

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Dato: 31. januar 2025
Deres ref.:
Vår ref.: 24/07117

Høringssvar - Forslag til enkelte endringer i sentralbankloven

Vi viser til brev og høringsnotat fra Finansdepartementet 5. november 2024 med forslag til endringer i sentralbankloven. Norges Banks hovedstyre støtter alle endringsforslagene med unntak av ett. Forslaget om at regjeringen skal kunne pålegge sentralbanken å yte staten kreditt for likviditetsformål er etter hovedstyrets syn uheldig og ikke tilstrekkelig utredet. Selv om hovedstyret støtter de øvrige forslagene, vil vi også knytte noen merknader til dem.

1. Kreditt til staten for likviditetsformål – beredskap

Finansdepartementet foreslår i høringsnotatet kapittel 6 at Kongen i statsråd skal ha kompetanse til å pålegge Norges Bank å yte midlertidig kreditt til staten i særskilte situasjoner.

Forslaget begrunnes med at staten i alvorlige kriser, som følge av krig, terror, pandemi eller naturkatastrofer, kan ha behov for å få tak i midler til finansiering av offentlig virksomhet på svært kort tid. Departementet mener det vil være hensiktsmessig at det åpnes for at dette kan gjøres i form av kreditt fra Norges Bank. Forslaget går ut på at Kongen i statsråd kan pålegge Norges Bank å yte kreditt til staten dersom vilkårene i lov om Statens pensjonsfond (SP-loven) § 7 tredje ledd annet punktum er oppfylt.

Hovedstyret anerkjenner at staten i alvorlige kriser kan ha et særskilt likviditetsbehov, og at det er fornuftig å vurdere løsninger før behovet oppstår. I dag er det et absolutt forbud mot at sentralbanken kan yte staten kreditt, med unntak av kreditt med løpetid innenfor en kalenderdag. Forslaget innebærer et unntak fra dette forbudet. Hovedstyret mener det er viktig at hensynene bak forbudet mot kreditt til staten veies opp mot behovet for unntak før forslag fremmes.

Det gjeldende forbudet mot å yte staten kreditt kom inn i sentralbankloven i 2003. Bakgrunnen var særlig rettsregler i andre land og internasjonal praksis og anbefalinger. Lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) punkt 3.6.1) la vekt på at en vesentlig grunn til at sentralbanker er skilt ut fra staten, har vært å forhindre at staten skal kunne finansiere seg fritt gjennom seddelmonopolet. Organisering av sentralbanken som et eget rettssubjekt har derfor vært kombinert med et forbud mot eller begrensninger i sentralbankens adgang til å yte staten kreditt. Videre ble det trukket fram at langsiktig kreditt til staten er betenkelig sett hen til tilliten til pengepolitikken. Selv om kortsiktig kreditt ble ansett som mindre betenkelig, kunne det bli vanskelig å skille kortsiktig fra langsiktig kreditt. Forarbeidene la også vekt på at et forbud mot å yte kreditt direkte til staten kunne styrke tilliten til utøvelsen av pengepolitikken, og det var viktig å følge den internasjonale utviklingen i retning av strammere bestemmelser. Endelig hadde et forbud en viktig signaleffekt: sentralbankens oppgave er å utøve pengepolitikk, og banken skal ikke ha ansvar for å finansiere statlige utgifter.

Dette ble fulgt opp av sentralbanklovutvalget i NOU 2017: 13 (punkt 21.4.3):

«Det generelle forbudet mot å yte kreditt til staten følger av arbeidsdelingen mellom penge- og finanspolitikken. Sentralbanken skal ikke finansiere statens utgifter.

En viktig grunn til at sentralbankene er skilt ut fra staten, er at staten ikke skal kunne finansiere seg fritt ved å trykke penger. I proposisjonen til [sentralbankloven 1985] § 18 fra 2003 vises det til at 'Organisering av sentralbanken som eget rettssubjekt har vært kombinert med forbud mot eller begrensninger i sentralbankens adgang til å yte staten kreditt. Dette kan gjelde både direkte, ordinære lån og kjøp av statspapirer i første hånd.' (...)

