

Om Norges Banks uavhengighet

Av Thale Mogstad Nauen

STORTINGETS UTREDNINGSSEKSJON

PERSPEKTIV 01/25



Stortingets utredningsseksjon

Perspektiv 01/25

Forord

Denne utgaven av Perspektiv er basert på min masteravhandling «Uavhengighet og demokratisk legitimitet. Om Norges Banks rettslige stilling.» levert til bedømmelse ved Det juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo 10. november 2024. Avhandlingen skrev jeg mens jeg var ansatt som studentstipendiat i Stortingets utredningsseksjon, med tilknytning til Senter for europarett ved Nordisk institutt for sjørett ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo.

Avhandlingen drøfter grunnlaget for sentralbankens uavhengighet mer utførlig, samt foretar en oppdatert analyse av Norges Banks forhold til henholdsvis regjeringen og Stortinget anno 2024. På et overordnet plan behandler avhandlingen spørsmålet om hvordan vi kan begrunne at pengepolitikken – en betydelig del av norsk økonomisk politikk – er lagt til et ekspertorgan unntatt alminnelige former for demokratisk styring og kontroll. På et operasjonelt plan behandler avhandlingen problemstillinger som hvilken adgang regjeringen har til å instruere sentralbanken og hvorvidt Stortinget kan styre og kontrollere Norges Bank. Et utvalg av disse drøftelsene er gjengitt her i denne utgaven av Perspektiv. Innholdet er à jour per 10. november 2024.

Jeg fikk god hjelp og støtte i arbeidet med avhandlingen. Professor Ola Mestad ved Universitetet i Oslo fortjener en stor takk for arbeidet han la ned som min veileder. Han har lest hvert eneste ord jeg har produsert det siste året – det ble etter hvert nok så mange – og jeg takker ham både for innsatsen og engasjementet han viet mitt prosjekt. En stor takk fortjener også alle mine kollegaer i utredningsekssjonen. Spesielt er jeg takknemlig for tidligere rådgiver Sander Stokke, tidligere studentstipendiat Thorvald Tysvær og studentstipendiat Adrian Martin. Bedre heiagjeng skal en lete lenge etter. Jeg vil også benytte anledningen til å takke alle de andre på Stortinget, i Norges Bank – både tidligere og nåværende ansatte, i Finansdepartementet og ved Det juridiske fakultet som har brukt av sin tid på å svare på mine spørsmål og hjulpet meg til å bli klokere på sentralbanken. Den største takken fortjener riktignok min familie og min samboer Simon. Sistnevnte mistenker jeg har hørt nok om banken for en god stund. Dessverre for ham begynner jeg nå å arbeide i Norges Bank.

19. desember 2024

Thale Mogstad Nauen

Sammendrag

Denne utgaven av Perspektiv er bygget opp omkring noen av de mest grunnleggende spørsmålene om Norges Banks rettslige stilling i dag. Dette er spørsmål jeg stilte meg selv til stadighet underveis i arbeidet med avhandlingen, og spørsmål jeg tror gir en god inngang til å diskutere mer komplekse problemstillinger knyttet til maktfordeling, demokratisk forankring og ansvarlighet.

I kapittel 2 presenterer jeg utgangspunktene for sentralbankens uavhengighet i Norge i dag. Først behandler jeg begrunnelsen for Norges Banks uavhengighet, før jeg ser nærmere på hva sentralbankuavhengighet er mer generelt og noen rettslige utgangspunkter for Norges Banks uavhengighet i dag. Sentralbanker er i stor grad produkter av særegne nasjonale, konstitusjonelle og samfunnsmessige forhold som typisk gjennom flere hundre år har påvirket sentralbanken til å bli den institusjonen den er i dag. Norges Banks historiske forhold er ikke behandlet her, fokuset er heller på hva slags type uavhengighet Norges Bank har og dennes virkeområde. Bare innenfor *sentralbankvirksomheten* er Norges Bank som utgangspunkt uavhengig av politiske myndigheter.

Mot dette teoretiske bakteppet går jeg deretter nærmere inn på utvalgte regler og ordninger som er egnet til å illustrere de praktiske utslagene av Norges Banks uavhengighet. I kapittel 3.1 drøfter jeg i hvilken grad Grunnloven § 120 a båndlegger Stortingets alminnelige lovgivende myndighet overfor banken. I kapittel 3.2 behandles Norges Banks kanskje største særegenhet: bankens budsjettselfstendighet, og hvilken betydning det har at banken ikke mottar sine inntekter over statsbudsjettet. I kapittel 3.3 behandler jeg hovedregelen om regjeringens adgang til å instruere Norges Bank og hvorfor Stortingets sedvanerettslige instruksjonsadgang neppe er noe effektivt styringsmiddel overfor banken. Kapittel 3.4 er viet Stortingets kontroll med sentralbanken, med utgangspunkt i Grunnloven § 75 bokstav c, som har stått materielt urørt siden 1814. Avslutningsvis knytter jeg noen korte bemerkninger og refleksjoner til andre former for parlamentarisk kontroll med sentralbanken. Helt til slutt reflekterer jeg over domstolenes nærmest ikke-eksisterende rolle overfor Norges Bank og hvorfor det ikke er noen selvfølge at domstolene ikke også skal kikke sentralbanken i kortene.

INNHold

1.	INNLEDNING	4
2.	HVORFOR NORGES BANK ER UAVHENGIG	5
2.1	Økonomiske argumenter	5
2.2	Demokratiske mekanismer for å oppnå demokratisk legitimitet.....	6
2.3	Alminnelig uavhengighet og sentralbankuavhengighet	9
2.4	Sentralbankuavhengigheten gjelder innen sentralbankvirksomheten	10
3.	OPERASJONALISERING AV NORGES BANKS UAVHENGIGHET	13
3.1	Grunnloven fordrer en sentralbank	13
3.2	Budsjettselvstendighet, ikke bevilgningsmyndighet	16
3.3	Adgangen til å instruere sentralbanken	20
3.3.1	Kongen i statsråds instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 andre ledd	20
3.3.2	Stortingets sedvanerettslige instruksjonsmyndighet	28
3.4	Kontroll med Norges Bank: Grunnloven § 75 bokstav c	30
3.4.1	Kort om Norges Banks representantskap	36
3.4.2	«Myk» parlamentarisk kontroll.....	37
3.5	Avslutningsvis om Norges Bank og domstolene	39
4.	KILDER.....	41

1. INNLEDNING

Norges Bank er landets sentralbank. Bankens viktigste oppgaver er å ivareta en stabil norsk pengeverdi, stabilitet i det norske finansielle systemet og det norske betalingssystemet. Oppgavene inngår i *sentralbankvirksomheten*. Som utgangspunkt er Norges Bank uavhengig av politiske myndigheter – Storting og regjering – i utøvelsen av sentralbankvirksomhet. Dette utgangspunktet står sterkt i norsk rett i dag, men ble først formalisert i norsk lovgivning i 1985, og skjerpet i ny sentralbanklov av 2019. Norges Bank bedriver også virksomhet som *ikke* er omfattet av sentralbankvirksomheten, viktigst forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Forvaltningen av fondet faller utenfor sentralbankvirksomheten, og Norges Bank nyter følgelig ikke den samme uavhengigheten fra politiske myndigheter på dette området. Denne artikkelen har utelukkende sentralbankvirksomheten for øye.

Sentralbankuavhengighet er ingen ny oppfinnelse. Når det fortsatt er relevant å undersøke Norges Banks uavhengighet i en rettslig kontekst skyldes dette flere forhold; i urolige tider utfordres gjerne sentralbankenes uavhengighet. Siden Stortingets vedtakelse av sentralbankloven 2019 har norsk og internasjonal økonomi vært utsatt for flere sjokk som følge av koronapandemien og Russlands invasjon av Ukraina. Tilbake i 2019 søkte lovgiver å utforme en fleksibel sentralbanklovgivning som skulle gjøre Norges Bank og øvrige norske myndigheter rustet til å møte nye (økonomiske) kriser. Erfaringer etter lovens ikrafttredelse kan kaste verdifullt lys over hvorvidt sentralbankloven har lyktes i å balansere hensynet til sentralbankens uavhengighet med tilstrekkelig fleksibilitet.

I dag står mange av verdens sentralbanker under uttalt press.¹ Delvis skyldes dette den tette samordningen av finanspolitiske og pengepolitiske tiltak som fant sted under håndteringen av koronapandemien.² Delvis skyldes dette synspunkter som direkte utfordrer sentralbankuavhengigheten som fenomen. Direkte verbale angrep på sentralbankuavhengigheten er et relativt nytt fenomen, hvis vi utelukkende ser på de siste fire tiårene. Tidligere hersket det bred enighet om at sentralbankuavhengighet var et ubetinget gode. I dag utfordres denne tankegangen blant annet av den kommende amerikanske presidenten.³

Høsten 2022 fattet Norges Bank den første av en serie rentebeslutninger med sikte på å øke styringsrenten for å få bukt med økt inflasjon og svekket kronekurs. I etterkant er banken både kritisert for å ha gjort for lite for sent,⁴ og for mye for raskt.⁵ I skrivende stund er styringsrenten 4,5 prosent;⁶ historisk sett litt under gjennomsnittet de siste 38 årene.⁷ I et kortere perspektiv har renteøkningene blitt oppfattet som dels dramatiske for den høyst rentesensitive norske

¹ Adrian (2024).

² Jordan (2022) s. 3–4.

³ Påtroppende president Donald J. Trump har tydelig gitt uttrykk for sitt ønske om mer (personlig) politisk kontroll over den amerikanske sentralbanken, se Furman (2024). Trumps utspill har motivert både den amerikanske sentralbanken, jf. Powell (2024), og Biden-administrasjonen, jf. The White House (2024), til å tydeliggjøre sitt syn på behovet for et fortsatt tydelig skille mellom sentralbanken og den utøvende makt.

⁴ Holvik (2024) s. 4.

⁵ LO (2024).

⁶ Norges Bank (2024).

⁷ Årene 1986–2024 har styringsrenten gjennomsnittlig vært 4,8 prosent, jf. Norges Bank (u.d.).

befolkningen.⁸ Reaksjonene på Norges Banks rentefastsettelse de siste par årene er godt egnet til å illustrere den dobbeltheten som begrunner sentralbankens uavhengighet. Når rentene er lave, er det ingen som krever en mindre uavhengig sentralbank. Når inflasjonen stiger, kronen svekkes og rentene økes som konsekvens, angripes imidlertid sentralbankens kompetanser og pengepolitikkenes innretning raskt. Historien gjentar seg selv.⁹

Den rettslige reguleringen av sentralbankens uavhengighet utgjør både første- og siste instans i forsvaret av sentralbankuavhengigheten. Uavhengigheten sikrer sentralbanken behørig avstand til politisk påvirkning. Men uavhengigheten er ikke absolutt; en sentralbank kan ikke operere fullstendig avskåret fra folkets vilje. En slik ordning ville gå på akkord med demokratiet. Sentralbankuavhengighet består derfor av å balansere hensynene til tilstrekkelig avstand mellom sentralbanken og politiske myndigheter og folkets behov for tilstrekkelig innsyn og kontroll med sentralbankens virke.

Historien tilsier at sentralbankens stilling også i fremtiden vil kunne stå under press. Kunnskap om Norges Banks stilling i styringsverket og forhold til politiske myndigheter i dag er nødvendig for å kunne møte morgendagens diskusjoner om sentralbankens uavhengighet. Økt bevissthet og kunnskap om hva sentralbankuavhengighet er, hvilke ideer den grunner på og hvordan sentralbankuavhengigheten passer inn i det norske konstitusjonelle demokratiet kan forhåpentligvis bidra til opplyste og fruktbare diskusjoner om sentralbankens fremtid, også i økonomiske nedgangstider.

2. HVORFOR NORGES BANK ER UAVHENGIG

Før vi vender blikket mot hvordan sentralbankens uavhengighet gir seg utslag i praksis, er det nyttig å si noe om *hvorfor* mange av verdens sentralbanker i dag er uavhengig av politiske myndigheter og noe mer generelt om hva *sentralbankuavhengighet* er. Hvorfor sentralbanker er uavhengige, må besvares konkret; det finnes ingen alminnelig begrunnelse for uavhengighet som kan overføres på Norges Bank.¹⁰ Den konkrete begrunnelsen er *todelt*. Den består dels av økonomiske argumenter utviklet med sikte om å oppnå prisstabilitet; dels av demokratiske argumenter som søker å balansere de økonomiske argumentene med grunnleggende krav til maktfordeling og demokratisk forankring og kontroll.

2.1 Økonomiske argumenter

Ideen om sentralbankuavhengighet i dagens form har sitt utspring i økonomisk forskning fra siste halvdel av 1970-tallet. Forskningen setter som premiss at *prisstabilitet* er det ultimate målet for pengepolitikken. En rekke publikasjoner presenterte empirisk belegg for at sentralbanker underlagt politisk styring og innflytelse førte en *tidsinkonsistent* pengepolitikk.¹¹ Tidsinkonsistens-problemet beskriver hvordan politiske myndigheter tillater inflasjonen å øke, motivert av kortsiktige hensyn, på bekostning av hensynet til prisstabilitet på lang sikt.

⁸ Norges Banks rentebeslutninger virker sterkere enn eksempelvis den amerikanske sentralbankens rentefastsettelse, se Bache (2024). Dette har en sammenheng med gjeldsgraden blant norske husholdninger, samt utstrakt bruk av flytende rente.

⁹ Eksemplifisert ved Smith (2002) og Kristiansen (2024).

¹⁰ Hvorfor den alminnelige begrunnelsen for uavhengighet ikke passer på Norges Bank er nærmere behandlet i Nauen 2024 s. 36 flg.

¹¹ Kydland (1977); Calvo (1978); Barro (1983).

Eksempelvis ved å senke styringsrenten før parlamentsvalg. Problemet er likevel bare én av flere årsaker som kan lede til høy inflasjon.¹² For å avhjelpe årsaker som kan føre til høy inflasjon presenterte økonomer ulike måter politiske myndigheter på troverdig og bindende vis kan forplikte seg til prisstabilitet på.¹³ Sentralbankuavhengighet ble fremhevet som én mulig løsning.¹⁴ Forskning påvirket i sin tur politisk og juridisk litteratur. I løpet av 1990-tallet fikk en rekke sentralbanker rettslig uavhengighet.¹⁵

Doktrinen om sentralbankuavhengighet bygger essensielt på at en uavhengig sentralbank er antatt bedre egnet til å prioritere langsiktige interesser og ikke la seg påvirke av kortsiktige fordeler ved utøvelsen av pengepolitikken, sammenlignet med politiske myndigheter som alltid vil bli «fristet» av kortsiktig vinning.¹⁶ Evnen til å prioritere «riktig», vil i lengden sikre lavere inflasjon, sammenlignet med prioriteringene til avhengige sentralbanker.

Opprinnelig var fordelene ved sentralbankuavhengighet ansett for å være knyttet til pengepolitikken alene. Nyere økonomisk forskning viser imidlertid hvordan uavhengige myndighetsorganer med oppgaver innenfor finansiell stabilitet kan lede til større stabilitet i finansmarkedene uten effektivitetstap.¹⁷ Sentralbankers uavhengighet kan følgelig ha positive ringvirkninger utover bankenes rent pengepolitiske oppgaver.

2.2 Demokratiske mekanismer for å oppnå demokratisk legitimitet

Den økonomiske begrunnelsen for sentralbankuavhengighet favoriserer absolutt uavhengighet, hvor sentralbanken vernes mot all påvirkning fra politiske myndigheter. Tatt på ordet innebærer det å fristille sentralbanken fra statsmyndighetenes styring og kontroll, i strid med Grunnlovens krav til demokrati og maktfordeling – i prisstabilitetens navn. Noe slikt er utenkelig; derfor er ingen sentralbank i dag absolutt uavhengig.¹⁸ De økonomiske argumentene for sentralbankuavhengighet må balanseres mot konkrete mekanismer som sikrer at Norges Banks uavhengighet er i tråd med konstitusjonelle normer om demokrati, folkestyre og maktfordeling. Slik kan vi i et *rettslig* perspektiv begrunne og akseptere at en betydelig del av den økonomiske politikken delegeres til sentralbanken.¹⁹

Internasjonal rettslitteratur har utforsket temaet med utgangspunkt i spørsmålet om sentralbankers demokratiske forankring og legitimitet («legitimacy»)²⁰. Sentralt står spørsmålet om hvordan en kan balansere sentralbankers behov for tilstrekkelig uavhengighet – for å kunne fatte korrekte pengepolitiske avgjørelser – og samtidig ivareta grunnleggende krav til

¹² Syrstad (2003) s. 129–133: Også konkurrerende mål for den økonomiske politikken (multiple preferanser) og politiske myndigheters spill mot eksterne aktører kan virke inflasjonsdrivende.

¹³ Lastra (2015) s. 56, fotnote 96.

¹⁴ Lastra (2015) s. 56, fotnote 96.

¹⁵ Singleton (2011) s. 204.

¹⁶ Qvigstad (2016) s. 69.

¹⁷ Haldane (2021).

¹⁸ Haldane (2020) s. 4; Diessner (2023) s. 237.

¹⁹ Juridisk teori konsentrerer seg hovedsakelig om formell eller prosessuell legitimitet og konkrete mekanismer og instrumenter som kan sikre sentralbanker slik legitimitet og ansvarlighet. Dette til forskjell fra økonomisk og statsvitenskapelig teori som særlig har fokusert på kildene og produktene av demokratisk legitimitet, se Diessner (2023) s. 237; Lastra (2015) s. 90.

²⁰ Sentralbankers demokratiske legitimitet sikter til spenningen mellom demokrati og sentralbankuavhengighet, se Manger-Nestler (2021) s. 16.

demokratisk kontroll («accountability») med offentlige institusjoners myndighetsutøvelse. Herunder krav til åpenhet og offentlighet («transparency»).

