

Grunnlovsfesting av Norges Bank?

av

professor, dr.juris Eivind Smith,

Universitetet i Oslo

11:438-3

1) Innledning. Mandat

De sentrale deler av Finansdepartementets brev av 31. august 2011 (ref. 11/438 EBJ) til undertegnede lyder:

”Vi viser til samtale mellom Dem og statssekretær Morten Sjøberg vedrørende oppdrag om å utrede spørsmål knyttet til utredning grunnlovsfesting av Norges Banks oppgaver.

Vi ber om at utredningen inneholder følgende:

- i) En historisk oversikt over omtale i Grunnlova av Norges Bank med særlig vekt på grunnlovsfestingen i november 1814, endringen i 1911 og eventuelle vurderinger av grunnlovsfesting av sentralbanken i nyere tid.
- ii) En komparativ oversikt over grunnlovsfesting av sentralbanker i sammenlignbare konstitusjonelle demokrati, for eksempel Sverige og Sveits, med kort historikk og med hovedvekt på hvordan sentralbankene er omtalt i de aktuelle konstitusjonene, herunder følger av EU-regelverket på sentralbankenes grunnlovsmessige stilling.
- iii) En statsrettslig drøfting av effektene av en deskriptiv grunnlovsfesting av Norges Bank. Det bes drøftet om spørsmålet om slik grunnlovsfesting bør fremmes av regjeringen eller av stortingsrepresentanter. Det bes utformet konkrete forslag til paragrafnummer, plassering og ordlyd.”

I samsvar med et etterfølgende avsnitt av brevet, har professor Aanund Hylland påtatt seg å utarbeide en utredning om den historiske siden av saken. Denne utredningen er inntatt som vedlegg nedenfor.

Den kortfattede omtalen som mandatets pkt. i) foranlediger (se i avsnitt 2 nedenfor), bygger på Hyllands utredning.

Det komparative materialet m.v. omtales i avsnitt 3 nedenfor, mens den nærmere drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting i dagens Norge foretas i avsnitt 4. Noen bemerkninger om hvem som kan og eventuelt bør fremme formelt forslag om grunnlovsendring følger i avsnitt 5. Avslutningsvis (6) sier jeg litt om mulig videreføring av arbeidet med å utforme endelige forslag til grunnlovsendringer.

Mandatets pkt. iii) synes å forutsette at forslag om grunnlovsfesting av Norges Bank skal være "deskriptiv". Dette gir imidlertid ikke uten videre god mening.

For det første bør de instanser som skal ta standpunkt til om forslag skal fremsettes formelt og eventuelt vedtas, ha muligheten til å velge mellom litt ulike varianter.

Videre ville meningsinnholdet av det nevnte kriterium være uklart selv om kriteriet oppfattes strengt. Det er vanskelig å tenke seg grunnlovsbestemmelser som er helt blottet for juridisk betydning (og slike bestemmelser ville neppe være ønskelig). Således ville nok selv en mest mulig rendyrket "deskriptiv" bestemmelse om at Norges Bank finnes, måtte innebære at denne institusjonen ikke helt kunne fjernes uten at grunnloven først ble endret.

Endelig tar nok kriteriet "deskriptiv" først og fremst sikte på formuleringer om substans (for eksempel av den nettopp nevnte typen). Men også muligheten av å foreslå bestemmelser om fremgangsmåte (prosess) bør kunne tas i betraktning; slike bestemmelser kan vanskelig være av rent deskriptiv karakter.

2) Norsk grunnlovshistorie

Som det fremgår av professor Hyllands utredning, ble grunnloven av 17. mai 1814 vedtatt uten annen bestemmelse av direkte relevans for vårt emne enn § 75 bokstav c om at det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen. Bestemmelsen finnes fortsatt på samme plass i grunnlovens tekst.

Grunnlovsrevisjonen høsten 1814 endret dette bildet. Det ble da vedtatt en helt ny paragraf (§ 110) med følgende ordlyd:

”Norge beholder sin egen Bank og sit eget Penge- og Myntvæsen, hvilke Indretninger ved Lov bestemmes.”

Formålet må ha vært å sikre Norge et selvstendig pengevesen også under personalunionen med Sverige (”..., forenet med Sverige under én konge”). Som vi vet, ble Norges Bank etablert i 1816 (med hovedkontor i Trondheim). Men også etter innføringen av den norsk-svenske personalunionen ville grunnloven – selv uten § 110 – ha stilt Norge fritt til å etablere en egen sentralbank. Dette var da også den utviklingen som gradvis fant sted i andre stater i Europa.

Den rettslige betydningen av novembergrunnloven § 110 var begrenset. Det sentrale var å forutsette eksistensen av en egen sentralbank og et eget ”penge- og myntvesen”. Etter dette ville samarbeid på dette området mellom de to kongerikene, for eksempel i form av en myntunion (som rent faktisk ble innført mange år senere), bare kunne skje i kraft av vedtak av de norske statsmyndighetene (typisk i form av lov).

Det fremgår klart at nærmere regler om sentralbanken og pengevesenet skulle gis ved lov. Bestemmelsen la i alle fall ingen eksplisitte begrensninger på utformingen av slik lovgivning.

Det ser heller ikke ut til at § 110, når den først var vedtatt, har spilt noen vesentlig rolle i praksis. Det er betegnende at T. H. Aschehoug, som var professor i både rettsvitenskap og sosialøkonomi, bruker lite plass på bestemmelsen (se Hylland note 6). Heller ikke opphevelsen i 1911 voldte debatt: Poenget synes ganske enkelt å ha vært at behovet for å benytte grunnloven for å sikre et eget norsk pengevesen var bortfalt etter oppløsningen av personalunionen med Sverige. Dermed kunne paragrafnummeret frigjøres for et annet formål.

Sentralbankens virksomhet fortsatte alt å dømme uten å bli påvirket av grunnlovsendringen, og det later ikke til at spørsmålet om ny grunnlovsfesting senere har vært reist med vesentlig

styrke. Ennå i dag finnes hovedbestemmelsene om Norges Bank og dens virksomhet i vanlig lov.

