

Oslo, 25. september 2017

Norges Bank

Tilsynssekretariatet

Betydningen av bestemmelsen i grunnloven § 75 første ledd bokstav C om at «Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen»

Jeg viser til oppdrag fra Norges Banks representantskap om å utarbeide en utredning om juridiske spørsmål vedrørende grunnloven § 75 første ledd bokstav C, samt til møter med Tilsynssekretariatet. Oppdraget har sin bakgrunn i den foreliggende utvalgsutredningen om ny sentralbanklov (NOU 2017:13).

Oppdraget er kondensert i følgende tre punkter:

- «1) Hva er betydning av grunnloven § 75 C i dag (inkludert sentralbankens særskilte stilling fra den øvrige statsforvaltningen).
- 2) Vil forslaget i Gjedrem-utvalgets utredning NOU 2017:13 om å fjerne representantskapet og overføre kontroll- og tilsynsmyndighet til regjeringen kunne være i strid med grunnloven § 75C.
- 3) Hvor godt passer modell A, som beskrevet i NOU 2017:13, inn i et parlamentarisk styresett ved at tilsynsansvaret ligger i departementet.»

Kort om den historiske bakgrunnen

Bortsett fra språklig modernisering har grunnloven § 75 første ledd bokstav C (heretter ofte omtalt som «grl. § 75 C») stått uendret siden mai 1814. Den er dermed eldre enn Norges Bank, som ble etablert først i 1816.

I de etterfølgende 200 år har sentralbanken klart nok vært en viktig, utøvende del av «rikets pengevesen» i den moderne norske staten. . Men grl. § 75 C har hele tiden markert Stortingets særlige ansvar på dette området: «de historiske erfaringene gjorde at pengevesenet ikke ble overlatt til Kongen» (NOU 2017:13 s. 45, heretter også omtalt som «Gjedrem-utvalget»).

Helt siden starten har Norges Bank vært organisert som et særskilt rettssubjekt adskilt fra staten. Opprinnelige var den et aksjeselskap med private aksjonærer, senere ble selskapet nasjonalisert. I dag er Norges Bank «et eget rettssubjekt, som eies av staten» (sentralbankloven § 2 fjerde ledd). – Gjedrem-utvalget foreslår å videreføre en tilsvarende modell (lovutkastet § 1-1 (2)).

På tvers av ulike organisasjonsformer har ordningen med et særskilt representantskap oppnevnt av Stortinget, bestått gjennom hele bankens levetid. Det har derimot variert hvor kompetansen til å oppnevne bankens øverste administrative ledelse har vært plassert. Nå er den samlet hos Kongen. Dermed er representantskapet som lokal utøver av Stortingets grunnlovfestede rolle som tilsynsorgan, innpasset i en samlet modell der driftsansvaret (innenfor de rammer som følger av sentralbankloven) ligger hos organer oppnevnt av Kongen: Bankens «øverste organer er et hovedstyre og et representantskap» (sentralbankloven § 5).

Mens det tidligere var vanlig at større aksjeselskaper hadde et eget representantskap ved siden av aksjonærmøtet (generalforsamlingen), er slike ordninger nå stort sett forlatt. Isolert sett kunne dette brukes som argument for at Norges Bank burde følge en tilsvarende utvikling. Men bortsett fra betegnelsen er ordningen med et representantskap i Norges Bank oppnevnt av Stortinget, er ikke direkte sammenlignbar og har hittil ikke vært utfordret. Dermed har det heller ikke vært behov for inngående å diskutere om en slik ordning kan sies å følge av grl. § 75 C eller endog være nødvendig for å oppfylle grunnlovsbestemmelsen og dens formål.

Situasjonen er vesentlig endret som følge av Gjedrem-utvalgets forslag om å fjerne den nedarvede ordningen med et stortingsoppnevnt tilsynsorgan som del av bankens sentrale styringsstruktur.

Et særskilt spørsmål i denne relasjon oppstår som følge av at utvalget også foreslår å legge forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) til et eget selskap adskilt fra Norges Bank. Selv om ordningen med et eget representantskap skulle bli videreført under en ny sentralbanklov, skal den ikke «følge med på lasset» inn i den nye selskapsstrukturen.

Overfor SPU er det ikke tale om noe brudd med en gammel tradisjon; representantskapets nåværende tilsyn med fondet må snarere forstås som et biprodukt av beslutningen om å legge formuesforvaltningen til Norges Bank. Når det også på dette punkt kan være grunn til å være oppmerksom på denne delen av reformforslaget, skyldes det derfor at SPU kan betraktes som en del av statens egenkapital med indirekte, men potensielt vesentlig betydning for «pengevesenet» (tilliten til norsk valuta etc.). Dessuten er petroleumsformuens betydning for Norges fremtid så stor at Stortingets rolle fortjener refleksjon helt uavhengig av hva man måtte tenke om grunnlovsbestemmelsens mulige betydning.

Nærmere om Gjedrem-utvalgets syn på grunnlovsbestemmelsen

Som nevnt foreslår Gjedrem-utvalget å fjerne representantskapet som del av den sentrale styringsstrukturen i Norges Bank. I stedet vil det samle tilsynsfunksjonene i departementet, som igjen – via regjeringen – skal legge til rette for Stortingets eget tilsyn med banken (og pengevesenet).

Den som leter etter nærmere drøfting av grl. § 75 C og dens mulige betydning for hvordan tilsynsfunksjonen skal eller bør organiseres, blir slått av at utvalgsutredningen bare i begrenset grad inneholder slike drøftelser.

