



STORTINGET

Innst. 353 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Dokument 8:149 S (2021–2022)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Guri Melby, Sveinung Rotevatn og Sofie Høgestøl om å flytte NBIM ut av Norges Bank og innføre strengere habilitetsregler rundt utnevnelser

Til Stortinget

1. Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å flytte NBIM ut av Norges Bank.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i sentralbankloven, der man legger til en generalklausul etter modell av forvaltningsloven § 6 (2) som kan fange opp utfordringer knyttet til habilitet som ikke ellers omfattes av lovens mer spesifikke habilitetsbestemmelser.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Frode Jacobsen, lederen Eigil Knutsen, May Britt Lagesen, Tellef Inge Mørland og Mona Nilsen, fra Høyre, Tina Bru, Mahmoud

Farahmand, Heidi Nordby Lunde og Helge Orten, fra Senterpartiet, Kjerstin Wøyen Funderud, Geir Pollestad og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi og Roy Steffensen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Rødt, Marie Sneve Martinussen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til representantforslaget om å flytte forvaltningen av Norges Bank Investment Management (NBIM) ut av Norges Bank og innføre strengere habilitetsregler rundt utnevnelser, og videre til statsrådets brev med uttalelse 4. mai 2022.

2.1 Om medlemmer av hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

Komiteen viser til at sentralbankloven angir hvem som ikke kan være medlem av hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder også for Norges Bank og retter seg mot de personer som forbereder og treffer avgjørelser.

Komiteen mener disse reglene utfyller hverandre på en god måte. Forbudet som angir hvem som ikke kan være medlemmer av bankens øverste organer, bør være klart, forutsigbart og ikke utpreget skjønnsmessig.

Komiteen mener det kan være hensiktsmessig å gjøre en ny vurdering av hvem som bør være utelukket fra å sitte i sentralbankens styrende organer.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en vurdering av hvem som bør være utelukket fra å sitte i Norges Banks styrende organer, jf. sentralbankloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-6 tredje ledd.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne har merket seg at sentralbankloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-6 tredje ledd utelukker en bred krets av personer fra å sitte i bankens styrende organer. Familiemedlemmer av medarbeidere i departementene er blant dem som er utelukket. Bestemmelsene er i stor grad videreført fra tidligere sentralbanklov. Det har tidligere vært konkludert med at personer med en sentral partipolitisk tilknytning ikke skulle være omfattet av bestemmelsene, jf. Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) og Innst. O. nr. 101 (2002–2003). Dette ble den gang begrunnet med at hensynet til tilliten til sentralbankens beslutninger hadde mest vekt for personer tilknyttet Stortinget og regjeringen.

2.2 Om åpne prosesser og habilitet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre viser til at sentralbankloven har fått virke i to år, og i løpet av dette tidsrommet har ansettelsen av både ny direktør for NBIM og ny sentralbanksjef fått mye oppmerksomhet for utfordringer knyttet til lukkede prosesser og spørsmål rundt habilitet. Disse medlemmer vil understreke at det er naturlig at Stortinget høster erfaringene fra disse to prosessene og finner måter å gjøre framtidige ansettelser og utnevnelser mer åpne på.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i sentralbankloven, der man legger til en generalklausul etter modell av forvaltningsloven § 6 (2) som kan fange opp utfordringer knyttet til habilitet som ikke ellers omfattes av lovens mer spesifikke habilitetsbestemmelser.»

Komiteens medlem fra Venstre mener prosessen rundt ansettelse av ny sentralbanksjef har vist at dagens sentralbanklov ikke fanger opp utfordringer med habilitet og interessekonflikter for kandidater som er nært knyttet opp til det politiske Norge. Dette medlem mener habilitetsregelverket bør strammes til for framtidige utnevnelser, slik at rammene for nære bånd til partipolitikken i Norge er klart definert og avgrenset. Dette medlem mener formålet med en slik innstramming må være å redusere muligheten for at det oppstår tvil rundt utnevnelser av ny sentralbanksjef, og å klargjøre lovens hensikt.