3) Fremmed rett

3.1 Innledning

I prinsippet gir komparativ innsikt aldri grunnlag for direkte overføring av rettsregler fra ett rettssystem til et annet. Men det er ofte mulig å hente viktig inspirasjon til egen tenkning fra studiet av mer eller mindre sammenlignbare forhold i andre land – og det er dumt ikke å forsøke. I det følgende skal jeg derfor gi en oversikt over status for grunnlovsfesting av sentralbanker i det mandatet kaller "sammenlignbare konstitusjonelle demokrati".

Sitatene er hentet fra tilgjengelige nettsteder, derunder slike som tilbys av parlamentet eller andre sentrale institusjoner i vedkommende land, eller fra nettsteder som er etablert med sikte på nettopp komparative studier.¹ Oversettelser til engelsk er benyttet der det nasjonale språket ikke fremtrer som mer naturlig.

3.2 Sverige og Sveits

Mandatet nevner Sverige og Sveits som land det er naturlig å sammenligne med Norge (se nedenfor).

I Sverige finnes de konstitusjonelle hovedbestemmelsene i kapittel 9 om "finansmakten" i den av de svenska "grundlagarna" som bærer betegnelsen Regeringsformen (1974). Etter en serie endringer i den opprinnelige teksten lyder de aktuelle bestemmelsene slik:

9 kap. Finansmakten

Valutapolitiken

12 § Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

¹ Se særlig <http://www.verfassungsvergleich.de/>

Riksbanken

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han eller hon därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från anställningen endast om ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller om han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

14 § Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

Også følgende bestemmelser i kapitlet om den lovgivende makten er av en viss interesse i vår sammenheng:

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

13 § Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och i fråga om dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Den sistnevnte paragrafen må imidlertid ses i lys av at de svenske grunnlovsbestemmelsene om lovgivningsmakten har et helt annet detaljnivå og en annen struktur enn hos oss.

Det samme gjelder for øvrig deler av bestemmelsene i 9. kapittel §§ 12-14. At de inngår i en samlet "regjeringsform" som også sett under ett er vesentlig lengre og mer detaljorientert enn den norske grunnloven, taler i seg selv imot å benytte dem som mønster for en reform i Norge. Til dette kommer at bestemmelsene på viktige punkter avspeiler en organisering av det offentlige styringsapparatet som er vesentlig annerledes i Sverige enn i Norge (og de

fleste andre land i Vest-Europa). Også bestemmelsene om Riksbankens styringsstruktur avviker fra hovedtrekkene i dagens norske ordning.

På denne bakgrunn blir det bestemmelsene i 9. kapittel § 13 første ledd som har størst relevans som mulig modell for norske bestemmelser. Denne delen av paragrafen lyder:

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

En versjon som er noe bedre tilpasset dagens styringsstruktur hos oss kunne for eksempel lyde:

Riksbanken är rikets centralbank. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Samtidig måtte en slik bestemmelse forstås i lys av Regeringsformen 9. kapittel § 12 om at "Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor". I alle relasjoner må § 13 dessuten forstås i lys av at det kan vedtas lov om Riksbanken og dens virksomhet. Av dette følger at bestemmelsen om "uavhengighet" bare gjelder i relasjon til annen "myndighet" i forvaltningsapparatet. Dette gjør at den direkte overføringsverdien i beste fall er begrenset.

Også i den føderale konstitusjonen for Sveits (1999) er bestemmelsene om sentralbanken innbakt i en noe bredere bestemmelse om pengepolitikk:

Article 99 Monetary Policy

(1) Money and currency are a federal matter; the Federation is entitled to the exclusive right to coin money and issue bank notes.

(2) The Swiss National Bank conducts as an independent central bank a currency policy serving the general interest of the country; it is administered with cooperation and under supervision of the Federation.

(3) The Swiss National Bank builds up sufficient monetary reserves from its profits; a part of these reserves is to be held in gold.

(4) The net profit of the Swiss National Bank goes to at least two thirds to the Cantons.

Artikkelens §§ 1 og 4 samt deler av § 2 springer ut av den føderale statsformen og er dermed uten interesse hos oss. Den del av bestemmelsen som utpeker seg i en norsk sammenheng er setningsleddet i § 2 om at

”The Swiss National Bank conducts as an independent central bank a currency policy serving the general interest of the country”.

3.3 Andre land

I tillegg til Sverige og Sveits er det naturlig å ta med inntrykk fra noen andre nærliggende konstitusjonelle demokratier.

Fraværet av en konstitusjon av moderne type innebærer at den britiske sentralbanken ikke kan være underlagt den slags konstitusjonell regulering som vi her sikter til.

Fra land med en grunnlov og et styresett som kan sammenlignes med vår, er det verdt å nevne at grunnlovene i Danmark (1953), Island (1944, men med sterke inntrykk fra den dansk-islandske grunnloven som da gjaldt) og Nederland (1983) ser ut til å være tause om landets sentralbank og dermed relaterte emner.

Ifølge artikkel 34 (1) i Frankrikes konstitusjon (1958, med senere endringer) skal regler om utstedelse av penger fastsettes ved lov (og altså ikke av den utøvende makt). Konstitusjonen er derimot taus om sentralbanken.

I Belgia (1970) er retten til å ”slå mynt” – i samsvar med gammel tradisjon i Europa – lagt til Kongen, som skal utøve den i samsvar med loven (artikkel 112). I USA, der konstitusjonen legger pengevesenet til føderasjonen (Section 10), er det derimot lovgivningens oppgave å ”coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin” (Section 8). Men de to statene har felles at sentralbanken ikke er nærmere regulert i landets konstitusjon.

I motsetning til dette gir den relativt nye finske grunnloven (1999) en egen bestemmelse om sentralbanken:

§ 91 Finlands Bank

Finlands Bank står under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet.

