

Oslo, 31. august 2018

Norges Bank

Tilsynssekretariatet

***Grunnloven § 75 første ledd bokstav c: Hva ligger i bestemmelsen om at det «tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen»?***

Den 25. september 2017 avga jeg en utredning til representantskapet i Norges Bank ved Tilsynssekretariatet. Utredningen om «Betydningen av bestemmelsen i grunnloven § 75 første ledd bokstav c om at det «tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen»?» la en del av grunnlaget for Representantskapets høringsuttalelse til Finansdepartementet om forslagene i Gjedrem-utvalgets utredning om ny sentralbanklov (NOU 2917:13).

Den 22. november samme år ba Finansdepartementet Justisdepartementets lovavdeling om å vurdere «om Grl. § 75 c setter beskrankninger av betydning for utvalgets forslag om at kontroll- og tilsynsmyndighet med sentralbankvirksomheten ivaretas av et styre utpekt av Kongen i statsråd bestående av kun eksterne medlemmer samt at tilsyn med styret legges til departementet».

Svaret kom i form av en tolkningsuttalelse avgitt 22. juli 2018.<sup>1</sup> I e-post av 20. august 2018 fra Norges Banks representantskap/Tilsynssekretariatet ved fagdirektør Randi Almås anmodes jeg om å gi «en skriftlig kort vurdering av denne tolkningsuttalelsen sett mot din tidligere utredning til representantskapet i Norges Bank». Bakgrunnen er at uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling «er veldig interessant for Norges Banks representantskap som følger med på videre behandling av NOU 2017:13».

**Mitt syn på tolkningsuttalelsen**

Slik vi kunne vente, er uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling både grundig og veldokumentert. Mitt overordnede inntrykk er også at uttalelsens innhold ikke på noe vesentlig punkt avviker skarpt fra de konklusjoner jeg selv kom frem til i utredningen fra 2017.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-75---nou-2017-13-nysentralbanklov.-organisering-av-norges-bank-og-statens-pensjonsfond-utland---forholdet-til-grunnloven--75-bokstav-c/id2608618/>

På den annen side er det flere avvik både med hensyn til perspektiv og i formuleringen av både vurderinger og konklusjoner. I det følgende skal jeg kort gjennomgå og kommentere de hovedspørsmål som Lovavdelingen tar opp, med særlig sikte på forståelsen av grunnloven § 75 bokstav c.

At bestemmelsen gir Stortinget *rett* (eller snarere kompetanse/myndighet) til å føre tilsyn med pengevesenet, er ikke bestridt. Dette gjelder uavhengig av hva som måtte bli bestemt i ordinær lov om hvordan tilsynet med Norges Bank normalt skal innrettes. Det er derfor fint at Lovavdelingen presiserer at det også reiser seg spørsmål «om hva Stortinget er *forpliktet* til å gjøre eller sørge for» visse ting (tolkningsuttalelsen s. 9). Og jeg er enig i at grunnloven innebærer at Stortinget ikke kan fri seg fra tilsynsoppgaven (så langt den måtte rekke) ved å delegere tilretteleggelsen til andre (s. 14, jf. s. 15).

Det synes å være enighet om at forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland ikke i egentlig forstand faller inn under grunnlovens begrep om «rikets pengevesen» (tolkningsuttalelsen s. 11-12). Men dette avsvækker ikke behovet for å diskutere om SPU likevel kan sies å forvalte så viktige deler av statens «egenkapital» på en slik måte at det bør ha betydning (også) for valutastabilitet mv. (jf. tolkningsuttalelsen s. 8, om forslaget til ny formålsbestemmelse). Hvis svaret er positivt, kan det tilsi at også de delene av denne virksomheten som i dag er lagt til Norges Bank, i alle fall *bør* trekkes inn under området for Stortingets tilsyn (jf. min utredning s. 2 og 14).

Om det nærmere innhold av tilsynsansvaret etter grl. § 75 bokstav c begynner jeg med å nevne at Lovavdelingen etter mitt syn legger for mye i Finansdepartementets uttalelse om adgangen til å «outsourc» produksjonen av sedler og mynt (tolkningsuttalelsen s. 8). Så lenge banken har fullt herredømme over både kvalitet og mengde, kan jeg ikke se annet enn at det her er tale om en virksomhet som i seg selv er uten betydning for tilsynet med «rikets pengevesen». At tilsynet også med slik produksjon må være «forsvarlig», er greit nok. Men det er ikke lett å forstå hvorfor en «forsvarlighetsstandard» utviklet med sikte på fysisk produksjonsvirksomhet, skulle være egnet til å angi hovedinnholdet av grunnlovens bestemmelse om Stortingets forhold til pengevesenet, slik Lovavdelingen later til å gjøre (se f.eks. s. 25 siste avsnitt om «forsvarlig tilsyn»).