Etter utvalgets vurdering står begrunnelsen for § 18 i [sentralbankloven 1985] seg godt. Det bør være et ryddig forhold mellom staten og sentralbanken. Staten skal ikke kunne finansiere sine utgifter ved å få sentralbanken til å trykke penger. Loven bør derfor fortsatt ha som utgangspunkt at Norges Bank ikke skal kunne yte kreditt direkte til staten. Dette er også i tråd med den internasjonale utviklingen og anbefalinger fra blant annet [Bank for International Settlements, BIS].»

Hovedstyret støttet sentralbanklovutvalgets vurderinger (hovedstyrets høringsuttalelse punkt 2.2.9): «Det er et grunnleggende prinsipp at sentralbanken ikke skal finansiere statens utgifter.» Departementet sluttet seg til dette i Prop. 97 L (2018–2019) punkt 4.8.4.

Hovedstyret mener disse begrunnelsene fortsatt står seg godt.

Det er allment akseptert at sentralbankuavhengighet er viktig for prisstabilitet, som igjen legger grunnlag for langsiktig og stabil økonomisk vekst. Et forbud mot kreditt til staten bidrar til å sikre sentralbankens uavhengighet. Både kortsiktig og langsiktig kreditt anses å svekke uavhengigheten, uavhengig av hva kredittbehovet skyldes.¹

Forbud mot at sentralbanker yter kreditt til staten gjelder i mange land, blant annet i alle EU-land. EU-retten forbyr uttrykkelig at sentralbanker i EU yter kreditt til staten eller andre offentlige myndigheter:

«Overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as 'national central banks') in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments.»²

Hovedstyret mener den norske sentralbankloven bør være på linje med det som følger av internasjonal praksis og anbefalinger. Et forslag om unntak fra forbudet mot kreditt til staten, selv om unntaket er ment snevert, bør drøftes opp mot internasjonale regler og anbefalinger, og nasjonal rett i andre land Norge sammenligner seg med.

Høringsnotatet drøfter ikke om statens likviditetsbehov i de situasjoner som departementet viser til kan løses på andre måter enn ved kreditt fra Norges Bank. Hovedstyret mener dette bør kartlegges og vurderes før det eventuelt foreslås å lempe på kredittforbudet.

Hovedstyret har i tillegg enkelte merknader til utformingen av forslaget. Forslaget innebærer at statens adgang til å pålegge Norges Bank å yte kreditt er de samme som vilkårene for å låne i

¹ Dette er fremhevet både av Bank for International Settlement (BIS) og Det internasjonale pengefondet (IMF). IMF har nylig oppdatert kriteriene for å måle sentralbankuavhengighet (IMF Working Paper 24/35 A New Measure of Central Bank Independence). Blant de ti kriteriene for å vurdere sentralbankuavhengighet handler to om sentralbankens adgang til å yte kreditt til staten. Både adgang til langvarig og kortvarig kreditt til staten påvirker vurderingen av sentralbankuavhengigheten negativt. Ifølge IMF vil adgangen til å yte kortsiktige lån til staten også i kritesituasjoner, for eksempel ved krig eller naturkatastrofer, innebære at det ikke gjelder et reelt forbud mot kortsiktig kreditt til staten etter nasjonal rett (IMF WP/24/35 s. 12).

² Traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 123 nr. 1.

markedet. Terskelen for å pålegge sentralbanken å yte kreditt til staten bør etter hovedstyrets syn ligge høyere enn terskelen for å tillate staten å låne i markedet.

Det er heller ikke presisert til hvilke betingelser kreditt skal ytes under, eller hvem som skal fastsette betingelsene. Hvis et lån fra sentralbanken ikke skal være på markedsmessige vilkår, kan det gi staten økonomiske motiver til å låne av sentralbanken.

