

Norges Banks skriftserie Occasional papers

Uavhengighet og demokratisk legitimitet

Om Norges Banks rettslige stilling

Thale Mogstad Nauen

Oslo 2025

Norges Banks skriftserie nr. 58

Forord fra forfatteren

Denne utgaven av *Norges Banks skriftserie* er basert på min master-avhandling «Uavhengighet og demokratisk legitimitet. Om Norges Banks rettslige stilling.» som ble levert til sensur 10. november 2024 ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Avhandlingen skrev jeg mens jeg var tilsatt som studentstipendiat ved Stortingets utredningsseksjon med tilknytning til Senter for europarett ved Nordisk institutt for sjørett. Et utvalg av avhandlingen er tidligere publisert i Stortingets utredningsseksjons skriftserie Perspektiv.

Denne versjonen er noe bearbeidet siden avhandlingen ble levert til sensur. Feil er forsøkt rettet og enkelte punkter er oppdatert for å hensynta rettsutviklingen som har funnet sted siden november 2024. Utgaven her er ajourført per 3. april 2025. Mange har bidratt med verdifulle innspill, takk til dere alle. Jeg retter en særlig takk til professor Eirik Holmøyvik, Marius Ryel, Hanne Camilla Zimmer, Inka Rogne og Alexander Behringer for deres innspill til tidligere versjoner. En stor takk rettes også til professor Ola Mestad som var min veileder under masterskrivingen. Synspunktene i denne avhandlingen er mine egne, og eventuelle feil eller mangler er mitt ansvar alene.

Norges Banks uavhengighet har vært et tema siden før bankens opprettelse. Når temaet fortsatt er aktuelt i dag, skyldes det flere ting. Virus og geopolitiske forhold har gjort sitt for å engasjere den gjengse nordmann i Norges Banks utøvelse av norsk pengepolitikk, men også stortingspolitikere og presidenter i andre stater har de siste årene uttrykt et særskilt engasjement knyttet til sentralbankers stilling overfor politiske myndigheter. Antageligvis vil sentralbankens uavhengighet forbli et aktuelt tema så lenge vi har sentralbanker. Da er mitt håp at denne avhandlingen kan bidra til en opplyst diskusjon omkring de rettslige sidene av den norske sentralbankens uavhengighet og hvordan den er utformet.

Det er stor stas å få avhandlingen sin utgitt. Enda mer stats er det å få avhandlingen på trykk i sentralbankens egen skriftserie. Takk til Norges Bank for deres interesse for mitt prosjekt og for muligheten til å dele det med flere.

Oslo, april 2025

Thale Mogstad Nauen

Innhold

1	Om avhandlingen	5
1.1	Innledning	5
1.2	Aktualitet	6
1.3	Metodiske særtrekk	8
1.4	Fremstillingen videre	10
2	Overordnet om Norges Bank i statsapparatet	11
3	Norges Bank er en økonomisk-politisk myndighet	16
3.1	Innledning	16
3.2	Økonomisk-politiske virkemidler	16
3.2.1	Finanspolitiske virkemidler og grensen til pengepolitikken	16
3.2.2	Sentralbankens viktigste pengepolitiske virkemiddel	18
3.2.3	Samspeilet mellom pengepolitikk og finanspolitikk	21
3.3	Organiseringen av pengepolitikken	22
3.3.1	Utforming og utøvelse	22
3.3.2	Det overordnede målet i pengepolitikken	22
3.3.3	De operative målene i pengepolitikken	27
3.3.4	Utøveren av pengepolitikk	29
3.4	Sentralbankvirksomheten	30
4	Uavhengighet og sentralbanken	33
4.1	Innledning	33
4.2	Norges Bank nyter sentralbankuavhengighet	33
4.3	Sentralbankuavhengighet er ikke det samme som alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet	36
4.3.1	Ulike typer uavhengighet	36
4.3.2	Kort om alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet	37
4.3.3	Litt om uavhengige forvaltningsorganer i EU-retten	38
4.3.4	Alminnelig begrunnelse	40
4.4	Norges Banks uavhengighet må begrunnes særskilt	45
4.4.1	Innledning	45
4.4.2	Økonomiske argumenter	46
4.4.3	Demokratiske mekanismer for å oppnå demokratisk legitimitet	46
4.4.4	Åtte kriterier for demokratisk ansvarlighet	49
4.5	Oppsummering	54



5	Norges Bank og regjeringen	55
5.1	Innledning	55
5.2	Regjeringens instruksjonsmyndighet overfor sentralbanken	56
5.2.1	Instruksjonsbestemmelsen § 1-4 andre ledd	56
5.2.2	Andre instruksjonskompetanser	69
5.2.3	Regjeringens øvrige styringskompetanser overfor Norges Bank	71
5.3	Kort om kontroll	74
6	Norges Bank og Stortinget	75
6.1	Innledning	75
6.2	Grunnloven fordrer en sentralbank	76
6.3	Stortingets adgang til å styre Norges Bank	79
6.3.1	Innledning	79
6.3.2	Budsjettselvstendighet, ikke bevilgningsmyndighet	80
6.3.3	Grunnlovsfestet instruksjonsmyndighet	83
6.3.4	Sedvanebasert instruksjonsmyndighet	84
6.3.5	Oppsummering	86
6.4	Stortingets kontrollvirksomhet	87
6.4.1	Innledning	87
6.4.2	Norges Banks representantskap	93
6.4.3	Sentralbanken og Riksrevisjonen	95
6.4.4	«Myk» kontroll	96
7	Avsluttende refleksjoner	98
7.1	Innledning	98
7.2	Tillit og dens mange dimensjoner	98
7.3	Sentralbanken og den alminnelige forvaltningsretten	101
7.4	Organisasjon og tradisjon	104
8	Kildeliste	108



1 Om avhandlingen

1.1 Innledning

Norges Bank er landets sentralbank. Bankens viktigste oppgave er å ivareta en stabil norsk pengeverdi, stabilitet i det norske finansielle systemet og det norske betalingssystemet. Oppgavene inngår i *sentralbankvirksomheten*.

Som utgangspunkt er Norges Bank uavhengig av politiske myndigheter – regjeringen og Stortinget – i utøvelsen av sentralbankvirksomhet. Dette utgangspunktet står sterkt i norsk rett i dag, men ble først formalisert i norsk lovgivning i 1985, og skjerpet i ny sentralbanklov 2019.

Norges Bank bedriver også virksomhet som *ikke* er omfattet av sentralbankvirksomheten, viktigst forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Forvaltningen av fondet faller utenfor sentralbankvirksomheten. SPU er underlagt egen lov, lov om statens pensjonsfond, og forvaltningen av fondet følger et eget system, fastsatt av Finansdepartementet.¹

Norges Bank nyter følgelig ikke den samme uavhengigheten fra politiske myndigheter ved forvaltningen av SPU som ved utførelsen av oppgaver innenfor sentralbankvirksomheten.

Mellom sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen finner en Norges Banks egenforvaltning. Som utgangspunkt omfatter sentralbank-uavhengigheten også spørsmål innenfor Norges Banks egenforvaltning.² Det kan imidlertid ikke på generelt grunnlag utelukkes at Norges Banks uavhengighet innenfor sentralbankvirksomheten og egenforvaltningen, i enkelte tilfeller også kan smitte over på forhold innenfor Norges Banks oppgave med å forvalte SPU. Dette må imidlertid vurderes konkret og er ikke tema i det videre. Denne avhandlingen har *sentralbankvirksomheten* alene for øye; andre deler av Norges Banks arbeid vil kun unntaksvis bli kommentert, med hensikt om å fremheve sentralbankvirksomheten og -uavhengighetens særegenheter.

Avhandlingen søker å avklare Norges Banks rettslige og faktiske uavhengighet fra regjeringen og Stortinget – innenfor sentralbankvirksomheten – anno 2024. Dagens sentralbanklov trådte i kraft i 2020. Loven bygger i stor grad på tidligere sentralbanklov 1985, men inneholder også en rekke nye reguleringer. Med unntak av to lovkommentarer er det ikke publisert

1 Se Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond § 10 første ledd.

2 Sist lagt til grunn av Finansdepartementet i høringsnotat om endringer av sentralbankloven datert 5. november 2024 s. 7.

Sentralbankuavhengighet berører spørsmål innen statsforfatningsretten, forvaltningsretten og sentralbankretten. På et overordnet plan behandler denne avhandlingen spørsmålet om hvordan vi kan begrunne at pengepolitikken – en betydelig del av norsk økonomisk politikk – er lagt til et ekspertorgan, unndratt alminnelige former for demokratisk styring og kontroll: spørsmålet om sentralbanken er *demokratisk legitim*. På et operasjonelt plan behandler avhandlingen problemstillinger som hvilken adgang regjeringen har til å instruere sentralbanken innen sentralbankvirksomheten og hvorvidt Stortinget kan styre og kontrollere banken: spørsmålet om sentralbankens uavhengighet er reell.

1.2 Aktualitet

Sentralbankuavhengighet er ingen ny oppfinnelse. Sentralbanker og deres forløperes uavhengighet fra statens myndigheter har imidlertid variert gjennom tidene. Variasjonene er beskrevet som en pendel som svinger mellom ytterpunktene avhengighet og uavhengighet, som konsekvens av utilfredsheten ved status-quo.⁴ Norges Banks stilling er intet unntak; banken var opprinnelig i utstrakt grad unntatt politisk styring, særlig Kongens innflytelse var tidlig begrenset.⁵ En motreaksjon, fremprovosert av en kombinasjon av blant annet den feilslåtte paripolitikken i 1920-årene og okkupasjonen av Norge under andre verdenskrig, tvang sentralbankens uavhengighet til å vike til fordel for en styringsorientert stat.⁶

På 1980- og 1990-tallet fikk sentralbankuavhengigheten sin renessanse internasjonalt. Godt hjulpet av økonomisk forskning som hevdet en sammenheng mellom uavhengige sentralbanker og lav og stabil inflasjon, fikk mange sentralbanker sin formelle og reelle uavhengighet tilbake.⁷ Vedtakelsen av sentralbankloven 1985 markerer et unntak; der en samlet vestlig verden beveget seg i retning av mer uavhengighet, representerte sentralbankloven 1985 en understrekning av sentralbankens bånd til regjeringen.⁸ Sentralbankloven 2019 bringer den rettslige reguleringen av Norges Banks uavhengighet på nivå med utenlandske sentralbankers.⁹

Når det fortsatt er relevant å undersøke Norges Banks uavhengighet i en rettslig kontekst skyldes dette flere forhold. I urolige tider utfordres gjerne sentralbankuavhengigheten. Siden Stortingets vedtakelse av sentralbankloven i 2019 har norsk og internasjonal økonomi vært utsatt for flere sjokk som følge av koronapandemien og Russlands invasjon av Ukraina. Sentralbanklovutvalget søkte å utforme en *fleksibel* sentral-

3 Knoph Berg (2019); Syrstad (2020).

4 Singleton (2011) s. 205; Capie (1994) s. 48–49.

5 Stang (1833) s. 330–331; NOU 2017: 13 s. 45.

6 NOU 2017: 13 s. 46–48.

7 Singleton (2011) s. 206–209

8 O. Mestad (2017) s. 329; Utvikling kan best forstås med utgangspunkt i Lov om Norges Bank 1892 som ikke regulerte regjeringens forhold til banken overhode.

9 NOU 2017: 13 s. 313.

banklovgivning som skulle gjøre sentralbanken og øvrige norske myndigheter rustet til å møte nye økonomiske kriser.¹⁰ Erfaringer etter lovens ikrafttredelse kan kaste verdifullt lys over hvorvidt sentralbankloven har lyktes i å balansere hensynet til sentralbankens uavhengighet med tilstrekkelig fleksibilitet.

I dag står verdens sentralbanker under uttalt press.¹¹ Delvis skyldes dette den tette samordningen av finanspolitiske og pengepolitiske tiltak som fant sted under håndteringen av koronapandemien.¹² Etter pandemien opplever mange sentralbanker økt press fra finanspolitiske myndigheter med krav om fortsatt samordning og eller tettere koordinering enn før pandemien. Flere har tatt til orde for at verdens sentralbanker må arbeide for å gjenopprette det grunnleggende skillet mellom finanspolitiske og pengepolitiske virkemidler.¹³ Også Norges Bank førte en pengepolitikk som aktivt støttet opp under de finanspolitiske tiltakene som ledd i myndighetenes håndtering av pandemien i Norge.¹⁴

Synspunkter som direkte utfordrer sentralbankuavhengigheten som fenomen er den senere tid fremmet av dels personer i maktposisjoner, dels personer som søker makt. Direkte verbale angrep på sentralbankuavhengigheten er et relativt nytt fenomen, hvis vi utelukkende ser på de siste fire tiårene. Tidligere hersket det bred enighet om at sentralbankuavhengighet var et ubetinget gode. De siste årene er denne tankegangen blitt utfordret fra ulike hold.¹⁵

De siste fire årene har norsk økonomi sett både den høyeste og den laveste styringsrenten siden den internasjonale finanskrisen i 2008.¹⁶ Svingningene i norsk økonomi har gitt grobunn for diskusjon om Norges Banks oppgaver og måloppnåelse. Høsten 2022 fattet Norges Bank den første av en serie rentebeslutninger med sikte på å øke styringsrenten for å dempe prisveksten i norsk økonomi. I etterkant er banken både kritisert for å ha gjort for lite for sent,¹⁷ og for mye for raskt.¹⁸ I skrivende stund er styringsrenten 4,5 prosent;¹⁹ historisk sett litt under gjennomsnittet de siste 38 årene.²⁰ I et kortere perspektiv har renteøkningene blitt oppfattet som dels dramatiske for den høyst rentesensitive norske befolkningen.²¹ Rentenivået har motivert utsagn om at finansministeren «må ta en telefon

10 NOU 2017: 13 s. 293.

11 Adrian (2024).

12 Jordan (2022) s. 3–4.

13 Jordan (2022); Adrian (2024).

14 Olsen (2020).

15 President Donald Trump ga allerede i valgkampen tydelig gitt uttrykk for sitt ønske om mer (personlig) politisk kontroll over den amerikanske sentralbanken, se Furman (2024). Trumps utspill har motivert både den amerikanske sentralbanksjefen, jf. Powell (2024), og den da sittende Biden-administrasjonen, jf. The White House (2024), til å tydeliggjøre sitt syn på behovet for et fortsatt tydelig skille mellom sentralbanken og den utøvende makt; I Norge har SV og særlig finanspolitisk talsperson Kari Elisabeth Kaski frontet et ønske om økt politisk styring av pengepolitikken, se Gausen (2023); Representantforslag 209 S (2022–2023).

16 Sist renten var over 4,5 prosent var høsten 2008, jf. Norges Bank (u.d.a.).

17 Holvik (2024) s. 4.

18 LO (2024).

19 Norges Bank (2024c).

20 Årene 1986–2024 har styringsrenten gjennomsnittlig vært 4,8 prosent, jf. Norges Bank (u.d.a.).

21 Norges Banks rentebeslutninger virker sterkere enn eksempelvis den amerikanske sentralbankens rentefastsettelse, se Wolden Bache (2024b). Dette har en sammenheng med gjeldsgraden blant norske husholdninger, samt utstrakt bruk av flytende rente.

til Norges Bank» og ønsker om å oppdatere og omprioritere pengepolitikken.²² Reaksjonene på Norges Banks rentefastsettelse de siste par årene er godt egnet til å illustrere den dobbeltheten som begrunner sentralbankens uavhengighet. Når rentene er lave er det ingen som krever en mindre uavhengig sentralbank. Når inflasjonen stiger, kronen svekkes og rentene økes som konsekvens, angripes imidlertid sentralbankens kompetanser og pengepolitikken innretning raskt. Prosessen gjentar seg selv.²³

Den rettslige reguleringen av sentralbankens uavhengighet utgjør både første- og sisteinstansforsvaret av sentralbankuavhengigheten. Uavhengigheten sikrer sentralbanken behørig avstand til politisk påvirkning. Men uavhengigheten er ikke absolutt; en sentralbank kan ikke operere fullstendig avskåret fra folkets vilje. En slik ordning ville gå på akkord med demokratiet. Sentralbankens uavhengighet består i å balansere hensynene til tilstrekkelig avstand mellom sentralbanken og politiske myndigheter og folkets – gjennom politiske myndigheter – behov for tilstrekkelig innsyn og kontroll med sentralbankens virke.

Historien tilsier at sentralbankens stilling også i fremtiden vil stå under press. Kunnskap om Norges Banks stilling i styringsverket og forhold til politiske myndigheter i dag er nødvendig for å kunne møte morgendagens diskusjoner om sentralbankens uavhengighet. Økt bevissthet og kunnskap om hva sentralbankuavhengighet er, hvilke ideer den grunner på og hvordan sentralbankuavhengigheten passer inn i det norske konstitusjonelle demokratiet kan forhåpentligvis bidra til opplyste og fruktbare diskusjoner om sentralbankens fremtid, også i økonomiske nedgangstider.

1.3 Metodiske særtrekk

Avhandlingen inneholder ikke et eget metodekapittel. Metodiske spørsmål og utfordringer behandles fortløpende. Jeg vil likevel knytte noen overordnede kommentarer til de særlige metodiske spørsmålene som er oppstått under arbeidet med denne avhandlingen.

Etter mitt syn er det riktig å se sentralbankrett som et eget rettsområde i norsk rett. Særegne hensyn og problemstillinger kjennetegner sentralbankretten, som unektelig har flytende grenser til forvaltningsrett, finansregulatorisk rett og statsforfatningsrett. Rettsområdet er smalt, og forholdsvis gjennomregulert. Sentralbanklovgivningen, med tilhørende forarbeider, utgjør de sentrale rettskildene på området. Juridisk teori gir viktige bidrag til å utfylle og nyansere sentralbanklovgivningen. Sentralbankretten i Norge kjennetegnes av et knippe betydningsfulle juristers innflytelse. I arbeidet med denne avhandlingen har jeg i stor grad benyttet Carsten Smith og Helge Syrstads arbeider. Et snevert rettskildeomfang kan være begrensende for den juridiske analysen. Jeg har

²² Gausen (2023); Representantforslag 209 S (2022–2023).

²³ Eksemplifisert ved E. Smith (2002) og Kristiansen (2024).

derfor sett hen til internasjonal litteratur der denne kan kaste lys over norske forhold.

Sentralbankloven 2019 bygger på omfattende forarbeider. De bærer imidlertid sterkt preg av spørsmålet om organisering av SPU. Sentralbanklovutvalget ble gitt et omfattende mandat, og spørsmål knyttet til sentralbankens uavhengighet virker å ha kommet i skyggen av fondet. Enkelte bestemmelser ble også i stor grad supplert eller egenhendig utformet av Finansdepartementet etter høringen og Stortingets behandling av den innledende stortingsmeldingen.²⁴ Kombinert med knappe forarbeidsuttalelser gir dette et krevende utgangspunkt for å vurdere den praksis som har utviklet seg.

Sentralbankloven trådte i kraft 1. januar 2020. Det finnes sparsom praksis knyttet til praktiseringen av loven. Ettersom betydelige deler av dagens sentralbanklov er basert på eldre sentralbanklovgivning og praksis, har sistnevnte fungert som et viktig supplement ved tolkningen av dagens lov, med et viktig forbehold: Sentralbankens endrede oppgaver og funksjoner de siste tiårene tilsier at eldre kilder og praksis som tolkningsmoment må brukes med forsiktighet. Kildenes relevans er i noen sammenhenger svekket som følge av samfunnsutviklingen.

Fraværet av rettspraksis som rettskilde er et ytterligere karakteristisk trekk ved norsk sentralbankrett. Norsk alminnelig juridisk metode vektlegger Høyesteretts avgjørelser i stor grad. Karakteristisk for den norske sentralbankretten er at domstolene glimrer med sitt fravær. Prinsipielt er ikke Norges Bank i kraft av sin rolle som sentralbank unndratt domstolskontroll, men så vidt meg bekjent finnes det ingen eksempler der Norges Bank i kraft av å være *sentralbank* har vært part eller tema for norske domstoler. I mangel på rettspraksis som tolkningsfaktor har jeg der praksis lar seg identifisere fremhevet forvaltningspraksis på området. Den er imidlertid gjennomgående sparsom.

Denne avhandlingen inneholder begrensede spor av *utenlandske rettskilder*. Dette skyldes at det ikke finnes noen ensartet regulering av sentralbankuavhengighet internasjonalt. Konkrete eksempler er fremhevet der disse er sammenfallende eller på annen måte egnet til å illustrere forhold ved Norges Bank. Mer generelt er det ikke mulig å utlede konkrete reguleringer av sentralbankens uavhengighet av utenlandske kilder. Sentralbanker er produkter av nasjonale forfatningsrettslige og forvaltningsrettslige forhold og tradisjoner.²⁵ Når avhandlingen likevel henviser til andre staters sentralbanklovgivning skyldes dette at utenlandsk sentralbanklovgivning kan tjene som nyttige *inspirasjonskilder*.²⁶ På tross av varierende nasjonale utgangspunkter, er sentralbanker grovt

24 Forarbeidene til dagens sentralbanklov er som følger: NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Om organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*; Meld. St. 7 (2018–2019) *Om ny sentralbanklov*; Innst. 165 S (2018–2019) *Innstilling fra finanskomiteen om ny sentralbanklov*; Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)*; Innst. 338 L (2018–2019) *Innstilling fra finanskomiteen om Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)*; finanskomiteens innstilling ble debattert i plenum 12. juni 2019 som sak nr. 8, se Stortingsforhandlingene 2018–2019 s.4790 flg; lovvedtak fattet som Lovvedtak 91 (2018–2019).

25 NOU 2017: 13 s. 41–42.

26 Om utenlandske rettskilder som inspirasjonskilde generelt, se Andenæs (2024).

sett satt til å løse samme oppgaver, i alle fall innenfor pengepolitikken. Andre staters regulering av sentralbankens oppgaver og virkemidler kan derfor tjene som nyttige inspirasjonskilder ved fastleggingen av norsk sentralbankrett. Ettersom det kun finnes én institusjon per stat, finnes det også begrenset med praksis innenfor den enkelte jurisdiksjon.²⁷ Andre staters erfaringer kan supplere vårt eget begrensede erfaringsgrunnlag og styrke kvaliteten på våre rettslige resonnementer. Utenlandsk rett må imidlertid brukes med bevissthet om de særlige konstitusjonelle og forvaltningsrettslige forholdene i Norge.

1.4 Fremstillingen videre

I avhandlingen vil jeg analysere Norges Banks uavhengighet med særskilt fokus på sentralbankens uavhengighet i sin utøvelse av pengepolitikken med utgangspunkt i det alminnelige forvaltningsrettslige uavhengighetsbegrepet. Uavhengighet er et kjent fenomen i norsk rett, men som avhandlingen vil vise er sentralbankens uavhengighet grunnet på andre og særegne hensyn. Disse særegne hensynene gir seg utslag i operasjonaliseringen av Norges Banks uavhengighet, som i vesentlig grad avviker fra alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet.

I kapittel 2 og 3 vil jeg presentere avhandlingens bakteppe. Tema i kapittel 2 er Norges Banks plass i statsapparatet. Sentralbanken forvalter omfattende og kompliserte oppgaver på vegne av den norske stat, dette arbeidet utgjør en betydelig del av den samlede økonomiske politikken i Norge. Hva økonomisk politikk er, og sentralbankens bidrag er tema i kapittel 3.

Kapittel 4 behandler den generelle forvaltningsrettslige uavhengigheten og den spesielle sentralbankuavhengigheten. Gjennomgangsmelodien i kapittelet er kravet til demokratisk legitimitet. Hvordan balanserer vi uavhengighet med Grunnlovens krav til demokratisk kontroll? Med den generelle uavhengigheten som prisme analyserer jeg sentralbankuavhengighetens rettslige begrunnelse i en norsk kontekst.

Kapittel 5 og 6 utgjør kjernen i avhandlingens tematikk: *operasjonaliseringen* av Norges Banks uavhengighet. Med utgangspunkt i bankens forhold til de politiske myndighetene utforsker jeg hvordan Norges Banks uavhengighet er gjennomført i lov og praksis.

Til slutt følger noen avsluttende refleksjoner knyttet til avhandlingens tema i kapittel 7.

²⁷ Unntaket er The Federal Reserve System i USA, som består av tolv Reserve Banks og ett felles styre, The Board of Governors.

2 Overordnet om Norges Bank i statsapparatet

Norges Bank er leder av det norske pengevesenet. Banken forvalter norsk pengepolitikk, samarbeider med andre offentlige myndigheter om å fremme finansiell stabilitet i finansmarkedene, er ansvarlig for produksjonen av norske kontanter og overvåker det norske betalings-systemet. Banken forvalter også de offisielle valutareservene, SPU og statsgjelden. I tillegg utfører banken blant annet andre finansielle tjenester for staten.

Banken er et eget rettssubjekt, eid av den norske staten. Sentralbankens forhold til statsmyndighetene er særskilt regulert og avviker i betydelig grad fra statsforvaltningens alminnelige forhold til statsmyndighetene. Banken er likefullt underlagt regjeringen og Stortingets styring og kontroll, om enn på ualminnelige vilkår.

Norges Bank er et forvaltningsorgan. Banken er et organ «for» staten, jf. forvaltningsloven § 1 andre punktum, i kraft av å være organisert som et eget rettssubjekt eid av staten, med oppgaver av offentlig art underlagt politisk styring.²⁸ Bankens virksomhet er som utgangspunkt underlagt forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven. Tidligere bød klassifisering av Norges Bank på større vanskeligheter, ettersom banken var organisert som et aksjeselskap inntil 1985. Inntil 1949 var aksjeselskapet hovedsakelig i privat eie og banken selv oppfattet seg lenge ikke som noe forvaltningsorgan. Det har imidlertid vært vanlig å omtale banken som et forvaltningsorgan siden begynnelsen av 1970-tallet.

Norges Bank er et særegent forvaltningsorgan. I kraft av å være et eget rettssubjekt står Norges Bank som utgangspunkt på utsiden av den alminnelige statsforvaltningen. Bankens plassering i statsapparatet har direkte konsekvenser for overordnede myndigheters styring og kontroll med banken.

Norsk statsforvaltning er i utgangspunktet organisert som et strengt hierarki med Kongen i statsråd som øverste organ med vedtaks-kompetanse. Kongen i statsråd består av regjeringsskollegiet og Kongen. Det treffer sine beslutninger i form av kongelige resolusjoner. Embets-utnevnelser og andre «saker av viktighet» skal foredras i statsrådet, jf. Grunnloven § 28. Når en kompetanse er lagt til «Kongen i statsråd» i lov

²⁸ Woxholth (2011) s. 51.

eller Grunnlov er dette uttrykk for at kompetansen ikke kan delegeres nedover i forvaltningshierarkiet. Motsatt kan kompetanser som ikke er forbeholdt Kongen i statsråd delegeres til departementene eller andre underordnende organer. Dette gjøres i utstrakt grad.

Under Kongen i statsråd følger departementene som nest øverste nivå i forvaltningshierarkiet. Departementene ledes av hver sin statsråd, jf. § 12, og spiller en helt sentral rolle i utførelsen av regjeringens iverksettende oppgaver. Under departementene følger øvrige underordnende forvaltningsorganer i form av direktorater, etater, tilsyn og enkelte andre organer med andre betegnelser. Disse er landsdekkende myndighetsorganer med oppgave å avlaste departementene. I tillegg finnes det andre typer statlige forvaltningsorganer organisert som forvaltningsbedrifter eller kollegiale organer som styrever, råd og nemnder.²⁹

Regjeringen skal – i kraft av å være den utøvende makt – iverksette Stortingets vedtak. Regjeringen står både rettslig, jf. § 86, og politisk, jf. § 15, ansvarlig overfor Stortinget i utførelsen av sine oppgaver etter Grunnloven. Regjeringen står også ansvarlig overfor Stortinget for forvaltningen, i kraft av å være forvaltningens øverste leder, jf. § 3. Stortinget fører kontroll med regjeringen, og *gjennom* denne, kontroll med forvaltningen.

For å kunne overholde sitt ansvar overfor Stortinget er regjeringen gitt myndighet til å instruere og organisere forvaltningens arbeid, i dag forankret i Grunnloven § 3. Regjeringens instruksjons- og organisasjonsmyndighet er et nødvendig verktøy for at regjeringen skal være i stand til å følge opp og iverksette Stortingets mange vedtak, samt en naturlig konsekvens av at regjeringen formelt bærer ansvaret for forvaltningens opptreden. Hensynet til demokrati, likebehandling og forutberegnelighet støtter også opp om regjeringens instruksjonsmyndighet.³⁰

Regjeringens alminnelige styringskompetanser overfor statsforvaltningen omfatter regjeringens kompetanse til å *instruere* underordnende organer om utøvelsen av sine kompetanser, *organisere* underordnende organers virksomhet eller arbeid, *behandle klager* på underordnende organers vedtak, *omgjøre* underordnende organers vedtak eller beslutning og *tildeler* finansiering av underordnende organers virksomhet. Regjeringens styring av forvaltningen kan skje på generelt grunnlag i form av generelle instruksjoner, som retningslinjer, veiledere og rundskriv, eller i enkeltsaker i form av instruks om skjønnsutøvelse i en konkret sak.

Forvaltningshierarkiets organisering bygger på et grunnleggende prinsipp om at styringskompetansene følger av hierarkiet. Underordnede forvaltningsorganer er derfor i utgangspunktet underlagt overordnende organers styringskompetanser, slik statsforvaltningen er underlagt regjeringens styringskompetanser.

²⁹ For en komplett oversikt over forvaltningens oppbygging se NOU 2019: 5 kapittel 5.1.

³⁰ Graver (2024) s. 128–129.

Regjeringens styringskompetanser er ikke et kongelig prerogativ; Stortinget kan ved lov-, budsjett- eller alminnelig plenumsvedtak unndra forvaltningsorganer regjeringens styring. Regjeringens styringskompetanser kan derfor beskrives som primære, men underordnet Stortingets generelle rettsanordningsmyndighet. Stortingets adgang til å gripe inn i styringen av forvaltningen ble kjempet frem på 1800-tallet og følger i dag av tolkningen av Grunnloven § 3. Stortingets begrensning av regjeringens styringskompetanser kan utformes ulikt; Stortinget kan begrense den enkelte styringskompetanse, eksempelvis ved å etablere særskilte klageorganer ved lov, eller Stortinget kan beslutte en organisering utenfor forvaltningshierarkiet, og slik unndra organet fra samtlige av regjeringens styringskompetanser.

Norges Bank befinner seg på utsiden av det alminnelige forvaltningshierarkiet; regjeringens styringskompetanser omfatter ikke sentralbanken på generelt grunnlag. Stortinget har i lovs form særregulert sentralbankens organisering, herunder styringen av den.

Sentralbanken er for det første ikke *underordnet* noe departement. Regjeringen selv beskriver Norges Bank som en «tilknyttet virksomhet» til Finansdepartementet.³¹ Formuleringen favner det faktum at banken ikke er underlagt departementets fulle instruksjons- og organisasjonsmyndighet, ulikt underordnede virksomheter og etater.

Norges Banks forhold til *departementet* er atypisk. Innenfor sentralbankvirksomheten er departementets styringskompetanser begrenset.³² Styringskompetanser typisk forbeholdt departementet som instruksjonsmyndighet og tildelingsmyndighet er enten «løftet opp ett nivå» og plassert hos Kongen i statsråd, eller fullstendig avskåret i lovs form. Det atypiske forholdet gir seg videre utslag i hvordan departementet i dag tjener som et mer likestilt bindeledd som mottaker av informasjon fra Norges Bank om «saker av viktighet», jf. sentralbankloven § 1-6. Departementet *kontrollerer* banken i kraft av sin plikt til å evaluere Norges Banks virksomhet årlig, jf. § 1-8 første ledd. Departementets evaluering er imidlertid adressert til Stortinget, og selv om den utvilsomt leses grundig av banken, utgjør evalueringen en annen og mer begrenset form for kontroll av Norges Bank sammenlignet med departementets alminnelige kontrollkompetanser overfor underordnede organer. Der banken og departementet forholder seg til hverandre innenfor sentralbankvirksomheten er dette med utgangspunkt i departementet som sekretariat for regjeringen. Departementets rolle vil i det videre fremheves der den er relevant, men hovedvekten i den videre analysen av Norges Banks forhold til statsmyndighetene vil hvile på bankens forhold til regjering og Storting.

Norges Banks forhold til Stortinget er nærmere enn hva som er vanlig for et alminnelig forvaltningsorgan. Stortingets kontroll med forvaltningen er i

31 Regjeringen (u.d.).

32 Om skillet mellom styring og kontroll i den utøvende makt se kapittel 5.1.

all hovedsak innrettet mot regjeringen.³³ Både Grunnloven og sentralbankloven gjør imidlertid unntak fra dette utgangspunktet. Stortinget mottar melding direkte om bankens forhold og bærer et konstitusjonelt ansvar for å føre tilsyn med pengevesenet. Norges Bank er i lovs form gitt autonomi til å treffe beslutninger innenfor sentralbankens kjernevirksomhet, som hovedregel uten påvirkning eller overstyring fra regjeringen. Fraværet av regjeringens styringsadgang er i noen grad kompensert for i form av særlige kompetanser for Stortinget. Resultatet er at Norges Bank er gitt et betydelig rom for å fatte egne beslutninger, som overordnende myndigheter i begrenset grad kan gripe inn i.

Den tredje statsmakten, domstolene, har begrenset betydning ved fastleggelsen av Norges Banks forhold til statens myndigheter i dag. Noen korte bemerkninger skal likevel knyttes til forholdet mellom sentralbanken og domstolene og spørsmålet om domstolskontroll med sentralbankens avgjørelser. Som utgangspunkt taler uavhengighet for domstolskontroll. Rettssikkerhetshensyn taler for at uavhengige forvaltningsorganers vedtak er underlagt full domstolskontroll.³⁴ Rettssikkerhetshensynene gjør seg imidlertid ikke gjeldende på samme vis ved sentralbankens vedtak, som ved vedtak av andre typer uavhengige forvaltningsorganer, og domstolskontroll med Norges Banks vedtak er ikke vanlig. Institusjonelt er det ingenting i veien for at domstolene kan føre kontroll med bankens vedtak. Banken har partsevne, jf. sentralbankloven § 1-1 andre ledd. Banken kan saksøkes og opptre som part på egne vegne i saker for domstolene, dette skjer også med ujevne mellomrom.³⁵ Krav mot Norges Bank kan imidlertid, på lik linje som øvrige krav mot staten, ikke tvangsfullbyrdes, jf. tvangsfullbyrdesloven § 1-2 tredje ledd.

Snarere er det de *funksjonelle* omstendighetene – bankens oppgaver – som vanskeliggjør domstolskontroll. Domstolen avgjør konkrete konflikter mellom to eller flere parter. Som ledd i dette er domstolen pålagt å føre konkret kontroll med forvaltningen og Stortingets vedtak. Slik premissene for domstolskontroll er utformet i dag, ved læren om rettslig interesse, kan en hovedsakelig tenke seg én type saker hvor domstolene kan få spørsmål om Norges Banks virksomhet på sitt bord. Dette er saker hvor banken saksøkes med påstand om at vedtak truffet av bankens organer er ugyldig, med eventuelt tilhørende krav om erstatning. Kanskje mest praktisk kan dette tenkes ved avslag eller innvilgelse av kreditt på spesielle vilkår i form av likviditetsstøtte (S-lån), jf. sentralbankloven § 3-1 fjerde ledd, eller vedrørende en beslutning om eller avslag på søknad om kontohold i Norges Bank, jf. § 3.1 andre ledd. I slike tilfeller vil domstolskontrollen antageligvis utformes som en ren legalitetskontroll, hvor domstolen skal vike tilbake fra å føre en inngripende kontroll med bankens skjønn etter sentralbankloven.

33 Om Riksrevisjonens kompetanser se kapittel 6.4.3.

34 Dette argumentet gjør seg om mulig enda sterkere der Norges Bank treffer vedtak med hjemmel i sentralbankloven § 3-1 ettersom klageadgangen for slike vedtak er avskåret, jf. § 5-1 første ledd.

35 Norges Banks opptreden for domstolene har imidlertid så langt utelukkende vært i kraft av bankens driftsmessige forhold, slik som Norges Bank som arbeidsgiver, innkjøper eller innehaver av eiendomsrett.

Domstolskontroll i andre sammenhenger er vanskeligere å se for seg. Å få spørsmål om et instruksjonsvedtak rettet mot banken sin gyldighet prøvet av domstolen vil sannsynligvis være utfordrende. Den teoretiske muligheten for slik domstolskontroll har imidlertid selvstendig verdi: Domstolskontroll kan tjene som et effektivt ris bak speilet, og trusselen om domstolskontroll alene kan i mange sammenhenger være nok for å hindre maktmisbruk.³⁶ Sentralbankloven etablerer et system hvor spørsmål om et instruksjonsvedtaks lovlighet skal kontrolleres av Stortinget, jf. sentralbankloven § 1-4 andre ledd siste punktum. Dette er også uttrykkelig understreket en rekke ganger i forarbeidene. Spørsmålet om domstolskontroll er imidlertid ikke direkte berørt. Det er ikke gitt at sentralbankloven skal tolkes antitetisk, slik at Stortingets kontroll ikke automatisk utelukker domstolskontroll. Eventuell sanksjonering av regjeringens lovstridige instruksjon av sentralbanken er uansett et spørsmål for Riksretten, ikke de alminnelige domstolene, jf. Grunnloven § 86, jf. ansvarlighetsloven.

Domstolskontroll med pengepolitiske spørsmål er løst på ulikt vis internasjonalt. I amerikansk rett er pengepolitiske avgjørelser ikke ansett som rettsspørsmål.³⁷ De kan følgelig ikke prøves av domstolene. Motsatt er EU-domstolen gitt eksplisitt kompetanse til å føre kontroll med samtlige av Den europeiske sentralbankens beslutninger, jf. TEUV artikkel 230, også de pengepolitiske. I praksis innvilges Den europeiske sentralbanken imidlertid en vid skjønnsmargin i pengepolitiske spørsmål.³⁸ Dette er også ordningen i britisk rett.³⁹

36 Bekkedal (2022).

37 Lastra (2020) s. 9 fotnote 10.

38 Se kapittel 4.2.3.4.

39 Lastra (2020) s. 9 fotnote 10.

3 Norges Bank er en økonomisk-politisk myndighet

3.1 Innledning

Norges Bank er en sentral aktør i norsk økonomisk politikk. Økonomisk politikk utøves i samspill mellom ulike politikkområder, virkemidler og aktører. Formålet med dette kapittelet er å plassere Norges Bank i det økonomisk-politiske landskapet, og redegjøre for hva sentralbankens arbeid består i og det rettslige rammeverket for det. Kapittel 3.2 er viet de økonomisk-politiske virkemidlene. Kapittel 3.3 tar for seg den rettslige og den faktiske organiseringen av pengepolitikken – hovedvekten av sentralbankens økonomisk-politiske arbeid. Til slutt, i kapittel 3.4 behandles *sentralbankvirksomheten* for øvrig.

I utøvelsen av sentralbankvirksomhet er Norges Bank uavhengig.⁴⁰ Før vi vender blikket mot hva uavhengighet er i kapittel 4, skal vi her se på hva sentralbanken bruker uavhengigheten *til* og hvilken sammenheng sentralbankens arbeid inngår i.

3.2 Økonomisk-politiske virkemidler

3.2.1 Finanspolitiske virkemidler og grensen til pengepolitikken

Begrepet økonomisk politikk omfatter alle tiltak norske myndigheter treffer for å påvirke utviklingen i norsk økonomi.⁴¹ Det overordnede målet for den økonomiske politikken i Norge er å sikre stabil utvikling og god økonomisk vekst, ved å motvirke høy arbeidsledighet og inflasjon.⁴² Stabil økonomisk utvikling og vekst forutsetter at landets ressurser utnyttes i høy grad. For å oppnå høy grad av ressursutnyttelse benytter staten finanspolitikken og pengepolitikken. Pengepolitiske og finanspolitiske virkemidler påvirker utviklingen i norsk økonomi, men de påvirker også hverandre. Stortinget og regjeringen er derfor gitt et overordnet ansvar for helheten i norsk økonomisk politikk.

Finanspolitikken utøves av regjeringen i tråd med Stortingets vedtak og føringer. Den utformes over statsbudsjettet, som bestemt av Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav a og d. De viktigste finanspolitiske virkemidlene er fastsettelsen av omfanget av skatter og avgifter, overføringer

40 Begrepet sentralbankvirksomhet er nærmere definert i kapittel 3.4.

41 Lie (2012) s. 10.

42 Store norske leksikon (2021c).

fra offentlig til privat sektor og offentlig sektors samlede etterspørsel etter varer og tjenester, herunder overføringer fra SPU, i statsbudsjettet.⁴³ Ved å justere sammensetningen av og forholdet mellom statens inntekter og utgifter påvirker statsmyndighetene den økonomiske utviklingen i Norge.⁴⁴

De finanspolitiske virkemidlene påvirker den samlede økonomiske etterspørselen i norsk økonomi. Dersom pris- og kostnadsnivåene er raskt stigende – inflasjonen er på vei opp – kan finanspolitiske virkemidler benyttes for å dempe aktivitetsnivået i økonomien. Dette kan gjøres ved å heve skattene, for slik å båndlegge en større andel av husholdninger og bedrifters tilgjengelige midler. Alternativt kan staten minke sine kjøp av varer og tjenester og slik begrense den totale etterspørselen i økonomien. Motsatt kan finanspolitiske virkemidler benyttes for å stimulere til økt økonomisk aktivitet der økonomien befinner seg i en lavkonjunktur.

I kraft av sitt overordnede ansvar for den økonomiske politikken har Stortinget flyttet utøvelsen av pengepolitikken til Norges Bank.⁴⁵ På tross av at begrepet pengepolitikk er flittig brukt i sentralbankloven og samfunnsøkonomisk og juridisk teori, finnes det ingen legal- eller allmenn definisjon av hva pengepolitikk er.⁴⁶ Språklig er pengepolitikk summen av pengepolitiske virkemidler brukt for å oppnå et bestemt pengepolitisk mål.⁴⁷ I samfunnsøkonomisk teori er pengepolitikk typisk beskrevet som «Norges Banks virksomhet for å påvirke økonomien».⁴⁸ Bankens virksomhet sikter til bruken av pengepolitiske virkemidler som rentenivå og kreditttilførsel.⁴⁹ I juridisk teori er pengepolitikk beskrevet som arbeidet med å regulere pengenes verdi.⁵⁰ Pengers verdi kan måles internt i landets økonomi med utgangspunkt i prisstigningen, eller eksternt sammenlignet med andre økonomier med utgangspunkt i valutakursen. Den juridiske definisjonen omfatter begge disse, og bygger på pengenes funksjon som måleenhet. En forutsetning for at penger skal kunne tjene som måleenhet er at pengeverdien er noenlunde stabil over tid. Pengepolitikk er arbeidet med å påvirke pengeverdien i ønsket retning.

For å påvirke pengeverdien behøves egne virkemidler. Det viktigste pengepolitiske virkemiddelet Norges Bank rår over er *styringsrenten*. I kombinasjon med styringsrenten kan Norges Bank drive *likviditetsstyring* i markedet ved å påvirke hvor mye penger bankene plasserer i sentralbanken over natten.⁵¹ Styringsrenten i kombinasjon med likviditetsstyring utgjør sentralbankens viktigste pengepolitiske virkemidler under normale forhold. Under mer anormale forhold, hvor styringsrentens effekt er begrenset, kan Norges Bank *intervenere i valutamarkedet* ved å kjøpe

43 Davidsen (2012) s. 136.

44 Store norske leksikon (2021b).

45 Sentralbankloven § 1-3 første ledd og Bestemmelse om pengepolitikken § 2.

46 Syrstad (2003) s. 23.

47 NOU 2017: 13 s. 122 note 1 til Boks 10.1.

48 Holden (2016) s. 37.

49 Davidsen (2012) s. 136.

50 Syrstad (2003) s. 27.

51 NOU 2017: 13 s. 138–139.

eller selge kroner for å påvirke pengeverdien eksternt (kronekursen).⁵² Terskelen for å benytte virkemiddelet er «svært høy», og valutaintervensjoner er antatt å kun ha effekt i ikke-fungerende markeder.⁵³ Virkemiddelet ble sist benyttet i mars 2020. I situasjoner hvor styringsrenten er så lav at den ikke lenger har effekt, men det fortsatt er behov for en ekspansiv pengepolitikk, kan sentralbanken ta i bruk alternative virkemidler som kvantitative lettelsers, kredittlettelsers, særskilte bytteordninger og «helikopterpengers». ⁵⁴ En egen bytteordning, administrert av Norges Bank, ble tatt i bruk i under finanskrisen i 2008 hvor bankene kunne bytte obligasjoner med fortrinnsrett mot statsveksler. ⁵⁵ «Helikopterpengers» er et lite brukt virkemiddel i norsk pengepolitikk, men den tyske okkupasjonsmakten finansiering av sitt virke i Norge over okkupasjonskontoen i Norges Bank 1940–1945 er et eksempel. ⁵⁶

3.2.2 Sentralbankens viktigste pengepolitiske virkemiddel

Begrepet «styringsrente» viser til sentralbankens bruk av rentefastsettelsers for å oppnå målene for landets pengepolitikk. ⁵⁷ Internasjonalt varierer det hvilken rente som utgjør landets styringsrente. Den norske styringsrenten er *foliorenten*. Dette er renten kontoholdere får på sine innskudd i Norges Bank som står i banken over natten, oppad begrenset til en bestemt kvote. Norges Bank er i sentralbankloven gitt kompetanse til å ta imot innskudd fra privatbanker og andre finansielle foretak, jf. § 3-1 første ledd bokstav a. Innskudd som overskyter den enkelte kontoholders kvote forrentes til en annen rente – *reserverenten* – som er ett prosentpoeng lavere enn foliorenten. ⁵⁸

Alle finansielle foretak som oppfyller vilkårene, kan etter søknad ha en egen konto i Norges Bank – en foliokonto. Gjennom sitt kontohold i Norges Bank kan foretakene også ta opp lån med varierende lengde i sentralbanken, som ledd i sin forretningsdrift, jf. § 3-1 første ledd bokstav a. Løpetiden for bankenes lån i Norges Bank kan være helt kortvarig – fra kun noen få timer – eller lenger. Norges Banks vanligste form for kreditt er dagslån (D-lån): kortsiktige lån med formål om å møte bankenes midlertidige behov for likviditet. ⁵⁹ Bankenes adgang til å ta opp D-lån er begrenset av bankenes forvaltningskapital, men låneadgangen gjelder uavhengig av kvoten for innskudd som forrentes etter foliorenten. Renten bankene må betale for D-lån er ett prosentpoeng høyere enn styringsrenten. Døgnlåns- og reserverenten offentliggjøres samtidig som Norges Bank offentliggjør sin beslutning om styringsrenten. ⁶⁰

52 NOU 2017: 13 s. 138–139.

53 Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet (2024) punkt 5.

54 NOU 2017: 13 s. 309: Ukonvensjonelle virkemidler er benyttet av blant annet den britiske, amerikanske og europeiske sentralbanken; om ukonvensjonelle pengepolitiske virkemidler, se Bernhardsen (2016).

55 NOU 2017: 13 s. 141–142.

56 NOU 2017: 13 s. 142, se også Lie (2016) s. 283–288 og Store norske leksikon (2023a).

57 Store norske leksikon (2020).

58 Holden (2016) s. 221.

59 Holden (2016) s. 221.

60 I september 2015 var reserverenten for første gang negativ som følge av at foliorenten var 0,25 prosent. Bankene måtte da betale for å plassere innskudd utover sin kvote i Norges Bank, se Haugen (2015).