Behörigt riksdagsutskott och bankfullmäktige har rätt att få de upplysningar som de behöver för tillsynen över Finlands Bank.

Disse bestemmelsenes beskjedne omfang kunne i og for seg gjøre dem egnet som modell også for Norge. På den annen side sier de lite om bankens uavhengighet og intet om dens virksomhet. Bortsett fra relativt detaljpregede organisatoriske bestemmelser synes det sentrale budskapet å være at Finlands Bank hører under parlamentet og dermed ikke kan styres av den utøvende makt (i større grad enn loven bestemmer). Hva Riksdagen selv kan bestemme ved lov er derimot ikke nærmere angitt. Men det er grunn til å merke seg at lovgivningsprosedyren kan være egnet til å sikre en åpenhet om endringer av samme karakter som den som kreves i § 2 tredje ledd i den norske sentralbankloven om snarest mulig underretning til Stortinget. Det kan derfor hevdes at den viktigste ulikheten ligger i at veien om regjeringsbeslutning (kongelig resolusjon) normalt vil være raskere enn prosessen frem mot et endelig lovvedtak.

På samme måte som i USA legger den tyske grunnloven (1949) til den føderale lovgivningen å regulere "currency, money and coinage" (artikkel 73 § 4). Av særlig interesse for oss er det imidlertid at den gir en egen bestemmelse om sentralbanken som samtidig – gjennom de avgjørende bånd på Forbundsrepublikkens traktatkompetanse som følger av dette – legger rammer for Den europeiske sentralbank (ECB):

Article 88

The Federation establishes a noteissuing and currency bank as the Bundesbank. Its tasks and powers can, in the context of the European Union, be transferred to the European Central Bank which is independent and primarily bound by the purpose of securing stability of prices.

Bestemmelsen er kort og konsis, men sier strengt tatt intet om den nasjonale sentralbankens uavhengighet. Heller ikke de hoveddelene av teksten som gjelder muligheten av delegasjon til ECB er direkte relevante for Norge. På denne måten blir den tyske grunnlovsreguleringen mindre interessant sett fra en norsk synsvinkel enn Tysklands sentrale plassering på dette politikkområdet i og for seg kunne gi grunn til å tro.

3.4 Den europeiske sentralbank og de nasjonale sentralbankene i eurosonen

Endelig er det i dag grunn til å ta med enkelte sentrale elementer av det traktatbaserte regelverket om Den europeiske sentralbanken (ECB) og om systemet av sentralbanker i eurosonen (ESCB).

Det er imidlertid flere grunner til at Den europeiske sentralbank (ECB) ikke (slik den ser ut i 2011) helt kan sidestilles med nasjonale institusjoner som er utstyrt med alle tradisjonelle sentralbankerbeføyelser. Men dette hindrer ikke at reguleringen av eurosonen i dag er av interesse i vårt perspektiv.

Også på dette området er EU-regelverket omfattende og detaljert. Hovedbestemmelsen av institusjonell art i protokoll nr. 4 til EU-traktaten om det europeiske sentralbanksystemet og om ECB lyder slik:²

Article 7 Independence

In accordance with Article 130 of the Treaty on the Functioning of the European Union, when exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by the Treaties and this Statute, neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Union institutions, bodies, offices or agencies, from any government of a Member State or from any other body. The Union institutions, bodies, offices or agencies and the governments of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks.

Disse bestemmelsene må leses i sammenheng med andre bestemmelser i protokollen, derunder artikkel 14 (1) om de nasjonale sentralbankene i land som inngår i eurosonen:

14.1. In accordance with Article 131 of the Treaty on the Functioning of the European Union, each Member State shall ensure that its national legislation, including the statutes of its national central bank, is compatible with these Treaties and this Statute.

Denne bestemmelsen henger i sin tur sammen med at styreorganet i ECB er sammensatt av de nasjonale sentralbanksjefene samt sjefen for ECB selv. Av dette følger altså at

² <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2011en.pdf>

“... neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Union institutions, bodies, offices or agencies, from any government of a Member State or from any other body ...”

I stedet skal virksomheten – under styreorganets eksklusive ledelse (artikkel 8) – drives utelukkende med sikte på de formål som er fastsatt i traktaten og protokollen selv, se særlig artikkel 2 om pristabilitet og artikkel 3 om å ”define and implement the monetary policy of the Union”.

Lest i sammenheng innebærer disse bestemmelsene at ikke bare ECB, men også de nasjonale sentralbankene skal ha en høyere grad av uavhengighet enn det som følger av noen av de nasjonale konstitusjonene som er nevnt i det foregående. Dette innebærer at det stort sett er det europarettslige traktatverket, ikke de nasjonale konstitusjonene, som trekker rammene for sentralbankens uavhengighet i eurolandene (jfr. protokollen artikkel 1).

Det er i og for seg velkjent at den pengepolitiske utviklingen i EU frem mot etableringen av den felles myntenheten (euro) reiste konstitusjonelle problemer i flere av medlemslandene. Men disse problemene ble løst, om nødvendig ved grunnlovsendringer (i bl.a. Frankrike). Vi kan altså legge til grunn at nasjonale konstitusjonelle regler om en sentralbank m.v. ikke i seg selv behøver å stå (varig) i veien for å underkaste seg strengere regler om disse spørsmål som måtte følge med EU-tilslutning.

3.5 Noen generelle kommentarer

Innledningsvis er det allerede nevnt at utenlandske rettsregler i prinsippet ikke kan overføres direkte til et annet rettssystem. Dette skyldes ikke bare at det er de nasjonale myndighetene selv som bestemmer hva som skal gjelde hos dem, men også at konstitusjonelle regler i alle veletablerte land må forstås som produkter av historiske, systematiske og andre faktorer som er spesifikke for vedkommende land.

