

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Ansvarlig advokat (H): Sven Iver Steen

Oslo, 18. august 2020

OVERORDNEDE STATSORGANERS ADGANG TIL Å INSTRUERE HOVEDSTYRET I NORGES BANK VED ANSETTELSE AV DAGLIG LEDER FOR NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT. INFORMASJONSPLIKTEN KNYTTET TIL NORGES BANKS FORVALTNING AV STATENS PENSJONSFOND UTLAND.

1 BAKGRUNN

Vi har fått i oppdrag å vurdere om overordnede statsorganer har rettslig adgang til å instruere hovedstyret i Norges Bank («hovedstyret») i avtaleforholdet mellom banken og påtroppende leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland (senere også omtalt som «SPU» eller «NBIM»), Nicolai Tangen («Tangen»). Vi er også blitt bedt om å vurdere bankens informasjonsplikt i sentralbankloven knyttet til Norges Banks forvaltning av SPU, herunder ved ansettelse av daglig leder av NBIM.

Hovedstyret vedtok 24. mars 2020 å ansette Tangen som daglig leder av NBIM. Banken har opplyst at håndteringen av Tangens eierskap og verv i AKO-systemet ble drøftet inngående under ansettelsesprosessen for å sikre at Tangens eierinteresser ikke kommer i konflikt med de oppgavene han skal ivareta som leder av NBIM. Dette arbeidet tok noe tid. Etter det opplyste har Tangen oppfylt de krav hovedstyret har stilt til organisering av hans økonomiske engasjementer. Vi viser blant annet til den beskrivelse som er gitt av sentralbanksjef Øystein Olsen under høringen i Stortingets finanskomite 10. august 2020.

I møte 27. mai 2020 godkjente hovedstyret ansettelsesavtalen som var signert av sentralbanksjefen og Tangen samme dag. Hovedstyret fattet i tillegg følgende vedtak:

- Hovedstyret slutter seg til den foreslåtte løsningen for organiseringen av Nicolai Tangens relasjon til AKO-systemet, herunder utøvelsen av hans eierskap gjennom en uavhengig tillitsmann i perioden han leder NBIM.
- Hovedstyret aksepterer den foreslåtte løsningen for forvaltning av Nicolai Tangens personlige investeringer, med et diskresjonært forvaltningsoppdrag som gis til et frittstående forvaltningsselskap, og oppnevning av en uavhengig fullmektig til å ivareta Tangens interesser overfor forvalteren.
- Hovedstyret tar gjennomgangen av identifiserte og gjenværende risikoer, foreslåtte kontroller og nye tiltak til etterretning.

Representantskapet i Norges Bank rapporterte til Stortinget 11. juni 2020 om forhold knyttet til ansettelsen og ansettelsesprosessen (Dokument 9:1 (2019-2020)). Representantskapet har vært tydelig på at risikoen for interessekonflikter må elimineres. Hovedstyret i Norges Bank mener at med det avtaleverket som er etablert, er det demmet opp for mulige interessekonflikter, og at risikoen for at Tangens eierinteresser skal komme i konflikt med Tangens lederoppgaver i NBIM for alle praktiske formål er eliminert. Hovedstyret er videre av den oppfatning at Tangens økonomiske forhold, etter de avtaler som er inngått, er i samsvar med de etiske prinsippene og innenfor det etiske rammeverket som gjelder for alle ansatte i Norges Bank. Dette fremgår både av hovedstyrets brev av 27. mai 2020 til representantskapet og av sentralbanksjefens redegjørelse for finanskomiteen. Under høringen i finanskomiteen 10. august 2020 utdypet både representantskapets leder og sentralbanksjefen sine synspunkter.

I forbindelse med finanskomiteens behandling av saken, er det reist spørsmål om overordnede statsorganer har adgang til å gripe inn i ansettelsesforholdet, herunder i betingelsene for ansettelsen, ved instruksjon.

Som svar på spørsmål fra stortingsrepresentanten Sivert Bjørnstad har Finansdepartementet i brev av 12. august 2020 til Stortinget uttalt:

«Departementets vurdering er at sentralbankloven § 2-13 første ledd medfører at Stortinget har lagt oppgaven med å ansette daglig leder for bankens forvaltning av SPU til Norges Banks hovedstyre, uten noen form for instruksjonsmulighet for overordnede statsorganer i forbindelse med ansettelse av leder for bankens forvaltning av SPU. Departementets vurdering er at både ordlyden i bestemmelsen og særlig dialogen mellom departementet og Norges Bank som er omtalt i forarbeidene klart anviser en slik forståelse. Den instruksjonsadgangen som ellers gjelder for forvaltningen av SPU, gjelder dermed ikke innenfor rammen av sentralbankloven § 2-13 første ledd.

Videre mener departementet at § 2-13 første ledd uttømmende regulerer den dialogen som skal være mellom departementet og Norges Bank i forbindelse med ansettelse av daglig leder. Departementet mener derfor at sentralbankloven § 1-6 om Norges Banks plikt til å informere departementet om saker av viktighet, ikke er relevant.

Ved at hovedstyret har eneansvaret for ansettelsen, og loven anviser at departementet kun bør bli orientert om aktuelle kandidater, vil det etter departementets vurdering rettslig sett være opp til Norges Bank hva den anser som relevant å informere departementet om i tilknytning til de mest aktuelle kandidatene.»

I denne vurderingen vil vi behandle nærmere den rettslige forankringen av spørsmålet om overordnede statsorganer adgang til å utøve instruksjon innenfor rammene av sentralbankloven § 2-13. Vi behandler også informasjonsplikten til Norges Bank etter sentralbankloven § 1-6. Vi gjennomgår i den forbindelse Norges Banks oppgaver som sentralbank og bankens oppgaver som forvalter av SPU. Disse to «søylene» har ulik rettslig forankring. Vi ser på forholdet mellom sentralbankloven og lov om Statens pensjonsfond. Vi mener det er av betydning for den rettslige forståelsen av de spørsmål vi vurderer å gjennomgå de relevante bestemmelsene i Grunnloven.

Når det gjelder sakens faktum, bygger vi på de dokumenter som er lagt ut på nettsidene til henholdsvis Norges Bank, Norges Banks representantskap og Finansdepartementet.

2 HOVEDKONKLUSJONER

Våre hovedkonklusjoner er følgende:

- Sentralbankloven § 2-13 første ledd fastsetter at Norges Banks hovedstyre har rett og plikt til å ansette daglig leder av NBIM. Beslutning om ansettelse etter sentralbankloven § 2-13 gjelder både valg av hvem som ansettes og vilkårene for ansettelsen, jf. at det er ett ansettelsesforhold hvor avtalepartene har tilbudt og akseptert ansettelse på nærmere fastsatte vilkår.
- Den instruksjonsadgangen som ellers gjelder for forvaltningen av SPU, gjelder ikke innenfor rammen av sentralbankloven § 2-13 første ledd.
- Finansdepartementet kan ikke instruere hovedstyret i Norges Bank om forhold som er omfattet av sentralbankloven § 2-13 første ledd i kraft av delegert myndighet. Regjeringens instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 er begrenset til ekstraordinære forhold knyttet til sentralbankvirksomhet, og gjelder ikke forhold knyttet til SPU.
- Overordnet statsorgan er derfor innenfor hovedstyrets eksklusive myndighet avskåret fra å gi åpen eller skjult instruks om ansettelsen av daglig leder i NBIM.
- Sentralbankloven § 1-6 gjelder ikke for Norges Banks forvaltning av SPU. Bestemmelsen gjelder heller ikke ansettelse av daglig leder i NBIM.

3 GRUNNLOVEN

3.1 Grunnloven §§ 75 og 120 a

Grunnloven § 75 bokstav c) bestemmer at

«Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen».