Spørsmålet er ikke unikt for norske forhold; det oppstår i alle konstitusjonelle demokratier med en uavhengig sentralbank. Med utgangspunkt i kriterier oppstilt i internasjonal litteratur kan vi derfor undersøke Norges Banks demokratiske legitimitet, og slik oppstille en moderne begrunnelse for den norske sentralbankens uavhengighet. En lignende øvelse er blitt gjort før, men da med utgangspunkt i sentralbankloven 1985.²¹ Siden da er flere av de sentrale ordningene for kontroll med Norges Bank endret.²² Det har derfor selvstendig verdi å undersøke mekanismene for politisk myndigheters styring og kontroll med sentralbanken igjen. De demokratiske mekanismene søker å etablere et ansvarsforhold mellom sentralbanken og politiske myndigheter, og i forlengelsen av dette befolkningen som sådan. Ved å holde sentralbanken ansvarlig («accountable») sikres den demokratisk legitimitet, på tross av at dens innplassering i statsapparatet avviker vesentlig fra Grunnlovens utgangspunkt.

På lik linje med andre vestlige sentralbanker var Norges Bank fra omkring 1940 i realiteten ansvarlig overfor *regjeringen*. Først i kraft av å være underlagt Finansdepartementets styring og politisk bestemt rentepolitikk, så i form av lovbestemte krav til foreleggelse, rapportering og adgang for instruksjon i medhold av sentralbankloven 1985. Etter andre verdenskrig var de fleste av verdens sentralbanker ansvarlige overfor regjeringen eller finansministeren, men ikke samfunnet eller folket som sådan.²³

Samtidig som ideen om en inflasjonsstyrt uavhengig sentralbank bredte om seg på 1980- og 1990-tallet, ble mekanismer for å holde sentralbankene, med sin nyvunne uavhengighet ansvarlige overfor statsmyndighetene, introdusert.²⁴ Begrepet ansvarlighet er av natur nokså vagt, men sikter i denne sammenheng til den ansvarliges (Norges Bank) plikt overfor en motpart (politiske myndigheter) til å redegjøre, forklare og rettferdiggjøre sine handlinger eller avgjørelser opp mot bestemte kriterier, og å bære ansvar for enhver feil eller skade.²⁵

Forholdet mellom sentralbankens uavhengighet og ansvarlighet er todelt: På den ene siden kan sentralbankers ansvar overfor politiske myndigheter begrunne begrensninger i sentralbankuavhengigheten. På den andre siden kan sentralbankers ansvar overfor politiske myndigheter i etterkant, rettferdiggjøre deres uavhengighet fra myndighetene i beslutningsfasen. I det store bildet eksisterer det imidlertid ingen motsetning mellom uavhengighet og ansvarlighet. Ansvarlighet bidrar snarere til å legitimere sentralbankens uavhengighet.²⁶

²¹ Syrstad (2003) s. 162 flg.

²² Blant annet ble sentralbankloven 1985 sine regler om representantskapets rapportering til Stortinget ble i 2010 endret, se Lovvedtak 51 (2009–2010); sentralbankloven 2019 videreutviklet tidligere sentralbanklovs mekanismer for politisk tilsyn og kontroll med Norges Bank.

²³ Singleton (2011) s. 205; Lastra (2015) s. 66

²⁴ Singleton (2011) s. 207.

²⁵ Basert på Lastra (2015) s. 88–89.

²⁶ BIS (2009) s. 149–150.

At uavhengige sentralbanker må stå ansvarlige overfor politiske myndigheter, hersker det i dag bred enighet om internasjonalt. Enigheten omfatter ikke i hvilken grad sentralbanker bør holdes ansvarlige eller hvordan ansvarlighetsmekanismer konkret bør utformes.²⁷ Dette skyldes antageligvis de store variasjonene i statsrettslige forhold som har direkte påvirkning på sentralbankens rettslige stilling i det enkelte land.²⁸ På tross av store variasjoner internasjonalt finnes det forsøk på å oppstille universelle kriterier for å vurdere uavhengige sentralbankers ansvarlighet.

I sin doktoravhandling *The Democratic Accountability of Central Banks* oppstilte nederlenderen Fabian Amtenbrink åtte kriterier for å vurdere uavhengige sentralbankers demokratiske ansvarlighet.²⁹ Kriteriene anvendte han på syv av verdens ledende sentralbanker med formål om å vurdere i hvilken grad de var demokratisk ansvarlige, samt for å identifisere mer generelle mønstre i sentralbankers demokratiske ansvarlighet.³⁰ For å være anvendelige på sentralbanker underlagt ulike nasjonale rettstradisjoner og konstitusjonelle forhold, er kriteriene generelt utformet.³¹

Sentralbankers ansvarlighet har vært flittig debattert både før og etter at Amtenbrink introduserte sine kriterier. Amtenbrinks kriterier er imidlertid fortsatt hyppig brukt; Lastra har eksempelvis forlatt sine egne til fordel for Amtenbrinks, og Zilioli viser til Amtenbrinks kriterier som juridisk doktrine.³²

Med Amtenbrinks åtte kriterier for ansvarlighet anvendt på norske forhold i dag kan Norges Banks forhold til statens myndigheter belyses og evalueres. Sammenholdt med den økonomiske begrunnelsen for sentralbankens uavhengighet, kan vi så begrunne Norges Banks uavhengighet i en rettslig kontekst.³³

Det skal mye til før vi med riktighet kan karakterisere en sentralbank som «udemokratisk».³⁴ Enhver sentralbank gitt uavhengighet i alminnelig lov, er strengt tatt demokratisk. Mer opplysende er det derfor å snakke om i hvilken grad uavhengige sentralbanker er demokratisk *legitime*. Grunnloven stiller krav demokratisk forankret maktutøvelse, jf. § 49. Dagens kontroll med Norges Bank tilfredsstiller langt på vei Amtenbrinks kriterier; de konkrete demokratiske mekanismene besørger demokratisk forankret styring og kontroll med sentralbanken. Norges Bank er demokratisk legitim og står ansvarlig overfor Storting, regjering og folket. Ved å kombinere de økonomiske argumentene med de konkrete demokratiske mekanismene kan vi

²⁷ Singleton (2011) s. 205; Lastra (2015) s. 88.

²⁸ Avveiningen mellom uavhengighet og ansvarlighet må gjøres konkret for hver enkelt sentralbank, se Lastra (2015) s. 91.

²⁹ Amtenbrink (1999) s. 40–59; Amtenbrink er i dag professor i EU-rett ved Erasmus School of Law ved Erasmus University Rotterdam.

³⁰ Amtenbrink (1999) s. 8.

³¹ Amtenbrink (1999) s. 40; Best (2016) understreker viktigheten av å tilpasse kravene til sentralbankers ansvarlighet i takt med en endret global økonomi.

³² Syrstad (2003) s. 166 flg.; Lastra (2015) s. 91; Zilioli (2016) s. 131 fotnote 23; Kriteriene har også dannet utgangspunkt for en oppdatert analyse av Den europeiske sentralbankens ansvarlighet i Manger-Nestler (2021) s. 117 flg.

³³ For en gjennomgang av denne øvelsen, se Nauen (2024) s. 45 flg.

³⁴ Syrstad (2003) s. 192.

begrunne og akseptere hvordan Norges Bank er gitt vidtrekkende uavhengighet, på tvers av Grunnlovens utgangspunkt, i prisstabilitetens navn.

2.3 Alminnelig uavhengighet og sentralbankuavhengighet

Uavhengige forvaltningsorganer er ikke et ukjent fenomen, hverken i norsk eller europeisk forvaltning.³⁵ Norges Banks uavhengighet er imidlertid noe annet. Sentralbankens uavhengighet er begrunnet i egne hensyn, støttet av særegne verktøy og operasjonalisert på en måte som avviker fra slik alminnelig uavhengighet typisk er gjennomført i norsk forvaltning.

En uavhengig sentralbank er i dag sett som en nødvendig forutsetning for en effektiv pengepolitikk og lav og stabil inflasjon over tid. I sin enkleste form er sentralbankuavhengighet et mål på hvilke kompetanser sentralbanken rår over, uten forutgående eller etterfølgende påvirkning fra overordnede organer. Sentralbankuavhengighet innebærer at politiske myndigheters adgang til å instruere sentralbanken er begrenset eller tilnærmet avskåret, samt at politiske myndigheter ikke kan omgjøre vedtak truffet av sentralbanken. Klageadgang på sentralbankens vedtak er lite praktisk. Videre understøttes Norges Banks uavhengighet av fraværet av politiske myndigheters bevilgningsmyndighet, samt den begrensede politiske innflytelsen over bankens interne organisering.

Norges Banks uavhengighet fra regjering og Storting er omfattende, men ikke absolutt. Sentralbankuavhengighetens virkeområde er tema under i kapittel 2.3. Uavhengigheten bruker banken til å fatte autonome avgjørelser om bruken av *sentralbankvirkemidlene*. Denne formen for sentralbankuavhengighet kalles for *virkemiddel-uavhengighet*.

Virkemiddel-uavhengighet kjennetegnes av sentralbankens eksklusive *primærkompetanse* til å beslutte bruken av sentralbankens virkemidler. Primærkompetansen eksisterer innenfor rammeverket av mål for sentralbankvirksomheten, fastsatt av politiske myndigheter. At sentralbanken er alene om å bestemme over bruken av sentralbankvirkemidlene i første instans, er i dag forstått som en absolutt forutsetning for sentralbankuavhengighet.³⁶

Som alternativ til virkemiddel-uavhengighet kan sentralbanker gis *måluavhengighet*.³⁷ Måluavhengighet referer til sentralbankens kompetanse til å fastsette styringsmålene for pengepolitikken. Styringsmålene omfatter *overordnede mål* for pengepolitikken og mer detaljerte *operative mål* som utfyller og presiserer førstnevnte. I dag handler overordnede pengepolitiske mål typisk om prisstabilitet og finansiell stabilitet. De operative målene er mer detaljerte og består gjerne av et tallfestet inflasjonsmål.³⁸ En måluavhengig sentralbank har kompetansen til å fastsette begge eller deler av de pengepolitiske målene.

Fordelene med måluavhengighet er at sentralbanken sikres bestemmende innflytelse over utformingen og innretningen av pengepolitikken på et overordnet nivå. Ulempen er potensielt

³⁵ Om uavhengige forvaltningsorganer i Norge generelt, se Backer (2020); om EU- og EØS-rettens krav til uavhengige forvaltningsorganer se Eriksen (2019) og Langbakk (2024).

³⁶ Syrstad (2003) s. 97.

³⁷ Skillet mellom måluavhengighet og instrumentuavhengighet ble først introdusert av Fischer i Capie (1994) s. 262–308 på s. 292.

³⁸ NOU 2017: 13 s. 311.

svekket eller manglende demokratisk kontroll med pengepolitikken: I sin ytterste konsekvens kan en strengt måluavhengig sentralbank, uten avbøtende kontrollkompetanser for politiske myndigheter, føre til en ordning med en pengepolitisk stat i staten. I tillegg øker en måluavhengig sentralbank faren for at pengepolitikken og finanspolitikken trekker i hver sin retning – slik kan koordineringsproblemer oppstå. Konsekvensene kan være at tiltak ikke har ønsket effekt eller får en annen effekt enn tilsiktet.

Absolutt måluavhengighet er imidlertid ikke vanlig.³⁹ Mer vanlig er at sentralbanker er gitt innflytelse over utformingen av de *operative* målene for pengepolitikken. Den europeiske sentralbanken fastsetter de operative målene for pengepolitikken i eurosamarbeidet *alene*.⁴⁰ Pengepolitikken i eurosamarbeidet er – som den norske – innrettet etter et fleksibelt inflasjonsmål på 2 % over tid.⁴¹ Den danske pengepolitikken er innrettet etter et fastkursmål knyttet opp til euroen som legger restriktive føringer for svingninger i den danske kronekursen.⁴² I Sverige har Riksbanken betinget kompetanse til å fastsette de operative målene for pengepolitikken selv, med krav om godkjenning av riksdagen.⁴³ Sverige er ikke tilknyttet eurosamarbeidet slik Danmark delvis er, og den svenske pengepolitikken er innrettet etter et fleksibelt inflasjonsmål lik den norske og europeiske pengepolitikken.⁴⁴ Norges Bank har derimot ingen måluavhengighet; de pengepolitiske styringsmålene fastsettes av *statsmyndighetene*, jf. sentralbankloven §§ 1-2 og 1-4 første ledd. Ordningen sikrer at pengepolitikken er demokratisk forankret.⁴⁵ Videre sikrer ordningen statsmyndighetene en plattform for å koordinere den samlede økonomiske politikken i Norge, samt klare ansvarsforhold.

Sentralbankuavhengighet isolert er ingen ny idé.⁴⁶ Økonomen Ferdinando Galiani beskrev allerede i 1751 hvordan nøkkelen til napolitanske pengers stabilitet var skillet mellom kongemakten og bankvesenet i kongedømmet Napoli.⁴⁷ Tematikken ble diskutert i mer sofistikerte former i mellomkrigstiden.⁴⁸ På 1980- og 1990-tallet fikk den moderne sentralbankuavhengigheten – med fokus på inflasjonsstyring og virkemiddelavhengighet – sitt gjennombrudd som følge av nyere økonomisk forskning på 1970-tallet. Uavhengige sentralbanker er i dag normen i utviklede, åpne økonomier.⁴⁹

2.4 Sentralbankuavhengigheten gjelder innen sentralbankvirksomheten

Norges Banks uavhengighet gjelder som utgangspunkt innenfor bankens «virksomhet etter loven, jf. § 1-3», jf. sentralbankloven § 1-4 andre ledd første punktum. Der sentralbanken utleder sin kompetanse *direkte* fra sentralbankloven, er banken gitt uavhengighet fra politiske myndigheter.⁵⁰ I kjernen av Norges Banks kompetanse etter sentralbankloven står oppgavene

³⁹ NOU 2017: 13 s. 311.

⁴⁰ TEUV art. 127 nr. 2 første strekpunkt.

⁴¹ European Central Bank (u.d.).

⁴² Den europeiske union (1998).

⁴³ Riksbanklagen § 3.

⁴⁴ Sveriges riksbank (2023).

⁴⁵ NOU 2017: 13 s. 311.

⁴⁶ Om alternativene til sentralbankuavhengighet se Nauen (2024) s. 30–31.

⁴⁷ Ugolini (2021).

⁴⁸ Singleton (2011) s. 205 med videre henvisninger.

⁴⁹ NOU 2017: 13 s. 111.

⁵⁰ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

opplistet i lovens § 1-3 om *sentralbankvirksomheten*.⁵¹ Internt i Norges Bank er ansvaret for disse kjerneoppgavene fordelt mellom hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Sentralbanklovens system bygger på at alle oppgaver som ikke eksplisitt er tillagt komiteen i medhold av sentralbankloven, tilfaller hovedstyret.⁵² Dette utgangspunktet gjelder imidlertid ikke absolutt, og lovgiver har uttrykt at det er opp til bankens organer å finne hensiktsmessige ansvarsfordelinger ved behov.⁵³

Paragraf 1-3 består av seks ledd som til sammen utgjør sentralbankvirksomheten. *Første ledd* tillegger banken «den» utøvende og rådgivende myndigheten i norsk pengepolitikk. På tross av at «pengepolitikk» er flittig brukt i både sentralbankloven, samfunnsøkonomisk og juridisk litteratur finnes det ingen legal- eller allmenn definisjon av begrepet. I det videre legger jeg til grunn at pengepolitikk er arbeidet med å regulere pengenes verdi.⁵⁴ Av bestemmelsens ordlyd følger det at Norges Bank er den eneste utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken, sml. første og andre ledd. Bankens rådgivende myndighet må forstås i lys av sentralbankens uttalerett som ledd i utformingen av operative mål i pengepolitikken, jf. § 1-4 første ledd andre punktum. Norges Bank er den eneste lovfestede rådgivende myndighet i pengepolitikken, og kan gi råd til departementet der banken mener tiltak av andre er påkrevd, jf. § 1-5 andre ledd.⁵⁵

Andre ledd tillegger banken utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet. Norges Bank er ikke den eneste myndigheten i arbeidet for finansiell stabilitet.⁵⁶ Dette følger av ordlyden isolert. Banken har eneansvaret for visse oppgaver innenfor arbeidet for finansiell stabilitet, dette ansvaret er fordelt mellom bankens interne organer.⁵⁷ Komiteen fastsetter kravet til motsyklisk kapitalbuffer og gir råd om systemrisikobuffersatsen og andre virkemidler innenfor makrotilsynet til Finansdepartementet, jf. § 2-7 andre ledd.⁵⁸ Hovedstyrets viktigste oppgave innenfor finansiell stabilitet er innvilgelse av S-lån, jf. § 3-1 fjerde ledd.⁵⁹ Hovedstyret har også ansvar for sikkerhetsstillelse for lån, en viktig del av arbeidet med å regulere bankenes adgang på sentralbankkreditt.⁶⁰

Tredje ledd gjelder bankens oppgaver knyttet til fysiske betalingsmidler og betalingssystemet. Bankens utsteding av sedler og mynter – en typisk «kjerneoppgave» for sentralbanker verden over – er nærmere regulert i sentralbankloven §§ 3-4 til 3-6.⁶¹ Bankens plikt til å tilrettelegge for det sentrale oppgjørssystemet er ytterligere regulert i § 3-3 første ledd. Bankens plikt til å overvåke det sentrale oppgjørssystemet er regulert i § 3-3 andre ledd. Et stabilt og effektivt system for betalinger og oppgjør er en nødvendig forutsetning for finansiell stabilitet, jf. § 1-3

⁵¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30.

⁵² Prop. 97 L (2018–2019) s. 48.

⁵³ Prop. 97 L (2018–2019) s. 47; Særlig i krisesituasjoner vil hovedstyret og komiteen måtte samarbeide tett.