I kap. 6 om «gjeldende rett» vedrørende bankens organisasjon, tilsyn, kontroll, revisjon og rapportering, nøyer NOU 2017:13 seg med å nevne at representantskapets eksistens ikke bare har «lang tradisjon», men at dets tilknytning til Stortinget «også» kan «ses i lys av Stortingets ansvar for å føre oppsyn over rikets pengevesen etter «Grunnloven § 75 c» (s. 73). Men tillegget om også § 75 C kan kaste lys over spørsmålet, etterfølges umiddelbart av et forbehold («selv om»): Ifølge utvalget er «den alminnelige oppfatningen [...] at det ikke gjelder noe krav om at Stortinget må ha et eget organ i banken». Om disse spørsmål vises leseren videre til utredningen kap. 27, som vi snart kommer tilbake til.

Også i kap. 26 (om organiseringen under en ny lov) er det tradisjonen som skyves frem: Bankens organisering må «vurderes i lys av våre statsrettslige og forvaltningspolitiske tradisjoner», noe som også «sikrer demokratisk forankring». Grl. § 75 C nevnes ikke overhodet.

Hovedteksten om disse spørsmål (kap. 27) er noe mer rikholdig. Underkapitlet om tilsyn med sentralbankvirksomheten innledes med en erklæring om at utvalget legger vekt på å bevare «viktige sider ved arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen i tilsynet med banken». Dette skal skje ved en ny styringsmodell som «klargjør [...] ansvarslinjene i oppfølgingen av Norges Banks virksomhet», men slik at både regjeringens og Stortingets tilsyn kan «utvikles videre innenfor denne modellen» (s. 400).

Argumentasjonen synes altså å ha tre førende ledd: 1) Bevaring av «viktige sider» av dagens arbeidsdeling. 2) Ny styringsmodell der representantskapet tas ut. 3) Videre utvikling innenfor den nye modellen. At veien mellom 1) og 3) vil kunne bli lang, er nokså opplagt.

Utvalgets nærmere belysning av bestemmelsen i grl. § 75 C skjer over et par sider i pkt. 27.4.3 (s. 402-403). Avsnittet innledes med et lengre sitat fra Ryssdal-utvalget (NOU 1983: 36). Denne utredningen, som forberedte dagens sentralbanklov, la nokså ukommentert til grunn at representantskapets «saklige virkeområde» måtte fastlegges «med utgangspunkt i dagens reelle behov». Påstanden følges opp ved at banken blir sidestilt med «andre frittstående forvaltningsorganer», som jo ikke er utstyrt med noe representantskap

oppnevnt av Stortinget. Konklusjonen blir at kravet i grl. § 75 C «antas å være tilfredsstilt ved at banken pålegges å sende årlige meldinger om sin virksomhet til regjeringen, som skal legge meldingen fram for Stortinget».

Det eneste gjenstående spørsmålet ble dermed om en (av andre grunner) «trenger et kollegialt organ i tillegg til hovedstyret». Ryssdal-utvalget viser til at Husbanken og Landbruksbanken ikke hadde noe slikt organ, og slår fast at samme løsning «prinsipielt» kunne forsvares også for Norges Bank. Utvalget kom likevel frem til at det «kan være hensiktsmessig» å bevare et særskilt representantskap, men passet på å presisere («imidlertid») at dette ikke var et resultat som kunne antas å følge av grl. § 75 C (sitert i Gjedrem-utredningen på s. 402).

Særlig om grunnlovstolkning

Om denne resonnementsrekken er blant annet å si at Norges Bank ikke var – eller er – en del av statens «forvaltning», men et eget rettssubjekt (om enn med særskilte, lovbestemte oppgaver).

Viktigere er det imidlertid å fremheve at Ryssdal-utvalget, i samsvar med etterkrigstidens (her: 1980-tallets) fremherskende, pragmatiske tolkningsstil, reduserte grunnlovens innhold til et spørsmål om hva som fulgte av «dagens reelle behov». Grunnlovstolkning reiser imidlertid mange spørsmål, derunder det som kanskje er det mest grunnleggende i omgang med bestemmelser av en viss alder: Er det grunnlovstolkeren (i praksis ofte det sentrale embetsverket) som gjennom «tolkning» bør tilpasse bestemmelsens innhold til (antatte) nye behov, eller bør vurderingen av hvilke endringer som måtte være ønskelige eller nødvendige ut fra «dagens reelle behov», overlates til det folkevalgte Stortinget som grunnlovsendrende organ? Ryssdal-utvalget gir bare implisitt svar.

Spørsmålet om endringer i «tolkningsstil» i spørsmål som gjelder forståelsen av grunnloven, er komplisert og kan ikke gjøres til gjenstand for omfattende omtale her. Det er imidlertid enighet om at det blant annet må vurderes i lys av om den bestemmelsen som skal tolkes, gjelder rettigheter eller institusjonelle spørsmål (forholdet mellom statsmaktene mv.). I et styringssystem som det norske vil spørsmål av den sistnevnte karakter typisk bli håndtert av sentralforvaltningen uten sterk ekstern kontroll. Dette har i sin tur gjort det lettere å få gjennomslag for tolkninger som nettopp stemmer med «dagens reelle behov» ... slik disse behovene fortøner seg sett fra statsapparatets sentrum.