Jeg er enig i at forvaltningen av pengevesenet som utgangspunkt må henregnes under den utøvende statsmakt (tolkningsuttalelsen s. 15-16). Spørsmålet er utelukkende hvordan den særlige tilsynsoppgave som grunnloven legger på Stortinget, skal organiseres og utøves.

Her er jeg enig i at Stortinget selv må kunne velge å la dokumenter mv. som skal tjene som grunnlag for den løpende tilsynsvirksomheten, bli kanalisert via departement og regjering (slik det jo faktisk også har skjedd gjennom lange perioder), jf. tolkningsuttalelsen s. 17. Men det er også enighet om at et slikt opplegg med hjemmel i lov, ikke hindrer Stortinget i når som helst å bruke sin rett etter grunnloven § 75 bokstav c til å tre i direkte kontakt med Norges Bank (jf. tolkningsuttalelsen s. 27).

Det er enighet om at grunnlovens ordlyd ikke i seg selv gir støtte for å kreve at Norges Bank må være utstyrt med et «representantskap» (eller et tilsvarende organ) som Stortinget selv har utpekt (tolkningsuttalelsen s. 18). Men dermed er ikke argumentasjonen uttømt.

Det er også riktig at grunnlovsbestemmelsen kom til før Norges Bank var etablert. Dette ville normalt trekke i retning av at bestemmelsens aller tidligste historie gir lite stoff av betydning for å belyse bestemmelsene innhold i dag. Derfor er det grunn til å nevne at Lovavdelingens bruk av det begrensede kildematerialet på dette punkt som tross alt finnes, fremtrer som i overkant snevert historisk fokusert. Dette gjelder også den i og for seg interessante historien om valget mellom en privatfinansiert eller en skattefinansiert sentralbank, der Stortinget, gjennom valg av representantskapet, skulle kunne sees «som representant for aksjonærene» (tolkningsuttalelsen s. 21).

At heller ikke statsrettslitteraturens «gullrekke» har så mye å bidra med, stemmer med de funn jeg selv har gjort rede for. Men også her kan det nok hevdes at Lovavdelingen gjør det litt for lett for seg. I alle fall nevner den ikke Morgenstiernes uttalelse om at grl. § 75 bokstav c «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.» (sitert etter min utredning s. 12-13). Heller ikke den uttalelsen fra samme forfatter som gjengis et annet sted i tolkningsuttalelsen (på s. 10) trekkes inn i den del av uttalelsen som særlig gjelder representantskapet (pkt. 6.5.3); Morgenstjerne uttaler her at det «visstnok» stemmer «best med tanken i nærværende grundlovsbestemmelse, at denne banks virksomhet overhodet er Stortingets direkte kontrol underlagt».

Slike uttalelser er naturligvis avgjørende for tolkningen av bestemmelsen. Men det er likevel av en viss interesse at de begge – i alle fall velvillig lest – synes å trekke i retning av at den løsningen med et stortingsoppnevnt representantskap som faktisk har vært fulgt gjennom hele Bankens historie, også er den løsningen som stemmer best med bestemmelsen.

Dertil kommer at uttalelsene stemmer godt med denne praksis i seg selv, og med den nærliggende muligheten til å tolke bestemmelsen i lys av mer enn 200 års praksis (se min utredning s. 14). En slik nærliggende mulighet går Lovavdelingen raskt forbi («vanskelig for å se ...», jf. tolkningsuttalelsen s. 25). I lys av blant annet Finansdepartementets lite relevante uttalelse om den grunnlovsmessige siden av «privatisering» av seddel- og myntproduksjonen (se ovenfor), Ryssdal-utredningens eksplisitt «dynamiske» perspektiv og «statspraksis» (s. 24 nederst) forstått som en rekke mer eller mindre klare uttalelser i lovforarbeider mv., kommer Lovavdelingen i stedet frem til at grunnloven ikke bærer noe «spesifikt krav» om stortingsoppnevnt representantskap (tolkningsuttalelsen s. 25). Om adjektivet «spesifikt» innebærer noen begrensning i utsagnet, blir ikke kommentert.

