



NORGES BANK

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Dato: 16. desember 2019
Deres ref.: 19/2580 EO TRR/bj
Vår ref.: 19/01006

Høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

1. Innledning

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) av 3. juni 2019. Forvaltningslovkomitéen la den 14. mars 2019 frem et forslag til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5.

Norges Bank vil nedenfor knytte enkelte kommentarer til forslaget som særlig berører sentralbankens virksomhet.

Norges Bank driver to ulike typer virksomhet: Sentralbankvirksomheten og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). SPU forvaltes av Norges Bank Investment Management (NBIM), som er Norges Banks kapitalforvaltningsenhet. Som kjent ble det vedtatt ny sentralbanklov tidligere i år (LOV-2019-06-21-31), og denne vil tre i kraft 1. januar 2020. Oppgavene knyttet til sentralbankvirksomheten er nedfelt blant annet i § 1-3, hvor det heter at formålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem, og videre at sentralbanken skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Det fremgår av den nye sentralbankloven § 1-11 at Norges Bank også forvalter SPU. Oppgavene knyttet til forvaltningen av SPU er fastsatt av Stortinget i lov om Statens pensjonsfond (LOV-2005-12-21-123). Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for SPU og har fastsatt rammene for forvaltningen gjennom et eget mandat (FOR-2010-11-08-1414). Målsetningen med forvaltningen er å oppnå høyest mulig avkastning på fondet på en sikker, effektiv, ansvarlig og åpen måte. Fondet er investert over hele verden. NBIM er en internasjonal organisasjon med kontorer i Oslo, London, New York, Singapore og Shanghai. Som det fremgår driver sentralbankvirksomheten og NBIM med forskjellige typer virksomhet, noe som innebærer at anvendelsen av forvaltningsloven vil stille seg ulikt for de to områdene.

I sentralbankloven § 5-1 er det gitt bestemmelser om forholdet til forvaltningsloven og offentliglova. Forslaget til ny forvaltningslov vil isolert sett neppe kreve større endringer i sentralbankloven § 5-1. Bestemmelsen forutsetter likevel at Norges Bank fullt ut er omfattet av forvaltningslovens anvendelsesområde. Når denne forutsetningen endres, kan det være nødvendig at det gjøres enkelte endringer i sentralbankloven. Kommentarene i denne høringsuttalelsen vil primært knytte seg til områder der slike endringer kan være aktuelle.

2. Oppsummering

Norges Bank har i utgangspunktet få kommentarer til forslaget til forvaltningslov. Forslaget medfører likevel at banken ikke lenger vil anses som et forvaltningsorgan. Det betyr at forvaltningsloven vil gjelde der Norges Bank utøver offentlig myndighet, men ikke når banken handler på privatrettslig grunnlag. Dette er både prinsipielt og praktisk en vesentlig endring av dagens rettstilstand, og krever noen avklaringer.

For det første er det uklart om forslagets bestemmelser om taushetsplikt uten videre bør gjelde som utfyllende regler til de særskilte bestemmelsene om taushetsplikt for Norges Bank etter sentralbankloven § 5-2 femte ledd. Og hvis forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt fortsatt skal gjelde som utfyllende regler for Norges Bank, er det dessuten uklart om de skal gjelde når banken handler på privatrettslig grunnlag.

For det andre vil det på enkelte områder ikke lenger gjelde lovbestemmelser om inhabilitet når Norges Bank handler på privatrettslig grunnlag. Etter vår vurdering vil dette være uheldig.

For det tredje synes virkeområdet for flere forvaltningsrettslige særlover, f.eks. arkivlova, mållova og anskaffelsesloven, i hvert fall indirekte å være knyttet til begrepet «forvaltningsorgan». Når Norges Bank ikke lenger skal anses som et forvaltningsorgan, oppstår det i større grad tvil om banken vil være omfattet av slike særlover.