Det institusjonelle apparatet på dette punkt, derunder det relative fraværet av ekstern kontroll, er ikke grunnleggende endret. Men det er samtidig rimelig å hevde at det generelle klimaet for grunnlovstolkning har utviklet seg betydelig i løpt av de siste 30-40 år.

På området for rettigheter har innføringen av en rekke nye bestemmelser i grunnloven del E (2014) gitt støtet til en ny utvikling. Men denne utgjør bare en videreutvikling av trekk som hadde gitt seg til kjenne også tidligere, noe ikke minst to plenumsdommer som Høyesterett avsa i 2010 (Retstidende s. 143 (rederiskatt) og s. 1445 (krigsforbrytelse), gir sterke uttrykk for.

Også i spørsmål av institusjonell karakter kan vi skimte en tilsvarende utvikling. Her fortjener ikke minst en tredje plenumsdom i 2010 betydelig oppmerksomhet (Rt. 2010 s. 535 Opplysningsvesenets fond): Innholdsmessig hadde den aktuelle grunnlovsbestemmelsen (om «det gods som er benefisert geistligheten») stått uendret siden 1814, og stortingsflertallet hadde vedtatt en lov som bygde på at den måtte tolkes i lys av «dagens behov». Et stort flertall i Høyesterett nektet likevel å følge en dommer som konstaterte at bestemmelsens formål var «utgått på dato» (noe som for så vidt har adskillig for seg) og derfor ikke kunne hindre den lovgivende makt i å velge andre løsninger.

På denne måten gir dommen et sterkt uttrykk for at den «pragmatismen» som hadde stått så sterkt i tiårene etter krigen, var på hell. I stedet flyttes vekten, i alle fall implisitt, over til at det er opp til Stortinget å endre grunnloven når et tilstrekkelig flertall kommer frem til at en bestemmelse står i veien for å ivareta «dagens reelle behov».

En viktig konsekvens av den «pragmatiske» tolkningen av § 75 C som Ryssdal-utvalget ser ut til å ta for gitt, er at sentralbanken sidestilles med Husbanken, Landbruksbanken og andre «frittstående forvaltningsorganer» innenfor samme argumentkjede. Dette grepet ser tilsynelatende bort fra at grunnloven faktisk har en egen bestemmelse om tilsyn med pengevesenet, men er taus om andre statsbanker/frittstående forvaltningsorganer. Dette er i seg tilstrekkelig til å begrunne en viss skepsis til soliditeten i utvalgets syn.

Tross Ryssdal-utvalgets syn på grunnlovens manglende betydning («imidlertid»), kom det altså frem til at det ville være «hensiktsmessig med et organ som fører tilsyn med bankens disposisjoner». Det ville da være «naturlig» at organets medlemmer ble valgt av Stortinget. Forslaget vant frem under lovbehandlingen.

Gjedrem-utvalget kommenterer dette leddet i lovhistorien på følgende måte (s. 402):

«Men departementet og senere Stortinget ved behandlingen av proposisjonen kan ikke sees å ha lagt til grunn at Grunnloven krever at det skal være et stortingsoppnevnt tilsynsorgan eller en direkte rapportering til Stortinget.»

Denne observasjonen er i og for seg korrekt. Men den forklarer ikke uten videre det hele: Stortinget ble jo bedt om å videreføre en ordning som stemte med den nedarvede, som var uomstridt og etter alt å dømme stemte med Stortingets eget ønske. I en slik situasjon var det altså ikke mye som ga Stortinget grunn til å gå nærmere inn på grunnlovens tolkning.

«Instruksjonsmyndighet» uavhengig av grl. § 75 C?

Gjedrem-utvalget går videre ved å trekke frem et sitat fra «juridisk teori», nærmere bestemt Helge Syrstads doktoravhandling, som etter alt å dømme er den publikasjonen som behandler disse spørsmålene mest inngående. Sitatet viderefører synspunktet om manglende relevans av grl. § 75 C i en situasjon med relativ likestilling mellom Norges Bank og andre deler av «forvaltningsvirksomheten». Et sentralt ledd i Syrstads begrunnelse lyder slik:

«Etter at parlamentarismen ble innført, har Stortinget i plenum fått alminnelig myndighet til å gi bestemmelser om forvaltningsvirksomhet i form av instruksjoner til Regjeringen, og denne myndigheten omfatter som utgangspunkt også pengepolitikken. Det kan derfor spørres om grl. § 75 c fortsatt har selvstendig betydning, eller om dette særskilte kompetansegrunnlaget har blitt 'konsumert' av Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet.»

Til dette er å si at påstanden om at «Stortinget i plenum [...] fått alminnelig myndighet til å gi bestemmelser om forvaltningsvirksomhet i form av instruksjoner til Regjeringen», er i beste fall omstridt.¹ Tvilen oppstår ikke dersom ordet «instruksjoner» bare skulle sikte til såkalte anmodningsvedtak, som i prinsippet er *politisk* bindende for regjeringen, men som ikke skaper *juridiske* forpliktelser. Men den gjelder i høy grad hvis ordet sikter til rettslig forpliktende instruksjoner «om forvaltningsvirksomhet». Både ordlyd («bestemmelser») og kontekst tyder på at det er den sistnevnte betydningen Syrstad sikter til: Ingen hevder at grl. § 75 C nøyer seg med å åpne for meningsytringer som bare er politisk bindende. For at bestemmelsen skal kunne bli konsumert av en mer generell regel, må det altså være rettslig bindende «instruksjoner» Syrstad sikter til. Men det finnes ikke noe sikkert grunnlag for å anta at det eksisterer en slik «instruksjonsmyndighet» av generell karakter.