Formålet med bestemmelsen er å sikre demokratisk kontroll med pengepolitikken. Det følger av § 2 i lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet («sentralbankloven») at *«formålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet ...»*. Det er således sikker rett at Norges Banks virksomhet med pengepolitikken faller inn under Grunnloven § 75 bokstav c).

Ved grunnlovsvedtak 15. mai 2020 ble det tilføyd en bestemmelsen i Grunnloven § 120 a om at «Norges Bank er landets sentralbank». Når Norges Bank i dag er nevnt i Grunnloven, viser det den viktige plassen Norges Bank og sentralbankfunksjonene har i Norges styringsstruktur. Norges Bank ble først stiftet i 1816 etter innkreving av den såkalte «sølvskatten», og eksisterte således ikke i 1814 da Grunnloven opprinnelig ble vedtatt. Det er viktig å merke seg at Grunnloven § 120 a kun omtaler at landets sentralbankfunksjoner skal ligge til Norges Bank og gir ingen føringer på hvor staten skal plassere kapitalforvaltningen av SPU.

Norges Bank er i dag også tillagt rollen som forvalter av SPU. Selv om SPU i dag omfatter meget store verdier, er det ikke naturlig å anse SPU som en del av rikets pengevesen og forvaltningen av SPU er ingen sentralbankoppgave. Vi viser i denne forbindelse til tolkningsuttalelse 27. juli 2018 fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet til Finansdepartementet. Tolkningsuttalelsen er referert i Meld. St. 7 (2018-2019) kapittel 3.4.2 og dessuten lagt ved denne stortingsmeldingen. Det må derfor anses som sikker rett at Norges Banks forvaltning av SPU ikke omfattes av bestemmelsen i Grunnloven § 75 bokstav c).

3.2 Grunnloven § 19

Norges Banks er et eget rettssubjekt (sentralbankloven § 1-1 annet ledd) og eier således bankens utlån, valutareserver og andre verdier som tilhører banken. Verdiene i SPU som Norges Bank forvalter, er derimot ikke en del av Norges Banks eiendom. Verdiene i SPU eies direkte av staten og er å anse som statens eiendom (lov om statens pensjonsfond § 1 første punktum). Verdiene i SPU er derfor å anse som statens eiendommer etter Grunnloven § 19 som lyder slik:

«Kongen våker over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnets nyttigste måte.»

3.3 Norges Bank er tillagt to typer hovedoppgaver

Norges Bank har i dag to typer hovedoppgaver. Den ene hovedoppgaven er sentralbankvirksomhet. Stortingets tilsyn med denne virksomheten er forankret i Grunnloven § 75 bokstav c) som er plassert i Grunnlovens del C som omhandler «den lovgivende makt». Den andre hovedoppgaven er kapitalforvaltningen av verdiene i SPU som er forankret i Grunnloven § 19. Denne bestemmelsen er plassert i Grunnlovens del B som har regler om «den utøvende makt». Nedenfor skal vi se hvordan disse to ganske forskjellige typer hovedoppgaver som tilligger Norges Bank, er behandlet i den alminnelige lovgivning. Denne gjennomgangen vil vise at de to typer hovedoppgaver ikke bare har ulik forankring i Grunnloven, men også i stor grad er gjenstand for ulike rettslig løsninger.

4 SENTRALBANKOPPGAVER

4.1 Bakgrunn – sentralbankloven av 1985

Under arbeidet med lov om Norges Bank av 1985 var spørsmålet om Norges Banks stilling i styringsverket og bankens uavhengighet fra statsmyndighetene gjenstand for en ganske omfattende debatt. På den ene side ble det tatt til orde for at Norges Bank måtte være helt uavhengig når det gjaldt utøvelsen av pengepolitikk og at politiske myndigheter ikke skulle ha instruksjonsrett overfor banken. Det andre synet som ble gjort gjeldende var at pengepolitikken i siste instans måtte være under demokratisk kontroll. Selv om Norges Bank

måtte ha betydelig selvstendighet, harmonerte det ikke med vår styringsmodell å avskjære instruksjon om spørsmål som gjaldt pengepolitikk. En regel som åpnet for instruksjon ville også hindre såkalt «*skjult instruksjon*».

Løsningen ble at instruksjon fra Finansdepartementet ble avskåret i den nye loven. Kun Kongen i statsråd («regjeringen») kunne instruere Norges Bank. Et vedtak om instruksjon skulle etterfølges av melding til Stortinget så snart som mulig. Denne vedtaksformen er omtalt som «*en mellomform mellom et stortingsvedtak og en forvaltningsmessig instruks. Det er bygget inn en ny trinnhøyde i normpyramiden mellom plenarvedtak og en kongelig resolusjon*» (Carsten Smith, Rettstenkning i samtiden, side 57). Regjeringens instruksjonsmyndighet var materielt sett ikke begrenset og kunne anvendes i forbindelse med alle forhold knyttet til sentralbankens virksomhet.

Da sentralbankloven av 1985 ble vedtatt, var verken Statens pensjonsfond eller forløperen Petroleumsfondet etablert. Det er derfor åpenbart at lovgiver ikke noe forhold til at forvaltningen av SPU senere skulle bli lagt til Norges Bank og hadde naturligvis ingen tanke om sentralbankloven av 1985 skulle gjelde eller ikke gjelde for SPU. Så vidt vi er kjent med har verken Finansdepartementet, regjeringen eller Stortinget - så lenge sentralbankloven av 1985 var i kraft - tatt til orde for at instruksjonsregelen i sentralbankloven § 1-4 skulle gjelde i forhold til Norges Banks forvalteroppdrag med SPU. Tvert imot er det i dokumenter som er sendt til Stortinget flere ganger uttalt at instruksjonsbestemmelsen i 1985-loven ikke omfattet Norges Banks forvalteroppdrag med SPU.¹

4.2 Sentralbankloven av 2019

Det spesielle instruksjonssystemet fra sentralbankloven i 1985 er i hovedtrekk videreført i sentralbankloven av 2019. I lovens § 1-4 annet ledd er det bestemt:

«Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf § 1-3, unntatt i ekstraordinære situasjoner. Vedtak om å instruere banken må treffes av Kongen i statsråd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig.»

Det er således nå lovfestet at instruksjon fra regjeringens side bare kan skje i ekstraordinære situasjoner. I Prop. 97 L (2018-2019) om Lov om Norges Bank og pengevesenet side 143 (spesialmotivene til § 1-4) omtales nærmere hva som menes med «*ekstraordinære situasjoner*» og hva som menes med «*virksomhet etter loven*».

¹Se til illustrasjon Meld. St. 10 (2009-2010), Forvaltningen av Statens pensjonsfond 2009, der det i kapittel 4.2.2 blant annet uttales:

«Etter sentralbankloven § 2 gjelder det særlige regler for statsmyndighetenes adgang til å fatte vedtak om Norges Banks virksomhet. Vedtak kan bare fattes av Kongen i statsråd, etter at banken har fått anledning til å uttale seg. Melding om vedtak skal snarest mulig sendes Stortinget. Denne særskilte framgangsmåten gjelder imidlertid bare for de oppgavene som er regulert av sentralbankloven, det vil si de tradisjonelle sentralbankoppgavene. Etter pensjonsfondloven er det Finansdepartementet som er ansvarlig for forvaltningen av SPU, mens Norges Bank er operativ forvalter. Når banken på denne måten utfører oppgaver på vegne av departementet, kan banken instrueres uavhengig av framgangsmåten i sentralbankloven § 2, jf. Ot.prp. nr. 25 (1984-85) Om lov om Norges Bank og pengevesenet side 26.

Dermed er det i prinsippet verken innholdsmessige eller formmessige skranker for departementets adgang til å instruere banken om hvordan forvaltningen av SPU skal foregå, og det blir et hensiktsmessighetsspørsmål hvordan arbeidsoppgaver skal fordeles organisasjonsnivåene imellom.»