Disse spørsmålene bør avklares i forbindelse med vedtakelse av ny forvaltningslov. Norges Bank viser til at dette kan gjøres ved at Kongen gis utvidet forskriftshjemmel i sentralbankloven § 5-1 tredje ledd til å gi nærmere bestemmelser om forvaltningslovens anvendelse på Norges Bank, herunder å gjøre unntak fra forvaltningsloven. Forskriftshjemmelen bør dessuten vurderes utvidet til å gi myndighet til å bestemme i hvilken grad banken skal være omfattet av forvaltningsrettslige særlover.

3. Om virkeområdet for ny forvaltningslov

Forslaget til ny lov medfører for saksbehandlingsreglene sitt vedkommende i hovedsak en videreføring av gjeldende forvaltningslov. Den prinsipielt viktigste endringen er forslaget om endret virkeområde for loven. Den foreslåtte endringen vil få direkte betydning for Norges Bank. Det følger av forslaget § 2 første ledd bokstav a) at loven som utgangspunkt bare skal gjelde for «staten, fylkeskommunene og kommunene». Norges Bank vil dermed falle utenfor lovens virkeområde, siden banken er et eget rettssubjekt, jf. sentralbankloven § 1-1 annet ledd, og ikke del av staten. Vi forstår lovforslaget slik at Norges Bank ikke lenger vil anses som et «forvaltningsorgan», slik dette begrepet er brukt i f.eks. § 4 i forslaget, og heller ikke være del av «statsforvaltningen», slik dette begrepet er brukt i f.eks. § 72 i forslaget. Ny forvaltningslov vil da bare gjelde for Norges Bank når banken «utøver offentlig myndighet», jf. forslaget § 2 første ledd bokstav b).

Norges Bank legger til grunn at når banken driver kapitalforvaltning i forbindelse med forvaltningen av SPU, er slik virksomhet ikke å anse som avgjørelser «som treffes under utøving av offentlig myndighet» etter gjeldende forvaltningslov § 2 første ledd bokstav a). Gjeldende forvaltningslovs bestemmelser om blant annet enkeltvedtak og forskrifter kommer dermed ikke til anvende på investeringsvirksomheten. Banken legger til grunn at denne rettstilstanden forblir uendret etter forslaget til ny forvaltningslov. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland vil ikke falle inn under den nye forvaltningslovens virkeområde («utøver offentlig myndighet»), jf. § 2 bokstav b) og loven vil dermed ikke

gjelde for bankens forvaltning av SPU, med mindre annet fastsettes særskilt i medhold av sentralbankloven.

Sett bort fra investeringsvirksomheten kan det være tvilsomt hvilke deler av Norges Banks virksomhet som skal anses som utøving av «offentlig myndighet» etter ny forvaltningslov. Dette begrepet er ikke definert i forslaget. Utvalget uttaler på s. 565 i utredningen at «[d]et mest sentrale momentet er at det foreligger en avgjørelse som er truffet i medhold av et offentligrettslig kompetansegrunnlag, f.eks. lov eller forskrift». Videre sies det samme sted at «[e]n avgjørelse som bygger på forvaltningens privatautonomi, er ikke myndighetsutøving». Vi antar at uttrykket «privatautonomi» i det vesentlige er sammenfallende med begrepet «privatrettslig grunnlag», som benyttes i § 4 annet ledd i forslaget.

I tråd med dette antar vi at forslaget innebærer at Norges Bank fortsatt vil være omfattet av forvaltningsloven når banken utøver sin formålsbestemte virksomhet innenfor f.eks. pengepolitikk og finansiell stabilitet, og at banken fullt ut vil være omfattet av lovens bestemmelser om enkeltvedtak og forskrifter, når slike beslutninger treffes på området for sentralbankens virksomhet. Slik sett vil situasjonen være den samme som etter gjeldende forvaltningslov. Men slik vi forstår forslaget, vil beslutninger som treffes som ledd i bankens egenforvaltning falle utenfor ny forvaltningslov. Forvaltningen av bankens eiendommer i Norge og bankens personalpolitikk kan være eksempler på dette. Som allerede nevnt faller investeringsvirksomheten tilknyttet forvaltningen av SPU utenfor begrepet «offentlig myndighet». Vi antar at det samme må legges til grunn for avtaler som inngås i forbindelse med forvaltningen av de offisielle valutareservene og statsgjelden.