2.3 Om forvalteransvaret for Statens pensjonsfond utland

Komiteens flertall, alle unntatt komiteens medlem fra Venstre, viser til at forvalteransvaret for Statens pensjonsfond utland ble utredet i 2017. Stortinget tok deretter stilling til spørsmålet i 2019 ved behandlingen av ny sentralbanklov, jf. behandlingen av Meld. St. 7 (2018–2019) og Prop. 97 L (2018–2019). Det var da bred tilslutning til at forvaltningen av fondet burde forbli i Norges Bank. Dersom det skal gjøres større endringer i forvaltningsmodellen i fremtiden, bør dette baseres på grundige faglige utredninger og forankres bredt i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne merker seg at det har vært en betydelig utvikling i Statens pensjonsfond utland (SPU) og i de globale finansmarkedene siden styring og plassering av fondet sist ble drøftet i 2017. Finanskomiteen påpekte blant annet følgende om utviklingen i Innst. 556 S (2020–2021) om Statens pensjonsfond 2021:

«Komiteen viser til at SPU's størrelse og rolle i norsk økonomi og som global investor er en helt annen enn for bare få år siden. Videre vil veksten i SPU fremover primært komme fra den finansielle avkastningen, ikke fra kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, og lave renter gir nye forutsetninger. Komiteen viser videre til at SPU er investert i mange og sammensatte markeder, med til dels krevende og vekslende politiske omgivelser. Dessuten vil komiteen peke på at klima og bærekraft legger stadig tydeligere føringer for utvikling i de fleste bransjer og selskaper, og dette har stor betydning for SPU's investeringer fremover.

Komiteen viser til at Stortinget årlig diskuterer sentrale tema knyttet til utviklingen av SPU.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, mener det i tillegg vil være hensiktsmessig, med noen års mellomrom, å få en vurdering fra departementet av sentrale langsiktige utviklingstrekk som er relevante for SPU, herunder de nevnt ovenfor, og hvilke konsekvenser disse vil ha for styring og forvaltning av SPU. Flertallet ber derfor regjeringen på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en slik samlet vurdering.»

Disse medlemmer mener at det i årene som kommer vil være behov for en kunnskapsbasert diskusjon om styring og forvaltning av SPU, herunder om dagens plassering av SPU i Norges Bank vil være den mest hensiktsmessige fremover, eller om nye utfordringer trekker i retning av utskilling.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om å gi forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) en ny organisering har vært svært godt og grundig utredet av Gjødrem-utvalget. Utvalget konkluderer med at

fondsforvaltningen bør skilles ut fra Norges Bank i et eget særlovsselskap, jf. NOU 2017:13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.

Disse medlemmer viser til at utvalget pekte på at Norges Bank har vært et godt hjem for fondet, men at både sentralbankvirksomheten og fondsforvaltningen krever mer av styre, ledelse og organisasjon enn tidligere. I tillegg er virksomhetene ulike, og det er stort spenn i oppgavene. Norges Bank har i dag veldig ulike ansvarsområder, alt fra pengepolitikk og rollen som bankenes bank til finansiell stabilitet og fondsforvaltning av et fond som har vokst betydelig siden etableringen på 1990-tallet. Med to adskilte enheter vil det være lettere å tilpasse kompetanse og styringsorganer til oppgavene.

Disse medlemmer viser til at argumentasjonen for å skille ut fondet i en egen organisasjon har blitt ytterligere styrket i lys av prosessen med ansettelse av ny leder for fondet, som sammenfalt i tid med en stor og ny type økonomisk krise forårsaket av koronapandemien. Dette illustrerte tydelig poenget fra Gjedrem-utvalget om at risiko ifm. fondsvirksomheten kan smitte over på sentralbankvirksomheten på en uheldig måte. Prosessen med å ansette ny sentralbanksjef understreket også utvalgets poeng om at det er krevende å ha to så store oppgaver som fondsforvaltningen og sentralbankvirksomheten i én institusjon og med én styreleder. Disse medlemmer viser i likhet med utvalget til at fondsforvaltningen trenger en ryddig og klar organisering og ansvarsfordeling, i tråd med allmenne styringsprinsipper. Disse medlemmer mener at en utskilling av fondet fra Norges Bank vil styrke både Norges Bank og fondsforvaltningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å flytte forvaltningen av Statens pensjonsfond utland ut av Norges Bank.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i sentralbankloven, der man legger til en generalklausul etter modell av forvaltningsloven § 6 (2) som kan fange opp utfordringer knyttet til habilitet som ikke ellers omfattes av lovens mer spesifikke habilitetsbestemmelser.

Forslag fra Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å flytte forvaltningen av Statens pensjonsfond utland ut av Norges Bank.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en vurdering av hvem som bør være utelukket fra å sitte i Norges Banks styrende organer, jf. sentralbankloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-6 tredje ledd.