Norges Bank er gitt kompetanse til å fastsette nærmere vilkår for lån og innskudd i forskriftsform, jf. sentralbankloven § 3-1 andre og femte ledd.⁶¹ Kontohold i Norges Bank er ingen rettighet for de finansielle institusjonene. Norges Bank kan avslå søknader i tråd med forskriften,⁶² eller si opp kontoholdet på nærmere vilkår.⁶³ Ytterligere vilkår for kontohold fastsettes av Norges Bank i form av rundskriv.⁶⁴

Som alternativt til å benytte seg av Norges Banks fasiliteter kan finansforetak benytte *pengemarkedet*. Pengemarkedet er arenaen hvor banker og andre store finansforetak med midlertidig ledige midler eller et tilsvarende kortsiktige behov for finansiering møtes.⁶⁵ For å unngå den dyrere D-lånsrenten søker bankene normalt å låne penger i pengemarkedet. For at pengemarkedet skal være foretrukket arena for å plassere eller låne midler, bør *pengemarkedsrenten* befinne seg mellom Norges Banks *D-lånsrente* og *foliorenten*. Pengemarkedsrenten tilsvarer den til enhver tid gjeldende prisen på likviditet i pengemarkedet.⁶⁶

En plassering av tilgjengelige midler i pengemarkedet er ikke risikofritt, og det må derfor være økonomisk lønnsomt å ta denne risikoen sammenlignet med den 100 % sikre plasseringen i Norges Bank over natten til foliorenten, alternativt reserverenten.⁶⁷ Foliorenten utgjør derfor «gulvet» i pengemarkedet.⁶⁸ Ingen virksomheter vil se seg tjent med å ta risikoen ved plasseringer i pengemarkedet fremfor den risikofrie plasseringen i Norges Bank til samme eller lavere rente som sentralbanken kan tilby. Norges Bank styrer mengden innskudd – reserver – i banken, slik at pengemarkedsrenten vil ligge nær styringsrenten.⁶⁹ Slik sikrer en at aktører med midler til overs søker å gjøre disse tilgjengelige i pengemarkedet, fremfor å plassere dem i Norges Bank til den lavere foliorenten; motsatt vil aktører som har midlertidig behov for finansiering søker å låne penger i pengemarkedet fremfor å gå til Norges Bank å betale D-lånsrenten. Pengemarkedets funksjon er å sikre effektiv utnyttelse av den til enhver tid tilgjengelige likviditet.⁷⁰

Basert på rentene i interbankmarkedet – delen av pengemarkedet hvor private banker handler med hverandre – fastsetter bankene sin *utlånsrente* som tilbys deres kunder. Hver enkelt bank fastsetter sin egen utlånsrente, som ledd i fastsettelsen av sine forretningsvilkår. Generelt er fastsettelsen av utlånsrenten basert på de samme faktorene og bankene konkurrer om de samme kundene. En kan derfor snakke om én generell utlånsrente i norsk økonomi. Fastsettelsen av utlånsrenten baserer seg på bankens utgifter knyttet til prisen – *innskuddsrenten* – de må betale på kundenes innskudd, og prisen – typisk *pengemarkedsrenten* – de må

61 Forskrift om adgang til lån og innskudd i Norges Bank.

62 Prop. 97 L (2018–2019) s. 87.

63 Forskrift om adgang til lån og innskudd i Norges Bank § 7.

64 Norges Bank rundskriv 2/2024.

65 Holden (2016) s. 221.

66 Davidsen (2012) s. 177.

67 Davidsen (2012) s. 179.

68 Davidsen (2012) s. 179.

69 Holden (2016) s. 221.

70 Davidsen (2012) s. 177.

betale for kortsiktige likviditetslån, pluss et *risikopåslag* for å dekke andre kostnader banken har og ideelt sett sikre profitt. Risikopåslaget størrelse bestemmes av konkurransen mellom bankene i markedet og vil variere. Utlånsrenten vil over tid følge pengemarkedsrenten, men ligge litt over denne i tråd med bankenes påslag.⁷¹

Endringer i styringsrenten påvirker norsk økonomi gjennom tre kanaler.⁷² For det første påvirkes økonomien gjennom *etterspørselskanalen*. Bankenes renter på utlån og innskudd følger i stor grad styringsrenten. Økt styringsrente vil normalt gjøre det dyrere å låne penger, samtidig blir det mer lønnsomt å spare. Økningene i bankenes renter fører til at færre bedrifter og husholdninger tar opp lån for å foreta investeringer, og mange husholdninger vil heller redusere sitt forbruk, og plassere tilgjengelige midler på sparekonto for å dra nytte av de økte innskuddsrentene. For bedrifter og husholdninger som allerede har lån, vil økte renteutgifter medføre at de sitter igjen med mindre penger til forbruk og investeringer. Den totale etterspørselen i Norge vil avta. Da vil bedrifter redusere sin produksjon og kvitte seg med overflødige ansatte, slik at sysselsettingen går ned. Arbeidsledigheten vil øke, noe som vil kunne føre til nedgang i lønnsveksten. Ved lavere produksjonskostnader eller etterspørsel kan bedriftene redusere sine priser for å opprettholde et visst salgsnivå. Det vil kunne føre til at den samlede prisveksten i økonomien avtar. Enkelt forklart: Når styringsrenta øker, reduseres den totale etterspørselen i norsk økonomi og veksten i det generelle prisnivået synker.

For det andre påvirkes økonomien av endringer i styringsrenten gjennom *valutakurskanalen*.⁷³ Når bankenes innskuddsrenter øker som følge av økt styringsrente, blir det mer lønnsomt å sitte på norske kroner sammenlignet med utenlandsk valuta. Etterspørselen etter norske kroner vil kunne øke og kronekursen styrkes. Når den norske kronekursen styrkes, blir varene vi kjøper fra utlandet billigere målt i norske kroner. Norsk økonomi baserer seg i stor grad på import. Når importprisene synker, vil også inflasjonsnivået i norsk økonomi reduseres. Samtidig vil prisen på norske varer til utlandet øke, målt i utenlandsk valuta. Bedrifter som lever av eksport, vil kunne oppleve en svikt i inntekter. Slik svikt vil bidra til at presset fra disse bedriftene på lønninger og priser reduseres.⁷⁴ Totalt vil prisnivået kunne reduseres gjennom flere faktorer.

For det tredje påvirkes utviklingen i norsk økonomi gjennom *forventningskanalen*.⁷⁵ Lønns- og prisdannelsen i Norge er basert på beslutningstakernes forventninger og antakelser om utviklingen i økonomien. Forventningene knyttet til inflasjonsnivåets utvikling baserer seg i stor grad på Norges Banks signaler. Sentralbankens rentebeslutninger og annen kommunikasjon er med på å styre de økonomiske aktørenes forventninger. Ved forventet høy prisvekst vil bedrifter tilpasse seg og justere prisene sine tilsvarende. Dersom fagforbundene tror det vil være

⁷¹ Davidsen (2012) s. 177.

⁷² Holden (2016) s. 221–223.

⁷³ Holden (2016) s. 222.

⁷⁴ Norges Bank (u.d.b.).

⁷⁵ Holden (2016) s. 223.

høy inflasjon, vil de søke å fremforhandle et tilsvarende høyt lønnstillegg for å bevare arbeidstakernes kjøpekraft. Slik kan *forventningene* om høy inflasjon, bidra til at den faktiske prisveksten blir høy.

3.2.3 Samspillet mellom pengepolitikk og finanspolitikk

De pengepolitiske og finanspolitiske virkemidlene virker ulikt og utfyller hverandre. Pengepolitiske virkemidler virker bredt og generelt; de kan ikke tilpasses inn mot konkrete næringer eller befolkningsgrupper. I situasjoner hvor forstyrrelser i markedet rammer aktører svært ulikt vil pengepolitiske virkemidler derfor ikke kunne forhindre, men heller forsterke disse ulikhetene. Deres fordel er at de kan besluttet og iverksettes raskt og ved behov. Som utgangspunkt avholder komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet åtte rentemøter i løpet av ett år. Ved behov kan komiteen avholde møter oftere.⁷⁶ Rentebeslutningen offentliggjøres dagen etter rentemøtet, og trer i kraft første virkedag deretter. Virkningene av endringer i styringsrenten inntreffer imidlertid ikke umiddelbart, og effektene er til dels uforutsigbare. Renteendringer virker inn på økonomien gradvis og over tid. Det er ikke mulig å si om renteendringen har oppnådd ønsket effekt kort tid etter justering. Dette gjør det vanskelig å raskt treffe avbøtende tiltak dersom renteendringen *ikke* oppnår ønsket effekt. Renten påvirker økonomien gjennom ulike kanaler og det kan være utfordrende å analysere seg frem til akkurat hvor renten ikke har oppnådd tiltenkt effekt eller motsatt. Styringsrentens effekt er videre ikke ubegrenset. Det finnes et absolutt nivå for hvor lavt renten kan settes og fortsatt ha effekt på økonomien.⁷⁷ Styringsrentens begrensninger illustrer på mange måter det pengepolitiske handlingsrommet.⁷⁸

Finanspolitiske virkemidler har den fordel at de i større grad kan tilpasse og rettes inn mot konkrete målgrupper. Slik kan den økonomiske politikken oppnå tilsiktede fordelings effekter. I andre sammenhenger er finanspolitiske virkemidler mindre fleksible; statsbudsjettet vedtas kun én gang årlig, med én ytterligere mulighet for revisjon.⁷⁹ Statsbudsjettets varighet, sett i sammenheng med et skiftende politisk flertall på Stortinget, gjør de finanspolitiske virkemidlene bedre egnet til å forfølge kortsiktige mål og prioriteringer, som lar seg oppnå innenfor én stortingssesjon, fremfor langsiktige prioriteringer som i realiteten overlates til pengepolitikken. Mange av statens inntekter er allerede bundet opp som følge av forpliktelser i form av lov- og andre vedtak.⁸⁰ Dette begrenser finanspolitikkenes stabiliseringseffekt på økonomien utover den som allerede følger av vedtatte skatter og lover. I normale tider utgjør pengepolitikken førstelinjeforsvaret i norsk stabiliseringspolitikk.⁸¹ Unormale svingninger

76 Forretningsorden for Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet i Norges Bank §§ 3-1 og 3-2. Dette ble eksempelvis gjort ved rentebeslutning 13. og 20. mars 2020.

77 Nøyaktig hvor lavt renten kan settes er usikkert, men antakeligvis ligger nivået noe under null prosent, se Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 5.

78 Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 2.

79 Bevilgningsreglementet § 3 første ledd. I tillegg kommer tilleggsbevilgninger og omprioriteringer som kan vedtas på bakgrunn av revidert nasjonalbudsjett, se bevilgningsreglementet § 11. De senere årene er også nysalderingen mot årsslutt i praksis benyttet for å justere statsbudsjettets sammensetning.

80 Andenæs (2017) s. 325.

81 Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 5.

3.3 Organiseringen av pengepolitikken

3.3.1 Utforming og utøvelse

Tradisjonelt er det blitt trukket et absolutt skille mellom *utformingen* og *utøvelsen* av pengepolitikk i Norge.⁸² Skillet bygget i sin tid på en oppfatning om at politiske myndigheter utformet pengepolitikken og sentralbanken utøvte den. I etterkrigstidens Norge hvor penge-, kreditt- og valutapolitikken var politisk bestemt og Norges Bank i praksis kun administrerte regjeringens politikk, ga skillet god mening.⁸³ Ettersom banken har vunnet tilbake ansvaret for sentralbankens virkemiddelbruk, godt hjulpet av avreguleringen av penge-, kreditt- og valutapolitiske forhold, gir det derimot mindre mening å trekke et strengt skille mellom utformingen og utøvelsen av pengepolitikk.⁸⁴

I dag er det mer formålstjenlig å skille mellom utformingen av overordnede og operative pengepolitiske målsetninger på den ene siden og utøvelsen av pengepolitikk i henhold til disse målsetningene på den andre siden. Dette henger sammen med Norges Banks *virkemiddel-uavhengighet*.⁸⁵ I dag tilhører det politiske myndigheter å utforme de pengepolitiske målsetningene. Disse tjener som et rettslig rammeverk for sentralbankens bruk av de pengepolitiske virkemidlene. Norges Bank *utøver* pengepolitikken, innenfor rammene av de pengepolitiske målsetningene, ved å velge hvilke pengepolitiske virkemidler som skal brukes og hvordan dette skal skje, jf. sentralbankloven § 1-3 første ledd. Innenfor rammene av de pengepolitiske målsetningene besitter sentralbanken et utstrakt skjønn. I kraft av sin skjønnsmyndighet besitter sentralbanken *de facto* kompetanse til å *utforme* nærmere pengepolitiske reguleringer, eksempelvis ved utforming av kontoholdsvilkårene, samt ved fastsettelsen av styringsrenten. Slik skjer utformingen av norsk pengepolitikk i et samspill mellom politiske myndigheter og Norges Bank, mens utøvelsen er forbeholdt sentralbanken alene.

3.3.2 Det overordnede målet i pengepolitikken

Stortinget har nedfelt det *overordnede formålet* for sentralbankvirksomheten, inkludert pengepolitikken i lov. Sentralbankloven § 1-2 lyder:

«(1) Formålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem.

(2) Sentralbanken skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.»

82 Syrstad (2003) s. 28–29.

83 Om de økonomisk-politiske ansvarsforholdene i etterkrigstiden, se NOU 2017: 13 s. 47–48.

84 I samme retning Syrstad (2003) s. 28–31.

85 Til forskjell fra måluavhengighet, se kapittel 4.2.

Formålet for sentralbankvirksomheten tjener to funksjoner: Det er en absolutt skranke for sentralbankens myndighetsutøvelse og den tjener som bindende retningslinje for sentralbankens skjønnsutøvelse.⁸⁶ Bestemmelsen er dels en videreføring av formålsbestemmelsen i sentralbankloven 1985 § 1, men er betydelig revidert og oppdatert, og fremstår i dag som langt mer moderne sammenlignet med 1985-bestemmelsen. Bestemmelsen bygger i vesentlig grad på Sentralbanklovutvalgets forslag, men gjennomgikk en språklig revisjon etter høringsrunden som av enkelte er hevdet å ha skapt en viss usikkerhet knyttet til forholdet mellom første og andre ledd, se nedenfor. Ved utformingen av § 1-2 vektla utvalget hensynet til fleksibilitet.⁸⁷ En fleksibel formålsbestemmelse tillater at sentralbankens rolle og oppgaver endres over tid, i takt med samfunnsendringene. Departementet fremhevet på sin side formålsbestemmelsens bidrag til klare ansvarslinjer i den økonomiske politikken, og sentralbankens særlige ansvar for pengeverdien.⁸⁸

Bestemmelsen skiller mellom de overordnede formålene for *sentralbankvirksomheten*, jf. første ledd, og hva sentralbanken skal «bidra til», jf. andre ledd. Forarbeidene understreker at utformingen er bevisst.⁸⁹

Sentralbanken skal for det første opprettholde en «stabil pengeverdi». Dette er det overordnede målet for pengepolitikken.⁹⁰ Språklig kan pengeverdien referere til både den interne og den eksterne pengeverdien. Departementet presiserte tidlig at pengeverdien her sikter til lav og stabil innenlandsk inflasjon.⁹¹ En lovfesting av sentralbankens ansvar for å bevare pengeverdien er i tråd med tidligere norsk praksis og reflekterer hvordan pengepolitikk fortsatt er sentralbankens viktigste oppgave.⁹² Formålsbestemmelsen definerer ikke nærmere hvordan sentralbanken skal oppnå det overordnede målet om lav og stabil innenlands inflasjon. Dette er utfyllt ved de operasjonelle målene fastsatt av Kongen i statsråd, jf. § 1-4 første ledd.

Sentralbanken skal bedrive mer enn bare pengepolitikk. Norges Bank skal også «fremme stabilitet i det finansielle systemet», jf. første ledd. Sentralbankloven inneholder ingen legaldefinisjon av «finansiell stabilitet». Sentralbanklovutvalget la til grunn at uttrykket skulle forstås slik det er fastlagt i finansforetaksloven § 1-1 andre punktum.⁹³ Der heter det:

«Med finansiell stabilitet menes at det finansielle systemet er robust nok til å motta og utbetale innskudd og andre tilbakebetalingspliktige midler fra allmennheten, formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte.»

⁸⁶ Prop. 97 L (2018–2019) s. 21.

⁸⁷ NOU 2017: 13 s. 293.

⁸⁸ Prop. 97 L (2018–2019) s. 21.

⁸⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 22.

⁹⁰ Meld. St. 7 (2018–2019) s. 53.

⁹¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 21.

⁹² Meld. St. 7 (2018–2019) s. 53; NOU 2017: 13 s. 294.

⁹³ NOU 2017: 13 s. 294.

Utover denne uttalelsen er ikke innholdet i uttrykket nærmere kommentert i forarbeidene. Norges Bank beskriver selv finansiell stabilitet som: «[A]t det finansielle systemet kan utføre sine oppgaver i samfunnet på en effektiv måte, selv om systemet blir utsatt for store forstyrrelser.»⁹⁴ Norsk regulering av finansiell stabilitet utenfor sentralbankloven består i utstrakt grad av gjennomføring av europeiske finansmarkedsregleverk, som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.⁹⁵

Norges Bank er ikke eneste myndighet innenfor arbeidet med finansiell stabilitet, men inngår i et samarbeid med Finansdepartementet og Finanstilsynet. Finansdepartementet har ansvar for rammevilkårene for finansiell stabilitet. Finanstilsynet fører tilsyn med aktørene i finansiell sektor. Norges Banks oppgave er å medvirke til robuste og effektive betalingssystemer og finansmarkeder, samt til å forhindre at det opparbeides finansielle ubalanser i norsk økonomi.⁹⁶

Internt i sentralbanken er arbeidet med å fremme finansiell stabilitet delt mellom komiteen og hovedstyret.⁹⁷ Komiteen er gitt ansvar for å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer, gi råd til Finansdepartementet om systemrisikobuffersatsen og andre virkemidler innenfor makrotilsyn, med henvisning til komiteens oppgaver som nedfelt i sentralbankloven § 2-7 andre ledd. Der heter det at komiteen skal «bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gjennom rådgivning og bruk av de virkemidler den har til rådighet.» Finansiell stabilitet er ingen entydig størrelse, og særlig i krisesituasjoner kan pengepolitikk og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gli over i hverandre. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet er gitt ansvar innenfor begge felt, men vil særlig i arbeidet med finansiell stabilitet og i krisesituasjoner samarbeide tett med hovedstyret.⁹⁸

Til slutt skal Norges Bank fremme «et effektivt og sikkert betalings-system», jf. § 1-2 første ledd. Et stabilt betalingssystem er en forutsetning for finansiell stabilitet, og både banken og Finanstilsynet utfører oppgaver knyttet til det norske betalingssystemet.⁹⁹ I dag drifter Norges Bank det sentrale oppgjørssystemet NBO, er konsesjonsmyndighet og fører tilsyn med interbanksystemene, jf. betalingssystemloven kapittel 2.

Formålsbestemmelsens andre ledd omfatter andre viktige økonomisk-politiske hensyn Norges Bank er ment å støtte opp om.¹⁰⁰ Disse hensynene skal «inngå i de avveiiinger banken foretar».¹⁰¹ Hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting isolert sett forutsetter at aktivitetsnivået i økonomien holdes oppe. Ved høy aktivitet vil flest mulig være i

94 Norges Bank (2021).

95 Finanstilsynet (2017).

96 Innst. S. nr. 12 (2004–2005) punkt 2.1

97 Ansvarsfordeling mellom Norges Banks hovedstyre og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet vedtatt av hovedstyret i samråd med komiteen 9. januar 2020.

98 Hovedstyret besitter vedtakskompetanse i spørsmål om særskilt likviditetsstøtte til kriserammede banker og har i kraft av sitt ansvar for bankens beredskapsplaner også et ansvar for bankens krisehåndtering.

99 NOU 2017: 13 s. 295.

100 Syrstad (2020) note 6.

101 Prop. 97 L (2018–2019) s. 142.

arbeid. Høy aktivitet er også inflasjonsdrivende. Hensynet til en stabil pengeverdi – som fordrer lav og stabil inflasjon – kan derfor isolert sett innebære en restriktiv pengepolitikk for å dempe aktivitetsnivået i norsk økonomi. På lang sikt er det ingen konflikt mellom lav og stabil inflasjon og høy og stabil produksjon og sysselsetting, men på kort sikt kan det oppstå motsetninger.¹⁰² Da må sentralbanken avveie hensynet til en stabil prisvekst mot hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Hvordan sentralbanken skal foreta denne avveiningen er omdiskutert.

Sentralbanklovutvalgets forslag inneholdt et «ellers» slik at andre ledd skulle lyde: «Banken skal ellers bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.»¹⁰³ «[E]llers» var ment å gjenspeile at stabil pengeverdi og finansiell stabilitet alene er av vesentlig betydning for utviklingen i norsk økonomi, samt at produksjon og sysselsetting påvirkes både på kort og lang sikt av hvordan Norges Bank møter forstyrrelser i økonomien. Sistnevnte burde derfor også inngå i bankens formål.¹⁰⁴ Basert på høringsinnspill fra blant andre LO og NHO, som fikk støtte av et mindretall i Stortingets finanskomite, ble «ellers» kuttet av departementet i lovproposisjonen.¹⁰⁵ Høringsinstansene mente hensynene til produksjon og sysselsetting måtte få en tydeligere vektlegging i sentralbankens pengepolitiske vurderinger.¹⁰⁶ Utformingen av andre ledd slik det står i dag er ment å markere at de konkrete hensynene i andre ledd «motiverer» formålene i første ledd, samt at hensynet til produksjon og sysselsetting skal vektlegges «i hele bankens virksomhet».¹⁰⁷ Med hvilken tyngde hensynene skal vektlegges, sier hverken ordlyden eller lovproposisjonen noe om.

Mindretallet i finanskomiteen la til grunn at forslaget til ny § 1-2 innebar «at hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting *sideslilles* med oppgaven å opprettholde en stabil pengeverdi» (min utheving).¹⁰⁸ Denne uttalelsen har tilsynelatende gitt grobunn for en alternativ forståelse av komiteens forpliktelse til å hensynta sysselsettingen på lik linje som hensynet til pengeverdien.¹⁰⁹ Andre har pekt på at det er behov for en klargjøring av forholdet mellom første og andre ledd.¹¹⁰ På direkte spørsmål fra opposisjonen avviste finansminister Vedum at det var behov for å revurdere eller presisere forholdet mellom prisstabilitet og produksjon og sysselsetting i oktober 2022.¹¹¹

Internasjonalt finnes det eksempler på sentralbanker hvis eneste oppgave er å sikre prisstabilitet og det finnes eksempler på sentralbanker med et todelt mandat hvor hensynene til prisstabilitet og sysselsetting er likestilte. Det kan ikke oppstilles noen presumsjon hverken den ene eller

102 Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 1.

103 NOU 2017: 13 s. 523.

104 NOU 2017: 13 s. 493–494.

105 Prop. 97 L (2018–2019) s. 22; finanskomiteens innspill gjaldt Meld. St. 7 (2018–2019).

106 Prop. 97 L (2018–2019) s. 21.

107 Prop. 97 L (2018–2019) s. 22.

108 Innst. 338 L (2018–2019) s. 3.

109 Finansavisen (2023).

110 von Brasch (2022).

111 Dokument nr. 15:2989 (2021–2022).

andre veien for hvordan det overordnede målet for pengepolitikken skal forstås.

I forbindelse med presentasjonen av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets oppdaterte pengepolitiske strategi våren 2024,¹¹² presiserte komiteens leder, sentralbanksjef Ida Wolden Bache, at komiteen «skal legge stor vekt på sysselsettingen – også i situasjoner der inflasjonen avviker mye fra målet».¹¹³ Uttalelsen må antas å gi uttrykk for komiteens forståelse av § 1-2 og de begrensninger den legger på komiteens skjønnsutøvelse i rentefastsettelsen.

Språklig kan ordlyden i § 1-2 vanskelig forstås som at den krever en likestilling av hensynene; både bestemmelsens oppbygging og ordvalg gir tydelig inntrykk av at hensynet til høy og stabil produksjon og sysselsetting står i en annen stilling enn hensynet til pengeverdien. En lesning av lovforarbeidene styrker dette inntrykket: I lovproposisjonen, etter endringen i andre ledd, omtaler Finansdepartementet § 1-2 første ledd som «de overordnede målene». Videre utdyper departementet hva som ligger i ordlyden «bidra» i andre ledd: «Norges Bank [kan] ikke ... ha et hovedansvar for å skape en høy produksjon og sysselsetting, men at dette hensynet skal inngå i de avveieringen banken foretar.»¹¹⁴ Også reelle hensyn understøtter en slik forståelse av § 1-2. Sentralbanken kan ikke alene besørge sysselsettingen i Norge. Å pålegge Norges Bank å side stille hensynet til sysselsetting med hensynet til prisstabilitet basert på en enkelt uttalelse fra *mindretallet* i finanskomiteen, fremstår som både dårlig begrunnet og i strid med ansvarsfordelingen i norsk økonomisk politikk.

En *vektlegging* av hensynet til sysselsetting og produksjon, i tråd med forarbeidene og sentralbanksjefens uttalelser, er åpenbart påkrevd,¹¹⁵ men rettskildemessige holdepunkter for likebehandling av hensynene, utover mindretallets uttalelse i finanskomiteens innstilling, finnes ikke. Når komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet uttrykker at den vil legge stor vekt på hensynet til sysselsetting, også der inflasjonen avviker mye fra inflasjonsmålet, er dette i samsvar med ordlyden i § 1-2. Etter en gjennomgang av rettskildene synes det legitimt å stille spørsmål ved om det egentlig eksisterer noen reell tolkningstvil ved forståelsen av § 1-2. Finansministerens uttalelse til Stortinget høsten 2022 understøtter dette. Det er uansett uheldig dersom formålsbestemmelsens utforming kan benyttes som politisk brekkstang for å påvirke sentralbankens rentefastsettelse.¹¹⁶ Da går fleksibiliteten på bekostning av klare pengepolitiske ansvarsforhold.

¹¹² Norges Banks pengepolitiske strategi (2024). Strategien gir uttrykk for komiteens egen forståelse av sine oppgaver og prioriteringer. Dokumentet er neppe juridisk bindende og kan ikke underlegges en ordlydsfrotolkning slik lovtekst kan. Finansdepartementet er orientert om strategien, i medhold av Norges Banks informasjonsplikt, jf. sentralbankloven § 1-6.

¹¹³ Norges Bank (2024b).

¹¹⁴ Prop. 97 L (2018–2019) s. 142.

¹¹⁵ En slik vektlegging følger videre av Bestemmelse om pengepolitikken § 3, fastsatt som instruks til sentralbanken med hjemmel i sentralbankloven § 1-4 første ledd.

¹¹⁶ Se nærmere kapittel 4.4.4.

3.3.3 De operative målene i pengepolitikken

Stortinget har lagt til Kongen i statsråd å utforme de operative målene for sentralbankvirksomheten, jf. sentralbankloven § 1-4 første ledd. Målene må være i tråd med formålet for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2.

Bestemmelse om pengepolitikken, fastsatt ved kongelig resolusjon, supplerer det overordnede målet for pengepolitikken. Bestemmelsen er en generell instruks til Norges Bank om hvordan pengepolitikken skal utøves, og tjener som en andre og snevrere ramme for sentralbankens myndighetsutøvelse. I likhet med sentralbankloven § 1-2 tjener bestemmelsen både som kompetanseskranke og bindende retningslinje for sentralbankens skjønnsutøvelse.

Målet om en stabil pengeverdi er utdypet i bestemmelsen. Paragraf 1 slår fast at pengeverdien skal opprettholdes gjennom «lav og stabil inflasjon»: pengepolitikken er inflasjonsstyrt. Sentralbankens bruk av de pengepolitiske virkemidlene skal innrettes med formål om å holde inflasjonen på et bestemt nivå. Inflasjonsmålet er nærmere presisert i § 3, som bestemmer at «årsveksten i konsumprisene» over tid skal være «nær 2 pst», jf. første punktum.

Inflasjonsstyring er én av flere måter å innrette pengepolitikken på. I nærmere hundre år var norsk pengepolitikk innrettet med mål om å bevare forholdet mellom edelt metall og antall sedler i omløp.¹¹⁷ I 1931 oppga Norges Bank gullstandarden formelt,¹¹⁸ og pengepolitikken ble innrettet med mål om en fast valutakurs.¹¹⁹ Etter andre verdenskrig fikk pengepolitikken en annen karakter og var i stor grad politisk styrt. I tett samarbeid med politiske myndigheter søkte Norges Bank å sikre den norske kronens verdi opp mot utenlandsk valuta, en ordning som skulle bestå i ulike varianter inntil 1999.¹²⁰

I 1993 tok Norges Bank for første gang til orde for å supplere fastkursmålet med andre faktorer. Brundtland III-regjeringen avviste imidlertid å tillegge Norges Bank et selvstendig ansvar for pengepolitikken.¹²¹ Så i 1999 tok Norges Bank ved nyutnevnt sentralbanksjef Svein Gjedrem saken i egne hender: Fra januar av tolket sentralbanken dagjeldende kursforskrift slik at Norges Bank var innvilget betydelig skjønn. Skjønnnet utnyttet banken til å vektlegge prisveksten ved fastsettelsen av styringsrenten.¹²² Argumentet for å forlate fastkursmålet var at når rentefastsettelsen var bundet av et valutakursmål hadde dette en forsterkende effekt på svingninger i økonomien. Renteendringer kunne bare benyttes i begrenset grad for å motvirke disse svingningene.¹²³ Nytolkningen av kursforskriften brakte norsk pengepolitikk inn i dagens former, fremgangsmåten var imidlertid omstridt og i strid med de rådende ansvarsforholdene i pengepolitikken. Omleggingen til inflasjonsstyring ble

¹¹⁷ Metallismen i Norge, se Christiansen (1980) s. 60–62.

¹¹⁸ Kongelig resolusjon 27. september 1931 nr. I.

¹¹⁹ V. Mestad (2002) s. 14 flg.

¹²⁰ V. Mestad (2002) s. 14–51.

¹²¹ Lie (2016) s. 430.

¹²² Hverken banken eller regjeringen ville imidlertid omtale dette som inflasjonsstyring, se Lie (2016) s. 437–438.

¹²³ Lie (2012) s. 180.

Forskrift om pengepolitikken ble oppdatert i 2018, hvor den største materielle endringen besto i å nedjustere inflasjonsmålet fra 2,5 til dagens nivå på 2 prosent.¹²⁵ I 2019 ble reguleringen videreført med nytt navn og ny hjemmel i sentralbankloven 2019 § 1-4 første ledd. Sentralbanklovutvalget antydte at de operative målene for pengepolitikken burde evalueres hvert femte år.¹²⁶ Noe sentralbanksjefen selv viste til i sin årstale til representantskapet i 2025.¹²⁷ Det er regjeringens ansvar å vurdere behovet for oppdateringer av de operative målene. Jevnlige evalueringer er til nå ikke gjennomført, men finansministeren har nylig åpnet for at tiden kan være moden for en slik evaluering.¹²⁸

Inflasjonsstyring innebærer at Kongen i statsråd fastsetter et operativt mål for inflasjon over tid. Innenfor rammen av det operative inflasjonsmålet er sentralbanken gitt myndighet til å utøve sitt beste samfunnsøkonomiske skjønn. Skjønnsutøvelsen skal være «framoverskuende og fleksibel», jf. Bestemmelse om pengepolitikken § 3 andre punktum. Norges Bank søker å unngå «store og vedvarende» avvik fra inflasjonsmålet ved å anvende de pengepolitiske virkemidlene; men å detaljstyre inflasjonsnivået er ikke mulig.¹²⁹ Banken er pålagt å anlegge et langsiktig perspektiv for sine pengepolitiske avgjørelser. Framoverskuende inflasjonsstyring kjennetegnes av at sentralbanken ikke kan begrense sine analyser til øyeblikket, men også må hensynta den forventede fremtidige inflasjonsutviklingen og forholdet mellom maksimal utnyttelse og reell utnyttelse av økonomiens produksjonsevne.¹³⁰ Inflasjonsstyringen skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting, jf. sentralbankloven § 1-2 andre ledd. Sysselsettingen skal være så høy som mulig, samtidig som dette ikke går utover prisstabiliteten over tid. Antakeligvis vil dette nivået aldri være full sysselsetting – et punkt der alle som ønsker å jobbe har jobb – ettersom prisnivået av erfaring begynner å stige for mye når en nærmer seg punktet for full sysselsetting. Pengepolitikk vil derfor alltid innebære avveininger knyttet til hvor høy sysselsettingsgraden kan være før dette medfører at prisnivået stiger for mye.¹³¹

Til slutt skal pengepolitikken bidra til å «motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser», jf. § 1. Finansielle ubalanser oppstår når et vedvarende lavt rentenivå leder til at flere tar langt større økonomisk risiko enn de ville gjort dersom renten var høyere. Dette påvirker også eiendomsprisene og den generelle gjeldsgraden i samfunnet. Særlig etter den internasjonale finanskrisen i 2008–2009 ble fokuset rettet mot motarbeidelsen av oppbygging av finansielle ubalanser. Pengepolitikken

124 Lie (2016) s. 438–442; Kleivset (2012) s. 36–41; Forskrift om pengepolitikken (2001).

125 Forskrift om pengepolitikken (2018).

126 NOU 2017: 13 s. 312.

127 Wolden Bache (2025) s. 7.

128 Dokument nr. 15:1128 (2024–2025).

129 Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 2.

130 Holden (2016) s. 259.

131 Norges Banks pengepolitiske strategi (2024) punkt 3.

alene kan ikke forhindre disse, men en noe høyere rente enn hensynet til lav og stabil inflasjon isolert tilsier kan forhindre at husholdninger og bedrifter tar større økonomisk risiko og tar opp mer gjeld enn de ville gjort dersom renten var lavere. En slik høyere rente vil kunne ha negative konsekvenser i form av lavere etterspørsel i økonomien på kort sikt. Hensynet til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser består derfor kort sagt i å avveie kortsiktige og langsiktige hensyn mot hverandre.

3.3.4 Utøveren av pengepolitikk

I lov og instruks er Norges Bank som institusjon *utad* gitt ansvar og kompetanser i pengepolitikken.¹³² I bestemmelse om pengepolitikken heter det at den «operative gjennomføringen av pengepolitikken» er lagt til Norges Bank, jf. § 2. Dette er en unødvendig presisering. At Norges Bank er den eneste utøvende myndigheten innenfor pengepolitikken, følger allerede av sentralbankloven § 1-3 første ledd. Av § 2-7 første ledd følger det videre at komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet har «ansvaret for Norges Banks utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken» og ansvar for å anvende de pengepolitiske virkemidlene. Kongen i statsråd kan ikke ved instruks gripe inn i forhold fastlagt i lov.

Sentralbankloven trekker tilsynelatende et tydelig skille mellom bankens forhold utad i kapittel 1 og bankens interne organisering i kapittel 2. Utad utgjør Norges Bank én organisasjon og ett rettssubjekt, jf. § 1-1 andre ledd. Reguleringen av bankens forhold til statsmyndighetene gjelder utelukkende mellom institusjonen Norges Bank og statsmyndighetene. Internt består Norges Bank av tre likestilte organer. Skillet mellom banken internt og eksternt viskes delvis ut i kraft av at komiteen er pålagt en egen informasjonsplikt overfor offentligheten, jf. § 2-7 fjerde ledd.¹³³ I praksis utfører komiteen sin plikt ved å offentliggjøre beslutninger som rentevedtak og deres grunnlag på faste tidspunkter ved pressekonferanse, pressemelding og offentliggjøring av rapporter.¹³⁴

I kraft av å besitte alle sentralbankens pengepolitiske virkemidler er det komiteens rett og plikt å utøve sentralbankens faglige skjønn i utformingen og utøvelsen av norsk pengepolitikk. Det følger indirekte av ordlyden i § 2-7 at ansvaret for pengepolitikken tilhører komiteen *alene*. Dette er også understreket i forarbeidene.¹³⁵ Komiteens skjønnsutøvelse bygger på kunnskap og analyser innhentet og utarbeidet av Norges Banks fagavdelinger. Skjønnsmyndigheten er *eksklusiv* i kraft av at ingen andre organer internt i Norges Bank kan føre tilsyn med eller omgjøre komiteens beslutninger.¹³⁶

¹³² Sentralbankloven § 1-3 første ledd, jf. bestemmelse om pengepolitikken § 2.

¹³³ Skillet kompliserer ytterligere av den strengt tatt unødvendige reguleringen i bestemmelse om pengepolitikken §§ 2 og 4.

¹³⁴ Forretningsorden for Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet i Norges Bank § 4-4.

¹³⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 149.

¹³⁶ Jf. blant annet sentralbankloven § 2-4 tredje ledd siste punktum. Heller ikke politiske myndigheter kan omgjøre komiteens beslutninger, om omgjøringskompetanse se kapittel 4.4.4.

Komiteen er ny av sentralbankloven 2019, jf. § 2-6, opprettet etter inspirasjon fra lignende «fagkomiteer» i andre sentralbanker.¹³⁷ Komiteen ledes av sentralbanksjefen, jf. § 2-6 andre ledd. I tillegg til lederen, består komiteen av de to visesentralbanksjefene, samt to eksterne medlemmer som oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på fire år, med mulighet for gjenoppnevning én gang, jf. § 2-6 første ledd. De eksterne medlemmene er i forarbeidene forutsatt å ha høy faglig kompetanse. Formålet med å ansette egne eksterne medlemmer er å bidra til «nye impulser» og «motvirke at arbeidsmetoder og holdninger stivner».¹³⁸ Siden komiteens opprettelse har de eksterne medlemmene hovedsakelig hatt nær tilknytning til akademien.

Endringer i komiteens eksistens eller form krever lovendring,¹³⁹ mens arbeidsdelingen mellom komiteen og hovedstyret utover de lovfestede utgangspunktene er forutsatt å finne sin løsning i praksis.¹⁴⁰ Komiteen er beslutningsdyktig når minst tre av fem medlemmer deltar, og avgjørelser fattes basert på alminnelig flertall, jf. § 2-8 andre ledd. Det er ikke et krav om at de eksterne medlemmene må delta i behandlingen eller inngå i flertallet, men forarbeidene forutsetter at minst ett eksternt medlem bør delta som hovedregel.¹⁴¹ I praksis kan komiteen likevel treffe beslutninger uten eller i strid med eksterne impulser, motsatt av det som var forutsatt av utvalget. Dissens innad i komiteen knyttet til resultat skal protokollføres. Komiteens medlemmer velger selv om de ønsker å få begrunnelsen for sin dissens protokollert.¹⁴²

3.4 Sentralbankvirksomheten

Virksomheten til Norges Bank – i kraft av å være *sentralbank* – består ikke utelukkende av pengepolitikk, selv om pengepolitikken utgjør en betydelig del av bankens arbeid. Sentralbankens kjerneoppgaver i kraft av å være sentralbank utgjør *sentralbankvirksomheten*, legaldefinert i sentralbankloven § 1-3. Ansvar for sentralbankvirksomheten, pengepolitikken holdt utenfor, er delt mellom komiteen og hovedstyret. Ansvarsfordelingen mellom de to er delvis nedfelt i lov, delvis er de to organene ment å finne fornuftige fordelinger seg imellom.¹⁴³ Som utgangspunkt er komiteens oppgaver nedfelt i sentralbankloven, alle oppgaver som ikke eksplisitt tilfaller komiteen, tilhører hovedstyret.¹⁴⁴

Paragraf 1-3 består av seks ledd som til sammen utgjør sentralbankvirksomheten. *Første ledd* legger banken «den» utøvende og rådgivende myndigheten i norsk pengepolitikk. Om forståelsen av begrepet

¹³⁷ NOU 2017: 13 s. 389.

¹³⁸ Prop. 97 L (2018–2019) s. 57; NOU 2017: 13 s. 389.

¹³⁹ Sentralbanklovutvalget foreslo en implisitt adgang for Kongen i statsråd til å splitte komiteen i to i fremtiden ved instruksjonsmyndigheten, jf. NOU 2017: 13 s. 389. Departementet fulgte ikke opp utvalgets forslag og forutsatte at Stortinget burde involveres ved en eventuell omorganisering av komiteen, jf. Prop. 97 L (2018–2019) s. 60.

¹⁴⁰ NOU 2017: 13 s. 391–392, se også utvalgets skisse til kompetansefordeling på s. 412 flg; Meld. St. 7 (2018–2019) s. 47; Prop. 97 L (2018–2019) s. 47.

¹⁴¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 60.

¹⁴² Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets forretningsorden § 4-3 fjerde ledd.

¹⁴³ Prop. 97 L (2018–2019) s. 47.

¹⁴⁴ Prop. 97 L (2018–2019) s. 48.

pengepolitikk, se kapittel 3.2.1. Av ordlyden følger det at Norges Bank er den eneste utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken, sml. første og andre ledd. Bankens rådgivende myndighet må forstås i lys av sentralbankens uttalerett som ledd i utformingen av operative mål i pengepolitikken, jf. § 1-4 første ledd andre punktum. Norges Bank er den eneste lovfestede rådgivende myndighet i pengepolitikken, og kan gi råd til departementet der banken mener tiltak av andre er påkrevd, jf. § 1-5 andre ledd.¹⁴⁵

Andre ledd tillegger banken utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet. Norges Bank er ikke den eneste myndigheten i arbeidet for finansiell stabilitet.¹⁴⁶ Dette følger av ordlyden isolert. Banken har eneansvaret for visse oppgaver innenfor arbeidet for finansiell stabilitet, dette ansvaret er fordelt mellom bankens interne organer.¹⁴⁷ Komiteen fastsetter kravet til motsyklisk kapitalbuffer og gir råd om systemrisikobuffersatsen og andre virkemidler innenfor makrotilsynet til Finansdepartementet, jf. § 2-7 andre ledd.¹⁴⁸ Hovedstyrets viktigste oppgave innenfor finansiell stabilitet er innvilgelse av S-lån, jf. § 3-1 fjerde ledd.¹⁴⁹ Hovedstyret har også ansvar for sikkerhetsstillelse for lån, en viktig del av arbeidet med å regulere bankenes adgang på sentralbankkreditt.¹⁵⁰

Tredje ledd gjelder bankens oppgaver knyttet til fysiske betalingsmidler og betalingssystemet. Bankens utsteding av sedler og mynter – en typisk «kjerneoppgave» for sentralbanker verden over – er nærmere regulert i sentralbankloven §§ 3-4 til 3-6.¹⁵¹ Bankens plikt til å tilrettelegge for betalingssystemet og det sentrale oppgjørssystemet er ytterligere regulert i § 3-3 første ledd. Bankens plikt til å overvåke hele betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur er regulert i § 3-3 andre ledd. Et stabilt og effektivt system for betalinger og oppgjør er en nødvendig forutsetning for finansiell stabilitet, jf. § 1-3 andre ledd.¹⁵² Hovedstyret har ansvaret for alle beslutninger og all rådgivning om betalingssystemet og finansiell infrastruktur som ikke omfattes av komiteens oppgaver.¹⁵³

Fjerde ledd gir Norges Bank kompetanser for å tjene som «bankenes bank».¹⁵⁴ Adgang til å ta imot innskudd, yte kreditt og regulere størrelsen på innskuddene i sentralbanken (sentralbankreservene) er en forutsetning for at Norges Bank skal kunne utøve pengepolitikk.¹⁵⁵ Virkemidlene er nærmere regulert i § 3-1. Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av sentralbankloven 1985 §§ 19–22, som regulerte Norges Banks adgang til å yte

¹⁴⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 142.

¹⁴⁶ Prop. 97 2018–2019) s. 142; om samarbeidet i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, se kapittel 3.4.

¹⁴⁷ Prop. 97 2018–2019) s. 143.

¹⁴⁸ Norges Bank (2021).

¹⁴⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 47.

¹⁵⁰ Norges Bank rundskriv 1/2021.

¹⁵¹ Singleton (2011) s. 5.

¹⁵² NOU 2017: 13 s. 297.

¹⁵³ Ansvarsfordeling mellom Norges Banks hovedstyre og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet (2023).

¹⁵⁴ NOU 2017: 13 s. 298; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

¹⁵⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143; Syrstad (2003) s. 90.

Kreditt, ta imot innskudd fra private banker og unntaksvis andre foretak i finansiell sektor, samt sentralbankens adgang til å kjøpe og selge norske verdipapirer. Norges Banks kompetanse til å yte finansielle tjenester er imidlertid utvidet til å omfatte også andre finansielle foretak, ikke bare tradisjonelle banker.¹⁵⁶ Det er opp til Norges Bank selv å avgjøre om en finansiell institusjon oppfyller vilkårene for adgang til kontohold i sentralbanken.¹⁵⁷ Utviklingen er en konsekvens av at et bredere spekter av finansinstitusjoner i dag driver virksomhet som påvirker pengemarkedet.¹⁵⁸ Styrende dokumenter innenfor sentralbankens bankdrift utarbeides av hovedstyret. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet kontrollerer imidlertid de pengepolitiske virkemidlene..

Femte ledd viderefører Norges Bank som eier av nasjonens offisielle valutaeserver, og tydeliggjør bankens plikt til å forvalte disse.¹⁵⁹ Nærmere føringer for forvaltningen av de offisielle valutaeservene følger av § 3-2. Forvaltningen av valutaeservene må formelt holdes adskilt fra forvaltningen av SPU, jf. sentralbankloven § 1-11. Operasjonelt forvalter imidlertid NBIM både SPU og deler av valutaeservene (aksjeporteføljen), på vegne av Norges Bank.¹⁶⁰ Norges Bank står fritt til å regulere størrelsen på de offisielle valutaeservene, i tråd med sentralbankvirksomhetens formål, jf. § 3-2.¹⁶¹ Hovedstyret vedtar prinsipper for forvaltning av valutaeservene.¹⁶²

Sjette ledd, gjerne omtalt som «generalklausulen», tillegger Norges Bank kompetanse til å treffe de tiltak som er «vanlige eller naturlige» for sentralbanker, utover de som allerede er opplistet i § 1-3 første til femte ledd. Bestemmelsen er en videreføring av gamle sentralbankloven § 1 andre ledd første punktum. Bestemmelsens utforming er ment å ivareta behovet for fleksibilitet ved utformingen av sentralbankens oppgaver også for fremtiden, slik kan sentralbankens oppgaver og virkemidler tilpasses løpende ved behov.¹⁶³ I praksis tjener generalklausulen som et viktig støtteargument for banken ved tolkning av øvrige kompetanser etter sentralbankloven.

Norges Bank er som utgangspunkt gitt lovbestemt uavhengighet i utøvelsen av oppgaver omfattet av sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 andre ledd første punktum; sentralbankvirksomheten tilsvarer som utgangspunkt følgelig rekkevidden av Norges Banks uavhengighet.

¹⁵⁶ Prop. 97 L (2018–2019) s. 24.

¹⁵⁷ Syrstad (2020) note 11.

¹⁵⁸ NOU 2017: 13 s. 331; departementet sluttet seg til utvalgets syn på dette punktet, se Prop. 97 L (2018–2019) s. 24.

¹⁵⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

¹⁶⁰ NBIM er virksomhetsområdet med oppgave å forestå den daglige forvaltningen av SPU internt i Norges Bank.

¹⁶¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 24. Betydelige endringer i valutaeservenes størrelse eller plassering omfattes av bankens informasjonsplikt overfor departementet, jf. § 1-6.

¹⁶² *Prinsipper for forvaltning av Norges Banks valutaeserver* (2013). Hovedstyret har delegert til sentralbanksjefen å utforme utfyllende prinsipper og gitt fullmakt til å avvike fra prinsippene dersom beredskapshensyn krever det.

¹⁶³ Prop. 97 L (2018–2019) s. 25.

4 Uavhengighet og sentralbanken

4.1 Innledning

Temaet i dette kapittelet er *uavhengighet*. Med utgangspunkt i tre teser om Norges Banks uavhengighet vil jeg nærmere undersøke hva sentralbankens uavhengighet består i og dens begrunnelse. De tre tesene lyder: Norges Bank nyter sentralbankuavhengighet; Sentralbankuavhengighet er ikke det samme som alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet; Norges Banks uavhengighet må begrunnes særskilt.

4.2 Norges Bank nyter *sentralbankuavhengighet*

En uavhengig sentralbank er i dag sett som en nødvendig forutsetning for en effektiv pengepolitikk og lav og stabil inflasjon over tid. Sentralbankuavhengighet innebærer at politiske myndigheters adgang til å instruere sentralbanken er begrenset eller tilnærmet avskåret, samt at politiske myndigheter ikke kan omgjøre vedtak truffet av sentralbanken. Klageadgang på sentralbankens vedtak er lite praktisk. I sin enkleste form er sentralbankuavhengighet et mål på hvilke kompetanser sentralbanken rår over, uten forutgående eller etterfølgende påvirkning fra overordnede organer.

Norges Bank er gitt omfattende, men ikke absolutt, uavhengighet fra regjeringen, Stortinget og det øvrige forvaltningshierarkiet. Uavhengigheten bruker banken til å fatte autonome avgjørelser om bruken av *sentralbankvirkemidlene*. Denne formen for sentralbankuavhengighet kalles for *virkemiddel-uavhengighet*.