«Annet ledd regulerer regjeringens adgang til å instruere Norges Bank i sin virksomhet etter sentralbankloven. Slike vedtak kan bare fattes av Kongen i statsråd og i ekstraordinære situasjoner. Hva som vil være «ekstraordinære situasjoner» er vanskelig å forutsi. Terskelen for denne typen instruksjon skal være høy. Adgangen til instruksjon bør for eksempel ikke benyttes i saker det er faglig uenighet mellom regjeringen og Norges Bank om hvordan banken virkemidler skal innrettes for å oppfylle de målene banken er gitt etter sentralbankloven. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil kunne oppstå situasjoner der Norges Banks bidrag må ses i en bredere sammenheng, og at andre hensyn må tillegges større vekt enn det som ble forutsett da bankens formål ble formulert. Siktemålet med bestemmelsen er å gi sentralbanken en høy grad av uavhengighet i dens bruk av virkemidler etter loven. Avgrensningen til bankens «virksomhet etter loven» viser til de tilfeller der sentralbanken utleder sin kompetanse fra sentralbankloven, jf. § 1-3.»

Etter dette kan det konkluderes med at regjeringen (Kongen i statsråd) fortsatt har adgang til å instruere Norges Bank når det gjelder bankens «virksomhet etter loven, jf. § 1-3». Lovens § 1-3 regner opp hva som menes med sentralbankvirksomhet. I sentralbankloven av 2019 er det imidlertid innført en terskel for når regjeringen har anledning til å benytte instruksjon. Regjeringen kan i dag bare instruere banken i «ekstraordinære situasjoner».

Forvaltning av SPU er ikke nevnt i sentralbankloven § 1-3 som instruksjonsbestemmelsen i lovens § 1-4 viser til. Det er naturlig, fordi forvaltning av SPU ikke er å anse som en sentralbankoppgave, se også punkt 3.1 ovenfor.

Det er på rene at Regjeringens instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 favner noe videre enn de rene sentralbankoppgaver, slik også den tidligere sentralbankloven av 1985 gjorde. Likevel er det klart at instruksjonsbestemmelsen i sentralbankloven § 1-6 ikke omfatter Norges Banks forvaltning av SPU. Vi viser i den forbindelse til Prop. 97 L punkt 4.3.4 som inneholder departements vurderinger under overskriften «Uavhengighet i bruken av virkemidler og høy terskel for instruksjon» (side 4.3.4):

«Virkeområdet for gjeldende instruksjonsadgang foreslås også videreført. Bestemmelsens virkeområde er avgrenset til forhold hvor sentralbanken utleder sin kompetanse direkte fra sentralbankloven. Kjerneområdet for vernet mot instruksjon fremgår av oppregningen i lovforslaget § 1-3. I de tilfeller der banken har kompetanse direkte eller etter delegasjon med grunnlag i annen lovgivning, eller der sentralbankloven legger kompetanse til Kongen, vil det gjelde alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang så fremt lovgrunnlaget ikke fastsetter noe annet.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til utvalgets forslag, med enkelte justeringer av språklig karakter. Med både endret overskrift i § 1-4 og henvisingen til § 1-3 i annet ledd og §§ 1-2 og 1-3 i første ledd, mener departementet at det ikke er behov for at det uttrykkes særskilt i paragrafen at den ikke omfatter bankens forvaltning av Statens pensjonsfond utland, slik utvalget hadde lagt opp til.»

Instruksjonsregelen i sentralbankloven av 2019 har derfor omtrent samme materielle virkeområde som instruksjonsbestemmelsen hadde i sentralbankloven av 1985. Regjeringen kan benytte sin instruksjonsadgang når det gjelder sentralbankoppgaver nevnt i § 1-3. Nytt

i 2019-loven er at det er innført en høy terskel for i hvilke situasjoner som Regjeringen kan benytte instruksjon.

En konsekvens av det særegne instruksjonssystemet når det gjelder Norges Banks sentralbankoppgaver, er at Finansdepartementet ikke har instruksjonsrett på det området som ligger innenfor Regjeringens instruksjonsrett etter sentralbankloven § 1-4.

Det er likevel på det rene at departementet har alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang utenfor det materielle området som er dekket av Regjeringens instruksjonsrett etter sentralbankloven § 1-4 når det gjelder oppgaver som er delegert fra regjeringen eller departementet til Norges Bank med mindre annet følger av lovgrunnlaget. I den forbindelse viser vi til at Norges Banks rolle som statens bank etter sentralbankloven § 3-7 anses som oppgave delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank. Norges Banks forvaltning av SPU er også en oppgave som er delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank. Dette skal vi behandle nærmere i punkt 5 nedenfor.²

5 FORVALTNING AV EIENDELENE I SPU

5.1 Delegert myndighet

Under punkt 3.2 viste vi til at verdiene av SPU faller inn under Grunnloven § 19. Etter denne bestemmelsen er det regjeringen som skal se til at eiendelene anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte måte. I lov om Statens pensjonsfond § 3 første ledd er det bestemt:

«Statens pensjonsfond forvaltes av departementet. Fondet består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN).»

I medhold av Grunnloven § 12 annet ledd er det bestemt at forvaltningen av Statens pensjonsfond ligger under Finansdepartementet.

Selv om det både i lov om Statens pensjonsfond § 3 annet ledd og i sentralbankloven §§ 1-1 og 2-13, er forutsatt at det er Norges Bank som skal forvalte SPU, er det departementet som i lov om Statens pensjonsfond er tildelt oppgaven med å forvalte hele Statens pensjonsfond. Rettslig sett er det Finansdepartementet som har videredelegert oppgaven med å forvalte SPU til Norges Bank, og departementet har etter omstendighetene rettslig adgang til å beslutte at SPU skal forvaltes av andre enn Norges Bank. Disse forhold må anses avklart gjennom Stortingets behandling av Prop. 97 L (2018-2019) om Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. Vi viser blant annet til proposisjonens avsnitt 3.2.4.3 fjerde avsnitt som inneholder departementets vurderinger om Norges Banks virksomhet og kapittel 11.3 «*Departementets kompetanse til å utpeke forvalter av SPU mv.*», side 128 flg. Videre viser vi til proposisjonens avsnitt 4.3.4 (side 30) der det under departementets vurderinger uttales:

² Det kan også nevnes at Kongen i statsråd (regjeringen) kan legge andre oppgaver enn sentraloppgaver til Norges Bank etter sentralbanklovens § 1-10. I den grad regjeringen benytter denne adgangen anses oppgaven tillagt banken som delegert myndighet, og regjeringen har da instruksjonsrett overfor Norges Bank etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Se Prop. 97 L avsnitt 4.3.4 (side 30) der det heter at «*i de tilfeller der ... sentralbankloven legger kompetansen til Kongen, vil det gjelde alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang så fremt lovgrunnlaget ikke fastsetter noe annet*».

«I de tilfeller der banken har kompetanse direkte eller etter delegasjon med grunnlag i annen lovgivning ..., vil det gjelde alminnelig forvaltningsrettslig instruksjonsadgang så fremt lovgrunnlaget ikke fastsetter noe annet.»

I mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, gis det uttrykk for denne rettsforståelsen når det i § 1-1 om Norges Banks forvaltningsoppdrag heter i første ledd:

«Departementet plasserer Statens pensjonsfond utland (SPU) som et kroneinnskudd i Norges Bank (banken) i henhold til lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd».³

5.2 Alminnelig instruksjonsmyndighet

Det følger av alminnelige forvaltningsprinsipper at når myndighet fra et forvaltningsorgan er delegert, kan den som har delegert myndighet som hovedregel gi instruks knyttet til den delegerte myndigheten. Finansdepartementet kan derfor gi instruks til Norges Bank om hvordan midlene i SPU skal forvaltes. Instruks 8. november 2010 er gitt i form av mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Mandatet er sist endret 30. juni 2020.

