



Representantforslag 104 S

(2015–2016)

fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Marit Arnstad og Liv Signe Navarsete

Dokument 8:104 S (2015–2016)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Marit Arnstad og Liv Signe Navarsete om en uavhengig juridisk betenkning om suverenitetsavståelse over tilsyn av finansmarkedet i Norge og forholdet til Grunnloven

Til Stortinget

Bakgrunn

Det vises til Grunnloven § 115 første ledd, som lyder:

«For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, bør, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede.»

I Prop. 100 S (2015–2016) foreslår regjeringen å innlemme rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem (heretter EUs finanstilsyn) i EØS-avtalen. Løsningen som foreslås i Prop. 100 S (2015–2016), er at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) gis kompetanse til å fatte direkte bindende vedtak for norske myndigheter og finansforetak. Prop. 100 S (2015–2016) gjør det klart at forslaget medfører slik overføring av myndighet til en internasjonal sammenslutning at Stortinget må samtykke til deltakelsen med 3/4 flertall i henhold til kravet i Grunnloven § 115.

I Prop. 100 S (2015–2016) stadfestes det at «EFTAs overvåkingsorgan skal, når det treffer bindende vedtak, basere vedtaket på et utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten».

På tross av at vedtaket fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten ikke hevdes å være rettslig bindende, slås det i Prop. 100 S (2015–2016) fast at «det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlete modellen at EFTAs overvåkingsorgan, kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten, vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak».

Forslagsstillerne viser til artikkel på ABC Nyheter lørdag 28. mai 2016. Her kommer det frem at den ene stillingen som overvåkingsorganet ESA utvider staben med som følge av Norges forventede tilslutning til EUs tilsynssystem for finansvesenet, allerede er blitt besatt av juristen Per Christian Børø. Her er blant annet Børø sitert på at «slik vi forstår dette oppsettet, er ikke ESA rettslig sett forpliktet til å fatte et likelydende vedtak. En annen sak er at skal systemet fungere, skal man håndheve disse reglene likt».

Det kommer tydelig frem at ESA tilføres meget begrensede ressurser til å kunne foreta en grundig og selvstendig vurdering av vedtakene fra EUs finanstilsyn. Prop. 100 S (2015–2016) gjør det klart at «det legges opp til at EFTAs overvåkingsorgan tilføres midler til en ny full stillingshjemmel, som i hovedsak vil bli benyttet til EFTAs overvåkingsorgans nye oppgaver på dette området».

Flere fremstående professorer i rettsvitenskap advarer sterkt mot løsningen som foreslås i Prop. 100 S (2015–2016). Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen, professorer i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen, skrev blant annet følgende i en kronikk i DN 12. mai 2016: «Problemet med den skisserte løsningen er at det er pinlig klart at det er en konstruksjon. ESAs vedtak skal baseres på ferdige

forslag fra EU-tilsynene. ESA vil ikke bli tilført ressurser som muliggjør en selvstendig vurdering av forslagene».

Holmøyvik og Fredriksen konkluderer med at «(..) ESA skal ikke gjøre annet enn å strø sand på EU-tilsynenes innstillinger.»

I Nationen tirsdag 24. mai 2016 advarer professor i rettsvitenskap ved UiO, Eivind Smith, mot at regjeringens forslag vil innebære en omgåelse av Grunnloven, og er sitert på følgende: «Løysinga regjeringa vil ha Stortinget med på er mest ei reint formalistisk omgåing av krava for myndigheitsoverføring i Grunnlova.»

I sin kronikk i DN 12. mai advarer Holmøyvik og Fredriksen mot at «dersom Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, knesetter man en svært formalistisk tilnærming til medlemskapskriteriet i grunnloven § 115».

Dersom Stortingets behandling av Prop. 100 S (2015–2016) skaper presedens for behandlingen av fremtidige saker, kan dette få alvorlige konsekvenser. Prop. 100 S (2015–2016) gjør det klart at «opprettelsen av EUs tilsynsmyndigheter er en del av en mer generell utvikling i EU mot større bruk av byråer og tilsyn».

Det pekes også på at man forventer en utvikling der «EU vil gi byråer og tilsyn enda mer fremtredende rolle fremover».

Prop. 100 S (2015–2016) slår på tross av dette fast at «Norge må ha en offensiv og løsningsorientert tilnærming for å sikre deltakelse i relevante byråer og tilsyn, selv om dette kan innebære enkelte utfordringer av institusjonell eller rettslig karakter».

I Nationen 30. mai 2016 kommer det frem at EU nå ønsker seg samme modell for norsk tilknytning til EUs energibyrå, ACER, som den regjeringen foreslår for tilknytning til EUs finanstilsyn. Nationen viser til Geelmuyden Kiese Brussel, som på sine nettsider skriver at kilder i EUs utenrikstjeneste bekrefter at Norge nå har gått med på dette. «ESA vil dermed få myndighet til å håndheve ACERs beslutninger overfor Norge,» melder kommunikasjonsbyrået i sitt nyhetsbrev. Nationen skriver at EU- og EØS-ministeren har sendt en mail til Nationen, der hun på spørsmål om suverenitetsoverføring til ACER svarer at «det ligg vel kanskje i korta at når vi har knekt ei viktig nøtt i forhold til finanstilsyna, så er det ei oppskrift vi kan bruke i fleire samanhengar».