Materialet fra fremmede konstitusjoner m.v. er egnet til å illustrere det sistnevnte poenget. Således er de institusjonelle rammene i Norge og Sverige såpass ulike at det neppe er så mye

å hente fra den svenske grunnlovsreguleringen. Den tyske reguleringen er utformet med sikte på situasjonen etter innføringen av Den europeiske sentralbanken. Tekstelementer som tar sikte på statens føderale trekk er irrelevante hos oss. Osv.

Det komparative materialet illustrerer også at de konstitusjonelle bestemmelsene om pengevesen og sentralbank varierer sterkt. Flere av de land vi ligger nær, er helt uten den type bestemmelser som nå kan tenkes innført i Norge, mens andre legger hovedvekten på trekk ved styringsordningen m.v. som neppe vil være aktuelle hos oss gitt ulikhetene i tradisjoner og eksisterende regulering.

I tillegg kommer at visse varianter av bestemmelser om "uavhengighet" for sentralbanker sannsynligvis går lenger enn det omkring 2010 vil være politisk vilje til å vedta i Norge. Hvorvidt det overhodet er ønskelig å etablere en så vidtgående uavhengighet som den som traktatverket nå tildeler ECB (jfr. også en del av debatten om den pågående "eurokrisen") er det ikke min oppgave å diskutere.

Jeg antar også at det i Norge vil være liten stemning for å benytte grunnloven til å "låse" fast en bestemt pengepolitisk profil, slik den tyske bestemmelsen (inflasjonsmål) gir et eksempel på. Det kan for øvrig tenkes at det primært er dette mandatets passus om "deskriptiv" grunnlovsfesting tar sikte på å unngå.

På denne bakgrunn er det nok bestemmelser av institusjonell karakter, eventuelt kombinert med en viss prosessregulering, som kan være aktuelle med sikte på debatten om Norge.

4) Grunnlovsfesting i Norge?

4.1 Innledning

Som vi har sett, skulle den grunnlovsbestemmelsen om Norges Bank m.v. som vi hadde fra høsten 1814 til 1911, sikre et nasjonalt pengevesen adskilt (særlig) fra det svenske. Ut fra en juridisk vurdering hadde bestemmelsen neppe vært nødvendig for å oppnå et slikt formål. Bortsett fra selve vedtagelsen under de dramatiske begivenhetene høsten 1814, var paragrafen i det vesentligste av symbolsk karakter.

I dag er det ikke forholdet til omverdenen som bør stå i sentrum av oppmerksomheten i debatten om eventuell grunnlovsfesting, men sentralbankens posisjon overfor andre deler av det offentlige styringsapparatet i Norge, derunder graden av "uavhengighet".

Avslutningsvis skal jeg likevel si litt om forholdet mellom mulige grunnlovsbestemmelser om sentralbanken, på den ene siden, og regler av den typen vi i dag finner i EU-systemet, på den andre.

4.2 Litt om bakgrunn for spørsmålet om grunnlovsregulering

Jeg legger til grunn at grunnlovsfesting av sentralbanken i de kommende år vil måtte skje på grunnlag av en forutsetning om tilnærmet *status quo*: Det er liten grunn til å forvente at nye grunnlovsbestemmelser på dette området i seg selv vil kunne ta sikte på vesentlige reformer i det som i dag følger av sentralbankloven og annet sentralt regelverk på dette området.

På den annen side vil diskusjon om grunnlovsfesting i lys av etablerte regler og forestillinger om sentralbankens posisjon i dag kunne skape fornyet interesse om behovet for en ny gjennomgang av sentralbankloven, som i sitt hovedinnhold og sin struktur avspeiler 1980-tallets tankegang på dette området i Norge. Politisk (om ikke rettslig) vil en grunnlovsfesting på denne måten altså kunne gi støtet til fornyet debatt.

Slike tanker kan i seg selv gjøre det ønskelig å utforme mulige grunnlovsbestemmelser på en slik måte at endringer i institusjonelle rammer, prosessordning m.v. som ellers måtte være sannsynlige, ikke blir unødig hindret. Men hvis dette synspunktet strekkes langt, innebærer det at mulige grunnlovsregler får mindre betydning enn det som ellers måtte være ønskelig; dersom grunnlovens rammer er så vide at de ikke stenger for noe handlingsalternativ, kan det spørres grunnlovsfesting overhodet har noe for seg.

I denne sammenheng må det også tas i betraktning at den norske grunnloven er ganske fleksibel: Endringsreglene er ikke svært krevende, og i et komparativt perspektiv kan vi slå fast at endringer i praksis skjer forholdsvis hyppig. Dersom grunnlovsfestede bånd en gang i fremtiden skulle vise seg å stå i veien for realiseringen av brede politiske ønsker, vil det altså ikke være umulig å justere eller helt avskaffe dem.

Selv om det ikke er uttrykkelig sagt i mandatet, kan vi nok også bygge på en forutsetning om at forslag om grunnlovsfesting bør ta utgangspunkt i det som har vært omtalt som "norsk grunnlovstradisjon" – først og fremst med sikte på bestemmelsenes lengde. Omfattende og detaljerte bestemmelser av for eksempel svensk eller EU-type vil bryte med hovedmønsteret i vår egen grunnlov som en juridisk bindende ramme for det politiske liv, med de muligheter for mer detaljert regulering i vanlig lov m.v. som ligger i dette.

En slik forutsetning er imidlertid tøyelig: De nye (2004) bestemmelsene i grunnloven § 100 om ytrings- og informasjonsfrihet m.v. er således vesentlig mer omfattende enn dem vi fant i den gamle § 100, valgreglene i §§ 57 flg. har periodevis vært både omfattende og teknisk pregede, osv. Det må altså være vid adgang til å utforme forslag etter ønsker og behov på det enkelte område.

Jeg nevner endelig at vi allerede finner en bestemmelse av betydning på det pengepolitiske området i grunnlovens tekst: Som nevnt har § 75 bokstav c helt siden 17. mai 1814 bestemt at det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med pengevesenet.

Begrepet "pengevesen" synes å kunne tjene som hensiktsmessig angivelse av det som også skal være sentralbankens kjerneoppgaver.