Mandatet inneholder regler om selve forvaltningen av midlene i SPU og om organisatoriske forhold. I Prop. 97 L (2018-2019) punkt 6.4.4.1 er det presisert at *«departementet kan gi særlige organisatoriske bestemmelser av betydning for banken i medhold av lov om Statens pensjonsfond»*.

I mandatet § 1-9 er det bestemt:

«§ 1-9. Daglig ledelse av bankens forvaltning av SPU

Hovedstyret skal fastsette instruks for daglig leder av bankens forvaltning av SPU. Instruks skal legges frem for departementet til orientering minst tre uker før fastsettelse.»

Slik instruks ble gitt av hovedstyret i Norges Bank 29. april 2020 og trådte i kraft 1. mai 2020. Vi legger til grunn at instruks ble forelagt Finansdepartement til orientering minst tre uker før den ble fastsatt av hovedstyret. Instruks for daglig leder er således gitt i medhold av mandatet, dvs. i kraft av myndighet som Norges Bank har fått delegert fra Finansdepartementet.

Det kan vises til at mandatets bestemmelse om at hovedstyret skal fastsette instruks for daglig leder av bankens virksomhet, i hovedsak gjentar regelen i sentralbankloven § 2-4 fjerde ledd og derfor ikke kan tas til inntekt for at dette er en del av en instruks fra Finansdepartementets som ledd i myndighet delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank. Det som er tilføyd i mandatets § 1-9 i forhold til bestemmelsen i sentralbankloven § 2-4 fjerde ledd er plikten til å forelegge for departementet instruks for daglig leder. Denne foreleggelsesplikten anser vi for å være i harmoni med uttalelse i forarbeidene knyttet til lovutkastet § 2-13 om at banken skal informere Finansdepartementet om kompetansekrav for daglig leder av NBIM og kandidater til stillingen. Plikten til å forelegge stillingsinstruks for daglig leder for Finansdepartementet til orientering, gir imidlertid ikke Finansdepartementet instruksjonsrett når det gjelder innholdet i en stillingsinstruks. I medhold av lov om Statens pensjonsfond og den delegerte myndighet knyttet til SPU, kan

³ Loven er ved lov 21. juni 2019 nr. 31 renummerert og bestemmelsen er nå å finne i § 3 annet ledd i lov om Statens pensjonsfond.

Finansdepartementet ikke fastsette ansettelsesvilkår mv for daglig leder av NBIM, fordi det ville være i strid med sentralbankloven § 2-13, se nedenfor punkt 5.3.

5.3 Sentralbankloven § 2-13

Det følger av sentralbankloven § 2-13 første ledd at det er hovedstyret i Norges Bank som ansetter daglig leder i NBIM. Bestemmelsen lyder slik:

«§ 2-13. Daglig ledelse av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland

(1) Hovedstyret skal ansette en daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland på åremål for en periode på fem år. Åremålet kan gjentas for ytterligere én periode på inntil fem år.»

Bestemmelsen gir ikke bare hovedstyret myndighet til å ansette daglig leder av NBIM. Regelen er formulert som en plikt for hovedstyret til å ansette daglig leder av NBIM. I Prop. 97 L side 151 (spesialmotivene) heter det således at «i første ledd pålegges hovedstyret å ansette en daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland for en periode på fem år».

Hovedstyrets rett og plikt til å ansette daglig leder av NBIM følger således direkte av sentralbankloven. Overordnet statsorgan kan derfor ikke instruere hovedstyret i Norges Bank om forhold som er omfattet av § 2-13 første ledd. Det betyr blant annet at Finansdepartementet i kraft av delegert myndighet ikke kan instruere Norges Bank og Regjeringens instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 gjelder ikke forhold knyttet til SPU.

Stortinget har gjennom sentralbankloven § 2-13 bestemt at det er hovedstyret som skal ansette daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond. En naturlig tolkning av sentralbankloven § 2-13 - ut fra lovens system, samt lovbestemmelsens plassering og utforming - er derfor at ansettelse av daglig leder ligger eksklusivt under hovedstyret i Norges Bank. Finansdepartementet kan derfor ikke gripe inn overfor hovedstyret når det gjelder forhold knyttet til ansettelse av daglig leder av NBIM og har ingen adgang til å instruere hovedstyret i forhold som omfattes av sentralbankloven § 2-13.

Selv om Finansdepartementet ikke har instruksjonsrett overfor hovedstyret når det gjelder ansettelse av daglig leder av NBIM, uttaler Finansdepartementet likevel i Prop. 97 L punkt 6.4.4.4 (side 66) at hovedstyret bør ha rutiner for arbeidet med å tilsette daglig leder av den operative forvaltningen av SPU som gir departementet anledning til å gi innspill til kompetansekrav for stillingen før denne lyses ut. Videre uttaler departementet at banken også bør informere om aktuelle kandidater før hovedstyret fatter sin beslutning. (Denne uttalelsen i proposisjonen er gjengitt ordrett i punkt 7.3 nedenfor.)

Vi har forstått at departementet har mottatt slik informasjon som forutsatt i proposisjonen. Selv om departementet på denne måten er orientert og gitt anledning til å gi uttrykk for sin oppfatning om kompetansekrav og kandidater, overlater loven eksklusivt til hovedstyret å ansette daglig leder av NBIM. Departementet er derfor avskåret fra å gi åpen eller skjult instruks om forhold knyttet til ansettelse av daglig leder. Dette gjelder både hvilke kompetansekrav som skal stilles ved utlysning av stilling om daglig leder av NBIM og hvem som skal ansettes som daglig leder.

Den forståelse at myndigheten til å ansette daglig leder av NBIM er lagt eksklusivt til hovedstyret i Norges Bank, er i tråd med hvordan en rekke andre lignende lovbestemmelser er tolket når det gjelder et styrets ansettelse av daglig leder. Nedenfor skal vi se på det tilsvarende rettslige forholdet når det gjelder ansettelse av administrerende direktør i Folketrygdfondet.

5.4 Ansettelse av administrerende direktør i Folketrygdfondet

Som nevnt under punkt 5.1 ligger forvaltningen av Statens pensjonsfond under Finansdepartementet. Statens pensjonsfond består av SPU og SPN. Forvaltningen av SPN er lagt til særlovselskapet Folketrygdfondet. I lov 29. juni 2007 om folketrygdfondet § 10 første ledd første punktum er det bestemt at «*administrerende direktør i Folketrygdfondet tilsettes av styret*». Regelen om ansettelse av administrerende direktør i SPN er således ganske lik den som gjelder for ansettelse av daglig leder i SPU. I folketrygdfondloven § 10 første ledd annet punktum er det presisert at «*administrerende direktørs godtgjøring og pensjon fastsettes av styret med orientering av departementet.*»

Finansdepartementet henvendte seg til Justisdepartementets lovavdeling 1. mars 2012 og ba om Lovavdelingens «*vurdering av om departementet har instruksjonsrett i spørsmålet om lønns- og pensjonsvilkår til administrerende direktør*» i Folketrygdfondet. I brev av 14. mars 2012 til Finansdepartementet uttaler Lovavdelingen blant annet:

«Vi ser ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om staten som eier av folketrygdfondet har alminnelig instruksjonsrett overfor styret. Etter vårt syn er det mest nærliggende å forstå § 10 første ledd slik at når det gjelder tilsettelse av daglig leder herunder fastsettelse av lønns og pensjonsvilkårene, ligger kompetansen til styret alene.

Lovens system taler for en slik forståelse. Det følger av § 9 første ledd at forvaltningen av Folketrygdfondet hører under styret. Det følger dermed allerede av denne bestemmelsen at det er styrets oppgave å tilsette administrerende direktør og fastsette lønns- og pensjonsvilkårene. Vi har på denne bakgrunn vanskelig for å se hva som skulle være meningen med å si i § 10 første ledd annet punktum at lønnsvilkår mv. fastsettes av styret, hvis det ikke var for å slå fast at styrets kompetanse er eksklusiv i forhold til eier.