Virkemiddel-uavhengighet kjennetegnes av sentralbankens eksklusive *primærkompetanse* til å beslutte bruken av sentralbankens virkemidler. Primærkompetansen eksisterer innenfor rammeverket av mål for sentralbankvirksomheten, fastsatt av politiske myndigheter. At sentralbanken er alene om å bestemme over bruken av sentralbankvirkemidlene i første instans, er i dag forstått som en absolutt forutsetning for sentralbankuavhengighet.¹⁶⁴

Som tillegg til virkemiddel-uavhengighet kan sentralbanker gis *mål-uavhengighet*.¹⁶⁵ *Mål-uavhengighet* referer til sentralbankens kompetanse til å fastsette styringsmålene for pengepolitikken. Styringsmålene

¹⁶⁴ Syrstad (2003) s. 97.

¹⁶⁵ Skillet mellom mål-uavhengighet og instrumentuavhengighet ble først introdusert av Fischer i Capie (1994) s. 262–308 på s. 292.

omfatter *overordnede mål* for pengepolitikken og mer detaljerte *operative mål* som utfyller og presiserer førstnevnte. I dag handler overordnede pengepolitiske mål typisk om prisstabilitet og finansiell stabilitet. De operative målene er mer detaljerte og består gjerne av et tallfestet inflasjonsmål.¹⁶⁶ En måluavhengig sentralbank har kompetansen til å fastsette begge eller deler av de pengepolitiske målene.

Fordelene med måluavhengighet er at sentralbanken sikres bestemte innflytelse over utformingen og innretningen av pengepolitikken på et overordnet nivå. Ulempen er potensielt svekket eller manglende demokratisk kontroll med pengepolitikken: I sin ytterste konsekvens kan en strengt måluavhengig sentralbank, uten avbøtende kontrollkompetanser for politiske myndigheter, føre til en ordning med en pengepolitisk stat i staten. I tillegg øker en måluavhengig sentralbank faren for at pengepolitikken og finanspolitikken trekker i hver sin retning – slik kan koordineringsproblemer oppstå. Konsekvensene kan være at tiltak ikke har ønsket effekt eller får en annen effekt enn tilsiktet.

Absolutt måluavhengighet er imidlertid ikke vanlig.¹⁶⁷ Mer vanlig er at sentralbanker er gitt innflytelse over utformingen av de *operative* målene for pengepolitikken. Den europeiske sentralbanken fastsetter de operative målene for pengepolitikken i eurosamarbeidet *alene*.¹⁶⁸ Pengepolitikken i eurosamarbeidet er – som den norske – innrettet etter et fleksibelt inflasjonsmål på 2 % over tid.¹⁶⁹ Den danske pengepolitikken er innrettet etter et fastkursmål knyttet opp til euroen som legger restriktive føringer for svingninger i den danske kronekursen.¹⁷⁰ I Sverige har Riksbanken betinget kompetanse til å fastsette de operative målene for pengepolitikken selv, med krav om godkjenning av riksdagen.¹⁷¹ Sverige er ikke tilknyttet eurosamarbeidet slik Danmark delvis er, og den svenske pengepolitikken er innrettet etter et fleksibelt inflasjonsmål lik den norske og europeiske pengepolitikken.¹⁷² Norges Bank har derimot ingen måluavhengighet; de pengepolitiske styringsmålene fastsettes av *statsmyndighetene*, jf. sentralbankloven §§ 1-2 og 1-4 første ledd. Ordningen sikrer at pengepolitikken er demokratisk forankret.¹⁷³ Videre sikrer ordningen statsmyndighetene en plattform for å koordinere den samlede økonomiske politikken i Norge, samt ivareta klare ansvarsforhold.¹⁷⁴

Sentralbankuavhengighet isolert er ingen ny idé. Økonomen Ferdinando Galiani beskrev allerede i 1751 hvordan nøkkelen til napolitanske pengers stabilitet var skillet mellom kongemakten og bankvesenet i kongedømmet Napoli.¹⁷⁵ Tematikken ble diskutert i mer sofistikerte former i

166 NOU 2017: 13 s. 311.

167 NOU 2017: 13 s. 311.

168 TFEU art. 127 nr. 2 første strekpunkt.

169 European Central Bank (u.d.).

170 Den europeiske union (1998).

171 Riksbanklagen § 3.

172 Sveriges riksbank (2023).

173 NOU 2017: 13 s. 311.

174 Prop. 97 L (2018–2019) s. 28.

175 Ugolini (2021).

mellomkrigstiden.¹⁷⁶ På 1980- og 1990-tallet fikk den moderne sentralbankuavhengigheten – med fokus på inflasjonsstyring og virkemiddel-uavhengighet – sitt gjennombrudd som følge av nyere økonomisk forskning på 1970-tallet. Uavhengige sentralbanker er normen i utviklede, åpne økonomier i dag.¹⁷⁷ En kort omtale av tre alternativer til sentralbankuavhengighet kan likevel være opplysende, før vi tar fatt på analysen av sentralbankuavhengighetens begrunnelse i neste delkapittel.

Før opprettelsen av forløperne til sentralbanker var pengeproduksjon dels overlatt til private markedsaktører og dels overlatt til kongen. Ordningen hadde flere utfordringer; Kongemakten hadde en tendens til å la pengemengden følge hans behov for finansiering, typisk i forbindelse med krig eller byggeprosjekter. Konkurransen mellom de private bankene medførte på sin side at et lite geografisk område kunne ha mange valutaer, og det hersket stor usikkerhet knyttet til hver enkelt valutakurs. For å bøte på disse utfordringene ble nasjonale seddelbanker gitt *monopol* på pengeproduksjon. Seddelbankene kunne være helt eller delvis privateid, men hadde til felles at de hadde en eksklusiv rett til å produsere sedler som lovlig tvungne betalingsmidler.¹⁷⁸ Ved å legge pengeproduksjonen til én institusjon søkte en å forhindre overutstedelsen av penger som hadde preget 1700-tallet. Med kun én pengeprodusent ble det lettere å håndheve en effektiv metallstandard.

Fra og med slutten av 1800-tallet gir det mening å snakke om sentralbanker slik vi kjenner i dag. De tidligere seddelbankene ble nå innordnet i statssystemet og typisk tilknyttet nasjonalforsamlingen. Bankene ble gitt flere og nye oppgaver på vegne av staten og fikk også oppgaver i kraft av å være bankenes bank.

Som motsats til «central banking» oppsto teorier om «free banking». Disse teoriene kan spores tilbake til opprettelsen av de første seddelbankene, men er gitt et annet innhold etter 1945.¹⁷⁹ Særlig i USA fikk teorien fotfeste og motstanden mot «central banking» var en viktig årsak til at Federal Reserve først ble opprettet i 1913, nesten 100 år etter Norges Bank.¹⁸⁰ Den moderne utgaven av «free banking» tar utgangspunkt i at sentralbankene burde avskaffes og pengemonopolet oppheves. Da vil i teorien alle aktører i pengemarkedet kunne utstede betalingsmidler og markedskonkurransen vil styre pengemengden og følgelig inflasjonen, slik forholdene var før opprettelsen av de første seddelbankene. Ved opphevelsen av pengemonopolet og avskaffelsen av sentralbanken vil det ikke være noe pengepolitikk igjen for staten å føre. Oppslutningen om «free banking» synes å være marginal og synkende, men ikke komplett forlatt.¹⁸¹

176 Singleton (2011) s. 205 med videre henvisninger.

177 NOU 2017: 13 s. 111.

178 Tvungne betalingsmidler kan anvendes der partene ikke blir enige om annet betalingsmiddel. Tvungne betalingsmidler er lovlige når adgangen til å anvende dem er lovfestet. I Norge er Norges Banks sedler og mynter eneste lovlige tvungne betalingsmidler, jf. sentralbankloven § 3-5; Syrstad (2020) note 130.

179 Syrstad (2003) s. 48 og s. 84 flg; White (2015).

180 Syrstad (2003) s. 49.

181 White (2015) s. 10; Syrstad (2003) s. 85 avviser teorien.

Et annet ytterpunkt i debatten om sentralbankers rolle tar utgangspunkt i en stabil pengeverdi som en grunnleggende rettsstatsverdi.¹⁸² Teoriens tilhengere argumenterer for å nedfelle retten til en stabil pengeverdi i Grunnloven og sikre rettigheten mot inngrep i relativ eller absolutt forstand.¹⁸³ Slik beskyttelse av pengeverdien fordrer at sentralbanken opphøyes på linje med domstolene hva gjelder uavhengighet fra de øvrige statsmaktene. Tilhengere argumenterer for å gjøre sentralbankene til den nye fjerde statsmakt. Også dette perspektivet må antas å ha begrenset oppslutning i dag, men lignende synspunkter ble senest fremmet i forbindelse med forberedelsen av sentralbankloven 1985.¹⁸⁴

Et tredje ytterpunkt i debatten om sentralbankers rolle tar utgangspunkt i at sentralbanken burde være fullstendig underlagt regjeringen og inngå fullt og helt i forvaltningshierarkiet. Da er det strengt tatt ingen sentralbank lenger for å regne, men et eget departement eller departementsavdeling. Teorien er tidligere avvist med henvisning til at pengepolitikk må utøves helt eller delvis gjennom markedstransaksjoner.¹⁸⁵ Da er ikke organisering som et tradisjonelt forvaltningsorgan mulig.

4.3 Sentralbankuavhengighet er ikke det samme som alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet

4.3.1 Ulike typer uavhengighet

Uavhengige forvaltningsorganer er ikke et ukjent fenomen, hverken i norsk eller europeisk forvaltning. Norges Banks uavhengighet er imidlertid noe annet. Sentralbankuavhengigheten er begrunnet i egne hensyn, støttet av særegne verktøy og operasjonalisert på en måte som avviker fra slik alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet typisk er gjennomført i norsk forvaltning.

For å belyse og begrunne hvorfor sentralbankuavhengighet og alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet er to forskjellige ting vil jeg først si litt om alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet, både i en norsk og en europeisk kontekst. Uavhengighet innebærer å gjøre unntak fra Grunnlovens utgangspunkt om forvaltningshierarkiets struktur og styring; hvordan unntak kan begrunnes generelt er tema i 4.3.4. Deretter følger en analyse av hvordan Norges Banks uavhengighet spesielt lar seg begrunne i 4.4. Ved å sammenligne de to begrunnelsene understrekes sentralbankuavhengighetens egenart, og spørsmålet om den uavhengige sentralbankens demokratiske forankring og legitimitet trer tydeligere frem.

¹⁸² Syrstad (2003) s. 85.

¹⁸³ Syrstad (2003) s. 85.

¹⁸⁴ Dammann (1984).

¹⁸⁵ Syrstad (2003) s. 90.

4.3.2 Kort om alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet

Å være uavhengig er synonymt med å være selvstendig eller å ha frihet, og det motsatte av å være avhengig.¹⁸⁶ I forvaltningsretten beskriver uavhengighet et forvaltningsorgans avvikende forhold til den alminnelige hierarkiske forvaltningsstrukturen. Uavhengighetsbegrepet rommer et bredt spekter av forvaltningsorganer med vidt forskjellige oppgaver og funksjoner. Eksempelvis er Utlendingsnemnda, Konkurransetilsynet og Barneombudet alle uavhengige forvaltningsorganer. Fellesnevneren er at deres forhold til andre forvaltningsorganer må fastlegges særskilt og ikke lar seg utlede av Grunnlovens hierarkiske styringsprinsipp. Uavhengighet beskriver *unntak* fra Grunnlovens hovedregel.¹⁸⁷

Uavhengighet er et *relativt* begrep.¹⁸⁸ Ingen forvaltningsorganer er absolutt uavhengige fra politiske myndigheter, dette skyldes særlig tre forhold. For det første er ingen forvaltningsorganer, uavhengig av rettslig status, unntatt Stortingets lovgivende kompetanse.¹⁸⁹ Et forvaltningsorgan kan kun handle innenfor rammen av grunnlov og lov. For det andre er de aller fleste forvaltningsorganer avhengig av bevilginger fra politiske myndigheter. Behovet for finansiering utgjør et effektivt styringsmiddel for Storting og regjering. For det tredje er underordnede organer, uavhengig av faglig uavhengighet, typisk underlagt overordnede organers føringer av administrativ og økonomisk art.

Vi kan skille mellom *rettslig* og *faktisk uavhengighet*.¹⁹⁰ Rettslig uavhengighet er kun et middel for å nå målet om faktisk eller reell uavhengighet.¹⁹¹ Faktisk uavhengighet oppnås der forvaltningsorganet reelt sett ikke påvirkes av overordnede eller sideordnede organer innenfor definerte områder. Analysen av Norges Banks reelle uavhengighet kan derfor ikke begrenses til den lovbestemte reguleringen av sentralbankens forhold alene, også praksis og mindre kodifiserte ordninger må undersøkes.¹⁹²

Uavhengighet er nært knyttet til *tillit*.¹⁹³ Et forvaltningsorgan kan være både rettslig og faktisk uavhengig av overordnede organer, men dersom tredjeparter ikke har tillit til at organet faktisk opptrer uavhengig påvirker dette forvaltningsorganets legitimitet. Tillit kan også fostre uavhengighet, eller motsatt manglende tillit kan undergrave uavhengigheten.

Uavhengighet kan opptre i ulike former. Historisk har *institusjonell uavhengighet* vært den foretrukne fremgangsmåten for å sikre forvaltningsorganer reell uavhengighet i Norge.¹⁹⁴ Institusjonell eller organisatorisk uavhengighet oppnås ved å skille forvaltningsorganet ut som eget rettssubjekt og formelt løfte organet ut av den alminnelige

186 Bokmålsordboka (u.d.).

187 Eckhoff (2022) s. 158.

188 Eckhoff (2022) s. 158.

189 Eckhoff (1965) s. 1 om domstolenes uavhengighet, det samme gjelder imidlertid alle uavhengige forvaltningsorganer.

190 Backer (2020) s. 38.

191 NOU 2019: 5 s. 517.

192 Se særlig kapittel 6.4.4.

193 Tillit er tema i 7.1.

194 Graver (2024) s. 132.

hierarkistrukturen.¹⁹⁵ Organisatorisk uavhengighet forutsetter ikke at forvaltningsorganet er et eget *rettssubjekt*. Domstolene i Norge er et eksempel på dette. De er uavhengige,¹⁹⁶ men ikke egne rettssubjekter. Norges Banks er institusjonelt uavhengig, jf. sentralbankloven § 1-1 andre ledd.

I dag er det vanligere å avgjøre et forvaltningsorgans uavhengighet på bakgrunn av materielle vurderinger.¹⁹⁷ Nyere forvaltningsorganer inngår gjerne organisatorisk i det alminnelige forvaltningshierarkiet, men er gitt særskilte uavhengige kompetanser. Eksempler på faglige uavhengige forvaltningsorganer er påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 55, Mattilsynet, jf. matloven § 23, Utlendingsnemnda, jf. utlendingsloven § 76, og Finanstilsynet i ny finanstilsynslov § 1-4.¹⁹⁸

Uavhengighet kan sikres gjennom å begrense én eller flere av overordnende organers styringskompetanser overfor underordnede organer. Styringskompetansene omfatter myndighet til å organisere og instruere underordnende organ, behandle klager på vedtak fattet av underordnende organer, omgjøre beslutninger fattet av underordnende organer og myndighet til å bevilge finansiering eller andre ressurser til underordnende organer.

Uavhengighet er utbredt i norsk forvaltning, men i mangel av en presis definisjon og ensartet reguleringen er det vanskelig å tallfeste antallet uavhengige forvaltningsorganer.¹⁹⁹

4.3.3 Litt om uavhengige forvaltningsorganer i EU-retten

Uavhengige forvaltningsorganer er også utbredt i europeisk forvaltningsrett. Rettsutviklingen i EU går i retning av økte krav til at flere avgjørelser skal fattes av *uavhengige* forvaltningsorganer.²⁰⁰

Det klare utgangspunktet i EU- og EØS-retten er at medlemsstatene besitter kompetansen til å organisere sitt nasjonale forvaltningsapparat. Utgangspunktet må imidlertid nyanseres: Lojalitetsprinsippet tjener i flere sammenhenger som en effektiv skranke mot medlemsstatenes autonomi.²⁰¹ Lojalitetsprinsippet forplikter medlemsstatenes til å treffe alle generelle eller særlige tiltak for å sikre oppfyllelsen av statenes forpliktelser som følger av traktatene eller andre relevante rettsakter.²⁰² Forpliktelsene påhviler *alle* statens myndigheter, inkludert alle nivåer i forvaltningen.²⁰³ Både primær- og sekundærretten stiller krav til uavhengige forvaltningsorganer.²⁰⁴ Primærretten etablerer enkelte

195 Graver (2024) s. 132.

196 Grunnloven §§ 86 til 88, 90, 91 og 95 andre ledd.

197 Graver (2024) s. 133.

198 Lovvedtak 81 (2023–2024).

199 Backer (2020) anso at det fantes noe over 100 uavhengige forvaltningsorganer i norsk statsforvaltning i 2020, jf. s. 40. Forvaltningslovutvalget har foreslått tiltak for å få bukt med den uensartede rettstilstanden, jf. NOU 2019: 5 s. 624.

200 Eriksen (2019) s. 176; Langbakk (2024) s. 29–30.

201 Eriksen (2019) s. 176.

202 TEU artikkel 4 nr. 3; EØS-avtalen artikkel 3.

203 Sak C-453/00 [P] *Kühne & Heitz* avsnitt 20.

204 Graver (2019) s. 169–170; NOU 2019: 5 s. 516.

uavhengige forvaltningsorganer på overnasjonalt plan, herunder Den europeiske sentralbanken, jf. TEUV artikkel 130. En klar overvekt av kravene til uavhengige forvaltningsorganer oppstilles imidlertid i sekundærretten.²⁰⁵ Dette er nasjonale organer, opprettet med eller tillagt oppgaver med hjemmel i sekundærretten. Eksempler på sistnevnte er Datatilsynet og Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE).²⁰⁶

I likhet med norsk rett, finnes det ingen enhetlig definisjon av uavhengige forvaltningsorganer i europeisk rett;²⁰⁷ innholdet i det enkelte uavhengighetskrav må fastlegges ved konkret tolkning.²⁰⁸ I fravær av en autorativ definisjon av innholdet i uavhengighetskravet i EU-lovgivningen, har EU-domstolen utviklet en fast forståelse av uavhengighetsbegrepet. Domstolen definerer uavhengighet som: «[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».²⁰⁹ Definisjonen er lagt til grunn i senere avgjørelser.²¹⁰

Det europeiske uavhengighetsbegrepet avviker fra det norske på flere punkter og stiller strengere krav til forvaltningsorganers frihet fra politiske myndigheters påvirkning.²¹¹ Europeiske uavhengige forvaltningsorganer kan hverken instrueres eller styres gjennom lov eller forskrift i utførelsen av sine EU-oppgaver.²¹² I likhet med det norske uavhengighetsbegrepet er avskåret instruksjonsmyndighet antydning å utgjøre kjernen i det europeiske uavhengighetsbegrepet.²¹³ Avskåret instruksjonsmyndighet utgjør også kjernen i Den europeiske sentralbankens uavhengighet, jf. TEUV artikkel 130.

Det europeiske uavhengighetsbegrepet fordrer videre at forvaltningsorganers avgjørelser ikke kan omgjøres av nasjonale myndigheter. Slik begrenser det europeiske uavhengighetsbegrepet også Stortingets lovgivende myndighet.²¹⁴ Det europeiske uavhengighetskravet stiller videre krav om institusjonell uavhengighet; europeiske uavhengige forvaltningsorganer må som utgangspunkt organiseres utenfor det alminnelige forvaltningshierarkiet – motsatt av nyere norsk praksis.²¹⁵ Det europeiske uavhengighetsbegrepet stenger ikke for at uavhengige forvaltningsorganer mottar sine bevilgninger over statsbudsjettet. Den enkelte rettsakt oppstiller imidlertid typisk krav om at forvaltningsorganet må utgjøre en egen budsjettpost, motta «tilstrekkelige» ressurser, og stå

²⁰⁵ Eriksen (2019) s. 178; Eksempelvis personvernforordningen, energidirektivet og diverse sekundærrett på teleområdet og for flyplasstjenester, jf. NOU 2019: 5 s. 516.

²⁰⁶ Ivaretagelsen av personvernet er også traktatfestet, for mer om uavhengighetskravene på personvernområdet se Langbakk (2024) s. 34.

²⁰⁷ Eriksen (2017) s. 779.

²⁰⁸ Eriksen (2019) s. 176 og fotnote 401.

²⁰⁹ C-518/07 *Kommisjonen mot Tyskland* avsnitt 18.

²¹⁰ C-530/16 *Kommisjonen mot Polen* avsnitt 67; C-378/19 *Slovakia* avsnitt 32; C-257/19 *Kommisjonen mot Irland* avsnitt 71. Nesten sammenfallende uttalelse i C-718/18 *Kommisjonen mot Tyskland* avsnitt 108.

²¹¹ For en mer komplett oversikt se Langbakk (2024).

²¹² Langbakk (2024) s. 65–66.

²¹³ Langbakk (2024) s. 41 med henvisning til C-614/10 *Kommisjonen mot Østerrike* avsnitt 42.

²¹⁴ Langbakk (2024) s. 66–67.

²¹⁵ Langbakk (2024) s. 50–51.

relativt fritt i disponeringen av disse, hvilket begrenser departementenes myndighet i bevilgningsbrevene.²¹⁶

Det europeiske uavhengighetsbegrepet omfatter videre enhver påvirkning fra offentlige så vel som private aktører. Til sammenligning begrenser det norske uavhengighetsbegrepet seg til å definere et forvaltningsorgans relasjon til øvrige deler av forvaltningshierarkiet. At ethvert forvaltningsorgan – uavhengig eller ikke – ikke skal la seg påvirke av private aktører i sin myndighetsutøvelse følger i norsk forvaltningsrett av myndighetsmisbrukslæren.

EU-domstolens definisjon av uavhengighet oppstiller krav om *fullstendig* fravær («completely freely») av enhver påvirkning fra utenforstående. Til sammenligning stiller det norske uavhengighetsbegrepet lempeligere krav til fravær av politisk innflytelse og eller instruksjonsmyndighet. I den grad en kan snakke om et alminnelig norsk uavhengighetsbegrep, kan det norske og det europeiske uavhengighetsbegrepet holdt opp mot hverandre gi inntrykk av at uavhengighetsbegrepet i norsk rett i større grad enn det europeiske er *relativt*. Norsk rett virker å operere med en større aksept for variasjoner knyttet til i hvilken grad overordnede forvaltningsorganers styringskompetanser er avskåret. En mulig begrunnelse for dette er at uavhengighet i en europeisk sammenheng er ment å verne om unionen og dens målsetninger.²¹⁷ Når EU- og EØS-retten stiller strengere krav til uavhengighet sammenlignet med norsk rett er dette av hensyn til unionens interesser; i jakten på markedsintegrasjon og rettsenhet er kravene til uavhengige forvaltningsorganer skrudd til.

4.3.4 Alminnelig begrunnelse

4.3.4.1 Innledning

Stortinget avgjør om og på hvilken måte et forvaltningsorgan skal være uavhengig. Stortinget har begrenset sin myndighet til å beslutte at forvaltningsorganer skal være uavhengige av den utøvende makt til tilfeller der uavhengigheten kan begrunnes i «særlige hensyn». Retts-tilstanden har sitt utgangspunkt i Stortingets oppfølging av Ingvaldsen-utvalgets utredning NOU 1972: 38 *Stortingets kontroll med forvaltningen*.²¹⁸ I den forbindelse fattet Stortinget følgende vedtak:

*«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 et 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.»*²¹⁹

Vedtaket er blitt stående som uttrykk for den alminnelige begrunnelsen for opprettelsen av uavhengige forvaltningsorganer.²²⁰ Innholdet i

216 Disse kravene er ikke gjennomført konsekvent i all EU-lovgivning, se Langbakk (2024) s. 66.

217 Om begrunnelsen for europeisk uavhengighet se Langbakk (2024) s. 34–35.

218 Utredningen ble også trykket som Dokument nr. 7 (1972–73).

219 Stortingets vedtak 27. mai 1977, inntatt i Stortingsforhandlingene 1976–1977 s. 4076–4077.

220 Utvalget benyttet formuleringen «særlige grunner», se NOU 1972: 38 blant annet s. 7.

«særlige hensyn» kan ikke utledes av vedtaket selv, men av utredningen følger det at Ingvaldsen-utvalget fant at hensynet til *rettssikkerhet* og *effektiv saksbehandling* kan begrunne å begrense regjeringen og departementets alminnelige instruksjonsrett etter en konkret vurdering.²²¹ Listen over hensyn virker ikke å være uttømmende, og den er senere supplert med hensynet til faglig uavhengighet.²²²

I dag utgjør rettssikkerhetshensyn og hensynet til rent faglig baserte avgjørelser innenfor lovfestede rammer de viktigste hensynene for uavhengighet.²²³ Hensynet til effektiv saksbehandling – ofte også omtalt som hensynet til effektive beslutningsstrukturer – er også fremhevet som en selvstendig begrunnelse for avskåret instruksjonsmyndighet.²²⁴ Effektivitetshensyn kan imidlertid sjeldent begrunne uavhengighet alene, og typisk opptrer hensynet i kombinasjon med enten rettssikkerhetshensynet eller et behov for å skille politikk og fag, avledet av hensynet til rent faglige vurderinger. Utlendingsforvaltningen er et godt eksempel på sistnevnte.²²⁵ Forvaltningslovutvalget fremhevet også behovet for effektiv saksbehandling, men advarte samtidig mot å la det gå inflasjon i antall uavhengige forvaltingsorganer med formål om å skjerme politisk ledelse for mindre viktige gjøremål.²²⁶

4.3.4.2 Rettssikkerhetshensyn

Ingvaldsen-utvalget viste til at noen typer kontrolloppgaver best kan utføres av organer skjermet mot politisk innflytelse, slik som Trygderetten og datidens kontrollkommisjoner etter lov om psykisk helsevern.²²⁷ Slik kan rettssikkerhetshensyn begrunne uavhengighet for forvaltningsorganer som utfører *domstolslignende oppgaver*.²²⁸ Graver har beskrevet domstolslignende oppgaver som løsning av konkrete konflikter på bakgrunn av rettsregler.²²⁹ Forvaltningslovutvalget la til grunn at organer med tvisteløsningsoppgaver, hovedsakelig mellom privatpersoner, generelt burde ha en uavhengig stilling hvor overordnede organer hverken burde ha instruksjon- eller omgjøringsadgang.²³⁰ Utvalget tok også til orde for at klagenemnder burde gis en uavhengig stilling, med en alminnelig generell instruksjonsadgang for overordnede organ.²³¹

Rettssikkerhetshensynet bygger på en analogi fra domstolenes uavhengige stilling overfor de øvrige statsmaktene. De samme hensynene som begrunner domstolenes stilling i statsapparatet, kan

221 NOU 1972: 38 s. 23–24.

222 Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 123–125. Veiledningen gir uttrykk for forvaltningens eget syn; NOU 2019: 5 s. 520. Utredningen er per i dag ikke fulgt opp av lovgiver og har rettskildestatus som juridisk teori.

223 NOU 2019: 5 s. 520; Forvaltningslovutvalget har utarbeidet den mest omfattende redegjørelsen for uavhengighet i nyere tid, se NOU 2019: 5 kapittel 32. Utvalgets omtale av Norges Bank er ren deskriptiv.

224 NOU 1972: 38 s. 22–23.

225 Graver (2024) s. 138 flg. behandler hensynet til effektive beslutningsstrukturer på selvstendig grunnlag. Som begrunnelse fremhever han imidlertid hensynet til likebehandling, forutberegnelighet og faglig funderte avgjørelser. Dette er hensyn som lar seg forankre i de to andre hensynene som tradisjonelt kan begrunne uavhengighet.

226 NOU 2019: 5 s. 520–521.

227 NOU 1972: 38 s. 23.

228 Graver (2024) s. 133 og Eckhoff (2022) s. 162.

229 Graver (2024) s. 134; Bernt (2010) s. 31.

230 NOU 2019: 5 s. 523.

231 NOU 2019: 5 s. 522–523.

begrunne uavhengige forvaltningsorganers særskilte stilling i forvaltningen, med noen tilpasninger. Organer som skal avgjøre konflikter kan ikke ha egeninteresser i utfallet av saken – de må være upartiske. Behovet for uavhengige forvaltningsorganer kommer på spissen der offentlige selskaper konkurrerer med private og/ eller er part i en konkret sak for et domstolslignende organ. Slike partskonstellasjoner fordrer tilstrekkelig avstand mellom staten som part og staten som konfliktløser for å ivareta tilliten til det konfliktløsende organet.²³² Uavhengighet verner ytterligere om tilliten til at saker løses på bakgrunn av allmenne regler og hensyn, og forhindrer mistanke om at staten forfølger egne eller på andre måter politiske hensyn i avgjørelsen av en konkret sak.²³³ Uavhengighet ivaretar videre hensynet til maktfordeling da det blir mulig å skille mellom staten som markedsaktør, saksbehandler eller barnevernspedagog og staten som konkurranseklagenemnd, utlendingsnemnd eller barnevernsnemnd.

4.3.4.3 Hensynet til faglig uavhengighet

Hensynet til faglig uavhengighet hviler grunnleggende sett på skillet mellom politikk og fag, og verner om forvaltningsorganers faglige integritet. På generelt grunnlag forventes det at enhver statsansatt er faglig uavhengig.²³⁴ På etatsnivå varierer imidlertid graden av faglig uavhengighet betraktelig. Der ønsket om faglig uavhengighet står særlig sterkt kan dette begrunne at forvaltningsorganet gis uavhengighet i hele eller deler av sin virksomhet. Det er likevel ingen automatikk i at hensynet til faglig uavhengighet alene begrunner unntak fra regjeringen og departementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet.²³⁵

En tydelig arbeidsfordeling mellom forvaltningen og politisk ledelse kan fremme tillit til forvaltningens virksomhet og gi den økt legitimitet.²³⁶ Et skarpt skille mellom politikernes og embetsverkets bord er imidlertid ikke utelukkende positivt. Utlendingsforvaltningen er et eksempel: Faglig uavhengighet kan bidra til å sikre likebehandling og forutberegnelighet ved å beskytte saksbehandlingen mot politisk inngripen i enkeltsaker. Utlendingsforvaltningens uavhengighet er imidlertid kritisert for å trekke prinsippet om uavhengighet for langt, basert på en oppfatning om at politiske myndigheter gjemmer seg bak uavhengige forvaltningsorganer og løper fra ansvaret for reelt sett dypt politiske spørsmål.²³⁷

Norsk forvaltning har imidlertid i lang tid hatt innslag av fagstyre. Tidlige eksempler er sunnhetskommisjonene under sunnhetsloven av 1860, som til forskjell fra andre lands hygiene lovgivning inviterte fagmenn – her leger – inn i forvaltningen.²³⁸ En annen særskilt form for faglig uavhengighet er *akademisk frihet*. Universiteter og høyskoler, samt deres

²³² Graver (2024) s. 134.

²³³ Graver (2024) s. 135.

²³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) 5.1. Retningslinjene er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som ledd i statens arbeidsgiverpolitikk. Retningslinjene omfatter alle statlige forvaltningsorganer.

²³⁵ Graver (2024) s. 138.

²³⁶ NOU 2019: 5 s. 520.

²³⁷ NOU 2019: 5 s. 520.

²³⁸ Schjønby (2001).

ansatte, nyter frihet til å drive undervisning, forskning og formidling uten pålegg eller instruksjoner fra eiere eller øvrige myndigheter.²³⁹

4.3.4.4 *Særskilte oppgaver eller funksjoner som kan tilsi uavhengighet*

Utover de mer tradisjonelle hensynene som oppstilt av Ingvaldsen-utvalget, påpekte Forvaltningslovutvalget særskilte oppgaver eller funksjoner som kan tilsi at et moderne forvaltningsorgan bør gis uavhengighet.²⁴⁰ Flere av funksjonene utvalget trekker fram har klare bindinger til rettssikkerhetshensyn slik som *klagenemder* eller andre organer med *tvisteløsningsoppgaver*.²⁴¹ Også organer med ombudsfunksjoner bør ha uavhengighet etter utvalgets syn.²⁴² Hvorvidt *tilsynsorganer* bør ha uavhengighet bør derimot vurderes konkret.²⁴³ Organer med *rådgivende oppgaver* som er ment å gi uavhengige råd basert på fagkunnskap må ha en uavhengig stilling etter utvalgets syn.²⁴⁴ Granskningskommisjoner, Statistisk sentralbyrå og andre organer med *oppgave om å klarlegge faktiske forhold* like så.²⁴⁵ Hvorvidt organer som bedriver *offentlig tjenesteproduksjon i konkurranse med private aktører* skal gis en uavhengig stilling reiser flere prinsipielle problemstillinger som må vurderes konkret.²⁴⁶ Etter utvalgets syn bør også forvaltningsorganets *interne organisering* inngå i vurderingen av om et forvaltningsorgan bør ha en uavhengig stilling i styringsverket. På generell basis er det mer nærliggende å gi et kollegialt organ en viss uavhengighet sammenlignet med hierarkisk organiserte forvaltningsorganer.²⁴⁷ Også andre oppgaver enn de overnevnte kan etter utvalgets syn virke inn i vurderingen av om et organ bør gis uavhengighet eller ikke. Flere av disse, som saker med særlig stor betydning for den enkelte og saker knyttet til justissektoren henger tett sammen med hensynet til rettssikkerhet.²⁴⁸

4.3.4.5 *Den tradisjonelle hensynene kan ikke begrunne sentralbankuavhengigheten*

Det skorter ikke på hensyn eller oppgaver som kan begrunne alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet. Omfanget til tross, den alminnelige begrunnelsen for uavhengighet passer ikke på Norges Bank.

Rettssikkerhetshensynet kan ikke begrunne sentralbankens uavhengighet. Norges Bank bedriver ikke domstolslignende oppgaver eller treffer konkrete vedtak med direkte virkning av stor betydning for den enkelte borgers rettsstilling. Norges Banks beslutninger rammer videre og mer generelt enn eksempelvis nemndsvedtak, og banken fatter

239 Universitets- og høyskoleloven § 2-2, se også Prop. 126 L (2022–2023) s. 296 flg.

240 NOU 2019: 5 kapittel 32.8 s. 521–527.

241 NOU 2019: 5 s. 523: For klagenemnder bør uavhengigheten omfatte avskåret instruksjonsadgang i enkeltsaker, jf. forslag til ny § 73.

242 NOU 2019: 5 s. 522.

243 NOU 2019: 5 s. 524–525.

244 NOU 2019: 5 s. 523–524.

245 NOU 2019: 5 s. 542. Organene bør kunne instrueres om avgrensning av oppdraget ifølge utvalget.

246 NOU 2019: 5 s. 525–526: Der staten både er eier av markedsaktører og myndighetsorgan stiller dette krav til å holde de to rollene adskilt. Grunnloven § 19 stenger for at statens eierskap kan plasseres i et uavhengig forvaltningsorgan.

247 NOU 2019: 5 s. 522.

248 NOU 2019: 5 s. 526–527.

beslutninger basert på fagkunnskap og økonomiske prediksjoner, ikke rettslig metode.

Hensynet til *faglig uavhengighet* verner om behovet for beslutninger basert på nøytral fagkunnskap kontra politisk styring. Norsk juridisk teori har tradisjonelt vært skeptisk til å akseptere hensynet til faglig uavhengighet som begrunnelse for sentralbankuavhengigheten. Syrstad har avvist at hensynet til faglig integritet kan begrunne Norges Banks uavhengighet, basert på paralleller til forskning og høyere utdanning.²⁴⁹ Etter Syrstads syn er pengepolitiske avgjørelser *politiske* avveininger, ikke akademisk virksomhet, som forutsetter en annen type uavhengighet. Smith har understreket hvordan ivaretagelsen av kroneverdien er et spørsmål som har betydning for den økonomiske *fordelingen* mellom ulike grupper i samfunnet, og at dette etter hans syn er et *politisk* spørsmål.²⁵⁰ At sentralbankens pengepolitiske beslutninger ikke er akademisk virksomhet er klart. At pengepolitikken har fordelingseffekter liksom. Om dette er tilstrekkelige holdepunkter for å avvise at sentralbankens uavhengighet helt eller delvis lar seg forankre i hensynet til faglig uavhengighet er imidlertid ikke åpenbart.

Norges Bank bruker sin uavhengighet til å fatte grunnleggende sett faglig funderte avgjørelser om bruken av sentralbankvirkemidlene. Når Stortinget har lagt denne kompetansen til sentralbanken, er dette nettopp for å sikre at pengepolitiske avgjørelser fattes basert på objektive og nøytrale kunnskapsgrunnlag – ikke politiske motiver. At avgjørelsene inngår i den økonomiske politikken i Norge, endrer ikke det faktum at sentralbankens avgjørelser fattes av byråkrater med spesialkunnskap med hensikt om å verne om beslutningenes faglige integritet.

EU-domstolen har i tre saker behandlet spørsmål som berører Den europeiske sentralbankens uavhengighet.²⁵¹ Konkret handlet sakene om konkrete programmer for verdipapirkjøp, som ledd i europengepolitikken, var i tråd med sentralbankens kompetanser. EU-domstolen fant at sentralbanken hadde en vid skjønnsmargin i de konkrete spørsmålene og begrenset sin prøving tilsvarende. Relevant i denne sammenheng er EU-domstolens *begrunnelse* for sin begrensede prøvingsadgang: Sentralbankens avgjørelser knyttet til kjøpsprogrammene forutsatte valg av teknisk art og krevde komplekse prediksjoner og vurderinger («choices of technical nature and to undertake complex forecasts and assessments») ifølge domstolen.²⁵² Dette var vurderinger domstolen ikke kunne overprøve. Avgjørelsene illustrerer hvordan pengepolitikk har en uomtvistelig faglig og teknisk kjerne, hvis hverken dommere eller politikere er kompetente til å gå inn i.²⁵³ Denne kjernen kan imidlertid ikke begrunne sentralbankens uavhengighet som sådan.²⁵⁴ At sentralbankens ansatte skal anvende sitt beste faglige skjønn er ikke unikt for

249 Syrstad (2003) s. 119.

250 C. Smith (1992) s. 45–46.

251 T-79/13 *Accorinti and Others*; C-62/14 *Gauweiler and Others*; C-493/17 *Weiss and Others*.

252 *Weiss and others* avsnitt 24.

253 I samme retning Zilioli (2016) s. 129.

254 Zilioli (2016) s. 128–130.

sentralbanken, men et behov som gjelder i hele forvaltningen. Hensynet til faglig uavhengighet inngår derfor i begrunnelsen for Norges Banks uavhengighet, men må suppleres med andre prinsipielle argumenter for å kunne begrunne sentralbankens unike stilling i det norske statsapparatet.²⁵⁵

Hensynet til *effektive beslutningsstrukturer* inngår derimot ikke i begrunnelsen for sentralbankens uavhengighet. Pengepolitikken er lagt til sentralbanken av hensyn til pengeverdien, ikke politikernes arbeids- hverdag. Ingvaldsen-utvalget fremhevet hvordan det ville være effektiviserende om politisk ledelse ble vernet mot «løpende saker» med formål om at ledelsen heller kunne fokusere på «viktige saker».²⁵⁶ Direktoratveksten i norsk forvaltning er tradisjonelt oppfattet som et utslag av hensynet til effektive beslutningsstrukturer.²⁵⁷ Det er imidlertid ikke hensynet til regjeringen eller Finansdepartementets arbeidsbelastning som er grunnen til at pengepolitikken er lagt til Norges Bank. Pengepolitikk er heller ikke mindre viktige saker, tvert imot. Hensynet til prisstabilitet fordrer at *pengepolitiske avgjørelser* vernes mot politikernes sykliske påvirkning, og fattes av en nøktern sentralbank i stedet.²⁵⁸

Heller ikke Norges Banks arbeid med å klarlegge faktiske forhold eller rådgivende oppgaver, kan begrunne hvorfor sentralbanken *som sådan* skal være uavhengig fra politiske myndigheter.²⁵⁹ Norges Bank innhenter informasjon om norsk økonomi og analyse av denne inngår i bankens arbeid med å treffe pengepolitiske avgjørelser, men det er ikke bankens arbeid med å klarlegge faktiske forhold som begrunner dens uavhengighet.²⁶⁰ Ei heller kan bankens rådgivende virksomhet, jf. sentralbankloven § 1-5, begrunne hvorfor hele sentralbankvirksomheten skal unndras politisk styring og kontroll. Det må derfor oppstilles en egen begrunnelse for Norges Banks uavhengighet.

4.4 Norges Banks uavhengighet må begrunnes særskilt

4.4.1 Innledning

Hverken Stortinget eller Ingvaldsen-utvalget tenkte på sentralbankens uavhengighet på 1970-tallet. De tradisjonelle hensynene for alminnelig forvaltningsrettslig uavhengighet passer ikke på Norges Bank. Hensynet til faglig uavhengighet spiller riktignok inn, men kan ikke alene begrunne sentralbankuavhengighetens omfang. Norges Banks uavhengighet må begrunnes konkret. Begrunnelsen er *todelt*. Den består dels av økonomiske argumenter utviklet med sikte om å oppnå prisstabilitet; dels av demokratiske argumenter som søker å balansere de økonomiske

²⁵⁵ I samme retning Eckhoff (2022) s. 162.

²⁵⁶ NOU 1972: 38 s. 23.

²⁵⁷ Graver (2024) s. 139.

²⁵⁸ Zilioli (2016) s. 128–129.

²⁵⁹ Om uavhengighet for organer med rådgivende oppgaver og oppgave å klarlegge faktiske forhold, se NOU 2019: 5 s. 523–524.

²⁶⁰ Syrstad (2003) s. 119–120; I motsetning til Norges Bank, er Statistisk sentralbyrå et godt eksempel på et forvaltningsorgan som er gitt uavhengighet begrunnet i dets oppgave med å klarlegge faktiske forhold, jf. statistikkloven § 17.

4.4.2 Økonomiske argumenter

Ideen om sentralbankuavhengighet og dens fordeler har sitt utspring i økonomisk forskning fra siste halvdel av 1970-tallet. Forskingen setter som premiss at *prisstabilitet* er det ultimate målet for pengepolitikken. En rekke publikasjoner presenterte empirisk belegg for at sentralbanker underlagt politisk styring og innflytelse førte en *tidsinkonsistent* pengepolitikk.²⁶¹ Tidsinkonsistens-problemet beskriver hvordan politiske myndigheter tillater inflasjonen å øke, motivert av kortsiktige hensyn, på bekostning av hensynet til prisstabilitet på lang sikt. Eksempelvis ved å senke styringsrenten før parlamentsvalg. Problemet er likevel bare én av flere årsaker som kan lede til høy inflasjon.²⁶² For å avhjelpe årsaker som kan føre til høy inflasjon presenterte økonomer ulike måter politiske myndigheter på troverdig og bindende vis kan forplikte seg til prisstabilitet på.²⁶³ Sentralbankuavhengighet ble fremhevet som én mulig løsning.²⁶⁴ Forskning påvirket i sin tur politisk og juridisk litteratur. I løpet av 1990-tallet fikk en rekke sentralbanker rettslig uavhengighet.²⁶⁵

Doktrinen om sentralbankuavhengighet bygger essensielt på at en uavhengig sentralbank er antatt bedre egnet til å prioritere langsiktige interesser og ikke la seg påvirke av kortsiktige fordeler ved utøvelsen av pengepolitikken, sammenlignet med politiske myndigheter som alltid vil bli «fristet» av kortsiktig vinning.²⁶⁶ Evnen til å prioritere «riktig», vil i lengden sikre lavere inflasjon, sammenlignet med prioriteringene til avhengige sentralbanker.

Opprinnelig var fordelene ved sentralbankuavhengighet ansett for å være knyttet til pengepolitikken alene. Nyere økonomisk forskning viser imidlertid hvordan uavhengige myndighetsorganer med oppgaver innenfor finansiell stabilitet kan lede til større stabilitet i finansmarkedene uten effektivitetstap.²⁶⁷ Sentralbankers uavhengighet kan følgelig ha positive ringvirkninger utover bankenes rent pengepolitiske oppgaver.

4.4.3 Demokratiske mekanismer for å oppnå demokratisk legitimitet

Den økonomiske begrunnelsen for sentralbankuavhengighet favoriserer absolutt uavhengighet, hvor sentralbanken vernes mot all påvirkning fra politiske myndigheter. Tatt på ordet innebærer det å fristille sentralbanken fra statsmyndighetenes styring og kontroll, i strid med Grunnlovens krav til demokrati og maktfordeling – i prisstabilitetens navn. Noe slikt er utenkelig; derfor er ingen sentralbank i dag absolutt uavhengig.²⁶⁸ De økonomiske argumentene for sentralbankuavhengighet må

261 Kydland (1977); Calvo (1978); Barro (1983).

262 Syrstad (2003) s. 129–133: Også konkurrerende mål for den økonomiske politikken (multiple preferanser) og politiske myndigheters spill mot eksterne aktører kan virke inflasjonsdrivende.

263 Lastra (2015) s. 56, fotnote 96.

264 Lastra (2015) s. 56, fotnote 96.

265 Singleton (2011) s. 204.

266 Qvigstad (2016) s. 69.

267 Haldane (2021).

268 Haldane (2020) s. 4; Diessner (2023) s. 237.

balanseres mot konkrete mekanismer som sikrer at Norges Banks uavhengighet er i tråd med konstitusjonelle normer om demokrati, folkestyre og maktfordeling. Slik kan vi i et *rettslig* perspektiv begrunne og akseptere at en betydelig del av den økonomiske politikken delegeres til sentralbanken.²⁶⁹

Internasjonal rettslitteratur har utforsket temaet med utgangspunkt i spørsmålet om sentralbankers demokratiske forankring og legitimitet («legitimacy»)²⁷⁰ Sentralt står spørsmålet om hvordan en kan balansere sentralbankers behov for tilstrekkelig uavhengighet – for å kunne fatte korrekte pengepolitiske avgjørelser – og samtidig ivareta grunnleggende krav til demokratisk kontroll («accountability») med offentlige institusjoners myndighetsutøvelse, herunder krav til åpenhet og offentlighet («transparency»).

Spørsmålet er ikke unikt for norske forhold; det oppstår i alle konstitusjonelle demokratier med en uavhengig sentralbank. Med utgangspunkt i kriterier oppstilt i internasjonal litteratur kan vi derfor undersøke Norges Banks demokratiske legitimitet og slik oppstille en moderne begrunnelse for den norske sentralbankens uavhengighet. En lignende øvelse er blitt gjort før, men da med utgangspunkt i sentralbankloven 1985.²⁷¹ Siden da er flere av de sentrale ordningene for kontroll med Norges Bank endret.²⁷² Det har derfor selvstendig verdi å undersøke mekanismene for politisk myndigheters styring og kontroll med sentralbanken igjen. De demokratiske mekanismene søker å etablere et ansvarsforhold mellom sentralbanken og politiske myndigheter, og i forlengelsen av dette befolkningen som sådan. Ved å holde sentralbanken ansvarlig («accountable») sikres den demokratisk legitimitet på tross av at dens innplassering i statsapparatet avviker vesentlig fra Grunnlovens utgangspunkt.

På lik linje med andre vestlige sentralbanker var Norges Bank fra omkring 1940 i realiteten ansvarlig overfor *regjeringen*. Først i kraft av å være underlagt Finansdepartementets styring og politisk bestemt rentepolitikk, så i form av lovbestemte krav til foreleggelse, rapportering og adgang for instruksjon i medhold av sentralbankloven 1985. Etter andre verdenskrig var de fleste av verdens sentralbanker ansvarlige overfor regjeringen eller finansministeren, men ikke samfunnet eller folket som sådan.²⁷³

Samtidig som ideen om en inflasjonsstyrt uavhengig sentralbank bredte om seg på 1980- og 1990-tallet, ble mekanismer for å holde sentralbankene, med sin nyvunne uavhengighet ansvarlige overfor

269 Juridisk teori konsentrerer seg hovedsakelig om formell eller prosessuell legitimitet og konkrete mekanismer og instrumenter som kan sikre sentralbanker slik legitimitet og ansvarlighet. Dette til forskjell fra økonomisk og statsvitenskapelig teori som særlig har fokusert på kildene og produktene av demokratisk legitimitet, se Diessner (2023) s. 237; Lastra (2015) s. 90.

270 Sentralbankers demokratiske legitimitet sikter til spenningen mellom demokrati og sentralbank-uavhengighet, se Manger-Nestler (2021) s. 16.

271 Syrstad (2003) s. 162 flg.

272 Blant annet ble sentralbankloven 1985 sine regler om representantskapets rapportering til Stortinget ble i 2010 endret, se Lovvedtak 51 (2009–2010); sentralbankloven 2019 videreutviklet tidligere sentralbanklovs mekanismer for politisk tilsyn og kontroll med Norges Bank.