Uten at det må strekkes for langt, synes bestemmelsen (lest i sammenheng med andre deler av § 75) videre å bygge på en forutsetning om at "pengevesenet" hører under den utøvende makt. På denne måten hører det til blant de virksomheter Stortinget skal føre kontroll med, men ikke ha det operative ansvaret for.

En slik forutsetning står ikke i veien for at Stortinget gjennom ordinær lov setter rammene for pengevesenets nærmere organisering og styring til enhver tid. Under dette prinsipielt viktige forbehold støttes forutsetningen om pengevesenet som en del av den "utøvende makt", av åpenbare praktiske argumenter vedrørende regjeringsapparatets permanente tilstedeværelse og juridiske evne til å reagere raskt når uventede situasjoner oppstår. Og selv om den institusjonelle innfallsvinkelen varierer en god del fra land til land, kan vi – tross sentralbankens status som eget (tidligere også: privat) rettssubjekt – slå fast at det norske pengevesenet lenge har vært organisert i samsvar med dette.

I et mer prinsipielt perspektiv er det også grunn til å nevne at effektivt "oppsyn" (kontroll) forutsetter en viss avstand mellom kontrollobjekt og kontrollør. Stortingets status som vårt høyeste folkevalgte organ og som det mest umiddelbare bindeledd mellom staten og dens borgere (som velgere), gjør det nokså opplagt at kontrollen med vitale samfunnsfunksjoner, derunder pengevesenet, i siste instans må plasseres der. Kontrollen vil kunne bli svekket dersom også den virksomheten på dette området som skal kontrolleres, ligger hos organer (derunder sentralbanken) som selv hører direkte inn under Stortinget.

4.3 Litt om formål med grunnlovsregulering

Mandatet sier ikke hva som eventuelt skal oppnås gjennom grunnlovsfesting av Norges Bank. Utredningsoppdraget må imidlertid antas å springe ut av et ønske om å etablere et grunnlag for å vurdere om og på hvilken måte grunnlovsfesting av sentralbanken kan eller bør bidra til å sikre et stabilt og velfungerende pengevesen. Den synlighet som kan følge av tilstedeværelse i grunnlovens tekst kan i seg selv gi et slikt bidrag. Dessuten er det nødvendig å se på hvilke juridiske konsekvenser grunnlovsfesting kan eller bør få ut over de aktuelle tekstelementene i seg selv.

En "deskriptiv" tilnærming til vårt spørsmål (jfr. bemerkningene innledningsvis) må først og fremst sikre institusjonen (Norges Bank) en plass i grunnlovens tekst. En bestemmelse av typen "Norges Bank er ..." vil først og fremst være av symbolsk karakter. Symboler kan ha både positiv (dette er noe vi ønsker) og negativ (dette er noe som bør bekjempes) ladning. Men dersom vi forutsetter at symbolikken i dette tilfelle vil være av positiv karakter, vil den ikke-juridiske effekten først og fremst kunne være at sentralbankens status i samfunnet blir hevet i forhold til i dag.

Selv om banken ikke blir utstyrt med nye virkemidler, kan det også tenkes hevdet at en "deskriptiv" bestemmelse vil bidra til å forsterke bankens gjennomslagskraft overfor andre deler av statsapparatet. Men de sannsynlige effekter av denne karakter vil nok i beste fall være begrenset.

Grunnloven § 75 bokstav I brukes som illustrasjon: Da Stortingets ombudsmann for forvaltningen (i nokså anonym form) fikk sin plass i grunnlovens tekst (1990), hadde institusjonen eksistert i nærmere 30 år i kraft av ordinær lov (1962). Grunnlovsendringen gjorde ingen endringer i den etablerte ordning. Den tilsiktede hovedeffekten må derfor ha vært å øke Ombudsmannens relative status. Men om bestemmelsen har bidratt til å gi Ombudsmannens uttalelser med kritikk av forvaltningen økt gjennomslagskraft, er i beste fall uklart.

Norges Bank er imidlertid en så annerledes institusjon enn Sivilombudsmannen og arbeider med så ulike spørsmål at overføringsverdien er begrenset.

I tillegg til den (forutsetningsvis positive) symbolske betydningen grunnlovsfesting kan ha, kommer den juridiske virkning at institusjoner som er konstituert av grunnloven eller hvis eksistens er forutsatt der, ikke kan fjernes uten forutgående grunnlovsendring. Dette vil i seg selv kunne bidra til større langsiktighet. Men effekten for funksjoner og uavhengighet vil avhenge av om den aktuelle bestemmelsen eksplisitt eller per tolkning legger et nærmere bestemt meningsinnhold inn i institusjonsbetegnelsen (for eksempel slik at "Norges Bank" skal være alene om å treffe visse typer av rentebeslutninger).

Et minimumsinnhold vil typisk måtte følge av etablerte forutsetninger om hva som er de sentrale oppgavene for en "sentralbank". Men disse kan endre seg over tid og være avgrenset mer eller mindre snevert. Og i alle fall utenfor kjerneområdet kan bankens posisjon tenkes uthult uten at institusjonen som sådan faller bort.

Uten en viss minsteangivelse av sentralbankens oppgaver vil grunnlovsfesting heller ikke kunne si mye om dens grad av "uavhengighet". I dette ligger et dilemma: Hvis Norges Bank skal være et "underordnet forvaltningsorgan" (om enn med egen rettspersonalitet) på linje med mange andre, gir grunnlovsfesting neppe god mening. I samme retning trekker det at en (nærmere definert) uavhengighet av inngrep fra de egentlig politiske organer i vår tid blir ansett som en vesentlig forutsetning for at sentralbanken skal kunne spille en konstruktiv rolle i den langsiktige byggingen av et troverdig pengevesen. Dette handler i siste instans om tillit – også til sentralbankens evne til å stå imot politisk press i kritiske situasjoner.