For det tilfelle at man likevel skulle være enig med Syrstad i at «Stortinget i plenum [har] fått alminnelig myndighet til å gi bestemmelser om forvaltningsvirksomhet i form av instruksjoner», er det viktig å være oppmerksom på hans presisering om at det i så fall er tale om pålegg «til Regjeringen». At adressatkretsen må begrenses slik, er det antagelig enighet om: Det klare utgangspunktet er stadig at Stortinget som statsorgan «kjenner» bare regjeringen og dens medlemmer, ikke det underliggende forvaltningsapparatet.

Rettslig forpliktende stortingsvedtak på grunnlag av en antatt «instruksjonsmyndighet» av generell karakter vil altså være rettet til regjeringen, som i neste omgang selv må avgjøre hvilken oppfølging som måtte være nødvendig overfor banken. Dette står i motsetning til grl. § 75 C, som utvilsomt gir grunnlag for kommunikasjon direkte mellom Stortinget og Norges Bank (se også nedenfor). Dette er i seg selv egnet til å svekke Gjedrem-utvalgets (og Helge Syrstads) tendens til å sette likhetstegn mellom Stortingets «tilsyn» med Norges Bank og med andre «frittstående forvaltningsorganer» mv.

¹ Se nærmere Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utg. (2010) s. 160 flg. samt Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utg. (2017) s. 201, begge med videre henvisninger.

Vedtak i lovs form benyttes ofte for å regulere interne forhold i forvaltningsapparatet. At slike vedtak binder statsmaktene i samsvar med sitt innhold, er ikke tvilsomt. Men dette kan ikke benyttes som «bevis» for eksistensen av en generell «instruksjonsmyndighet» uansett vedtaksform, slik Syrstad (og flere andre) synes å gjøre. Konstitusjonelt sett springer ikke lovvedtak ut av Stortingets vedtak alene. I stedet angir grunnloven eksplisitt at det er kongens etterfølgende sanksjon som gjør slike vedtak til «lov» (grl. § 78 første ledd jf. §§ 27 f. om behandling i statsråd, derunder kravet om kontrasignatur). I motsetning til dette, treffes de «instruksjoner» som Syrstad tar sikte på, ved slike vedtak som det før 2009 var vanlig å betegne som plenarvedtak (vedtak av Stortinget i plenum), altså stortingsvedtak med alminnelig flertall og uten kongelig sanksjon.

Dermed kan vi slå fast at lovens bindende virkning for regjeringen og forvaltningsapparatet, konstitusjonelt sett følger av vedtak som Stortinget og den utøvende makt er enige om (realpolitisk kan dette selvsagt stille seg annerledes). Men også lover vil jo kunne stå i strid med grunnloven, derunder slike krav til å sikre Stortinget tilsyn med rikets pengevesen som måtte følge av § 75 C.

Grunnlovstolkning eller (bare) tradisjon?

På den ovenfor nevnte bakgrunn bemerker Gjedrem-utvalget at (også) Syrstad betrakter «tradisjon», ikke grl. § 75 C, som «det bærende hensynet» bak ordningen med et særskilt representantskap som del av sentralbankens organisering. Han mener at «tilsynet med bankens virksomhet kunne vært lagt til departementet eller Riksrevisjonen, slik alminnelig ordning er for statlige organer» (NOU 2017:13 s. 403). – I parentes kan det bemerkes at det mellom de to sistnevnte løsningene er i alle fall den viktige ulikhet at Riksrevisjonen er et organ for *Stortingets* kontroll med forvaltningen mv. og rapporterer direkte dit. Tross de kontrollmuligheter som følger av parlamentarismen mv., kan noe tilsvarende *ikke* sies om tilsyn og kontroll i regi av den utøvende statsmakt, som i alle fall formelt sett er likestilt med Stortinget.

Syrstad-sitatet og dets egne kommentarer gir Gjedrem-utvalget grunnlag for å konkludere med (eller snarere fastholde det syn) at «en ordning der tilsynet legges til departementet, ikke vil bryte med Grunnloven § 75 bokstav C» (s. 403 sp. 1). Bestemmelsen stiller ikke «krav om et stortingsoppnevnt representantskap». I stedet kan «Stortingets kontroll av banken og pengevesenet [...] utøves gjennom behandlingen av departementets meldinger om Norges Bank og pengevesenet og gjennom høringer i finanskomiteen av bankens ledelse og medlemmer av bankens organer [...] samt gjennom Riksrevisjonens oppfølging av statsrådets myndighetsutøvelse på området» (s. 403 sp. 2).

Som vi ser, er Syrstads uttalelse om at «tilsynet med bankens virksomhet kunne vært lagt til [...] Riksrevisjonen», her skjøvet til side. I stedet nevnes den mulighet – som stemmer med

både dagens ordning og Gjedrem-utvalgets forslag – at Riksrevisjonen kan få i oppdrag å følge opp «statsrådets myndighetsutøvelse på området».

Etter dette er det grunn til å fastholde og forsterke den allerede annonserte skepsis til soliditeten av grunnlaget for Gjedrem-utvalgets syn på grl. § 75 C. Denne bestemmelsen står fortsatt i grunnloven, der den inntar en prominent plass i den viktigste paragrafen om Stortingets særlige oppgaver. Er det rimelig å legge til grunn at den likevel er helt uten selvstendig betydning?