Norges Bank har ingen innvendinger mot utvalgets forslag på dette punkt, og kan si seg enig i utvalgets vurderinger i NOU 2019: 5 s. 165. Banken ser i utgangspunktet ingen tungtveiende grunner for at forvaltningsloven skal komme til anvendelse når banken ikke utøver offentlig myndighet. En slik endring krever likevel noen klargjøringer. I tillegg til investeringsvirksomheten, vil det typisk være når banken utøver *privat autonomi* at ny forvaltningslov ikke vil gjelde. I forslaget er det i § 4 annet ledd tatt inn en bestemmelse om at reglene om inhabilitet og taushetsplikt uansett skal gjelde når et forvaltningsorgan handler på privatrettslig grunnlag. Norges Bank vil ikke anses som et forvaltningsorgan etter forslaget, og vil derfor ikke være omfattet av denne bestemmelsen. Forvaltningslovens regler om inhabilitet og taushetsplikt kommer dermed ikke til anvendelse når banken utøver privat autonomi. Se mer om dette nedenfor.

4. Nærmere om taushetsplikt

I utgangspunktet er det av mindre betydning at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke kommer til anvendelse når Norges Bank handler på privatrettslig grunnlag. Etter sentralbankloven § 5-2 gjelder det særskilte regler om taushetsplikt for alle som utfører tjeneste for eller har verv i Norges Bank, og disse reglene kommer til anvendelse for all virksomhet som banken utøver. En modifikasjon følger imidlertid av bestemmelsens femte ledd, som gir § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e i gjeldende forvaltningslov anvendelse som utfyllende bestemmelser til sentralbankloven § 5-2. I forslaget til ny forvaltningslov er det inntatt en rekke bestemmelser som avløser forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e. Noen av forslagene er en uendret videreføring av gjeldende rett, mens andre innebærer en viss endring av rettstilstanden. Dette reiser for det første spørsmål om de nye bestemmelsene bør gis anvendelse som utfyllende regler for taushetsplikten etter sentralbankloven § 5-2 når Norges Bank utøver offentlig myndighet. For det andre, forutsatt at det første spørsmålet

besvares bekreftende, er spørsmålet om disse bestemmelsene bør gis anvendelse som utfyllende regler også når banken opptrer på privatrettslig grunnlag.

a. Taushetsplikt når Norges Bank utøver offentlig myndighet

Taushetsplikten omfatter for det første «personlige forhold». I dag benyttes dette begrepet både i sentralbankloven § 5-2 første ledd og gjeldende forvaltningslov § 13 første ledd nr. 1). Det er sikker rett at innholdet i begrepet skal tolkes likt i sentralbankloven og forvaltningsloven. I forslaget § 33 er det gitt bestemmelser om taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold, som i stor grad viderefører gjeldende forvaltningslov § 13 første og annet ledd. Det foreslås likevel enkelte justeringer, slik at loven skal kunne gi bedre veiledning enn i dag, jf. utredningen s. 284. I motsetning til gjeldende forvaltningslov er det foreslått i å ta inn eksempler på opplysninger som typisk vil omfattes av taushetsplikten, jf. bestemmelsens annet ledd, og et grunnvilkår skal være at det er «opplysninger ... som det er vanlig å ville holde for seg selv».

Hvorvidt forslaget på dette punkt medfører realitetsendringer sammenlignet med gjeldende rett, er noe uklart.