På den andre siden er det – i et norsk politisk perspektiv – neppe aktuelt (eller ønskelig) å bruke grunnlovsvedtak til å gi sentralbanken noen form for absolutt uavhengighet. Dels gir dette dårlig mening hvis ikke de funksjoner uavhengigheten i første rekke skal gjelde, er angitt. For det andre er vanskelig å tenke seg – og neppe ønskelig med – en sentralbank som i alle henseender skal være uavhengig; i et demokratisk styringssystem som vårt vil det bare kunne bli tale om relativ uavhengighet, nærmere bestemt med sikte på nærmere angitte kjernefunksjoner. Dessuten må sentralbankens status som et minimum muliggjøre politisk korrigerende av den langsiktige kurs.

En vei ut av slike dilemmaer kan være å kombinere grunnlovsbestemmelser om institusjonen og dens eksistens med bestemmelser av prosessuell karakter, med særlig sikte på å begrense politiske inngrep til bestemte situasjoner eller til bestemte former, derunder garantier for åpenhet og klare ansvarsforhold. Dette er den teknikken jeg først og fremst vil slå til lyd for i det følgende.

Uten hensyn til hva som er det nøyaktige formål, kan det være grunn til å minne om det vi kan kalle konstitusjonalismens hovedpoeng: Det er når det meste går bra at vi – så godt vi med våre evner og innsikter formår – bør planlegge fremtiden, favorisere visse mekanismer eller handlingsalternativer og vanskeliggjøre andre. Hvis vi venter til krisen er akutt og reform tvingende nødvendig, er det ofte for sent.

Konstitusjonell regulering kan tjene som nyttig virkemiddel (blant andre) i bestrebelsene av denne karakter. Det er ingen grunn til å tro at situasjonen er annerledes på pengevesenets område enn når det gjelder andre vitale samfunnsfunksjoner.

4.4 Nærmere om utformingen av grunnlovsforslag

På denne bakgrunn kan vi gå løs på den del av mandatet som ber om konkrete forslag til paragrafnummer, plassering og ordlyd. – I det avsluttende avsnittet (6) sier jeg litt mer om ambisjonsnivået i denne fasen av arbeidet.

En eventuell grunnlovsfesting kan tenkes strukturert i samsvar med det etablerte mønster for arbeidsdelingen mellom lovgivende og utøvende makt. Dette kunne tilsi en bestemmelse

om institusjonens eksistens på et passende sted i grunnloven del B (om den utøvende makt). Der er § 33 i dag ledig. Paragrafens plassering umiddelbart etter bestemmelsene om statsrådsbehandling, men foran bestemmelsene av dynastisk karakter, kan være passende også i et systematisk perspektiv.

Samtidig kan enkelte andre nydannelser tas inn i grunnloven del C (om den lovgivende makt), nærmere bestemt i tilknytning til den eksisterende bestemmelsen om Stortingets oppsyn med pengevesenet (i § 75 bokstav c). På noen punkter kan forslagene vise til vage forbilder i det komparative materialet (se ovenfor).

En separat bestemmelsen i grunnloven del B om institusjonen vil dels kunne tjene til å synliggjøre sentralbanken, dels gi grunnlaget for at mer detaljerte bestemmelser kan inntas i grunnloven del C uten at det er nødvendig først å forklare hva (eller hvem) "Norges Bank" er.

Et slikt mønster gjør det også mulig å benytte det veletablerte uttrykket "pengevesenet" som samlet angivelse av de oppgaver som i første rekke skal anses for å høre inn under Norges Bank. Dette gjør det unødvendig å presisere at andre slags oppgaver (for eksempel forvaltning av utenlandsformuen eller oppgaver tilsvarende de som i dag ligger hos Finanstilsynet) vil kunne tillegges banken ved lov.

På denne bakgrunn skisserer jeg følgende forslag:

Alternativ A-I

§ 33 (ny) skal lyde:

Norges Bank er landets sentralbank.

Alternativ A-II

§ 33 (ny) skal lyde:

Norges Bank er landets sentralbank. Nærmere bestemmelser om banken og dens virksomhet gis ved lov.

Alternativ A-III

§ 33 (ny) skal lyde:

Norges Bank er landets sentralbank. Stortinget skal underrettes snarest mulig om vedtak som Kongen i medhold av lov treffer om virksomheten i Norges Bank på pengevesenets område.

Alternativ A-IV

§ 33 (ny) skal lyde:

Norges Bank er landets sentralbank. Nærmere bestemmelser om banken og dens virksomhet gis ved lov. Stortinget skal underrettes snarest mulig om vedtak som Kongen i medhold av lov treffer om virksomheten i Norges Bank på pengevesenets område.

Kommentar:

Med de presiseringer som allerede er nevnt, er bestemmelsen angitt i alternativ A-I rent "deskriptiv". Dersom denne form for synliggjøring m.v. ikke anses som tilstrekkelig viktig, og bankens eksistens i alle tilfelle fremtrer mer indirekte i § 75 bokstav c (se nedenfor), kan den dermed utenlates uten vesentlige skadevirkninger.

Alternativene A-II og A-IV følger sporet fra den bestemmelsen som var i kraft fra høsten 1814 til 1911. Den innebærer at det politiske hovedansvaret for å fastsette nærmere regler om sentralbanken og dens virksomhet (fortsatt) skal ligge i Stortinget som hovedbestanddel av den lovgivende makt.

Muligheten av å innta en setning i § 33 om at eventuelt vedtak av Kongen i statsråd om instruksjon av Norges Bank skal gis under full åpenhet (slik som vist i alternativene A-III og A-IV) omtales nærmere i kommentarene til § 75 bokstav c. Som det vil fremgå der, innebærer bestemmelsen at instruks bare vil kunne skje i den grad det til enhver tid er bestemt ved lov.

Alternativ A-IV samler i én paragraf de tre hovedelementene som introduseres hver for seg i alternativene A-I til A-III.