⁵⁴ Slik bl.a. Syrstad (2003) s. 23; for en nærmere omtale av begrepet pengepolitikk i ulike kontekster, se Nauen (2024) s. 12.

⁵⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 142.

⁵⁶ Prop. 97 2018–2019) s. 142; om samarbeidet i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, se Nauen (2024) s. 17 flg.

⁵⁷ Prop. 97 2018–2019) s. 143.

⁵⁸ Norges Bank (2021).

⁵⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 47.

⁶⁰ Norges Bank rundskriv 1/2021.

⁶¹ Singleton (2011) s. 5.

andre ledd.⁶² Hovedstyret har ansvaret for alle beslutninger og all rådgivning om betalingssystemet og finansiell infrastruktur som ikke omfattes av komiteens oppgaver.⁶³

Fjerde ledd gir Norges Bank kompetanser for å tjene som «bankenes bank».⁶⁴ Adgang til å ta imot innskudd, yte kreditt og regulere størrelsen på innskuddene i sentralbanken (sentralbankreservene) er en forutsetning for at Norges Bank skal kunne utøve pengepolitikk.⁶⁵ Virkemidlene er nærmere regulert i § 3-1. Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av sentralbankloven 1985 §§ 19 og 20, som regulerte Norges Banks adgang til å henholdsvis yte kreditt og ta imot innskudd fra privatbanker. Norges Banks kompetanse til å yte finansielle tjenester er imidlertid utvidet til å omfatte også andre finansielle foretak, ikke bare tradisjonelle banker.⁶⁶ Det er opp til Norges Bank selv å avgjøre om en finansiell institusjon oppfyller vilkårene for adgang til kontohold i sentralbanken.⁶⁷ Utviklingen er en konsekvens av at et bredere spekter av finansinstitusjoner i dag driver virksomhet som påvirker pengemarkedet.⁶⁸ Styrende dokumenter innenfor sentralbankens bankdrift utarbeides av hovedstyret, men komiteen kontrollerer de pengepolitiske virkemidlene som likviditetsstyring og rentefastsettelsen.

Femte ledd viderefører Norges Bank som eier av nasjonens offisielle valutareserver, og tydeliggjør bankens plikt til å forvalte disse.⁶⁹ Nærmere føringer for forvaltningen av de offisielle valutareservene følger av § 3-2. Forvaltningen av valutareservene må holdes adskilt fra forvaltningen av SPU, jf. sentralbankloven § 1-11. Norges Bank står fritt til å regulere størrelsen på de offisielle valutareservene, i tråd med sentralbankvirksomhetens formål, jf. § 3-2.⁷⁰ Hovedstyret vedtar prinsipper for forvaltning av valutareservene.⁷¹

Sjette ledd, gjerne omtalt som «generalklausulen», tillegger Norges Bank kompetanse til å treffe de tiltak som er «vanlige eller naturlige» for sentralbanker, utover de som allerede er opplistet i § 1-3 første til femte ledd. Bestemmelsen er en videreføring av gamle sentralbankloven § 1 andre ledd første punktum. Bestemmelsens utforming er ment å ivareta behovet for fleksibilitet ved utformingen av sentralbankens oppgaver også for fremtiden, slik kan sentralbankens oppgaver og virkemidler tilpasses løpende ved behov.⁷² I praksis tjener generalklausulen som et viktig støtteargument for banken ved tolkning av øvrige kompetanser etter sentralbankloven.

⁶² NOU 2017: 13 s. 297.

⁶³ Ansvarsfordeling mellom Norges Banks hovedstyre og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet (2023).

⁶⁴ NOU 2017: 13 s. 298.

⁶⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143; Syrstad (2003) s. 90.

⁶⁶ Prop. 97 L (2018–2019) s. 24.

⁶⁷ Syrstad (2020) note 11.

⁶⁸ NOU 2017: 13 s. 331.

⁶⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

⁷⁰ Prop. 97 L (2018–2019) s. 24. Betydelige endringer i valutareservenes størrelse eller plassering omfattes av bankens informasjonsplikt overfor departementet, jf. § 1-6.

⁷¹ *Prinsipper for forvaltning av Norges Banks valutareserver* (2013). Hovedstyret har delegert til sentralbanksjefen å utforme utfyllende prinsipper og gitt fullmakt til å avvike fra prinsippene dersom beredskapshensyn krever det.

⁷² Prop. 97 L (2018–2019) s. 25.

Norges Bank er som utgangspunkt gitt lovbestemt uavhengighet i utøvelsen av oppgaver omfattet av sentralbankvirksomheten som nedfelt i § 1-3, jf. § 1-4 andre ledd første punktum; sentralbankvirksomheten danner følgelig et praktisk utgangspunkt for rekkevidden av Norges Banks uavhengighet. Det gjelder viktige unntak fra dette utgangspunktet: Kongen i statsråds instruksjonsmyndighet, jf. § 1-4 andre ledd, er ett av disse og er tema under i kapittel 3.3.1.

3. OPERASJONALISERING AV NORGES BANKS UAVHENGIGHET

Vi har nå sett på den konkrete begrunnelsen for Norges Banks uavhengighet fra politiske myndigheter og hva sentralbankuavhengigheten består av mer generelt. I kapittel 3 er fokuset på hvordan sentralbankens uavhengighet er operasjonalisert i norsk rett og praksis.

Norges Banks rettslige stilling følger av Grunnloven, alminnelig lov, forskrift og etablert praksis. En fullstendig oversikt over sentralbankens stilling i det norske styringsverket i dag er det ikke rom for her. Under følger et utvalg av regler som belyser Norges Banks unike posisjon i det norske statsapparatet og illustrerer hvordan statsmyndighetenes adgang til å påvirke eller bestemme over bankens handlinger er sterkt innsnevret sammenlignet med overfor alminnelige forvaltningsorganer.

3.1 Grunnloven fordrer en sentralbank

«Norges Banks er landets sentralbank.» Slik lyder Grunnloven § 120 a. Ordlyden ble først vedtatt i 2016, som § 33. I 2020 ble den flyttet til § 120 a.⁷³

2016 var imidlertid ikke første gang forutsetningen om en nasjonal bank ble grunnlovsfestet; paragraf 110 i novembergrunnloven 1814 krevde at Norge skulle ha sin egen bank og et eget pengevesen, underlagt Stortingets lovgivningsmyndighet. Bestemmelsen gjaldt ikke en sentralbank – Grunnloven er eldre enn dagens sentralbankbegrep – men tjente som en forsikring mot et felles svensk-norsk pengevesen.⁷⁴ Arbeidet som førte frem til etableringen av Norges Bank hadde sitt utspring i Grunnloven § 110.⁷⁵ Etter unionsoppløsningen ble § 110 ansett for å være overflødig, og opphevet.⁷⁶ Så gikk det en lang periode hvor Grunnloven ikke nevnte banken.

Grunnloven § 33 ble i 2016 vedtatt med formål om å «gjøre banken meir synleg som sentral statsinstitusjon i det norske konstitusjonelle demokratiet».⁷⁷ Ordlyden, i dag § 120 a, er identisk med sentralbankloven 1985 § 1 første ledd første punktum, videreført i sentralbankloven 2019 § 1-1 første ledd. Forslagsstillerne søkte bevisst ikke å grunnlovsfeste «modellen», med Norges Banks oppgaver og forhold til statsmaktene anno 2012.⁷⁸ Formålet var snarere å synliggjøre bankens rolle i statsapparatet, slik at Grunnloven samsvarer med de faktiske forholdene i

⁷³ Innst. 260 S (2019–2020).

⁷⁴ Aschehoug (1892) s. 384.

⁷⁵ Mestad (2021c) s. 1239; Norges Bank avløste den tidligere *Norske Rigsbank*, etablert i 1813 som en filial av *Rigsbanken* i København, omdøpt til *Norges midlertidige Rigsbank* av Riksforsamlingen i 1814, jf. Store norske leksikon (2021a).

⁷⁶ Smith (1980) s. 126.

⁷⁷ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

⁷⁸ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

styringsverket.⁷⁹ Grunnlovsfesting ble antatt å kunne bidra positivt til bankens anseelse og troverdighet.⁸⁰ Bestemmelsen har primært symbolsk og pedagogisk verdi,⁸¹ men kan også hindre et fremtidig EU-medlemskap.⁸²

Paragraf 120 a sin utforming er knapp; bestemmelsens meningsinnhold beror i sin helhet på innholdet i uttrykket «sentralbank». En sentralbank er etter sin ordlyd noe annet enn en alminnelig spare- eller forretningsbank, og kjennetegnes av at den har andre oppgaver og andre virkemidler enn alminnelige banker. I dag er sentralbankers viktigste oppgave å sikre prisstabilitet.⁸³ Oppgaven kan være formulert ulikt, men felles for sentralbanker i utviklede stater i dag, er at deres oppgave er å sikre en stabil pengeverdi over tid. I Norge ble sentralbankbegrepet i dagens mening tatt i bruk på 1900-tallet for å beskrive seddelbankenes overgang til å påta seg det vi i dag kaller *klassiske sentralbankoppgaver*, som långiver i siste instans, og et større ansvar for stabiliseringspolitikken.⁸⁴ Sentralbankbegrepet ble først lovfestet i Norge i 1985.⁸⁵

Begrepet har to karakteristiske sider: Det er *funksjonelt*, og det er *dynamisk*.⁸⁶ Sentralbankbegrepet må defineres med utgangspunkt i sentralbankers oppgaver eller funksjoner. Opprinnelig var sentralbankens oppgave å utstede lovlige og tvungne betalingsmidler. Dette var sentralbankens enerett og lenge viktigste oppgave. Monopolet på å utstede tvungne og lovlige betalingsmidler utgjør fortsatt kjernen i sentralbankbegrepet,⁸⁷ men må suppleres med andre oppgaver sentralbanker normalt er satt til å løse.⁸⁸ Dette er oppgaver som å utføre banktjenester for andre privatbanker og statsmyndighetene, yte kreditt i siste instans og foreta forvaltningen av de offisielle valutaeservene. I dag bedriver mange sentralbanker også likviditetsstyring i markedet og ivaretar nasjonale betalings- og oppgjørssystemer. Dette er også oppgaver Norges Bank utfører, jf. sentralbankloven kapittel 3.

Sentralbankers ansvar endrer seg i takt med relevante samfunnsforhold og internasjonal praksis. Sentralbankbegrepet rommer at nye oppgaver kan komme til, og eksisterende oppgaver kan begrenses ettersom relevante samfunnsforhold endrer seg.⁸⁹ For eksempel fikk sentralbanker dels nytt, dels utvidet ansvar for å fremme finansiell stabilitet etter den internasjonale finanskrisen i 2008–2009.⁹⁰ Ny teknologi påvirker også sentralbankenes oppgaver; ved utgangen av februar 2017 ble kun om lag 2,4 % av den totale pengemengden i Norge produsert av Norges Bank i form av fysiske kontanter. Over 97 % av pengemengden var produsert av

⁷⁹ Stortingsforhandlinger 2016 s. 3287.

⁸⁰ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 159.

⁸¹ Mestad (2021d) s. 1357–1358. Syrstad (2018) note 1 synes å mene at dette er bestemmelsens eneste verdier.

⁸² Mestad (2021d) s. 1358. Smith (2011) på oppdrag fra Finansdepartementet, konkluderte med at forslaget til § 33 slik det ble vedtatt var nøytralt hva gjaldt et fremtidig medlemskap i EU, jf. Dokument 12:29 (2011–2012) s. 159.

⁸³ Capie (2016) s. 342–343.

⁸⁴ Store norske leksikon (2023); Gamborg (1877) benytter sentralbankbegrepet både i den historiske og moderne betydningen; Morgenstierne (1909) s. 616 benytter sentralbankbegrepet i dagens mening.

⁸⁵ Sentralbankloven 1985 § 1.

⁸⁶ Ugolini (2017) s. 11 flg.

⁸⁷ Syrstad (2018) note 1.

⁸⁸ NOU 2017: 13 s. 288 med videre henvisninger.

⁸⁹ Sentralbankloven § 1-3 sjette ledd.

⁹⁰ NOU 2017: 13 s. 161.

private banker i form av kontopenger.⁹¹ Betydningen av sentralbankens monopol på å utstede tvungne betalingsmidler er i dag svekket. Dette kan imidlertid endres ved en eventuell innføring av digitale sentralbankpenger som et alternativ til privatproduserte elektroniske kontopenger.⁹²

Sentralbankbegrepets dynamiske karakter henger tett sammen med internasjonal praksis sin betydning for fastleggelsen av begrepets innhold. Siden 1985 har den norske sentralbankloven inneholdt en «generalklausul» som gir sentralbanken kompetanse til å iverksette tiltak som er «vanlige eller naturlige for en sentralbank».⁹³ Hva som er vanlig beror på norsk og internasjonal praksis.⁹⁴ Slik påvirker internasjonalt konsensus forståelsen av sentralbankbegrepet i norsk rett.⁹⁵ Internasjonal praksis fyller videre et praktisk tomrom i norsk sentralbanklovgivning: Ettersom hver stat kun har én sentralbank, er en nødt til å se utover landegrenser for å finne gode sammenligninger. Betydningsfulle sentralbanker som Bank of England, Sveriges riksbank og den tyske Bundesbank har lenge tjent som internasjonale rollemodeller for andre stater.⁹⁶

Forslagsstillerne bak tidligere § 33 viste til og siterte sentralbankloven 1985 § 1 i sitt forslag.⁹⁷ De fremhevet hvordan sentralbankens oppgaver har endret seg gjennom tidene og «[s]lik vil det alltid vera».⁹⁸ Grunnlovsfestingen av sentralbankens rolle var ikke ment å båndlegge en fremtidig utvikling av sentralbankens oppgaver eller funksjoner.⁹⁹ Forslagsstillerne henvisninger til sentralbankloven 1985, samt understrekningen av at grunnlovsforslaget ikke var ment å båndlegge sentralbankens utvikling tilsier at Grunnlovens sentralbankbegrep må fastlegges med utgangspunkt i sentralbankbegrepet slik det fremkommer av alminnelig lov.¹⁰⁰

Å legge sentralbanklovens sentralbankbegrep til grunn for forståelsen av § 120 a er ikke ubetenkelig. Grunnlovsforslagets begrunnelse er knapp. Mulige negative konsekvenser av å grunnlovsfeste et dynamisk sentralbankbegrep virker ikke å være vurdert. Det er prinsipielt uheldig å rettsliggjøre et begrep på grunnlovsnivå uten at dets innhold presiseres nærmere. En grunnlovsfesting av Norges Bank som Norges sentralbank innebærer strengt tatt ingen forsikring av sentralbankens *funksjoner*. En annen innvending er at når Grunnlovens sentralbankbegrep baseres på sentralbankbegrepet i alminnelig lov, overlater i realiteten Stortinget som grunnlovsgiver myndigheten til å utvide eller begrense Norges Banks oppgaver og funksjoner til Stortinget som alminnelig lovgiver. Grunnlovsfestingen uthules når det overlates til det alminnelige flertallet å avgjøre innholdet i det grunnlovsfestede. Betenkeligheter til tross, i mangel av holdepunkter for noe annet må sentralbankbegrepet i § 120 a fastlegges med utgangspunkt i sentralbanklovens sentralbankbegrep. Slik blir

⁹¹ Tallene er basert på utregninger basert på modellen inntatt i NOU 2017: 13 s. 189. Det er grunn til å anta at bruken av fysiske sedler og mynter har avtatt ytterligere siden 2017.

⁹² Se Norges Bank (2023) om digitale sentralbankpenger.

⁹³ Sentralbankloven 1985 § 1 annet ledd; sentralbankloven § 1-3 sjette ledd.

⁹⁴ Syrstad (2018) note 9.

⁹⁵ NOU 1983: 39 s. 330–331.

⁹⁶ Capie (2016) s. 354 flg.

⁹⁷ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

⁹⁸ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158.

⁹⁹ Dokument 12:29 (2011–2012) s. 158–159.

¹⁰⁰ I samme retning Mestad (2021b) s. 659.

sentralbankloven en kilde til å fastlegge hvilke skranker § 120 a oppstiller for Stortingets alminnelige lovgivningsmyndighet.

Sentralbankbegrepet må fastlegges med utgangspunkt i hva Norges Bank *gjør*.

Sentralbankloven § 1-3 om sentralbankvirksomheten tjener som et nyttig utgangspunkt for å fastlegge Norges Banks kjerneoppgaver. Et forsøk på å frata banken kompetanser som nedfelt i § 1-3 vil lett støte an mot § Grunnloven 120 a, med forbehold om at mindre endringer av sentralbankens oppgaver, innenfor sentralbanklovens rammer, ikke berøres av Grunnloven § 120 a.¹⁰¹ Avgjørende må være om endringene tilsier at banken mister *karakter* av å være en sentralbank. Gitt en tenkt uthuling av sentralbanklovens sentralbankbegrep vil internasjonale kilder og praksis tjene som nyttige korrektiver. På denne bakgrunn kan en argumentere for at § 120 a stenger for en fullstendig avskaffelse av Norges Bank som landets sentralbank, uten tilhørende grunnlovsendring. Det gir bestemmelsen karakter av å være noe mer enn kun folkeopplysning, og slik understøtter den Norges Banks uavhengighet.