I forslaget § 33 tredje ledd er det regulert hvilke opplysninger om personlige forhold som ikke omfattes av taushetsplikten. Som utgangspunkt er denne bestemmelsen en videreføring av gjeldende forvaltningslov § 13 annet ledd. Det er likevel foreslått en endring, nemlig at reservasjonen «med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige» fjernes. I tillegg foreslås det at «opplysninger om straffbare forhold i verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste» ikke skal være underlagt taushetsplikt.

Som utgangspunkt anser Norges Bank det som en fordel at begrepet «personlige forhold» gis samme innhold i både sentralbankloven og forvaltningsloven. Vi antar derfor at dette begrepet bør forstås på samme måte i sentralbankloven § 5-2 første ledd og forslaget § 33. For å sikre konsistens i regelverket om taushetsplikt, antar vi videre at bestemmelsene i forslaget § 33 annet og tredje ledd bør gjelde utfyllende til sentralbankloven § 5-2, jf. bestemmelsens femte ledd. Dette vil være en naturlig videreføring av dagens rettstilstand. Det er likevel for tidlig å si om de foreslåtte endringene bør gis anvendelse for banken fullt ut. Dette bør vurderes nærmere. Vi foreslår derfor at Kongen får en utvidet forskriftshjemmel i sentralbankloven § 5-1 tredje ledd til å fastsette utfyllende bestemmelser om forvaltningslovens anvendelse på Norges Bank, herunder å fravike forvaltningsloven. Vi utdyper dette nedenfor.

Norges Bank legger til grunn at taushetsplikten etter sentralbankloven § 5-2 første ledd om opplysninger om forretningsmessige forhold videreføres uendret, og at rekkevidden av denne bestemmelsen fastlegges uavhengig av kriteriene i § 34 første og annet ledd i forslaget til ny forvaltningslov. Dette vil være en videreføring av gjeldende rettstilstand.

I forslaget § 34 tredje ledd er det inntatt en bestemmelse om at taushetsplikten ikke omfatter «opplysninger om foretakets administrative forhold og alminnelige økonomiske forhold», og videre heller ikke «opplysninger om vedtak som treffes overfor virksomheten». Denne bestemmelsen klargjør hva som *ikke* skal anses som drifts- eller forretningshemmeligheter, og har ingen uttrykkelig parallell i gjeldende forvaltningslov. Spørsmålet er om § 34 tredje ledd bør gjelde utfyllende til sentralbankloven § 5-2, og om dette i så fall bør presiseres i § 5-2 femte ledd.

På s. 594 i utredningen nevnes som eksempel på administrative forhold «opplysninger om hvem som eier virksomheten, og hvor mange som arbeider der». Videre er nevnt som eksempel på alminnelige økonomiske forhold «virksomhetens omsetning og skattebyrde». Disse eksemplene tilsier at den foreslåtte bestemmelsen i § 34 tredje ledd kun er en videreføring av gjeldende rettstilstand, og vi nevner at den type opplysninger som utvalget nevner, neppe anses som taushetsbelagte opplysninger om bankens forretningsmessige forhold etter sentralbankloven § 5-2 første ledd. Forslagets synes altså ikke å innsnevre taushetsplikten på dette punkt. Forutsatt at en slik tolking legges til grunn, virker det hensiktsmessig med en presisering i sentralbankloven § 5-2 femte ledd om at forvaltningsloven § 34 tredje ledd gjelder som utfyllende bestemmelse. Dette vil sikre bedre konsistens i regelverket om taushetsplikt. Men siden det kan synes uavklart om den foreslåtte bestemmelsen medfører en innsnevring av taushetsplikten etter sentralbankloven, bør Kongen i forskrift kunne avklare om bestemmelsen skal gjelde utfyllende til sentralbankloven § 5-2.

Forslagets § 32 første ledd synes å videreføre gjeldende forvaltningslov § 13 tredje ledd første punktum om at taushetsplikten gjelder «også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet», jf. uttrykket «har utført» i forslaget. Dette sies imidlertid ikke uttrykkelig i utredningen. Gjeldende lov har i § 13 tredje ledd annet punktum også en bestemmelse om at vedkommende heller ikke kan «utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre». Så vidt vi kan se, er ikke denne bestemmelsen foreslått videreført uttrykkelig.