Endelig kan det være grunn til igjen å minne den tendensen til å argumentere som om Norges Bank uten videre kan likestilles med «andre frittstående forvaltningsorganer», så som «Husbanken og Statens Landbruksbank» som vi finner i en del av det materialet som Lovavdelingen viser til (tolkningsuttalelsen s. 22, sitater fra Ryssdal-utvalget). Dette gjelder også bemerkningene om betydningen av regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget etter grunnloven § 82 (tolkningsuttalelsen s. 26); i denne relasjon står jo ikke opplysninger fra eller vedrørende Norges Bank i noen særstilling.

Jeg fastholder mitt syn om at denne argumentasjonsmåten «i seg selv er tilstrekkelig til å begrunne en viss skepsis til soliditeten i (Ryssdal-)utvalgets syn» (s. 8-9, jf. s. 7). Dette skyldes ikke bare tekniske ulikheter i organisasjonsform mv. Viktigere er det at en slik innfallsvinkel i praksis innebærer at grunnlovens eneste særbestemmelse av denne karakter, nemlig § 75 bokstav c, tilnærmet blir frakjent ethvert selvstendig innhold.

### **Sammenfattende bemerkninger**

På denne bakgrunn fastholder jeg min skepsis mot å likestille tilsynet med Norges Bank med tilsynet med «frittstående» forvaltningsorganer og andre offentlige institusjoner (derunder statsbanker) som ikke omfattes av særskilt grunnlovsregulering om tilsynsfunksjonen. Dette innebærer at Lovavdelingen etter mitt syn går for langt i frakjenne grl. § 75 c selvstendig betydning (ut over det minimum som alle er enige om, nemlig Stortingets rett til å kommunisere direkte med Norges Bank).

Et slikt perspektiv kan også hevdes å underkommunisere at Norges Bank har en helt annen og mer grunnleggende betydning for statsfinansene enn de andre offentlige instansene som gjerne blir trukket frem. Dermed kan man også komme i skade for å underkommunisere betydningen av det behov for å «sikre en særlig demokratisk kontroll med pengepolitikken» som grunnlovsbestemmelsen hviler på (jf. tolkningsuttalelsen s. 11-12).

Mine kritiske kommentarer i den foregående teksten innebærer ikke i seg selv en påstand om at sentrale konklusjoner i tolkningsuttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling er gale. Dette skyldes allerede at vi her står overfor juridiske spørsmål av en karakter som ikke uten videre har helt sikre svar.

På den annen side kan jeg heller ikke se at tolkningsuttalelsen er egnet til å svekke min egen konklusjon om at Gjerdem-utvalgets tolkning av grunnloven § 75 C under vår tids forhold ikke er tilstrekkelig begrunnet, hensyn tatt til utvalgets forslag om et markant brudd med en tohundreårig tradisjon vedrørende eget representantskap. Lovavdelingen støtter opp under utvalgets syn om at grunnloven ikke står i veien for helt å avskaffe et slik organ som en del av bankens organisasjon. Den argumentasjonen som departementet fremfører er etter mitt syn ikke egnet til å etablere noen større grad av sikkerhet.

Samtidig er det viktig minne om at grunnloven § 75 bokstav c – uansett tolkning – ikke kan gjøre noe mer enn å legge visse *rammer* for organiseringen av Norges Bank og av tilsynsfunksjonen under en ny lov. Innenfor disse rammene bør andre typer av argumenter tillegges avgjørende vekt. Slike argumenter kan f.eks. tilsi at en ordning som er beslektet med dagens, bør opprettholdes uavhengig av hva man måtte mene om grunnlovens innhold på dette punkt.

I denne sammenheng velger jeg særlig å fremheve vekten av den mer enn to hundre år gamle tradisjonen som argument for fortsatt å ha et stortingsoppnevnt representantskap (jf. også tolkningsuttalelsen s. 25 første avsnitt). I en ny tid bør en slik tradisjon imidlertid bare tillegges stor etter utslagsgivende vekt i den grad den kan tjene til å bevare og videreutvikle en sentral rolle for vårt høyeste direkte folkevalgte organ i den demokratiske kontrollen med pengepolitikken.



Eivind Smith