En bestemmelse tilsvarende folketrygdfondloven § 10 første ledd finner man i flere sammenslutningsrettslige lover. Det er på denne bakgrunn nærliggende å se hen til hva som er løsningen i annen lovgivning.

Aksjeloven, som har dannet mønster for de fleste av våre sammenslutningsrettslige lover, bestemmer i § 6-2 at daglig leder tilsettes av styret hvis det ikke er bestemt i vedtektene at dette skal gjøres av generalforsamlingen. Bestemmelsen er forstått slik at generalforsamlingen (med mindre det er fastsatt vedtektsbestemmelse som nevnt) ikke kan instruere styret i en konkret ansettelsessak – verken når det gjelder hvem som ansettes, eller lønnsfastsettelsen, se Ot prp. nr 55 (2005-2006) side 82-83, Magnus Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven (2004) side 320 og 453 og Terese Smith Ulseth: Daglig leders stillingsvern (2006) side 118. (Tore Bråthen gir likevel uttrykk for en annen rettsoppfatning i note 969 til aksjeloven på rettsdata.no) I mangel av holdepunkter for noe annet er det nærliggende å se det slik at folketrygdfondloven § 10 første ledd skal forstås på samme måte som aksjelovens regel.

Vi antar på denne bakgrunn at staten ikke har adgang til å instruere Folketrygdfondet når det gjelder administrerende direktørs lønns- og pensjonsvilkår. Generelle rammer for lønns- og pensjonsvilkårene må imidlertid antakelig kunne fastsettes i vedtektene etter § 4 eller i forskrift etter § 15.»

Etter dette kan det konkluderes med at Finansdepartementet som forvalter av Statens pensjonsfond, ikke har anledning til å instruere styret for Folketrygdfondet når det gjelder ansettelse av administrerende direktør for SPN. Den konklusjonen Lovavdelingen falt ned på i 2012 når det gjelder SPN, er derfor den samme som vi har konkludert med i punkt 5.3 når det gjelder SPU. I likhet med Lovavdelingens konklusjon antar vi også at overordnet statsmyndighet kan fastsette generelle overordnede rammer for lønns- og pensjonsvilkår for daglig leder i NBIM som vil kunne gjelde for fremtidige avtaler, se punkt 6.3 nedenfor.

5.5 Styrets vedtak om ansettelse med tilhørende kontrakt er ett rettsforhold

Sentralbankloven § 2-13 fastslår at det er hovedstyret i Norges Bank som skal ansette daglig leder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland. Denne lovbestemmelsen sier ikke noe om lønn og andre ansettelsesvilkår i motsetning til folketrygdfondloven § 10 som uttrykkelig presiserer at styret skal fastsette administrerende direktørs godtgjøring og pensjon.

Spørsmålet her er om man kan skille mellom selve ansettelsen av Tangen og de ansettelsesvilkår som fremgår av arbeidsavtalen inngått mellom partene. Spørsmålet er med andre ord om det bare er selve ansettelsen av daglig leder av NBIM som ligger eksklusivt til hovedstyret, og om hovedstyret kan instrueres om daglig leders øvrige ansettelsesvilkår som vil være nedfelt i arbeidsavtalen.

En sontring knyttet til rettsforholdet til en daglig leder omtales av Terese Smith Ulseth, Daglig leders stillingsvern, samspill og kollisjon mellom selskapsrett og arbeidsrett (2006) side 85:

«Man har reist spørsmål om det kan skilles mellom styrevedtaket som utpeker daglig leder og dermed utstyret henne med den nødvendige kompetanse, og kontrakten som fastsetter lønn og andre arbeidsvilkår. Muligens kan man tale om ansettelsesbeslutningen på den ene side og kontraktsinngåelsen på den andre. Inspirasjon til denne problemstillingen kan hentes fra tysk rett hvor utnevnelse av direktøren og inngåelse av ansettelseskontrakten anses som to ulike rettshandlinger. Et slikt skille kunne ha betydning for forholdet mellom de aksjerettslige og de arbeidsrettslige regler. Arbeidsavtalen ville ikke ha aksjerettslig betydning, og styret kunne trekke tilbake de aksjerettslige fullmaktene uavhengig av de rettsregler som gjelder arbeidsavtalen. Et annet spørsmål ville være hvilken virkning det har for arbeidsavtalen at en daglig leder mister sine fullmakter. Sondringen synes subtil og det er umulig å skille oppnevning til en aksjerettslig posisjon fra inngåelsen av en arbeidsavtale. Forholdet mellom daglig leder og selskapet er ett rettsforhold. Et styre kan ikke oppnevne en person til daglig leder uten hennes aksept. Før en mulig daglig leder har akseptert et tilbud –avtale er inngått – har hun heller ingen forpliktelser overfor selskapet ...»

Et rettslig skille mellom selve ansettelsesvedtaket i styret og ansettelsesavtalen, må derfor avvises i norsk rett. Dette må også gjelde for ansettelsesvedtak etter sentralbankloven § 2-13.

Når ansettelse av daglig leder av NBIM er lagt eksklusivt til hovedstyret i Norges Bank, må dette også omfatte en eksklusiv rett til å avtale lønns- og ansettelsesvilkår, samt stillingsinstruks for daglig leder.

6 INSTRUKS KNYTTET TIL INNGÅTT AVTALE

6.1 Innledende merknader

Ovenfor har vi konkludert med at Finansdepartementet ikke kan instruere hovedstyret i Norges Bank når det gjelder ansettelse av daglig leder i NBIM. Eksklusiviteten til hovedstyret i Norges Bank omfatter også å fastsette daglig leders lønns- og ansettelsesvilkår, samt stillingsinstruks.

I dette punkt 6 skal vi se på et tenkt tilfelle der overordnet statsmyndighet har instruksjonsrett overfor et underordnet foretak eller etat med eget styre når det gjelder arbeidsavtalen for daglig leder av foretaket eller etaten.

6.2 Avtaler er bindende

Et hovedprinsipp i vår rettstradisjon er at inngåtte avtaler skal holdes. Dette viktige prinsippet har kommet til uttrykk allerede i Kong Christian Den Femtes lov 5-1-2. Regelen omfatter naturligvis også arbeidskontrakter, og både arbeidsgiver og arbeidstaker er derfor bundet av en inngått arbeidskontrakt. Det vanlige er at arbeidskontrakter løper inntil de blir lovlig oppsagt. I åremålskontrakter løper avtalen gjennom hele kontraktsperioden med mindre partene blir enige om å terminere avtalen eller en av partene sier opp eller hever kontrakten dersom det foreligger rettslig grunnlag for dette. Etter vår oppfatning vil det derfor - uten slikt hjemmelsgrunnlag som nevnt - være rettstridig for arbeidsgiver å bryte en slik arbeidsavtale, og det vil også være rettstridig for et overordnet statsorgan å gi en åpen eller skjult instruksjon som i realiteten pålegger en underliggende etat å bryte en slik avtale uten at det er rettslig grunnlag for det.

6.3 Grunnloven §§ 97 og 113

Ved lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov, kan borgerne pålegges ulike plikter og byrder (legalitetsprinsippet). Lovgiver står imidlertid ikke helt fritt når det gjelder å vedta slike plikter og byrder. Lovgiver må blant annet respektere begrensninger som følger av Grunnlovens del «E. Menneskerettigheter».

I Grunnloven § 97 er det bestemt:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

Rekkevidden av Grunnloven § 97 er gjenstand for en omfattende behandling i juridisk litteratur. Vi finner ikke her grunn til å gå inn på de mange spørsmål som er drøftet i denne forbindelse.