Den videre drøftelsen konsentreres om følgende punkter:

- 1) Hvor berettiget er den likestillingen mellom Norges Bank og andre statsbanker eller forvaltningsorganer som både premisene og utvalgsforslaget bærer bud om?
- 2) Hvor egnet er den ordinære parlamentariske styringskjeden?
- 3) Hvilket selvstendig meningsinnhold kan grl. § 75 C tenkes å ha?

Særtrekk ved Norges Bank?

Som vi har sett, avviser Gjedrem-utvalget grl. § 75 C som grunnlag for en særlig ordning av forholdet mellom Stortinget og pengevesenet. Avvisningen hviler blant annet på en antagelse om at alt som måtte følge av bestemmelsen, kan ivaretas gjennom den ordinære parlamentariske styringskjeden, eventuelt med mindre tilpasninger.

Konsekvensene av et slikt syn utpensles videre i utvalgets etterfølgende presentasjon av forslaget om å sentralisere styring av og tilsyn med Norges Bank gjennom Finansdepartementet og regjeringen. Innenfor et slikt system er tanken at Stortingets tilsyn skal skje på grunnlag av materiale fra og andre former for kommunikasjon gjennom regjeringen/departementet. Dertil kommer muligheten av enkelte særordninger for direkte kontakt gjennom høringer i stortingskomiteen.

Detaljene i den foreslåtte nyordningen går jeg ikke nærmere inn på. Men det kan være grunn til å si noen ord om grunnlaget for slik gjennomgående likestilling mellom Stortingets tilsyn med Norges Bank, på den ene siden, og med andre statsbanker og «frittstående» forvaltningsorganer og/eller statens forvaltningsapparat generelt, på den andre.

Det er flere forhold som kan gi grunn til å betvile at full innpasning av Norges Bank i det alminnelige styrings- og kontrollregimet under regjeringen, som i sin tur står under kontroll av Stortinget, stemmer godt med viktige særtrekk ved Norges Bank.

Et første moment i denne sammenheng er at banken ikke er en del av statsforvaltningen, men «et eget rettssubjekt, som eies av staten» (sentralbankloven § 2 fjerde ledd). Ordningen er foreslått videreført i den nye loven (utkastet § 1 (2)). På tvers av varierende «selskapsorganisering» stemmer den med situasjonen helt siden Norges Bank ble etablert.

Særstillingen forsterkes ved at departementets eierstyring er vesentlig mer begrenset enn i «ordinære» statselskaper/-foretak, der generalforsamling/foretaksmøte formelt sett er bindeleddet mellom politikk og løpende virksomhet. Samtidig kan «forvaltningsmessig» styring bare skje på grunnlag av og innenfor sentralbanklovens rammer, som i prinsippet er nokså snevre.

Dette står i motsetning til regjeringens og departementenes styring med organer innenfor det institusjonelle forvaltningsapparatet: Her er utgangspunktet at styringskjeden er altomfattende innenfor et forvaltningshierarki som i siste instans er forankret i grl. § 3 («Den utøvende makt er hos Kongen» i statsråd, jf. §§ 27 f.). Lovgivningen benyttes i varierende grad til å *begrense* denne alminnelige styringsretten.

Videre fastsetter banken sitt eget budsjett, jf. sentralbankloven § 29, som bestemmer at Hovedstyret hvert år skal «utarbeide forslag til budsjett for kommende driftså», et budsjett som deretter «vedtas av representantskapet». Det vedtatte budsjettet skal bare «meddeles departementet». I Norges Bank er det altså et organ oppnevnt av Stortinget som fastsetter bankens budsjett, ikke statsråden som «generalforsamling», slik som i ordinære statsforetak mv. Ordningen faller også utenfor Stortinget egen bevilgningsmyndighet etter grl. § 75 D.

Denne ordningen kan også sees i sammenheng med fraværet av ordinær eierstyring av banken og med fraværet av *andre* ordninger for en viss intern maktdeling i banken som selvstendig rettssubjekt.

Reglene om budsjettmyndigheten i Norges Bank står i kontrast til ordningen i den egentlige statsforvaltningen, der budsjettet foreslås av regjeringen og vedtas av Stortinget. (Andre) statsbanker, foretak mv. fastsetter selv sine budsjetter, men da under direkte innflytelse av regjeringen og den ansvarlige statsråd per generalforsamling/foretaksmøte.

Lovutkastet foreslår å videreføre særordningen med at banken selv fastsetter sitt budsjett (utkastet § 2-4 (2)). Men i en bankorganisasjon uten representantskap skal hovedstyret ikke bare foreslå budsjettet, men selv fastsette det. Og fortsatt skal vedtaket bare «meddeles» departementet.

Det siste særtrekk jeg nevner i denne sammenheng, gjelder rollen for det kanskje viktigste av Stortingets hjelpeorganer for kontroll med de andre statsmaktene (Riksrevisjonen, jf. grl. § 75 K). Riksrevisjonen kunne tenkes brukt som viktig redskap for Stortingets eget tilsyn etter § 75 C. Men i dag er dens rolle overfor Norges Bank begrenset til å føre «kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget» (§ 2 fjerde ledd). Denne ordningen er foreslått videreført

(«Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget», jf. lovutkastet § 1-8 (2), jf. kap. 27.4.5).

I tråd med dets generelle grep med å innpasse sentralbanken i det alminnelige systemet for tilsyn og kontroll i dagens parlamentariske styringssystem går Gjedrem-utvalget for øvrig langt i å sidestille Riksrevisjonens tilsyn med Norges Bank med dens tilsyn med Folketrygdfondet mv., hvis kobling til det egentlige «pengevesenet» i beste fall er vesentlig mer uklar ...