273 Singleton (2011) s. 205; Lastra (2015) s. 66

statsmyndighetene, introdusert.²⁷⁴ Begrepet ansvarlighet er av natur nokså vagt, men sikter i denne sammenheng til den ansvarliges (Norges Bank) plikt overfor en motpart (politiske myndigheter) til å redegjøre, forklare og rettferdiggjøre sine handlinger eller avgjørelser opp mot bestemte kriterier, og å bære ansvar for enhver feil eller skade.²⁷⁵

Forholdet mellom sentralbankens uavhengighet og ansvarlighet er todelt: På den ene siden kan sentralbankers ansvar overfor politiske myndigheter begrunne begrensninger i sentralbankuavhengigheten. På den andre siden kan sentralbankers ansvar overfor politiske myndigheter i etterkant, rettferdiggjøre deres uavhengighet fra myndighetene i beslutningsfasen. I det store bildet eksisterer det imidlertid ingen motsetning mellom uavhengighet og ansvarlighet. Ansvarlighet bidrar snarere til å legitimere sentralbankens uavhengighet.²⁷⁶

At uavhengige sentralbanker må stå ansvarlige overfor politiske myndigheter, hersker det i dag bred enighet om internasjonalt. Enigheten omfatter ikke i hvilken grad sentralbanker bør holdes ansvarlige eller hvordan ansvarlighetsmekanismer konkret bør utformes.²⁷⁷ Dette skyldes antageligvis de store variasjonene i statsrettslige forhold som har direkte påvirkning på sentralbankens rettslige stilling i det enkelte land.²⁷⁸ På tross av store variasjoner internasjonalt finnes det forsøk på å oppstille universelle kriterier for å vurdere uavhengige sentralbankers ansvarlighet.

I sin doktoravhandling *The Democratic Accountability of Central Banks* oppstilte nederlenderen Fabian Amtenbrink åtte kriterier for å vurdere uavhengige sentralbankers demokratiske ansvarlighet.²⁷⁹ Kriteriene anvendte han på syv av verdens ledende sentralbanker med formål om å vurdere i hvilken grad de var demokratisk ansvarlige, samt for å identifisere mer generelle mønstre i sentralbankers demokratiske ansvarlighet.²⁸⁰ For å være anvendelige på sentralbanker underlagt ulike nasjonale rettstradisjoner og konstitusjonelle forhold, er kriteriene generelt utformet.²⁸¹

Sentralbankers ansvarlighet har vært flittig debattert både før og etter at Amtenbrink introduserte sine kriterier. Amtenbrinks kriterier er imidlertid fortsatt hyppig brukt; Lastra har eksempelvis forlatt sine egne til fordel for Amtenbrinks, og Zilioli viser til Amtenbrinks kriterier som juridisk doktrine.²⁸²

²⁷⁴ Singleton (2011) s. 207.

²⁷⁵ Basert på Lastra (2015) s. 88–89.

²⁷⁶ BIS (2009) s. 149–150.

²⁷⁷ Singleton (2011) s. 205; Lastra (2015) s. 88.

²⁷⁸ Avveiningen mellom uavhengighet og ansvarlighet må gjøres konkret for hver enkelt sentralbank, se Lastra (2015) s. 91.

²⁷⁹ Amtenbrink (1999) s. 40–59; Amtenbrink er i dag professor i EU-rett ved Erasmus School of Law ved Erasmus University Rotterdam.

²⁸⁰ Amtenbrink (1999) s. 8.

²⁸¹ Amtenbrink (1999) s. 40; Best (2016) understreker viktigheten av å tilpasse kravene til sentralbankers ansvarlighet i takt med en endret global økonomi.

²⁸² Syrstad (2003) s. 166 flg.; Lastra (2015) s. 91; Zilioli (2016) s. 131 fotnote 23; Kriteriene har også dannet utgangspunkt for en oppdatert analyse av Den europeiske sentralbankens ansvarlighet i Manger-Nestler (2021) s. 117 flg.

Med Amtenbrinks åtte kriterier for ansvarlighet anvendt på norske forhold i dag kan Norges Banks forhold til statens myndigheter belyses og evalueres. Sammenholdt med den økonomiske begrunnelsen for sentralbankens uavhengighet, kan vi så begrunne Norges Banks uavhengighet i en rettslig kontekst.

4.4.4 Åtte kriterier for demokratisk ansvarlighet

4.4.4.1 1. Rettslig grunnlag

Det første kriteriet knytter seg til det *rettslige grunnlaget* for sentralbank-uavhengigheten.²⁸³ Norges Banks uavhengighet hviler på Stortingets vedtakelse av sentralbankloven 2019. Ved å nedfelle sentralbankens uavhengighet i alminnelig lov sikrer en flertallets rett til å redefinere sentralbankens stilling dersom flertallets vilje skulle endre seg. Flertallets rett til å endre sentralbankens stilling som en mulig sanksjon ved misnøye mot sentralbankens virke er særlig fremhevet av Amtenbrink.²⁸⁴ Til sammenligning er Den europeiske sentralbankens uavhengighet nedfelt i traktatsretten, hvilket krever enstemmighet blant medlemsstatene for å endre. Flertallet av EUs medlemsstats adgang til å påvirke Den europeiske sentralbankens stilling er dermed ytterst begrenset.

4.4.4.2 2. Pengepolitiske mål

Amtenbrinks andre kriterium omfatter *pengepolitiske mål* for å muliggjøre demokratisk evaluering av sentralbankens måloppnåelse («monetary policy objectives»)²⁸⁵ En nødvendig forutsetning for at de pengepolitiske målene skal tjene sitt formål er at disse er tilstrekkelig klare og presise. Målene må være formulert på en slik måte at det i ettertid er mulig å bedømme om sentralbanken oppnådde det den skulle.²⁸⁶ Der det overordnede målet for pengepolitikken er prisstabilitet eller lignende oppfordrer Amtenbrink til at dette bør spesifiseres ytterligere i et operativt mål for å sikre reell ansvarlighet på sentralbankens hånd.²⁸⁷

Det overordnede målet for norsk pengepolitikk er i dag bestemt av Stortinget og nedfelt i lov, jf. sentralbankloven § 1-2. Lovsform ivaretar hensynet til flertallets vilje, en sentral del av demokratiprinsippet.²⁸⁸ Det overordnede målet for pengepolitikken er utfyllt av et kvantitativt operasjonalisert styringsmål, bestemt av Kongen i statsråd, jf. § 1-4 første ledd, i tråd med Amtenbrinks anbefalinger. Der det er gitt flere mål for pengepolitikken oppstår spørsmålet om prioritet. I norsk sammenheng hersker det ulike syn på hvordan hensynet til produksjon og sysselsetting skal avveies mot hensynet til prisstabilitet.²⁸⁹

I 1999 observerte Amtenbrink hvordan flere vide og/eller uklare målsetninger direkte utfordrer sentralbankers ansvarlighet.²⁹⁰ Tvetydighet omkring pengepolitiske målsetninger er uheldig, da den begrenser

283 Amtenbrink (1999) s. 42–43.

284 Amtenbrink (1999) s. 42–43 og Syrstad (2003) s. 168.

285 Amtenbrink (1999) s. 43–48.

286 Syrstad (2003) s. 169.

287 Amtenbrink (1999) s. 45.

288 Syrstad (2003) s. 170.

289 Sentralbankloven § 1-2, se kapittel 3.3.2

290 Amtenbrink (1999) s. 47.

politiske myndigheters så vel som offentlighetens adgang til å føre en effektiv demokratisk kontroll med sentralbankens måloppnåelse. Samtidig innebærer tvetydighet typisk en viss fleksibilitet som kan åpne for og motivere til diskusjon omkring bankens oppgaver. Paripolitikken på 1920-tallet illustrerer hvordan et absolutt definert styringsmål kan begrense sentralbanken i utøvelsen av pengepolitikken på en slik måte at det kan bli direkte skadelig for økonomien.²⁹¹ En viss innebygd fleksibilitet i de pengepolitiske styringsmålene er derfor å foretrekke. Fleksibiliteten bør likevel ikke gå på bekostning av politiske myndigheters adgang til å bruke styringsmålet som målestokk for evaluering av sentralbanken. Paragraf 1-2 synes å ha lyktes hva gjelder å sikre en fleksibilitet for sentralbanken i sin pengepolitiske skjønnsutøvelse. Hvorvidt fleksibiliteten har skapt et tvetydig overordnet styringsmål synes det å være delte oppfatninger omkring.²⁹²

4.4.4.3 3. Forholdet til den utøvende makt

Kriteriet omfatter både regulering av formelle konsultasjoner og frie diskusjoner mellom sentralbanken og den utøvende makt og sikkerhetsmekanismer for å verne sentralbankens pengepolitiske virke mot politisk innflytelse.²⁹³ Sentralbankloven regulerer Norges Banks *formelle* kontakt med departementet, se §§ 1-5 og 1-6. Bankens informasjonsplikt overfor departementet legger til rette for at departementet og regjeringen – som øverste ansvarlig for den samlede økonomiske politikken – til enhver tid er orientert om viktige saker innenfor sentralbankens virke. Den mer uformelle dialogen mellom banken og departementet er ikke uttrykkelig regulert. Regjeringen står imidlertid ansvarlig overfor Stortinget for all sin innflytelse på Norges Bank. Riksrevisjonens fører kontroll med finansministerens myndighetsutøvelse overfor sentralbanken, jf. § 1-8 andre ledd.

4.4.4.4 4. Omgjøring- eller overstyringsmekanismer

Kriteriet – omtalt som «the true check on an autonomous central bank» – henger tett sammen med kriteriet om sentralbankens forhold til den utøvende makt.²⁹⁴ Formålet med å gi den utøvende makt visse kompetanser til å overstyre eller omgjøre sentralbankens beslutninger, er å fremme sentralbankens ansvarlighet. For at mekanismene skal ha ønsket effekt må en unngå at disse kan misbrukes av den utøvende makt til å utøve ugrunnet politisk innflytelse over sentralbanken eller kan misbrukes på annet vis.²⁹⁵ Norges Banks beslutninger fattet innenfor sentralbankvirksomheten kan overstyres ved instruksjon, jf. § 1-4 andre ledd. Kongen i statsråds adgang til å overstyre sentralbanken i «ekstraordinære situasjoner» kan best forstås i lys av prinsippet om at regjeringen står ansvarlig for den samlede økonomiske politikken overfor Stortinget. I ekstreme situasjoner må prinsippet om demokratisk kontroll derfor gis prioritet til fordel for sentralbankens uavhengighet. Amténbrink skiller

291 Sentralbankens eneste målsetning i pengepolitikken var å bringe kronekursen tilbake til gullstandarden.

292 Se omtale av diskusjonen i kapittel 3.3.2.

293 Amténbrink (1999) s. 48.

294 Amténbrink (1999) s. 52 fotnote 166 med videre henvisninger.

295 Amténbrink (1999) s. 53.

mellom utøvende myndighets adgang til å henholdsvis instruere og omgjøre sentralbankens beslutninger. Sentralbankloven hjemler utelukkende Kongen i statsråd adgang til å *instruere* Norges Bank, jf. § 1-4 andre ledd. Sentralbanklovens ordlyd og system forutsetter at banken selv treffer vedtak om og iverksetter pengepolitiske vedtak, jf. § 1-3 første ledd.

Antenbrink fremhever også fordelene ved å gjøre overstyringsmekanismene betinget av parlamentarisk eller annen kontroll.²⁹⁶ I Norge har regjeringens adgang til å instruere sentralbanken vært betinget av mulig etterfølgende parlamentarisk kontroll siden 1985, jf. sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd. Også offentlighetens rolle i arbeidet med å føre kontroll med regjeringens styring av Norges Bank er gjennomgående fremhevet.²⁹⁷ Fokuset på åpenhet og offentlighet i sentralbankens virke er ikke særnorskt; debatten om sentralbankers «transparency» blåste opp omkring 1980 samtidig som sentralbankuavhengighet for alvor fikk fotfeste.²⁹⁸ Norsk lovgivning og debatt har imidlertid fått et særskilt nasjonalt tilsnitt, delvis på grunn av etter hvert sterke rettstradisjoner for offentlighet, men også fordi deling av informasjon om sentralbankens forhold med offentligheten er forstått som et nyttig og effektivt virkemiddel for å tøyse regjeringens påvirkning på Norges Bank.²⁹⁹ Der «transparency» internasjonalt tilskrives luftige demokratiteorier, har norske kilder siden 1980-tallet henvist til offentligheten som et effektivt og konkret virkemiddel for å sikre at regjeringen ikke setter seg ut over sine kompetanser overfor Norges Bank.³⁰⁰

Terskelen for instruksjon av sentralbanken er høy; når terskelen først er nådd har regjeringen imidlertid vide fullmakter til å instruere sentralbanken innen hele dens virke, både generelt og i konkrete saker.³⁰¹ En utfordring knyttet til dagens instruksjonsbestemmelse er hva som skal til for å oppfylle lovens vilkår om «ekstraordinære situasjoner». Utfordringen forsterkes av at det i realiteten er regjeringen selv som avgjør om det foreligger adgang til å instruere banken eller ikke. Stortingets etterfølgende kontroll er i liten grad egnet til å gripe inn dersom regjeringen skulle aktivt gå inn for å misbruke instruksjonsbestemmelsen. I en misbrukssituasjon som beskrevet vil Stortinget være henvist til å sanksjonere regjeringen med et mistillitsforslag. Rene flertallsregjeringer vil derfor rent faktisk lettere kunne tøyse lovens ordlyd, sammenlignet med mindretallsregjeringer.³⁰²

4.4.4.5 5. Forholdet til parlamentet

Antenbrink påpeker hvordan nasjonalforsamlingens demokratiske kontroll med sentralbanken står i fare for å politisere pengepolitikken

²⁹⁶ Antenbrink (1999) s. 53.

²⁹⁷ C. Smith (1992) s. 409–411; Syrstad (2003) s. 175 flg.

²⁹⁸ Lastra (2020) s. 13.

²⁹⁹ C. Smith (1980) s. 217.

³⁰⁰ NOU 1983: 39 s. 226; Prop. 97 L (2018–2019) s. 35–36.

³⁰¹ Instruksjonsmyndigheten er tema i 5.1.

³⁰² Lignende observasjoner er gjort av Antenbrink (1999) s. 285–286 om reguleringen i Bank of England Act (1998) Section 19.

dersom de folkevalgtes kontroll ikke følger en fastlagt målestokk.³⁰³ Politiseringen av pengepolitikken kan i første omgang lede til en svekket parlamentarisk kontroll med sentralbanken. I andre omgang kan en politisering – eller stadig politisk motivert redefinering av de pengepolitiske målene – hindre sentralbanken fra å opptre på en tillitvekkende og forutberegnelig måte. Dette svekker tillit til sentralbanken og effekten av de pengepolitiske virkemidlene.

Stortingets kontroll med pengepolitikken skjer på grunnlag av finansmarkedsmeldingen, hvor de pengepolitiske målsetningene nedfelt i lov og instruks tjener som ankepunkter for kontrollen. Den påståtte tvetydigheten i sentralbankloven § 1-2 har allerede tjent som utgangspunkt for politisk motivert kritikk av sentralbankens opptreden.³⁰⁴ Slik kan et oppfattet tvetydig styringsmål undergrave den parlamentariske kontrollen med pengepolitikken og sentralbanken.

4.4.4.6 6. Oppnevning, oppsigelse og avsettelse

Antenbrink oppstiller et eget kriterium for oppnevningen og avsettelsen av sentralbankers toppledelse.³⁰⁵ I likhet med flertallet av verdens sentralbanker ligger det til *regjeringen* å utnevne Norges Banks daglige ledelse, jf. sentralbankloven § 2-9, hovedstyrets eksterne medlemmer, jf. § 2-3 første ledd, og de eksterne medlemmene av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, jf. § 2-6 første ledd.³⁰⁶ Representantskapets medlemmer oppnevnes av Stortinget, jf. § 2-16 første ledd. Generelt opererer sentralbankloven med relativt lange åremål med mulighet for gjenoppnevning én til to ganger. Lange åremål er ansett for å fremme sentralbankens uavhengighet, mens betinget gjenoppnevningens adgang innebærer rom for statsmyndighetene til å evaluere sentralbankledelsens måloppnåelse. Medlemmer av bankens daglige ledelse og de eksterne medlemmene av komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet kan avskjediges eller løses fra sine verv på strenge vilkår, jf. § 2-12. De eksterne medlemmene av hovedstyret kan løses fra sine verv på like vilkår som andre medlemmer av statlige styrer.³⁰⁷ Historisk har ikke medlemmer av bankens øverste organer blitt avskjediget.

Antenbrinks kriterium omfatter også kvalifikasjonskrav til bankens toppledelse og begrensninger av medlemmer av bankens øverste organer til å drive aktiviteter utenfor banken. Begrensninger på hvem som kan bekle posisjonene og vervene i Norges Bank er bare delvis nedfelt i lov, se eksempelvis § 2-3 om hovedstyrets eksterne medlemmer. Kvalifikasjonskravene er nærmere beskrevet i sentralbanklovens forarbeider.³⁰⁸ Fraværet av formell regulering av nødvendige kvalifikasjonskrav i lovs form gjør kravene i større grad åpne for tolkning.

303 Antenbrink (1999) s. 54–55.

304 Representantforslag 209 S (2022–2023) s. 2.

305 Antenbrink (1999) s. 48 flg.

306 Antenbrink (1999) s. 49.

307 Prop. 97 L (2018–2019) s. 64.

308 Eksempelvis NOU 2017: 13 s. 498; Prop. 97 L (2018–2019) s. 53–55.

På tross av sentralbanklovens relativt korte levetid finnes det allerede eksempel på at manglende entydige kvalifikasjonskrav, til fordel for mer luftige formålsbetraktninger, har åpnet for omdiskuterte oppnevninger.³⁰⁹ I en internasjonal kontekst sitter medlemmer av den norske sentralbankledelsen noe kortere enn vanlig, men nyter et sterkt vern mot avskjedigelse, inspirert av statsansattloven.³¹⁰ De strenge vilkårene for avskjedigelse begrenser avsettelsesadgangens betydning som verktøy i den demokratiske kontrollen med sentralbanken, mens gjenoppnevningens adgang styrker den. Samtidig verner de strenge avskjedigelser-vilkårene om sentralbankens uavhengighet.

4.4.4.7 7. Åpenhet

Det syvende kriteriet omhandler krav til åpenhet og offentlighet («transparency»). Amténbrink tar til orde for at sentralbanker bør pålegges omfattende informasjonsplikter og at det bør være en stor grad av offentlighet omkring bankenes beslutninger.³¹¹ I dag er sentralbankers åpenhet om deres tenkemåte og avgjørelser forstått som en nødvendig forutsetning for vellykket og effektiv implementering av pengepolitikk.³¹²

Norges Bank plikter å informere offentligheten om «grunnlaget for sine beslutninger og om virksomheten» som omfattet av formålet med sentralbankvirksomheten, jf. sentralbankloven § 1-7 første ledd. Bankens informasjonsplikt er nærmere spesifisert innenfor pengepolitikken; Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet plikter særskilt å informere om sine beslutninger og grunnlaget for disse, jf. § 2-7 fjerde ledd. Sentralbankloven stiller ikke formkrav til hvordan informasjonen gis.³¹³ I praksis oppfyller banken sine informasjonsplikter ved å holde pressekonferanser, offentliggjøre bakgrunnen for sine beslutninger og utgi jevnlig rapporter og notater om sitt syn på den økonomiske utviklingen i Norge og verden. Slik praksis er i dag blitt nokså vanlig på internasjonal basis.

4.4.4.8 8. Budsjettsvarlighet

Amténbrinks åttende og siste kriterium er knyttet til sentralbankers *budsjettsvarlighet* overfor politiske myndigheter. Norges Bank er, på lik linje med en rekke andre sentralbanker, budsjettselfstendig og self-finansierende. Sentralbanken er likefult eid av staten, og overskuddet generert av bankens virksomhet tilhører fellesskapet, jf. sentralbankloven § 1-1. Norges Bank vedtar sitt eget budsjett og banken påvirker størrelsen på overskuddet som overføres til statskassen over statsbudsjettet. Amténbrink argumenterer for at sentralbanker i kraft av å forvalte offentlige midler må tåle budsjettsvarlighet.³¹⁴ Kontroll med sentralbankens budsjett kan innrettes som en forhånds- eller etterhånds-kontroll. Sistnevnte er det vanligste, og også hvordan kontrollen med

309 Mangel å entydige kvalifikasjonskrav åpner også for at andre forhold vektlegges. Alder og kjønn ble eksempelvis eksplisitt vektlagt ved første runde med oppnevninger av eksterne medlemmer til komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Dette ble av enkelte sterkt kritisert, se Lund (2019).

310 NOU 2017: 13 s. 222 flg. gir en omtale av styringsstrukturene i et utvalg av verdens sentralbanker.

311 Amténbrink (1999) s. 55–57.

312 Singleton (2011) s. 205, med videre henvisninger.

313 Prop. 97 L (2018–2019) s. 144 og s. 149.

314 Amténbrink (1999) s. 58.

Norges Banks budsjett er innrettet. Budsjettet vedtas av representantskapet, men meddeles departementet, jf. § 4-2, sammen med årsregnskapet, jf. § 4-3, og inngår i grunnlaget for departementets årlige evaluering av sentralbanken som sendes til Stortinget, jf. § 1-8 første ledd. Slik er Norges Bank i prinsippet budsjettansvarlig, men i praksis gitt betydelig autonomi til å forme sitt eget budsjett. Bankens budsjett selvstendighet er nærmere tema i kapittel 6.3.2.

4.5 Oppsummering

Det skal mye til før vi med riktighet kan karakterisere en sentralbank som «udemokratisk». ³¹⁵ Enhver sentralbank gitt uavhengighet i alminnelig lov, er strengt tatt demokratisk. Mer opplysende er det derfor å snakke om i hvilken grad uavhengige sentralbanker er demokratisk *legitime*. Grunnloven stiller krav demokratisk forankret maktutøvelse, jf. § 49. Dagens kontroll med Norges Bank tilfredsstiller langt på vei Amtenbrinks kriterier; de konkrete demokratiske mekanismene besørger demokratisk forankret styring og kontroll med sentralbanken. Norges Bank er demokratisk legitim og står ansvarlig overfor Storting, regjering og folket. Ved å kombinere de økonomiske argumentene med de konkrete demokratiske mekanismene kan vi begrunne og akseptere hvordan Norges Bank er gitt vidtrekkende uavhengighet, på tvers av Grunnlovens utgangspunkt, i prisstabilitetens navn.

³¹⁵ Syrstad (2003) s. 192.

5 Norges Bank og regjeringen

5.1 Innledning

Med kunnskap om hva sentralbankuavhengigheten er, hva den bygger på og hvordan sentralbanken bruker den, retter vi nå oppmerksomheten mot hvordan sentralbankuavhengigheten er operasjonalisert i forholdet mellom Norges Bank og den utøvende makt. Fokuset er stadig på sentralbanken som utøver av norsk pengepolitikk. Analysen tar utgangspunkt i skillet mellom *styrende* og *kontrollerende* kompetanser.³¹⁶ Regjeringen bedriver primært styring med sentralbanken, i all hovedsak ved instruks. En overvekt av kapittelet er derfor viet regjeringens instruksjonsmyndighet og øvrige styringskompetanser, se kapittel 5.2. Departementet besitter imidlertid én viktig kontrollkompetanse overfor sentralbanken. Denne behandles i kapittel 5.3 om kontroll.

Forholdet mellom banken og regjeringen er søkt gjennomgående lovregulert, men i lys av sparsom praksis kan ikke forholdet klarlegges alene basert på skrevne rettskilder. Norges Banks forhold til regjeringen utgjør en sentral del av den norske løsningen på spørsmålet om hvor mye og i hvilken form sentralbanken skal gis uavhengighet. Sentralbanken er gitt primærkompetanse i pengepolitikken, men er underlagt regjeringens betingede, sekundære og overordnede styringskompetanser. Slik balanseres behovet for uavhengighet med politisk styring innenfor norske forfatnings- og forvaltningsrettslige rammer.

Regjeringens styringskompetanser overfor sentralbanken er nedfelt i sentralbankloven. Kompetanse er imidlertid kun én av tre nødvendige forutsetninger for legal styring av forvaltningen.³¹⁷ I tillegg til kompetanse kreves det *faktisk styringsevne* og *styringsvilje* hos den styringskompetente. *Faktisk styringsevne* handler om at den kompetente må ha nødvendig kunnskap om at styring kan eller burde skje og hva det kan være formålstjenlig å styre om. *Styringsvilje* handler om den kompetentes faktiske vilje til å få gjennomført sitt ønske.

Regjeringens faktiske styringsevne overfor Norges Bank ivaretas gjennom lovbestemte informasjonsutvekslinger og mer fri dialog. Sentralbanken er pålagt å informere departementet om alle saker av «viktighet», jf. sentralbankloven § 1-6, en utvidelse av pliktens omfang sml. sentralbankloven 1985 § 2 annet ledd. Banken plikter å svare på spørsmål departementet forelegger for banken, jf. § 1-5 første ledd, og gi

³¹⁶ Skillet bygger på Sejersted (2002) og Sejersted (2003) om Stortingets styrende og kontrollerende virksomhet overfor regjeringen.

³¹⁷ O. Mestad (1985) s. 48.

råd der tiltak av andre aktører – typisk innenfor arbeidet med finansiell stabilitet – etter bankens syn er påkrevd, jf. andre ledd. Sentralbanken skal også informere offentligheten om grunnlaget for sine beslutninger og sin virksomhet, jf. § 1-7. I tillegg til den lovbestemte kontakten har sentralbankledelsen og embetsverket løpende kontakt. Denne kontakten skal ikke brukes for å styre sentralbanken, men sikrer regjeringen verdifull oversikt og informasjon om bankens forhold og syn.

Regjeringens styringskompetanser overfor banken utøves gjennom *Kongen i statsråd*. Styring av sentralbanken forutsetter at det finnes tilstrekkelig styringsvilje i regjeringsskollegiet. Finansministeren kan ikke beslutte instruksjon av sentralbanken på egenhånd.

Regjeringen besitter få rendyrkede *kontrollkompetanser* overfor Norges Banks sentralbankvirksomhet. Styringskompetansene kan imidlertid danne grunnlag for kontrollvirksomhet også. Generelt kan instruksjon benyttes for å rette opp en skjevutvikling i praksis eller en feiltolkning av regelverket. Da får instruksjonen et kontrollelement. Regjeringens styring- og kontrollkompetanser overfor sentralbanken følger av Grunnlov og lov. Sammenlignet med regjeringens alminnelige instruksjons- og organisasjonsmyndighet er de begrensede og betinget av særlige vilkår. Med utgangspunkt i de fem alminnelige styringskompetansene vil jeg redegjøre for hvordan Norges Banks uavhengighet begrenser regjeringens styringsadgang.

5.2 Regjeringens instruksjonsmyndighet overfor sentralbanken

Som hovedregel kan sentralbanken *ikke* instrueres innenfor sin utøvelse av sentralbankvirksomhet, jf. § 1-4 andre ledd første punktum. Utgangspunktet for regjeringens styring av Norges Bank er snudd på hodet sammenlignet med Grunnloven § 3. Men hovedregelen er ikke absolutt; Kongen i statsråd er i flere sammenhenger i sentralbankloven gitt betinget adgang til å instruere sentralbanken i sin virksomhet. Disse reglene griper aktivt inn i sentralbankens uavhengighet, og er av største interesse ved kartleggingen av Norges Banks reelle og formelle uavhengighet.

Kongen i statsråds adgang til å treffe *generelle* instruksjoner om målene for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 første ledd, er omtalt i 3.2.2. Prosedyrevilkårene for slik instruksjon sammenfaller i utstrakt grad med prosedyrevilkårene i andre ledd, se 5.1.1.2. Tema i det videre er regjeringens adgang til å instruere Norges Bank i konkrete saker eller større detalj enn § 1-4 første ledd gir grunnlag for.

5.2.1 Instruksjonsbestemmelsen § 1-4 andre ledd

5.2.1.1 Innledning

Regjeringens viktigste styringskompetanse overfor sentralbanken er adgangen til å instruere sentralbanken *innenfor* sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 andre ledd. Bestemmelsens første punktum lyder: «Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf. § 1-3, unntatt i

ekstraordinære situasjoner.» Lovens utgangspunkt er at Norges Bank skal utøve sine oppgaver etter sentralbankloven uavhengig av politiske myndigheter, med unntak av i «ekstraordinære situasjoner». Bestemmelsen oppstiller totalt fire, kumulative vilkår for instruksjon: ett materielt inngangsvilkår og tre prosessuelle vilkår.

Dagens instruksjonsbestemmelse er i stor grad en videreutvikling av sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd, som lød:

«Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.»

Bestemmelsen hjemlet både en generell og en konkret instruksjonsadgang. I dag er regjeringens instruksjonsmyndighet splittet i to, betinget av ulike materielle vilkår. I hovedsak gjelder de samme formkravene. De kan oppsummeres som ett vilkår om personell kompetanse, ett vilkår om bankens uttalerett og ett vilkår om meddelelse til Stortinget. De er en ren videreføring av formkravene fra 1985-loven.

Forslaget om formkrav ble opprinnelig fremsatt av Ryssdal-utvalget, men var antageligvis utarbeidet av utvalgsmedlemmet Carsten Smith.³¹⁸ Formkravene var ment å styrke bankens uavhengighet fra statsmyndighetene og bryter i betydelig grad med de beskjedne formkravene som stilles til regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet. I høringsrunden i 1984 beskrev Justisdepartementet formkravene som «en meget usedvanlig løsning i norsk lovgivning», og departementet anbefalte en utvidelse av instruksjonsbestemmelsen for å bringe den mer på linje med regjeringens alminnelige instruksjonsrett.³¹⁹ Den gang hersket det sterk uenighet om sentralbankloven burde inneholde noen instruksjonsbestemmelse overhode.³²⁰

1980-tallets diskusjon om instruksjonsbestemmelsens utforming og eksistens må forstås på bakgrunn av misforholdet mellom lov og praksis som hadde utviklet seg under loven om Norges Bank 1892. Loven inneholdt ingen hjemmel til å instruere banken, men dette var like fullt blitt normalen etter 1940.³²¹ I Ryssdal-utvalgets tid ble spørsmålet om regjeringen hadde en ulovfestet instruksjonsrett overfor banken ansett som usikkert i juridisk teori.³²² Eckhoff anså sentralbanken for å være underlagt «full instruksjonsmyndighet – også til å gripe inn i den enkelte avgjørelse»,³²³ mens Smith fire år tidligere konkluderte motsatt, om enn under tvil.³²⁴

318 C. Smith (1980) s. 216 hvor Smith antyder vilkårene, tre år før utvalget fremla sin utredning. Vilråene var også en del av et lovutkast utarbeidet av Viking Mestad og Smith i 1972, jf. V. Mestad (1972).

319 Gjengitt i Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 33.

320 Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 31–32.

321 NOU 2017: 13 s. 47.

322 C. Smith (1980) s. 204.

323 Eckhoff (1978) s. 207.

324 C. Smith (1974) s. 365 flg. Han nyanserte sitt syn senere, se C. Smith (1980) s. 204.

Ryssdal-utvalgets forslag var vellykket i den forstand at sentralbankloven 1985 kodifiserte og delvis reformerte sentralbankens forhold til statsmyndighetene. Norges Bank ble gitt større formell og reell selvstendighet overfor politiske myndigheter.³²⁵ Formkravene i § 2 tredje ledd skjerpet terskelen for å instruere Norges Bank betydelig, på tross av at det ikke gjaldt noe lovfestet inngangsvilkår for instruksjon, slik som i dag. Likevel gjaldt det en høy terskel for instruksjon, og instruksjonsmyndigheten ble kun benyttet et fåtall ganger, bare om generelle instruksjoner og aldri i strid med bankens vilje.³²⁶

Instruksjonsmyndigheten ble for første gang tatt i bruk ved fastsettelsen av forskrift om pengepolitikk 2001. Andre gang instruksjonsbestemmelsen ble tatt i bruk var ved fastsettelsen av forskrift om motsyklisk kapitalbuffer 2013. Forskriften ble gitt med hjemmel sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd,³²⁷ samt finanstillsynsloven § 2 og finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e, og innførte i korte trekk nye krav til bankenes kapitalbufre basert på erfaringer fra finanskrisen i 2008–2009 og nytt EØS-regelverk. Forskrift om pengepolitikk ble senere oppdatert i 2018, dette var siste gang § 2 tredje ble benyttet. Denne praksisen kan imidlertid ikke kaste lys over tolkningen av dagens § 1-4 andre ledd. Paragraf 2 tredje ledd ble kun benyttet til å gi *generelle* instruksjoner. Denne kompetansen er i dag skilt ut i § 1-4 første ledd. Det finnes følgelig ingen eldre praksis å se hen til ved tolkningen av § 1-4 andre ledd.

Virkeområdet til dagens instruksjonsbestemmelse er begrenset til der banken utleder sin kompetanse *direkte* fra sentralbankloven.³²⁸ Dette er en ren videreføring av systemet i sentralbankloven 1985. Bestemmelsen referer til § 1-3 om sentralbankvirksomheten, men også annen virksomhet Norges Bank utfører med hjemmel i sentralbankloven omfattes, herunder egenforvaltningen.³²⁹ Forvaltningen av SPU er ikke del av sentralbankvirksomheten, som definert i § 1-3. Det kan imidlertid ikke utelukkes på generelt grunnlag at instruksjonsmyndigheten i § 1-4 andre ledd i konkrete tilfeller også kan komme til anvendelse på saker av mer administrativ art, som omfatter både sentralbankvirksomheten og forvaltningen av SPU.³³⁰

5.2.1.2 Inngangsvilkåret «ekstraordinære situasjoner»

Rent språklig følger det av § 1-4 andre ledd første punktum at instruksjonsadgangen er et *unntak* fra hovedregelen om uavhengighet. Instruksjon om Norges Banks myndighetsutøvelse i kraft av å være sentralbank er uvanlig. En alminnelig språklig forståelse av «ekstraordinære situasjoner», tilsier at instruksjonsadgangen gjelder i irregulære tilfeller, utenfor den alminnelige orden. Det må være oppstått et betydelig

325 Lie (2016) s. 419.

326 NOU 2017: 13 s. 312.

327 Bakgrunnen for at forskriften ble gitt også med hjemmel i sentralbanklovens bestemmelse, skyldtes antakeligvis ulike syn knyttet til tidspunktet for offentlighet omkring Norges Banks råd, se Kgl.res. 14. oktober 2013 punkt IV.

328 NOU 2017: 13 s. 495; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30 og 143.

329 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

330 Syrstad (2020) note 17; se omtale av sentralbankuavhengigheten og egenforvaltningen i kapittel 1.1.

avvik fra normalen. Ekstraordinære situasjoner kan også forstås som noe som sjelden eller svært sjelden oppstår.

Instruksjonsbestemmelsens formål er å sikre Norges Bank stor grad av uavhengighet i avgjørelser knyttet til bruken av sentralbankvirkemidlene for å oppnå sentralbankens formål.³³¹ Kongen i statsråds betingede adgang til å instruere Norges Bank bør forstås som en *sikkerhetsventil* for å sikre at regjeringen er i stand til å føre en enhetlig økonomisk politikk i særskilte tilfeller av kvalifisert alvorlighetsgrad. I slike alvorlige og typisk uoversiktlige situasjoner bør ikke regjeringens handlingsrom begrenses av sentralbankens uavhengighet. Instruksjonsbestemmelsens formål tilsier at ordlyden bør forstås som et materielt krav til faktiske forhold som krever slik handling fra regjeringens side, at Norges Banks uavhengighet må vike.

Forståelsen av «ekstraordinære situasjoner» farges unektelig av hvilket perspektiv eller hvilken målestokk en anlegger; perspektivet kan avgrenses både i tid og rom. Utfordringene ved fastleggelsen av ordlydens meningsinnhold knytter seg til hvilke forhold som er relevante rent faktisk og hvilket tidsmessig sammenligningsgrunnlag rettsanvenderen kan bygge på. Der ordlyden oppstiller krav om at det må foreligge et betydelig avvik fra normalsituasjonen, oppstår spørsmålet om hva som er *normalt*. Kan vi tallfeste normalitet, eller må svaret på hva som er normalt bero på en mer sammensatt vurdering?

Utformingen av instruksjonsbestemmelsen er inspirert av britisk sentralbanklovgivning.³³² På tross av sammenfallende struktur, er forskjellene større enn likhetene.³³³ Britisk lov opererer for eksempel med et tilleggsvilkår om at instruksjon må være i allmennhetens interesse. Britiske kilder kan derfor ikke kaste særlig lys over tolkningen av § 1-4 andre ledd.

Ordlyden isolert avklarer ikke om kun rent økonomiske forhold er relevante å ta i betraktning ved vurderingen av om situasjonen er ekstraordinær. Forarbeidene avklarer imidlertid at også andre forhold er omfattet.³³⁴

Både utvalget og departementet erkjente at hva som utgjør «ekstraordinære situasjoner» ikke er klart, og «vanskelig å definere på forhånd».³³⁵ Ordlydens fleksibilitet og forarbeidenes erkjennelser gir inntrykk av at «ekstraordinære situasjoner» er ment å være *dynamisk*, slik at innholdet må bestemmes i takt med samtiden. En slik innebygd fleksibilitet sikrer bestemmelsens relevans også under uforutsette forhold, i tråd med utvalgets målsetninger.³³⁶

331 Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

332 NOU 2017: 13 s. 313.

333 Sml. Bank of England Act (1998) Section 19.

334 Se «alvorlige forstyrrelser i samfunnet» og «naturkatastrofer», jf. NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30.

335 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

336 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143

For å klargjøre innholdet i «ekstraordinære situasjoner» må vi trekke en grense mellom det normale og det ekstraordinære. Faglig uenighet mellom regjeringen og banken, nedgangstider, høy arbeidsledighet eller situasjoner som «kan oppleves som økonomiske kriser» er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig.³³⁷ Under slike forhold forutsetter sentralbankloven at Norges Bank skal bidra til å stabilisere økonomien, *i kraft av – ikke på tross av – sin uavhengighet*.³³⁸

Sentralbanklovutvalget fremhevet hvordan instruksjonsmyndigheten hverken ble benyttet under bankkrisen på 1980- og 1990-tallet, eller under den internasjonale finanskrisen i 2007–2009. Myndighetenes håndtering av disse krisene skjedde på bakgrunn av dialog, ikke instruksjon.³³⁹ Forarbeidenes omtale av konkrete episoder i norsk økonomi kan forstås som uttrykk for at det kreves noe mer for at dagens terskel for instruksjon er oppfylt. Fraværet av praksis må imidlertid vektlegges med forsiktighet, instruksjonsmyndigheten da og nå er ikke den samme.

Det gjelder en høy terskel for instruksjon, dette følger direkte av ordlyden, men er også understreket flere ganger i forarbeidene.³⁴⁰ Terskelen for instruksjon i dag er hevet, sammenlignet med ordlyden i sentralbankloven 1985. I praksis gjaldt det imidlertid også tidligere en høy terskel for instruksjon.³⁴¹

Der instruksjonsbestemmelsens materielle vilkår er oppfylt, oppstår spørsmålet om hva Kongen i statsråd kan instruere Norges Bank om. Basert på Sentralbanklovutvalgets uttalelser forutsatte departementet at instruksjoner etter § 1-4 andre ledd på generelt grunnlag ikke er bundet av formålet for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2, ulikt instruksjoner etter § 1-4 første ledd.³⁴² Gitt en ekstraordinær situasjon fristilles den utøvende makts kompetanse fra de overordnende føringene fastlagt av Stortinget i § 1-2.

Det kan oppstå behov for å vektlegge andre hensyn enn de nedfelt i § 1-2, samordne de økonomisk-politiske virkemidlene eller gjøre midlertidig unntak fra de operative målene for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 første ledd.³⁴³ Slik utgjør instruksjonsmyndigheten i andre ledd en utvidet fullmakt for regjeringen til å forme den økonomiske politikken på mer detaljert nivå, på bekostning av sentralbankens kompetanser. I spesielle situasjoner kan imidlertid dette være ønskelig, også fra bankens side.³⁴⁴ Det overordnede formålet for sentralbankvirksomheten er følgelig ikke uttømmende, og kan suppleres eller helt eller delvis settes til side i «ekstraordinære situasjoner». Utløsningen av instruksjonsmyndighet for

337 NOU 2017:13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

338 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

339 NOU 2017: 13 s. 49–51.

340 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; Innst. 338 L (2018–2019) s. 3.

341 NOU 2017: 13 s. 313; Meld. St. 7 (2018–2019) s. 56.

342 Prop. 97 L (2018–2019) s. 30, jf. NOU 2017: 13 s. 312; Syrstad (2020) note 17.

343 Utvalget viser både til «hensynene» som inngår i «bankens formål» og «målene som er satt for banken», se s. 313.

344 NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s.30.

Kongen i statsråd etter § 1-4 andre ledd, samt det alvor og den maktforskyvning den innebærer, understreker det materielle vilkårets innhold.

5.2.1.3 Prosedyrevilkårene for instruksjon

Paragraf 1-4 andre ledd oppstiller tre formkrav for instruksjon. Formkravene sikrer åpenhet omkring inngrep i sentralbankens uavhengighet, i tråd med Carsten Smiths ambisjoner.³⁴⁵ Smith var en ivrig forkjemper for styrkingen av sentralbankens posisjon overfor regjeringen. Å lovregulere regjeringens instruksjonsmyndighet, og slik tvinge instrukser inn i ordnede kanaler med fokus på åpenhet og kontroll, hvor sentralbankens eget syn kommer tydelig frem, innebar ifølge Smith en styrking av Norges Banks posisjon.³⁴⁶

Formkravene for instruksjon fyller to funksjoner: For det første er formkravene ment å ha en *nedkjølende eller preventiv effekt* på regjeringen. Ved å gjøre det rent formelt vanskeligere å instruere banken, hever en reelt sett terskelen for instruksjon. Når regjeringens instruksjonsvedtak blir offentlig kjent og Stortinget får melding om at instruksjon er skjedd, øker også de politiske kostnadene ved instruksjon. Slik motiveres regjeringen til å avstå fra å instruere i saker som ikke krever det. Når et instruksjonsvedtak først fattes fordrer formkravene at regjeringens instruks er velbegrunnet og veloverveid. For det andre har formkravene en *kontrollfunksjon*. Ved å stille krav til offentlighet omkring instruksjonen sikrer en de beste forutsetninger for en etterfølgende kontroll med regjeringens vedtak. Kontroll fordrer et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. Formkravene sikrer Stortinget samlet tilgang til regjeringens beslutning om instruksjon, Norges Banks eget syn, samt regjeringens etterfølgende redegjørelse for Stortinget. Slik ivaretas muligheten for reell og effektiv etterfølgende kontroll med regjeringens instruksjonsvedtak. Formkravene oppstiller «et nytt trinn i normpyramiden».³⁴⁷ Instruksjonsvedtakene er beskrevet som en mellomting mellom et stortingsvedtak og en kongelig resolusjon.³⁴⁸

Utover de lovfestede formkravene må det oppstilles noen innholdsmessige begrensinger til instruksjonsvedtakene. Kongen i statsråd kan ikke instruere Norges Bank om å begå ulovlige handlinger. Instruksjonen må forholde seg til gjeldende lover og regelverk, med unntak av sentralbankloven § 1-2, på lik linje med alminnelige forvaltningsrettslige instrukser. Videre kan Kongen i statsråd ikke instruere banken vedrørende sin rolle som uavhengig rådgiver for regjeringen, jf. sentralbankloven § 1-5.³⁴⁹ Det samme må åpenbart gjelde der banken utøver sin lovfestede uttalerett etter sentralbanklovens bestemmelser.³⁵⁰

345 NOU 2017: 13 s. 312; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30 og 143.

346 C. Smith (1992) s. 56; motsatt Wold (1979).

347 C. Smith (1992) s. 56.

348 C. Smith (1992) s. 57: Med dette mente Smith at kravene til reell saksbehandling og den politiske kostnaden ved et instruksjonsvedtak ville være omtrent det samme som ved et plenarvedtak, samtidig som regjeringens vedtak med etterfølgende stortingskontroll ivaretok behovet for rask behandling av instruksjonsspørsmål.

349 Syrstad (2020) note 20.

350 Se eksempelvis sentralbankloven § 1-4 første ledd andre punktum og andre ledd tredje punktum, § 1-10 andre punktum og § 3-11 andre ledd andre punktum.

Kompetansen til å instruere sentralbanken ligger formelt hos Kongen i statsråd, jf. § 1-4 andre ledd andre punktum. Ordlyden alene understreker at instruksjonskompetansen ikke kan delegeres.³⁵¹ Å løfte avgjørelsen om instruksjonsvedtak til Kongen i statsråd, utgjør en skjerpelse av kravene for instruksjon sammenlignet med regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet. Slik sikrer en at *hele regjeringen* deltar i avgjørelsen, fremfor at den treffes av en enkelt statsråd eller departement.³⁵² Syrstad reiser spørsmålet om formuleringen rettslig sett er nødvendig.³⁵³ Spørsmålet bygger på antakelsen at et instruksjonsvedtak sannsynligvis vil være av en slik karakter at statsrådsbehandling uansett er påkrevd, jf. Grunnloven § 28. I lys av det materielle vilkåret for instruksjon i dag må statsrådsbehandling anses påkrevd uavhengig av øvrige formkrav. En særskilt lovfesting har imidlertid en pedagogisk verdi, og kan bidra til å opplyse offentligheten. Vilket ble videreført i sentralbankloven 2019 uten nærmere diskusjon.

Før vedtak om instruksjon fattes, er Norges Bank gitt en lovbestemt rett til å uttale seg om saken, jf. § 1-4 andre ledd tredje punktum. I lys av bankens plikt til å uttale seg i spørsmål den blir forelagt av departementet, jf. § 1-5 første ledd, er det naturlig å forstå uttaleretten også som en plikt for bankens del. Bankens uttalelse er ment å sikre at Norges Banks syn blir offentlig kjent, samt bidra til åpenhet og debatt omkring bruken av instruksjonsmyndigheten.³⁵⁴ Lovens ordlyd oppstiller ikke nærmere formkrav til bankens uttalelse. Hensynet til åpenhet, sakens karakter, notoritet, samt muligheten for å sikre en effektiv etterfølgende kontroll tilsier imidlertid at det innfortolkes et skriftlighetskrav.³⁵⁵ Spørsmålet er nok heller av teoretisk enn praktisk verdi.

Det bør for ordens skyld heller ikke innfortolkes en mulighet til å gjøre unntak fra bankens plikt til å uttale seg om «mindre viktige» vedtak eller lignende.³⁵⁶ Instruksjon i dag forutsetter en ekstraordinær situasjon. Å snakke om «mindre viktige» vedtak gir da dårlig mening. Lovens ordlyd stadfester at en uttalelse om en forestående instruks er sentralbankens eget forhold. En antakelse fra regjeringens side om at Norges Banks syn allerede er kjent er følgelig ikke relevant.³⁵⁷ At banken har uttalt seg om sakskomplekset tidligere, er ingen garanti for at ikke banken har endret syn eller at nye opplysninger er kommet til siden da. Lovens vilkår bør praktiseres bokstavelig. Dersom banken ikke har noe nytt å tilføye, kan banken vise til sin tidligere redegjørelse.

Sentralbankloven er taus om hvor lang tid banken må innrømmes, før den må uttale seg. Basert på gjennomgang av praksis, og sett hen til tidligere

351 NOU 1983: 39 s. 226.

352 NOU 1983: 39 s. 226; C Smith (1980) s. 217 se også C. Smith (1992) s. 56.

353 Syrstad (2003) s. 315.

354 NOU 1983: 39 s. 226, Prop. 97 L (2018–2019) s. 313.

355 Syrstad antar at banken som utgangspunkt selv kan bestemme om uttalelsen skal gis muntlig eller skriftlig, se Syrstad (2003) s. 316.

356 Syrstad åpner for et slikt unntak i «mindre viktige saker som f.eks. bankens egenadministrasjon», se Syrstad (2003) s. 316. Uttalelsen er basert på gamle sentralbanklov § 2 tredje ledd, som ikke begrenset regjeringens instruksjonsadgang saklig sett.

357 Motsatt NOU 1983: 39 s. 226.

instruksjonsvedtaks karakter, kan en konkludere med at banken er forventet å gi sin uttalelse forholdsvis raskt.³⁵⁸ En til to dager virker å være norm for avgrensede spørsmål som krever hurtig og diskret saksbehandling, mens noe lenger tid – omtrent én uke – må innrømmes banken der forespørselen er knyttet til større arbeider, eksempelvis høringsuttalelser, og hensynet til diskret saksbehandling ikke kan anføres med samme tyngde.