3.2 Budsjettselfstendighet, ikke bevilgningsmyndighet

Sentralbankuavhengigheten gir seg utslag på ulikt vis og et bredt spekter av verktøy støtter opp om Norges Banks uavhengig i dag. Ett av disse er Norges Banks *budsjettselfstendighet*. Stortinget beslutter *bevilgning* av penger til å dekke statens nødvendige utgifter, jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Ved siden av lovgivningsmyndigheten er bevilgningsmyndigheten Stortingets viktigste styringskompetanse.¹⁰² Den utøves hovedsakelig ved vedtakelse av det årlige og reviderte statsbudsjettet, men omfatter også ekstraordinære bevilgninger. Bevilgningsmyndigheten omfatter imidlertid ikke Norges Bank. Banken nyter budsjettselfstendighet, jf. sentralbankloven § 4-2; den er selvfinansierende og bruker sine egne inntekter skapt gjennom avkastningen på dens eiendeler til å betjene sine utgifter.¹⁰³

I kraft av bevilgningsmyndighet kan Stortinget legge avgjørende føringer for regjeringen og forvaltningens virksomhet. Forvaltningen er avhengig av Stortingets bevilgninger for å kunne fungere. Et bevilgningsvedtak er en fullmakt og et pålegg til regjeringen om å bruke penger som beskrevet i vedtaket.¹⁰⁴ Bevilgningsvedtakene kan være så generelle eller spesifiserte som Stortinget ønsker.¹⁰⁵ Jo mer spesifisert et bevilgningsvedtak er, jo mer vidtrekkende er Stortingets styringskompetanse. I dag er det vanlig at det enkelte forvaltningsorgan utgjør en egen budsjettpost på statsbudsjettet, dette gir Stortinget tilsvarende styringsmyndighet. Regjeringen øver normalt stor innflytelse på statsbudsjettets utforming.¹⁰⁶ Slik kan bevilgningsmyndigheten også være en viktig styringskompetanse for den utøvende makt. Regjeringen ved departementene plikter å gjennomføre Stortingets budsjettvedtak. Som ledd i sin oppfølging stiller departementene Stortingets bevilgninger til underliggende virksomheters disposisjon gjennom årlige tildelingsbrev.¹⁰⁷ Hverken Storting eller regjering kan imidlertid styre sentralbanken gjennom bevilgninger eller tildelinger.

¹⁰¹ Kongen i statsråds kompetanser etter sentralbankloven § 1-10 er derfor som utgangspunkt forenlige med Grunnloven § 120 a.

¹⁰² Andenæs (2017) s. 323.

¹⁰³ NOU 2017: 13 s. 320.

¹⁰⁴ Smith (2024) s. 181; Plikten kan nyanseres, se Holmøyvik (2022) note 1.

¹⁰⁵ Andenæs (2017) s. 323.

¹⁰⁶ Eckhoff (2022) s. 192–194.

¹⁰⁷ Reglement for økonomistyring i staten § 7.

Norges Banks disposisjonsfrihet i egne økonomiske forhold skriver seg tilbake til 1839.¹⁰⁸ Inntil 1975 utarbeidet banken likevel ikke noe driftsbudsjett, og bankens budsjettkompetanse ble først nedfelt i lov i sentralbankloven 1985 § 29. Bestemmelsen påla hovedstyret å utarbeide forslag til budsjett, mens vedtakskompetansen lå hos representantskapet.¹⁰⁹ Ryssdal-utvalget foreslo å kodifisere sentralbankens budsjettselfstendighet ettersom utvalgets flertall «ikke [kunne se] tilstrekkelige tungtveiende grunner for å endre dette forhold». ¹¹⁰ Utvalget viste til tradisjon og til at de nye kontrollreglene utvalget foreslo, i form av bankens foreleggelsesplikt, instruksjonsbestemmelsen og politiske myndigheters adgang til å oppnevne medlemmer av bankens styringsorganer ville gjøre det «ubetenkelig» å la banken beholde sin økonomiske uavhengighet.¹¹¹

Ingen andre norske forvaltningsorganer har den samme budsjettselfstendigheten som Norges Bank.¹¹² Bankens inntekter inngår ikke i statsbudsjettet, politiske myndigheter har ingen sanksjonskompetanser utover kritikk som kan anvendes på et sentralbankbudsjett og sentralbanken er gitt betydelig skjønn i utformingen av budsjettets størrelse og enkeltposter. Internasjonalt er sentralbankers budsjettselfstendighet utbredt, og typisk anført som et argument for å verne om sentralbankens reelle uavhengighet.¹¹³

Budsjettselfstendigheten ble sist vurdert i forbindelse med vedtakelsen av dagens sentralbanklov. Sentralbanklovutvalget foreslo videreføring under henvisning til at budsjettselfstendighet er normen blant verdens sentralbanker.¹¹⁴ Utvalget pekte samtidig på anerkjente sentralbanker som ikke har budsjettselfstendighet. Utvalget påpekte også muligheten for at Norges Bank kan motta sine budsjettmidler over statsbudsjettet, og at bankens budsjettselfstendighet «ikke er vanlig i andre deler av statsforvaltningen.» En videreføring av bankens budsjettselfstendighet begrunnet utvalget med at den kan «av andre antas å ha betydning for bankens handlefrihet i pengepolitikk og finansiell stabilitet».¹¹⁵

Hvem utvalget tenker på her er ikke klart. Det kan være en henvisning til markedsaktører utenfor Norge som vil oppleve en sentralbank uten budsjettselfstendighet som fremmed, og stille spørsmål ved sentralbankens grunnlag for å fatte troverdige pengepolitiske beslutninger.¹¹⁶ Argumentet er uansett ikke overbevisende. Utvalget fremhevet selv Bank of England og Reserve Bank of New Zealand som eksempler på sentralbanker som mottar sine budsjettmidler fra staten og samtidig er «blant de mest anerkjente sentralbankene i verden».¹¹⁷ Fremmed og lite tillitvekkende kan en budsjettselfstendig sentralbank derfor ikke være.

¹⁰⁸ NOU 1983: 39 s. 388.

¹⁰⁹ Syrtstad (2003) virker å ha misforstått § 29s tilblivelseshistorie, se s. 300. Passusen om hovedstyrets forslagsrett var en del av Ryssdal-utvalgets forslag. Departementet gir for øvrig også en mer utførlig redegjørelse for sitt syn på kompetanseforholdene i budsjettspørsmålet enn Syrtstads oppsummering gir inntrykk av, se NOU 1983: 39 s. 386–388 og Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 53–54.

¹¹⁰ NOU 1983: 39 s. 387.

¹¹¹ NOU 1983: 39 s. 387–388.

¹¹² NOU 2017: 13 s. 319.

¹¹³ Lastra (2015) s. 73; NOU 2017: 13 s. 319.

¹¹⁴ NOU 2017: 13 s. 319 flg.

¹¹⁵ NOU 2017: 13 s. 319.

¹¹⁶ Det siterte lest i sammenheng med NOUens kapittel 21.5.1 for øvrig mener jeg taler for en slik forståelse.

¹¹⁷ NOU 2017: 13 s. 319.

Muligheten for at markedet kan reagere i en overgangsperiode hvor Norges Bank går fra å nyte budsjettselfstendighet til en ordning hvor banken innordnes i statsbudsjettet er noe annet. Sentralbanklovutvalget formante departementet om å drive «jevnlig og nøye» vurdering av ressursbruken i banken.¹¹⁸

Både bankens representantskap og hovedstyre var – kanskje ikke så overraskende – positive til utvalgets forslag om å videreføre bankens budsjettselfstendighet.¹¹⁹ Departementet uttalte allerede i stortingsmeldingen at de ikke så grunn til å endre ordningen med budsjettselfstendighet.¹²⁰ Dette var Stortinget enig i.¹²¹ Oppsummert virker sentralbankens budsjettselfstendighet i dag å være vel så mye forankret i hensynet til sentralbankens uavhengighet og tradisjon, som hensynet til markedsaktører utenfor Norges grenser.

Internt i banken er budsjettmyndigheten delt mellom hovedstyret, som skal utarbeide forslag til budsjett, jf. § 4-2, jf. § 2-4 andre ledd, og representantskapet som besitter vedtakskompetansen, jf. § 4-2. Representantskapets kan vedta eller avvise hovedstyrets forslag.¹²² Dersom representantskapet avviser hovedstyrets forslag må hovedstyret utarbeide nytt budsjettforslag. Budsjettet skal meddeles departementet, jf. § 4-2 siste punktum.

Det er noe pussig at det samme organet som fører tilsyn med bankens ressursbruk, også vedtar bankens årlige budsjett. I sin begrunnelse for at representantskapet fortsatt skulle besitte budsjettkompetansen, viste departementet til sentralbanksjefens «dobbeltrulle» som leder for hovedstyret og daglig leder for sentralbanken.¹²³ Departementet virket å foretrekke at representantskapet heller skulle ha en slik dobbeltrulle. Hvorfor det er en bedre løsning, ble ikke nærmere kommentert i forarbeidene. Representantskapet er sikret en viss avstand til bankens virksomhet gjennom sin organisering, men om denne avstanden er tilstrekkelig til å sikre et objektivt blikk på bankens kostnadsnivåer, er ikke gitt. I mangel på åpenbare sammenligningsgrunnlag er dette objektive blikket imidlertid viktig.

Budsjettselfstendigheten er et effektivt virkemiddel for å verne Norges Bank mot politiske myndigheters innflytelse, men er ikke en nødvendig for å sikre uavhengighet.¹²⁴ Den begrenser primært politiske myndigheters styring av sentralbanken, men påvirker også kontrollen med bankens virksomhet. Riksrevisjonen kontrollerer typisk om forvaltningen benytter bevilgninger som forutsatt. I Norges Banks tilfelle er denne kontrollen delt mellom departementet og representantskapet.¹²⁵ I forarbeidene understreker Finansdepartementet at «[r]epresentantskapet må jevnlig vurdere utviklingen i ressursbruken i Norges Banks samlede virksomhet».¹²⁶ At representantskapet er satt til å føre tilsyn med sitt eget budsjett er ikke problematisert.

¹¹⁸ NOU 2017: 13 s. 319.

¹¹⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 77.

¹²⁰ Meld. St. 7 (2018–2019) s. 77.

¹²¹ Innst. 165 S (2018–2018).

¹²² Syrstad (2020) note 148.

¹²³ Prop. 97 L (2018–2019) s. 78.

¹²⁴ Eksemplifisert ved Bank of England og Rerserve Bank of New Zealand som begge er uavhengige, men ikke budsjettselfstendige.

¹²⁵ Norges Bank har også en ekstern revisor og en internrevisjon, jf. sentralbankloven §§ 4-4 og 4-5.

¹²⁶ Prop. 97 L (2018–2019) s. 78.

Et annet utslag av sentralbankens budsjettselfstendighet er bankens frihet til å fastsette størrelsen på bankens egenkapital, jf. sentralbankloven § 3-11 første ledd. Egenkapitalen skal være av en slik størrelse at den er «tilstrekkelig for å oppfylle bankens formål». Egenkapitalen skal sikre at sentralbanken er i stand til å gjennomføre påkrevde pengepolitiske tiltak, og kan variere i størrelse.¹²⁷

Sentralbanks disposisjonsfrihet i budsjettspørsmål er imidlertid ikke ubetinget. Kongen i statsråd er gitt kompetanse til å fastsette retningslinjer for avsetninger og disponering av bankens overskudd, jf. § 3-11 andre ledd.¹²⁸ Bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av sentralbankloven 1985 § 30 femte ledd. Tidligere tilfalt denne kompetansen Kongen, i dag er den løftet opp til Kongen i statsråd, jf. § 3-11 andre ledd første punktum. Nytt er også at Norges Bank er gitt uttalerett før retningslinjene fastsettes, og at retningslinjene skal meddeles Stortinget, jf. § 3-11 andre ledd andre og tredje punktum.

Kompetansen tillagt Kongen i statsråd i sentralbankloven § 3-11 annet ledd, forutsetter riktignok at sentralbanken går med «overskudd», men står i potensiell spenning med sentralbankens myndighet til å fastsette bankens egenkapital etter eget skjønn, jf. § 3-11 første ledd, samt bankens budsjettselfstendighet, jf. § 4-2, ettersom egenkapitalen utgjør en betydelig del av sentralbankens balanse. En begrensing av sentralbankens egenkapital kan tilsvarende båndlegge sentralbankens manøvreringsrom i pengepolitikken.¹²⁹ Slik kan politiske myndigheters føringer for sentralbankens overskudd potensielt utfordre sentralbankens uavhengighet i utøvelsen av sentralbankvirksomhet.

Bankens inntekter har i lang tid vært betydelig større enn bankens utgifter.¹³⁰ De samlede inntektene har de siste årene også betydelig oversteget det det å vedlikeholde bankens egenkapital har krevd. Siden statens overtakelse av sentralbanken har overskuddet banken generer tilhørt statskassen.¹³¹ Bankens egenkapital består av ett kursreguleringsfond (egenkapitalen som forblir i banken inntil fondet har nådd 40 prosent av netto valutareserver) og ett overføringsfond hvor det overskytende (etter at bankens utgifter er trukket fra) plasseres, før det over en periode på tre år overføres til statskassen over statsbudsjettet. Det tilhører Norges Bank selv å bestemme hvor stort kursreguleringsfondet – bankens valutareserver – skal være, jf. sentralbankloven § 3-2.

Summen som overføres fra Norges Banks overføringsfond til statskassen utgjør en egen budsjettpost på statsbudsjettet. Overføringen til statskassen var i 2024 over 24 milliarder kroner.¹³² Formelt er det Stortinget som beslutter hvor mye penger som skal overføres. Dette er likevel ikke mer enn en prosessuell kompetanse. De reelle føringene fattes av Kongen i statsråd ved utformingen av retningslinjene i henhold til sentralbankloven § 3-11 første ledd.

¹²⁷ Prop. 97 L (2018–2019) s. 39.

¹²⁸ Kompetansen er reelt og formelt et inngrep i sentralbankens budsjettselfstendighet; Retningslinjer for avsetning og disponering av Norges Banks overskudd.

¹²⁹ Syrstad (2020) note 140.

¹³⁰ Sentralbanklovutvalget la til grunn at banken gikk omtrent ni milliarder kroner i overskudd hvert år, jf. NOU 2017: 13 s. 319.

¹³¹ Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 51–52.

¹³² Statsbudsjettet 2024 s. 8.

3.3 Adgangen til å instruere sentralbanken

Norges Banks uavhengighet er ikke absolutt. Et viktig utslag av denne begrensningen er politiske myndigheters betingede adgang til å instruere sentralbanken innenfor utøvelsen av sentralbankvirksomheten. Den viktigste regelen i denne sammenheng er sentralbankloven § 1-4 andre ledd. Denne er tema straks nedenfor. I kapittel 3.3.2 behandles Stortingets instruksjonsmyndighet overfor banken. Også sentralbankloven 1985 inneholdt en egen instruksjonsbestemmelse, jf. § 2 tredje ledd. Politiske myndigheter har imidlertid aldri instruert Norges Bank i konkrete saker, og aldri i strid med bankens eget syn. Instruksjon av sentralbanken innenfor sentralbankvirksomheten er derfor enn så lenge en nokså hypotetisk affære. Det er imidlertid ikke åpenbart at det vil forbli slik.

3.3.1 Kongen i statsråds instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 andre ledd

Regjeringens viktigste styringskompetanse overfor sentralbanken er adgangen til å instruere sentralbanken *innenfor* sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 andre ledd. Bestemmelsens første punktum lyder: «Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf. § 1-3, unntatt i ekstraordinære situasjoner.» Lovens utgangspunkt er at Norges Bank skal utøve sine oppgaver etter sentralbankloven uavhengig av politiske myndigheter, med unntak av i «ekstraordinære situasjoner». Bestemmelsen oppstiller totalt fire, kumulative vilkår for instruksjon: ett materielt inngangsvilkår og tre prosessuelle vilkår.

Dagens instruksjonsbestemmelse er i stor grad en videreutvikling av sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd, som lød:

«Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.»

Bestemmelsen hjemlet både en generell og en konkret instruksjonsadgang. I dag er regjeringens instruksjonsmyndighet splittet i to, betinget av ulike materielle vilkår. I hovedsak gjelder de samme formkravene. De kan oppsummeres som ett vilkår om personell kompetanse, ett vilkår om bankens uttalerett og ett vilkår om meddelelse til Stortinget. De er en ren videreføring av formkravene fra 1985-loven.

Forslaget om formkrav ble opprinnelig fremsatt av Ryssdal-utvalget, men var antageligvis utarbeidet av utvalgsmedlemmet Carsten Smith.¹³³ Formkravene var ment å styrke bankens uavhengighet fra statsmyndighetene og bryter i betydelig grad med de beskjedne formkravene som stilles til regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet. I høringsrunden i 1984 beskrev Justisdepartementet formkravene som «en meget usedvanlig løsning i norsk lovgivning», og departementet anbefalte en utvidelse av instruksjonsbestemmelsen for å bringe den mer på linje

¹³³ Smith (1980) s. 216 hvor Smith antyder vilkårene, tre år før utvalget fremla sin utredning. Vilårene var også en del av et lovutkast utarbeidet av Viking Mestad og Smith i 1972, jf. Mestad (1972).

med regjeringens alminnelige instruksjonsrett.¹³⁴ Den gang hersket det sterk uenighet om sentralbankloven burde inneholde noen instruksjonsbestemmelse overhode.¹³⁵

1980-tallets diskusjon om instruksjonsbestemmelsens utforming og eksistens må forstås på bakgrunn av misforholdet mellom lov og praksis som hadde utviklet seg under loven om Norges Bank 1892. Loven inneholdt ingen hjemmel til å instruere banken, men dette var like fullt blitt normalen etter 1940.¹³⁶ I Ryssdal-utvalgets tid ble spørsmålet om regjeringen hadde en ulovfestet instruksjonsrett overfor banken ansett som usikkert i juridisk teori.¹³⁷ Eckhoff anså sentralbanken for å være underlagt «full instruksjonsmyndighet – også til å gripe inn i den enkelte avgjørelse»,¹³⁸ mens Smith fire år tidligere konkluderte motsatt, om enn under tvil.¹³⁹

Ryssdal-utvalgets forslag var vellykket i den forstand at sentralbankloven 1985 kodifiserte og delvis reformerte sentralbankens forhold til statsmyndighetene. Norges Bank ble gitt større formell og reell selvstendighet overfor politiske myndigheter.¹⁴⁰ Formkravene i § 2 tredje ledd skjerpet terskelen for å instruere Norges Bank betydelig, på tross av at det ikke gjaldt noe lovfestet inngangsvilkår for instruksjon, slik som i dag. Likevel gjaldt det en høy terskel for instruksjon, og instruksjonsmyndigheten ble kun benyttet et fåtall ganger, bare om generelle instruksjoner og aldri i strid med bankens vilje.¹⁴¹

Instruksjonsmyndigheten ble for første gang tatt i bruk ved fastsettelsen av forskrift om pengepolitikk 2001. Andre gang instruksjonsbestemmelsen ble tatt i bruk var ved fastsettelsen av forskrift om motsyklisk kapitalbuffer 2013. Forskriften ble gitt med hjemmel sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd, samt finanstilsynsloven § 2 og finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e, og innførte i korte trekk nye krav til bankenes bufre basert på erfaringer fra den finanskrisen i 2008–2009 og nytt EØS-regelverk. Forskrift om pengepolitikk ble senere oppdatert i 2018, dette var siste gang § 2 tredje ble benyttet. Denne praksisen kan imidlertid ikke kaste lys over tolkningen av dagens § 1-4 andre ledd. Paragraf 2 tredje ledd ble kun benyttet til å gi *generelle* instruksjoner. Denne kompetansen er i dag skilt ut i § 1-4 første ledd. Det finnes følgelig ingen eldre praksis å se hen til ved tolkningen av § 1-4 andre ledd.