Alternativ B-I

§ 75 bokstav c skal lyde (ny tekst i uthevet skrift):

Det tilkommer Stortinget:

...

c. å føre oppsyn med rikets pengevesen og velge representantskapet i Norges Bank. Stortinget skal underrettes snarest mulig om vedtak som Kongen i medhold av lov treffer om sentralbankens virksomhet på pengevesenets område.

Alternativ B-II

§ 75 bokstav c skal lyde (ny tekst i uthevet skrift):

Det tilkommer Stortinget:

...

c. å føre oppsyn med rikets pengevesen. Stortinget skal underrettes snarest mulig om vedtak som Kongen i medhold av lov treffer om sentralbankens virksomhet på pengevesenets område.

Alternativ B-III

§ 75 bokstav c skal lyde (ny tekst i uthevet skrift):

Det tilkommer Stortinget:

...

c. å føre oppsyn med rikets pengevesen og velge representantskapet i Norges Bank.

Kommentar:

Forslaget er direkte inspirert av et par nøkkelbestemmelser i sentralbankloven, lest i skinnet fra de svenske og finske grunnlovsbestemmelsene.

En bestemmelse om at representantskapets medlemmer skal velges av Stortinget, stemmer med lovens ordning i dag (se sentralbankloven § 7). Den vil henge godt sammen med den nedarvede – og fortsatt viktige – tilsynsfunksjonen for Stortinget. Den legger også til rette for (men tvinger ikke til) en styrking av representantskapets rolle, for eksempel slik at det skal innstille til eller utpeke (noen av) hovedstyrets medlemmer. Bortsett fra å forutsette

dets eksistens, vil en slik bestemmelse overlate til ordinær lov å gi nærmere bestemmelser om representantskapets oppgaver, størrelse m.v.

Bestemmelsen om umiddelbar informasjon til Stortinget er en kortversjon av de relevante deler av sentralbankloven § 2. Den forutsetter at instruks fra Kongen i statsråd som loven måtte åpne for, bare kan gis under full og aktiv åpenhet. Uten å avskjære muligheten for at den lovgivende makt kan åpne for politisk korrigerende av sentralbankens kurs, vil den bidra vesentlig til å øke prisen for hyppig eller "utidig" innblanding i form av redusert tillit til pengevesenet (og pengepolitikken).

Ordene "på pengevesenets område" bygger på vokabularet i den nedarvede bestemmelsen i § 75 bokstav c. Den tar sikte på å avgrense mot forskrifter m.v. som gjelder spørsmål utenfor det følsomme kjerneområdet for sentralbankvirksomhet og derfor ikke krever avvik fra det normale systemet for parlamentarisk kontroll med regjeringens virksomhet.

Jeg understreker at den grunnlovsbestemmelsen som er skissert, ikke tvinger til å beholde dagens system for instruksjonsmyndighet eller til å innføre en justert ordning av samme karakter. Men i den grad lovgivningen til enhver tid gir slike regler, vil en bestemmelse om umiddelbar underretning til Stortinget være et viktig bidrag til å sikre Norges Banks uavhengighet av den utøvende makt.

De foreslåtte bestemmelsene forutsetter eksistensen av en "Norges Bank", men bestemmer ikke selv at den skal finnes. På dette punkt kan kombinasjon av disse bestemmelsene og den foreslåtte § 33 være nyttig.

Antall nye elementer i § 75 bokstav c kan reduseres i forhold til det skisserte hovedforslaget. Dette er enklest å tenke seg for forslag til bestemmelse om at representantskapet skal velges av Stortinget (alternativ B-II).

Også siste setning i forslaget kan i og for seg tenkes fjernet eller nedbarbert. Men her bør det utvises varsomhet: Enkeltelementene i denne bestemmelsen henger sammen på en slik måte at amputering vil redusere verdien av grunnlovsfesting som garanti for et minstemål av uavhengighet for sentralbanken.

Jeg nevner endelig at den siste setningen (om forutsatt kompetanse for Kongen, men bare dersom Stortinget snarest mulig blir underrettet) kan tenkes flyttet til § 33 og inntatt der som ny annen setning (alternativ A-III og A-IV, jfr. alternativ B-III).

4.5 Litt om konsekvensene av grunnlovsfesting

Mandatet ber eksplisitt om en "statsrettslig drøfting av effektene av en deskriptiv grunnlovsfesting av Norges Bank".

Etter det som tidligere er sagt om kriteriet "deskriptiv", er ingen motsetning innebygd i denne delen av mandatet: Som vi tidligere har vært inne på, vil en minimumseffekt av å vedta grunnlovsbestemmelser som enten sier at "Norges Bank" finnes eller er et eller annet, være at institusjonen ikke helt kan avskaffes uten forutgående grunnlovsendring. Det samme gjelder bestemmelser som forutsetter bankens eksistens.

For øvrig vil effekten av grunnlovsfesting avhenge av utformingen. Jeg nøyer meg derfor med å vise til kommentarene til de skisserte forslag.

I begge relasjoner er det imidlertid viktig å minne om at grunnlovsfesting ikke gir noen garanti for et langt liv: Grunnlovsendringsprosessen i Norge er relativt lite krevende og grunnlovsendringer er komparativt sett ingen uvanlig foreteelse. Dette kan også uttrykkes slik at den norske grunnloven er lite rigid.

4.6 Fortsettelse: Internasjonalt samarbeid

Mandatets spørsmål om "følger av EU-regelverket på sentralbankenes grunnlovsmessige stilling" tar sikte på grunnlovsbestemmelser i EU-land. Forholdet mellom konstitusjonelle regler og ulike former for internasjonal integrasjon er i høy grad relevant også for Norge. Men forholdet avhenger med nødvendighet av hva slags "integrasjon" det er tale om. I denne sammenheng nøyer jeg meg derfor med to korte bemerkninger.

Tradisjonelt mellomstatlig samarbeid vil ikke reise særskilte juridiske problemer i relasjon til grunnlovsbestemmelser av den type som er skissert i foregående punkt.