Avgjørende for fristens lengde må være om Norges Bank er sikret tilstrekkelig tid til å vurdere og kommentere spørsmålet. Sakens natur og hensynet til en effektiv etterfølgende kontroll spiller inn. Bankens uttalelse skal ikke bare opplyse regjeringen, men også bidra til å danne et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for offentligheten og Stortinget. Banken må innrømmes tilstrekkelig tid til å utforme en uttalelse som oppfyller disse kravene, uten at regjeringens saksbehandling lider nevneverdig. Banken vil antakeligvis være godt orientert i sakskomplekset før en forespørsel om å uttale seg kommer. Det vil derfor typisk være forsvarlig med relativt korte frister.

Hvilket organ internt i banken som besitter uttaleretten følger ikke av § 1-4. Sentralbankloven tillegger «[b]anken» rett til å uttale seg, jf. andre ledd andre punktum. Forarbeidene er tause. Spørsmålet er nytt av sentralbankloven 2019. Tidligere fantes det kun ett utøvende organ internt i banken – hovedstyret – som kunne avgi uttalelse, jf. sentralbankloven 1985 § 5 andre ledd første punktum. I dag må svaret bero på en tolkning av forespørselens *innhold*.³⁵⁹ Dersom uttalelsen saklig sett hører under pengepolitikken tilhører det klart komiteen å avgi uttalelse på vegne av banken, jf. sentralbankloven § 2-7 første ledd. Dersom forespørselen er knyttet til finansiell stabilitet, vil fordelingen måtte bero på forespørselens konkrete innhold ettersom både komiteen og hovedstyret besitter kompetanser innenfor området. En kan se for seg at departementet tydelig adresserer forespørselen om uttalelse til et konkret organ i banken. Hvorvidt dette er i tråd med sentralbanklovens ordlyd, er ikke åpenbart. En mer naturlig tolkning, sett hen til bankens uavhengighet, er at banken selv internt avgjør hvilket organ som skal besvare forespørselen. Slik sikrer en at regjeringen ikke retter forespørselen om uttalelse til det mest vennlig innstilte organet i banken.³⁶⁰ Typisk vil spørsmålet antakeligvis søkes avgjort ved dialog.

Etter at vedtak om instruksjon er truffet, skal vedtaket «meddeles Stortinget så snart som mulig», jf. § 1-4 andre ledd fjerde punktum. Vilkåret understreker Stortingets overordnede myndighet og ansvar for norsk økonomisk politikk.³⁶¹ Meddelelsen skal skje i form av en

358 Syrstad (2003) s. 315–316, supplert med min gjennomgang av praksis etter 2002.

359 Temaet er ikke berørt i avtalen om ansvarsfordelingen mellom hovedstyret og komiteen.

360 Om det i praksis vil kunne oppstå så stor uenighet mellom hovedstyret og komiteen at regjeringen ser seg tjent med å spørre den ene fremfor den andre er ikke godt å si. Sentralbankledelsen sitter i begge organer, og utgjør flertallet i komiteen. En eventuell dissens fra de eksterne medlemmene kan likefullt være opplysende for offentligheten og i den etterfølgende kontrollen. Ethvert medlem av hovedstyret eller komiteen kan kreve å få sitt syn nedtegnet i møteprotokollen.

361 NOU 1983: 39 s. 226; C. Smith (1992) s. 56.

stortingsmelding.³⁶² Bestemmelsen ivaretar Stortingets mulighet til å føre løpende kontroll med regjeringen, og er samtidig en garanti for at Stortinget får nødvendig informasjon, direkte adressert til seg, i motsetning til å være henvist til å finlese statsrådsprotokoller eller avvente årlige stortingsmeldinger om Norges Banks virksomhet. Slik ivaretas Stortingets faktiske styringsevne løpende.

Melding skal gis «så snart som mulig». Et lignende krav («snarest mulig») gjaldt etter sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd. Under forberedelsen av 1985-loven foreslo Finansdepartementet å fjerne tidskravet, men det ble tatt inn igjen under behandlingen i finanskomiteen.³⁶³ Den opprinnelige ordlyden er i juridisk teori blitt forstått som «umiddelbart».³⁶⁴ Gitt en slik forståelse av ordlyden, kreves det behandling av instruksjonsvedtaket og behandling av stortingsmeldingen i samme statsråd.³⁶⁵

Sentralbanklovutvalget understrekte at formålet med § 1-4 andre ledd var å sikre at Stortinget fikk informasjon om regjeringens instruks «kort tid etter» at instruksjonsvedtak er fattet.³⁶⁶ Tidligere instruksjonsbestemmelse oppstilte ingen materielle vilkår for instruksjon. Dagens terskel for instruksjon («ekstraordinære situasjoner») tilsier at rettstilstanden ikke kan forstås lempeligere enn under 1985-loven. «[S]å snart som mulig» må som utgangspunkt forstås som umiddelbart. Ordlyden stenger imidlertid ikke for at det innfortolkes en nyansering basert på hvorvidt instruksjonsvedtaket er reversibelt eller ikke. For irreversible vedtak gir det imidlertid god mening å kreve samtidig behandling av instruksjonsvedtaket og stortingsmeldingen.

Tidligere kunne det ikke oppstilles noen plikt på regjeringens hånd til å kalle inn til ekstraordinært statsråd for å behandle vedtak om instruksjon og melding til Stortinget.³⁶⁷ Dagens terskel for instruksjon tilsier at ekstraordinært statsråd kan være påkrevd. Dersom det avholdes ekstraordinært statsråd for å behandle instruksjonsvedtaket, bør melding til Stortinget behandles samtidig.³⁶⁸

Regjeringens plikt til å gi melding til Stortinget gjelder uavhengig av om Stortinget er fysisk samlet eller ikke.³⁶⁹ Stortingsforhandlingene avbrytes som regel senest den tredje fredagen i juni, jf. Grunnloven § 80. Den siste hverdagen i september gjenopptas forhandlingene slik at Stortinget kan avslutte periodens stortingsforhandlinger, før Stortinget konstituerer seg på nytt, som hovedregel den første hverdagen i oktober, jf. Grunnloven § 68 første punktum. Dersom Stortinget mottar en stortingsmelding i perioden

362 Prop. 97 L (2018–2019) s. 30.

363 Departementet mente at å innta melding i den årlige meldingen om bankens virksomhet, alternativt statsbudsjettet eller revidert statsbudsjett måtte være tilstrekkelig, se Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 34; Finanskomiteen viste til at instruksjon av sentralbanken vil være en sak av stor viktighet, i offentlighetens interesse og både Stortinget og offentligheten vil ha behov for å få informasjon raskt, se Innst. O nr. 50 (1984–1985) s. 15.

364 Syrstad (2003) s. 317 basert på en gjennomgang av praksis tilknyttet sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd.

365 Syrstad (2003) s. 317.

366 NOU 2017: 13 s. 313.

367 Syrstad (2003) s. 317.

368 Syrstad (2003) s. 317 i samme retning.

369 Syrstad (2003) drøfter spørsmålet på s. 317.

forhandlingene er avbrutt, er det opp til Stortingets *presidentskap* å avgjøre om representantene skal innkalles og forhandlingene gjenopptas for å behandle meldingen, jf. Stortingets forretningsorden § 37, jf. Grunnloven § 68. Noen annen løsning har formodningen mot seg; det ville vært uheldig om regjeringen kunne drive taktikkeri ved å avvente å instruere Norges Bank til Stortinget ikke var samlet for å forsinke eller hindre den etterfølgende parlamentariske kontrollen med instruksen.

Lovens ordlyd avklarer ikke om meddelelse til Stortinget må skje i *særskilt* melding. Likelydende prosedyrevilkår i sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd siste punktum ble forstått som at loven *som hovedregel* oppstilte krav til særskilt melding.³⁷⁰ Juridisk teori ville imidlertid ikke fullstendig avvise at melding om instruksjon kunne inntas i ordinær stortingsmelding etter en konkret vurdering.³⁷¹ I fremtiden bør en som ledd i den konkrete vurderingen vektlegge instruksjonsvedtakets innhold. Terskelen for instruksjon i dag, kombinert med formkravets formål om å sikre Stortinget hurtig og korrekt informasjon om regjeringens instruksjon av sentralbanken, tilsier at meddelelse til Stortinget fortrinnsvis bør skje i egen melding. Å innta meddelelse om instruksjon i statsbudsjettet, hvor den kan bli borte i andre store informasjonsmengder, er ikke tilstrekkelig. De samme hensynene gjør seg gjeldende for finansmarkedsmeldingen som også berører andre forhold og virksomheter enn bare Norges Bank. Et unntak bør muligens innfortolkes for mer generelle instrukser, hvor ikrafttredelse kan vente inntil stortingsbehandling har funnet sted.³⁷²

I praksis avgjør Kongen i statsråd hvordan meddelelse til Stortinget gis, jf. § 1-4 andre ledd. Lovens krav til snarlig meddelelse må uansett overholdes. Åpenbare forsøk på å skjule informasjon om instruksjon bør anses som brudd på sentralbanklovens vilkår.

5.2.1.4 Instruksjon i strid med lovens vilkår

Det finnes ingen eksempler på forsøk på å instruere Norges Bank i strid med lovens vilkår. Jeg vil likevel kort si noe om hva virkningene av instruksjon i strid med § 1-4 andre ledd måtte bli.

Blir et instruksjonsvedtak fattet uten at det foreligger en «ekstraordinær situasjon» mangler vedtaket hjemmel. Kongen i statsråd kan ikke instruere Norges Bank på annet rettsgrunnlag innenfor sentralbankvirksomheten. Instruksjonsvedtaket lider følgelig av en materiell feil.³⁷³ Forvaltningsrettens «klare utgangspunkt» er at materielle feil medfører ugyldighet, jf. HR-2016-2017-A avsnitt 73. Regelen gjelder ikke unntaksfritt, men et instruksjonsvedtak fattet i strid med § 1-4 andre leddes materielle vilkår kan vanskelig være annet enn ugyldig i lys av feilens art.

Ethvert instruksjonsvedtak med hjemmel i § 1-4 andre ledd fattet av andre enn Kongen i statsråd lider av en personell feil. Organisatoriske

³⁷⁰ Syrstad (2018) note 16.

³⁷¹ Christiansen (1980) s. 270; C. Smith (1992) s. 410–411; Syrstad (2003) s. 319.

³⁷² Eksempelvis instruks om endring av målene for sentralbankvirksomheten, jf. sentralbankloven § 1-4 første ledd.

³⁷³ Om materielle feil, se Graver (2024) s. 488 flg.

personelle feil som medfører at et vedtak er truffet av underordnet organ til rett vedtaksmyndighet medfører typisk ugyldighet.³⁷⁴ Dette må også gjelde her.

Bankens uttalerett er en saksbehandlingsregel med klare paralleller til forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling og forvaltningens informasjonsplikt, jf. §§ 16 og 17. Det er imidlertid holdepunkter for at uttaleretten er av en slik karakter at det at den er ivare tatt bør anses som en betingelse for Kongen i statsråds vedtakskompetanse.³⁷⁵ Ivare-takelsen av uttaleretten er et selvstendig mål. Uttaleretten ivaretar ikke bare saksbehandlingsprosessen i snever forstand, men bidrar også til opplysning, diskusjon og debatt omkring både om vilkårene for instruksjon i det konkrete tilfellet er oppfylte og om instruksjon av sentralbanken mer generelt.³⁷⁶ Slik er uttaleretten en sentral del av det rettslige rammeverket som verner om sentralbankens uavhengighet. Saksbehandlingsregler med verdi utover de mer allmenne prinsippene for god saksbehandling faller utenfor virkeområdet til forvaltningsloven § 41. Brudd på eller omgåelser av uttaleretten kan derfor ikke medføre at instruksjonsvedtaket likevel anses for gyldig.³⁷⁷ Der saksbehandlingsfeil kan lede til uriktig eller mangelfullt avgjørelsesgrunnlag, eller på annen måte kan tilsidesette grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, skal det uansett «gjennomgående nokså lite til» for å konstatere ugyldighet etter en alminnelig innvirkningsvurdering.³⁷⁸ Brudd på uttaleretten medfører følgelig ugyldighet, om enn etter en konkret vurdering.

Ugyldige instruksjonsvedtak, fattet i strid med de ovennevnte vilkårene må i utgangspunktet anses for å være *nulliteter*. Ugyldigheten inntreffer samtidig som vedtaket om instruks fattes, banken forblir ubundet og instruksjonsvedtaket anses rettslig som ikke-eksisterende. Nulliteter kan ikke omgjøres.³⁷⁹

Det er mulig at spørsmålet om instruksens gyldighet ikke oppstår før etter at banken har handlet – eller unnlatt å handle – i tråd med instruksen. Hvilke konsekvenser instruksens ugyldighet får for sentralbankens avgjørelse eller unnlattelse må vurderes konkret. Som utgangspunkt kan ikke utenforstående påberope seg interne instruksjoner som grunnlag for deres rettigheter. Dersom regjeringens ugyldige instruks har virket inn på sentralbankens rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse, og sentralbanken mangler alternativt rettsgrunnlag, vil imidlertid også sentralbankens vedtak potensielt kunne rammes av ugyldighet.³⁸⁰

Uavhengig av hvilke faktiske følger et ugyldig instruksjonsvedtak får, vil regjeringen kunne møtes med parlamentariske eller konstitusjonelle sanksjoner fra Stortinget. Forsøk på å instruere sentralbanken i strid med

374 Graver (2024) s. 492.

375 Sml. Graver (2024) 493–494 om særlige saksbehandlingsregler etter EØS-avtalen.

376 Se fotnote 348.

377 Uttaleretten bør håndheves strengt, se kapittel 5.2.1.3.

378 Rt. 2009 s. 661 avsn. 72; Graver (2024) s. 494.

379 Om nulliteter, se Graver (2024) s. 483–484.

380 Graver (2024) s. 140–141.

sentralbankloven vil kunne danne grunnlag for mistillitsforslag mot ett eller flere medlemmer av regjeringen. I ytterste konsekvens vil ugyldig instruks kunne medføre konstitusjonelt ansvar og at tiltale for Riksrett mot ett eller flere medlemmer av regjeringen for medvirkning til noe lovstridig kan reises, jf. Grunnloven § 86 første ledd, jf. ansvarlighetsloven § 11.

Regjeringens plikt til å sende etterfølgende melding til Stortinget om at instruks er fattet, må holdes adskilt fra de øvrige prosedyrevilkårene. Ulikt de øvrige prosedyrevilkårene er vilkåret om melding en *pliktnorm*. Ordlyden, sammenholdt med retts tekniske hensyn, tilsier at vilkåret utelukkende pålegger regjeringen en *plikt*, og ikke er bestemmende for instruksjonsvedtakets gyldighet. Motsatt konklusjon har formodningen mot seg ettersom instruksens gyldighet da i realiteten ville bero på etterfølgende forhold. Brudd på meddelelsesplikten kan dermed ikke medføre ugyldighet. Et pliktbrudd vil likevel kunne møtes med politiske og i ytterste konsekvens konstitusjonelle sanksjoner. Et brudd på meddelelsesplikten kan mulig også innebære et brudd på regjeringens alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82 første punktum.

5.2.1.5 Instruksjonskjeden

Under følger en gjennomgang av instruksjonskjeden med utgangspunkt i § 1-4 andre ledd. Det første leddet i instruksjonskjeden er *behovet for å instruere sentralbanken*. Det er opp til regjeringen å avgjøre når forholdene krever instruksjon. Embetsverket vil formodentlig være dypt involvert vurderingen, men avgjørelsen om å instruere sentralbanken er grunnleggende sett *politisk*. Spørsmålet om instruksjon må drøftes i regjeringskonferanse. Det er rimelig å anta at regjeringen vil forsøke å løse behovet for instruksjon med dialog med sentralbanken før en går videre til formelt å varsle instruksjon. Dette er rimelig all den tid Norges Bank er den eneste utøvende pengepolitiske myndigheten. Dialog må ikke skli over i forsøk på press. Instruksjonsbestemmelsen fungerer som en sikkerhetsmekanisme mot slikt press; dersom banken opplever seg presset, kan den kreve å bli formelt instruert. Også i akutte krisesituasjoner vil dialog antakeligvis være den foretrukne fremgangsmåten av tidshensyn.

Dersom saken ikke lar seg løse ved dialog må regjeringen varsle Norges Bank formelt om at den akter å instruere banken. Varslet må inneholde tilstrekkelig informasjon slik at banken kan avgi en informert og informativ uttalelse. Det ligger i formkravenes system at regjeringen kan stoppe instruksjonsprosessen på ethvert steg i instruksjonskjeden. En tenkt ideell situasjon er at dersom regjeringen akter å instruere banken på sviktende faktisk eller faglig grunnlag kan bankens uttalelse forhindre dette. Etter å ha mottatt bankens uttalelse, må regjeringen vurdere og eventuelt fatte beslutning om å instruere banken. Ansvarlig departement, Finansdepartementet, vil utarbeide en tilrådning i saken. Avgjørelsen skal fattes av en samlet regjering i regjeringskonferanse. Før regjeringen fattar sin avgjørelse er det ikke utenkelig at den vil søke parlamentarisk forankring blant finanskomiteens medlemmer, alternativt partilederne på

Stortinget. Formkravene forbyr ikke en slik praksis, men det er en forutsetning at forutgående parlamentarisk forandring ikke hemmer Stortingets etterfølgende kontroll med instruksjonsvedtaket.

Endelig vedtak om instruksjon treffes av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon. Når saken er behandlet i statsråd, vil den nedtegnes i statsrådsprotokollen. Statsrådsprotokollen oversendes Stortinget to ganger årlig. Sakene som behandles i statsråd blir i utgangspunktet løpende offentliggjort på regjeringens nettsider samme dag som statsråd avholdes. Regjeringen bør som utgangspunkt fatte vedtak om å gi Stortinget melding om instruksjonsvedtaket i samme statsråd som instruksjon vedtas.³⁸¹ Slik ivaretas hensynet til effektiv og reell etterfølgende kontroll.

Stortingsmeldingen oversendes til den relevante komite, finanskomiteen, for utarbeidelse av en tilråding til Stortinget i plenum. Stortingsmeldinger behandles én gang og det kan fattes ulike vedtak. I tilfelle stortingsmelding om instruksjon av Norges Bank vil de konkrete omstendighetene avgjøre hvilke(t) plenumsvedtak som fattes. Finanskomiteens merknader inntatt i innstillingen, samt uttalelser fra plenumsdebatten vil kunne gi viktige *politiske* signaler fra Stortinget til regjeringen vedrørende instruksjonen.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen vil det være naturlig for Stortinget å undersøke bankens uttalelse nærmere, samt studere regjeringens redegjørelse for hvorfor vilkårene for instruksjon var oppfylt. I kraft av sin kontrollørrolle vil finanskomiteen og Stortinget i plenum ha en avgjørende stemme ved den endelige tolkningen av § 1-4 andre ledd.

Dersom Stortinget skulle komme til at instruksjonen strider med lov kan dette i ytterste rettslig konsekvens medføre tiltale for Riksrett, jf. Grunnloven § 86, jf. ansvarlighetsloven § 11. Regjeringens medlemmer står konstitusjonelt ansvarlig for de avgjørelser som fattes i statsråd. Hypotetisk vil finansministeren i første rekke stå ansvarlig for et lovstridig instruksjonsvedtak, men også andre regjeringsmedlemmer kan tenkes holdt ansvarlig. Regjeringen står også *parlamentarisk* ansvarlig overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 15. Vel så sannsynlig er derfor at et tenkt lovstridig instruksjonsvedtak vil kunne medføre at det reises mistillitsforslag mot ett eller flere regjeringsmedlemmer.

Instruksjonsvedtak trer i kraft straks etter vedtakelsen, og så fort Norges Bank har blitt gitt mulighet til å gjøre seg kjent med vedtakets innhold, med mindre det følger noe annet av vedtaket. Syrstad tar til orde for at et instruksjonsvedtak må anses for å tre i kraft så fort banken har fått faktisk kunnskap om vedtaket.³⁸² I praksis vil det neppe ha stor betydning om en anser tidspunktet for faktisk kunnskap eller tidspunktet banken hadde mulighet til å gjøre seg kjent med vedtaket som skjæringstidspunktet. Det er likevel et poeng at sistnevnte avskjærer den teoretiske muligheten for

381 Syrstad (2003) s. 317.

382 Syrstad (2003) s. 319.

at banken velger å ikke gjøre seg kjent med et vedtak hvis innhold den ikke ønsker.

Offentligheten spiller en sentral rolle i den etterfølgende kontrollen med regjeringens instruks. Tilgang på informasjon er ment å gi media og øvrige deler av offentligheten grunnlag for å stille kritiske spørsmål og selv vurdere hvorvidt regjeringen har opptrådt i samsvar med sine kompetanser og plikter.

Ettersom instruksjonen trer i kraft straks og den etterfølgende kontrollen kan trekke noe ut i tid, eksisterer muligheten for at banken opptrer i henhold til ugyldig instruks over tid før denne eventuelt kjennes ugyldig eller trekkes tilbake. Slik instruksjonsbestemmelsen er innrettet er dette den tiltenkte ordningen, og fordrer at Stortinget og offentligheten raskt tar stilling til regjeringens vedtak. Sentralbankens beslutninger kan iverksettes på kort varsel og få potensielt store konsekvenser på kort tid. Dette kan medføre at instruksjonen i realiteten ikke kan tilbakekalles i ettertid. Dette er det vanskelig å utvikle sikkerhetsmekanismer for. En mulighet ville være å kreve stortingsbehandling av instruksjonen før den trer i kraft. Antakeligvis ville denne ordningen måtte kombineres med en taushetsplikt for å forhindre at markedet reagerer før endelig vedtak om instruksjonen er fattet. Dette ville utgjøre et omfattende inngrep i regjeringens ansvar for den økonomiske politikken i Norge, og ville langt på vei innebære å legge Norges Bank under Stortinget. Verdien av stortingskontroll uten offentlighet må også karakteriseres som usikker. Det var ikke Stortingets vilje, hverken i 1985 eller i 2019, å knytte sentralbanken nærmere nasjonalforsamlingen gjennom instruksjonsbestemmelsen. Dagens rettstilstand aksepterer – den antakeligvis beskjedne – risikoen for at regjeringen pålegger banken en ugyldig instruks som settes ut i live med ugjenkallelig virkning.

Når banken har rettet seg etter instruksjonen og den etterfølgende kontrollen er avsluttet er instruksjonskjeden sluttet.

5.2.2 Andre instruksjonskompetanser

5.2.2.1 Deltakelse i internasjonale kredittavtaler

Kongen i statsråd er gitt en formelt betinget adgang til å pålegge Norges Bank å delta i internasjonale kredittavtaler, jf. sentralbankloven § 3-10 tredje ledd. Instruksjonsmyndigheten er ikke begrenset av formålet for sentralbankvirksomheten, og bestemmelsen stiller som materielt vilkår at det er snakk om «ekstraordinære tilfeller». Ordlyden har klare likheter med formuleringen «ekstraordinære situasjoner» i § 1-4 andre ledd, men hverken forarbeidene eller praksis tilsier at dette er mer enn overfladiske likheter.

Departementet utformet bestemmelsen egenhendig, og den har følgelig ikke vært på høring. Forarbeidene er svært knappe, og drøfter ikke instruksjonsbestemmelsens forhold til sentralbankens uavhengighet. Et argument for at bestemmelsen i realiteten gjør et betydelig innhogg i sentralbankens uavhengighet er at midler til en pålagt transaksjon skal

skaffes til veie av Norges Bank selv, og trekkes av bankens valutareserver, jf. § 3-2.³⁸³ Slik tjener instruksjonsbestemmelsen i § 3-10 tredje ledd som en adgang for den utøvende makt til å trekke på valutareservene, i strid med Norges Banks eksklusive kompetanse til å regulere og forvalte valutareservene, jf. § 3-2, samt bankens budsjett selvstendighet, jf. § 4-2. Bestemmelsen kan også hevdes å utfordre prinsippet om at den utøvende makt ikke skal forbruke andre midler enn de over statsbudsjettet.

Bestemmelsen er benyttet ved én anledning, i forbindelse med et kortvarig overgangslån til Somalia for å innfri Somalias misligholdte lån i Verdensbankens fond for de fattigste landene. Norges Bank ble pålagt å stille valutareservene til disposisjon for statens gjennomføring av transaksjonen med hjemmel i sentralbankloven § 3-10 tredje ledd. Alle Norges Banks kostnader knyttet til transaksjonen var forutsatt dekket og staten stilte også garanti for tilbakeføring av midlene til valutareservene.

Overgangslånet ble først behandlet som en del av statsbudsjettet for 2020, men på bakgrunn av nye vurderinger utarbeidet Utenriksdepartementet særskilt proposisjon om overgangslånet.³⁸⁴ Vilket «ekstraordinære tilfeller» ble ikke nærmere kommentert, hverken av Utenriksdepartementet eller utenriks- og forsvarskomiteen, som henholdsvis fremmet og behandlet forslaget.³⁸⁵ I lys av den beskjedne praksisen som foreligger stiller Syrstad spørsmål ved om vilkåret egentlig har noen selvstendig betydning.³⁸⁶ Spørsmålet om Kongen i statsråds pålegg i realiteten utfordret sentralbankens uavhengighet synes ikke å ha blitt reist, hverken av banken selv eller andre. I denne saken sikret imidlertid regjeringen at Norges Banks økonomiske interesser ble tilstrekkelig ivarettatt. Saken bidro derimot ikke nevneverdig til å tydeliggjøre hva som ligger i lovens formulering «ekstraordinære tilfeller». Spørsmålet er om ikke terskelen for å kunne pålegge Norges Bank å trekke på valuta-reservene prinsipielt sett burde være høyere enn hva som ble lagt til grunn i januar/ februar 2020.

5.2.2.2 Andre oppgaver og finansieringen av dem

I tillegg til de opplistede oppgavene i sentralbankloven § 1-3 om sentralbankvirksomheten, kan Kongen i statsråd pålegge Norges Bank «andre oppgaver», jf. § 1-10. Bestemmelsen er ny av sentralbankloven 2019, og ble foreslått av departementet, uten høring. Den er benyttet til å pålegge Norges Bank oppgaver i forbindelse med utarbeidelsen av krav til bankenes motsykliske kapitalbuffer. Oppgaver som tildeles banken i medhold av § 1-10 må være i tråd med formålet for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2 første ledd. Prosedyrevilkårene for instruksjon gjelder også her. Med unntak av at meddelelsesplikten til Stortinget ikke er tidsbestemt, sml. § 1-4 andre ledd siste punktum. Etter departementets syn gir bestemmelsen «hensiktsmessig fleksibilitet til å kunne tilpasse

383 Syrstad (2020) note 139.

384 Prop. 41 S (2019–2020), s. 1. Paragraf 3-10 tredje ledd oppstiller ikke et krav om melding til Stortinget sml. § 1-4.

385 Innst. 160 S (2019–2020).

386 Syrstad (2020) note 139.

Forholdet til § 1-3 sjette ledd om sentralbankens generalklausul og § 3-7 andre punktum om departementets adgang til å pålegge Norges Bank å utføre finansielle tjenester for det offentlige er ikke kommentert av departementet. Hvorfor det skulle være behov for to hjemler for å utvikle sentralbankens oppgaver i takt med samfunnsutviklingen er ikke opplagt. I lys av § 3-7 andre punktum blir § 1-10 sitt virkeområde begrenset til å delegere vedtakskompetanse innen finansiell stabilitet til sentralbanken.³⁸⁸ I lys av sentralbanklovens øvrige bestemmelser og de knappe forarbeidsuttalelsene hersker det uklarhet knyttet til det reelle behovet for § 1-10 og hvilke praktiske formål bestemmelsen tjener.

Departementet forutsetter at banken vil dekke økte kostnader knyttet til nye oppgaver selv.³⁸⁹ Prinsipielt er det problematisk dersom regjeringen «velter» et antall nye oppgaver over på banken, uten å kompensere banken for økte utgifter. Dette utfordrer bankens budsjettselfstendighet, jf. § 4-2.

Også finansieringen av bankens lovpålagte oppgaver i kraft av å være statens bank, jf. § 3-7 første punktum, reiser betenkeligheter vedrørende bankens reelle budsjettselfstendighet.³⁹⁰ Under forberedelsene av sentralbankloven forutsatte departementet at kostandene knyttet til oppgavene nedfelt i § 3-7 første punktum skulle dekkes av bankens egne midler.³⁹¹ Departementet virker å forutsette at å pålegge banken å finansiere utførelsen av finansielle tjenester for staten er uproblematisk, all den tid bankens overskudd – hvilket tilfaller staten – vil reduseres tilsvarende. Den prinsipielle forskjellen mellom å kjøpe tjenester og å få dem utført kostnadsfritt, og hvilken innvirkning sistnevnte har på bankens reelle budsjettautonomi virker ikke å ha opptatt departementet.³⁹²

5.2.3 Regjeringens øvrige styringskompetanser overfor Norges Bank

Instruksjonsmyndighet er regjeringens viktigste styringskompetanse overfor Norges Bank. Sammenlignet med regjeringens alminnelige myndighet til å styre over forvaltningen er regjeringens resterende styringskompetanser overfor sentralbanken av beskjeden betydning. Under følger en gjennomgang av regjeringens styringskompetanser overfor sentralbanken, instruksjonsmyndigheten unntatt. Disse er myndighet til å behandle klager og eventuelt omgjøre sentralbankens beslutninger, regjeringens organisasjonsmyndighet overfor banken og regjeringens bevilgende kompetanser.

Norges Banks virksomhet er i utgangspunktet underlagt forvaltningsloven, jf. forutsetningsvis sentralbankloven § 5-1, herunder reglene om

387 Prop. 97 L (2018–2019) s. 25.

388 Syrstad (2020) note 31.

389 Prop. 97 L (2018–2019) s. 25.

390 Syrstad (2020) note 134.

391 Prop. 97 L (2018–2019) s. 107.

392 Banken og departementet har diskutert bestemmelsen siden dens vedtakelse, se Syrstad (2020) note 134.

klage og omgjøring i kapittel VI. Sentralbankloven § 5-1 første ledd gjør imidlertid unntak for avgjørelser om sentralbankens virkemidler nedfelt i § 3-1.³⁹³ Enkeltvedtak om nevnte virkemidler kan ikke påklages. Unntaket omfatter blant annet beslutning om kontohold i Norges Bank, samt kreditt på spesielle vilkår. Disse beslutningene kan følgelig ikke påklages.³⁹⁴

Enkeltvedtak fattet med hjemmel i andre bestemmelser i sentralbankloven enn § 3-1, kan påklages til departementet, som også kan omgjøre bankens vedtak, i tråd med forvaltningslovens regler, jf. motsetningsvis § 5-1 første ledd. I praksis gjelder dette vedtak om innløsning av utgåtte tvungne betalingsmidler, jf. § 3-6, og erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter, jf. § 3-5 andre ledd.

Omgjøringsadgang for sentralbankens vedtak er ikke særskilt kommentert i forarbeidene. På denne bakgrunn antar jeg at forvaltningslovens regler kommer til anvendelse på vedtak fattet *utenfor* sentralbankvirksomheten. Det ville gi dårlig mening om banken innenfor sentralbankvirksomheten i kraft av sin uavhengighet var vernet mot instruksjon, men ikke omgjøring av dens vedtak. Fraværet av omgjøringsmyndighet må i alle fall gjelde for bankens pengepolitiske vedtak. En slik forståelse støttes av ordlyden i § 1-3 første ledd, § 5-1, jf. § 3-1 og sentralbanklovens system som legger utøvelsen av pengepolitikk fullt og helt til sentralbanken.³⁹⁵ Selv i instruksjonstilfellene, jf. § 1-4 andre ledd, er det derfor kun Norges Bank som kan vedta og gjøre bruk av de pengepolitiske virkemidlene. Sentralbankloven fortrenger på dette punkt overordnende organs alminnelige omgjøringsadgang overfor underordnende organers beslutninger fullstendig.

Stortinget har i lovs form bestemt organiseringen av Norges Bank og bankens forhold til den utøvende makt, på bekostning av regjeringens alminnelige organisasjonsmyndighet, jf. Grunnloven § 3. Innenfor rammene fastsatt av Stortinget, er banken innvilget autonomi til å beslutte sin egen organisering. *Kongen i statsråds* organisasjonsmyndighet begrenser seg til å ansette, oppnevne og avskjedige medlemmene av bankens ledelse, jf. §§ 2-3, 2-6, 2-9 og 2-12.³⁹⁶ Avskjedigelse er regulert av strenge vilkår, modellert på statsansatteloven regler om avsettelige embetsmenn, jf. § 27. Ansettelsesmyndigheten ligger til et samlet regjeringskollegium, og krever statsrådsbehandling. Kompetanse til å fastsette medlemmenes godtgjørelse er delegert til departementet, jf. §§ 2-3, 2-6 og 2-10. Også enkelte andre organisatoriske kompetanser er gitt til departementet, se §§ 2-3, 2-4 og 2-6. Departementet er også gitt unntaksvis adgang til å organisere *arbeidsfordelingen* mellom hovedstyret og komiteen for pengepolitikk, jf. § 2-7 femte ledd andre punktum.³⁹⁷ Regjeringens organisasjonsmyndighet overfor banken er gjennomgående innsnevret, sammenlignet med regjeringens alminnelige organisasjonsmyndighet

393 Bestemmelsen gjør også unntak for vedtak om oppsigelse og avskjed. Disse kan prøves for domstolen.

394 NOU 2017: 13 s. 372; Prop. 97 L (2018–2019) s. 113; Syrstad (2020) note 159.

395 Prop. 97 L (2018–2019) s. 142.

396 Avsettelse av hovedstyrets medlemmer følger alminnelig regler og praksis for styremedlemmer i statlige virksomheter, jf. NOU 2017: 13 s. 400.

397 Prop. 97 L (2018–2019) s. 149.

overfor statsforvaltningen. De mest betydningsfulle organisasjonskompetansene er løftet opp til Kongen i statsråd, hvilket innebærer krav til saksbehandling og offentlighet.

Norges Bank er budsjettselfstendig.³⁹⁸ Regjeringens styringskompetanse i kraft av tildelinger er derfor avskåret. Kongen i statsråd er imidlertid gitt kompetanse til å fastsette regler for avsetninger og disponering av sentralbankens overskudd, jf. § 3-11 andre ledd.³⁹⁹ Retningslinjene er fastsatt med hjemmel i sentralbankloven § 3-11 andre ledd, men følger de samme prosedyrevilkårene for instruksjon som instruks etter § 1-4. Retningslinjene har status som generell instruks, på lik linje med instruks fastsatt med hjemmel i § 1-4 første eller annet ledd. Hvorvidt kompetansen best kan kategoriseres som en instruksjonskompetanse eller som en avart av regjeringens alminnelige bevilgende kompetanse er et åpent spørsmål. For å belyse regjeringens reelle innflytelse over sentralbankens økonomiske forhold er kompetansen her omtalt blant regjeringens øvrige styringskompetanser overfor banken.

Norges Bank eies av staten, og bankens overskudd tilfaller statskassen.⁴⁰⁰ Banken har de senere år normalt gått med overskudd og det er snakk om betydelige summer.⁴⁰¹ Avsetninger og disponering av Norges Banks overskudd er imidlertid en omfattende prosess. Kort fortalt generer Norges Bank inntekter gjennom sitt eierskap av og forvaltningen av de nasjonale valutareserveene, jf. sentralbankloven § 3-2. Forvaltningen av valutareserveene generer normalt et overskudd som inngår i Norges Banks kursreguleringsfond, en del av Norges Banks egenkapital.

I medhold av retningslinjene for avsetning og disponering av Norges Banks overskudd har Kongen i statsråd fastsatt et tak for hvor stort kursreguleringsfondet kan bli før prosessen med å overføre overskuddet til statskassen skal igangsettes, jf. retningslinjenes nr. 1 første ledd.⁴⁰² Når taket er nådd, overføres det overskytende til overføringsfondet, som også utgjør en del av Norges Banks egenkapital. Ved årsslutt overføres en tredjedel av beholdningen i overføringsfondet til statskassen, jf. retningslinjenes nr. 5. Slik overføres Norges Banks overskudd over tid til statskassen.

Summen som overføres fra Norges Banks overføringsfond til statskassen utgjør en egen budsjettpost på statsbudsjettet. Overføringen til statskassen var i 2024 over 24 milliarder kroner.⁴⁰³ Formelt er det Stortinget som beslutter hvor mye penger som skal overføres. Dette er likevel ikke mer enn en prosessuell kompetanse. De reelle føringene fattes av Kongen i statsråd ved utformingen av retningslinjene i henhold til sentralbankloven § 3-11 første ledd.

398 Nærmere omtalt i kapittel 6.3.2.

399 Retningslinjer for avsetning og disponering av Norges Banks overskudd (2019); reguleringen av disponering av bankens overskudd er nærmere behandlet i 6.2.1.

400 Sentralbankloven § 1-1 andre ledd; Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 51–52.

401 Sentralbanklovutvalget la til grunn at banken gikk omtrent ni milliarder kroner i overskudd hvert år, jf. NOU 2017: 13 s. 319.

402 Retningslinjer for avsetning og disponering av Norges Banks overskudd.

403 Statsbudsjettet 2024 s. 8.

At Kongen i statsråd bestemmer over Norges Banks overskudd, er ikke helt uproblematisk i et uavhengighetsperspektiv. Tilstrekkelig egenkapital er over tid en nødvendig forutsetning for at sentralbanken skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver og oppnå både de operative og overordnede målene for sentralbankvirksomheten, særlig innen pengepolitikken. Kongen i statsråds kompetanse til å fastsette retningslinjer for avsetninger og disponering av Norges Banks egenkapital kan potensielt båndlegge sentralbankens manøvreringsrom i bankens utførelse av sine oppgaver.⁴⁰⁴ Riktignok er Kongen i statsråds kompetanse etter § 3-11 andre ledd rammet inn av de mer overordnede føringer i § 3-11 første ledd med videre. Der heter det at Norges Bank skal ha tilstrekkelig egenkapital for å kunne oppfylle bankens formål. Hvorvidt § 3-11 første ledd, lest i sammenheng med §§ 1-2 og 1-3, er tilstrekkelig for å gi effektiv beskyttelse mot en hypotetisk tilsiktet uthuling av Norges Banks egenkapital og følgelig sentralbankens handle- og gjennomslagskraft i den økonomiske politikken er usikkert. Problemstillingen aktualiseres av at det ikke finnes noen etablert enighet omkring hva eller hvordan en kan beregne hva som utgjør tilstrekkelig egenkapital for en sentralbank. Paragraf 3-11 første ledd er videre utformet på en slik måte at det må anses for å være noe uklart om og eventuelt hvem bestemmelsen pålegger en plikt til å påse at Norges Bank har tilstrekkelig egenkapital.

5.3 Kort om kontroll

Grensen mellom styring og kontroll er ikke entydig. Enkelte av regjeringens styringskompetanser kan også danne grunnlag for kontroll med Norges Bank. Instruksjonsmyndigheten etter § 1-4 andre ledd er ett eksempel.

Departementet er gitt eksplisitt kontrollkompetanse i kraft av en plikt til å gi årlig melding om Norges Banks virksomhet til Stortinget, jf. § 1-8 første ledd første punktum. Bestemmelsen er en videreføring av sentralbankloven 1985 § 30 tredje ledd. Meldingen er en årlig evaluering av bankens virksomhet, og den eneste evalueringen av bankens *skjønnsutøvelse*, sml. sentralbankloven § 4-1 første ledd siste punktum. Evalueringen inntas i den årlige finansmarkedsmeldingen og inngår i Stortingets tilsyn med sentralbanken, jf. Grunnloven § 75 bokstav c.⁴⁰⁵ I sin evaluering vurderer departementet sentralbankens opptreden og virkemiddelbruk det siste året. Evalueringen åpner for at departementet kan rette *kritikk* mot banken, samt fremme andre signaler om ønsket utvikling eller opptreden i fremtiden. Det må trekkes en grense mot instruksjon. Departementets kompetanse i medhold av § 1-8 begrenser seg til å *evaluere*, ikke instruere Norges Bank. Instruksjon innenfor sentralbankvirksomheten må skje ved Kongen i statsråd i henhold til § 1-4.

404 I samme retning Syrstad (2020) note 140.

405 Departementets evaluering er nærmere omtalt i 6.3, sammen med den øvrige kontrollen med banken.

6 Norges Bank og Stortinget

6.1 Innledning

Dette kapittelet er viet forholdet mellom Norges Bank og Stortinget. Historisk har avstand fra ett statsorgan begrunnet et nærere forhold til et annet. Opprinnelig var Norges Bank nært knyttet til Stortinget, i dag er ikke denne koblingen like opplagt. Forholdet mellom banken og Stortinget bestemmes i utgangspunktet av Stortinget selv. Vi må imidlertid skille mellom Stortingets kompetanser som grunnlovsgiver, lovgiver og kontrollorgan. I kapittel 6.2 behandles Grunnlovens rammer for sentralbankens eksistens. Den videre drøftelsen av forholdet mellom banken og Stortinget følger systematikken fra kapittel 5. I kapittel 6.3 er temaet Stortingets *styring* av Norges Bank. I kapittel 6.4 behandles Stortingets *kontroll* med sentralbanken. Først følger imidlertid en oversikt over utviklingen i forholdet mellom banken og Stortinget, fra bankens opprettelse og frem til i dag.

Formet av tidligere erfaringer ble Norges Bank i 1816 underlagt Stortinget fremfor kongemakten.⁴⁰⁶ Kongen hadde en tilbøyelighet til å utnytte seddelpressen til sin egen fordel. Uavhengighet overfor kongemakten ble sett som en forutsetning for å bygge tillit til banken.⁴⁰⁷ Forholdet til Sverige spilte også inn; organiseringen muliggjorde at Stortinget kunne føre en mer selvstendig økonomisk politikk, uavhengig av unionsmakten.⁴⁰⁸ Det lå til Stortinget å oppnevne alle medlemmene av bankens ledende organer, motta bankens årsberetning og bestemme avdelingenes utlånskvoter.⁴⁰⁹ Den brede oppfatningen var at Norges Bank var «Stortingets seddelbank».⁴¹⁰

I lov om Norges Bank 1892 ble forholdet mellom Stortinget og banken reformert; Kongen fikk innflytelse over direksjonsledelsen,⁴¹¹ mens Stortinget beholdt myndigheten til å utnevne øvrige medlemmer av direksjonen og medlemmene av bankens øverste organ representantskapet, samt bestyrerne av den enkelte distriktsavdeling.⁴¹² Utover 1900-tallet påtok bankens seg flere oppgaver på vegne av staten og synet på Norges Bank som «statens bank» festet seg.⁴¹³ I 1949 overtok staten det

⁴⁰⁶ NOU 2017: 13 s. 45.

⁴⁰⁷ NOU 2017: 13 s. 45.

⁴⁰⁸ C. Smith (1980) s. 177.

⁴⁰⁹ Lov om Norges Bank av 1816 § 10; NOU 2017: 13 s. 46.

⁴¹⁰ C. Smith (1980) s. 177.

⁴¹¹ Lov om Norges Bank av 1892 § 22.

⁴¹² Lov om Norges Bank 1892 §§ 21 og 23. Stortinget beholdt også myndigheten til å fastsette bestyrernes godtgjørelse, jf. § 24 andre ledd.

⁴¹³ NOU 2017: 13 s. 46–47.

fulle eierskapet over Norges Bank. Samtidig besluttet Stortinget, til tross for sterk motstand blant mindretallet, at bankens årsberetning skulle sendes til departementet, ikke Stortinget.⁴¹⁴

Sentralbankloven 1985 innebar nye endringer på bekostning av Norges Banks bånd til Stortinget. Nasjonalforsamlingen mistet sin innflytelse over bankens hovedstyre; i ettertid forstått som et utslag av Grunnlovens § 19 *prinsipper*.⁴¹⁵ Representantskapets status ble også endret; organet skulle drive tilsynsvirksomhet og hovedstyret ble gitt rådgivende og utøvende sentralbankmyndighet.⁴¹⁶ Forestillingen om Norges Bank som «Stortingets bank» hadde «ikke lenger det samme grunnlag som i unionstiden.»⁴¹⁷

I dag står Stortingets kontrollkompetanser alene igjen som et vitne om nasjonalforsamlingens opprinnelige bånd til Norges Bank. Stortinget oppnevner medlemmer av representantskapet, samt beslutter deres godtgjørelse, et utslag av Stortingets ansvar for pengevesenet, jf. Grunnloven § 75 bokstav c. Representantskapets rapportering til Stortinget er relativt ny praksis, vedtatt i 2010.⁴¹⁸ Revisjonen av representantskapsordningen på 2000-tallet skapte nye formelle forbindelser mellom banken og Stortinget, men organet er likefullt Norges Banks tilsynsorgan, ikke Stortingets.⁴¹⁹

Forholdet mellom banken og Stortinget er ikke analysert siden 2003.⁴²⁰ Siden da har forholdet vært gjenstand for omfattende ny regulering; både Grunnloven og sentralbankloven er siden endret. Det har derfor verdi å analysere forholdet mellom banken og nasjonalforsamlingen på ny.

6.2 Grunnloven fordrer en sentralbank

«Norges Banks er landets sentralbank.» Slik lyder Grunnloven § 120 a. Ordlyden ble først vedtatt i 2016, som § 33. I 2020 ble den flyttet til § 120 a.⁴²¹

Det er imidlertid ikke første gang forutsetningen om en nasjonal bank er grunnlovsfestet; paragraf 110 i novembergrunnloven 1814 krevde at Norge skulle ha sin egen bank og et eget pengevesen, underlagt Stortingets lovgivningsmyndighet. Bestemmelsen gjaldt ikke en sentralbank – Grunnloven er eldre enn dagens sentralbankbegrep – men tjente som en forsikring mot et felles svensk-norsk pengevesen.⁴²² Arbeidet som førte frem til etableringen av Norges Bank hadde sitt utspring i Grunnloven § 110.⁴²³ Etter unionsoppløsningen ble § 110 ansett for å være overflødig,

⁴¹⁴ Lov om Norges Bank 1892 § 36 inntil 1949; C. Smith (1980) s. 177; I dag sentralbankloven § 4-3 andre ledd.

⁴¹⁵ Sentralbankloven 1985 § 6 første ledd; C. Smith (1996) s. 293; O. Mestad (2021a) s. 282.

⁴¹⁶ Sentralbankloven 1985 § 5; Syrstad (2018) note 30–41.

⁴¹⁷ NOU 1983: 39 s. 223.

⁴¹⁸ Lovvedtak 51 (2009–2010); sentralbankloven § 4-1.

⁴¹⁹ En vanlig misoppfatning er at representantskapet er «Stortingets kontrollorgan», se eksempelvis Olsen (2024) s. 230 og 235.

⁴²⁰ Syrstad (2003) s. 203 flg.

⁴²¹ Innst. 260 S (2019–2020).

⁴²² Aschehoug (1892) s. 384.

⁴²³ O. Mestad (2021c) s. 1239; Norges Bank avløste den tidligere *Norske Rigsbank*, etablert i 1813 som en filial av *Rigsbanken* i København, omdøpt til *Norges midlertidige Rigsbank* av Riksforsamlingen i 1814, jf. Store norske leksikon (2021a).

og opphevet.⁴²⁴ Så gikk det en lang periode hvor Grunnloven ikke nevnte banken.

Grunnloven § 33 ble vedtatt med formål om å «gjere banken meir synleg som sentral statsinstitusjon i det norske konstitusjonelle demokratiet».⁴²⁵ Ordlyden, i dag i § 120 a, er identisk med sentralbankloven 1985 § 1 første ledd første punktum, videreført i sentralbankloven 2019 § 1-1 første ledd. Forslagsstillerne søkte bevisst ikke å grunnlovsfeste «modellen», med Norges Banks oppgaver og forhold til statsmaktene anno 2012.⁴²⁶ Formålet var å synliggjøre bankens rolle i statsapparatet, slik at Grunnloven samsvarer med forholdene i styringsverket.⁴²⁷ Grunnlovsfesting ble antatt å kunne bidra positivt til bankens anseelse og troverdighet.⁴²⁸ Bestemmelsen er oppfattet å primært ha symbolsk og pedagogisk verdi,⁴²⁹ men spørsmålet om grunnlovsfestingen av Norges Banks posisjon også kan tjene som et nyttig hinder for et eventuelt fremtidig EU-medlemskap har vært luftet.⁴³⁰

Utformingen til § 120 a er knapp; bestemmelsens meningsinnhold beror i sin helhet på innholdet i uttrykket «sentralbank». En sentralbank er etter sin ordlyd noe annet enn en alminnelig spare- eller forretningsbank, og kjennetegnes av at den har andre oppgaver og andre virkemidler enn alminnelige banker. I dag er sentralbankers viktigste oppgave å sikre prisstabilitet.⁴³¹ Oppgaven kan være formulert ulikt, men felles for sentralbanker i utviklede stater i dag, er at deres oppgave er å sikre en stabil pengeverdi over tid.