Virkeområdet til dagens instruksjonsbestemmelse er begrenset til der banken utleder sin kompetanse *direkte* fra sentralbankloven.¹⁴² Dette er en ren videreføring av systemet i sentralbankloven 1985. Bestemmelsen referer til § 1-3 om sentralbankvirksomheten, men også

¹³⁴ Gjengitt i Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 33.

¹³⁵ Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 31–32.

¹³⁶ NOU 2017: 13 s. 47.

¹³⁷ Smith (1980) s. 204.

¹³⁸ Eckhoff (1978) s. 207.

¹³⁹ Smith (1974) s. 365 flg. Han nyanserte sitt syn senere, se Smith (1980) s. 204.

¹⁴⁰ Lie (2016) s. 419.

¹⁴¹ NOU 2017: 13 s. 312.

¹⁴² Prop. 97 L (2018–2019) s. 143; NOU 2017: 13 s. 495.

annen virksomhet Norges Bank utfører med hjemmel i sentralbankloven omfattes, herunder egenforvaltningen.¹⁴³

3.3.1.1 Inngangsvilkåret «ekstraordinære situasjoner»

Rent språklig følger det av § 1-4 andre ledd første punktum at instruksjonsadgangen er et *unntak* fra hovedregelen om uavhengighet. Instruksjon om Norges Banks myndighetsutøvelse i kraft av å være sentralbank er uvanlig. En alminnelig språklig forståelse av «ekstraordinære situasjoner», tilsier at instruksjonsadgangen gjelder i irregulære tilfeller, utenfor den alminnelige orden. Det må være oppstått et betydelig avvik fra normalen. Ekstraordinære situasjoner kan også forstås som noe som sjelden eller svært sjelden oppstår.

Instruksjonsbestemmelsens formål er å sikre Norges Bank stor grad av uavhengighet i avgjørelser knyttet til bruken av sentralbankvirkemidlene for å oppnå sentralbankens formål.¹⁴⁴ Kongen i statsråds betingede adgang til å instruere Norges Bank bør forstås som en *sikkerhetsventil* for å sikre at regjeringen er i stand til å føre en enhetlig økonomisk politikk i særskilte tilfeller av kvalifisert alvorlighetsgrad. I slike alvorlige og typisk uoversiktlige situasjoner bør ikke regjeringens handlingsrom begrenses av sentralbankens uavhengighet. Instruksjonsbestemmelsens formål tilsier at ordlyden bør forstås som et materielt krav til faktiske forhold som krever slik handling fra regjeringens side, at Norges Banks uavhengighet må vike.

Forståelsen av «ekstraordinære situasjoner» farges unektelig av hvilket perspektiv eller hvilken målestokk en anlegger; perspektivet kan avgrenses både i tid og rom. Utfordringene ved fastleggelsen av ordlydens meningsinnhold knytter seg til hvilke forhold som er relevante rent faktisk og hvilket tidsmessig sammenligningsgrunnlag rettsanvenderen kan bygge på. Der ordlyden oppstiller krav om at det må foreligge et betydelig avvik fra normalsituasjonen, oppstår spørsmålet om hva som er *normalt*. Kan vi tallfeste normalitet, eller må svaret på hva som er normalt bero på en mer sammensatt vurdering?

Utformingen av instruksjonsbestemmelsen er inspirert av britisk sentralbanklovgivning.¹⁴⁵ På tross av sammenfallende struktur, er forskjellene større enn likhetene.¹⁴⁶ Britisk lov opererer for eksempel med et tilleggsvilkår om at instruksjon må være i allmennhetens interesse. Britiske kilder kan derfor ikke kaste særlig lys over tolkningen av § 1-4 andre ledd.

Ordlyden isolert avklarer ikke om kun rent økonomiske forhold er relevante å ta i betraktning ved vurderingen av om situasjonen er ekstraordinær. Forarbeidene avklarer imidlertid at også andre forhold er omfattet.¹⁴⁷

¹⁴³ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; NOU 2017: 13 s. 312; Juridisk teori har ikke utelukket muligheten for at instruksjonsadgangen etter sentralbankloven § 1-4 andre ledd i konkrete tilfeller også kan gjelde forhold som berører forvaltningen av SPU, se Syrstad (2020) note 17.

¹⁴⁴ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

¹⁴⁵ NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁴⁶ Bank of England Act (1998) Section 19.

¹⁴⁷ Se «alvorlige forstyrrelser i samfunnet» og «naturkatastrofer», jf. NOU 2017: 13 s. 313; uttalelsen er gjengitt i Prop. 97 L (2018–2019) s. 30.

Både utvalget og departementet erkjente at hva som utgjør «ekstraordinære situasjoner» ikke er klart, og «vanskelig å definere på forhånd». ¹⁴⁸ Ordlydens fleksibilitet og forarbeidenes erkjennelser gir inntrykk av at «ekstraordinære situasjoner» er ment å være *dynamisk*, slik at innholdet må bestemmes i takt med samtiden. En slik innebygd fleksibilitet sikrer bestemmelsens relevans også under uforutsette forhold, i tråd med utvalgets målsetninger. ¹⁴⁹

For å klargjøre innholdet i «ekstraordinære situasjoner» må vi trekke en grense mellom det normale og det ekstraordinære. Faglig uenighet mellom regjeringen og banken, nedgangstider, høy arbeidsledighet eller situasjoner som «kan oppleves som økonomiske kriser» er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig. ¹⁵⁰ Under slike forhold forutsetter sentralbankloven at Norges Bank skal bidra til å stabilisere økonomien, *i kraft av* – ikke *på tross av* – sin uavhengighet. ¹⁵¹

Sentralbanklovutvalget fremhevet hvordan instruksjonsmyndigheten hverken ble benyttet under bankkrisen på 1980- og 1990-tallet, eller under den internasjonale finanskrisen i 2007–2009. Myndighetenes håndtering av disse krisene skjedde på bakgrunn av dialog, ikke instruksjon. ¹⁵² Forarbeidenes omtale av konkrete episoder i norsk økonomi kan forstås som uttrykk for at det kreves noe mer for at dagens terskel for instruksjon er oppfylt. Fraværet av praksis må imidlertid vektlegges med forsiktighet, instruksjonsmyndigheten da og nå er ikke den samme.

Det gjelder en høy terskel for instruksjon, dette følger direkte av ordlyden, men er også understreket flere ganger i forarbeidene. ¹⁵³ Terskelen for instruksjon i dag er hevet, sammenlignet med ordlyden i sentralbankloven 1985. I praksis gjaldt det imidlertid også tidligere en høy terskel for instruksjon. ¹⁵⁴

Der instruksjonsbestemmelsens materielle vilkår er oppfylt, oppstår spørsmålet om hva Kongen i statsråd kan instruere Norges Bank *om*. Basert på Sentralbanklovutvalgets uttalelser forutsatte departementet at instruks etter § 1-4 andre ledd på generelt grunnlag ikke er bundet av formålet for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-2, ulikt instruks etter § 1-4 første ledd. ¹⁵⁵ Gitt en ekstraordinær situasjon fristilles den utøvende makts kompetanse fra de overordnende føringene fastlagt av Stortinget i § 1-2.

Det kan oppstå behov for å vektlegge andre hensyn enn de nedfelt i § 1-2, samordne de økonomisk-politiske virkemidlene og eller gjøre midlertidig unntak fra de operative målene for sentralbankvirksomheten, jf. § 1-4 første ledd. ¹⁵⁶ Slik utgjør instruksjonsmyndigheten i andre ledd en utvidet fullmakt for regjeringen til å forme den økonomiske politikken på mer detaljert

¹⁴⁸ NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 143.

¹⁴⁹ NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁵⁰ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143; NOU 2017:13 s. 313.

¹⁵¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 143; NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁵² NOU 2017: 13 s. 49–51.

¹⁵³ NOU 2017: 13 s. 313; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; Innst. 338 L (2018–2019) s. 3.

¹⁵⁴ NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁵⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30, jf. NOU 2017: 13 s. 313; Syrstad (2020) note 17.

¹⁵⁶ Utvalget viser både til «hensynene» som inngår i «bankens formål» og «målene som er satt for banken», se s. 313.

nivå, på bekostning av sentralbankens kompetanser. I spesielle situasjoner kan imidlertid dette være ønskelig, også fra bankens side.¹⁵⁷ Det overordnede formålet for sentralbankvirksomheten er følgelig ikke uttømmende, og kan suppleres eller helt eller delvis settes til side i «ekstraordinære situasjoner». Utløsningen av instruksjonsmyndighet for Kongen i statsråd etter § 1-4 andre ledd, samt det alvor og den maktforskyvning den innebærer, understreker det materielle vilkårets innhold.

3.3.1.2 Prosedyrevilkårene for instruksjon

Paragraf 1-4 andre ledd oppstiller tre formkrav for instruksjon. Formkravene sikrer åpenhet omkring inngrep i sentralbankens uavhengighet, i tråd med Carsten Smiths ambisjoner.¹⁵⁸ Smith var en ivrig forkjemper for styrkingen av sentralbankens posisjon overfor regjeringen. Å lovregulere regjeringens instruksjonsmyndighet, og slik tvinge instruksjoner inn i ordnede kanaler med fokus på åpenhet og kontroll, hvor sentralbankens eget syn kommer tydelig frem, innebar ifølge Smith en styrking av Norges Banks posisjon.¹⁵⁹

Formkravene for instruksjon fyller to funksjoner: For det første er formkravene ment å ha en *nedkjølende eller preventiv effekt* på regjeringen. Ved å gjøre det rent formelt vanskeligere å instruere banken, hever en reelt sett terskelen for instruksjon. Når regjeringens instruksjonsvedtak blir offentlig kjent og Stortinget får melding om at instruksjon er skjedd, øker også de politiske kostnadene ved instruksjon. Slik motiveres regjeringen til å avstå fra å instruere i saker som ikke krever det. Når et instruksjonsvedtak først fattes, fordrer formkravene at regjeringens instruks er velbegrunnet og veloverveid. For det andre har formkravene en *kontrollfunksjon*. Ved å stille krav til offentlighet omkring instruksjonen sikrer en de beste forutsetninger for en etterfølgende kontroll med regjeringens vedtak. Kontroll fordrer et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. Formkravene sikrer Stortinget samlet tilgang til regjeringens beslutning om instruksjon, Norges Banks eget syn, samt regjeringens etterfølgende redegjørelse for Stortinget. Slik ivaretas muligheten for reell og effektiv etterfølgende kontroll med regjeringens instruksjonsvedtak. Formkravene oppstiller «et nytt trinn i normpyramiden».¹⁶⁰ Instruksjonsvedtakene er beskrevet som en mellomting mellom et stortingsvedtak og en kongelig resolusjon.¹⁶¹

Utover de lovfestede formkravene må det oppstilles noen innholdsmessige begrensninger til instruksjonsvedtakene. Kongen i statsråd kan ikke instruere Norges Bank om å begå ulovlige handlinger. Instruksjonen må forholde seg til gjeldende lover og regelverk, med unntak av sentralbankloven § 1-2, på lik linje med alminnelige forvaltningsrettslige instruksjoner. Videre kan Kongen i statsråd ikke instruere banken vedrørende sin rolle som uavhengig rådgiver for

¹⁵⁷ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁵⁸ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; NOU 2017: 13 s. 312.

¹⁵⁹ Smith (1992) s. 56; motsatt Wold (1979).

¹⁶⁰ Smith (1992) s. 56.

¹⁶¹ Smith (1992) s. 57: Med dette mente Smith at kravene til reell saksbehandling og den politiske kostnaden ved et instruksjonsvedtak ville være omtrent det samme som ved et plenarvedtak, samtidig som regjeringsvedtak med etterfølgende stortingskontroll ivaretok behovet for rask behandling av instruksjonsspørsmål

regjeringen, jf. sentralbankloven § 1-5.¹⁶² Det samme må åpenbart gjelde der banken utøver sin lovfestede uttalerett etter sentralbanklovens bestemmelser.¹⁶³

Kompetansen til å instruere sentralbanken ligger formelt hos Kongen i statsråd, jf. § 1-4 andre ledd andre punktum. Ordlyden alene understreker at instruksjonskompetansen ikke kan delegeres.¹⁶⁴ Å løfte avgjørelsen om instruksjonsvedtak til Kongen i statsråd, utgjør en skjerpelse av kravene for instruksjon sammenlignet med regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet. Slik sikrer en at *hele regjeringen* deltar i avgjørelsen, fremfor at den treffes av en enkelt statsråd eller departement.¹⁶⁵ Syrstad reiser spørsmålet om formuleringen rettslig sett er nødvendig.¹⁶⁶ Spørsmålet bygger på antakelsen at et instruksjonsvedtak sannsynligvis vil være av en slik karakter at statsrådsbehandling uansett er påkrevd, jf. Grunnloven § 28. I lys av det materielle vilkåret for instruksjon i dag må statsrådsbehandling anses påkrevd uavhengig av øvrige formkrav. En særskilt lovfesting har imidlertid en pedagogisk verdi, og kan bidra til å opplyse offentligheten. Vilåret ble videreført i sentralbankloven 2019 uten nærmere diskusjon.

Før vedtak om instruksjon fattes, er Norges Bank gitt en lovbestemt rett til å uttale seg om saken, jf. § 1-4 andre ledd tredje punktum. I lys av bankens plikt til å uttale seg i spørsmål den blir forelagt av departementet, jf. § 1-5 første ledd, er det naturlig å forstå uttaleretten også som en plikt for bankens del. Bankens uttalelse er ment å sikre at Norges Banks syn blir offentlig kjent, samt bidra til åpenhet og debatt omkring bruken av instruksjonsmyndigheten.¹⁶⁷ Lovens ordlyd oppstiller ikke nærmere formkrav til bankens uttalelse. Hensynet til åpenhet, sakens karakter, notariatet, samt muligheten for å sikre en effektiv etterfølgende kontroll tilsier imidlertid at det innfortolkes et skriftlighetskrav.¹⁶⁸ Spørsmålet er nok heller av teoretisk enn praktisk verdi.

Det bør for ordens skyld heller ikke innfortolkes en mulighet til å gjøre unntak fra bankens plikt til å uttale seg om «mindre viktige» vedtak eller lignende.¹⁶⁹ Instruksjon i dag forutsetter en ekstraordinær situasjon. Å snakke om «mindre viktige» vedtak gir da dårlig mening. Hvorvidt banken skal avgi uttalelse må uansett være opp til Norges Bank selv å avgjøre. Å overlate dette spørsmålet til departementet eller regjeringen strider med sentralbanklovens ordlyd. Det samme må gjelde i saker der regjeringen antar at sentralbankens syn allerede er kjent.¹⁷⁰ At banken har uttalt seg om sakskomplekset tidligere, er ingen garanti for at ikke banken har endret syn eller at nye opplysninger er kommet til siden da. Lovens vilkår bør praktiseres bokstavelig. Dersom banken ikke har noe nytt å tilføye, kan banken vise til sin tidligere redegjørelse.

¹⁶² Syrstad (2020) note 20.

¹⁶³ Se eksempelvis sentralbankloven § 1-4 første ledd andre punktum og andre ledd tredje punktum, § 1-10 andre punktum og § 3-11 andre ledd andre punktum.

¹⁶⁴ NOU 1983: 39 s. 226.

¹⁶⁵ NOU 1983: 39 s. 226; Smith (1980) s. 217 se også Smith (1992) s. 56.

¹⁶⁶ Syrstad (2003) s. 315.

¹⁶⁷ NOU 1983: 39 s. 226; Prop. 97 L (2018–2019) s. 30; NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁶⁸ Syrstad antar at banken som utgangspunkt selv kan bestemme om uttalelsen skal gis muntlig eller skriftlig, se Syrstad (2003) s. 316.

¹⁶⁹ Syrstad åpner for et slikt unntak i «mindre viktige saker som f.eks. bankens egenadministrasjon», se Syrstad (2003) s. 316. Uttalelsen er basert på gamle sentralbanklov § 2 tredje ledd, som ikke begrenset regjeringens instruksjonsadgang saklig sett.

¹⁷⁰ Motsatt NOU 1983: 39 s. 226.

Sentralbankloven er taus om hvor lang tid banken må innrømmes, før den må uttale seg. Basert på gjennomgang av praksis, og sett hen til tidligere instruksjonsvedtaks karakter, kan en konkludere med at banken er forventet å gi sin uttalelse forholdsvis *raskt*.¹⁷¹ Én til to dager virker å være norm for avgrensede spørsmål som krever hurtig og diskret saksbehandling, mens noe lenger tid – omtrent én uke – må innrømmes banken der forespørselen er knyttet til større arbeider, eksempelvis høringsuttalelser, og hensynet til diskret saksbehandling ikke kan anføres med samme tyngde.