Dette avviker fra den rolle Riksrevisjonens utøver overfor den ordinære statsforvaltningen, som NOU-en tenderer til å fremstille Norges Bank som en del av. Om vi sammenligner med selskaper/foretak mv. som er underkastet eierstyring av statsråden under regjeringens ansvar, er det i alle fall den ulikhet at budsjettene fastsettes innenfor de rammer for eierstyring som følger av lovgivningen om aksjeselskaper, statsforetak mv.

Videreføring av en ordning der Riksrevisjonen har sterkt begrensede oppgaver overfor Norges Bank, må vurderes i lys av forslaget om at ordningen med særskilt tilsyn gjennom et stortingsoppnevnt representantskap foreslås eliminert. Helt uavhengig av hva som ellers måtte være hensiktsmessig, kan det nok argumenteres for at disse to grepene sett under ett fjerner utvalgsforslaget ytterligere fra det etablerte synet om at Stortinget har et særlig tilsynsansvar på pengevesenets område.

På denne måten er vi tilbake til utgangspunktet: Det er vanskelig å se at Gjedrem-utvalgets analyse av hva som kan tenkes å følge av grl. § 75 C gir sikkert grunnlag for de forslag om tilnærmet full likestilling mellom tilsynet med Norges Bank og med «andre deler» av statsforvaltningen, som utvalget går inn for.

Det er ikke vanskelig å ha sympati med utvalgets ønske om å utvikle en tilsynsordning som er rimelig enkel og som kan være egnet til å eliminere de muligheter for at ulike organer «trækker i hverandres bed» som utvalget mener å skimte i dagens system for styring av og tilsyn med Norges Bank. Men velvilje på dette punkt er ikke tilstrekkelig til å eliminere skepsis mot den implisitte, men rimelig klare forutsetningen for forslagene at grunnlovsbestemmelsen ikke (lenger) har selvstendig betydning ved siden av det «ordinære» tilsynssystemet under parlamentarismen.

Hvor egnet er den ordinære parlamentariske styringskjeden?

Om vi et øyeblikk ser bort fra de markante særtrekkene ved Norges Bank sammenlignet med egentlige forvaltningsorganer, kan vi spørre om den parlamentariske styringskjeden som Gjedrem-utvalget ser for seg også på dette området, er velegnet til å ivareta det behov som måtte finnes for å legge en viss ekstra vekt på Stortingets «tilsyn» på pengevesenets område.

At det fortsatt kan være et slikt behov, skinner igjennom allerede gjennom Gjedrem-utvalgets fremheving av idealet om «demokratisk forankring» fremheves (kap. 26 om organiseringen under en ny lov, se ovenfor). Utvalget nevner også at «Stortingets mulighet til å føre «oppsyn» med pengevesenet dessuten [vil] kunne videreutvikles på viktige punkter med utvalgets forslag til modell» (s. 401).

Gjedrem-utvalgets forslag innebærer på sett og vis at regjeringen, i samsvar med utgangspunktet i den parlamentariske styringskjeden, får 'bukta og begge endene': Regjeringen skal selv oppnevne bankens hovedstyre, som så skal føre tilsyn med den samlede virksomheten i banken (bortsett fra den faglige virksomheten i den nye komitéen for pengepolitikk mv.). Departementet skal føre tilsyn med styrets virksomhet (utkastet § 4-1) og utpeke revisor for banken (§ 4-3), mens Riksrevisjonens oppgaver skal være begrenset til å følge med på statsrådets/departementets embetsførsel. Departementet skal godkjenne styrets regnskap. Styrets årsberetning skal sendes departementet, som via regjeringen skal legges frem for Stortinget. Regjeringen skal dessuten selv avgi minst én årlig melding til Stortinget om virksomheten i Norges Bank og om tilsynet med banken. I tillegg kommer den årlige finansmarkedsmeldingen og andre dokumenter som regjeringen selv bærer ansvaret for. Muligheten for komitéhøringer mv. kommer i tillegg.

Det er klart nok at et slikt system vil sikre Stortinget tilgang til omfattende informasjon om både Norges Bank og om «pengevesenet» mer allment. Men også på dette området vil Stortinget som utgangspunkt være avhengig av informasjon fra regjeringsapparatet. Det systemet Gjedrem-utvalget foreslår, vil innebære at all informasjon blir kanalisert gjennom departementet og til dels vil handle om dets egen utøvelse av tilsynsansvaret. At dette underveis i prosessen gir muligheter for å tilpasse og harmonisere opplysninger og vurderinger mv. i samsvar med det bildet regjeringen ønsker å tegne, kan neppe bestrides.

Samtidig vil Gjedrem-utvalget altså eliminere de kanaler for alternativ informasjon som følger av dagens ordning, der representantskapet skal «føre tilsyn med bankens drift og med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt». Dette tilsynsansvaret omfatter ikke minst «at hovedstyret har tilfredsstillende styring og kontroll med bankens administrasjon og virksomhet, og med at det er etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at bankens virksomhet utøves i henhold til lov, avtaler, vedtak og rammeverk for øvrig».