Arbeidskontrakter er en kontraktstype som ligger i kjerneområdet for de typer kontrakter som er beskyttet av Grunnloven § 97. Det betyr at Stortinget ikke gjennom lov kan beslutte at en bindende arbeidsavtale ikke lenger skal være gyldig. Stortinget kan heller ikke på annen måte vedta at en slik arbeidsavtale ikke lenger skal gjelde. Heller ikke Regjeringen eller departementet kan treffe vedtak (enkeltvedtak, forskrift eller instruks) med slik tilbakevirkning. Eventuelle myndighetsbeslutninger vil imidlertid gjelde for nye avtaleforhold. Vi går ikke nærmere inn på hvor grensen går på hva som må anses som

«eksisterende» og «fremtidige» avtaleforhold, da overordnet *statsmyndighet* uansett ikke har instruksjonsrett overfor Norges Bank når det gjelder en ansettelse av daglig leder av NBIM.

Vi viser videre til Grunnloven § 113 som lyder:

“Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.”

Bestemmelsen er ment å videreføre rettstilstanden slik den var under det tidligere ulovfestede legalitetsprinsippet, jf. Innst.186 S (2013-2014) side 31 og Dok. nr. 16 (2011-2012) side 248. Vi viser også til Rt. 2014 side 1105 avsnitt 25 hvor Høyesterett uttaler følgende om Grunnloven § 113:

«Paragrafen var ny ved grunnlovsreformen 2014. Den svarer til forslaget fra det stortingsoppnevnte Lønning-utvalget som utredet spørsmålet om en generell utvidelse av Grunnlovens menneskerettsvern. Utvalget understreket at man ikke tok sikte på noen endring av rettstilstanden, sammenlignet med den som fulgte av konstitusjonell sedvanerett, jf. Dok.nr. 16 (2011–2012) side 248. Formålet med § 113 var å «synliggjøre prinsippet og samtidig vise at det fungerer som en reell skranke for makthavernes myndighetsutøvelse». Konstitusjons- og kontrollkomiteen var enig i at legalitetsprinsippet burde grunnlovfestes, og viste til at dette er «grunnlaget for forståelsen av rettsstaten» og dermed utgjør en av «de sentrale deler av vår statsskikk», jf. Innst. 186 S (2013–2014) side 31.»

Endelig viser vi til tolkningsuttalelse av 13. juni 2019 fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om Grunnloven § 113 - Statsansattes eierskap til og handel med verdipapirer. Lovavdelingen var bedt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å vurdere hvorvidt det er nødvendig med lovhjemmel for å fastsette

- en plikt for statsansatte til å gi arbeidsgiver opplysninger om eierskap og handel med verdipapirer
- totalforbud eller tidsavgrenset forbud mot innehav og handel med verdipapirer for statstilsatte
- bindingstid etter statsansattes kjøp av verdipapirer, slik at verdipapirene ikke kan avhendes før utløpet av bindingstiden
- at statsansattes finansielle instrumenter skal settes under forvaltning
- pålegg om salg av statstilsattes verdipapirer.

I avtaleforholdet mellom Norges Bank og Tangen er eierskapet til aksjer avtaleregulert. Lovavdelingens uttalelse har likefullt en viss interesse fordi den omhandler Grunnloven § 113 og forholdet til legalitetsprinsippet. Lovavdelingen viser blant annet til:

«Tradisjonelt har legalitetsprinsippet blitt tolket som et krav om at inngrep i individenes rettssfære må ha hjemmel i formell lov. Forvaltningens påbud, forbud og andre inngrep av tilsvarende karakter som rettes mot individene, må dermed ha grunnlag i lov, eller i regler gitt i medhold av lov. De inngrepene som er beskrevet i innledningen, er av en slik art at de i utgangspunktet omfattes av dette hjemmelskravet. Det gjelder også for den minst inngripende typen plikter, som er plikten til å gi arbeidsgiver opplysninger om eierskap og handel med verdipapirer. Det er likevel klart at alternative rettslige grunnlag kan være tilstrekkelige for å begrunne visse inngrep fra myndighetenes side, som i fravær av et slikt

kompetansegrunnlag ville ha krevd hjemmel i lov. Som alternative kompetansegrunnlag nevnes gjerne Grunnlovens spesielle kompetanseregler, organisasjons- og instruksjonsmyndighet, annen sedvanerettslig kompetanse samt eierrådighet og avtalekompetanse. Vi viser til Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utg. (2014) s. 342 flg.

De mest nærliggende alternative grunnlagene for reguleringer rettet mot ansatte i staten er arbeidsgivers styringsrett og forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet (som i statlig sektor har forankring i Grunnloven § 3 og praksis).»

Lovavdelingen har en grundig gjennomgang av hva som følger av styringsretten når det gjelder adgangen til å begrense adgangen til å eie verdipapirer mv. Vi går ikke nærmere inn på dette i det Norges Bank og Tangen har regulert eierskapet til aksjer mv. i ansettelsesavtalen.

7 NORGES BANKS INFORMASJONSPLIKT OVERFOR DEPARTEMENTET

7.1 Innledende merknader

Sentralbanklovens § 1-6 har følgende ordlyd:

«Norges Bank skal informere departementet om saker av viktighet.»

Ordlyden er vid og må tolkes ut fra lovens forarbeider, historie, forholdet til øvrige regler i sentralbankloven og lov om Statens pensjonsfond.

I sentralbankloven av 1985 var informasjonsplikten begrenset til vedtak av «særlig viktighet». Ved at man i 2019-loven har sløyfet adjektivet «særlig» foran ordet «viktighet», ble terskelen for plikten for Norges Bank til å gi informasjon til departementet etter sentralbankloven senket i forhold til den tidligere regelen om foreleggelse.

Bruken av ordet «saker» i stedet for 1985-lovens ordbruk «vedtak» er gitt for å understreke at plikten til å informere departementet også gjelder saker der det ikke treffes formelle vedtak i banken. Om dette heter det i Prop. 97 L (2018.2019) under spesialmotivene til § 1-6:

«Plikten til å informere departementet er ikke begrenset til saker hvor det treffes et formelt vedtak i banken. I utgangspunktet er det opp til Norges Bank å avgjøre hva som er en sak av viktighet. Norges Bank og departementet bør i praksis finne ut hva som er egnet form på informasjonsutvekslingen.»

I sentralbankloven av 1985 var det i § 2 annet ledd bestemt at før banken traff «vedtak av særlig viktighet», skulle saken være forelagt for departementet. Bestemmelsen ble kommentert slik i Karnov, Norsk kommentert lovsamling (1995) av Sven Iver Steen. «Bestemmelsen innskrenker ikke bankens kompetanse, men bevirker at departements syn fremkommer før tiltak treffes, og sikrer at Regjeringen gjennom instruksjon kan hindre iverksettelsen av et planlagt tiltak. Formålet med bestemmelsen står sentralt ved avgjørelsen om det foreligger plikt til å underrette departementet på forhånd».

Foreleggingsplikten til Norges Bank var således først og fremst knyttet opp til og var en integrert del av det særegne instruksjonssystemet som ble etablert ved sentralbankloven av 1985.

Foreleggingsplikten ble imidlertid ikke ansett for å være begrenset til vedtak fattet med hjemmel i sentralbankloven, og omfattet også andre beslutninger enn de som er å anse for vedtak etter forvaltningsloven. Mens instruksjonsregelen bare gjaldt bankens myndighet som fulgte direkte av sentralbankloven, favnet foreleggingsplikten videre. I forarbeidene til 1985-loven ble det fremhevet at det var Norges Banks hovedstyre som ved tvil måtte avgjøre om en sak er av «særlig viktighet». Mens 1985-loven var gjeldende ble det lagt til grunn at bankens foreleggingsplikt ikke gjaldt for forhold knyttet til SPU. Som vi har nevnt under punkt 4.1 var verken Statens pensjonsfond eller forløperen Petroleumsfondet etablert da sentralbankloven ble vedtatt i 1985.