Oslo, i finanskomiteen, den 31. mai 2022

Eigil Knutsen

leder

Tina Bru

ordfører

VEDLEGG



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Stortingets finanskomite
Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
22/2368 -

Dato
4 .05.2022

Uttalelse til Dok. 8:149 S (2021-2022) om representantforslag fra stortingsrepresentantene Guri Melby, Sveinung Rotevatn og Sofie Høgestøl om å flytte NBIM ut av Norges Bank og innføre strengere habilitetsregler rundt utnevnelser

Jeg viser til finanskomiteens brev 21. april 2022 med oversendelse av Dok. 8:149 S (2021-2022) fra stortingsrepresentantene Guri Melby, Sveinung Rotevatn og Sofie Høgestøl.

I representantforslaget fremmes det følgende forslag:

«1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å flytte NBIM ut av Norges Bank.»

Spørsmålet om forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) bør skilles ut eller forbli i Norges Bank ble grundig utredet i 2017, og Stortinget behandlet og tok stilling til spørsmålet i 2019 først gjennom behandling av Meld. St. 7 (2018-2019) og deretter Prop. 97 L. Det var bred oppslutning om at forvaltningen av SPU bør forbli i Norges Bank. Stortingets behandling avsluttet flere år med utredninger og usikkerhet for banken om plasseringen. Det har etter min vurdering ikke skjedd vesentlige endringer som gjør at spørsmålet bør behandles på nytt nå, så kort tid etter.

Regjeringen legger vekt på at det skal være stabilitet rundt forvaltningen av SPU, og vi bør unngå å skape videre usikkerhet rundt forvaltningen av fondet. Dette hensynet ble blant annet tillagt vekt da regjeringen i fjor høst besluttet å endre mandatet til utvalget

som er i ferd med å utrede langsiktige utviklingstrekk internasjonalt som kan påvirke forvaltningen av fondet (Sverdrup-utvalget). Regjeringen tok da ut oppdraget i det opprinnelige mandatet om å vurdere dagens plassering av forvaltningen.

Videre fremmer representantene følgende forslag:

«2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i sentralbankloven, der man legger til en generalklausul etter modell av forvaltningsloven § 6 (2) som kan fange opp utfordringer knyttet til habilitet som ikke ellers omfattes av lovens mer spesifikke habilitetsbestemmelser.»

Sentralbankloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-6 tredje ledd angir hvem som ikke kan være medlemmer av henholdsvis hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og dermed heller ikke kan være sentralbanksjef eller visesentralbanksjefer. Dette gjelder blant annet regjeringsmedlemmer, politiske medarbeidere i departementene og medarbeidere ved Statsministerens kontor og i Finansdepartementet, stortingsrepresentanter, politiske medarbeidere på Stortinget, komitésekretærer på Stortinget, samt nærstående til disse persongruppene.

Det følger av sentralbankloven § 2-16 tredje ledd at personer som nevnt i § 2-3 fjerde ledd og medlemmer av hovedstyret eller deres nærstående ikke kan velges som medlemmer av representantskapet.

Bestemmelsene viderefører med noen justeringer det som gjaldt for hovedstyret og representantskapet etter sentralbankloven av 1985, slik den lød etter en lovendring med virkning fra 1. januar 2004. Ved denne lovendringen ble kretsen av personer som ikke kunne være medlemmer av hovedstyret og representantskapet, såkalte politisk inhabile, utvidet. Det ble lagt vekt på at avgrensningen av hvem som ikke kunne være medlemmer, ikke ble for vid, da det kunne være uheldig om ellers vel kvalifiserte personer som det ikke var reell grunn til å utelukke fra vervet, ble gjort formelt inhabile. Det ble konkludert med at personer med en sentral partipolitisk tilknytning ikke skulle inkluderes i kretsen av personer som etter loven ikke kunne være medlemmer av hovedstyret og representantskapet, se Ot. prp. nr. 81 (2002-2003) og Innst. O. nr. 101 (2002-2003). Dette ble begrunnet med at hensynet til tilliten til sentralbankens beslutninger hadde mest vekt for personer tilknyttet de konstitusjonelle styreorganer, som er Stortinget og Regjeringen.

Finansdepartementet har med hjemmel i sentralbankloven § 2-3 femte ledd og § 2-6 fjerde ledd, gitt «Utfyllende bestemmelser om habilitet mv. for medlemmene av Norges Banks hovedstyre og komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet» (habilitetsregelverket). Regelverket begrenser blant annet hva slags næringsvirksomhet, verv og investeringer disse har adgang til. Av habilitetsregelverket § 1 følger det at:

«Formålet med dette regelverket er å ivareta et godt omdømme og allmennhetens tillit til Norges Bank ved blant annet å motvirke at det oppstår inhabilitets- eller andre interessekonflikter for medlemmer av hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, samt motvirke at det kan reises tvil om at medlemmene utfører sine verv med integritet og uavhengighet.»