Avgjørende for fristens lengde må være om Norges Bank er sikret tilstrekkelig tid til å vurdere og kommentere spørsmålet. Sakens natur og hensynet til en effektiv etterfølgende kontroll spiller inn. Bankens uttalelse skal ikke bare opplyse regjeringen, men også bidra til å danne et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for offentligheten og Stortinget. Bankens innrømmelse tilstrekkelig tid til å utforme en uttalelse som oppfyller disse kravene, uten at regjeringens saksbehandling lider nevneverdig. Bankens vil antakeligvis være godt orientert i sakskomplekset før en forespørsel om å uttale seg kommer. Det vil derfor typisk være forsvarlig med relativt korte frister.

Hvilket organ internt i banken som besitter uttaleretten følger ikke av § 1-4. Sentralbankloven tillegger «[b]anken» rett til å uttale seg, jf. andre ledd andre punktum. Forarbeidene er tause. Spørsmålet er nytt av sentralbankloven 2019. Tidligere fantes det kun ett organ internt i banken – hovedstyret – som kunne avgi uttalelse, jf. sentralbankloven 1985 § 5 andre ledd første punktum. I dag må svaret bero på en tolkning av forespørselens *innhold*.¹⁷² Dersom uttalelsen saklig sett hører under pengepolitikken tilhører det klart komiteen å avgi uttalelse på vegne av banken, jf. sentralbankloven § 2-7 første ledd. Dersom forespørselen er knyttet til finansiell stabilitet, vil fordelingen måtte bero på forespørselens konkrete innhold ettersom både komiteen og hovedstyret besitter kompetanser innenfor området. En kan se for seg at departementet tydelig adresserer forespørselen om uttalelse til et konkret organ i banken. Hvorvidt dette er i tråd med sentralbanklovens ordlyd, er ikke åpenbart. En mer naturlig tolkning, sett hen til bankens uavhengighet, er at banken *selv* internt avgjør hvilket organ som skal besvare forespørselen. Slik sikrer en at regjeringen ikke retter forespørselen om uttalelse til det mest vennlig innstilte organet i banken.¹⁷³ Typisk vil spørsmålet antakeligvis søkes avgjort ved dialog.

Etter at vedtak om instruksjon er truffet, skal vedtaket «meddeles Stortinget så snart som mulig», jf. § 1-4 andre ledd fjerde punktum. Vilkåret understreker Stortingets overordnede myndighet og ansvar for norsk økonomisk politikk.¹⁷⁴ Meddelelsen skal skje i form av en stortingsmelding.¹⁷⁵ Bestemmelsen ivaretar Stortingets mulighet til å føre løpende kontroll med regjeringen, og er samtidig en garanti for at Stortinget får nødvendig informasjon, direkte

¹⁷¹ Syrstad (2003) s. 315–316, supplert med min gjennomgang av praksis etter 2002.

¹⁷² Temaet er ikke berørt i avtalen om ansvarsfordelingen mellom hovedstyret og komiteen.

¹⁷³ Om det i praksis vil kunne oppstå så stor uenighet mellom hovedstyret og komiteen at regjeringen ser seg tjent med å spørre den ene fremfor den andre er ikke godt å si. Sentralbankledelsen sitter i begge organer, og utgjør flertallet i komiteen. En eventuell dissens fra de eksterne medlemmene kan likefullt være opplysende for offentligheten og i den etterfølgende kontrollen.

¹⁷⁴ NOU 1983: 39 s. 226; Smith (1992) s. 56.

¹⁷⁵ Prop. 97 L (2018–2019) s. 30.

adressert til seg, i motsetning til å være henvist til å finlese statsrådsprotokoller eller åvente årlige uttalelser om Norges Banks virksomhet. Slik ivaretas Stortingets faktiske styringsevne løpende.

Melding skal gis «så snart som mulig». Et lignende krav («snarest mulig») gjaldt etter sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd. Under forberedelsen av 1985-loven foreslo Finansdepartementet å fjerne tidskravet, men det ble tatt inn igjen under behandlingen i finanskomiteen.¹⁷⁶ Den opprinnelige ordlyden er i juridisk teori blitt forstått som «umiddelbart».¹⁷⁷ Gitt en slik forståelse av ordlyden, kreves det behandling av instruksjonsvedtaket og behandling av stortingsmeldingen i samme statsråd.¹⁷⁸

Sentralbanklovutvalget understrekte at formålet med § 1-4 andre ledd var å sikre at Stortinget fikk informasjon om regjeringens instruks «kort tid etter» at instruksjonsvedtak er fattet.¹⁷⁹ Tidligere instruksjonsbestemmelse oppstilte ingen materielle vilkår for instruksjon. Dagens terskel for instruksjon («ekstraordinære situasjoner») tilsier at rettstilstanden ikke kan forstås lempeligere enn under 1985-loven. «[S]å snart som mulig» må som utgangspunkt forstås som umiddelbart. Ordlyden stenger imidlertid ikke for at det innfortolkes en nyansering basert på hvorvidt instruksjonsvedtaket er reversibelt eller ikke. For irreversible vedtak gir det imidlertid god mening å kreve samtidig behandling av instruksjonsvedtaket og stortingsmeldingen.

Tidligere kunne det ikke oppstilles noen plikt på regjeringens hånd til å kalle inn til ekstraordinært statsråd for å behandle vedtak om instruksjon og melding til Stortinget.¹⁸⁰ Dagens terskel for instruksjon tilsier at ekstraordinært statsråd kan være påkrevd. Dersom det avholdes ekstraordinært statsråd for å behandle instruksjonsvedtaket, bør melding til Stortinget behandles samtidig.¹⁸¹

Regjeringens plikt til å gi melding til Stortinget gjelder uavhengig av om Stortinget er fysisk samlet eller ikke.¹⁸² Stortingsforhandlingene avbrytes som regel senest den tredje fredagen i juni, jf. Grunnloven § 80. Den siste hverdagen i september gjenopptas forhandlingene slik at Stortinget kan avslutte periodens stortingsforhandlinger, før Stortinget konstituerer seg på nytt, som hovedregel den første hverdagen i oktober, jf. Grunnloven § 68 første punktum. Dersom Stortinget mottar en stortingsmelding i perioden forhandlingene er avbrutt, er det opp til Stortingets *presidentskap* å avgjøre om representantene skal innkalles og forhandlingene gjenopptas for å behandle meldingen, jf. Stortingets forretningsorden § 37, jf. Grunnloven § 68. Noen annen løsning har formodningen mot seg; det ville vært uheldig om regjeringen kunne drive taktikkeri ved å åvente å instruere Norges Bank til Stortinget ikke var samlet for å forsinke eller hindre den etterfølgende parlamentariske kontrollen med instruks.

¹⁷⁶ Departementet mente at å innta melding i den årlige meldingen om bankens virksomhet, alternativt statsbudsjettet eller revidert statsbudsjett måtte være tilstrekkelig, se Ot.prp. nr. 25 (1984–1985) s. 34; Finanskomiteen viste til at instruksjon av sentralbanken vil være en sak av stor viktighet, i offentlighetens interesse og både Stortinget og offentligheten vil ha behov for å få informasjon raskt, se Innst. O nr. 50 (1984–1985) s. 15.

¹⁷⁷ Syrstad (2003) s. 317 basert på en gjennomgang av praksis tilknyttet sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd.

¹⁷⁸ Syrstad (2003) s. 317.

¹⁷⁹ NOU 2017: 13 s. 313.

¹⁸⁰ Syrstad (2003) s. 317.

¹⁸¹ Syrstad (2003) s. 317 i samme retning.

¹⁸² Syrstad (2003) drøfter spørsmålet på s. 317.

Lovens ordlyd avklarer ikke om meddelelse til Stortinget må skje i *særskilt* melding. Likelydende proeprosedyrevilkår i sentralbankloven 1985 § 2 tredje ledd siste punktum ble forstått som at loven *som hovedregel* oppstilte krav til særskilt melding.¹⁸³ Juridisk teori ville imidlertid ikke fullstendig avvise at melding om instruksjon kunne inntas i ordinær stortingsmelding etter en konkret vurdering.¹⁸⁴ I fremtiden bør en som ledd i den konkrete vurderingen vektlegge instruksjonsvedtakets innhold. Terskelen for instruksjon i dag, kombinert med formkravets formål om å sikre Stortinget hurtig og korrekt informasjon om regjeringens instruksjon av sentralbanken, tilsier at meddelelse til Stortinget fortrinnsvis bør skje i egen melding. Å innta meddelelse om instruksjon i statsbudsjettet, hvor den kan bli borte i andre store informasjonsmengder, er ikke tilstrekkelig. De samme hensynene gjør seg gjeldende for finansmarkedsmeldingen som også berører andre forhold og virksomheter enn bare Norges Bank. Et unntak bør muligens innfortolkes for mer generelle instruksjoner, hvor ikrafttredelse kan vente inntil stortingsbehandling har funnet sted.¹⁸⁵

I praksis avgjør Kongen i statsråd hvordan meddelelse til Stortinget gis, jf. § 1-4 andre ledd. Lovens krav til snarlig meddelelse må uansett overholdes. Åpenbare forsøk på å skjule informasjon om instruksjon bør anses som brudd på sentralbanklovens vilkår.

3.3.2 Stortingets sedvanerettslige instruksjonsmyndighet

Temaet i dette kapittelet er hvorvidt *Stortinget* kan instruere Norges Bank.

Stortingsinstruks forutsetter *plenarvedtak*; instruksjonskompetansen tilhører Stortinget i plenum og kan ikke delegeres til stortingskomiteene. Stortingets instruksjoner binder bare *regjeringen*. Stortingets kan styre forvaltningen *direkte* ved lov, bevilgning eller grunnlovsfestet instruksjonsmyndighet. *Indirekte* kan Stortinget styre forvaltningen gjennom å instruere regjeringen. Slik kan Stortinget ved å gå veien om regjeringen instruere Norges Bank, gitt en rekke begrensinger.

Stortingsinstruks kan ikke stride med lov eller Grunnlov. Stortinget kan ikke instruere regjeringen om å instruere Norges Bank i strid med Grunnloven § 120 a eller sentralbanklovens regler om uavhengighet eller ansvarsfordelingen i den økonomiske politikken. Styring av Norges Bank i strid med sentralbankloven forutsetter at Stortinget benytter lovs form. Gitt fraværet av særskilte grunnlovsfestede instruksjonskompetanser er det dermed sannhet i uttrykket «Stortinget kjenner bare statsråden», også for sentralbankvirksomheten.

At Stortingets lov- og bevilgningsvedtak binder regjeringen *rettslig*, er ikke omtvistet. Hvorvidt Stortingets *instruksjonsvedtak* binder regjeringen rettslig eller kun politisk har derimot vært omdiskutert i juridisk litteratur.¹⁸⁶ Stortinget synes imidlertid selv å legge til grunn at det ikke

¹⁸³ Syrstad (2018) note 16.

¹⁸⁴ Christiansen (1980) s. 270; Smith (1992) s. 410–411; Syrstad (2003) s. 319.

¹⁸⁵ Eksempelvis instruks om endring av målene for sentralbankvirksomheten, jf. sentralbankloven § 1-4 første ledd.

¹⁸⁶ I favør av en sedvanebasert rettslig instruksjonsmyndighet: Boe (2021) s. 213–222; Andenæs (2017) s. 347; Castberg (1935) s. 77; motsatt Smith (2024) s. 178; Holmøyvik (2018) s. 483; Høgberg (2020) s. 51–53 holder spørsmålet åpent.

besitter en slik rettslig bindende instruksjonsadgang utover de grunnlovsumiddelbare instruksjonskompetansene, se straks nedenfor.¹⁸⁷ Det finnes ingen autoritativ definisjon av Stortingets instruksjonskompetanse.¹⁸⁸ Holmøyvik definerer stortingsinstrukser som alle stortingsvedtak som pålegger regjeringen å gjøre bestemte vedtak eller utøve faktiske handlinger i kraft av regjeringens utøvende myndighet som fastlagt i Grunnloven eller alminnelig lov.¹⁸⁹ Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet følger ikke av Grunnlovens tekst, og utgjør et supplement til Stortingets grunnlovsfestede styringskompetanser.

En type stortingsinstruks er anmodningsvedtak.¹⁹⁰ Stortinget «ber», «henstiller» eller «anmoder» regjeringen om å handle på en bestemt måte.¹⁹¹ Bruken av anmodningsvedtak har økt betraktelig siden slutten av 1990-tallet,¹⁹² og Norges Bank har ikke vært unntatt utviklingen. I inneværende stortingsperiode har det vært fremmet forslag om anmodningsvedtak om endring av pengepolitikken.¹⁹³ Også vedtak i imperativs form, der Stortinget rett ut pålegger regjeringen å foreta seg noe bestemt, men som likefullt mangler særskilt rettsgrunnlag i Grunnloven, tilhører kategorien stortingsinstrukser.¹⁹⁴ Vedtakenes mindre spørrende form er ikke antatt å ha betydning i debatten om stortingsinstrukser bindende kraft. En annen sak er at der anmodningsvedtak gir uttrykk for stortingsflertallets vilje og forventninger til regjeringen, er det naturlig å forstå imperativ-vedtakene som et enda tydeligere uttrykk for stortingsflertallets vilje.

For den sittende regjeringen som *kollegium* har spørsmålet om Stortingets sedvanehjemlede instrukser er rettslig eller politisk bindende antakeligvis mindre betydning. Regjeringen er uansett forventet å etterkomme Stortingets vedtak, og gjør ikke regjeringen dette, kan den felles av mistillit, jf. Grunnloven § 15. Dersom regjeringen finner å ikke kunne oppfylle Stortingets vedtak, må dette kommuniseres særskilt til Stortinget. For den enkelte statsråd har skillet presumtivt større betydning: Et eventuelt brudd på plikten til å etterkomme Stortingets *politiske* instrukser kan ikke sanksjoneres *rettslig*. Brudd på politiske forpliktelser kan utelukkende sanksjoneres med politiske virkemidler som kritikk eller mistillit. Brudd på rettslige forpliktelser kan derimot medføre konstitusjonelt ansvar, med tiltale for Riksrett, jf. Grunnloven § 86 og idømmelse av erstatningsansvar, straff eller rettighetstap jf. ansvarlighetsloven.

¹⁸⁷ Dokument 21 (2020–2021) s. 35, hvor et samstemt utvalg konkluderte med at Stortinget ikke har en slik instruksjonsmyndighet. Utvalgets sammensetning gjenspeilet partienes styrkeforhold på Stortinget, supplert med juridisk og statsvitenskapelig ekspertise. Utvalgets rapport er senere behandlet av Stortinget i plenum uten at dets konklusjoner er motsagt, se Innst. 143 S (2021–2022).

¹⁸⁸ Holmøyvik (2018) s. 464–465.

¹⁸⁹ Holmøyvik (2018) s. 465; Stortinget besitter ingen grunnlovsumiddelbar instruksjonsmyndighet overfor Norges Bank. Om hvorfor en grunnlovsumiddelbar instruksjonsmyndighet overfor sentralbanken ikke kan oppstilles på bakgrunn av Grunnloven § 19 se Nauen (2024) s. 80 flg.; Smith (1980) s. 179.

¹⁹⁰ Anmodningsvedtak kan benyttes på alle stadier i Stortingets virksomhet, fra initiativ til kontroll, jf. Dokument 21 (2021–2022) s. 31–32. Når jeg behandler anmodningsvedtak under styring, er dette fordi det er på styringsstadiet anmodningsvedtak typisk rettes mot pengepolitikken og eller Norges Bank de senere årene.

¹⁹¹ Variasjoner i uttrykksformen har ingen rettslig betydning, jf. Stavang (1999) s. 147–148.

¹⁹² Dokument 21 (2021–2022) s. 29–31.

¹⁹³ Dokument 8:209 S (2022–2023) Representantforslag om å oppdatere pengepolitikken, fremmet av representanter fra Sosialistisk Venstreparti.

¹⁹⁴ Sejersted (2003) s. 286–287.

Instruksers bindende karakter har videre betydning for forpliktelsens *varighet*. Et politisk bindende vedtak binder kun *adressaten*: den sittende regjeringen. Et rettslig bindende stortingsvedtak forplikter inntil forpliktelsen må anses for endelig oppfylt eller bortfalt på annet grunnlag, og kan binde også etterfølgende regjeringer.¹⁹⁵

For å oppsummere, Stortinget kan instruere Norges Bank, men bare gjennom regjeringen og bare innenfor rammene av Grunnlov og alminnelig lov. Stortingets adgang til å styre Norges Bank i kraft av nasjonalforsamlingens instruksjonsmyndighet er derfor i praksis begrenset. Sentralbankens uavhengighet båndlegger følgelig Stortingets innflytelse på sentralbankvirksomheten.

3.4 Kontroll med Norges Bank: Grunnloven § 75 bokstav c

Så langt har fokuset vært på politiske myndigheters adgang til å styre Norges Bank i bankens utøvelse av sine oppgaver etter sentralbankloven. Vi flytter nå fokus og ser nærmere på hvordan statsmyndighetene fører kontroll med sentralbanken.

Formelt kontrollerer Stortinget regjeringen, og gjennom regjeringen forvaltningen for øvrig, ved bruk av alminnelige kontrollkompetanser nedfelt i Grunnloven og sedvane. I tillegg til Stortingets alminnelige kontrollvirksomhet er nasjonalforsamlingen gitt en særskilt rett og plikt til å føre tilsyn med det norske pengevesenet direkte, jf. Grunnloven § 75 bokstav c.