Avslutningsvis viser hovedstyret til at låneopptak etter SP-loven § 7 tredje ledd annet punktum kan besluttes av Kongen i statsråd dersom det ikke er tid til å innhente Stortingets samtykke, jf. tredje punktum. Departementet foreslår at det samme skal gjelde der sentralbanken pålegges å gi kreditt til staten. Hovedstyret mener at en eventuell instruksjonsadgang bør utformes i tråd med de vilkår som gjelder for instruksjon etter sentralbankloven § 1-4. Kravene skal sikre notoritet, åpenhet og kontroll med regjeringens beslutninger. De samme hensynene gjør seg gjeldende dersom regjeringen skal ha kompetanse til å pålegge sentralbanken å yte kreditt til staten.

2. Sentralbankloven kapittel 1 – Avgrensning av virkeområde

I høringsnotatet kapittel 2 foreslår departementet å klargjøre virkeområdet for bestemmelsene i sentralbankloven kapittel 1. Hovedstyret støtter departementets forslag til klargjøring.

Departementet redegjør i høringsnotatet for sin forståelse av gjeldende rett med hensyn til virkeområdet for hver av bestemmelsene i kapittel 1. Når det gjelder bankens informasjonsplikt etter § 1-6, har hovedstyret selv siden sentralbanklovens ikrafttredelse lagt til grunn at § 1-6 om plikten til å informere om saker av viktighet er avgrenset til saker i sentralbankvirksomheten. Plikten til å informere om saker som gjelder kapitalforvaltningen følger i første rekke av forvaltningsmandatet. Når det i offentligheten er reist spørsmål om § 1-6 også gjelder forvaltningen av SPU, støtter hovedstyret departementets forslag til klargjøring. Hovedstyret støtter også forslaget til klargjøring av virkeområdet for de andre bestemmelsene i kapittel 1, herunder at den særskilte instruksjonsadgangen etter § 1-4 ikke gjelder for forvaltningen av SPU.

I høringsnotatet presiserer departementet at den særskilte instruksjonsordningen etter § 1-4 også gjelder bankens egenforvaltning. Samtidig viser departementet til at hovedregelen om alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang for saker som gjelder forvaltningen av SPU også gjelder administrative og organisatoriske saker. Hovedstyret viser til at sentralbanklovens kompetansebestemmelser etter § 2-4, på samme måte som § 2-13 om ansettelse av daglig leder for forvaltningen av SPU, kan innebære begrensninger i departementets instruksjonsadgang også når det gjelder andre administrative og organisatoriske spørsmål som gjelder kapitalforvaltningen. Flere administrative funksjoner for både sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen er lagt til sentralbanksjefen som daglig leder for Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2-11 første ledd. Så lenge forvaltningen av SPU er lagt til Norges Bank, vil organisering og styring av forvaltningen av SPU også kunne ha grenseflater mot styringen av sentralbankvirksomheten, hvor § 1-4 vil gjelde.

3. Sentralbankloven § 2-13 første ledd

Høringsnotatet kapittel 3 omhandler departementets adgang til å instruere Norges Bank i forbindelse med ansettelsen av daglig leder for Norges Banks forvaltning av SPU. Departementet foreslår ingen lovendringer for å ramme inn instruksjonsadgangen, men foreslår å presisere mandatet for Norges Banks forvaltning av SPU, blant annet for å klargjøre hvilke krav departementet stiller til bankens kontakt med departementet i forbindelse med ansettelsesprosessen. Departementet viser videre til at tilbakemeldinger til Norges Bank som ledd i dialogen bør være skriftlige, og at det bør uttrykkes klart om tilbakemeldinger utgjør instruksjon

eller synspunkter. Departementet presiserer også at «det ikke må instrueres på en måte som kan skape tvil om hvem som har foretatt personvalget».