Disse sidene av forslaget kan i seg selv skape behov for videre analyse av grl. § 75 C som uttrykk for det ideal om «demokratisk forankring» som fremheves i utredningen kap. 26 om organiseringen under en ny lov: For den som ønsker slik forankring, vil det i alle fall ikke være helt urimelig i se i retning av Stortinget. – Behovet for slik analyse gjelder for så vidt uavhengig av hva som nærmere kan antas å være bestemmelsens «harde» juridiske innhold.

Har grunnloven § 75 bokstav C et selvstendig meningsinnhold?

Hvilket selvstendig meningsinnhold i vår tid kan grl. § 75 C tenkes å ha? For å komme nærmere et svar kan utgangspunktet passende tas i at bestemmelsen faktisk finnes på prominent plass i grunnloven § 75, der den endog figurerer foran det som kanskje er Stortingets fremst maktmiddel både historisk og i dag, nemlig bevilgningsmyndigheten (§ 75 bokstav D). Likevel har ikke Stortinget på lenge vært invitert til å vurdere om bestemmelsen fortsatt bør ha en funksjon, langt mindre til – i tilfelle negativt svar – å vedta slike endringer i grunnloven som flertallet måtte finne nødvendig. Samlet er dette i seg selv tilstrekkelig til å kreve at antagelsen om at bestemmelsen ikke lenger har noe selvstendig meningsinnhold, må være rimelig godt begrunnet.

Kartleggingen må ta sitt startpunkt i bestemmelsens mulige meningsinnhold våren 1814. Å angi hva som da kan ha vært dens rette tolkning lar seg neppe gjøre i noen detalj. Det synes likevel rimelig å anta at den alle først målbærer et krav til Stortinget om å bringe orden i et pengevesen sterkt preget av krisen etter napoleonskrigene, bruddet med Danmark og oppgjøret av dobbeltmonarkiets statsgjeld. En slik forpliktelse ble honorert blant annet gjennom etablering av den nye sentralbanken.

Men det er ikke gitt at meningsinnholdet er uttømt ved dette. Ordlyden gir noen videre spor, først og fremst at det (i dagens bokmålsversjon) nettopp er tale om «å føre oppsyn med rikets pengevesen». Uten at det er grunn til å legge for mye i det nøyaktige ordvalget, vil ordet «tilsyn» i dag kunne angi retningen.

I statsrettslitteraturen stemmer dette rimelig godt med Frederik Stangs svært kortfattede utlegning:

«Gjenstandene for Storthingets controllerende Myndighed bliver altsaa følgende: [...]

Rigets Pengevæsen, i Henseende Storthinget maa kunne affordre enhver Vedkommende al den Oplysning, som til nøiaktig Kundskab om Pengevæsenets sande Forfatning udforderes» (Systematisk Fremstilling av [...] Norges constitutionnelle eller grundlovsbestemte Ret (1833) s. 327).

Ifølge Aschehoug betegner uttrykket

«at føre Opsyn med Pengevæsenet [...] egentlig kun en controllerende Virksomhed, nemlig at paasee, at de angaaende Pengevæsenet givne Forskrifter blive iagttagne. Allerede ifølge selve Grundloven maa Storthinget kunne fordre, at alle derhenhørende Protocoller og Documenter forelægges det, ligemeget hvad enten de tilhøre offentlige eller private Indretninger, der have ret til at udstede Pengerepræsentativer. [...] Videre gaar aabenbart ikke den myndighed, Storthinget med hjemmel blot av Grl,s § 75 C kan udøve. Saaledes kan det ikke engang beslutte Tiltale mod de Bestyrelser, som maate overtræde Banklovgivningen» (Norges nuværende Statsforfatning II (1879) s. 237-238).

Morgenstjerne går noe lengre:

«[...] føre opsyn over rikets pengevæsen (grl. § 75 litr. c), hvilket i praksis er blit opfattet som en ret til at delta i forvaltningen av penge- og seddelbankvæsenet f.eks. ved at ... delta i ledelsen av Norges Bank ved at gi loven om Norges Bank, vælge repræsentantskap og bestyrere (dog ikke hoveddirektionens formand og næstformand) samt avgi indstilling om bankens indberetning m.v.» (Lærebok i den norske statsforfatningsret, II (1927) s. 29).

Castberg uttaler seg igjen noe annerledes:

«Formålet med [§ 75 c] er først og fremst å gi stortinget anledning til å kontrollere forvaltningen av pengevesenet. Stortinget måtte f.eks. kunne opprette særskilte organer for kontroll av kongens forvaltningsvirksomhet på dette området. Og det er i full overensstemmelse med den kontrollmyndighet grunnloven gir stortinget over pengevesenet, at Norges Banks årsberetning overensstemmende med loven [...] hvert år meddeles stortinget.

Stortinget utøver imidlertid ikke bare kontrollerende, men også administrerende virksomhet [...] Loven [...] gir stortinget rett til å velge representantskap [...] Og det er ikke fra grunnlovens side noe til hinder for at lovgivningen ytterligere øker stortingets innflytelse på ledelsen av banken. For dette resultat er det ikke avgjørende hva som ligger i ordene «at føre Opsyn» i grunnlovens § 75 c. [...] På den annen side er det heller ikke tvilsomt at bankens ledelse mer eller mindre kan undergis regjeringens direktiver, innen lovgivningens ramme og under stortingets kontroll» (Norges statsforfatning, tredje utgave II (1964) s. 101).

Syrstad, som har den mest omfattende fremstillingen av disse spørsmål, slutter kretsen på den måten vi har sett ovenfor i teksten her.