Forvaltningsloven § 13 tredje ledd gjelder utfyllende til sentralbankloven § 5-2, jf. femte ledd. Norges Bank anser det som vesentlig at bestemmelsene i gjeldende forvaltningslov § 13 tredje ledd videreføres for bankens vedkommende. Siden det ikke fremgår uttrykkelig av utredningen at rettstilstanden skal være uendret, bør Kongen få hjemmel i forskrift til å presisere dette for Norges Banks vedkommende.

I forslagens § 35 til § 39 er det inntatt bestemmelser om unntak fra taushetsplikten som langt på vei viderefører unntakskatalogen i gjeldende forvaltningslov i § 13a til § 13e. Lovens systematikk foreslås endret, men innholdsmessig er det gjort kun noen mindre endringer. En materiell endring er foreslått i § 35 annet ledd. Det heter her at taushetsplikt om personlige forhold faller bort 20 år etter at den opplysningen gjelder, er død. For øvrig er det foreslått å videreføre gjeldende hovedregel om at taushetsplikten faller bort senest 60 år etter at forvaltningen fikk opplysningen, jf. forslagens § 35 tredje ledd.

Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre, er regulert i forslagens § 36. Det er foreslått en viss liberalisering i adgangen til å dele opplysninger med andre. I stedet for de kasuistiske bestemmelsene i gjeldende forvaltningslov § 13b første ledd, er det foreslått mer generelle interesseavveininger i § 36 annet ledd bokstav c) og d) med hensyn til å dele taushetsbelagte opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer, og også utenfor forvaltningen. Dette er kombinert med en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering etter § 36 tredje ledd.

Gjeldende forvaltningslov § 13a til § 13e gjelder som utfyllende bestemmelse for Norges Bank etter sentralbankloven § 5-2 femte ledd. Også her anser Norges Bank det som en fordel at lovgivningen om taushetsplikt er konsistent når banken utøver offentlig myndighet, og som utgangspunkt bør de foreslåtte bestemmelsene i § 35 til § 39 gjelde utfyllende til sentralbankloven § 5-2, slik at femte ledd her endres tilsvarende. Norges Bank har for så vidt ingen kommentarer til de foreslåtte endringene, men vi vil fremholde at det kan være vanskelig å overskue hvilke virkninger endringene vil kunne få for bankens virksomhet. Også dette tilsier at Kongen bør få hjemmel i forskrift til i detalj å

regulere forvaltningslovens anvendelse på Norges Bank, se nedenfor om sentralbankloven § 5-1.

I denne sammenheng vil vi peke på at den eksisterende bestemmelsen i forvaltningsloven §13d om unntak fra taushetsplikt til bruk for forskning er foreslått omgjort til en forskriftshjemmel for Kongen til å gjøre unntak fra taushetsplikten overfor forskere og andre grupper av personer, jf. § 39 annet ledd. Bestemmelsen i gjeldende forvaltningslov § 13d har en viss praktisk betydning for Norges Bank, og den foreslåtte forskriftshjemmelen vil slik vi oppfatter det ikke uten videre kunne benyttes overfor Norges Bank når banken ikke utøver offentlig myndighet, se straks nedenfor. Også dette taler for en særskilt forskriftshjemmel i sentralbankloven § 5-1.

b. Taushetsplikt når Norges Bank ikke utøver offentlig myndighet

I dag gjelder forvaltningsloven generelt for Norges Bank, og det betyr at § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e gjelder som utfyllende bestemmelser til sentralbankloven § 5-2, jf. femte ledd, uavhengig av om banken utøver forvaltningsmyndighet eller opptrer på privatrettslig grunnlag. Når Norges Bank ikke lenger skal anses som et forvaltningsorgan, kan det være uklart hvordan dette vil stille seg, hvis ikke tilsvarende presiseringer som i gjeldende sentralbanklov § 5-2 femte ledd videreføres.