Bankens foreleggingsplikt som inntrådte før den traff «vedtak av særlig viktighet», ble ikke videreført i sentralbankloven av 2019. I stedet for er det innført en bestemmelse om at Norges Bank skal informere departementet om «saker av viktighet». Dermed har banken ikke lenger plikt til å informere departementet før et vedtak treffes, og informasjon kan derfor gis av Norges Bank enten før eller etter at vedtak eller annen beslutning treffes. I forarbeidene til 2019-loven pekes det likevel på at det i en del typer saker vil være viktig at informasjonen gis på forhånd; det er blant annet vist til bankens beslutninger om renten, se Prop. L 97 kapittel 4.5.4.

Nedenfor skal vi se nærmere på sentralbanklovens § 1-6 i relasjon til Norges Banks forvaltning av SPU.

7.2 Sentralbanklovens § 1-6 og Norges Banks forvaltning av SPU

I Prop. 97 L i kapittel 3.2.4.3 fjerde avsnitt (side 24) som er departementets vurderinger, kommenteres blant annet sentralbankloven § 1-6 i tilknytning til Norges Banks virksomhet. Her heter det blant:

«Departementet er enig med utvalget i at det i loven bør presiseres at Norges Bank er eier av de offisielle valutareservene og skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene, jf. forslaget til § 1-3 femte ledd. Å presisere at banken eier valutareservene er en tydeliggjøring, men ikke en endring, av gjeldende eierforhold. Departementet er videre enig med utvalget i at Norges Bank, som eier av valutareservene og med sin rolle og sitt ansvar i pengepolitikken og i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, bør bestemme størrelsen på valutareservene for å kunne oppfylle bankens formål, se forslaget til § 3-2. Departementet legger samtidig til grunn at eventuelle vesentlige endringer i størrelsen på valutareservene eller hvordan de plasseres, skal anses å være saker av viktighet, jf. forslag til § 1-6 om bankens plikt til å informere departementet. En effektiv og forsvarlig forvaltning innebærer at den skal gjøres til lave kostnader og med god styring av risikotakingen.»

Det bemerkes at Finansdepartementet omtaler typiske sentralbankvirksomhet som forholdet til bankens valutareserve, pengepolitikk og finansiell stabilitet i tilknytning til informasjonsplikten i lovutkastet § 1-6 (se våre understrekninger i sitatet). Når det gjelder forvaltning av SPU uttales det videre på side 25 blant annet:

«Departementet foreslår at bankens oppgave med å forvalte Statens pensjonsfond utland (SPU), jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd, jf. § 7, blir omhandlet i forslag til § 1-11, som er en ny bestemmelse sammenlignet med utvalgets forslag. Forvaltningen av SPU utgjør en vesentlig del av bankens samlede virksomhet og departementet mener derfor det er hensiktsmessig at denne oppgaven fremgår av lovens kapittel 1. Kompetansegrunnlaget for

denne oppgaven følger imidlertid av lov om Statens pensjonsfond, jf. også henvisningen til denne loven i forslaget til § 1-11.»

I proposisjonens kapittel 4.5.4 (departementets vurderinger) redegjøres det nærmere for informasjonsplikten etter lovutkastet § 1-6. I fjerde til åttende avsnitt i dette kapitlet skriver departementet (side 33 flg.):

«Vurderingen av hva som er saker av «særlig viktighet», har endret seg over tid. Da loven ble utarbeidet, hadde renten karakter av å være et mål i seg selv. Den ble endret sjelden og som regel i kritiske situasjoner for norsk økonomi. Etter innføringen av inflasjonsstyring har renten vært fastsatt etter mål gitt av statsmyndighetene, og rentendringer har som oftest vært små og med betydelig grad av forutberegnelighet. Banken har fortsatt praksisen med å orientere finansministeren om hvilket forslag til rentevedtak sentralbanksjefen vil legge frem for hovedstyret, også de seneste årene.

Den foreslåtte plikten til å informere om «saker av viktighet» favner videre enn dagens bestemmelse om at banken skal forelegge saker av «særlig viktighet» for departementet før vedtak treffes. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det i utgangspunktet vil være opp til Norges Bank å vurdere hvilke saker som er av «viktighet». Banken må ta hensyn til hva regjeringen og finansministeren bør være orientert om, blant annet for å kunne ivareta samspillet mellom bankens virksomhet og øvrige politikkområder. Hvilke saker som skal anses som viktige bør bygge på den kontakt som allerede finner sted og må tilpasses over tid.

Informasjonsplikten om saker av viktighet er ikke begrenset til vedtak som banken fatter, men kan også gjelde viktige utviklingstrekk og beslutningsgrunnlag på bankens område som departementet bør ha kjennskap til. Norges Banks hovedstyre har i sin høringsuttalelse pekt på vesentlige utviklingstrekk innen egenforvaltningen, endringer i styringsrenten, større endringer i likviditetsstyringen og valutareserveforvaltningen som eksempler på «saker av viktighet». Departementet er enig i dette.

Selv om det etter forslaget ikke vil være noen plikt for banken til å informere departementet før banken treffer et eventuelt vedtak, viser departementet til at det i en del type saker er viktig at informasjonen som en hovedregel kommer til departementet før Norges Bank treffer vedtak eller offentliggjør en sak. Blant annet har det vært praksis at banken informerer departementet om de pengepolitiske vurderingene i forkant av rentemøtene i hovedstyret. Slik informasjon om bankens vurderinger av de økonomiske utsiktene, har etter departementets syn gitt et nyttig utgangspunkt for de vurderingene departementet selv skal gjøre.

Informasjonen som banken gir departementet, for eksempel om forestående rentebeslutninger, vil kunne være underlagt taushetsplikt blant annet etter lovforslaget § 5-2 første ledd. Slik taushetsplikt er ikke til hinder for at banken kan gi informasjon til departementet, men det vil da gjelde en tilsvarende taushetsplikt for ansatte i departementet, jf. § 5-2 annet ledd, jf. første ledd. Saksforberedende korrespondanse vil for øvrig etter omstendighetene kunne unntas offentlighet etter lovforslaget § 5-1 annet ledd.»

I de siterte avsnittene fra proposisjonen, har vi understreket sakstyper som departementet nevner og som vil kunne falle under saker av viktighet. Alt det som nevnes her gjelder sentralbankvirksomhet, samt bankens forvaltning av egne midler.

Forvaltningen av SPU inntar i dag en meget stor plass i Norges Banks virksomhet. Når forhold knyttet til forvaltningen av SPU overhodet ikke er nevnt av departementet i disse avsnittene i proposisjonen om informasjonsplikten i § 1-6, indikerer dette alene at forhold knyttet til SPU ikke er ment omfattet av sentralbanklovens § 1-6.

Det niende avsnittet under departementets vurderinger (side 34) fortsetter slik:

«Norges Banks orienteringsplikt mv. til departementet om forhold som knytter seg til den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er regulert i et mandat som er fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond.»

I forarbeidene til sentralbankloven av 2019 uttaler departementet altså at orienteringsplikten knyttet til den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland er regulert i mandatet for SPU. Dette må forstås slik at meningen har vært at sentralbankloven § 1-6 i alle fall ikke gjelder for operative forhold knyttet til SPU, dvs. forvaltningen av SPU. På dette området gjelder i stedet for orienteringsplikt regulert i den instruks som omtales som mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, se blant annet punktene 5.1 og 5.2 ovenfor.

7.3 Sentralbankloven § 1-6 og organisatoriske forhold knyttet til SPU

Innledningsvis viser vi til uttalelsen i forarbeidene til sentralbankloven av 2019 om at bankens orienteringsplikt knyttet til Norges Banks operative forvaltning av SPU er regulert i et mandat som er fastsatt med hjemmel i lov om Statens pensjonsfond. Etter vår oppfatning er det ikke grunn til å forstå denne uttalelsen motsetningsvis, dvs. at organisatoriske forhold knyttet til SPU er omfattet av informasjonsplikten etter sentralbankloven § 1-6. I dette punkt 7.3 skal vi se nærmere på dette forholdet.