Opprinnelig siktet sentralbankbegrepet til hovedkontoret til banker med flere filialer.⁴³² Tiår senere ble begrepet brukt om Bank of Englands posisjon.⁴³³ I Norge ble sentralbankbegrepet i dagens mening tatt i bruk på 1900-tallet for å beskrive seddelbankenes overgang til å påta seg det vi i dag kaller *klassiske sentralbankoppgaver*, som långiver i siste instans, og et større ansvar for stabiliseringspolitikken.⁴³⁴ Sentralbankbegrepet ble først lovfestet i Norge i 1985.⁴³⁵

Begrepet har to karakteristiske sider: Det er *funksjonelt*, og det er *dynamisk*.⁴³⁶ Sentralbankbegrepet defineres med utgangspunkt i sentralbankers oppgaver eller funksjoner. Opprinnelig var sentralbankens

424 C. Smith (1980) s. 126.

425 Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

426 Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

427 Stortingsforhandlinger 2016 s. 3287.

428 Dokument 12:29 (2011–2012) s. 159.

429 O. Mestad (2021d) s. 1357–1358. Syrstad (2018) note 1 synes å mene at dette er bestemmelsens eneste verdier.

430 O. Mestad (2021d) s. 1358. E. Smith (2011) på oppdrag fra Finansdepartementet, konkluderte med at forslaget til § 33 slik det ble vedtatt var nøytralt hva gjaldt et fremtidig medlemskap i EU, jf. Dokument 12:29 (2011–2012) s. 159.

431 Capie (2016) s. 342–343.

432 Ugolini (2017) s. 9.

433 Når Sveriges riksbank omtales som verdens eldste sentralbank henviser dette til at institusjonen har overlevd siden sin opprettelse i 1668, jf. Ugolini (2017) s. 9–10. Riksbanken hadde opprinnelig ingen av de klassiske sentralbankfunksjonene, jf. Capie (2016) s. 342.

434 Store norske leksikon (2023b); Gamborg (1877) benytter sentralbankbegrepet både i den historiske og moderne betydningen; Morgenstierne (1909) s. 616 benytter sentralbankbegrepet i dagens mening.

435 Sentralbankloven 1985 § 1.

436 Ugolini (2017) s. 11 flg.

oppgave å utstede lovlige og tvungne betalingsmidler. Dette var sentralbankens enerett og lenge viktigste oppgave. Monopolet på å utstede tvungne og lovlige betalingsmidler utgjør fortsatt kjernen i sentralbankbegrepet,⁴³⁷ men må i dag også suppleres med andre oppgaver sentralbanker normalt er satt til å løse.⁴³⁸ Dette er oppgaver som å drive likviditetsstyring i markedet som ledd i utøvelse av pengepolitikk, utføre banktjenester for andre privatbanker og statsmyndighetene, yte kreditt i siste instans, foreta forvaltningen av de offisielle valutaeservene og ivaretar nasjonale betalings- og oppgjørssystemer. Dette er også oppgaver Norges Bank utfører, jf. sentralbankloven kapittel 3.

Sentralbankers ansvar endrer seg i takt med relevante samfunnsforhold og internasjonal praksis. Sentralbankbegrepet rommer at nye oppgaver kan komme til, og eksisterende oppgaver kan begrenses ettersom relevante samfunnsforhold endrer seg.⁴³⁹ For eksempel fikk sentralbanker dels nytt, dels utvidet ansvar for å fremme finansiell stabilitet etter den internasjonale finanskrisen i 2008–2009.⁴⁴⁰ Ny teknologi påvirker også sentralbankenes oppgaver; ved utgangen av februar 2017 ble kun om lag 2,4 % av den totale pengemengden i Norge produsert av Norges Bank i form av fysiske kontanter. Over 97 % av pengemengden var skapt av private banker i form av kontopenger.⁴⁴¹ Betydningen av sentralbankens monopol på å utstede tvungne betalingsmidler er i dag svekket. Dette kan imidlertid endres ved en eventuell innføring av digitale sentralbankpenger som et alternativ til privatproduserte elektroniske kontopenger.⁴⁴²

Sentralbankbegrepets dynamiske karakter henger tett sammen med internasjonal praksis sin betydning for fastleggelsen av begrepets innhold. Siden 1985 har den norske sentralbankloven inneholdt en «general-klausul» som gir sentralbanken kompetanse til å iverksette tiltak som er «vanlige eller naturlige for en sentralbank».⁴⁴³ Hva som er vanlig vil bero på norsk og internasjonal praksis.⁴⁴⁴ Slik påvirker internasjonal konsensus forståelsen av sentralbankbegrepet i norsk rett.⁴⁴⁵ Internasjonal praksis fyller videre et praktisk tomrom i norsk sentralbanklovgivning: Ettersom hver stat kun har én sentralbank, er en nødt til å se utover landegrenser for å finne gode sammenligninger. Betydningsfulle sentralbanker som Bank of England, Sveriges riksbank og den tyske Bundesbank har lenge tjent som internasjonale rollemodeller for andre stater.⁴⁴⁶

Forslagsstillerne bak tidligere § 33 viste til og siterte sentralbankloven 1985 § 1 i sitt forslag.⁴⁴⁷ De fremhevet hvordan sentralbankens oppgaver

437 Syrstad (2018) note 1.

438 NOU 2017: 13 s. 288 med videre henvisninger.

439 Sentralbankloven § 1-3 sjette ledd.

440 NOU 2017: 13 s. 161.

441 Tallene er basert på utregninger basert på modellen inntatt i NOU 2017: 13 s. 189. Det er grunn til å anta at bruken av fysiske sedler og mynter har avtatt ytterligere siden 2017.

442 Se Norges Bank (2023) om digitale sentralbankpenger.

443 Sentralbankloven 1985 § 1 annet ledd; sentralbankloven § 1-3 sjette ledd.

444 Syrstad (2018) note 9.

445 NOU 1983: 39 s. 330–331.

446 Capie (2016) s. 354 flg.

447 Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

har endret seg gjennom tidene og «[s]lik vil det alltid vera».⁴⁴⁸ Grunnlovsfestingen av sentralbankens rolle var ikke ment å båndlegge en fremtidig utvikling av sentralbankens oppgaver eller funksjoner.⁴⁴⁹ Forslagsstillernes henvisninger til sentralbankloven 1985, samt understrekningen av at grunnlovsforslaget ikke var ment å båndlegge sentralbankens utvikling tilsier at Grunnlovens sentralbankbegrep må fastlegges med utgangspunkt i sentralbankbegrepet slik det fremkommer av alminnelig lov.⁴⁵⁰

Å legge sentralbanklovens sentralbankbegrep til grunn for forståelsen av § 120 a er ikke ubetenkelig. Grunnlovsforslagets begrunnelse er knapp. Mulige negative konsekvenser av å grunnlovsfeste et dynamisk sentralbankbegrep virker ikke å være vurdert. Det er prinsipielt uheldig å rettsliggjøre et begrep på grunnlovsnivå uten at dets innhold presiseres nærmere. En grunnlovsfesting av Norges Bank som Norges sentralbank innebærer strengt tatt ingen forsikring av sentralbankens *funksjoner*. En annen innvending er at når Grunnlovens sentralbankbegrep baseres på sentralbankbegrepet i alminnelig lov, overlater i realiteten Stortinget som grunnlovsgiver myndigheten til å utvide eller begrense Norges Banks oppgaver og funksjoner til Stortinget som alminnelig lovgiver. Grunnlovsfestingen uthules når det overlates til det alminnelige flertallet å avgjøre innholdet i det grunnlovsfestede. Betenkeligheter til tross, i mangel av holdepunkter for noe annet må sentralbankbegrepet i § 120 a fastlegges med utgangspunkt i sentralbanklovens sentralbankbegrep. Slik blir sentralbankloven en kilde til å fastlegge hvilke skranker § 120 a oppstiller for Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet.

Sentralbankbegrepet må fastlegges med utgangspunkt i hva Norges Bank *gjør*. Sentralbankloven § 1-3 om sentralbankvirksomheten tjener som et nyttig utgangspunkt for å fastlegge Norges Banks kjerneoppgaver.⁴⁵¹ Et forsøk på å frata banken kompetanser som nedfelt i § 1-3 vil lett støte an mot § Grunnloven 120 a, med forbehold om at mindre endringer av sentralbankens oppgaver, innenfor sentralbanklovens rammer, ikke berøres av Grunnloven § 120 a.⁴⁵² Avgjørende må være om endringene tilsier at banken mister karakter av å være en sentralbank. Gitt en tenkt uthuling av sentralbanklovens sentralbankbegrep vil internasjonale kilder og praksis tjene som nyttige korrektiver.

6.3 Stortingets adgang til å styre Norges Bank

6.3.1 Innledning

Denne analysen skiller mellom Stortingets styrende og kontrollerende kompetanser. Stortingets kontrollkompetanser danner grunnlag for Stortingets kontrollvirksomhet, som består av etterfølgende vurdering og

⁴⁴⁸ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

⁴⁴⁹ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158–159.

⁴⁵⁰ I samme retning O. Mestad (2021b) s. 659.

⁴⁵¹ Om § 1-3 se kapittel 3.4.

⁴⁵² Kongen i statsråds kompetanser etter sentralbankloven § 1-10 er derfor som utgangspunkt forenlige med Grunnloven § 120 a.

sanksjonering av den utøvende makt.⁴⁵³ Stortingets kontrollkompetanser og kontrollvirksomhet er regulert i Grunnloven, Stortingets forretningsorden, lov og sedvane.⁴⁵⁴ Kontroll er tema i 6.4. Her vurderes hvilke kompetanser Stortinget besitter til å styre Norges Bank.

Styring sikter til Stortingets forutgående parlamentariske virksomhet, inntil kontrollfasen inntreffer.⁴⁵⁵ Stortingets styringskompetanser omfatter i bred forstand myndighet til å treffe ulike typer plenarvedtak, før kontrollfasen inntreffer. Plenarvedtakene kan være lovvedtak, bevilgningsvedtak eller instruksjoner. Bruk av styringskompetansene forutsetter styringsvilje og -evne. Stortingets styringsvilje beror på det til enhver tid politiske flertallets vilje. Stortingets faktiske styringsevne forutsetter at Stortinget får tilstrekkelig informasjon og kunnskap om bankens virksomhet. I dag skjer dette informasjonsarbeidet hovedsakelig gjennom årlige stortingsmeldinger, spørretimen, interpellasjoner, særskilte høringer, samt løpende kontakt mellom sentralbankledelsen og finanskomiteen. Sentralbankens kommunikasjon rettet mot offentligheten inngår også i Stortingets styringsgrunnlag.

6.3.2 Budsjettselfstendighet, ikke bevilgningsmyndighet

Stortinget beslutter bevilgning av penger til å dekke statens nødvendige utgifter, jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Ved siden av lovgivningsmyndigheten er bevilgningsmyndigheten Stortingets viktigste styringskompetanse.⁴⁵⁶ Den utøves hovedsakelig ved vedtakelse av det årlige og reviderte statsbudsjettet, men omfatter også ekstraordinære bevilgninger. Bevilgningsmyndigheten omfatter imidlertid ikke Norges Bank. Banken nyter *budsjettselfstendighet*, jf. sentralbankloven § 4-2; banken er selvfinansierende og bruker sine inntekter skapt gjennom avkastningen på dens eiendeler til å betjene sine utgifter.⁴⁵⁷

I kraft av bevilgningsmyndighet kan Stortinget legge avgjørende føringer for regjeringen og forvaltningens virksomhet. Forvaltningen er avhengig av Stortingets bevilgninger for å kunne fungere. Et bevilgningsvedtak er en fullmakt og et pålegg til regjeringen om å bruke penger som beskrevet i vedtaket.⁴⁵⁸ Bevilgningsvedtakene kan være så generelle eller spesifiserte som Stortinget ønsker.⁴⁵⁹ Jo mer spesifisert et bevilgningsvedtak er, jo mer vidtrekkende er Stortingets styringskompetanse. I dag er det vanlig at det enkelte forvaltningsorgan utgjør en egen budsjettpost på statsbudsjettet, dette gir Stortinget tilsvarende styringsmyndighet. Regjeringen øver normalt stor innflytelse på statsbudsjettets utforming.⁴⁶⁰ Slik kan bevilgningsmyndigheten også være en viktig styringskompetanse for den utøvende makt. Regjeringen ved departementene plikter å gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Som ledd i sin oppfølging stiller

453 Høgberg (2020) s. 46.

454 Høgberg (2020) s. 46.

455 Skillet mellom styring og kontroll er basert på Sejersted (2002) s. 87–97 og Sejersted (2003).

456 Andenæs (2017) s. 323.

457 NOU 2017: 13 s. 320.

458 E. Smith (2024) s. 181; Plikten kan nyanseres, se Holmøyvik (2022) note 1.

459 Andenæs (2017) s. 323.

460 Eckhoff (2022) s. 192–194.

departementene Stortingets bevilgninger til underliggende virksomheters disposisjon gjennom årlige tildelingsbrev.⁴⁶¹ Hverken Storting eller regjering kan imidlertid styre sentralbanken gjennom bevilgninger eller tildelinger.

Norges Banks disposisjonsfrihet i egne økonomiske forhold skriver seg tilbake til 1839.⁴⁶² Inntil 1975 utarbeidet banken likevel ikke noe driftsbudsjett, og bankens budsjettkompetanse ble først nedfelt i lov i sentralbankloven 1985 § 29. Bestemmelsen påla hovedstyret å utarbeide forslag til budsjett, mens vedtakskompetansen lå hos representantskapet.⁴⁶³ Ryssdal-utvalget foreslo å kodifisere sentralbankens budsjettselfstendighet ettersom utvalgets flertall «ikke [kunne se] tilstrekkelige tungtveiende grunner for å endre dette forhold». ⁴⁶⁴ Utvalget viste til tradisjon og til at de nye kontrollreglene utvalget foreslo, i form av bankens foreleggelsesplikt, instruksjonsbestemmelsen og politiske myndigheters adgang til å oppnevne medlemmer av bankens styringsorganer ville gjøre det «ubetenkelig» å la banken beholde sin økonomiske uavhengighet.⁴⁶⁵

Ingen andre norske forvaltningsorganer har den samme budsjettselfstendigheten som Norges Bank.⁴⁶⁶ Bankens inntekter inngår ikke i statsbudsjettet, politiske myndigheter har ingen sanksjonskompetanser utover kritikk som kan anvendes på et sentralbankbudsjett og sentralbanken er gitt betydelig skjønn i utformingen av budsjettets størrelse og enkeltposter. Internasjonalt er sentralbankers budsjettselfstendighet utbredt, og typisk anført som et argument for å verne om sentralbankens reelle uavhengighet.⁴⁶⁷

Budsjettselfstendigheten ble sist vurdert i forbindelse med vedtakelsen av dagens sentralbanklov. Sentralbanklovutvalget foreslo videreføring under henvisning til at budsjettselfstendighet er normen blant verdens sentralbanker.⁴⁶⁸ Utvalget pekte samtidig på anerkjente sentralbanker som ikke har budsjettselfstendighet. Utvalget påpekte også muligheten for at Norges Bank kan motta sine budsjettmidler over statsbudsjettet, og at bankens budsjettselfstendighet «ikke er vanlig i andre deler av statsforvaltningen.» En videreføring av bankens budsjettselfstendighet begrunnet utvalget med at den kan «av andre antas å ha betydning for bankens handlefrihet i pengepolitikk og finansiell stabilitet».⁴⁶⁹

Hvem utvalget tenker på her er ikke klart. Det kan være en henvisning til markedsaktører utenfor Norge som vil oppleve en sentralbank uten

461 Reglement for økonomistyring i staten § 7.

462 NOU 1983: 39 s. 388.

463 Syrstad (2003) virker å ha misforstått § 29s tilblivelseshistorie, se s. 300. Passusen om hovedstyrets forslagsrett var en del av Ryssdal-utvalgets forslag. Departementet gir for øvrig også en mer utførlig redegjørelse for sitt syn på kompetanseforholdene i budsjettspørsmålet enn Syrstads oppsummering gir inntrykk av, se NOU 1983: 39 s. 386–388 og Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 53–54.

464 NOU 1983: 39 s. 387.

465 NOU 1983: 39 s. 387–388.

466 NOU 2017: 13 s. 319.

467 Lastra (2015) s. 73; NOU 2017: 13 s. 319.

468 NOU 2017: 13 s. 319 flg.

469 NOU 2017: 13 s. 319.

budsjettselbstendighet som fremmed, og stille spørsmål ved sentralbankens grunnlag for å fatte troverdige pengepolitiske beslutninger.⁴⁷⁰ Argumentet er uansett ikke overbevisende. Utvalget fremhevet selv Bank of England og Reserve Bank of New Zealand som eksempler på sentralbanker som mottar sine budsjettmidler fra staten og samtidig er «blant de mest anerkjente sentralbankene i verden».⁴⁷¹ Fremmed og lite tillitvekkende kan en budsjettuselvstendig sentralbank derfor ikke være. Muligheten for at markedet kan reagere i en overgangsperiode hvor Norges Bank går fra å nyte budsjettselbstendighet til en ordning hvor banken innordnes i statsbudsjettet er noe annet. Sentralbanklovutvalget formante departementet om å drive «jevnlig og nøye» vurdering av ressursbruken i banken.⁴⁷²

Både bankens representantskap og hovedstyre var – kanskje ikke så overraskende – positive til utvalgets forslag om å videreføre bankens budsjettselbstendighet.⁴⁷³ Departementet uttalte allerede i stortingsmeldingen at de ikke så grunn til å endre ordningen med budsjettselbstendighet.⁴⁷⁴ Dette var Stortinget enig i.⁴⁷⁵ Oppsummert virker sentralbankens budsjettselbstendighet i dag å være vel så mye forankret i hensynet til sentralbankens uavhengighet og tradisjon, som hensynet til markedsaktører utenfor Norges grenser.

Internt i banken er budsjettmyndigheten delt mellom hovedstyret, som skal utarbeide forslag til budsjett, jf. § 4-2, jf. § 2-4 andre ledd, og representantskapet som besitter vedtakskompetansen, jf. § 4-2. Representantskapet kan vedta eller avvise hovedstyrets forslag.⁴⁷⁶ Dersom representantskapet avviser hovedstyrets forslag, må hovedstyret utarbeide nytt budsjettforslag. Budsjettet skal meddeles departementet, jf. § 4-2 siste punktum.

Representantskapet har følgelig to hovedoppgaver knyttet til Norges Banks budsjett: Representantskapet skal vedta budsjettet og deretter føre tilsyn med at hovedstyret anvender bankens ressurser som vedtatt. I sin begrunnelse for at representantskapet fortsatt skulle besitte budsjettkompetansen viste departementet til sentralbanksjefens «dobbeltrulle» som leder for hovedstyret og daglig leder for sentralbanken.⁴⁷⁷ I budsjettspørsmålet foretrakk departementet at representantskapet heller skulle ha en dobbeltrulle. Gjennom sin organisering, er representantskapet sikret en viss avstand til bankens virksomhet, men om denne avstanden, sett fra utsiden, er tilstrekkelig til å sikre tillitt til at bankens kostnadsnivåer evalueres på objektivt grunnlag, er ikke gitt. I mangel på åpenbare sammenligningsgrunnlag, gitt Norges Banks egenart som institusjon, er dette kritiske objektive blikket imidlertid viktig.

470 Det siterte lest i sammenheng med NOUens kapittel 21.5.1 for øvrig mener jeg taler for en slik forståelse.

471 NOU 2017: 13 s. 319.

472 NOU 2017: 13 s. 319.

473 Prop. 97 L (2018–2019) s. 77.

474 Meld. St. 7 (2018–2019) s. 77.

475 Innst. 165 S (2018–2018).

476 Syrstad (2020) note 148.

477 Prop. 97 L (2018–2019) s. 78.

Budsjettselfstendigheten er et effektivt virkemiddel for å verne Norges Bank mot politiske myndigheters innflytelse, men er ikke en nødvendighet for å sikre uavhengighet.⁴⁷⁸ Den begrenser primært politiske myndigheters styring av sentralbanken, men påvirker også kontrollen med bankens virksomhet. Riksrevisjonen kontrollerer typisk om forvaltningen benytter bevilgninger som forutsatt. I Norges Banks tilfelle er denne kontrollen delt mellom departementet og representantskapet.⁴⁷⁹ I forarbeidene understreker Finansdepartementet at «[r]epresentantskapet må jevnlig vurdere utviklingen i ressursbruken i Norges Banks samlede virksomhet».⁴⁸⁰

6.3.3 Grunnlovsfestet instruksjonsmyndighet

På enkelte saksområder er Stortingets styringskompetanser særskilt nedfelt i Grunnloven. Dette gjelder blant annet for bestyrelsen av statseiendom, jf. § 19, og traktatsinngåelse, jf. § 26 andre ledd.

Grunnloven § 19 har tradisjonelt blitt løftet frem som et mulig direkte styringsgrunnlag for Stortinget overfor Norges Bank. Paragrafen lyder: «Kongen våker over at statens eiendommer og regaler anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte.» Ordlyden omfatter både fast eiendom, statlige eierposisjoner og foretak og statlige særrettigheter til naturressurser.⁴⁸¹ Staten eier Norges Bank, jf. sentralbankloven § 1-1. Etter sin ordlyd omfatter § 19 Norges Bank.⁴⁸²

Dersom Norges Bank utgjør statseiendom, jf. § 19, får dette flere konsekvenser for bankens forhold til Storting og regjering. Av § 19 utledes en særskilt instruksjonsrett for Stortinget i *plenum*, som binder *regjeringen* med uomtvistelig *rettslig* virkning.

En rettslig bindende instruks – i motsetning til en politisk instruks – vil ikke bortfalle ved et eventuelt regjeringsskifte.⁴⁸³ I likhet med politiske instruks kan en rettslig instruks være rettet mot den enkelte statsråd eller regjeringen som organ. Instruksen kan gjelde en konkret sak eller innebære mer generelle føringer utover den enkelte sak. En rettslig bindende instruks fattet i form av plenarvedtak er like bindende for regjeringen som lov- eller bevilgningsvedtak. Dette gjelder uavhengig av om plenarvedtaket er utformet som en anmodning eller et påbud, så lenge instruksen er omfattet av § 19 sitt virkeområde.⁴⁸⁴ Brudd på rettslig instruks kan sanksjoneres rettslig, medføre konstitusjonelt ansvar og i

478 Eksempifisert ved Bank of England og Reserve Bank of New Zealand som begge er uavhengige, men ikke budsjettselfstendige.

479 Norges Bank har også en ekstern revisor og en internrevisjon, jf. sentralbankloven §§ 4-4 og 4-5.

480 Prop. 97 L (2018–2019) s. 78.

481 Holmøyvik (2022) note 1 til § 19.

482 Se også C. Smith (1980) s. 179; Syrstad (2003) s. 199.

483 Om betydningen av skillet mellom politiske og rettslige bindende parlamentariske normer, se Sejersted (2014) s. 264–266.

484 Holmøyvik (2022) note 1 til § 19; Dokument 21 (2020–2021) s. 36. Dokument 21 (2020–2021) er utarbeidet av Harberg-utvalget på oppdrag fra Stortinget. Utvalget besto av representanter fra alle partiene på Stortinget, samt fire ekspertmedlemmer. Stortingets behandling av utvalgets utredning ble delt opp. Om Stortingets styring og kontroll med den utøvende makt, se Innst. 143 S (2021–2022). Plenumsbehandlingen munnet ikke ut i noe generelt vedtak om utredningen som helhet, og Stortinget i plenum har ikke tatt stilling til alle spørsmålene utvalget drøfter. Heller ikke komiteen behandlet alle spørsmålene i detalj i sin innstilling. Dokumentet har derfor som utgangspunkt rettskildestatus som juridisk teori, og det er i denne sammenheng dokumentet er brukt i denne avhandlingen. En kan imidlertid reise spørsmålet om utvalgets enstemmige uttalelser kan tillegges noe mer vekt i kraft av å stamme fra et politisk representativt sammensatt utvalg nedsatt av Stortinget.

ytterste konsekvens sanksjoneres med fengsel, rettighetstap eller erstatningsansvar.

Paragraf 19 tillegger «Kongen» (regjeringen) et forvaltningsansvar for statens eiendommer og regalier. Denne ansvarsfordelingen er i tråd med «det tradisjonelle maktfordelingsskjemaet» og regjeringens utøvende makt.⁴⁸⁵ Regjeringens kompetanse til å styre statseiendom er med andre ord *primær*, mens Stortingets instruksjonskompetanse er *sekundær*, men *overordnet*.⁴⁸⁶ I fravær av Stortingets instruksjoner tilhører det regjeringen å besørge styringen etter § 19.⁴⁸⁷ Gitt direkte anvendelse på Norges Bank ville banken være fullt underlagt regjeringen, med mindre Stortinget hadde bestemt noe annet.

Norges Bank *skulle* etter § 19 sin ordlyd vært omfattet; rettsoppfatningen er imidlertid en annen. Fra opprettelsen i 1816 og inntil nasjonaliseringen av Norges Bank i 1949 var banken delvis privateid og utvilsomt *ikke* stats-eiendom i relasjon til § 19. Under forberedelsene av statens overtakelse ble forholdet til § 19 ikke kommentert eller tilsynelatende vurdert. Dette virker å være en forglemmelse.⁴⁸⁸ Forglemmelsen har gitt grunnlag for statspraksis: Den historiske oppfatningen om at § 19 ikke omfatter Norges Bank er blitt stående.⁴⁸⁹ Stortinget kan følgelig *ikke* styre Norges Bank i medhold av § 19.

Paragraf 19 er likevel antatt å ha en viss betydning for forholdet mellom banken og statsmyndighetene. Dette er i juridisk teori blitt formulert som at *prinsippene* § 19 gir uttrykk for, om regjeringens bestyrelse av stats-eiendom, var sentrale for utformingen av sentralbankloven 1985 og nærmere bestemt overføringen av kompetansen til å oppnevne medlemmene av bankens hovedstyre.⁴⁹⁰

6.3.4 Sedvanebasert instruksjonsmyndighet

At lov- og bevilgningsvedtak binder regjeringen *rettslig*, er ikke omtvistet. Hvorvidt Stortingets instruksjonsvedtak binder regjeringen rettslig eller kun politisk er derimot omdiskutert. Et flertall på Stortinget har over tid gitt uttrykk for at det ikke anser Stortinget for å ha en slik rettslig bindende instruksjonskompetanse overfor regjeringen.⁴⁹¹ Spørsmålet har vært flittig diskutert i juridisk litteratur, uten at diskusjonen har munnet ut i noen endelig konklusjon.⁴⁹² Det finnes ingen autoritativ definisjon av Stortingets instruksjonskompetanse.⁴⁹³ Holmøyvik definerer stortingsinstruksjoner som

485 Holmøyvik (2022) note 1 til § 19.

486 E. Smith (2024) s. 214.

487 Regjeringens kompetanse i medhold av § 19 er ytterligere båndlagt i form av at bestyrelsen må skje på den «for samfunnet nyttigste måte».

488 C. Smith (1980) s. 468; Syrstad (2003) s. 200.

489 C. Smith (1978) s. 468–474; C. Smith (1980) s. 178; Syrstad (2003) s. 200–201.

490 NOU 1983: 39 s. 224 og s. 337–338; O. Mestad (2021a) s. 282; O. Mestad (2017) s. 327 flg.; C. Smith (1996) s. 293.

491 Se flertallets uttalelser i utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling i forbindelse med behandlingen av Ingvaldsen-utvalgets utredning i 1977, jf. Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 7; flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen opprettholdt i 2007 synet om at Stortingets anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende for regjeringen, jf. Innst. S. nr. 111 (2007–2008) s. 6; Harberg-utvalget, et politisk representativt utvalg, gjentok enstemmig at Stortingets anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende Dokument 21 (2020–2021) s. 36.

492 I favør av en sedvanebasert rettslig instruksjonsmyndighet: Boe (2021) s. 213–222; Andenæs (2017) s. 347; Castberg (1935) s. 77; motsatt E. Smith (2024) s. 178; Holmøyvik (2018) s. 483; Høgberg (2020) s. 51–53 holder spørsmålet åpent.

493 Holmøyvik (2018) s. 464–465.

alle stortingsvedtak som pålegger regjeringen å gjøre bestemte vedtak eller utøve faktiske handlinger i kraft av regjeringens utøvende myndighet som fastlagt i Grunnloven eller alminnelig lov.⁴⁹⁴ Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet følger ikke av Grunnlovens tekst, og utgjør et supplement til Stortingets grunnlovfestede styringskompetanser.

Stortingsinstruks forutsetter plenarvedtak; instruksjonskompetansen tilhører Stortinget i plenum og kan ikke delegeres til stortingskomiteene. Stortingets instruks binder kun regjeringen. Stortingets kan styre forvaltningen direkte ved lov, bevilgning eller grunnlovsfestet instruksjonsmyndighet. *Indirekte* kan Stortinget styre forvaltningen gjennom å instruere regjeringen. Slik indirekte instruks kan ikke stride mot lov eller Grunnlov. Stortinget kan ikke instruere regjeringen om å instruere Norges Bank i strid med Grunnloven § 120 a eller sentralbanklovens regler om uavhengighet eller ansvarsfordelingen i den økonomiske politikken. Styring av Norges Bank i strid med sentralbankloven forutsetter at Stortinget benytter lovs form. Gitt fraværet av særskilte grunnlovfestede instruksjonskompetanser, er det dermed sannhet i uttrykket «Stortinget kjenner bare statsråden», også for sentralbankvirksomheten.

En type stortingsinstruks er anmodningsvedtak.⁴⁹⁵ Stortinget «ber», «henstiller» eller «anmoder» regjeringen om å handle på en bestemt måte.⁴⁹⁶ Bruken av anmodningsvedtak har økt betraktelig siden slutten av 1990-tallet,⁴⁹⁷ og Norges Bank har ikke vært unntatt utviklingen. I inneværende stortingsperiode har det vært fremmet forslag om anmodningsvedtak om endring av pengepolitikken.⁴⁹⁸ Også vedtak i imperativs form, der Stortinget rett ut pålegger regjeringen

å foreta seg noe bestemt, men som likefullt mangler særskilt rettsgrunnlag i Grunnloven, tilhører kategorien stortingsinstruks.⁴⁹⁹ Vedtakenes mindre spørrende form er ikke antatt å ha betydning i debatten om stortingsinstruksers bindende kraft. En annen sak er at der anmodningsvedtak gir uttrykk for stortingsflertallets vilje og forventninger til regjeringen, er det naturlig å forstå imperativ-vedtakene som et enda tydeligere uttrykk for stortingsflertallets vilje.

For den sittende regjeringen som *kollegium* har spørsmålet om Stortingets sedvanehjemlede instruks er rettslig eller politisk bindende antakeligvis mindre betydning. Regjeringen er uansett forventet å etterkomme Stortingets vedtak, og gjør ikke regjeringen dette, kan den felles av mistillit, jf. Grunnloven § 15. Dersom regjeringen finner å ikke kunne oppfylle Stortingets vedtak, må dette kommuniseres særskilt til Stortinget. For den enkelte statsråd har skillet presumtivt større betydning: Et

494 Holmøyvik (2018) s. 465.

495 Anmodningsvedtak kan benyttes på alle stadier i Stortingets virksomhet, fra initiativ til kontroll, jf. Dokument 21 (2021–2022) s. 31–32. Når jeg behandler anmodningsvedtak under styring, er dette fordi det er på styringsstadiet anmodningsvedtak typisk rettes mot pengepolitikken og eller Norges Bank de senere årene.

496 Variasjoner i uttrykksformen har ingen rettslig betydning, jf. Stavang (1999) s. 147–148.

497 Dokument 21 (2021–2022) s. 29–31.

498 Dokument 8:209 S (2022–2023) Representantforslag om å oppdatere pengepolitikken, fremmet av representanter fra Sosialistisk Venstreparti.

499 Sejersted (2003) s. 286–287.

eventuelt brudd på plikten til å etterkomme Stortingets *politiske* instruks kan ikke sanksjoneres *rettslig*. Brudd på politiske forpliktelser kan utelukkende sanksjoneres med politiske virkemidler som kritikk eller mistillit. Brudd på rettslige forpliktelser, begrenset til konstitusjonelle plikter, jf. Grunnloven § 86 første ledd, kan derimot medføre konstitusjonelt ansvar, med tiltale for Riksrett, jf. Grunnloven § 86 og idømmelse av erstatningsansvar, straff eller rettighetstap jf. ansvarlighetsloven.

Instruksers bindende karakter har videre betydning for forpliktelsens *varighet*. Et politisk bindende vedtak binder kun *adressaten*: den sittende regjeringen. Et rettslig bindende stortingsvedtak forplikter inntil forpliktelsen må anses for endelig oppfylt eller bortfalt på annet grunnlag, og kan binde også etterfølgende regjeringer.⁵⁰⁰

6.3.5 Oppsummering

Stortinget kan bare styre Norges Bank direkte i kraft av sin lovgivningsmyndighet. *Indirekte* kan Stortinget styre Norges Bank ved å instruere regjeringen om å instruere banken i medhold av Stortingets sedvanebaserte instruksjonskompetanse. Stortinget har gjennom sin lovgivende myndighet begrenset sin indirekte instruksjonsadgang vedrørende Norges Banks forhold. Stortingsinstruks må være i henhold til sentralbanklovens rammer og system. Stortingets adgang til å styre pengepolitikken er tilsvarende begrenset. Stortinget har delegert pengepolitikken til Norges Bank, og kan kun indirekte påvirke denne. Stortinget kan øve innflytelse over pengepolitikken på styringsstadiet ved å instruere regjeringen om å endre målene for pengepolitikken, jf. sentralbankloven § 1-4 første ledd. Slik instruksjon må være i samsvar med Grunnloven og sentralbanklovens system og grunnleggende hensyn. Stortinget kan likevel antakeligvis instruere regjeringen om å justere inflasjonsmålet eller lignende.

Parlamentarisk (detalj)styring av pengepolitikken er imidlertid ikke ubetenkelig. Stortinget bør på generell basis være forsiktig med å instruere regjeringen innenfor sin utøvelse av lovbestemt forvaltningsmyndighet.⁵⁰¹ Spesielt gjelder dette der instruksjonen pålegger regjeringen et bestemt resultat i enkeltsaker. Slik parlamentarisk styring kan medføre uklare ansvars- og styringsforhold i pengepolitikken. Særlig ettersom Stortinget er tillagt et særlig ansvar for å føre kontroll med både sentralbanken og regjeringen. Slik kan Stortingets instruks på pengepolitikken område uthule kontrollen med sentralbankens utøvelse av pengepolitikken. Uthulet kontroll kan i ytterste konsekvens skade tillitten til sentralbanken hvilket igjen kan påvirke sentralbankens virkemidlers effekt. Oppsummert *kan* Stortinget indirekte styre sentralbanken, også innenfor pengepolitikken, men Stortinget *bør* som den klare hovedregel vike tilbake fra å ta en slik aktiv rolle på styringsstadiet i pengepolitikken av hensyn til sin grunnlovfestede kontrolloppgave, jf. Grunnloven § 75 bokstav c.

500 E. Smith (2024) s. 179; Holmøyvik (2018) s. 468.

501 Som omtalt i Dokument 21 (2020–2021) s. 39.

6.4.1 Innledning

Stortinget er også et kontrollorgan og skal drive etterfølgende vurdering, og om nødvendig sanksjonering, av den utøvende makt. Formelt kontrollerer Stortinget regjeringen og gjennom regjeringen forvaltningen for øvrig, ved bruk av alminnelige kontrollkompetanser nedfelt i Grunnloven og sedvane. I tillegg til Stortingets alminnelige kontrollvirksomhet er nasjonalforsamlingen gitt en særskilt rett og plikt til å føre tilsyn med det norske pengevesenet direkte, jf. Grunnloven § 75 bokstav c.

Paragraf 75 bokstav c pålegger Stortinget et kontrollansvar, med en tilhørende innsynsrett. Bestemmelsens formål er å sikre en demokratisk kontroll med pengevesenet, uavhengig av den utøvende makt.⁵⁰²

Paragraf 75 bokstav c skjerper Stortingets kontroll med den utøvende makt ytterligere, og viktigst, hjemler den Stortingets adgang til å føre direkte kontroll med forvaltningsorganet Norges Bank, uten regjeringen som bindeledd.⁵⁰³ I nyere tid er § 75 bokstav c forstått som utspringet for Stortingets ordinære kontroll med Norges Bank.⁵⁰⁴

Bestemmelsen lyder: «Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen». Utformingen er knapp, i tråd med 1800-tallets idealer. Bestemmelsen er uendret siden vedtakelsen i 1814. Historisk er paragrafen sjeldent brukt.⁵⁰⁵ I 1818 hjemlet Stortinget oppfølging- og kontrollspørsmål direkte til ledelsen i Norges Bank i § 75 bokstav c.⁵⁰⁶ Inntil 1949 inneholdt lov om Norges Bank 1892 en direkte innsynsrett for Stortinget, behovet for § 75 bokstav c var derfor underordnet.⁵⁰⁷ Med unntak av tidlig 1800-tall har Stortinget aldri fattet vedtak direkte hjemlet i § 75 bokstav c. Bestemmelsens prinsipper er derimot gjennomgående fremhevet og vektlagt i diskusjoner om kontrollen med Norges Bank.

Historisk siktet begrepet «pengevesen» til myntvesenet, samt utstedelsen av sedler som tvungne betalingsmidler.⁵⁰⁸ Også bankvesenet er tidvis forstått som en del av det norske pengevesenet.⁵⁰⁹ En forutsetning for at § 75 bokstav c skal ha relevans i dag, er at «rikets pengevesen» undergis en dynamisk fortolkning som tar inn over seg de endringene som har funnet sted i norske penge- og samfunnsforhold siden 1814.⁵¹⁰ En bokstavtro fortolkning vil begrense Stortingets kontrollområde til utstedelsen av fysiske norske kroner. Et så snevert anvendelsesområde har formodningen mot seg. En dynamisk fortolkning ivaretar bestemmelsens formål

⁵⁰² Stang (1833) understrekte hvordan kontrollen med pengevesenet ikke kunne overlates til kongemakten, som lett kunne la seg friste av «statsfinansielle» interesser, se s. 330–331. Begrunnelsen sammenfaller med den for en moderne uavhengig sentralbank.

⁵⁰³ Stang (1833) s. 326–327, Aschehoug (1892) s. 384, Morgenstjerne (1909) s. 616; Syrstad (2003) s. 210; O. Mestad (2021b) s. 658.

⁵⁰⁴ NOU 2017: 13 s. 403.

⁵⁰⁵ Syrstad (2003) s. 203–204 og s. 207.

⁵⁰⁶ O. Mestad (2021b) s. 657; E. Smith (1980) s. 75–76.

⁵⁰⁷ Syrstad (2003) s. 207.

⁵⁰⁸ Aschehoug (1892) s. 384, med videre henvisning til tidligere Grl. § 110 og det Adler-Falskenske grunnlovsutkast § 78 c; Syrstad (2003) s. 205.

⁵⁰⁹ Stang (1833) s. 330; motsatt Aschehoug (1892) s. 387. Det private bankvesenet faller utenfor § 75 bokstav c i dag, se O. Mestad (2021b) s. 658.

⁵¹⁰ Syrstad (2003) s. 206; NOU 2017: 13 s. 403; O. Mestad (2021b) s. 659.

og sikrer en oppdatert demokratisk kontroll med sentralbanken, i samsvar med demokratiske idealer.

Tolkning av «rikets pengevesen» må ta utgangspunkt i den historiske kjernen i begrepet, men suppleres med dagens forhold. Dette innebærer å innfortolke dagens «ordinære banksystem i form av kontopenger».⁵¹¹ Videre må begrepet favne nødvendige forutsetninger for å sikre et moderne pengevesen, herunder et nasjonalt betalingssystem, samt rådende pengepolitiske virkemidler i dag.⁵¹²

Forvaltningen av SPU er ikke omfattet.⁵¹³ Forvaltningen av fondet er et finanspolitisk virkemiddel, og inngår hverken i den historiske eller moderne forståelsen av hva et nasjonalt pengevesen er.⁵¹⁴

Ved siden av pengepolitikken forvalter Norges Bank et delt ansvar for finansiell stabilitet i norsk økonomi og norske markeder. Siden bankens opprettelse har arbeidet med finansiell stabilitet vært en viktig del av Norges Banks virksomhet.⁵¹⁵ I etterkrigstiden var arbeidet med finansiell stabilitet riktignok underordnet, men ble på nytt prioritert ved den nordiske bankkrisen 1988–1992, og igjen etter den internasjonale finanskrisen 2007–2009. Sentralbankens ansvar og virkemidler i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet ble imidlertid først lovfestet ved sentralbankloven 2019. Formaliseringen av Norges Banks ansvar for å fremme finansiell stabilitet reiser spørsmålet om også dette arbeidet kan kontrolleres av Stortinget i medhold av § 75 bokstav c. Konkret er spørsmålet om sentralbankens arbeid med å fremme finansiell stabilitet kan innfortolkes i uttrykket «rikets pengevesen». Spørsmålet er så vidt meg bekjent ikke behandlet av andre.

Sentralbanklovutvalget berørte temaet i sin utredning, men dets konklusjoner er ikke entydige. Utvalget skriver:

«Også virkemidlene i utøvelsen av pengepolitikken og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet har endret seg mye siden 1814. Ifølge Syrstad (2003) bør Grunnloven § 75 bokstav c derfor tolkes dynamisk, dvs. at bestemmelsen vil omfatte også de virkemidlene som benyttes i utøvelsen av pengepolitikken i dag. Utvalget deler denne oppfatningen.»⁵¹⁶

På den ene siden taler det at utvalget viser til utviklingen av virkemidlene i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, for å forstå utvalget dithen at det mente at også disse virkemidlene må innfortolkes i § 75 bokstav c. På den andre siden har det formodningen mot seg å tolke en grunnlovsbestemmelse utvidende alene basert på uklare uttalelser i forbindelse med et alminnelig lovforarbeid avgitt av et regjeringsoppnevnt utvalg.

⁵¹¹ NOU 2017: 13 s. 403.

⁵¹² NOU 2017: 13 s. 403; Syrstad (2003) s. 206.

⁵¹³ Lovavdelingen (2018).

⁵¹⁴ SPU utgjør statseiendom i relasjon til Grunnloven § 19, jf. O. Mestad (2021a) s. 283.

⁵¹⁵ NOU 2017: 13 s. 181.

⁵¹⁶ NOU 2017: 13 s. 403.

Et argument mot å innfortolke arbeidet med å fremme finansiell stabilitet i begrepet «pengevesen», er at tolkningen potensielt utvider Stortingets kontrollkompetanser overfor andre forvaltningsorganer involvert i arbeidet med finansiell stabilitet uten en eksplisitt konstitusjonell forankring. En utvidelse av § 75 bokstav c sitt virkeområde vil påvirke maktbalansen mellom Stortinget og den utøvende makt på dette punkt.

Et ytterligere argument mot en utvidende tolkning er at sentralbankloven trekker et tilsynelatende tydelig skille mellom pengepolitikk og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Norges Bank har utelukkende eksklusiv myndighet innenfor utøvelsen av pengepolitikken. Når sentralbanklovens system tydelig skiller mellom de to, tilsier dette at å innfortolke moderne pengepolitiske virkemidler ikke nødvendiggjør å samtidig innfortolke virkemidlene innenfor finansiell stabilitet. I fravær av klare holdepunkter for at en slik tolkning er påkrevd, kan det fremføres at det bør utvises forsiktighet ved å legge en utvidende tolkning med ukjente konsekvenser til grunn.

Noe absolutt skille mellom pengepolitikk og finansiell stabilitet kan imidlertid ikke trekkes. Pengepolitiske virkemidler påvirker finansiell stabilitet og motsatt. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet er ansvarlig for begge typer virkemidler. I kraft av sin posisjon er sentralbanken best egnet til å føre makrotilsyn på vegne av offentlige myndigheter. I krisesituasjoner er sentralbanken uansett forventet å bidra til en løsning, og pengepolitikken vil lett konsumere arbeidet med finansiell stabilitet. En tolkning av § 75 bokstav c som skarpt avgrenser mot bankens arbeid innenfor finansiell stabilitet byr på kompliserte grense-dragningsspørsmål og vil vanskelig la seg operasjonalisere.

Hvis Stortinget *ikke* skal ha adgang til å føre tilsyn også med arbeidet med finansiell stabilitet i medhold av § 75 bokstav c, vil dette stille de pengepolitiske virkemidlene og virkemidlene som benyttes i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet i ulik stilling. Det er ikke holdepunkter i sentralbankloven for at disse virkemidlene er så ulike at demokratisk kontroll kun er påkrevd av det ene settet med virkemidler, og ikke det andre.

Den nære sammenhengen mellom pengepolitikk og finansiell stabilitet taler for at også sistnevnte må anses for omfattet av Grunnloven § 75 bokstav c. Dette innebærer at Stortinget kan føre direkte kontroll også med arbeidet for finansiell stabilitet, og i alle fall Norges Banks bidrag i dette arbeidet.

Stortinget skal føre «oppsyn» med pengevesenet. En naturlig forståelse av ordet tilsier at det er tale om en etterfølgende kontroll- og eller tilsynsfunksjon.⁵¹⁷ Motsetningsvis kan § 75 bokstav c *ikke* tjene som grunnlag for forhåndskontroll eller styring av pengevesenet.⁵¹⁸ Aschehoug la til grunn at formålet med oppsynet var «at paasee, at de angaaende Pengevæsenet givne Forskrifter blive iagttagne.»⁵¹⁹ Stortingets

⁵¹⁷ Lovavdelingen (2018).

⁵¹⁸ Se også Aschehoug (1892) s. 384–385, C. Smith (1980) s. 178; Syrstad (2003) s. 212.

⁵¹⁹ Aschehoug (1892) s. 384.

kontrollkompetanse er således begrenset til å føre en legalitetskontroll med pengevesenet.

Tilsynet «tilkommer Stortinget». Stortinget i plenum bærer det overordnede ansvaret for å føre kontroll med pengevesenet, og kan ikke delegere dette til andre. Ordlyden fordrer at Stortinget er delaktig i tilsynet, og forhindrer at Stortinget «trekker seg helt tilbake».⁵²⁰ Utover dette overlater ordlyden til Stortinget selv å organisere tilsynsarbeidet.⁵²¹

Paragraf 75 bokstav c oppstiller ikke krav om et representantskap i Norges Bank.⁵²² Representantskapsordningen er et utslag av Stortingets vilje, innenfor rammene av § 75 bokstav c. Alternative måter å organisere Stortingets oppsyn med Norges Bank på er forenlige med Grunnlovens krav.⁵²³ Representantskapet er nærmere behandlet under i 6.3.1.

Kontroll forutsetter tilgang til informasjon. Uttrykket «oppsyn» er siden 1800-tallet forstått som en rett for Stortinget til å la seg forelegge «alle derhenhørende Protocoller og Documenter».⁵²⁴ Også «Bankers Metalforraad og Cassabeholdninger» omfattes av § 75 bokstav c.⁵²⁵ Med hjemmel i bokstav c kan Stortinget pålegge sentralbanken å dele informasjon som er taushetsbelagt, unntatt offentlighet, gradert eller på annen måte beskyttet mot deling i medhold av alminnelig lov.⁵²⁶ Slik er det også for innkallelelsesretten og møteplikten etter § 75 bokstav h,⁵²⁷ og for regjeringens opplysningsplikt jf. § 82.⁵²⁸ I dette ligger at Stortinget selv kan bestemme at regler om taushetsplikt med videre ikke skal gjelde for konkrete opplysninger i den enkelte sak, i tråd med det som er lagt til grunn i juridisk teori vedrørende andre former for innsynsrett for Stortinget. Etter ordlyden tilhører innsynsretten i § 75 bokstav c Stortinget i plenum. I likhet med Stortingets alminnelige innsynsrett i § 75 bokstav f bør kompetansen kunne delegeres til stortingskomiteene.⁵²⁹ Dette betyr ikke at Stortinget i plenum kan delegere seg vekk fra sitt overordnede tilsynsansvar, jf. § 75 bokstav c.

