal drøftes på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

---

*utredningskvalitet sett opp mot utredningsinstruksens minstekrav. I lys av disse problemstillingene og ikke minst dagens ressursfordeling mellom tilsynet og departementets finansmarkedsavdeling, bør etter vårt syn departementet styrkes.*

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

<sup>5</sup> Finansieringsselskapenes Forening påpekte det samme i høringsuttalelse av 2023-06-01:

*«Til tross for at Finanstilsynslovutvalgets mandat omfattet sentrale punkter som «Arbeidsdeling mellom departementet og Finanstilsynet» og «Utlikning av Finanstilsynets utgifter», synes vi ikke disse sentrale punktene har fått det fortjente fokus i NOU'en.»*

<sup>6</sup> Jfr. pkt. 10.4 i lovproposisjonen.

<sup>7</sup> Også Regelrådet påpekte i sin høringsuttalelse av 2023-04-21 at dagens sammenblanding av roller, der Finanstilsynet agerer både som regelverksutvikler og tilsynsmyndighet, er problematisk, og burde vært drøftet mer inngående av lovutvalget.

## Finansdepartementet må ta større eierskap til regelverksutviklingen

Selv om departementet kan vise til at de har hjemmel for å legge utredningsarbeid til Finanstilsynet, er det ikke gitt at dette er en egnet måte å drive regelverksutvikling på.

Finanstilsynets forslag til regulering er nødvendigvis påvirket av organets rolle som tilsynsmyndighet, og dette er ikke nødvendigvis et godt utgangspunkt fra et regulatorisk ståsted. Videre har et departement og et tilsyn ulike funksjoner; noe som i sin tur gjør krav på en tydelig rollefordeling mellom dem. En illustrerende kontrast kan være nettopp de krav Finanstilsynet stiller til vanntette skott mellom ulike avdelinger i et finansforetak i situasjoner der avdelingenes ulike funksjoner tilsier en streng avgrensning mellom dem.

Ved å overlate regelverksutviklingen til Finanstilsynet, øker man risikoen for at departementet på sikt ikke fremstår som den optimale samtalepart omkring et foreslått regelverk, fordi kunnskapen om høringssaken primært ligger i Finanstilsynet og ikke i departementet.<sup>8</sup> Dette er en situasjon man må søke å unngå.

Vi mener derfor at hensynet til en transparent, åpen og konstruktiv regelverksutvikling tilsier at departementet selv i størst mulig grad tar eierskap til de saker som departementet sender på høring, og ikke legger dette arbeidet til Finanstilsynet.

Dette gjelder generelt, men i særdeleshet i en sak som omhandler regulering av Finanstilsynets egen virksomhet.

Ved å tydeliggjøre og rendyrke de ulike myndighetsorganenes roller, vil også tilliten til disse organene styrkes.

## **Kommentarer til materielle forhold ved det foreliggende forskriftsforslaget**

### Etableringen av Finanstilsynsklagenemnda påfører tilsynssubjektene økte kostnader

I dag er det Finansdepartementet som behandler de fleste klagen over Finanstilsynets vedtak. Ved etablering av Finanstilsynsklagenemnda blir klagebehandlingen løftet ut av departementet.

En konsekvens av dette er at våre medlemmer i enda større grad får kostnader med klagebehandlingen utliknet på seg. Dette gir ytterligere aktualitet til vår ovennevnte anførsel om at oppgaver som er naturlig hjemmehørende i departementet (dette vil typisk være regelverksutvikling) forutsettes utført i departementet, og da med finansiering over offentlige budsjetter.

### Rekruttering av medlemmer til Finanstilsynsklagenemnda

Det følger av forskriftsforslagets § 6-1 at medlemmene i Finanstilsynsklagenemnda «skal ha juridisk, økonomisk eller annen relevant kompetanse». Samtidig kan medlemmene i nemnda «ikke være ansatt eller ha lønnet arbeid i eller være med i styre, representantskap eller tilsvarende organ i foretak under tilsyn.»

---

<sup>8</sup> I 2022 mottok Finansieringsselskapenes Forening 11 saker på høring fra Finansdepartementet. Av disse var 9 ledsaget av et høringsnotat som var utformet av Finanstilsynet, og som deretter ble sendt uendret på høring fra Finansdepartementet. I 2019 mottok vi 20 høringssaker fra Finansdepartementet, hvorav 16 gjaldt et høringsnotat som var utformet av Finanstilsynet, og som deretter ble sendt uendret på høring fra Finansdepartementet.

Forslaget innebærer at man avskjærer en stor andel av den naturlige kandidatmassen fra deltakelse i nemnda, herunder en rekke kandidater med løpende oppdatert kunnskap om det relevante regelverket. Vi mener dette er uheldig.

Forslaget synes begrunnet i hensynet til medlemmenes uavhengighet. Vi mener denne uavhengigheten kan ivaretas godt nok ved å praktisere vanlige habilitetsregler, slik det gjøres i andre klageinstanser. Eksempelvis har flere av medlemmene i Finansklagenemnda Bank pt. ansettelse i finansforetak som jevnlig klages inn for den samme nemnda.<sup>9</sup> Så langt vi er kjent med har dette sjelden eller aldri blitt ansett som et problem.<sup>10</sup>

Vår oppfatning er at det vil styrke tilliten til Finanstilsynsklagenemndas uavhengighet, fremfor å svekke den, hvis den også besto av medlemmer med ansettelse i foretak som er under tilsyn av Finanstilsynet.

#### Behov for tydeliggjøring av hvordan Finanstilsynets utgifter utlignes på tilsynssubjektene

Finanstilsynets utgifter for 2024 var estimert til kr. 589 259 000,-. Beløpet har vært økende for hvert år, i takt med at antall ansatte i Finanstilsynet også øker for hvert år.

Med mindre departementet overtar mer av den regelverksutviklingen som i dag utføres i Finanstilsynet, forventes dette beløpet å øke ytterligere i årene som kommer. Dette skyldes bl.a. at det nå etableres nye funksjoner som tilsynssubjektene forutsettes å finansiere, men også at tusentalls aksessoriske låneformidlere nå er blitt underlagt tilsyn (ifølge Finanstilsynet) iht. låneformidlingsloven som nylig trådte i kraft fullt ut.

Det følger av høringsnotatet at utlikningsforskriften foreslås opphevet, og at tilsynssubjektene fortsatt skal finansiere 100 % av Finanstilsynets virksomhet. Gitt disse premisene mener vi tilsynssubjektene har krav på større forutsigbarhet om hvilke deler av Finanstilsynets virksomhet de plikter å finansiere, enn det som følger av den foreslåtte reguleringen på dette punktet.

Vi står selvfølgelig til rådighet hvis det er noe i det ovenstående Finansdepartementet ønsker å diskutere mer inngående med oss.

Med vennlig hilsen  
FINANSIERINGSSÆLSKAPENES FORENING



Knud Øvernes  
Administrerende direktør



Tom Slungaard  
Juridisk direktør

<sup>9</sup> En bransjerepresentant behandler selvfølgelig ikke klager mot det finansforetaket han er ansatt i.

<sup>10</sup> Finansieringsselskapenes Forening har i en årrekke hatt et medlem i Finansklagenemnda Bank. Vi er ukjent med anførsler om at nemnda ikke kan anses uavhengig fordi noen av medlemmene har ansettelse i et finansforetak som kan klages inn for den samme nemnda.