Uten slike presiseringer, kan det synes tvilsomt om forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt fortsatt vil gjelde som utfyllende bestemmelser etter sentralbankloven § 5-2 femte ledd, når Norges Bank handler på privatrettslig grunnlag. Situasjonen kan i så fall bli at banken underlegges en strengere taushetsplikt når den handler på privatrettslig grunnlag enn når den utøver offentlig myndighet. Det kan hevdes å være unødvendig komplisert og uoversiktlig å operere med to ulike sett av taushetspliktbestemmelser avhengig av om banken utøver offentlig myndighet eller opptrer på privatrettslig grunnlag.

De beste grunn taler for å opprettholde gjeldende rettstilstand med at forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser gjelder utfyllende etter sentralbankloven § 5-2 femte ledd uavhengig av hvilke oppgaver banken utfører.

5. Nærmere om inhabilitet

Forslaget til ny forvaltningslov har bestemmelser om inhabilitet i §§ 27 flg. Norges Bank har ingen innholdsmessige kommentarer til disse.

Forslaget innebærer at forvaltningslovens bestemmelser på dette området ikke får anvendelse når Norges Bank handler på privatrettslig grunnlag.

Sentralbankloven har i motsetning til taushetsplikt ingen egne regler om inhabilitet. Det gjelder imidlertid egne habilitetsregler for medlemmer av Norges Banks hovedstyre (FOR-2000-08-07-809). Departementet har forskriftshjemmel i sentralbankloven § 2-3 femte ledd til å gi tilsvarende bestemmelser, slik at spørsmål rundt hovedstyremedlemmers habilitet kan avklares i forskrift. Særskilte habilitetsregler gjelder dessuten for offentlige anskaffelser, se f.eks. § 7-5 i anskaffelsesforskriften (FOR-2016-08-12-974), som gir forvaltningsloven tilsvarende anvendelse. Men lovforslaget vil likevel innebære at det for noen områder der Norges Bank ikke utøver offentlig myndighet, ikke vil gjelde lovbestemte habilitetsregler. Og som det redegjøres for nedenfor, bør det avklares om anskaffelsesregelverket overhodet vil komme til anvendelse på Norges Bank gitt det endrede innholdet i begrepet «forvaltningsorgan».

En situasjon der det ikke gjelder lovbestemte habilitetsregler for Norges Bank vil være uheldig. Vi anbefaler derfor at det presiseres i forskrift etter sentralbankloven § 5-1 tredje ledd at forvaltningslovens habilitetsregler generelt gjelder for alle som utfører tjeneste for eller har verv i banken.

6. Om sentralbankloven § 5-1

Foran har vi flere steder anbefalt at sentralbankloven § 5-1 tredje ledd revideres, slik at Kongen får en utvidet forskriftskompetanse. Her vil vi utdype behovet for revisjon noe.

Det følger forutsetningsvis av sentralbankloven § 5-1 at forvaltningsloven gjelder generelt for Norges Banks virksomhet. Etter første ledd følger det derfor at bankens vedtak om oppsigelse og avskjed ikke kan påklages. Det vises til Prop. 97 L (2018-2019) s. 112-113. Etter forslaget til ny forvaltningslov vil ikke Norges Bank lenger anses som et forvaltningsorgan, og bankens beslutninger om oppsigelse og avskjed vil så vidt banken forstår ikke anses som utøvelse av offentlig myndighet. Dette vil typisk være utøvelse av bankens privatautonomi. Den nevnte delen av sentralbankloven § 5-1 første ledd vil da være overflødig. Kongens myndighet etter sentralbankloven § 5-1 tredje ledd til å gi utfyllende bestemmelser bør da isolert sett innsnevres til saker etter § 3-1, jf. § 5-1 første ledd, samt § 5-1 annet ledd om unntak fra innsyn i saksforberedende dokumenter. Men som fremholdt foran reiser det seg flere spørsmål om anvendelsen av forvaltningslovens regler om taushetsplikt og inhabilitet på Norges Bank, spørsmål som per i dag må anses uavklarte. Sentralbankloven § 5-1 tredje ledd bør derfor vurderes endret slik at Kongen generelt får myndighet til å gi nærmere bestemmelser om forvaltningslovens anvendelse på Norges Bank, herunder å gjøre unntak fra forvaltningsloven. Som det fremgår nedenfor er det dessuten behov for å avklare om Norges Bank vil bli omfattet av ulike forvaltningsrettslige særlover, når banken ikke lenger skal anses som et forvaltningsorgan. Kongens forskriftsmyndighet etter sentralbankloven § 5-1 tredje ledd bør derfor utvides ytterligere for å kunne avklare dette.