Sett under ett er det slående at grunnlovsbestemmelsen gjennomgående har blitt gjenstand for lite oppmerksomhet i rettslitteraturen. En mulig årsak kan være at statsmaktene i praksis har funnet veier til å sikre Stortinget den ønskede grad av innflytelse uten at spørsmålet om grunnlovens tolkning har kommet på spissen; samtlige forfattere har jo skrevet i en tid da Stortinget «oppsyn» var sikret blant annet gjennom et særskilt representantskap.

Også det forhold at noen uttalelser handler om spørsmål som i alle fall ikke lenger er av interesse (slik som Aschehougs ord om en selvstendig påtalefunksjon), tilsier forsiktighet med å legge for mye i uttalelser som de gjengitte. Det samme gjelder den smule sammenblanding av innflytelse i kraft av lovbestemmelser og gjennom separate stortingsvedtak som kan skimtes (se ovenfor om dette skillet).

Dertil kommer at det som de siste få tiårene har vært sagt om tolkningen, har vært preget av synet på hva som – i Ryssdal-utvalget ord – stemmer med «dagens reelle behov».

Dagens situasjon kan karakteriseres som ny i den forstand at det for første gang er foreslått å avskaffe ordningen med et stortingsoppnevnt organ sentralt i bankens styringssystem. Hva kan vi – i denne situasjon – si om litteraturens bidrag til å klarlegge det nærmere innholdet av § 75 C?

Et første trekk later det til å være full enighet om, er at grl. § 75 C gir Stortinget særskilt rett til – uansett vedtaksform – å kreve de opplysninger om «pengevesenet» som det mener å ha bruk for. Siden grunnlov går foran lov, faller ikke denne retten bort uansett lovens fremtidige utforming.

Dernest vil det antagelig være enighet om at bestemmelsen gir Stortinget rett til selv (eventuelt med regjeringens medvirkning gjennom lov) å bestemme at dets «innflytelse på ledelsen av banken» skal økes «ytterligere» (Castberg).

Omvendt må det antas at grunnloven står i veien for a Stortinget trekker seg helt tilbake fra det særskilte tilsynsansvaret som må antas å følge av § 75 C. Også Aschehougs uttalelse om at bestemmelsen gjelder den «controllerende Virksomhed [...] paasee, at de angaaende Pengevæsenet givne Forskrifter blive iagttagne», kan meget vel forstås i denne retning. Og hvis dette først er ikke bare en kompetanse («rett»), men også en plikt for Stortinget, må nasjonalforsamlingen også sørge for at det institusjonelle apparatet setter den i stand til å utføre denne oppgaven.

Om grunnloven også stiller krav om en bestemt innretning eller organisering av Stortingets tilsyn, er mer uklart. Men det bør likevel nevnes at grl. § 75 C meget vel kan tenkes tolket i lys av det faktum at «Representantskapet er like gammelt som Norges Bank, og [at] en avvikling av representantskapet vil være et brudd med en langvarig tradisjon» (NOU 2017:13 s. 401). I denne sammenheng kan også Morgenstiernes utsagn om at § 75 C «i praksis er blit oppfattet som en ret til at delta i forvaltningen av penge- og seddelbankvæsenet», trekkes frem; utsagnet synes å tilsi at det her er tale om en veletablert «praktisk» tolkning.

Dette peker i retning av den form for historisk tolkning som innebærer at bestemmelser i grunnloven som i utgangspunktet fremtrer som relativt åpne, må forstås i samsvar med statspraksis gjennom lang tid (her: mer enn 200 år). Slik tolkning er kjent også fra andre områder.

Noen andre spørsmål

De nært beslektede spørsmålene om hvordan Riksrevisjonen skal innpasses i det samlede bildet (institusjonen ble nyorganisert i 1918) og om rapportering skal skje direkte til Stortinget (slik som før 1949 og etter 2010) eller via departementet, lar jeg her stå åpne.

Det samme gjelder betydningen av grunnlovens kriterium «pengevesenet»: Diskusjonen om betydningen av § 75 C i dag handler i første rekke om sentralbanken og dens funksjoner som sådan. Men ettersom SPU kan sies å forvalte svært viktige deler av statens «egenkapital» på en slik måte at det har betydning (også) for valutastabilitet mv., bør det kanskje drøftes om også disse deler av dagens virksomhet i Norges Bank er omfattet.

Det samme gjelder spørsmålet om Stortingets tilsyn med Kredittilsynet: I flere andre land er viktige sider av Kredittilsynets virksomhet lagt til landets sentralbank. Og virksomheten er uansett av stor betydning for den økonomiske stabiliteten og (ikke minst) for de rundt 98 % av dagens pengemengde som *ikke* er skapt av Norges Bank.

Konklusjon

Et viktig premiss for Gjedrem-utvalgets forslag om endret organisering av sentralbanken synes å være at grl. § 75 C *ikke* har selvstendig betydning ved siden av de muligheter for tilsyn/kontroll som følger av det parlamentariske styringssystemet i stort.

Etter mitt syn er dette premisset ikke tilstrekkelig begrunnet. Det fremtrer heller ikke som uten videre overbevisende. Dermed kan jeg ikke se at Gjedrem-utvalget har fremlagt et grunnlag som er tilstrekkelig til å begrunne sikre konklusjoner om det nærmere innholdet av § 75 C under vår tids forhold. Dette gjelder i alle fall stilt overfor et så markant brudd med en tohundreårig tradisjon som lovendring i samsvar med utvalgforslaget på dette punkt vil innebære.



Eivind Smith