Det årlige budsjettet til Norges Bank er et organisatorisk forhold. Budsjettet vedtas av Norges Banks representantskap etter forslag fra hovedstyret. Norges Banks årsbudsjett inneholder både inntekter og kostnader for sentralbankvirksomheten, egenforvaltningen, for forvaltningen av SPU og for eventuelle andre aktiviteter som banken måtte drive (sentralbankloven § 1-10).

I sentralbankloven av 1985 var det bestemt at budsjettet *«vedtas av representantskapet og meddeles departementet»*. Lovteksten legger således opp til at departementet først skulle få budsjettet etter at det ble vedtatt. Under herredømmet av 1985-loven var det likevel en oppfatning av at det årlige budsjettet var en sak av viktighet, og dermed skulle forelegges departementet på forhånd, jf. den tidligere lovens § 2 annet ledd, se Prop. 97 L kapittel 6.4.3.1 om gjeldende rett under overskriften «Fastsettelse av Norges Banks budsjett» (side 77).

I sentralbankloven av 2019 er bestemmelsen om at det vedtatte budsjettet skal meddeles departementet videreført. I Prop. 97 L kapittel 6.4.3.4 heter det blant annet at *«som i dag vil det være hovedstyret som utarbeidet budsjettforslag for kommende driftsår Hovedstyrets budsjettforslag vil utgjøre en sak av viktighet i henhold til § 1-6 i ny sentralbanklov»*. Siden man har endret fra en foreleggingsplikt til en informasjonsplikt er den rettslige situasjonen likevel ikke den samme i ny lov som i gammel lov.

Uansett må budsjettforslaget for Norges Bank anses som en sak av viktighet som faller inn under informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6. Siden budsjettet omfatter hele Norges Banks virksomhet, og den delen av budsjettet som gjelder sentralbankvirksomheten isolert sett må anses som en sak av viktighet, gir disse uttalelsene i lovforarbeidene ingen veiledning mht. om den delen av budsjettet som gjelder SPU er en sak av viktighet som omfattes av informasjonsplikten i § 1-6. Disse uttalelsene i lovforarbeidene kan derfor etter vår oppfatning ikke tas til inntekt for at organisatoriske forhold knyttet til SPU faller inn under sentralbankloven § 1-6.

Vi er ikke kjent med andre kilder som gir uttrykk for at organisatoriske forhold knyttet til SPU er omfattet av informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6. Vi vil derfor se på om det er reelle hensyn som tilsier at organisatoriske forhold knyttet til SPU bør omfattes av informasjonsplikten eller ikke.

Selv om organisatoriske forhold ikke omfattes av sentralbankloven § 1-6, har departementet likevel rett til å stille krav om at Norges Bank gir informasjon til departementet. Dette følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler for delegert myndighet, jf. lov om Statens pensjonsfond og punkt 5.2 ovenfor. Bankens informasjonsplikt vil da springe ut av mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (se punktene 5.1 og 5.2 ovenfor) og av eventuelle andre instruksjoner om informasjonsplikt som departementet gir.

Dersom organisatoriske forhold knyttet til SPU faller inn under informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6, vil det måtte anses for å begrense departementets adgang til å gi instruksjoner om hva slags forhold og saker som Norges Bank skal informere departementet om. Vi viser i den forbindelse til at sentralbanklovens § 1-6 begrenser informasjonsplikten til «saker av viktighet». Det antas at en slik rettslig løsning ikke vil være ønskelig, fordi det vil bygge en høy for skranke for de tilfeller Norges Bank skal ha plikt til å informere departementet.

Et annet reelt hensyn som taler for at organisatoriske forhold knyttet til SPU ikke bør omfattes av informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6, er at man da får samme rettslige løsning mht. informasjonspliktens grunnlag når det gjelder organisatoriske forhold og operative forhold knyttet til SPU. Dermed får man en ensartet rettslig løsning for Norges Banks virksomhet med SPU, og man slipper å trekke grensene mellom hva som er operative forhold og hva som er organisatoriske forhold. Rettstekniske forhold taler således for denne løsningen.

Det har også en viss interesse at det i folketrygdfondloven ikke er noen tilsvarende bestemmelse som sentralbankloven § 1-6 om informasjonsplikt knyttet til «saker av viktighet» når det gjelder Folketrygdfondets forhold til Finansdepartementet.

Etter dette kan vi konstatere at de ulike tolkningsmomenter vi har trukket frem i dette punkt 7.3, alle trekker i retning av at informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6 ikke gjelder organisatoriske forhold knyttet til SPU. Vår konklusjon er derfor at sentralbankloven § 1-6 ikke gjelder for Norges Banks forvaltning av SPU, verken når det gjelder operative eller organisatoriske forhold.

7.4 Informasjonsplikten og ansettelse av daglig leder av NBIM

En administrativ oppgave for Norges Bank er ansettelse av daglig leder av NBIM. Spørsmålet er om dette er en organisatorisk oppgave som faller inn under sentralbankloven § 1-6.

Først vil vi peke på at konklusjonen under punkt 7.3 ovenfor, trekker i retning av at ansettelse av daglig leder faller utenfor sentralbankloven § 1-6, fordi dette er å anse som et organisatorisk forhold knyttet til SPU. I dette punkt 7.4 skal vi se nærmere på om det er forhold knyttet nettopp til ansettelse av daglig leder av NBIM som taler for en annen løsning, dvs. at informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6 likevel gjelder ved ansettelse av daglig leder av NBIM.

Vi har i punkt 5.3 konkludert med at ansettelse av daglig leder av NBIM etter sentralbankloven § 2-13 er et forhold som faller utenfor regjeringens instruksjonsadgang etter sentralbankloven. Selv om det ikke er full parallellitet mellom instruksjonsregelen i § 1-4 og informasjonsregelen i § 1-6 er dette likevel et forhold som i seg selv trekker i retning av at en slik ansettelse også faller utenfor informasjonsplikten etter § 1-6.

Som vi har referert til under punkt 5.3 ovenfor, har Finansdepartementet i tilknytning til forarbeidene til sentralbankloven § 2-13 uttalt:

«Departementet mener at hovedstyret bør ha rutiner for arbeidet med å tilsette daglig leder av den operative forvaltningen av SPU som gir departementet anledning til å gi innspill til kompetansekrav for stillingen før denne lyses ut. Departementet bør også informeres om aktuelle kandidater før hovedstyret fatter sin beslutning».

Det er ingen referanse knyttet til denne uttalelse i forarbeidene som viser til sentralbankloven § 1-6. Det hadde vært å forvente om Finansdepartementet hadde ment at informasjonsplikten i § 1-6 gjaldt ved ansettelse av daglig leder av NBIM eller departementet hadde ment at foreleggelse av kompetansekrav og kandidater sprang ut av informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6. I stedet for fremstår uttalelsen i lovforarbeidene som pålegger banken å forelegge kompetansekrav og kandidater for departementet, som selvstendige «foreleggingsplikter» knyttet direkte til sentralbankloven § 2-13.

Vi vil også peke på at «foreleggingspliktene» knyttet til § 2-13 skiller seg fra informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6, fordi det skal informeres om kompetansekrav før stilling utlyses og før kandidater ansettes, mens informasjonsregelen i sentralbankloven § 1-6 innebærer at informasjon ikke må gis på forhånd når det gjelder begge disse beslutninger. Den forskjellen gir også støtte for at det rettslig sett dreier seg om to ulike rettslige plikter.

Vår konklusjon er etter dette at informasjonsplikten i sentralbankloven § 1-6 gjelder verken

for operative eller organisatoriske forhold knyttet til SPU, og heller ikke ved ansettelse av daglig leder av NBIM.

Med vennlig hilsen
Arntzen de Besche Advokatfirma AS

Sven Iver Steen
Advokat (H)
Sign