Hovedstyret er enig i at departementets generelle instruksjoner i forbindelse med hovedstyrets arbeid med å rekruttere daglig leder for forvaltningen av SPU i så stor grad som mulig bør inntas i forvaltningsmandatet. Hovedstyrets kompetanse etter sentralbankloven § 2-13 første ledd til å ansette daglig leder for forvaltningen av SPU er ett av de viktigste virkemidlene styret har i sin oppfølging av mandatet. Hovedstyret slutter seg derfor til at det er viktig med god og egnet dialog mellom departementet og Norges Bank i forbindelse med bankens arbeid med å ansette daglig leder for forvaltningen av SPU, og at det er viktig å unngå dialog og instruksjon som kan skape tvil om hvem som har foretatt personvalget.

Hovedstyret er samtidig opptatt av at det ikke inntas unødig mange bestemmelser i mandatet. Dette både av hensyn til ikke å gjøre forvaltningsmandatet mer komplisert enn nødvendig, men også for ikke å skape uklarhet om hovedstyrets ansvar. Krav til utarbeidelse av rutine for ansettelsen, generelle krav om lønn og pensjon til den som skal ansettes, samt krav til foreleggelse av stillingsbeskrivelse og kompetansekrav for innspill før utlysning, er eksempler på forhold som naturlig kan inngå i forvaltningsmandatet. Vi antar departementet på vanlig måte vil la hovedstyret få mulighet til å gi innspill til konkrete endringer i mandatet.

4. Styrking av regelverket for tilsynet med Norges Banks virksomhet

Departementet foreslår tre lovendringer for å styrke tilsynet med Norges Banks virksomhet. Hovedstyret støtter forslagene. Hovedstyret vil likevel understreke at dagens praksis fungerer godt, med gode samarbeidsformer mellom representantskapet og hovedstyret. Hovedstyret har nedenfor noen merknader til enkelte av forutsetningene som ligger til grunn for departementets forslag.

4.1 Utsatt offentlig innsyn for dokumenter i tilsynssaker

Departementet foreslår en ny bestemmelse om utsatt offentlighet i saker som gjelder representantskapets tilsyn, jf. forslag til nytt tredje ledd i sentralbankloven § 2-18. Forslaget er at offentlighet for saksdokumenter i slike saker først kan inntre «når saken er mottatt i Stortinget eller saken er ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget». Hovedstyret mener forslaget er fornuftig og støtter dette, selv om det trolig bare vil være i unntakstilfeller at hensynene bak forslaget vil gjøre seg gjeldende.

Departementet legger til grunn at de samme hensyn gjør seg gjeldende for representantskapets tilsyn som for Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll, og forslaget bygger på bestemmelsene i riksrevisjonsloven 2004 § 18 annet ledd. Hovedstyret vil peke på at Norges Banks representantskap og hovedstyre er del av samme organ, og videre at Riksrevisjonen ikke er omfattet av offentleglova, jf. offentleglova § 2 tredje ledd, i motsetning til Norges Bank, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav d.

Saksdokumenter som sendes mellom representantskapet og hovedstyret er å anse som organinterne dokumenter etter offentleglova § 14. Norges Bank har dermed adgang til å unnta dokumentene fra innsyn, likevel slik at merinnsyn skal vurderes etter offentleglova § 11. Det kan hevdes at det ikke er nødvendig å lovfeste at det skal gjelde utsatt innsyn for organinterne saksdokumenter, siden banken uansett kan unnta disse fra innsyn frem til saken er mottatt i Stortinget eller er ferdigbehandlet internt. Det er likevel slik at representantskapet og hovedstyret for sine saksområder selv avgjør om saksdokumenter skal offentliggjøres eller ikke. Det kan derfor tenkes tilfeller der hovedstyret og representantskapet konkluderer ulikt i meroffentlighetsvurderingen i en sak. I slike tilfeller vil de hensynene som ligger til grunn for

bestemmelsene om utsatt innsyn i offentleglova § 5 annet ledd første punktum kunne gjøres gjeldende også for Norges Bank. Det heter her at «[f]or dokument som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varslet vedkommende organ om at saka er ferdigbehandlet, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd». Selv om hensynene bak bestemmelsen sjeldent vil gjøre seg gjeldende, støtter hovedstyret likevel departementets forslag om ikke å offentliggjøre saksdokumenter mens tilsynssaken pågår.