Jeg kan heller ikke se hvorfor overnasjonalt samarbeid av den type som grunnloven § 93 (og § 112, i den grad veien om grunnlovsendring blir benyttet) skulle reise andre juridiske spørsmål av konstitusjonell karakter på det pengepolitiske enn på andre politikkområder. Dersom § 93-vedtak benyttes som internrettslig grunnlag for å inngå i slikt samarbeid, vil grunnlovens tekst deretter måtte leses i lys av vedtaket. Dersom traktaten blir inngått etter grunnlovsendring, vil den eller de bestemmelser som grunnloven for øvrig må forstås i lys av, kunne leses direkte ut av grunnlovens egen tekst.

I denne sammenheng er det verdt å merke seg at den europeiske myntenheten euro (slik den fremtrer ved årsskiftet 2011-2011) ikke kan antas å stride mot noen av de deltagende statenes nasjonale konstitusjon.

5) Forslagsstiller

Bør de forslag om grunnlovsfesting som man kommer frem til, formelt fremmes av regjeringen eller av en eller flere stortingsrepresentanter?

Lest i sammenheng med § 76 første ledd gjør grunnloven § 112 det klart at forslagsretten tilkommer den enkelte stortingsrepresentant og "regjeringen ved en statsråd" på like fot. Det konstitusjonelle utgangspunktet om regjeringens forslagsrett byr altså ikke på tvil.

I praksis har regjeringen benyttet sin forslagsrett ved en lang rekke anledninger opp gjennom historien. Frem til 1956 skjedde dette regelmessig. I praksis har proposisjoner om grunnlovsendring deretter gått ut av bruk (det siste eksemplet (1976) er atypisk fordi proposisjon ble fremmet etter anmodning fra Stortinget). Senere har alle grunnlovsforslag blitt formelt fremmet av et eller flere medlemmer av Stortinget.

I en stor del av tilfellene stemmer formen med realiteten i den forstand at også initiativet til de forslag som blir satt frem og forslagenes nærmere utforming, stammer fra vedkommende partier eller enkeltrepresentanter, inkludert rådgivere i eller utenfor Stortinget. Men forslag

om bl.a. valgreform, den samiske folkegruppe, internasjonale menneskerettigheter og ytringsfrihet m.v. gir viktige eksempler på at forslag som stortingsrepresentanter har satt frem, i virkeligheten springer ut av utredninger som er innhentet av regjeringen og eventuelt også bearbeidet i departementskontorene.

I slike tilfeller blir skillet mellom de bakenforliggende realiteter og valget av forslagsstiller vanskelig å forstå. Er det ikke bedre at den reelle initiativtager selv påtar seg ansvaret for de forslag som blir fremsatt?

Bakgrunnen for den nevnte endringen i praksis er ikke klar, noen samlet begrunnelse er meg bekjent aldri gitt og regjeringens fravær som forslagsstiller selv når det reelt sett er den som står bak, må altså kunne karakteriseres som uheldig.

På den annen side kan det nok tenkes at enkelte i stortingsmiljøet har forventninger om at regjeringen (fortsatt) holder "fingrene fra fatet". I så fall kan en proposisjon om for eksempel grunnlovsfesting av Norges Bank vekke reaksjoner. Men regjeringens grunnlovsfestede rett til selv å fremme forslag er altså klar, og det er vanskelig å tenkes seg at slike reaksjoner i seg selv vil stå i veien for politisk behandling av grunnlovsforslagene i lys av deres egen kvalitet.

Det er i denne sammenheng viktig å huske på at vi ikke står overfor noe enten/eller: Selv om regjeringen igjen skulle velge nå og da å tre åpent frem som ansvarlig for sine egne forslag, innebærer jo ikke dette at stortingsrepresentantene for sin del behøver å trekke seg ut av rollen som forslagsstillere; det er heller ikke grunn til å vente at noe slikt ville skje. Dessuten ligger jo det avgjørende ord om grunnlovsforslagenes skjebne i alle tilfelle i Stortinget.

I tillegg til å skape bedre samsvar mellom form og realitet vil imidlertid en mer aktiv og synlig rolle for regjeringen på dette området kunne bidra til et noe mer systematisk arbeid med grunnlovsreform. Dette vil både grunnloven og det konstitusjonelle demokratiet som hviler på den, tjene på.

På denne bakgrunn kan jeg ikke se tungtveiende motforestillinger mot at regjeringen selv fremmer proposisjon med forslag til grunnlovsfesting av Norges Bank.

6) Noen avsluttende kommentarer

I pkt. 4.4 ovenfor har jeg skissert to grunnlovsbestemmelser i flere alternativer. Før det er nærmere avklart hvilken retning de endelige forslagene vil kunne ta, finner jeg det lite hensiktsmessig å gå lenger i utmeislingen av definitive forslag. Slik de nå står, bør de i første rekke benyttes som grunnlag for å konkretisere debatten om de mer generelle spørsmål som utredningen trekker opp.

Av dette følger at jeg, når veivalget er nærmere avklart, med glede vil stå til disposisjon for fortsatt bistand i en avsluttende runde med substansiell og språklig utforming av aktuelle grunnlovsforslag med tilpasset begrunnelse.

Jeg nevner særskilt at de ovenstående forslag til grunnlovsendringer er skrevet på moderne norsk (bokmål). I lys av praksis fra stortingsperioden 2005-2009 (se Dok. nr. 12, 2007-2008) bør også de endelige forslagene være utformet på moderne norsk.

Dersom kontroll- og konstitusjonskomiteens pågående arbeid (årsskiftet 2011-2012) fører til at det hvilende forslaget om språklig modernisering av hele grunnloven får nødvendig tilslutning, vil dette være tilstrekkelig. I motsatt fall må det også utarbeides et sett av alternative forslag som er tilpasset det rådende grunnlovsspråket fra 1903. Her vil samarbeid med en språkkonsulent (p.t. professor Finn-Erik Vinje) være nødvendig.

Oslo, 22. desember