Det nevnes at sentralbankloven § 5-1 må tilpasses redaksjonelt hvis forslaget om at offentliglova skifter navn til innsynslova blir vedtatt.

7. Mulige andre rettsvirkninger av at begrepet «forvaltningsorgan» endres

Norges Bank anses som et forvaltningsorgan etter gjeldende rett. Dette foreslås endret. Et mer generelt spørsmål er da hvilke rettsvirkninger en endret avgrensning av begrepet «forvaltningsorgan» vil få for anvendelsen av andre forvaltningsrettslige lover enn forvaltningsloven.

I utgangspunktet må anvendelsesområdet for den enkelte lov fastlegges særskilt ut fra relevante rettskilder. Det forhold at Norges Bank ikke lenger skal anses som et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven, vil ikke i seg selv bety at anvendelsesområdet for andre forvaltningsrettslige lover blir endret. Norges Bank vil altså fortsatt kunne anses som et forvaltningsorgan i relasjon til en særlov, selv om banken ikke er det etter forvaltningsloven. Likevel er det slik at ny forvaltningslov vil anses som den alminnelige forvaltningsrettsloven, og at sentrale forvaltningsrettslige begreper som er fastsatt der, som et utgangspunkt vil tillegges samme innhold når det anvendes i særlover.

En rekke forvaltningsrettslige særlover synes i hvert fall indirekte å knytte sin anvendelse til begrepet forvaltningsorgan. Vi peker nedenfor på enkelte lover der det kan synes

uavklart om Norges Bank som sådan vil være omfattet sett i lys av forslaget til ny forvaltningslov. Med andre ord er det spørsmål om slike forvaltningsrettslige særlover kun vil komme til anvendelse der Norges Bank utøver offentlig myndighet, eller om det er vel så fornuftig eller hensiktsmessig at særlovene kommer generelt til anvendelse på Norges Banks virksomhet. Følgende særlover er eksempler på lover hvis virkeområde for Norges Banks vedkommende med fordel kan klargjøres:

- Virkeområdet for *arkivlovens* bestemmelser om offentlige arkiv følger av § 5, som sier at disse bestemmelsene gjelder for «alle offentlige organ».
- Virkeområdet for *målloven* følger av § 1 første punktum, som sier at loven gjelder «alle organ for stat, fylkeskommune og kommune».
- Virkeområdet for *sikkerhetsloven* følger av § 1-2 første ledd. Som utgangspunkt gjelder loven for «statlige, fylkeskommunale og kommunale organer».
- Virkeområdet for *anskaffelsesloven* følger av § 2 annet ledd. Den bestemmelsen som kan synes aktuell for Norges Bank er bokstav c) om at loven gjelder for «offentligrettslige organer».
- Virkeområdet for *sivilombudsmannsloven* fremgår indirekte av § 3. Formålet er knyttet opp mot «offentlig forvaltning».