4.2 Om hovedstyrets adgang til å delta i representantskapets møter

Departementet foreslår at det innføres et nytt fjerde punktum i sentralbankloven § 2-18 annet ledd om at «[b]eslutninger om at sentralbanksjefen eller andre hovedstyremedlemmer ikke skal være til stede i representantskapets møter, skal begrunnes og protokollføres». I høringsnotatet anføres det at det vil styrke kontradiksjonen og gi et bredere grunnlag for representantskapets vurderinger, når sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene er til stede i møtene hvor tilsynssaker behandles. Særlig gjør dette seg gjeldende i saker der det er uenighet om hvordan banken burde ha håndtert en sak. Hovedstyret er enig i disse hensynene, samtidig som det understrekes at dette også er hovedregelen i praksis. Hovedstyret er også enig i at representantskapet må kunne avholde møter uten hovedstyrets tilstedeværelse.

Hensynene bak lovforslaget gjør seg i første rekke gjeldende i saker som gjelder hovedstyrets og bankens virksomhet for øvrig, men der representantskapet ønsker å behandle saken uten sentralbanksjefens og visesentralbanksjefenes tilstedeværelse. I andre saker, om for eksempel representantskapets egne administrative forhold, er ikke hovedstyrets deltakelse like naturlig. I dag løses dette i praksis ved at det på forhånd avklares under hvilke saker sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene ikke skal være til stede. I disse tilfellene er det ikke sterkt behov for begrunnelse og protokollføring. Hovedstyret støtter imidlertid forslaget om generell begrunnelse og protokollføring, og mener dette er en bedre løsning enn å lovfeste unntak for enkelte typer av saker.

4.3 Helhetlig tilsynsrapport – hovedstyrets kommentarer

Departementet foreslår at det gjøres en tilføyelse i sentralbankloven § 4-1 fjerde ledd bokstav f om innholdet i representantskapets uttalelse om tilsynet med Norges Bank. Etter forslaget skal uttalelsen inneholde eventuelle særlige merknader som tilsynet måtte gi grunnlag for, «herunder om eventuelle uenigheter om vurderinger eller saksforhold mellom hovedstyret og representantskapet». Som begrunnelse anføres at en tilsynsuttalelse uten tilsynsobjektets kommentarer til eventuelle uenigheter om faktumet som ligger til grunn for tilsynet eller forståelsen av regelverk, kan gi mottakeren av tilsynsrapporten et ikke fullstendig beslutningsgrunnlag. Departementet viser i sin begrunnelse videre til hvordan Riksrevisjonen gjennomfører revisjon, og at tilsvarende prosedyre for representantskapets tilsyn vil kunne bidra til et bedre tilsynsresultat.

Hovedstyret er i tvil om representantskapets tilsynsvirksomhet kan sammenlignes med Riksrevisjonens revisjonsvirksomhet, men støtter likevel departementets forslag om at representantskapet i sin rapportering til Stortinget bør redegjøre for eventuell uenighet om faktum eller regelverksforståelse, der dette er tilfellet i en tilsynssak det rapporteres om.

5. Andre forslag

5.1 Avgrensning av personkrets – Norges Banks styrende organer

Departementet foreslår at kretsen av valgbare personer til hovedstyret, komitéen for pengepolitikk og finansiell stabilitet samt representantskapet utvides ved å snevre inn sentralbanklovens definisjon av «nærstående» i § 2-3 fjerde ledd bokstav j og § 2-6 tredje ledd bokstav j, jf. § 2-16 tredje ledd som vil gi endringen tilsvarende virkning for valg av representantskapsmedlemmer.