Paragraf 75 bokstav c pålegger Stortinget et kontrollansvar, med en tilhørende innsynsrett. Bestemmelsens formål er å sikre en demokratisk kontroll med pengevesenet, uavhengig av den utøvende makt.¹⁹⁶ Paragraf 75 bokstav c skjerper Stortingets kontroll med den utøvende makt ytterligere, og viktigst, hjemler en *direkte* kontroll med forvaltningsorganet Norges Bank, uten regjeringen som bindeledd.¹⁹⁷ I nyere tid er § 75 bokstav c forstått som utspringet for Stortingets ordinære kontroll med Norges Bank.¹⁹⁸

Bestemmelsen lyder: «Det tilkommer Stortinget å føre oppsyn med rikets pengevesen». Utformingen er knapp, i tråd med 1800-tallets idealer. Paragraf 75 bokstav c er uendret siden vedtakelsen i 1814. Historisk er paragrafen sjelden brukt.¹⁹⁹ I 1818 hjemlet Stortinget oppfølging- og kontrollspørsmål direkte til ledelsen i Norges Bank i § 75 bokstav c.²⁰⁰ Inntil 1949 inneholdt lov om Norges Bank 1892 en direkte innsynsrett for Stortinget, behovet for § 75 bokstav c var derfor underordnet.²⁰¹ Med unntak av tidlig 1800-tall har Stortinget aldri fattet vedtak direkte hjemlet i § 75 bokstav c. Bestemmelsens prinsipper er derimot gjennomgående fremhevet og vektlagt i diskusjoner om kontrollen med Norges Bank.

¹⁹⁵ Smith (2024) s. 179.

¹⁹⁶ Stang (1833) understrekte hvordan kontrollen med pengevesenet ikke kunne overlates til kongemakten, som lett kunne la seg friste av «statsfinansielle» interesser, se s. 330–331. Begrunnelsen sammenfaller med den for en moderne, uavhengig sentralbank.

¹⁹⁷ Stang (1833) s. 326–327, Aschehoug (1892) s. 384, Morgenstierne (1909) s. 616; Syrstad (2003) s. 210; Mestad (2021b) s. 658.

¹⁹⁸ NOU 2017: 13 s. 403.

¹⁹⁹ Syrstad (2003) s. 203–204 og s. 207.

²⁰⁰ Mestad (2021b) s. 657; Smith (1980) s. 75–76.

²⁰¹ Syrstad (2003) s. 207.

Historisk siktet begrepet «pengevesen» til myntvesenet, samt utstedelsen av sedler som tvungne betalingsmidler.²⁰² Også bankvesenet er tidvis forstått som en del av det norske pengevesenet.²⁰³ En forutsetning for at § 75 bokstav c skal ha relevans i dag, er at «rikets pengevesen» undergis en dynamisk fortolkning som tar inn over seg de endringene som har funnet sted i norske penge- og samfunnsforhold siden 1814.²⁰⁴ En bokstavtro fortolkning vil begrense Stortingets kontrollområde til utstedelsen av fysiske norske kroner. Et så snevert anvendelsesområde har formodningen mot seg. En dynamisk fortolkning ivaretar bestemmelsens formål og sikrer en oppdatert demokratisk kontroll med sentralbanken, i samsvar med demokratiske idealer.

Tolkning av «rikets pengevesen» må ta utgangspunkt i den historiske kjernen i begrepet, men suppleres med dagens forhold. Dette innebærer en innfortolkning av dagens «ordinære banksystem i form av kontopenger».²⁰⁵ Videre må begrepet favne nødvendige forutsetninger for å sikre et moderne pengevesen, herunder et nasjonalt betalingssystem, samt rådende pengepolitiske virkemidler i dag.²⁰⁶

Forvaltningen av SPU er ikke omfattet.²⁰⁷ Forvaltningen av fondet er et finanspolitisk virkemiddel, og inngår hverken i den historiske eller moderne forståelsen av hva et nasjonalt pengevesen er.²⁰⁸

Ved siden av pengepolitikken forvalter Norges Bank et delt ansvar for finansiell stabilitet i norsk økonomi og norske markeder. Siden bankens opprettelse har arbeidet med finansiell stabilitet vært en viktig del av Norges Banks virksomhet.²⁰⁹ I etterkrigstiden var arbeidet med finansiell stabilitet riktignok underordnet, men ble på nytt prioritert ved den nordiske bankkrisen 1988–1992, og igjen etter den internasjonale finanskrisen 2007–2009. Sentralbankens ansvar og virkemidler i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet ble imidlertid først lovfestet ved sentralbankloven 2019. Formaliseringen av Norges Banks ansvar for å fremme finansiell stabilitet reiser spørsmålet om også dette arbeidet kan kontrolleres av Stortinget i medhold av § 75 bokstav c. Konkret er spørsmålet om sentralbankens arbeid med å fremme finansiell stabilitet kan innfortolkes i uttrykket «rikets pengevesen». Spørsmålet er så vidt meg bekjent ikke behandlet av andre.

Sentralbanklovutvalget berørte temaet i sin utredning, men dets konklusjoner er ikke entydige. Utvalget skriver:

²⁰² Aschehoug (1892) s. 384, med videre henvisning til tidligere Grl. § 110 og det Adler-Falsenske grunnlovskast § 78 c; Syrstad (2003) s. 205.

²⁰³ Stang (1833) s. 330; motsatt Aschehoug (1892) s. 387. Det private bankvesenet faller utenfor § 75 bokstav c i dag, se Mestad (2021b) s. 658.

²⁰⁴ Syrstad (2003) s. 206; NOU 2017: 13 s. 403; Mestad (2021b) s. 659.

²⁰⁵ NOU 2017: 13 s. 403.

²⁰⁶ NOU 2017: 13 s. 403; Syrstad (2003) s. 206.

²⁰⁷ Lovavdelingen (2018).

²⁰⁸ SPU utgjør statseiendom i relasjon til Grunnloven § 19, jf. Mestad (2021a) s. 283.

²⁰⁹ NOU 2017: 13 s. 181.

«Også virkemidlene i utøvelsen av pengepolitikken og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet har endret seg mye siden 1814. Ifølge Syrstad (2003) bør Grunnloven § 75 bokstav c derfor tolkes dynamisk, dvs. at bestemmelsen vil omfatte også de virkemidlene som benyttes i utøvelsen av pengepolitikken i dag. Utvalget deler denne oppfatningen.»²¹⁰

På den ene siden taler det at utvalget viser til utviklingen av virkemidlene i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet, for å forstå utvalget dithen at det mente at også disse virkemidlene må innfortolkes i § 75 bokstav c. På den andre siden har det formodningen mot seg å tolke en grunnlovsbestemmelse utvidende alene basert på uklare uttalelser i forbindelse med et alminnelig lovforarbeid avgitt av et regjeringsoppnevnt utvalg.

Et argument mot å innfortolke arbeidet med å fremme finansiell stabilitet i begrepet «pengevesen», er at tolkningen potensielt utvider Stortingets kontrollkompetanser overfor andre forvaltningsorganer involvert i arbeidet med finansiell stabilitet uten en eksplisitt konstitusjonell forankring. En utvidelse av § 75 bokstav c sitt virkeområde vil påvirke maktbalansen mellom Stortinget og den utøvende makt på dette punkt.

Et ytterligere argument *mot* en utvidende tolkning er at sentralbankloven trekker et tilsynelatende tydelig skille mellom pengepolitikk og arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Norges Bank har utelukkende eksklusiv myndighet innenfor utøvelsen av pengepolitikken. Når sentralbanklovens system tydelig skiller mellom de to, tilsier dette at en innfortolkning av moderne pengepolitiske virkemidler ikke nødvendigvis gjør en innfortolkning av virkemidlene innenfor finansiell stabilitet. I fravær av klare holdepunkter for at en slik innfortolkning er påkrevd, kan det fremføres at det bør utvises forsiktighet ved å legge en utvidende tolkning med ukjente konsekvenser til grunn.

Noe absolutt skille mellom pengepolitikk og finansiell stabilitet kan imidlertid ikke trekkes. Pengepolitiske virkemidler påvirker finansiell stabilitet og motsatt. Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet er ansvarlig for begge typer virkemidler. I kraft av sin posisjon er sentralbanken best egnet til å føre makrotilsyn på vegne av offentlige myndigheter. I krisesituasjoner er sentralbanken uansett forventet å bidra til en løsning, og pengepolitikken vil lett konsumere arbeidet med finansiell stabilitet. En tolkning av § 75 bokstav c som skarpt avgrenser mot bankens arbeid innenfor finansiell stabilitet byr på kompliserte grensedragningsproblemer og vil vanskelig la seg operasjonalisere.

Hvis Stortinget *ikke* skal ha adgang til å føre tilsyn også med arbeidet med finansiell stabilitet i medhold av § 75 bokstav c, vil dette stille de pengepolitiske virkemidlene og virkemidlene som benyttes i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet i ulik stilling. Det er ikke holdepunkter i sentralbankloven for at disse virkemidlene er så ulike at demokratisk kontroll kun er påkrevd av det ene settet med virkemidler, og ikke det andre.

Den nære sammenhengen mellom pengepolitikk og finansiell stabilitet taler for at også sistnevnte må anses for omfattet av Grunnloven § 75 bokstav c. Dette innebærer at Stortinget

²¹⁰ NOU 2017: 13 s. 403.

kan føre direkte kontroll også med arbeidet for finansiell stabilitet, og i alle fall Norges Banks bidrag i dette arbeidet.

Stortinget skal føre «oppsyn» med pengevesenet. En naturlig forståelse av ordet tilsier at det er tale om en etterfølgende kontroll- og eller tilsynsfunksjon.²¹¹ Motsetningsvis kan § 75 bokstav c *ikke* tjene som grunnlag for forhåndskontroll eller styring av pengevesenet.²¹² Aschehoug la til grunn at formålet med oppsynet var «at paasee, at de angaaende Pengevæsenet givne Forskrifter blive iagttagne.»²¹³ Stortingets kontrollkompetanse er således begrenset til å føre en legalitetskontroll med pengevesenet.

Tilsynet «tilkommer Stortinget». Stortinget i plenum bærer det overordnede ansvaret for å føre kontroll med pengevesenet, og kan ikke delegere dette til andre. Ordlyden fordrer at Stortinget er delaktig i tilsynet, og forhindrer at Stortinget «trekker seg helt tilbake».²¹⁴ Utover dette overlater ordlyden til Stortinget selv å organisere tilsynsarbeidet.²¹⁵

Paragraf 75 bokstav c oppstiller ikke krav om et representantskap i Norges Bank.²¹⁶ Representantskapsordningen er et utslag av Stortingets *vilje*, innenfor rammene av § 75 bokstav c. Alternative måter å organisere Stortingets oppsyn med Norges Bank på er forenlige med Grunnlovens krav.²¹⁷

Kontroll forutsetter tilgang til informasjon. Uttrykket «oppsyn» er siden 1800-tallet forstått som en *rett* for Stortinget til å la seg forelegge «alle derhenhørende Protocoller og Documenter».²¹⁸ Også «Bankers Metalforraad og Cassabeholdninger» omfattes av § 75 bokstav c.²¹⁹ Med hjemmel i bokstav c kan Stortinget pålegge sentralbanken å dele informasjon som er taushetsbelagt, unntatt offentlighet, gradert eller på annen måte beskyttet mot deling i medhold av alminnelig lov.²²⁰ Slik er det også for innkallelelsesretten og møteplikten etter § 75 bokstav h,²²¹ og for regjeringens opplysningsplikt jf. § 82²²² I dette ligger at Stortinget selv kan bestemme at regler om taushetsplikt med videre ikke skal gjelde for konkrete opplysninger i den enkelte sak, i tråd med det som er lagt til grunn i juridisk teori vedrørende andre former for innsynsrett for Stortinget. Etter ordlyden tilhører innsynsretten i § 75 bokstav c Stortinget i *plenum*. I likhet med Stortingets alminnelige innsynsrett i § 75 bokstav f bør kompetansen

²¹¹ Lovavdelingen (2018).

²¹² Se også Aschehoug (1892) s. 384–385, Smith (1980) s. 178; Syrstad (2003) s. 212.

²¹³ Aschehoug (1892) s. 384.

²¹⁴ Lovavdelingen (2018).

²¹⁵ Lovavdelingen (2018); Holmøyvik (2022) note 4 til § 75.

²¹⁶ NOU 1983: 39 s. 349; NOU 2017: 13 s. 403; Lovavdelingen (2018); Mestad (2021b) s. 658–659.

²¹⁷ Lovavdelingen (2018); Norges Banks representantskap er nærmere omtalt i punkt 3.4.1.

²¹⁸ Aschehoug (1892) s. 384; Morgenstjerne (1909) s. 329.

²¹⁹ Aschehoug (1892) s. 384.

²²⁰ I samme retning Syrstad (2003) s. 211; Innst. 143 S (2021–2022) s. 23 på generelt grunnlag.

²²¹ Sejersted (1998) s. 446–447.

²²² Syrstad (2003) s. 211. Syrstad avgrensar mot straffeprosessuelle rettigheter, antakelig ettersom disse kan anses forankret i bestemmelser av høyere trinnhøyde enn alminnelig lov. Hvorvidt Stortinget kan kreve innsyn i inkriminerende opplysninger fra mistenkte selv må etter mitt syn bero på en konkret vurdering om Stortingets innsyn krenker kjernen i individets rett til en rettferdig rettergang, jf. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1.

kunne delegeres til stortingskomiteene.²²³ Dette betyr ikke at Stortinget i plenum kan delegere seg vekk fra sitt overordnede tilsynsansvar, jf. § 75 bokstav c.

Stortingets innsynskrav i medhold av § 75 bokstav c er *rettslig* forpliktende. Pliktbrudd kan sanksjoneres rettslig, og forpliktelsen består inntil den blir oppfylt eller bortfaller på annet grunnlag. Norges Bank eller påtalemyndigheten kan potensielt holde sentralbankens ansatte arbeidsrettslig eller strafferettslig ansvarlig for brudd på plikten til å etterkomme Stortingets innsynskrav.²²⁴ Stortinget kan ikke beslutte slike sanksjoner. Grunnloven § 75 bokstav c inneholder ingen sanksjonskompetanser for Stortinget overfor Norges Bank.²²⁵ Stortinget kan utelukkende fatte plenarvedtak om kritikk av banken. Stortingets oppnevningskompetanse overfor representantskapets medlemmer kan tjene som et sanksjonsmiddel overfor representantskapet spesifikt.

Sentralbankloven spesifiserer hvordan Stortinget har valgt å organisere sin kontroll med Norges Bank. Den parlamentariske kontrollen med sentralbanken er basert på ulike former for rapportering til Stortinget om sentralbankens forhold fra banken selv, Finansdepartementet, bankens tilsynsorgan representantskapet, og Riksrevisjonen. Med utgangspunkt i denne informasjonen foretar Stortinget sin egen evaluering av sentralbankens virksomhet. Kontroll foregår normalt hver vår i forbindelse med de årlige uttalelsene om Norges Banks forhold, men kan intensiveres ved behov.

Norges Bank utarbeider selv sin årsberetning og sitt årsregnskap, jf. sentralbankloven § 4-3 andre ledd, som deles med departementet og Stortinget. Årsberetningen og -regnskapet gir viktig informasjon om størrelsen på valutareservene, hvorvidt bankens virksomhet har generert overskudd og omfanget av bankens driftskostnader. Dette er områder som i stor grad er omfattet av sentralbankuavhengigheten. Informasjonen danner grunnlag for demokratisk kontroll som bidrar til sentralbankens demokratiske legitimitet, på tross av bankens omfattende autonomi på disse områdene.

Hovedstyret utarbeider dokumentene; myndigheten og plikten til å godkjenne årsregnskapet tilhører representantskapet, jf. § 4-3 andre ledd andre punktum. Ordlyden tilsier at representantskapets kompetanse er begrenset til å godta eller forkaste hovedstyrets forslag.²²⁶ Årsregnskap revideres av ekstern revisor, utpekt av representantskapet, jf. § 4-4 første ledd.

Departementet skal årlig avgi melding til Stortinget om bankens virksomhet, jf. § 1-8 første ledd første punktum. Departementets uttalelse inntas som et eget kapittel i den årlige finansmarkedsmeldingen om utviklingen i norsk økonomi. Den bygger på bankens årsberetning og -regnskap, men viktigst inneholder meldingen departementets selvstendige vurderinger av

²²³ Om delegasjon av innsynsretten i bokstav f, se Sejersted (2002) s. 875–880; Dokument 21 (2020–2021) s. 26; motsatt Opsahl (1965) s. 151.

²²⁴ Straffansvar forutsetter at det kan påvises selvstendig skyld.

²²⁵ Aschehoug (1892) s. 385; Syrstad (2003) s. 211.

²²⁶ Sml. § 4-2; sentralbankloven 1985 § 30 første ledd. Syrstad (2003) om tilsvarende bestemmelse i sentralbankloven 1985 s. 302.

sentralbankens *skjønnsutøvelse*.²²⁷ Ingen andre organer, hverken internt i Norges Bank, eller eksterne, fører tilsyn med hovedstyrets eller komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets *skjønnsutøvelse*. Utformingen og utøvelsen av norsk pengepolitikk består i utstrakt grad av skjønn. Finansmarkedsmeldingen, tilhørende innstilling og plenarvedtak utgjør under normale forhold den demokratiske kontrollen med pengepolitikken.

Jevnlig rapportering til Stortinget er ikke unikt for Norges Bank: Også Statens pensjonsfond Norge og Finanstilsynet omtales jevnlig i stortingsmeldinger. I enkelte meldinger er departementet pålagt å kritisk evaluere forvaltningens virksomhet.²²⁸

I finansmarkedsmeldingen 2024 er det imidlertid lite kritikk å spore i departementets evaluering av Norges Bank, muligens med unntak av denne bemerkningen: «Departementet legger til grunn at banken vurderer nærmere om utviklingen i renten og kronekursen gjennom 2023 kan gi grunnlag for ny kunnskap.»²²⁹ Det siterte reiser spørsmål om hvordan slike uttalelser skal kategoriseres rettslig.