Norges Bank antar at banken som sådan fortsatt vil være omfattet av *offentleglova* på grunn av bestemmelsen i § 2 første ledd bokstav d) om at offentliglova gjelder for «sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet». En slik oppfatning synes lagt til grunn for offentligforskrifta (FOR-2008-10-17-1119), der Kongen har gjort unntak fra loven for dokumenter «knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som føremål», jf. § 1 tredje ledd bokstav b).

En nærmere avklaring eller presisering av spørsmålene som er tatt opp her, bør gjøres i forskrift etter en revisjon av sentralbankloven § 5-1 tredje ledd, se foran.

8. Om delegeringsadgang

I forslaget er det i §§ 23 til 25 inntatt bestemmelser om delegering. Sammenlignet med gjeldende lov er dette nye bestemmelser, men innholdsmessig er de delvis en lovfesting av ulovfestet forvaltningsrett.

Norges Bank er et eget rettssubjekt eid av staten, jf. sentralbankloven § 1-1 annet ledd, men adskilt fra staten. Av § 2 første ledd i forslaget til ny forvaltningslov er da banken ikke å anse som del av staten. Konsekvensen må som nevnt foran trolig være at Norges Bank som sådan ikke anses som del av statsforvaltningen. Etter § 24 tredje ledd første punktum i forslaget kan «[d]elegering til uavhengige organer i staten ... bare skje i medhold av lov». Det må antas at dette forslaget innebærer en innstramming av delegeringsadgangen sammenlignet med ulovfestet rett. Norges Bank er et uavhengig organ, men gitt avgrensningen i forslagets § 2 er konsekvensen antakelig at banken ikke er «i staten». Vi antar derfor at Norges Bank i utgangspunktet faller utenfor § 24 i forslaget.

Uansett hvordan det forholder seg med dette spørsmålet, legger Norges Bank til grunn at adgangen til å delegerer oppgaver til banken er uttømmende regulert i sentralbankloven, og det ikke kan delegeres nye oppgaver til banken uten særskilt rettsgrunnlag.

9. Om uavhengighet



Forslaget har i § 72 bestemmelser om uavhengige organer i statsforvaltningen. Bestemmelsen må i det vesentlige anses å lovfeste ulovfestet forvaltningsrett. Det følger blant annet av forslaget at uavhengige organer i statsforvaltningen ikke kan instrueres verken om saksbehandling eller innholdet i enkeltavgjørelser eller generelle avgjørelser.

Etter forslaget til ny forvaltningslov kan neppe Norges Bank anses som del av statsforvaltningen. Konsekvensen synes også her være at Norges Bank faller utenfor virkeområdet til § 72 i forslaget. Norges Bank legger uansett til grunn at bankens uavhengighet er uttømmende regulert i sentralbankloven. Det vises særlig til § 1-4 der bankens uavhengighet er forholdsvis utførlig regulert.

10. Andre spørsmål

Lovforslagets bestemmelser om enkeltvedtak (kap. 6 og 7) og forskrifter (kap. 14) er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov, men likevel slik at bestemmelsene om forskrifter er noe bygget ut bl.a. etter inspirasjon fra utredningsinstruksen (FOR-2016-02-19-184). Norges Bank har ingen merknader til dette, og heller ikke til forslagene om klage over og omgjøring av enkeltvedtak (kap. 8 og 9).

Forslaget har særskilte bestemmelser om tvangsmulkt i § 77, som viderefører § 51 i gjeldende forvaltningslov. Norges Bank har etter sentralbankloven § 5-4 første ledd hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av opplysningsplikt etter sentralbankloven § 5-3. Ileggelse av tvangsmulkt vil være et enkeltvedtak, og dermed vil § 77 i forslaget til ny forvaltningslov komme direkte til anvendelse på Norges Bank. Banken støtter forslaget.

Med hilsen

Marius Ryel

Helge Syrstad

*Elektronisk signert / Signed electronically:
16.12.2019, Marius Ryel
16.12.2019, Helge Syrstad*

Vedlegg:

Kopi til: Finansdepartementet