Hovedstyret er enig i at forbudsbestemmelser som angir hvem som ikke kan være medlemmer av bankens øverste organer, bør være klare og forutsigbare, og ikke utpreget skjønnsmessige. Gjeldende definisjon av «nærstående» er omfattende, og innebærer at en stor og potensielt kompetent personkrets avskjæres fra å kunne oppnevnes til hovedstyret, komitéen og representantskapet. Hovedstyret er derfor enig i at kretsen av personer som kan oppnevnes til Norges Banks øverste organer utvides ved at definisjonen av nærstående snevres inn.

Den foreslåtte definisjonen av «nærstående» – «slektinger i rett opp- og nedstigende linje, ektefeller og samboere» – vil medføre en tydelig utvidelse av hvem som kan oppnevnes sammenlignet med gjeldende rett. Forslaget vil medføre at for eksempel stebarn og søsken av personer som nevnt i § 2-3 fjerde ledd bokstavene a, b, c, d, f og g, og tilsvarende etter § 2-6 tredje ledd, kan oppnevnes til medlemmer av hovedstyret, komitéen for pengepolitikk og finansiell stabilitet eller representantskapet. Selv om personer ikke lenger skulle være utelukket fra oppnevning etter loven, er det etter hovedstyrets syn viktig at det organ som oppnevner medlemmer også vurderer om andre relasjoner enn de lovfastsatte i det konkrete tilfellet kan føre til svekket tillit til personenes egnethet som hovedstyre-, komité- eller representantskapsmedlem.

5.2 Opplysninger fra Folkeregisteret

Departementet foreslår i høringsnotatet kapittel 7 å endre sentralbankloven § 5-3 første ledd til at det presiseres at departementet ved forskrift eller enkeltvedtak kan gi banken adgang til å innhente opplysninger også fra Folkeregisteret, og at slike opplysninger kan gis uten hinder av taushetsplikt etter folkeregisterloven. Hovedstyret støtter de foreslåtte endringene i sentralbankloven § 5-3 annet og tredje ledd, og § 2 i forskrift om gjennomføring av opplysningsplikt etter § 5-3 i sentralbankloven.

Departementet har påpekt at Norges Banks adgang til å pålegge opplysningsplikt reiser noen spørsmål knyttet til personvern. Norges Bank er enig i dette, og understreker at banken tar disse problemstillingene på alvor. Gjennom interne rutiner, retningslinjer og tilgangsbegrensninger, skal Norges Bank etterleve personvernregelverket i alle prosesser.

5.3 Etikkrådets taushetsplikt

Etter innspill fra Etikkrådet foreslår departementet en endring av taushetsplikten som gjelder for rådet, slik at taushetsplikten innsnevres til det som gjaldt under tidligere sentralbanklov, samtidig som Etikkrådet gis adgang til å unnta dokumenter og informasjon fra offentlighet i større grad enn det som følger av offentleglova. Lovendringene vil etter departementets syn kunne føre til at Etikkrådet kan utøve større åpenhet om rådets virksomhet enn i dag, samtidig som det legges til rette for fortsatt høy kvalitet på tilrådingene.

Hovedstyret støtter forslagene til lovendringer, samt departements begrunnelse for disse.
Hovedstyret noterer seg samtidig at Etikkrådet fremdeles skal ha taushetsplikt for taushetsbelagte opplysninger som Etikkrådet mottar fra Norges Bank.

Med hilsen

Ida Wolden Bache
Sentralbanksjef

Alexander Behringer
Juridisk direktør

Elektronisk signert / Signed electronically:

31.1.2025, Ida Wolden Bache

31.1.2025, Alexander Behringer

Kopi til:

Mottakerliste:

FINANSDEPARTEMENTET Postboks 8008 0030 OSLO
DEP