Stortingets innsynskrav i medhold av § 75 bokstav c er rettslig forpliktende. Pliktbrudd kan sanksjoneres rettslig, og forpliktelsen består inntil den blir oppfylt eller bortfaller på annet grunnlag. Norges Bank eller påtalemyndigheten kan potensielt holde sentralbankens ansatte arbeidsrettslig eller strafferettslig ansvarlig for brudd på plikten til å etterkomme Stortingets innsynskrav.⁵³⁰ Stortinget kan ikke beslutte slike

520 Lovavdelingen (2018).

521 Lovavdelingen (2018); Holmøyvik (2022) note 4 til § 75.

522 NOU 1983: 39 s. 349; NOU 2017: 13 s. 403; Lovavdelingen (2018); O. Mestad (2021b) s. 658–659.

523 Lovavdelingen (2018).

524 Aschehoug (1892) s. 384; Morgenstjerne (1909) s. 329.

525 Aschehoug (1892) s. 384.

526 I samme retning Syrstad (2003) s. 211; Innst. 143 S (2021–2022) s. 23 på generelt grunnlag.

527 Sejersted (1998) s. 446–447.

528 Syrstad (2003) s. 211. Syrstad avgrenser mot straffeprosessuelle rettigheter, antakelig ettersom disse kan anses forankret i bestemmelser av høyere trinnhøyde enn alminnelig lov. Hvorvidt Stortinget kan kreve innsyn i inkriminerende opplysninger fra mistenkte selv må etter mitt syn bero på en konkret vurdering om Stortingets innsyn krenker kjernen i individets rett til en rettfærdig rettergang, jf. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1.

529 Om delegasjon av innsynsretten i bokstav f, se Sejersted (2002) s. 875–880; Dokument 21 (2020–2021) s. 26; motsatt Opsahl (1965) s. 151.

530 Straffeansvar forutsetter at det kan påvises selvstendig skyld.

sanksjoner. Grunnloven § 75 bokstav c inneholder ingen sanksjonskompetanser for Stortinget overfor Norges Bank.⁵³¹ Stortinget kan utelukkende fatte plenarvedtak om kritikk av banken. Stortingets oppnevningsskompetanse overfor representantskapets medlemmer kan tjene som et sanksjonsmiddel overfor representantskapet spesifikt.⁵³²

Sentralbankloven spesifiserer hvordan Stortinget har valgt å organisere sin kontroll med Norges Bank. Den parlamentariske kontrollen med sentralbanken er basert på ulike former for rapportering til Stortinget, i form av stortingsmeldinger, om sentralbankens forhold fra banken selv, Finansdepartementet, bankens tilsynsorgan representantskapet og indirekte Riksrevisjonen. Med utgangspunkt i denne informasjonen foretar Stortinget sin egen evaluering av sentralbankens virksomhet. Kontroll foregår normalt hver vår i forbindelse med de årlige uttalelsene om Norges Banks forhold, men kan intensiveres ved behov.

Norges Bank utarbeider selv sin årsberetning og sitt årsregnskap, jf. sentralbankloven § 4-3 andre ledd, som deles med departementet og Stortinget. Årsberetningen og -regnskapet gir viktig informasjon om størrelsen på valutareservene, hvorvidt bankens virksomhet har generert overskudd og omfanget av bankens driftskostnader. Dette er områder som i stor grad er omfattet av sentralbankuavhengigheten. Informasjonen danner grunnlag for demokratisk kontroll som bidrar til sentralbankens demokratiske legitimitet, på tross av bankens omfattende autonomi på disse områdene.

Hovedstyret utarbeider dokumentene; myndigheten og plikten til å godkjenne årsregnskapet tilhører representantskapet, jf. § 4-3 andre ledd andre punktum. Ordlyden tilsier at representantskapets kompetanse er begrenset til å godta eller forkaste hovedstyrets forslag.⁵³³ Årsregnskap revideres av ekstern revisor, utpekt av representantskapet, jf. § 4-4 første ledd.

Departementet skal årlig avgi melding til Stortinget om bankens virksomhet, jf. § 1-8 første ledd første punktum. Departementets uttalelse inntas som et eget kapittel i den årlige finansmarkedsmeldingen om utviklingen i norsk økonomi. Den bygger på bankens årsberetning og -regnskap, men viktigst inneholder meldingen departementets selvstendige vurderinger av sentralbankens *skjønnsutøvelse*.⁵³⁴ Ingen andre organer, hverken internt i Norges Bank, eller eksterne, fører tilsyn med hovedstyrets eller komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets *skjønnsutøvelse*. Utformingen og utøvelsen av norsk pengepolitikk består i utstrakt grad av skjønn. Finansmarkedsmeldingen, tilhørende innstilling og plenarvedtak utgjør under normale forhold den demokratiske kontrollen med pengepolitikken.

531 Aschehoug (1892) s. 385; Syrstad (2003) s. 211.

532 Se kapittel 6.4.4.

533 Sml. § 4-2; sentralbankloven 1985 § 30 første ledd. Syrstad (2003) om tilsvarende bestemmelse i sentralbankloven 1985 s. 302.

534 I sine vurderinger støtter departementet seg på uavhengige aktører som Norges Bank Watch og OECD, se NOU 2017: 13 s. 410 og Prop. 97 L (2018–2019) s. 67–68.

Jevnlig rapportering til Stortinget er ikke unikt for Norges Bank: også Statens pensjonsfond Norge og Finanstilsynet omtales jevnlig i stortingsmeldinger. I enkelte meldinger er departementet pålagt å kritisk evaluere forvaltningens virksomhet.⁵³⁵

I finansmarkedsmeldingen 2024 er det imidlertid lite kritikk å spore i departementets evaluering av Norges Bank, muligens med unntak av denne bemerkningen: «Departementet legger til grunn at banken vurderer nærmere om utviklingen i renten og kronekursen gjennom 2023 kan gi grunnlag for ny kunnskap.»⁵³⁶ Det siterte reiser spørsmål om hvordan slike uttalelser skal kategoriseres rettslig.

Språklig kan uttalelsen forstås som et påbud eller en anbefaling. Tematisk befinner uttalelsen seg i kjernen av sentralbankvirksomheten, hvor departementet ikke har noen instruksjonsrett.⁵³⁷ Uttalelsens kontekst må være avgjørende; den er fremsatt i departementets lovbestemte evaluering av Norges Banks skjønnsutøvelse. Evaluering uten adgang til å påpeke læringspunkter er meningsløst. Uttalelsen er ikke en instruks, og sentralbanken er ikke rettslig forpliktet til å etterkomme den, men i et demokratisk perspektiv er departementets kritiske evaluering et viktig virkemiddel for å vedlikeholde sentralbankens demokratiske forankring og legitimitet.

Som ledd i sin behandling av finansmarkedsmeldingen avholder finanskomiteen høring hvor sentralbanksjefen møter og redegjør for Norges Banks virksomhet og svarer på komiteens spørsmål.⁵³⁸ Sentralbanksjefen er den eneste faste inviterte til høringen av finansmarkedsmeldingen.⁵³⁹ Høringen er en viktig arena hvor Stortinget kan gå i direkte dialog med sentralbanken. Her er det også rom for at finanskomiteens medlemmer kan tydeliggjøre hva de er opptatt av i pengepolitikken, uten at disse synspunktene formelt binder Norges Bank. Høringen med sentralbanksjefen kan potensielt bli en arena for styring av sentralbanken. Partenes opptreden bærer imidlertid gjennomgående preg av en bevissthet rundt høringens formål og styringssignaler holdes til et minimum. I tillegg til den fysiske høringen er det adgang for interesserte til å avgi skriftlige høringsinnspill før komiteen utformer sin innstilling.⁵⁴⁰

Komiteens innstilling behandles av Stortinget i plenum. Komiteinnstillingen og plenumsdebatten kan inneholde merknader med karakter av å være politiske *signaler*. Disse er ikke forpliktende, hverken for regjeringen eller sentralbanken.⁵⁴¹ Stortinget vedtar typisk at «meldingen

⁵³⁵ Statens pensjonsfond-loven § 9.

⁵³⁶ Meld. St. 23 (2023–2024) s. 74.

⁵³⁷ Vilkårene for instruksjon etter § 1-4 andre ledd er heller ikke oppfylt.

⁵³⁸ Sentralbanksjefen møter også, sammen med blant andre finansministeren og daglig leder i NBIM, foran komiteen i forbindelse med høringen av den årlige meldingen om Statens pensjonsfond, meldingens tema faller utenfor sentralbankvirksomheten.

⁵³⁹ Formelt beslutter finanskomiteen hvert år å invitere sentralbanksjefen. Instanser som avgir skriftlige høringsinnspill deltar også gjerne fysisk på høringen. Sentralbanksjefen får betydelig lenger taletid med avsatt tid til komiteens spørsmål sammenlignet med øvrige deltakere.

⁵⁴⁰ I 2024 avga fem aktører innen eiendom, bank og finans høringsinnspill.

⁵⁴¹ Statsministerens kontor (2022) s. 24.

vedlegges protokollen». Dette er ikke et operativt vedtak, men innebærer at stortingsmeldingen inntas i stortingsforhandlingene.⁵⁴²

6.4.2 Norges Banks representantskap

Det løpende tilsynet med Norges Bank føres av representantskapet, som bestemt av Stortinget. Representantskapet fører tilsyn med bankens «drift og at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt», jf. sentralbankloven § 4-1. Arbeidet oppsummeres i en årlig rapport som oversendes Stortinget, jf. sentralbankloven § 4-1 fjerde ledd, og ved behov danner grunnlag for videre kontroll fra Stortingets side.

Representantskapets fører en utvidet legalitetskontroll med banken som påser at virksomheten er i tråd med gjeldende regelverk, samt kontinuerlig tilsyn med driften, herunder bankens organisering og prosesser.⁵⁴³ I tillegg besitter representantskapet vedtakskompetanser knyttet til Norges Banks budsjett, godkjenning av regnskap og valg av bankens eksterne revisor, jf. § 2-17.

Tilsynsvirksomheten omfatter som utgangspunkt hele Norges Banks virksomhet, kapitalforvaltningen inkludert, med unntak av hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets *skjønnsmyndighet*, jf. § 4-1 første ledd siste punktum. Hva som er skjønnsutøvelse, må avgjøres konkret.⁵⁴⁴

Komiteen har ansvar for virkemiddelbruken i pengepolitikken og i arbeidet med finansiell stabilitet. Skjønnsutøvelsen omfatter som utgangspunkt både det faglige innholdet og avveilingen av ulike hensyn som leder frem til komiteens beslutninger. Dette ligger følgelig utenfor representantskapets tilsynskompetanse. Pengepolitikken og dens resultater evalueres av departementet i finansmarkedsmeldingen som blir fremmet og debattert i Stortinget.

Representantskapet vil i hovedsak føre tilsyn med hovedstyrets oppgaver som ikke omfatter skjønsmessige faglige beslutninger; representantskapet har en særlig viktig rolle i tilsynet med bankens organisering, drift og risikostyring.⁵⁴⁵ Det gjelder blant annet kostnads-effektivitet, bankens beslutningsprosesser og operasjonell risikostyring, for eksempel av bankens IT-systemer.⁵⁴⁶ Departementet legger til grunn at mange av hovedstyrets beslutninger innebærer «skjønsmessige, faglige vurderinger som vil kunne påvirke de resultater som banken oppnår», og disse er utenfor representantskapets tilsynskompetanse.⁵⁴⁷

Hvorvidt en hovedstyrets beslutning eller lignende er «uheldig», omfattes videre av skjønnsmyndigheten, og faller utenfor representantskapets myndighet. Dette gjelder uavhengig av om en beslutning kan ha

⁵⁴² Stortinget (u.d.).

⁵⁴³ NOU 2017: 13 s. 76.

⁵⁴⁴ Syrstad (2020) note 144.

⁵⁴⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 74.

⁵⁴⁶ Norges Bank (2024a).

⁵⁴⁷ Prop. 97 L (2018–2019) s. 74.

betydning for bankens omdømme.⁵⁴⁸ Representantskapet skal føre tilsyn med om en beslutning er lovlig, men ikke om hovedstyret har utøvet «dårlig» skjønn.

Representantskapet organiserer sine egne oppgaver,⁵⁴⁹ og bistås av et eget tilsynssekretariat organisert av representantskapet, jf. § 2-16 femte ledd. Representantskapet med tilsynssekretariatet inngår i Norges Banks organisasjon, men er uavhengig de øvrige organene i banken.⁵⁵⁰ Tilsynsarbeidet tar utgangspunkt i hovedstyrets protokoller, jf. § 4-1 andre ledd, men representantskapet står fritt til å forta alle undersøkelser det finner nødvendig, jf. § 4-1 andre ledd.

Representantskapet har sterke historiske røtter: Det har vært en del av bankens organisasjon siden Norges Banks opprettelse, og har alltid bestått av 15 medlemmer oppnevnt av Stortinget.⁵⁵¹ Opprinnelig var representantskapet det øverste organet internt i Norges Bank. I dag er organet likestilt med hovedstyret og komiteen. Dets sammensetning er partipolitisk bestemt. Utvelgelsen av medlemmer foretas av parti-gruppene på Stortinget, basert på deres velgerrepresentasjon. Stortingssekretariatet administrerer oppnevningsprosessen. Det stilles ingen formelle kvalifikasjonskrav til medlemmer av representantskapet.⁵⁵²

I motsetning til departementets evaluering, er innholdet i representantskapets årlige uttalelse lovregulert, jf. § 4-1 fjerde ledd bokstav a til f.⁵⁵³ Bestemmelsen angir *minstekravene* til uttalelsen, representantskapet kan velge å uttale seg om flere forhold dersom den finner det naturlig.⁵⁵⁴ Uttalelsen behandles av Stortinget på samme måte som finansmarkeds-meldingen. Som ledd i behandlingen inviteres representantskapets leder til å møte foran finanskomiteen. Representantskapets rapport vedlegges protokollen.

Representantskapets eneste sanksjonskompetanse er *kritikk*. Organet er ment å ha en kritisk funksjon, noe som fordrer at representantskapet aktivt vurderer om Norges Banks virksomhet driftes i samsvar med gjeldende forutsetninger, og påpeker forbedringspunkter.⁵⁵⁵ Representantskapets arbeid utgjør et viktig bidrag til Stortingets samlede kontroll med Norges Bank. At sentralbanken løpende sees i kortene av et uavhengig organ med vide innsynsfullmakter, bidrar aktivt til bankens demokratiske legitimitet og anseelse.

548 NOU 2017: 13 s. 441.

549 Dette følger forutsetningsvis av sentralbankloven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) s. 15.

550 Norges Bank (2022).

551 Angivelig er det kun Norge og Danmark som har en sentralbank med et eget representantskap, den svenske og finske sentralbanken har organer som ligner, men som ikke fullt ut kan sammenlignes, se Syrstad (2003) s. 294–295.

552 Sentralbanklovutvalget understrekte behovet for å hensynta representantskapets samlede kompetansebehov ved oppnevninger, se NOU 2017: 13 s. 438. Det synes heller tilfeldig om dette gjøres i tilstrekkelig grad i dag.

553 Representantskapet kan informere Stortinget hyppigere enn ved den årlige uttalelsen, jf. § 4-1 fjerde ledd. Sist skjedde dette i forbindelse med hovedstyrets ansettelse av ny sjef for Norges Bank Investment Management i 2020, jf. Dokument 9:1 (2019–2020).

554 Slike andre forhold vil antakeligvis kunne omfattes av § 4-1 fjerde ledd bokstav f om «særlige merknader».

555 Prop. 101 L (2009–2010) s. 3–4.

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Riksrevisjonen spiller en sentral rolle i den demokratiske kontrollen med at statens resurser forvaltes på en forsvarlig og effektiv måte, i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.⁵⁵⁶ Riksrevisjonens ansvarsområder omfatter alle statens midler og verdier, jf. riksrevisjonsloven § 1-2 første ledd første punktum. Ettersom Norges Bank eies av staten, oppstår spørsmålet om hvilken rolle Riksrevisjonen har overfor Norges Bank som institusjon.⁵⁵⁷

Som utgangspunkt omfatter Riksrevisjonens ansvarsområder alle deler av staten, jf. riksrevisjonsloven § 1-2 første ledd andre punktum. Forholdet mellom Riksrevisjonen og Norges Bank er imidlertid særskilt regulert som et utslag av Norges Banks uavhengighet og unike organisering. Sentralbanken er underlagt særskilte kontrollordninger med hjemmel Grunnloven og sentralbankloven. For å unngå overlapp i kontrollregimene er Riksrevisjonens kompetanser avpasset representantskapets kompetanser, jf. riksrevisjonsloven § 1-2 femte ledd, jf. sentralbankloven § 2-17. Riksrevisjonen og representantskapet har inngått en egen avtale om informasjonsutveksling og koordinering av tilsynsarbeid.⁵⁵⁸

I dag besitter Riksrevisjonen kompetanse til å kontrollere Norges Banks forhold utelukkende som ledd i sitt arbeid med å føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse, jf. riksrevisjonsloven § 5-2 siste punktum. Kompetansen er gjentatt i sentralbankloven § 1-8 andre ledd.⁵⁵⁹

Riksrevisjonslovutvalget foreslo opprinnelig å lovfeste en adgang for Riksrevisjonen til å foreta forvaltningsrevisjon av Norges Bank.⁵⁶⁰ Forvaltningsrevisjon er systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger med formål om å kartlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt, jf. Riksrevisjonsloven 2004 § 9 tredje ledd.⁵⁶¹ Kompetansen til å utføre forvaltningsrevisjon med sentralbanken skulle kombineres med et forbehold om en lovfestet plikt for Riksrevisjonen til å hensynta sentralbankens uavhengighet i sitt arbeid, jf. forslaget § 5-1 siste ledd.⁵⁶²

Forslaget møtte sterk kritikk fra både regjeringen, Norges Banks hovedstyre og representantskapet.⁵⁶³ Kontroll- og konstitusjonskomiteen forkastet utvalgets forslag, og tidligere rettstilstand er i dag videreført i ny riksrevisjonslov.⁵⁶⁴

⁵⁵⁶ Riksrevisjonsloven § 1-1.

⁵⁵⁷ I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om hvilke kompetanser Riksrevisjonen besitter overfor Statens pensjonsfond utland, som Norges Bank forvalter på vegne av Finansdepartementet, jf. Statens pensjonsfond-loven § 3 første ledd. Denne avhandlingen avgrensner imidlertid mot spørsmål knyttet til Statens pensjonsfond utland, se kapittel 1.1.

⁵⁵⁸ Se Riksrevisjonen/ Norges Banks representantskap (2010).

⁵⁵⁹ Sentralbanklovens bestemmelse inneholder henvisning til tidligere riksrevisjonslov 2004, denne er for alle praktiske formål opphevet og riktig henvisning er riksrevisjonsloven 2024.

⁵⁶⁰ Dokument 19 (2023–2024) s. 188–190.

⁵⁶¹ Berger (2022) note 23. Forvaltningsrevisjon er nærmere regulert i Instruks om Riksrevisjonens virksomhet kapittel 4.

⁵⁶² Dokument 19 (2023–2024) s. 305.

⁵⁶³ For en nærmere omtale av forslaget og kritikken av det, se Mogstad Nauen (2024) s. 93.

⁵⁶⁴ Innst. 41 L (2024–2025) s. 32.

6.4.4 «Myk» kontroll

I tillegg til den lovfestede eller på annen måte regulerte kontakten mellom Norges Bank og Stortinget ved finanskomiteen, finner det også sted mer fri dialog mellom de to. Et viktig formål med denne dialogen er å skape forståelse blant finanskomiteens medlemmer for sentralbankens virksomhet, særtrekk ved norsk pengepolitikk og samspillet mellom Norges Bank og statsmyndighetene. Slik friere dialog mellom en nasjonal-forsamling og et uavhengig forvaltningsorgan er aldri risikofritt, i den forstand at mer eller mindre tydelige signaler potensielt kan gis begge veier. Slike signaler kan påvirke fremtidige avgjørelser i det enkelte organ, og slik kan dialog skli over i politisk styring. Mangelen på formelt styrings- eller kontrollgrunnlag gjør at denne uhjemlede påvirkningen kan beskrives som «myk» kontroll, på tross av at den kan ha potensielt omfattende betydning. For mye kontakt mellom Stortinget og Norges Bank kan utfordre sentralbankens uavhengighet. Påvirkningen kan potensielt sett også gå andre veien; fri dialog mellom banken og finanskomiteen kan gi banken anledning til å ytre sine synspunkter omkring finanspolitiske forhold – forhold som ligger utenfor Norges Banks kompetanser.

For *lite* kontakt mellom sentralbanken og Stortingets representanter kan imidlertid også være problematisk og kan stille sentralbanken i en utfordrende situasjon. Manglende forståelse for sentralbankens arbeidsmåter, pengepolitikken innretning eller samspillet med finanspolitiske virkemidler kan motivere lite hensiktsmessige forsøk fra politiske myndigheter på å styre sentralbankens avgjørelser. Det sentrale formålet med den frie dialogen mellom Norges Bank og Stortinget i dag er å sikre nødvendig kunnskap om hvordan den økonomiske politikken i Norge utformes og utøves. Temaene er til dels kompliserte og forutsetter både detaljkunnskap og helhetlig forståelse. Slik kunnskap må bygges opp og kan ikke forventes av ethvert nyslått medlem av finanskomiteen.

Ett av få eksempler på Stortingets kontroll med Norges Bank utover den rutinemessige behandling av de årlige stortingsmeldingene om bankens virksomhet, finner en i granskingen av byggingen av Norges Banks nye hovedsete på 1990-tallet. Byggingen av Norges Banks nye hovedkontor på 1970- og 1980-tallet ble langt dyrere enn antatt. I 1987 nedsatte Finansdepartementet et granskningsutvalg for å «klarlegge årsakene til oppjusteringene av kostnadsrammene».⁵⁶⁵ Utvalget kritiserte blant annet måten informasjon om stadig kostnadsoverstigninger ble presentert til regjeringen og Stortinget på.⁵⁶⁶ Finanskomiteen rettet kritikk mot Norges Bank for håndteringen av byggeprosjektet. Komiteen var særlig opptatt av representantskapets ansvar, og oppfordret medlemmene av representantskapet til å vurdere sine verv.⁵⁶⁷ Representantskapet var inntil 1985 øverste ansvarlig for byggeprosjektet i banken. Finanskomiteens innstilling og den etterfølgende debatten i plenum illustrerer hvordan Stortinget ikke vek tilbake fra å rette dels skarp kritikk mot Norges Banks

⁵⁶⁵ Utvalgets mandat, gjengitt i NOU 1990: 25 s. 23.

⁵⁶⁶ St.meld. nr. 42 (1990–1991) s. 18.

⁵⁶⁷ Innst. S. nr. 2 (1991–92) s. 8–9.

organer. Den forestående (re)oppnevningen av halvparten av representantskapets medlemmer var en potensiell arena for Stortinget til å uttrykke sin misnøye med medlemmene involvert i byggesaken. Finanskomiteens innstilling virket imidlertid først å ikke gjøre særlig inntrykk på representantskapet. Dets leder, Kristian Asdahl, uttalte på Dagsrevyen at finanskomiteens innstilling var bevis for at representantskapet fortsatt hadde Stortingets tillitt. En uttalelse han senere beklaget. Samme dag som finanskomiteens innstilling skulle debatteres i plenum trakk, Asdahl seg. Avgjørelsen ble beskrevet som «voksen og klok» av saksordfører Ingrid I. Willoch.⁵⁶⁸

Også daværende sentralbanksjef Hermod Skånlands posisjon ble heftig debattert, men flertallet i salen fremholdt at en måtte skille mellom Skånlands ferdigheter som byggeleder og sentralbanksjef.⁵⁶⁹ Dette var i tråd med regjeringens syn som uttrykte å ha full tillit til Skånland som *sentralbanksjef*. Carl I. Hagen var sterkt uenig i at Skånland burde vernes, og fremmet på vegne av Fremskrittspartiet forslag om å be regjeringen sørge for en ny ledelse i Norges Bank.⁵⁷⁰ Forslaget ble oppfattet som et mistillitsforslag rettet mot regjeringen. Det utgjør det eneste mistillitsforslaget etter 1945 rettet mot regjeringen på bakgrunn av sentralbankens forhold.⁵⁷¹ Forslaget oppnådde ikke flertall.

568 Stortingsforhandlingene 1991–1992 s. 276.

569 Stortingsforhandlingene 1991–1992 s. 276–305.

570 Forslaget er inntatt i forhandlingene på s. 304.

571 Wahl (2024) s. 14.

7 Avsluttende refleksjoner

7.1 Innledning

I denne avhandlingen har jeg søkt å redegjøre for og analysere Norges Banks uavhengighet slik den fremkommer av Grunnlov, lov og læren om uavhengige forvaltningsorganer. Analysen har belyst hvordan Norges Banks uavhengighet er forenlig med krav til demokratisk styring og kontroll. Slik er sentralbankens uavhengighet demokratisk legitim. Analysen har videre kastet lys over hvordan sentralbankuavhengigheten fungerer i praksis, og hvordan særegne ordninger for statsmyndighetenes styring og kontroll ivaretar sentralbankens autonomi. Avhandlingen har samtidig pekt på punkter hvor Norges Banks uavhengighet kan komme under press.

Avslutningsvis vil jeg knytte noen ytterligere betraktninger til reguleringen av sentralbankens forhold. I kapittel 7.2 reflekterer jeg over betydningen av *tillit* for sentralbankens virke. I kapittel 7.3 knytter jeg noen bemerkninger til sentralbankens forhold til den alminnelige forvaltningsretten og i kapittel 7.4 betydningen av *tradisjon* for Norges Banks organisering.

7.2 Tillit og dens mange dimensjoner

Jeg har drøftet de økonomiske og rettslige argumentene for sentralbankuavhengighet og analysert hvordan sentralbankuavhengigheten er operasjonalisert i norsk rett i dag. Et tema som i begrenset grad er berørt så langt er betydningen av *tillit*.

Vi kan snakke om tillit overfor mennesker og overfor institusjoner.⁵⁷² Tillit overfor en institusjon kan defineres som en «mer eller mindre bevisst forventning om at institusjonen vil handle på en forutsigbar, ærlig og velmenende måte.»⁵⁷³ Denne type tillit kjennetegnes av at vi som tillitsbærere har begrenset innsikt i og kunnskap om institusjonens indre liv. Slik er det også overfor Norges Bank.

Sentralbankloven danner et system som både bygger på og er ment å fremme tillit til sentralbanken. Eksplisitt bruker loven ordet tillit kun én gang.⁵⁷⁴ Til gjengjeld er tillit gjennomgående fremhevet som et sentralt

572 Grimen (2009) s. 109; tillit overfor institusjoner er også omtalt som institusjonell eller politisk se Institutt for samfunnsforskning (2023) s. 12–13; Om tillit og domstolenes uavhengighet se Eckhoff (1965) s. 6 flg.

573 Store norske leksikon (2023c).

574 Sentralbankloven § 2-12 bokstav e.

hensyn ved utformingen av loven.⁵⁷⁵ Også rent faktisk utgjør tillit en viktig forutsetning for sentralbankens virke.⁵⁷⁶

Sentralbankers viktigste oppgave er å verne om pengenes verdi over tid. Oppgaven forutsetter for det første at samfunnet har tillit til penger som betalingsmiddel. Inntil 1931 var tilliten til penger i Norge understøttet av *metallismen*. Etter 1931 har tilliten vært *nominalistisk*: basert på en deklartert, abstrakt enhet.⁵⁷⁷ Tilliten til den norske kronen er i dag utelukkende basert på tiltroen til at norske myndigheter, med sentralbanken i spissen, er i stand til å treffe effektive tiltak for å verne om kronens verdi. Oppgaven forutsetter for det andre at tilliten til pengenes verdi opprettholdes *over tid*. Ved høy inflasjon vil prisene stige, og den samme summen penger vil være mindre verdt. I ekstreme situasjoner vil penger bli så lite verdt at bedrifter og privatpersoner vil anse seg bedre tjent ved å gjøre opp med andre former for betalingsmidler enn penger. Sentralbankenes oppgave er å treffe tiltak for å unngå at pengeverdien settes under slikt press.

Som ledd i sitt arbeid med å bevare pengeverdien er Norges Bank gitt uavhengighet overfor regjeringen og Stortinget. Sentralbankens uavhengighet reiser nye spørsmål om tillit, i flere relasjoner. Sentralbanklovens system forutsetter at Norges Bank har tillit hos politiske myndigheter. Grunnlaget for tilliten til sentralbanken grunner på bankens faglige kompetanse og rutiner for ansvarlig styring. Dersom norske politiske myndigheter ikke hadde hatt en grunnleggende forventning om at Norges Bank ville opptre på en forutsigbar, ærlig og velmenende måte med utgangspunkt i sine faglige kompetanser i anvendelsen av sine virkemidler, ville banken aldri blitt gitt en slik grad av autonomi som banken har i dag. Når banken fortsetter å være reelt og formelt uavhengig av politiske myndigheter, er dette uttrykk for at myndighetene fortsatt har tillit til at sentralbanken vil opptre i tråd med politiske myndigheters vedtak.

Sentralbanken nyter imidlertid ikke fullkommen tillit. Bankens forhold til politiske myndigheter er også formet av *fravær av tillit*. Fravær av tillit materialiseres ved behov for å treffe handlingsregler.⁵⁷⁸ Politiske myndigheters fravær av tillit til sentralbanken er institusjonalisert gjennom formaliserte kontrollordninger som setter sentralbankens virksomhet på prøve.⁵⁷⁹ Kontrollordninger som årlig rapportering og evaluering av Norges Banks forhold kan forstås som uttrykk for en viss skepsis til at banken opptre i tråd med politiske myndigheters forventninger. Den institusjonaliserte skepsisen tjener også andre formål; Kontrollordningene kan fostre ny og økt tillit til Norges Bank. At sentralbanken er underlagt omfattende kontroll, er i seg selv tillitsskapende. Kontroll med sentralbanken kan bekrefte at Norges Bank utfører sine oppgaver på en

575 Eksempelvis NOU 2017: 13 s. 383; Meld. St. 7 (2018–2019) s. 5, s. 34–35; Prop. 97 L (2018–2019) s. 35 og s. 37.

576 Wolden Bache (2024a).

577 Syrstad (2003) s. 33; Syrstad (2019) s. 18.

578 Av Grimen (2009) omtalt som mistillit, se s. 91.

579 Grimen (2009) s. 92–94 og s. 101–103.

forutsigbar, ærlig og velmenende måte, i tråd med politiske myndigheters forventninger. Slik kan fravær av tillit fostre ny tillit.

Tillit kan leses begge veier.⁵⁸⁰ Sentralbankloven trekker opp et system som fordrer at tilliten til sentralbanken er gjensidig. Ansvarsfordelingen i norsk økonomisk politikk fordrer at både sentralbanken og politiske myndigheter respekterer og har tillit til at den annen part forvalter sin del av den økonomiske politikken på en hensiktsmessig måte. Også fra sentralbankens perspektiv er det innebygd et visst fravær av tillit til politiske myndigheter; Norges Bank er ved lov gitt en viss adgang til å legge frem forslag til tiltak av andre, jf. sentralbankloven § 1-5 andre ledd. I tillegg kan banken på ulovfestet grunnlag gi uttrykk for sitt syn på norsk økonomi og eller kritisere politiske myndigheters økonomiske politikk offentlig.⁵⁸¹

Norges Bank står ikke bare i et tillitsforhold til politiske myndigheter; sentralbanken står også i et direkte tillitsforhold med markedet. En forutsetning for at sentralbankens virkemidler skal ha ønsket effekt er at markedet – husholdninger og bedrifter – har tillit til sentralbanken. Sentralbankens signaler må oppfattes som troverdige dersom bankens virkemidler skal oppnå tilsiktet effekt på økonomien. For at styringsrenten skal påvirke etterspørselen i norsk økonomi må rentebeslutningen oppfattes som forutberegnelig, ærlig og velmenende uttrykk for Norges Banks syn på økonomien. Velmenende må her forstås som det sentralbanken mener er den rette bruken av virkemidler, sett i lys av sentralbankvirksomhetens formål. Velmenende er *ikke* ment som en henvisning til en institusjons plikt til å treffe positive avgjørelser. For uavhengige sentralbanker vil velmenende avgjørelser typisk være å tørre å treffe upopulære avgjørelser. En sentralbank som avstår fra å treffe upopulære avgjørelser vil lett miste tillit.

En sentralbank med lav tillit i markedet vil måtte ta i bruk kraftigere virkemidler for å oppnå samme effekt sammenlignet med sentralbanker med en høy grad av tillit i markedet. Gjennom å kommunisere åpent, ærlig og direkte med offentligheten pleier Norges Bank tillitsforholdet mellom sentralbanken og markedet. Denne kommunikasjonen danner også grunnlag for markedets kontroll med Norges Banks måloppnåelse. Markedets kontroll med sentralbanken kan også forstås som en innebygd skepsis til sentralbanken. På lik linje som departementets evaluering og Stortingets kontroll kan danne grunnlag for økt tillit til Norges Bank, kan offentlighetens kontroll med sentralbanken danne grunnlag for økt tillit til banken i fremtiden. Også dette tillitsforholdet går begge veier; dersom Norges Bank ikke har tillit til at markedet vil reagere i tilstrekkelig grad ved mild virkemiddelbruk, vil banken måtte vurdere å ta i bruk kraftigere virkemidler for å oppnå ønsket økonomisk effekt.

Tillitsaspektet gjennomsyrrer den rettslige reguleringen av Norges Banks forhold til politiske myndigheter, markedet og offentligheten; tillit tjener

580 Understreket av Wolden Bache (2024a).

581 Syrstad (2020) note 21; Brofoss (1960) s. 31.

som nødvendig smøring av sentralbanklovens system. På tross av rammer og mulige sanksjoner forutsetter sentralbankloven at politiske myndigheter som utgangspunkt besinner seg og ikke utøver andre former for påvirkning overfor Norges Bank enn som forutsatt innenfor sentralbanklovens rammer. Dette omfatter forsøk på å påvirke sentralbanken gjennom signaler, trusler eller på andre måter øve innflytelse over bankens beslutninger i strid med sentralbanklovens ansvarsfordeling. En slik besinnelse fordrer en grunnleggende tiltro til at Norges Bank både har vilje og evne til å forvalte sine kompetanser i tråd med politiske myndigheters vedtak. Også i relasjon til befolkningen nyter sentralbanken vide fullmakter. Tillit er et nødvendig premiss for at befolkningen skal akseptere arbeidsfordelingen mellom deres valgte representanter og byråkratene i Norges Bank. Slik bidrar tillit til demokratisk legitimitet.

Dersom tilliten til sentralbanken skulle bortfalle, ville sentralbanken som institusjon miste sin faktiske innflytelse over norsk økonomi. Uten tillit vil ikke Norges Bank ha troverdighet i markedet, sentralbankens virkemidler vil miste sin effekt og banken vil ikke være i stand til å oppfylle sin funksjon som pengeverdiens vokter. Sentralbankens virksomhet er tuftet på tillit. Derfor er ett av sentralbanklovens viktigste formål å tilrettelegge for fortsatt tillit til banken, blant politiske myndigheter, markedet og befolkningen for øvrig.

7.3 Sentralbanken og den alminnelige forvaltningsretten

Innledningsvis argumenterte jeg for at sentralbankretten best kan forstås som et eget rettsområde, som grenser til den alminnelige forvaltningsretten og statsforfatningsretten. I kapittel 4.3.4 drøftet jeg hvorvidt den alminnelige forvaltningsrettslige begrunnelsen for uavhengighet lar seg overføre på sentralbankens uavhengighet. Det besvarte jeg benektende.

Sentralbankloven inneholder klare henvisninger og paralleller til forvaltningsloven og den alminnelige forvaltningsretten generelt. Norges Bank er også løpende behandlet som et forvaltningsorgan, som i utgangspunktet er underlagt de samme reglene som alminnelige forvaltningsorganer.⁵⁸² Sentralbanken fremheves videre hyppig som eksempel på et uavhengig forvaltningsorgan i den alminnelige forvaltningsrettslige litteraturens standardverker.⁵⁸³

Men Norges Bank er *annerledes* enn andre forvaltningsorganer. Sentralbankloven gjør en lang rekke unntak fra forvaltningslovens utgangspunkter og sentralbankuavhengigheten bygger prinsipielt sett på andre hensyn enn «alminnelig» forvaltningsrettslig uavhengighet. Banken står i et direkte forhold til Stortinget, som bestemt i Grunnloven, og vedtar sitt eget budsjett, ulikt noe annet norsk forvaltningsorgan.

⁵⁸² Forutsetningsvis sentralbankloven § 5-1; Prop. 97 L (2018–2019) s. 112–113.

⁵⁸³ Graver (2024) s. 58; Eckhoff (2022) s. 123; Eckhoff (1992) s. 40–41; Frihagen (1991) s. 253–254.

Når unntakene blir mange nok og av tilstrekkelig kvalifisert art kan det være legitimt å reise spørsmålet om hovedregelen er det riktige utgangspunktet. Summen av bankens særegenheter gir grunnlag for å stille spørsmålet om Norges Bank er så annerledes at betegnelsen forvaltningsorgan og utgangspunktet om at sentralbanken er underlagt de samme reglene som alminnelige forvaltningsorganer er mer egnet til å tilsløre enn å oppklare sentralbankens rettslige stilling.⁵⁸⁴

Opprinnelig var Norges Bank et hovedsakelig privateid aksjeselskap med bestemte oppgaver på vegne av det offentlige, ikke et organ for staten.⁵⁸⁵ Ved utgangen av 1800-tallet påtok Norges Bank seg oppgaver overfor andre privatbanker som ga banken karakter av å være en sentralbank; slik begynte utviklingen i retning av å bli et statsorgan.⁵⁸⁶ Daværende sentralbanksjef Erik Brofoss beskrev Norges Bank som et «offentlig-rettslig rettssubjekt med forvaltningsmessig myndighetsområde» i 1960.⁵⁸⁷ På 1970-tallet tok juridiske forfattere i bruk beskrivelsen av Norges Bank som et forvaltningsorgan, på tross av at den formelle rettslige reguleringen av Norges Bank hadde forblitt mer eller mindre uendret siden 1892.⁵⁸⁸

Ryssdal-utvalget formaliserte omtalen av Norges Bank som et forvaltningsorgan og sentralbankloven av 1985 bygde på forutsetningen om at både forvaltningsloven 1967 og offentlighetsloven 1970 kom til anvendelse på banken.⁵⁸⁹ Utvalgets konklusjon er enkel å forstå i lys av utviklingen som hadde funnet sted siden 1940-tallet; Norges Bank var for alle praktiske formål underlagt regjeringens styring og kontroll.⁵⁹⁰ Å betegne Norges Bank som forvaltningsorgan i 1983 reiste få betenkeligheter, med unntak av en uttalt motvilje internt i banken.⁵⁹¹ Sentralbankens virksomhet skulle fortsatt være underlagt de økonomisk-politiske retningslinjene fastsatt av statsmyndighetene, jf. forslag til sentralbankloven 1985 § 2 første ledd.⁵⁹² I tillegg inngikk Norges Bank på denne tiden i et tett samarbeid med Bankinspeksjonen som hadde i oppgave å føre tilsyn med landets spare- og forretningsbanker.⁵⁹³ Samarbeidet ga sentralbankens daglige virksomhet innslag av tilsynsarbeid.⁵⁹⁴

Under forberedelsen av sentralbankloven 2019 ble spørsmålet om bankens status som forvaltningsorgan ikke drøftet særskilt. Sentralbanklovutvalget bygget videre på den etablerte oppfatningen om at Norges

584 Spørsmålet gjør seg særlig gjeldende innenfor sentralbankens utøvelse av pengepolitikken som befinner seg i den absolutte kjernen av sentralbankens uavhengighet.

585 Sml. forvaltningsloven § 1 andre punktum.

586 NOU 2017: 13 s. 46.

587 Brofoss (1960) s. 7.

588 Frihagen (1971) kap. 20.14; C. Smith (1978) s. 418.

589 NOU 1983: 39 s. 368–377.

590 NOU 2017: 13 s. 47–49.

591 C. Smith (1980) s. 161.

592 Bestemmelsen fikk i realiteten liten betydning, se Syrstad (2018) note 13.

593 Det spesielle forholdet mellom sentralbanken og Bankinspeksjonen var implisitt nedfelt i tilsynsloven § 7 om at Bankinspeksjons taushetsplikt ikke gjaldt overfor Norges Bank. Dette tette forholdet mellom de to organene er omtalt i Ot.prp. nr. 5 (1956) s. 16; NOU 1983: 39 s. 320–321.

594 Samarbeidet var av en slik karakter at Ryssdal-utvalget opprinnelig foreslo å legge Bankinspeksjonen inn under Norges Bank, jf. NOU 1974: 23. Forslaget ble aldri realitetsbehandlet av Stortinget, se NOU 1983: 39 s. 321.

Bank er et statlig forvaltningsorgan.⁵⁹⁵ På bakgrunn av drøftelsen av overordnende politiske organers styringsrett og kontrollmyndighet overfor Norges Bank, er det likefullt grunnlag for å reise spørsmål ved om dagens oppfatning av banken som et forvaltningsorgan i realiteten hviler på 1970- og 1980-tallets tanker om forholdet. Disse ble utformet med utgangspunkt i etterkigstidens praksis. Gitt en slik sammenheng kan det være grunn til å starte vurderingen av sentralbankens status forfra.

I lys av den samlede virksomheten i Norges Bank i dag, antallet beslutninger som treffes av banken og deres samfunnsmessige innvirkning og betydning, treffer sentralbanken et beskjedent antall enkeltvedtak og utferdiger kun et fåtall forskrifter i forvaltningslovens forstand. Norges Bank treffer i dag enkeltvedtak i saker om kontohold i Norges Bank, skadede og bortkomne sedler, innløsning av utgåtte sedler, deponering i gjeldshøve etter deponeringslova og i saker om interbanksystemer etter betalingssystemlovens kapittel to. Norges Bank er i sentralbankloven gitt kompetanse til å utferdige forskrifter om det norske betalingssystemet, jf. § 3-1 tredje ledd, avgrensning av hva som er tvungne betalingsmidler og om erstatning for bortkomne, brente eller skadde sedler og mynter, jf. § 3-5 andre ledd, og tilbaketrekning av betalingsmidler, jf. § 3-6.

Dagens sentralbanklov illustrerer i hvilken utstrakt grad det er nødvendig å gjøre unntak fra den alminnelige forvaltningsretten innenfor *sentralbankvirksomheten* for å sikre Norges Bank reell og formell autonomi. Sentralbankloven system bygger på en forutsetning om at den alminnelige forvaltningsretten utfyller loven ved behov. I mangel av særskilt regulering i sentralbankloven er rettsanvenderen henvist til å falle tilbake på de alminnelige forvaltningsrettslige løsningene.

Bruk av bakgrunnsrett er en effektiv måte å fylle rettstomme rom med likeartede løsninger som bygger på mer eller mindre allmenne hensyn. Flere av spørsmålene på sentralbankrettens område er gjenkjennelige om enn annerledes presentert sammenlignet med den alminnelige forvaltningsretten. Dette gjelder spørsmål om krav til offentlighet, saksbehandling og følger av eventuelle saksbehandlingsfeil. Ordningen med en spesiell sentralbanklovgivning utfylt av allmenn forvaltningsrett reiser imidlertid noen utfordringer.

For det første er det temaer innen sentralbanklovgivningen som ikke har noe motstykke i den alminnelige forvaltningsretten; bakgrunnsretten er ikke komplett. Enkelte spørsmål lar seg ikke løse ved å se hen til alminnelig forvaltningsrett. En annen utfordring er at det kan være uklart når løsningen følger av sentralbankloven selv og når sentralbanklovgivningen må leses i sammenheng med alminnelig forvaltningsrettslige kilder. Et eksempel på sistnevnte er spørsmålet om departementets adgang til å instruere Norges Banks hovedstyre i ansettelsen av daglig leder for Norges Banks forvaltning av SPU, jf. sentralbankloven § 2-13.⁵⁹⁶ Tolkningstvil knyttet til § 2-13 illustrerer hvordan forholdet mellom

⁵⁹⁵ NOU 2017:13 s. 366.

⁵⁹⁶ Kjernen i «Tangen-saken», se Lovavdelingen (2020).

sentralbanklovgivningen og den alminnelige forvaltningsretten ikke er tilstrekkelig avklart.⁵⁹⁷

Andre særegne forhold ved sentralbankens virksomhet som ikke lett lar seg innordne i det alminnelige forvaltningsrettslige systemet og begrepsbruk, er klassifiseringen av sentralbankens beslutninger. Rentebeslutninger illustrerer hvordan de viktigste avgjørelsene Norges Bank treffer ikke lar seg innplassere i forvaltningsrettens system. Rentebeslutninger er ikke enkeltvedtak, de er heller ikke forskrifter i forvaltningslovens forstand. Strengt tatt regulerer rentebeslutningene Norges Banks egne forretningsvilkår overfor sine kontoholdere. Rentebeslutningene treffes imidlertid i lys av vidtrekkende formål og på bakgrunn av komplekse avveininger av hensyn, bestemt av politiske myndigheter. Rentebeslutninger har et klart innslag av å være myndighetsutøvelse i lys av sine mer overordnede formål, men passer altså dårlig inn i den forvaltningsrettslige systematikken.

Organiseringen av banken som et forvaltningsorgan innplasserer Norges Bank i den norske rettstradisjonen for statsrådsstyre. Ordningen etablerer statsrådene som ansvarssubjekt overfor Stortinget og bidrar til tydelige og klare ansvarslinjer.⁵⁹⁸ På tross av klare fordeler ved dagens organisering av Norges Bank, er det grunnlag for åpne en bredere diskusjon om hvor nyttig det er å betegne Norges Bank som et forvaltningsorgan.⁵⁹⁹ De forvaltningsrettslige standardverkene bør uansett nyansere sin omtale av Norges Bank: en omtale som gir inntrykk av at banken er eksempel på et representativt uavhengig forvaltningsorgan, er misvisende.

7.4 Organisasjon og tradisjon

Norges Bank er en institusjon uten make. Avhandlingen har i hovedsak konsentrert seg om Norges Banks organisering utad: bankens innplassering i statsapparatet. Men også bankens interne organisering er det verdt å knytte noen bemerkninger til.

Innsiden av Norges Bank pærer preg av historien. Banken ble opprettet i form av et privateid aksjeselskap. Inspirert etter andre seddelbanker, men også 1700-tallets handelshus hadde påviselig påvirkning på bankens interne organisering.⁶⁰⁰ Gjennom over 200 år og minst tre komplette lovrevisjoner har Norges Bank gjennomgått betydelig omorganisering. Noen elementer ligger imidlertid enda fast.

⁵⁹⁷ Den uklarheten som oppsto omkring anvendelsen av § 2-13 tilbake i 2020 er forsøkt avhjulpet gjennom Finansdepartementets uttalelser i høringsnotatet om enkelte endringer i sentralbankloven datert 5. november 2024.

⁵⁹⁸ NOU 2017: 13 s. 382–383.

⁵⁹⁹ Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov tilsier at Norges Bank i fremtiden vil være et forvaltningsorgan kun i saker der Norges Bank utøver «offentlig myndighet», jf. forslaget § 2 første ledd bokstav b, se NOU 2019: 5. Norges Banks hovedstyre har lagt til grunn at dette vil innebære en innsnevring av hvilke deler av Norges Banks virksomhet som omfattes av forvaltningsloven, likevel slik at Norges Banks formålsbestemte virksomhet, jf. sentralbankloven §§ 1-2 og 1-3, vil være omfattet av forvaltningsloven også i fremtiden, se Norges Banks høringsvar datert 16. desember 2019 s. 3. Regjeringens forslag til ny arkivlov bygger på en tilsvarende regulering, likevel slik at Norges Bank kan underlegges arkivloven på lik linje som organer for stat og kommune i medhold av særlov eller forskrift, se Prop. 52 L (2024–2025) s. 45–46 og forslaget § 3.

⁶⁰⁰ O. Mestad (2017) s. 316–317.

Aksjeselskapsformen besto inntil 1949 og gir en viktig forklaring på Norges Banks særegne interne organisering i dag. Institusjonen Norges Bank består av to virksomheter, ledet av hver sin daglige leder, underlagt ett hovedstyre, ledet av sentralbanksjefen som også er daglig leder for sentralbankvirksomheten. Sentralbankvirksomheten utøves av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet og hovedstyret. Bankens samlede virksomhet overses av det internt uavhengige representantskapet. Representantskapet fører tilsyn med hovedstyrets virksomhet, men ikke hovedstyrets eller komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets skjønnsutøvelse. Representantskapet, hovedstyret og komiteen er sideordnede. Organiseringen henter sitt særpreg fra aksjeselskapsretten, forvaltningsretten og sentralbankretten.