Regjeringen har imidlertid gitt tvetydige signaler om behandlingen av Prop. 100 S (2015–2016) vil danne presedens for videre suverenitetsavståelse. Under debatten om EU/EØS-redegjørelsen torsdag 26. mai 2016, uttalte regjeringens EU- og EØS-minister i en replikkveksling at «Svein Roald Hansen tar også opp spørsmålet om alle disse byråene som Norge har ytret ønske om å kunne delta i, og hvordan innretningen blir av dem. Nå har vi funnet en løsning

på finanstilsynet, som retter seg mot både offentlige og private. Når det gjelder ACER, derimot, snakker vi om offentlige regulatorer. Så det er nødvendigvis ikke slik at en løsning passer for alle typer byråer».

Det er av stor betydning at Stortinget får tilstrekkelig med tid til å behandle Prop. 100 S (2015–2016) innenfor rammer som er tilpasset sakens alvor. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt Stortinget har blitt gitt tilstrekkelig tid til å kunne avveie potensielle konsekvenser av den foreslåtte suverenitetsavståelsen. I sitt intervju med ABC Nyheter 28. mai gjør Per Christian Bærøe det klart at man ikke kan si nå hva som kan bli konsekvensene av suverenitetsoverføringen: «(...) ingen vet jo hvordan dette vil fungere i fremtiden,» fastslår Bærøe overfor ABC Nyheter.

Regjeringen har også gitt uklare signaler om hvilke konsekvenser tilknytning til EUs finanstilsyn vil ha for Norges mulighet til å innføre strengere reguleringer av finansinstitusjoner i Norge enn i EU. I et brev til Stortingets europautvalg, datert 31. mai 2016, skriver finansministeren at «hvordan vi skal håndtere eventuelle strengere regler tilpasset norske forhold enn det som følger av rammeverket i kapitalkravsforordningen, vil departementet komme tilbake til når kapitalkravsregelverket skal innlemmes i EØS-avtalen».

Under Politisk kvarter på NRK P2 mandag 30. mai 2016 ble det imidlertid gitt andre signaler fra statssekretær i finansdepartementet. Her ble statssekretæren sitert på at «det å ha felles europeisk regulering er i seg selv positivt, men baksiden av medaljen er jo selvfølgelig at vi ikke står fritt til å innføre fullt så strenge reguleringer som vi ønsker fra norsk side.» På spørsmål om dette kunne gjelde særnorske kapitalkrav til bankene, var svaret at «på kapitalkravssiden så holder vi oss innenfor de felles retningslinjene som EU har trukket opp. Et annet eksempel er da innskuddsgarantiene for norske innskytere, som regjeringen til Vedum var med på å kjempe for at vi skulle få lov til å beholde de norske grensene på 2 millioner kroner pr. innskyter». På spørsmål om innskuddsgarantiordningene ikke ville bli så gode, var svaret at «der fikk man til en overgangsordning frem til 2018. Men det er et område der EU har ønsket en fullharmonisering. Norge har måttet gi fra seg den gode reguleringen». Disse problemstillingene er i liten grad belyst i behandlingen av Prop. 100 S (2015–2016).

Undertegnede viser til at LO i et brev til Stortinget ved de parlamentariske lederne, datert 7. juni 2016, fremmer følgende forslag: «Saken om EUs finanstilsyn utsettes for å analysere utviklingen i finanssektoren, drøfte og forankre bedre.» LO begrunner sitt forslag blant annet med følgende: «I forbindelse med EØS-utredningen foreslo LO og fikk positiv respons fra myndighetene på mer strategisk og offensiv bruk av handlingsrommet i EØS-avtalen. Det virker uklart

om denne saken er preget av en slik vilje. Det synes åpenbart behov for bedre drøfting av mulige konsekvenser for selve finansområdet og mulige følgevirkninger for andre områder med nåværende og mulig framtidig EØS-regulering.» Videre skriver LO at «LO tok også i sin tid initiativ til Finanskriseutvalget, som avga sin utredning gjennom NOU 2011:1. Et sentralt tema her var forholdet mellom tilsyn og regelverk på henholdsvis nasjonalt og overnasjonalt nivå. Utvalget la her stor vekt på betydningen av vertslandsregulering».

Problemstillinger knyttet til presedens har også tidligere vært oppe til behandling i Stortinget. Ved behandlingen av tilknytning til EUs luftfartstilsyn, Innst. 146 S (2012–2013), understreket en enstemmig utenriks- og forsvarskomiteé at suverenitetsoverføringen som ble foretatt i den aktuelle saken, var et engangstilfelle og ikke skulle anses å danne presedens.

Det har også tidligere i sak som omhandler suverenitetsavståelse blitt innhentet uavhengig juridisk betenkning. I april 1998 besluttet daværende regjering å oppnevne en referansegruppe bestående av fem uavhengige jurister. I St.prp. nr. 50 (1998–1999) slås det fast at dette arbeidet bidro til å gi regjeringen et bredt beslutningsgrunnlag.

På denne bakgrunn foreslår forslagsstillerne at Stortinget innhenter en uavhengig juridisk betenkning om Norges tilknytning til EUs finanstilsyn og forholdet til Grunnlovens bestemmelser knyttet til suverenitetsoverføring. I en slik betenkning skal det gjøres en grundig vurdering av hvorvidt løsningen som er valgt for suverenitetsavståelse, er i tråd med Grunnlovens bestemmelser, med en utfyllende begrunnelse for vurderingene. I betenkningen må det også skisseres ulike løsninger for tilknytning til EUs finanstilsyn som kan være konstitusjonelt akseptable.

Forslag

På dette grunnlag fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Stortingets presidentskap innhente en uavhengig juridisk betenkning om Norges tilknytning til EUs finanstilsyn og forholdet til Grunnlovens bestemmelser knyttet til suverenitetsoverføring, og hvorvidt suverenitetsavståelse gjennom Prop. 100 S (2015–2016) vil kunne skape presedens for fremtidig suverenitetsavståelse til andre EU-byråer og tilsyn.

8. juni 2016