Forvaltningsloven gjelder for virksomheten i Norges Bank, jf. forvaltningsloven § 1. Av forvaltningslovens kapittel II følger det habilitetsregler, som skal bidra til å sikre at de som forbereder og treffer avgjørelser i forvaltningssaker, er upartiske og uten personlige interesser i den saken som skal avgjøres.

Forvaltningsloven § 6 første ledd lister opp konkrete typetilfeller som medfører inhabilitet, herunder at en offentlig tjenestemann selv er part i saken eller har nærmere angitte relasjoner til part i saken.

Forvaltningsloven § 6 annet ledd åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen lyder:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til tjenestemannens upartiskhet, må gjøres konkret basert på omstendighetene i den enkelte sak som er til behandling, og må skje i lys av de sentrale hensynene bak habilitetsreglene, som er å sikre korrekte avgjørelser og bidra til å opprettholde tilliten og troverdigheten til forvaltningen.

Formuleringen «egnet til» indikerer at det må legges vekt på hvordan forholdet fremstår utad. Selv om den som avgjør habilitetsspørsmålet, stoler på at tjenestemannen vil opptre upartisk, er vedkommende inhabil dersom det foreligger særegne omstendigheter som objektiv sett er egnet til å svekke publikums tillit til tjenestemannens upartiskhet i behandlingen av den konkrete saken. En tjenestemann vil derfor kunne være inhabil også i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til å tro at vedkommende lar seg påvirke. Omvendt er ikke offentlig kritikk eller lignende i seg selv tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet. Det er også nødvendig å se på det grunnlaget som kritikken bygger på. Det er naturlig å se hen til om de særegne forholdene i saken etter en objektiv målestokk gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på tjenestemannens upartiskhet.

I vurderingen skal det blant annet legges vekt på «om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig

tilknytning til». Uttrykket «særlig», knyttet til fordel, tap eller ulempe etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, innebærer at det normalt ikke vil foreligge inhabilitet dersom avgjørelsen vil innebære tilsvarende fordel, tap eller ulempe for en større eller ubestemt personkrets. Dermed vil det bare unntaksvis foreligge inhabilitet i saker av generell karakter, selv om avgjørelsen også kan få konsekvenser for tjenestemannen selv, eller noen som han har personlig tilknytning til.

Når det gjelder hva som anses som «nær personlig tilknytning», har Lovavdelingen uttalt at profesjonelt samarbeid, både faglig og politisk, normalt ikke fører til inhabilitet i seg selv. Det samme gjelder vanlig godt bekjentskap. I praksis er det antatt at det bare er «nært vennskap» og «skarpt og direkte motsetningsforhold» som vil kunne føre til inhabilitet. Det er lagt til grunn at rollekombinasjoner eller tidligere befatning med samme sak i seg selv ikke fører til inhabilitet etter forvaltningsloven. Et tidligere engasjement i en bestemt sak som er til behandling i forvaltningsorganet, kan etter en konkret vurdering føre til inhabilitet, men praksis tyder på at det skal en del til. Det er tilfellet enten engasjementet gjaldt som politiker eller fagperson.

Statsansatteloven gjelder ikke for ansettelser i Norges Bank, men kvalifikasjonsprinsippet som er lovfestet i statsansatteloven, må likevel antas å gjelde på ulovfestet grunnlag. Dersom en mulig kandidat til for eksempel stillingen som sentralbanksjef ofte eller systematisk vil være inhabil etter reglene i forvaltningsloven i de saker som er til behandling i Norges Bank, kan dette tas med i vurderingen av vedkommende kandidats egnethet.

Som redegjort for over gjelder forbudsbestemmelsene i sentralbankloven ikke bare for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene, men for alle medlemmene av Norges Banks hovedstyre (§ 2-3 fjerde ledd), komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet (§ 2-6 tredje ledd) og representantskapet (§ 2-16 tredje ledd).

Forbudsbestemmelsene i sentralbankloven skal sammen med habilitetsreglene i forvaltningsloven og habilitetsregelverket fastsatt av departementet, samlet hindre at det oppstår problemer med habilitet eller andre interessekonflikter som kan svekke tilliten til Norges Bank.

Jeg mener at regelverkene utfyller hverandre på en god og hensiktsmessig måte. Det er en fordel at forbudsbestemmelsene som angir hvem som ikke kan være medlemmer av bankens øverste organer, er klare og forutsigbare og ikke utpreget skjønsmessige.

Tilsvarende mener jeg at forvaltningsloven § 6 annet ledd ivaretar behovene for en bredere og mer skjønnsmessig vurdering også for Norges Bank.

Med hilsen


Trygve Slagsvold Vedum