Sentralbanklovutvalget ble i 2015 gitt i oppgave å gjennomgå styringsstrukturene i Norges Bank. Utvalget utarbeidet tre modeller for fremtidens organisering av banken. Utvalget anbefalte modell A, som gikk ut på å trekke forvaltningen av SPU ut av Norges Bank, en omorganisering av hovedstyret som ville gjøre representantskapet overflødig, samt opprettelsen av en egen fagkomite for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Å vurdere de tre modellene, herunder organiseringen av forvaltningen av SPU, faller utenfor denne avhandlingens rekkevidde. Jeg skal derimot knytte noen bemerkninger til løsningen lovgiver falt ned på.

Høsten 2018 fremmet regjeringen Solberg stortingsmelding om en organisering med utgangspunkt i utvalgets modell C. Forslaget innebar i korte trekk å beholde forvaltningen av SPU, representantskapet og hovedstyret slik ordningen var under sentralbankloven 1985.⁶⁰¹ Regjeringen var imidlertid enige med utvalget om å opprette en egen fagkomite for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Stortinget ga sin støtte til regjeringens forslag og lovproposisjonen fulgte opp dette.

Slik ble dagens organisering av Norges Bank temmelig lik den som allerede forelå, med unntak av en egen komite for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Spørsmålet om forvaltningen av de enorme verdiene i SPU tok forståelig nok mye av oppmerksomheten ved Stortingets behandling av forslag til ny sentralbanklov. I ettertidens klokskap kan det virke som om oppmerksomheten omkring SPU gikk på bekostning av de mer finurlige spørsmålene knyttet til organiseringen av sentralbankvirksomheten.

De praktiske konsekvensene av å tilføre et nytt fagorgan i bankens ledelse virker ikke å være fullstendig utredet. Lovgiver har på flere sentrale punkter overlatt til banken selv å finne egnede løsninger på ansvarsfordelingen organene imellom. Det er påfallende at betydningen av klare ansvarslinjer tilsynelatende stopper ved Norges Banks dørstokk. I tråd med forarbeidenes stadige understrekninger av betydningen av klare ansvarsforhold ville det vært naturlig om lovgiver hadde tatt en større del av ansvaret for å formalisere ansvarsfordelingen selv. En

⁶⁰¹ Regjeringen avviste også utvalgets forslag om å endre representantskapets sammensetning, se Meld. St. 7 (2018–2019) s. 50.

forutsatt unntaksvise adgang for departementet til å gi utfyllende bestemmelser om ansvarsfordelingen internt i banken, jf. sentralbankloven § 2-7 siste ledd,⁶⁰² bidrar ikke nevneverdig til klare ansvarslinjer. Derimot kan kompetansen potensielt utfordre sentralbankens uavhengighet.⁶⁰³ Myndigheten til å detaljstyre organiseringen av banken burde enten vært overlatt til banken i sin helhet eller vært gjenstand for samme regulering som instruksjonsmyndigheten. Det er noe påfallende at de to kompetansene er regulert så ulikt, sml. §§ 1-4 og 2-7 siste ledd.

Representantskapsordningen ble i 2018 besluttet videreført uten særlig debatt eller oppmerksomhet. Dette kan forstås på to måter; enten som at representantskapet tjener en dyrebart funksjon som ikke kan løses på bedre måter, eller at hensynet til historien og tradisjon fikk gjennomslag basert på løse betraktninger om viktigheten av demokratisk kontroll og Riksrevisjonens kompetanser.⁶⁰⁴

At demokratisk kontroll er nødvendig for å sikre sentralbankens demokratiske legitimitet, er utvilsomt. At representantskapsordningen er den beste måten å ivareta hensynet til demokratisk kontroll, er ikke like selvsagt. En grundigere diskusjon av representantskapsordningens svakheter i regjeringens stortingsmelding og finanskomiteens behandling av denne kunne styrket tiltroen til at representantskapet i dag eksisterer i kraft av sitt bidrag til kontrollen med Norges Bank, og ikke bare er utfallet av mer eller mindre veloverveide betraktninger om behovet for kontroll med forvaltningen mer generelt.

Finanskomiteens innstilling kan gi inntrykk av at komiteen var redd for å svekke Stortingets forbindelse til tilsynsvirksomheten med Norges Bank: At fortsatt tilknytning mellom Stortinget og Norges Bank *måtte* skje «gjennom» representantskapet.⁶⁰⁵ Dette har riktignok vært den historiske løsningen, men rettsgrunnlaget for Stortingets kontroll med Norges Bank finnes i Grunnloven § 75 bokstav c. Rettslig sett kan den parlamentariske kontrollen med Norges Bank organiseres på flere måter, representantskapet er kun ett alternativ.

Når både regjeringen og Stortinget synes å favorisere representantskapsordningen så klart, og i mangel av andre eksplisitte begrunnelser, er det vanskelig å forstå dette på en annen måte enn at hensynet til tradisjon veide tungt ved utformingen av dagens sentralbanklov. Norsk sentralbanklovgivning er ikke unik i denne forstand: Historiske, statsrettslige og rettshistoriske tradisjoner har i betydelig grad formet også andre sentralbankers interne og eksterne organisering. Når hensynet til tradisjon løftes særskilt frem her, er det ikke med hensikt å kritisere at det er vektlagt overhodet. Hensikten er snarere å fremheve hvilken vekt tradisjon ble tillagt, noe som vanskelig lar seg identifisere kun ved å lese regjeringen og Stortingets behandling av lovforslaget.

602 Prop. 97 L (2018–2019) s. 149.

603 Utvalget foreslo opprinnelig at kompetansen skulle ligge til Kongen i statsråd, se NOU 2017: 13 s. 526 § 2-7 fjerde ledd.

604 Innst. 165 S (2018–2019) s. 4.

605 Innst. 165 S (2018–2019) s. 4.

Hensynet til sentralbankens tradisjoner og historie er nødvendig for å forstå hvordan Norges Bank er kommet til å bli den institusjonen den er i dag, og hvorfor dagens sentralbank ligner både nokså mye og ganske lite på seddelbanken etablert i 1816.

8 Kildeliste

Litteratur

- Adrian (2024) Tobias Adrian. «Central Bank Independence: Why It's Needed and How to Protect It.» (14.06.2024) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/17/sp061424-central-bank-independence> hentet 31.10.2024.
- Amtenbrink (1999) Fabian Amténbrink. *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank*. Hart Publishing, 1999.
- Andenæs (2017) Johs. Andenæs og Arne Fliflet. *Statsforfatningen i Norge*. 11. utgave, Universitetsforlaget, 2017.
- Andenæs (2024) Mads Andenæs og Johannes Hygen Meyer. «Utenlandske rettskilder.» *Jussens Venner* vol. 59, nr. 6 (2024) s. 372–412.
- Aschehoug (1892) T.H. Aschehoug. *Norges nuværende Statsforfatning. Bind II*. 2. utgave, Mallings, 1892.
- Backer (2020) Inge Lorange Backer. «Uavhengige forvaltningsorganer i Norge.» I *Uten sammenligning: festskrift til Eivind Smith 70 år*. Iris Nguyễn-Duy, Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, Inge Lorange Backer, Svein Eng og Bjørn Erik Rasch red., Fagbokforlaget, 2020, s. 37–54.
- Barro (1983) Robert J. Barro og David B. Gordon. «A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model.» *Journal of Political Economy* vol. 91, nr. 4 (1983) s. 589–610.
- Bekkedal (2022) Tarjei Bekkedal. «Judicial review of the Norwegian Central bank (and the Oil fund).» *Innlegg på workshop «Central banks' expanding roles & control mechanisms»*. Universitetet i Oslo, 10.06.2022.
- Berger (2022) Anette Kaland Berger. «Kommentarer til Riksrevisjonsloven.» I *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* (2022) hentet 01.11.2024.

- Bernhardsen (2016) Tom Bernhardsen, Arne Kloster og Olav Syrstad. «Alternative virkemidler i pengepolitikken – den nødvendige monetære økosrik.» *Staff memo Norges Bank* nr. 12 (2016). <https://www.norges-bank.no/contentassets/d08174d62331450192364b028646f244/staffmemo12-2016.pdf?v=09032017123539> hentet 04.11.2024.
- Bernt (2010) Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett. Bind I. 2. utgave*, Fagbokforlaget, 2010.
- Best (2016) Jacqueline Best. «Rethinking Central Bank Accountability in Uncertain Times.» *Ethics & International Affairs* vol. 30, nr. 2 (2016) s. 215–232.
- BIS (2009) Bank for International Settlements. *Issues in the Governance of Central Banks. A report from the Central Bank Governance Group*. (25.05.2009) [Issues https://www.bis.org/publ/othp04.pdf](https://www.bis.org/publ/othp04.pdf) hentet 31.10.2024.
- Bokmålsordboka (u.d.) Bokmålsordboka. «uavhengig.» (uten dato) <https://ordbokene.no/bm/63602> hentet 07.11.2024.
- Brofoss (1960) Erik Brofoss. «Sentralbankens statsrettslige og forvaltningsrettslige stilling.» *Statsøkonomisk tidsskrift* vol. 74, nr. 1 (1960) s. 1–31.
- Calvo (1978) Guillermo A. Calvo. «On the Time Consistency of Optimal Policy in Monetary Economy.» *Econometrica* vol. 46, nr. 6 (1978) s. 1411–1428.
- Capie (1994) Forrest Capie, Stanley Fischer, Charles Goodhart og Norbert Schnadt. *The Future of Central Banking: the tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, 1994.
- Capie (2016) Forrest Capie. «Central Banking.» I *The Oxford Handbook of Banking and Financial History*. Youseff Cassis red., Oxford University Press, 2016, s. 342–363.
- Castberg (1935) Frede Castberg. *Norges statsforfatning. Bind II. O.* Christiansen boktrykkeri, 1935.
- Christiansen (1987) Per Christiansen. *Norsk pengerett. En fremstilling av offentligrettslige regler om penger og penge-systemet*. Universitetsforlaget, 1987.
- Dammann (1984) Axel Dammann. «Forslaget til ny lov om Norges Bank.» *Økonomisk Revy* nr. 2 (1984) s. 10–11 og s. 25.

- Davidson (2012) Bjørn-Ivar Davidson. *Makroøkonomi. Konjunktur-svingninger, stabiliseringspolitikk og økonomisk vekst*. Akademika forlag, 2012.
- Diessner (2023) Sebastian Diessner. «The Politics of Monetary Union and the Democratic Legitimacy of the ECB as a Strategic Actor.» I *The Cambridge Handbook of European Monetary, Economic and Financial Integration*. Dariusz Adamski, Fabian Amtenbrink og Jakob de Haan red, Cambridge University Press, 2023, s. 237–251.
- Eckhoff (1965) Torstein Eckhoff. «Noen refleksjoner om dom-stolenes uavhengighet.» *Jussens Venner* nr. 1 (1965) s. 1–30.
- Eckhoff (1978) Torstein Eckhoff. *Forvaltningsrett*. Tanum-Norli, 1978.
- Eckhoff (1992) Torstein Eckhoff. *Forvaltningsrett*. 4. utgave, Tano, 1992.
- Eckhoff (2022) Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 12. utgave, Universitetsforlaget, 2022.
- Eriksen (2017) Christoffer Conrad Eriksen og Halvard Haukeland Fredriksen. «EØS-rettslige rammer i ny forvaltningslov.» Vedlegg 11 til NOU 2019: 5, s. 733–803.
- Eriksen (2019) Christoffer Conrad Eriksen og Halvard Haukeland Fredriksen. *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget, 2019.
- European Central Bank (u.d.) European Central Bank. «Two per cent inflation target.» (uten dato) <https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html> hentet 03.11.2024.
- Finansavisen (2023) Finansavisen. «Norges Bank tolker mandatet feil» *Finansavisen*, 14.12.2023.
- Finanstilsynet (2017) Finanstilsynet. «Finanstilsyn og regelverk i EØS.» (25.02.2017) sist oppdatert 11.11.2022. <https://www.finanstilsynet.no/tema/finanstilsyn-og-regelverk-i-eos/> hentet 31.10.2024.
- Frihagen (1971) Arvid Frihagen. *Forvaltningsrett. Del 3: Omgjøring, kontroll og ugyldighet*. Universitetsforlaget, 1971.
- Frihagen (1991) Arvid Frihagen. *Forvaltningsrett. Bind I: Forvaltning og kompetanse*. 3. utgave, Forlaget A. Frihagen, 1991.

- Furman (2024) Jason Furman. «The End of the Federal Reserve as We Know It? How a second Trump term threatens the independence of our central bank.» *The Dispatch*, 25.09.2024.
- Gamborg (1877) J. C. Gamborg. *Seddelbanken. En kritisk Fremstilling af Grundsætningerne for Seddelbankers Indretning og Virksomhed med særligt Hensyn til de skandinaviske Seddelbanker i deres nuværende Skikkelse*. P.T. Mallings Boghanel, 1877.
- Gausen (2023) Sigrid Gausen. «Kaski Krever mer politisk styring av rentepolitikken.» *Aftenposten*, 30.09.2023.
- Graver (2019) Hans Petter Graver. *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019.
- Graver (2024) Hans Petter Graver og Henriette Tøssebro. *Alminnelig forvaltningsrett*. 6. utgave, Universitetsforlaget, 2024.
- Haldane (2021) Andrew G. Haldane. «Central Bank Independence – What We Know and What We Don't.» *Bankplassen blogg* (16.04.2021) <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2021/central-bank-independence-a-practitioners-perspective/> hentet 31.10.2024.
- Haugen (2015) Stein Ove Haugen. «Negative rente på innskudd i Norges Bank.» *Dagsavisen*, 24.09.2015.
- Holden (2016) Steinar Holden. *Makroøkonomi*. Cappelen Damm Akademisk, 2016.
- Holmøyvik (2018) Eirik Holmøyvik. «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 131, nr. 5 (2018) s. 461–492.
- Holmøyvik (2022) Eirik Holmøyvik. «Karnov lovkommentar til Grunnloven.» I *Lovdata Pro* (2022), hentet 01.11.2024.
- Holvik (2024) Elisabeth Holvik og Leif Anders Thorsrud. «Norges Bank Watch 2024: An independent evaluation of monetary policy in Norway in 2023.» *Norges Bank Watch rapport*. (Februar 2024) https://www.bi.no/globalassets/forskning/centre-for-monetary-economics/nbw/nbw_2024_main.pdf hentet 01.11.2024.
- Høgberg (2020) Benedicte Høgberg. *Statsrett. Kort forklart*. 3. utgave, Universitetsforlaget, 2020.

- Jordan (2022) Thomas J. Jordan. «Current challenges to central banks' independence. Annual O. John Olcay Lecture on Ethics and Economics at the Peterson Institute.» (11.10.2022) <https://www.bis.org/review/r221017n.pdf> hentet 01.11.2024.
- Institutt for samfunnsforskning (2023) Institutt for samfunnsforskning ved Signe Bock Seggaard og Jo Saglie. *Institusjonell tillit i ulike befolkningsgrupper i Norge. Kunnskapsoversikt og deskriptiv analyse*. Rapport 2023: 5. 2023. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3059671/ISF_Rapport_2023-5_Seggaard_og_Saglie_UUweb.pdf?sequence=1&trk=-public_post_comment-text hentet 04.11.2024.
- Knoph Berg (2019) Gunnar Knoph Berg. «Karnov lovkommentar til sentralbankloven.» I *Lovdata Pro* (2019) sist revidert 2023, hentet 31.10.2024.
- Kleivset (2012) Christoffer Kleivset. «Fra fast valutakurs til inflasjonsmål. Et dokumentasjonsnotat om Norges Bank og pengepolitikken 1992-2001.» *Norges Bank Staff Memo* nr. 30 (2012) <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Signerte-publikasjoner/Staff-Memo/2012/Staff-Memo-302012/> hentet 01.11.2024.
- Kristiansen (2024) Arnhild Aass Kristiansen. «Venstre krever 'kronekommisjon' etter nytt kursfall.» *Aftenposten*, 05.08.2024.
- Kydland (1977) Finn E. Kydland og Edward C. Prescott. «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans.» *Journal of Political Economy*, vol. 85, nr. 3 (1977) s. 473–492.
- Langbakk (2024) Sebastian M. Langbakk. «Om EU- og EØS-rettslige krav til uavhengige forvaltningsorganer.» *Kritisk juss* vol. 50, nr. 1 (2024) s. 28–67.
- Lastra (2015) Rosa M. Lastra. *International Financial and Monetary Law*. 2. utgave, Oxford University Press, 2015.
- Lastra (2020) Rosa M. Lastra. *Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the European Central Bank*. Monetary Dialogue Papers September 2020. Forespurt av Europaparlamentets Committee on Economic and Monetary Affairs. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211623/1_LASTRA-final.pdf hentet 09.11.2024.

- Lie (2012) Einar Lie. *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Universitetsforlaget, 2012.
- Lie (2016) Einar Lie, Jan Thomas Kobberrød, Eivind Thomassen og Gjermund F. Rognved. *Norges Bank 1816–2016*. Fagbokforlaget, 2016.
- LO (2024) Landsorganisasjonene i Norge. «Derfor mener LO Norges Banks rentepolitikk er feil.» (19.02.2024) <https://www.lo.no/hva-vi-mener/okonomi-og-samfunn/nyheter-om-samfunn-og-okonomi/derfor-mener-lo-norges-banks-rentepolitikk-er-feil> hentet 05.11.2024.
- Lund (2019) Kenneth Lund. «Hilde C. Bjørnland fikk ikke toppverv – forundret over Finansdepartementet.» *Dagens Næringsliv*, 26.11.2019.
- Manger-Nestler (2021) Cornelia Manger-Nestler og Markus Gentzsch. *Democratic legitimization of Central Bank Independence in the European Union*. Springer, 2021.
- O. Mestad (1985) Ola Mestad. «Statoil og statleg styring og kontroll.» *Marius* nr. 105, Sjørettfondet, 1985.
- O. Mestad (2010) Ola Mestad. «Norges Bank som aksjeselskap i 1816 – selskapsrettsleg forankring av stabilt pengevesen.» I *Selskap, kontrakt, konkurs og rettskilder; Festskrift til Mads Henry Andenæs 70 år*. Gudmund Knudse, Kristin Normann, Geir Woxholth red., Gyldendal akademisk, 2010 s. 207–220.
- O. Mestad (2017) Ola Mestad. «Noregs Banks historie i eit langsiktig juridisk perspektiv.» *Historisk tidsskrift* vol. 96, nr. 3 (2017) s. 309–335.
- O. Mestad (2021a) Ola Mestad. «§ 19.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 275–284.
- O. Mestad (2021b) Ola Mestad. «§ 75.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 642–731.
- O. Mestad (2021c) Ola Mestad. «Tidlegare § 110.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 1239–1243.
- o. Mestad (2021d) Ola Mestad. «§ 120 a.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 1357–1358.

- V. Mestad (1972) Viking Mestad og Carsten Smith red. «Oktober-utkastet.» Utkast til ny lov om Norges Bank og pengevesenet, på grunnlag av drøftingene på Venastul-møtet juli 1972. [tilgang via Knut Getz Wolds private arkiver overlevert til Riksarkivet.]
- V. Mestad (2002) Viking Mestad. «Frå fot til feste – norsk valutarett og valutapolitikk 1873-2001», *Norges Banks skriftserie* nr. 30 (2002).
- Mogstad Nauen (2024) Thale Mogstad Nauen. «Uavhengighet og demokratisk legitimitet. Om Norges Banks rettslige stilling.» (2024) <https://www.duo.uio.no/handle/10852/116325> hentet 01.04.2025.
- Morgenstierne (1909) Bredo Morgenstierne. *Lærebog i den norske Statsforfatningsret*. 2. utgave, Steen'ske bogtrykkeri og forlag, 1909.
- Norges Bank (2021) Norges Bank. «Makrotilsyn.» (2021) <https://www.norges-bank.no/tema/finansiell-stabilitet/makrotilsyn/> hentet 09.11.2024.
- Norges Bank (2022) Norges Bank. «Organisering og styring.» (2022) <https://www.norges-bank.no/tema/Om-Norges-Bank/Organisering-styring/> hentet 09.11.2024.
- Norges Bank (2023) Norges Bank. «Hva er digitale sentralbankpenger?» (2023) <https://www.norges-bank.no/tema/finansiell-stabilitet/digitale-sentralbankpenger/hva-er-digitale-sentralbankpenger/> hentet 04.11.2024.
- Norges Bank (2024a) Norges Bank. «Høringsuttalelse om forslag til ny lov om Riksrevisjonen. [skriftlig innspill] Stortinget, 01.03.2024. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/visning-av-skriftlig-innspill/?dnid=44024&h=10005011> hentet 03.04.2025.
- Norges Bank (2024b) Norges Bank. «Oppdatering av Norges Banks pengepolitiske strategi.» [nyhetsmelding] *Norges Bank*, 03.05.2024. <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Nyhetsmeldinger/2024/2024-05-03-strategi/> hentet 03.11.2024.
- Norges Bank (2024c) Norges Bank. «Rentebeslutning november 2024.» *Norges Bank*, 07.11.2024. <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Rentemoter/2024/november-2024/> hentet 10.11.2024.

- Norges Bank (u.d.a) Norges Bank. «Endringer i styringsrenten.» (uten dato) <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Styringsrenten/Styringsrenten-Oversikt-over-rentemoter-og-endringer-i-styringsrenten-/> hentet 03.11.2024.
- Norges Bank (u.d.b) Norges Bank. «Hvordan påvirker styringsrenten økonomien?» (uten dato) <https://www.norges-bank.no/kort-forklart/styringsrenten/hvordan-pavirker-styringsrenten-okonomien/> hentet 03.04.2025.
- Olsen (2020) Øystein Olsen. «The role of monetary policy during the Covid-19 pandemic.» Tale ved Centre for Monetary Economics (CME)/ Handelshøyskolen BI, 06.10.2020. <https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Speeches/2020/2020-10-06-cme/> hentet 03.11.2024.
- Olsen (2024) Øystein Olsen. *Lykkelandet. En fortelling fra innsiden av det norske oljeeventyret*. Gyldendal, 2024.
- Opsahl (1965) Torkel Opsahl. *Delegasjon av Stortingets myndighet*. Johan Grundt Tanum forlag, 1965.
- Qvigstad (2016) Jan Fredrik Qvigstad. *On central banking*. Cambridge University Press, 2016.
- Regjeringen (u.d.) Regjeringen. «Underliggende og tilknyttede virksomheter.» (uten dato) https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/underliggende_etater/id115192/ hentet 23.10.2024.
- Ringstad (2017) Vidar Ringstad. *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. 6. utgave, Cappelen Damm Akademisk, 2017.
- Schjønby (2001) Hans Petter Schjønby. «Innføringen av sunnhetsloven i 1860.» *Tidsskrift for den norske legeforening* nr. 1 (2001).
- Sejersted (2002) Fredrik Sejersted. *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Sejersted (2003) Fredrik Sejersted. «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen.» *Nytt Norsk Tidsskrift* vol. 20, nr. 3 (2003) s. 281–294.
- Sejersted (2014) Fredrik Sejersted. «Ny paragraf, gammel regel. Om Grunnlovens § 15 og parlamentarismens rettslige innhold.» *Tidsskrift for Rettsvitenskap* vol. 127, nr. 2 (2014) s. 235–267.

Singleton (2011)	John Singleton. <i>Central Banking in the Twentieth Century</i> . Cambridge University Press, 2011.
C. Smith (1978)	Carsten Smith. <i>Statsliv og rettsteori</i> . Universitetsforlaget, 1978.
C. Smith (1980)	Carsten Smith. <i>Bankrett og statsstyre</i> . Universitetsforlaget, 1980.
C. Smith (1992)	Carsten Smith. <i>Rettstenking i samtiden: rett, økonomi, politikk</i> . Universitetsforlaget, 1992.
E. Smith (2002)	Eivind Smith. «'Uavhengig' sentralbank?» I <i>Stat og rett: artikler i utvalg 1980–2001</i> . Universitetsforlaget, 2002.
E. Smith (2024)	Eivind Smith. <i>Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys</i> . 6. utgave, Fagbokforlaget, 2024.
Stavang (1999)	Per Stavang. <i>Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa</i> . Fagbokforlaget, 1999.
Store norske leksikon (2020)	Store norske leksikon. «styringsrente.» (23.05.2020) https://snl.no/styringsrente hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2021a)	Store norske leksikon. «Norges Rigsbank.» (13.05.2021) https://snl.no/Norske_Rigsbank hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2021b)	Store norske leksikon. «finanspolitikk.» (19.06.2021) https://snl.no/finanspolitikk hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2021c)	Store norske leksikon. «økonomisk politikk i Norge.» (20.12.2021) https://snl.no/%C3%B8konomisk_politikk_i_Norge hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2023a)	Store norske leksikon. «Okkupasjonskontoen.» (23.01.2023) https://snl.no/Okkupasjonskontoen hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2023b)	Store norske leksikon. «sentralbank.» (09.08.2023) https://snl.no/sentralbank hentet 03.11.2024.
Store norske leksikon (2023c)	Store norske leksikon. «tillit» (24.12.2023) https://snl.no/tillit hentet 03.11.2024.
Stortinget (u.d.)	Stortinget. «Ordbok.» (uten dato). https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=V#primaryfilter hentet 08.11.2024.

- Sveriges riksbank (2023) Sveriges riksbank. «Inflationsmålet». (2023) <https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/inflationsmalet/> hentet 03.11.2024.
- Syrstad (2003) Helge Syrstad. *Sentralbankens uavhengighet: en analyse av rettsforholdet mellom sentralbanken og de politiske myndigheter*. Fagbokforlaget, 2003.
- Syrstad (2018) Helge Syrstad. «Kommentar til sentralbankloven [1985]» I *Norsk lovkommentar*, Gyldendal Rettsdata (2018) hentet 04.11.2024.
- Syrstad (2019) Helge Syrstad. «Statlig pengeteori? Pengebegrep, pengekrav og statsmyndighet.» *Norges Banks skriftserie* nr. 54 (2019).
- Syrstad (2020) Helge Syrstad. «Kommentar til sentralbankloven [2019]» I *Norsk lovkommentar*, Gyldendal Rettsdata (2020) hentet 04.11.2024.
- The White House (2024) The White House. «The Importance of Central Bank Independence.» (22.05.2024) <https://www.whitehouse.gov/cea/written-materials/2024/05/22/the-importance-of-central-bank-independence/> hentet 04.11.2024.
- Ugolini (2021) Stefano Ugolini. «The (Pre)History of Central Bank Independence.» *Bankplassen blogg*, 16.04.2021 <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2021/the-prehistory-of-central-bank-independence/> hentet 04.11.2024.
- von Brasch (2022) Thomas von Brasch og Pål sletten. «Hva er det overordnede målet for pengepolitikken?» *Aftenposten*, 20.09.2022 [debattinnlegg]. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/bgzGBI/hva-er-det-overordnede-maalet-for-engepolitikken> hentet 03.11.2024.
- Wahl (2024) Tanja Wahl og Peder Wahl. «Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag. En oppdatert oversikt 1945–2024.» *Perspektiv* nr. 2 (2024).
- White (2015) Lawrence H. White. «Free Banking in History and Theory.» *George Mason University Department of Economics Research Paper Series* nr. 14-07 (2014).
- Wold (1979) Knut Getz Wold. «Norges Banks samarbeid med statsmaktene – tilsvaret til professor Carsten Smith.» *Penger og Kreditt* vol. 7, nr. 3 (1979) s. 184–186.

- Wolden Bache (2024a) Ida Wolden Bache. «Økonomiske perspektiver. Tale av sentralbanksjef Ida Wolden Bache til Norges Banks representantskap.» (15.02.2024) https://www.norges-bank.no/contentassets/731827ee63cf-43409b91a7b8abb6a6f1/aarstalen_2024.pdf?v=15022024120300 hentet 03.11.2024.
- Wolden Bache (2024b) Ida Wolden Bache. «The cash-flow channel of monetary policy – micro evidence and macro outcomes: Remarks by Governor Ida Wolden Bache at the 2024 Jackson Hole Economic Policy Symposium.» (24.08.2024) <https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Speeches/2024/2024-08-23-jackson-hole/> hentet 31.10.2024.
- Wolden Bache (2025) Ida Wolden Bache. «Økonomiske perspektiver. Tale av sentralbanksjef Ida Wolden Bache til Norges Banks representantskap.» (13.02.2025) <https://www.norges-bank.no/contentassets/dd87b6206a3a46998ab7dfb8455ba185/aarstalen-2025.pdf?v=13022025161939> hentet 06.05.2025.
- Zilioli (2016) Chiara Zilioli. «The Independence of the European central Bank and Its New Banking Supervisory Competences.» I *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*. Dominique Ritleng red., Oxford University Press, 2016, s. 125–179.

Norske rettskilder

Lover

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov [Grunnloven].
- 1816 Lov 14. juni 1816 angående Octroi for Norges Bank, saafremt Fond ved frivillig subscription tilveiebringes, og i Forbindelse hermed Fundation, der, istedenfor Octroien, skal være gjældende for Banken, derom dens Fond tilveiebringes ved tvunget Indskud [lov om frivillig og tvungen bank].
- 1860 Lov 16. mai 1860 om Sundhedscommissioner og om Foranstaltninger i Anledning af epidemiske og smitsomme Sygdomme [sunnhetsloven].
- 1892 Lov 23. april 1892 om Norges Bank.
- 1932 Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett [ansvarlighetsloven].

- 1939 Lov 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve [deponeringalova].
- 1956 Lov 7. desember 1956 nr. 1 om offentlig tilsyn med banker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen)[tilsynsloven]. Endret ved lov 19. juni 2009 nr. 48 om endringer i lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond og enkelte andre lover til lov 7. desember 1956 om tilsynet med finansinstitusjoner m.v. (finanstilsynsloven).
- 1976 Lov 10. februar 1976 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- 1985 Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
- 1988 Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven).
- 1992 Lov 26. juni 1992 om tvangsfullbyrdelse nr. 86 (tvangsfullbyrdelsesloven).
- 1992 Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv [arkivlova].
- 1999 Lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v. [betalingssystemloven].
- 2003 Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).
- 2004 Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen [riksrevisjonsloven]
- 2005 Lov 21. desember nr. 123 om Statens pensjonsfond [Statens pensjonsfond-loven].
- 2006 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- 2008 Lov 15. mai nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utledningsloven).
- 2015 Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).
- 2017 Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven).
- 2019 Lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).

- 2019 Lov 21. juni 2019 nr. 32 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven).
- 2024 Lov 8. mars 2024 nr. 9 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).
- 2024 Lov 13. desember 2024 nr. 77 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven).

Forskrifter, kongelige resolusjoner, regelverk og instruks

- 1931 Kongelig resolusjon 27. september 1931 nr. I.
- 2001 Forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken.
- 2003 Reglement 12. desember 2003 for økonomistyring i staten.
- 2005 Bevilgningsreglement 26. mai 2005.
- 2010 Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland.
- 2012 Stortingets forretningsorden 7. juni 2012.
- 2013 Forskrift 4. oktober nr. 1170 om motsyklisk kapitalbuffer.
- 2018 Forskrift 2. mars 2018 nr. 305 for pengepolitikken.
- 2019 Bestemmelse 13. desember 2019 nr. 1778 om pengepolitikken.
- 2019 Retningslinjer for avsetning og disponering av Norges Banks overskudd. [Fastsatt ved kongelig resolusjon 13. desember 2019.]
- 2019 Forskrift 18. desember 2019 nr. 2025 om adgang til lån og innskudd i Norges Bank.

Forarbeider og offentlige dokumenter**Norges offentlige utredninger (NOU) og innstillinger (NOU før 1972)**

- 1953 Innstilling om Lov om Pengevesenet og Norges Bank fra Penge- og Bankkomiteen av 1950. 1953.
- NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.
- NOU 1974: 23 Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank.
- NOU 1983: 39 Lov om Norges Bank og pengevesenet.
- NOU 1990: 25 Norges Banks nye hovedsete.
- NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Proposisjoner til Stortinget

Ot.prp. nr. 5 (1956)	Kgl. prp. om lov om offentlig tilsyn med banker, sparebanker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen).
Ot.prp. nr. 25 (1984–1985)	Om lov om Norges Bank og pengevesenet.
Ot.prp. nr. 58 (2008–2009)	Om lov om endringer i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (ny regnskaps- og revisjonsordning mv.).
Prop. 101 L (2009–2010)	Endringer i sentralbanklova.
Prop. 97 L (2018–2019)	Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
Prop. 41 S (2019–2020)	Endringer i statsbudsjettet 2020 under Utenriksdepartementet (endringer i kortsiktig overgangslån til Somalia mv.).
Prop. 126 L (2022–2023)	Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).
Prop. 52 L (2024–2025)	Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova).

Innstillinger til Stortinget

Innst. O nr. 50 (1984–1985)	Innstilling fra finanskomiteen om lov om Norges Bank og pengevesenet.
Innst S. nr. 2 (1991–92)	Innstilling fra finanskomiteen om Norges Banks nye hovedsete.
Innst. S. nr. 12 (2004–2005)	Innstilling fra finanskomiteen om Kredittmeldinga 2003.
Innst 165 S (2018–2019)	Innstilling fra finanskomiteen om en ny sentralbanklov.
Innst. 338 L (2018–2019)	Innstilling fra finanskomiteen om Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
Innst. 160 S (2019–2020)	Innstilling fra utenriks- og forsvars-komiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Utenriksdepartementet (endringer i kortsiktig overgangslån til Somalia mv.)

Lovvedtak

Stortingsforhandlinger

Stortingstidende inneholdende 121. ordentlige Stortings forhandlinger 1976–77.

Stortingstidende inneholdende 136. Stortings forhandlinger 1991–1992.

Øvrige stortingsdokumenter

Utredning fra Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.

Norges Banks nye hovedsete.

Retningslinjer for den økonomiske politikken.

Grunnlovsforslag frå Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Dag Ole Teigen, Hallgeir H. Langeland, Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Geir Jørgen Bekkevold, Trine Skei Grande og Jenny Klinge om ny § 33 i Grunnlova (grunnlovsfesting av Noregs Bank).

Ny forskrift for pengepolitikken.

Om ny sentralbanklov.

Brev til Stortinget fra Norges Banks representantskap om ansettelse av ny daglig leder av Norges Bank Investment Management (NBIM).

Dokument nr. 15:2989 (2021–2022)

Skriftlig spørsmål fra Sylvi Listhaug
(FrP) til finansministeren. Besvart
3. oktober 2022.

Dokument 8:209 S (2022–2023)

Representantforslag fra stortings-
representantene Kari Elisabeth Kaski,
Ingrid Fiskaa, Freddy André
Øvstegård og Audun Lysbakken om
å oppdatere pengepolitikken.

Dokument 19 (2023–2024)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra utvalget til å utrede
Riksrevisjonens virksomhet.

Statsbudsjettet 2024

Statsbudsjettet 2024. Saldert
budsjett for 2024 vedtatt i Stortinget
høsten 2023. (2024) [blå bok].

Meld. St. 23 (2023–2024)

Finansmarkedsmeldingen 2024.

Rettspraksis**Høyesterettspraksis**Rt. 2009 s. 661 *Husebyskogen*.
HR-2016-2017-A.**Forvaltningspraksis****Tolkningsuttalelser**Lovavdelingen (2018) Lovavdelingen i Justis- og beredskaps-
departementet. § 75 – NOU 2017: 13 *Ny sentralbanklov. Organisering av
Norges Bank og Statens pensjonsfond utland – forholdet til Grunnloven*
§ 75 bokstav c. [Brev til Finansdepartementet] 27. juli 2018. [https://www.
regjeringen.no/contentassets/a7b659c1561c488ba812ab087e5e8b-
3b/2020-08-20-tolkningsuttalelse_jd.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b659c1561c488ba812ab087e5e8b3b/2020-08-20-tolkningsuttalelse_jd.pdf) hentet 01.11.2024.Lovavdelingen (2020) Lovavdelingen i Justis- og beredskaps-
departementet. *Tolkningsuttalelse om sentralbankloven § 2-13 – rettslig
adgang til å instruere Norges Bank ved ansettelse av daglig leder for
bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland*. [Brev til
Finansdepartementet] 20. august 2020. [https://www.regjeringen.no/
contentassets/a7b659c1561c488ba812ab087e5e8b3b/2020-08-20-
tolkningsuttalelse_jd.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b659c1561c488ba812ab087e5e8b3b/2020-08-20-tolkningsuttalelse_jd.pdf) hentet 01.11.2024.**Rundskriv, retningslinjer, veiledninger og andre styringsdokumenter**Justisdepartementets lovavdeling. *Lovteknikk og lovforberedelse*.
Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. 2000. [https://www.regjeringen.no/
globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-
lovteknikkboka.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf) hentet 09.11.2024.

Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap. *Retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap vedrørende Statens pensjonsfond utland*, 1. desember 2010. <https://www.norges-bank.no/globalassets/upload/om-norges-bank/organisasjon/representantskapet/avtale-med-riksrevisjonen-fra-2010.pdf?v=22022021150716> hentet 04.11.2024.

Norges Bank. *Prinsipper for forvaltning av Norges Banks valutareserver*, 2013. Sist endret 22. november 2023. <https://www.norges-bank.no/tema/markeder-likviditet/Valutareservane/Prinsipper-for-forvaltning-av-valutareservene/> hentet 03.11.2024.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Etske retningslinjer for statstjenesten*, 2017. https://www.regjeringen.no/contentassets/6febade60054700aadd61535e979198/no/pdfs/etske_retningslinjer_rev_2017.pdf hentet 07.11.2024.

Norges Bank. *Forretningsorden for Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet i Norges Bank*, 2020. Sist endret 18. januar 2023. <https://www.norges-bank.no/tema/Om-Norges-Bank/Organisering-styring/komiteen-for-engepolitikk-og-finansiell-stabilitet/forretningsorden-for-komiteen/> hentet 01.11.2024.

Norges Bank. *Retningslinjer for sikkerhetsstillelse for lån i Norges Bank*, 2021. Rundskriv 1/2021. <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Rundskriv/2021/1sil/> hentet 01.11.2024.

Statsministerens kontor. *Retningslinjer. Regjeringens forhold til Stortinget. Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Ajourført per desember 2022*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322> hentet 03.11.2024.

Norges Bank. *Vilkår for kontohold i Norges Bank*, 2024. Rundskriv 2/2024. <https://www.norges-bank.no/contentassets/38b5f75a879a-403daa33a48976227a8a/vilkar-for-kontohold-i-norges-bank---15.-april-2024.pdf?v=15032024104358> hentet 01.11.2024.

Andre kilder

Norges Bank. *Høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov*, 2019. Høringssvar datert 16. desember 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b7b46f6ff6f447b2b99adfb4a14e500c/norges-bank.pdf?uid=Norges-Bank> hentet 27.03.2025.

Kongelig resolusjon av 14. oktober 2013. Forskrift om motsyklisk kapitalbuffer (2013).

Traktater

EMK	<i>Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter</i> . Roma, 4. November 1950.
EØS-avtalen	<i>Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde</i> . Oporto, 2. mai 1992.
TEU	<i>Treaty on European Union</i> . Consolidated version 2016. (OJ C 202, 7.6.2016).
TEUV	<i>Traktaten om Den europeiske unions virkemåte</i> . Konsolidert versjon 2016 [på engelsk]. (OJ C 202, 7.6.2016).

Rettspraksis fra EU-domstolen

Sak C-453/00 <i>Kühne & Heitz</i>	ECLI:EU:C:2004:17.
C-518/07 <i>Kommisjonen mot Tyskland</i>	ECLI:EU:C:2010:125.
C-614/10 <i>Kommisjonen mot Østerrike</i>	ECLI:EU:C:2012:631.
T-79/13 <i>Accorinti and Others</i>	ECLI:EU:T:2015:756.
Sak C-62/14 <i>Gauweiler and Others</i>	ECLI:EU:C:2015:400.
C-530/16 <i>Kommisjonen mot Polen</i>	ECLI:EU:C:2018:430.
C-493/17 <i>Weiss and Others</i> .	ECLI:EU:C:2018:1000.
C-718/18 <i>Kommisjonen mot Tyskland</i>	ECLI:EU:C:2021:662.
C-257/19 <i>Kommisjonen mot Irland</i>	ECLI:EU:C:2020:541.
C-378/19 <i>Slovakia</i>	ECLI:EU:C:2020:462.

Praksis fra mellomstatlige organisasjoner

Den europeiske union. *Communiqué Danish and Greek participation in the new exchange rate mechanism (ERM II)*. Wien, 26. september 1998.

<https://www.nationalbanken.dk/media/gcrlq11b/wien-kommunik%C3%A9et.pdf> hentet 01.11.2024.

Utenlandske rettskilder

Lover

Storbritannia

Bank of England Act (1998). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/11/contents> hentet 04.11.2024.

Sverige

Riksbankslagen. Lag om Sveriges riksbank. (2022:1568) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20221568-om-sveriges-riksbank_sfs-2022-1568 hentet 04.11.2024.

Tidligere utgivelser i Norges Bank skriftserie

Previously issued in this series:

(Prior to 2002 this series also included doctoral dissertations written by staff members of Norges Bank.

These works are now published in a separate series: «Doctoral Dissertations in Economics».)

- Nr. 1 Leif Eide: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1973, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 1 Leif Eide: The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1973, replaced by No. 23/24
- Nr. 2 En vurdering av renteutviklingen og rente-struk-turen i Norge, Oslo 1974
- No. 3 Arne Jon Isachsen: The Demand for Money in Norway, Oslo 1976
- No. 4 Peter Karl Kresl: The Concession Process and Foreign Capital in Norway, Oslo 1976
- Nr. 5 Leif Eide og Einar Forsbak: Norsk rentepolitikk, Oslo 1977
- No. 6 A credit model in Norway, Oslo 1978
- Nr. 7 Struktur- og styringsproblemer på kreditt-markedet, Oslo 1979
- Nr. 8 Per Christiansen: Om valutalovens formål, Oslo 1980
- Nr. 9 Leif Eide og Knut Holli: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1980, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 9 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1980, replaced by No. 23/24
- Nr. 10 J. Mønnesland og G. Grønvik: Trekk ved kinesisk økonomi, Oslo 1982
- No. 11 Arne Jon Isachsen: A Wage and Price Model, Oslo 1983
- Nr. 12 Erling Børresen: Norges gullpolitikk etter 1945, Oslo 1983
- No. 13 Hermod Skånland: The Central Bank and Political Authorities in Some Industrial Countries, Oslo 1984
- Nr. 14 Norges Banks uttalelse NOU 1983:39 «Lov om Norges Bank og Pengevesenet», Oslo 1984, med vedlegg
- Nr. 15 Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1985, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 15 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1985, replaced by No. 23/24
- Nr. 16 Norsk valutapolitikk, Oslo 1986, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 16 Norwegian Foreign Exchange Policy, Oslo 1987, replaced by No. 23/24
- Nr. 17 Norske kredittmarkeder. Norsk penge- og kreditt-politikk, Oslo 1989, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 17 Norwegian Credit Markets. Norwegian Monetary and Credit Policy, Oslo 1989, replaced by No. 23/24
- No. 18 Ragnar Nymoen: Empirical Modelling of Wage-Price Inflation and Employment using Norwegian Quarterly Data, Oslo 1991 (Doct.d.)
- Nr. 19 Hermod Skånland, Karl Otto Pöhl og Preben Munthe: Norges Bank 175 år. Tre foredrag om sentralbankens plass og oppgaver, Oslo 1991
- No. 20 Bent Vale: Four Essays on Asymmetric Information in Credit Markets, Oslo 1992 (Doct.d.)
- No. 21 Birger Vikøren: Interest Rate Differential, Exchange Rate Expectations and Capital Mobility: Norwegian Evidence, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 22 Gunnvald Grønvik: Bankregulering og bankatferd 1975–1991, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 23 Norske finansmarkeder, norsk penge- og valuta-politikk, Oslo 1995. Erstattet av nr. 34
- No. 24 Norwegian Monetary Policy and Financial Market-s, Oslo 1995. Replaced by no. 34
- No. 25 Ingunn M. Lønning: Controlling Inflation by use of the Interest Rate: The Critical Roles of Fiscal Policy and Government Debt, Oslo 1997 (Doct.d.)
- No. 26 ØMU og pengepolitikken i Norden, Oslo 1998
- No. 27 Tom Bernhardsen: Interest Rate Differentials, Capital Mobility and Devaluation Expectations: Evidence from European Countries, Oslo 1998 (Doct.d.)
- No. 28 Sentralbanken i forandringens tegn. Festskrift til Kjell Storvik, Oslo 1999
- No. 29 Øistein Røisland: Rules and Institutional Arrangements for Monetary Policy, Oslo 2000 (Doct.d.)
- Nr. 30 Viking Mestad: Frå fot til feste – norsk valutarett og valutapolitikk 1873–2001, Oslo 2002
- Nr. 31 Øyvind Eitrheim og Kristin Gulbrandsen (red.): Hvilke faktorer kan forklare utviklingen i valuta-kursen? Oslo 2003
- No. 32 Øyvind Eitrheim and Kristin Gulbrandsen (eds.): Explaining movements in the Norwegian -exchange rate, Oslo 2003
- No. 33 Thorvald G. Moe, Jon A. Solheim and Bent Vale (eds.): The Norwegian Banking Crisis, Oslo 2004
- Nr. 34 Norske finansmarkeder – pengepolitikk og -finansiell stabilitet, Oslo 2004
- No. 35 Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003, Oslo 2004
- Nr. 36 Hermod Skånland: Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk, Oslo 2004
- Nr. 37 Øyvind Eitrheim og Jan F. Qvigstad (red.): Tilbakeblikk på norsk pengehistorie. Konferanse 7. juni 2005 på Bogstad gård. Oslo 2005
- No. 38 Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway – Part II, Oslo 2007
- No. 39 On keeping promises, Oslo 2009
- No. 40 Wilson T. Banda, Jon A. Solheim and Mary G. Zephirin (eds.): Central Bank Modernization, Oslo 2010
- No. 41 On transparency, Oslo 2010
- No. 42 Sigbjørn Atle Berg, Øyvind Eitrheim, Jan F. Qvigstad and Marius Ryel (eds.): What is a useful central bank?, Oslo 2011
- No. 43 On making good decisions, Oslo 2011
- Nr. 44 Harald Haare og Jon A. Solheim: Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945–2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle, Oslo 2011
- No. 45 On managing wealth, Oslo 2012
- No. 46 On learning from history – Truths and eternal truths, Oslo 2013
- No. 47 On institutions – Fundamentals of confidence and trust, Oslo 2014
- Nr. 48 Harald Haare, Arild J. Lund og Jon A. Solheim: Norges Banks rolle på finanssektormrådet i perioden 1945–2013, med særlig vekt på finansiell stabilitet, Oslo 2015
- Nr. 49 Martin Austnes: Kampen om banken. Et historisk perspektiv på utformingen av det nye Norges bank- og pengevesen ca. 1814–1816, Oslo 2016
- Nr. 50 Øyvind Eitrheim, Ib E. Eriksen og Arild Sæther (red.): Kampen om speciedaleren
- Nr. 51 Øistein Røisland (red.): Review of Flexible Inflation Targeting (Refit). Sluttrapport
- No. 51 Øistein Røisland (Ed.): Review of Flexible Inflation Targeting (Refit). End of Project Report
- Nr. 52 Knut Getz Wold: I samarbeid
- No. 53 Øistein Røisland and Tommy Sveen: Monetary Policy under Inflation Targeting
- Nr. 54 Helge Syrstad: Statlig pengeteori? Pengebegrep, pengekrav og statsmyndighet
- No. 55 Fabio Canova, Francesco Furlanetto, Frank Smets and Volker Wieland: Review of macro modelling for policy purposes at Norges Bank
- No. 56 Øyvind Eitrheim and Jan Fredrik Qvigstad (eds.): Norway's road to inflation targeting. Overcoming the fear of floating – counterfactual analyses of four episodes.
- No. 57 Øyvind Eitrheim, Jan Tore Klovland and Jan Fredrik Qvigstad (eds.): Historical Monetary and Financial Statistics for Norway



Norges Bank

Norges Bank skriftserie | Occasional Papers Nr. 58

Oslo 2025

Adresse: Bankplassen 2

Post: Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo

Telefon: 22316000

E-post: post@norges-bank.no

www.norges-bank.no

ISSN 1504-0577 (online)

ISBN 978-82-8379-368-0 (online)

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.
Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank.

Design: TRY

Layout: Aksell AS

© Norges Bank