Språklig kan uttalelsen forstås som et påbud eller en anbefaling. Tematisk befinner uttalelsen seg i kjernen av sentralbankvirksomheten, hvor *departementet* ikke har noen instruksjonsrett.²³⁰ Uttalelsens kontekst må være avgjørende; den er fremsatt i departementets lovbestemte evaluering av Norges Banks *skjønnsutøvelse*. Evaluering uten adgang til å påpeke læringspunkter er meningsløst. Uttalelsen er ikke en instruks, og sentralbanken er ikke rettslig forpliktet til å etterkomme den, men i et demokratisk perspektiv er departementets kritiske evaluering et viktig virkemiddel for å vedlikeholde sentralbankens demokratiske forankring og legitimitet.

Som ledd i sin behandling av finansmarkedsmeldingen avholder finanskomiteen høring hvor sentralbanksjefen møter og redegjør for Norges Banks virksomhet og svarer på komiteens spørsmål.²³¹ Sentralbanksjefen er den eneste faste inviterte til høringen av finansmarkedsmeldingen.²³² Høringen er en viktig arena hvor Stortinget kan gå i direkte dialog med sentralbanken. Her er det også rom for at finanskomiteens medlemmer kan tydeliggjøre hva de er opptatt av i pengepolitikken, uten at disse synspunktene formelt binder Norges Bank. Høringen med sentralbanksjefen kan potensielt bli en arena for *styring* av sentralbanken. Partenes opptreden bærer imidlertid gjennomgående preg av en bevissthet rundt høringens formål, og styringssignaler holdes til et minimum. I tillegg til den fysiske høringen er det adgang for interesserte til å avgi skriftlige høringsinnspill før komiteen utformer sin innstilling.²³³

²²⁷ I sine vurderinger støtter departementet seg på uavhengige aktører som Norges Bank Watch og OECD, se NOU 2017: 13 s. 410.

²²⁸ Statens pensjonsfond-loven § 9.

²²⁹ Meld. St. 23 (2023–2024) s. 74.

²³⁰ Vilåårene for instruksjon etter § 1–4 andre ledd er heller ikke oppfylt.

²³¹ Sentralbanksjefen møter også, sammen med blant andre finansministeren og direktøren i NBIM, foran komiteen i forbindelse med høringen av den årlige meldingen om Statens pensjonsfond, meldingens tema faller utenfor sentralbankvirksomheten.

²³² Instanser som avgir skriftlige høringsinnspill deltar også gjerne fysisk på høringen. Sentralbanksjefen får betydelig lenger taletid med avsatt tid til komiteens spørsmål sammenlignet med øvrige deltakere.

²³³ I 2024 avga fem aktører innen eiendom, bank og finans høringsinnspill.

Komiteens innstilling behandles av Stortinget i plenum. Komiteinnstillingen og plenumsdebatten kan inneholde merknader med karakter av å være politiske *signaler*. Disse er ikke forpliktende, hverken for regjeringen eller sentralbanken.²³⁴ Stortinget vedtar typisk at «meldingen vedlegges protokollen». Dette er ikke et operativt vedtak, men innebærer at stortingsmeldingen inntas i stortingsforhandlingene.²³⁵

Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank er begrenset til å gjelde statsrådets myndighetsutøvelse overfor sentralbanken, jf. sentralbankloven § 1-8 andre ledd.²³⁶

3.4.1 Kort om Norges Banks representantskap

Det løpende tilsynet med Norges Bank føres av representantskapet, som bestemt av Stortinget. Representantskapet er imidlertid en del av Norges Banks organisasjon og utgjør ett av de tre styrende organene i banken. I tillegg til tilsynskompetanse besitter representantskapet vedtakskompetanser knyttet til budsjettet og valg av bankens eksterne revisor, jf. § 2-17.

Representantskapet fører tilsyn med bankens «drift og at bestemmelsene for virksomheten blir fulgt», jf. sentralbankloven § 4-1. Dette er i realiteten en utvidet legalitetskontroll med banken som påser at virksomheten er i tråd med gjeldende regelverk, samt kontinuerlig tilsyn med driften, herunder bankens organisering og prosesser.²³⁷ Arbeidet oppsummeres i en rapport (Dokument 9) som årlig legges frem for Stortinget, jf. sentralbankloven § 4-1 fjerde ledd, som ved behov danner grunnlag for videre kontroll fra Stortingets side.

Tilsynsvirksomheten omfatter som utgangspunkt hele Norges Banks virksomhet, kapitalforvaltningen inkludert, med unntak av hovedstyrets og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitets *skjønnsmyndighet*, jf. § 4-1 første ledd siste punktum. Hva som er skjønnsutøvelse, må avgjøres konkret.²³⁸ Sentralbankens *virkemiddelbruk* i pengepolitikken og arbeidet med finansiell stabilitet faller likevel som utgangspunkt utenfor representantskapets kompetanser.²³⁹ Departementet legger til grunn at den «faglige vurderingen som vil kunne påvirke de resultater som banken oppnår» omfattes av skjønnsmyndigheten.²⁴⁰ Pengepolitikken er følgelig unntatt representantskapets tilsyn. Dette arbeidet overvåkes av departementet og Stortinget i forbindelse med finansmarkedsmeldingen. Igjen står tilsynet med hovedstyrets oppgaver som ikke omfatter skjønnsmessige faglige beslutninger; representantskapet har en særlig viktig rolle i tilsynet med bankens organisering, drift og risikostyring.²⁴¹

²³⁴ Statsministerens kontor (2022) s. 24.

²³⁵ Stortinget (u.d.).

²³⁶ Arbeidsfordelingen mellom Riksrevisjonen og representantskapet tilknyttet SPU er nedfelt i egne retningslinjer: Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap (2010).

²³⁷ NOU 2017: 13 s. 76.

²³⁸ Syrstad (2020) note 144.

²³⁹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 74.

²⁴⁰ Prop. 97 L (2018–2019) s. 74.

²⁴¹ Prop. 97 L (2018–2019) s. 74.

Representantskapet organiserer sine egne oppgaver,²⁴² og bistås av et eget tilsynssekretariat organisert av representantskapet, jf. § 2-16 femte ledd. Representantskapet med tilsynssekretariatet inngår i Norges Banks organisasjon, men er uavhengig de øvrige organene i banken.²⁴³ Tilsynsarbeidet tar utgangspunkt i hovedstyrets protokoller, jf. § 4-1 andre ledd, men representantskapet står fritt til å foreta alle undersøkelser det finner nødvendig, jf. § 4-1 andre ledd.

Representantskapet har sterke historiske røtter: Det har vært en del av bankens organisasjon siden Norges Banks opprettelse, og har alltid bestått av 15 medlemmer oppnevnt av Stortinget.²⁴⁴ Opprinnelig var representantskapet det øverste organet internt i Norges Bank. I dag er organet likestilt med hovedstyret og komiteen. Dets sammensetning er partipolitisk bestemt. Utvelgelsen av medlemmer foretas av partigruppene på Stortinget, basert på deres velgerrepresentasjon. Storingssekretariatet administrerer oppnevningsprosessen. Det stilles ingen formelle kvalifikasjonskrav til medlemmer av representantskapet.²⁴⁵

I motsetning til departementets evaluering, er innholdet i representantskapets årlige uttalelse nærmere lovregulert, jf. § 4-1 fjerde ledd bokstav a til f.²⁴⁶ Bestemmelsen angir *minstekravene* til uttalelsen, representantskapet kan velge å uttale seg om flere forhold dersom den finner det naturlig.²⁴⁷ Uttalelsen behandles av Stortinget på samme måte som finansmarkedsmeldingen. Som ledd i behandlingen inviteres representantskapets leder til å møte foran finanskomiteen. Representantskapets rapport vedlegges protokollen.

Representantskapets eneste sanksjonskompetanse er *kritikk*. Organet er ment å ha en kritisk funksjon, noe som fordrer at representantskapet aktivt vurderer om Norges Banks virksomhet driftes i samsvar med gjeldende forutsetninger, og påpeker forbedringspunkter.²⁴⁸ Representantskapets arbeid utgjør et viktig bidrag til Stortingets samlede kontroll med Norges Bank. At sentralbanken løpende sees i kortene av et uavhengig organ med vide innsynsfullmakter, bidrar aktivt til bankens demokratiske legitimitet og anseelse.

3.4.2 «Myk» parlamentarisk kontroll

I tillegg til den formelle kontakten mellom Norges Bank og Stortinget ved finanskomiteen foregår det også mer uformell dialog mellom de to. Et viktig formål med denne uformelle kontakten er å skape forståelse blant finanskomiteens medlemmer for sentralbankens virksomhet, særtrekk ved norsk pengepolitikk og samspillet mellom Norges Bank og statsmyndighetene.

²⁴² Dette følger forutsetningsvis av sentralbankloven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2008–2009) s. 15.

²⁴³ Norges Bank (2022).

²⁴⁴ Angivelig er det kun Norge og Danmark som har en sentralbank med et eget representantskap, den svenske og finske sentralbanken har organer som ligner, men som ikke fullt ut kan sammenlignes, se Syrstad (2003) s. 294–295.

²⁴⁵ Sentralbanklovutvalget understrekte behovet for å hensynta representantskapets samlede kompetansebehov ved oppnevninger, se NOU 2017: 13 s. 438. Det synes heller tilfeldig om dette gjøres i tilstrekkelig grad i dag.

²⁴⁶ Representantskapet kan informere Stortinget hyppigere enn ved den årlige uttalelsen, jf. § 4-1 fjerde ledd. Sist skjedde dette i forbindelse med hovedstyrets ansettelse av ny sjef for Norges Bank Investment Management i 2020, jf. Dokument 9:1 (2019–2020).

²⁴⁷ Slike andre forhold vil antakeligvis kunne omfattes av § 4-1 fjerde ledd bokstav f om «særlige merknader».

²⁴⁸ Prop. 101 L (2009–2010) s. 3–4.

Uformell kontakt mellom en nasjonalforsamling og et uavhengig forvaltningsorgan er aldri risikofritt, i den forstand at mer eller mindre tydelige signaler potensielt kan gis begge veier. Slike signaler kan påvirke fremtidige avgjørelser i det enkelte organ, og slik kan uformell kontakt skli over i politisk styring. Mangelen på formelt styrings- eller kontrollgrunnlag gjør at denne uhjemlede påvirkningen kan beskrives som «myk» kontroll, på tross av at den kan ha potensielt omfattende betydning. For mye kontakt mellom Stortinget og Norges Bank kan utfordre sentralbankens uavhengighet. Påvirkningen kan potensielt sett også gå andre veien; uformell kontakt mellom banken og finanskomiteen kan gi banken anledning til å ytre sine synspunkter omkring finanspolitiske forhold – forhold som ligger utenfor Norges Banks kompetanser.

For *lite* kontakt mellom sentralbanken og Stortingets representanter kan imidlertid også være problematisk og kan stille sentralbanken i en utfordrende situasjon. Manglende forståelse for sentralbankens arbeidsmåter, pengepolitikken innretning eller samspillet med finanspolitiske virkemidler kan motivere lite hensiktsmessige forsøk fra politiske myndigheter på å styre sentralbankens avgjørelser. Det sentrale formålet med den uformelle kontakten mellom Norges Bank og Stortinget i dag er å sikre nødvendig kunnskap om hvordan den økonomiske politikken i Norge utformes og utøves. Temaene er til dels kompliserte, og forutsetter både detaljkunnskap og helhetlig forståelse. Slik kunnskap må bygges opp og kan ikke forventes av ethvert nyslått medlem av finanskomiteen.

Ett av få eksempler på Stortingets kontroll med Norges Bank utover den rutinemessige behandling av de årlige uttalelsene om bankens virksomhet, finner en i granskingen av byggingen av Norges Banks nye hovedsete på 1990-tallet. Byggingen av Norges Banks nye hovedkontor på 1970- og 1980-tallet ble langt dyrere enn antatt. I 1987 nedsatte Finansdepartementet et granskningsutvalg for å «klarlegge årsakene til oppjusteringene av kostnadsrammene».²⁴⁹ Utvalget kritiserte blant annet måten informasjon om stadig kostnadsoverstigninger ble presentert til regjeringen og Stortinget på.²⁵⁰ Finanskomiteen rettet kritikk mot Norges Bank for håndteringen av byggeprosjektet. Komiteen var særlig opptatt av representantskapets ansvar, og oppfordret dets medlemmer til å vurdere sine verv.²⁵¹ Representantskapet var inntil 1985 øverste ansvarlig for byggeprosjektet i banken. Finanskomiteens innstilling og den etterfølgende debatten i plenum illustrerer hvordan Stortinget ikke vek tilbake fra å rette dels skarp kritikk mot Norges Banks organer. Den forestående (re)oppnevningen av halvparten av representantskapets medlemmer var en potensiell arena for Stortinget til å uttrykke sin misnøye med medlemmene involvert i byggesaken. Finanskomiteens innstilling virket imidlertid først å ikke gjøre særlig inntrykk på representantskapet. Dets leder, Kristian Asdahl, uttalte på Dagsrevyen at finanskomiteens innstilling var bevis for at representantskapet fortsatt hadde Stortingets tillitt. En uttalelse han senere beklaget. Samme dag som finanskomiteens innstilling skulle debatteres i plenum, trakk Asdahl seg.

²⁴⁹ Utvalgets mandat, gjengitt i NOU 1990: 25 s. 23.

²⁵⁰ St.meld. nr. 42 (1990–1991) s. 18.

²⁵¹ Innst. S. nr. 2 (1991–92) s. 8–9.

Også daværende sentralbanksjef Hermod Skånlands posisjon ble heftig debattert, men flertallet i salen fremholdt at en måtte skille mellom Skånlands ferdigheter som byggeleder og sentralbanksjef.²⁵² Dette var i tråd med regjeringens syn som uttrykte å ha full tillit til Skånland som *sentralbanksjef*. Carl I. Hagen var sterkt uenig i at Skånland burde vernes, og fremmet på vegne av Fremskrittspartiet forslag om å be regjeringen sørge for en ny ledelse i Norges Bank.²⁵³ Forslaget ble oppfattet som et mistillitsforslag rettet mot regjeringen. Det utgjør det eneste mistillitsforslaget etter 1945 rettet mot regjeringen på bakgrunn av sentralbankens forhold.²⁵⁴ Forslaget oppnådde ikke flertall.

Stortingets kontroll med sentralbanken begrenser seg i praksis utelukkende til den årlige behandlingen av finansmarkedsmeldingen og representantskapets rapport. Stortingets behandling av sistnevnte er typisk svært kortfattet. Kontroll utover dette minimumsnivået tilhører sjeldenhetene.

3.5 Avslutningsvis om Norges Bank og domstolene

Vi har nå sett på Norges Banks forhold til både Storting og regjering. Den tredje statsmakts forhold til sentralbanken er inntil nå ikke kommentert. Dette skyldes primært at domstolenes betydning ved fastleggelsen av Norges Banks forhold til statens myndigheter er begrenset. At dette er tilfelle, er imidlertid ikke selvsagt.

Som utgangspunkt taler uavhengighet *for* domstolskontroll. Rettssikkerhetshensyn taler for at uavhengige forvaltningsorganers vedtak er underlagt full domstolskontroll.

Rettssikkerhetshensynene gjør seg imidlertid ikke gjeldende på samme vis ved sentralbankens vedtak som ved vedtak av andre typer uavhengige forvaltningsorganer, og domstolskontroll med Norges Banks vedtak er ikke vanlig. Institusjonelt er det ingenting i veien for at domstolene *kan* føre kontroll med bankens vedtak. Banken har partsevne, jf. sentralbankloven § 1-1 andre ledd. Banken kan saksøkes og opptre som part på egne vegne i saker for domstolene, dette skjer også med ujevne mellomrom.²⁵⁵ Krav mot Norges Bank kan imidlertid, på lik linje som øvrige krav mot staten, ikke tvangsfullbyrdes, jf. tvangsfullbyrdesloven § 1-2 tredje ledd.

Snarere er det de *funksjonelle* omstendighetene – bankens oppgaver – som vanskeliggjør domstolskontroll. Domstolen avgjør konkrete konflikter mellom to eller flere parter. Som ledd i dette er domstolen pålagt å føre konkret kontroll med forvaltningen og Stortingets vedtak. Slik premissene for domstolskontroll er utformet i dag, ved læren om rettslig interesse, kan en hovedsakelig tenke seg én type saker hvor domstolene kan få spørsmål om Norges Banks virksomhet på sitt bord. Dette er saker hvor banken saksøkes med påstand om at vedtak truffet av bankens organer er ugyldig, med eventuelt tilhørende krav om erstatning. Kanskje mest praktisk kan dette tenkes ved avslag eller innvilgelse av kreditt på spesielle vilkår i form av likviditetsstøtte (S-lån), jf. sentralbankloven § 3-1 fjerde ledd. I slike tilfeller vil

²⁵² Stortingsforhandlingene 1991–1992 s. 276–305.

²⁵³ Forslaget er inntatt i forhandlingene på s. 304.

²⁵⁴ Wahl (2024) s. 14.

²⁵⁵ Norges Banks opptreden for domstolene har imidlertid så langt utelukkende vært i kraft av bankens driftsmessige forhold, slik som Norges Bank som arbeidsgiver, innkjøper eller innehaver av eiendomsrett.

domstolskontrollen antageligvis utformes som en ren legalitetskontroll, hvor domstolen skal vike tilbake fra å føre en inngripende kontroll med bankens skjønn etter sentralbankloven.

Domstolskontroll i andre sammenhenger er vanskeligere å se for seg. Å få spørsmål om et instruksjonsvedtak rettet mot banken sin gyldighet prøvet av domstolen vil sannsynligvis være utfordrende. Den teoretiske muligheten for slik domstolskontroll har imidlertid selvstendig verdi: Domstolskontroll kan tjene som et effektivt ris bak speilet, og trusselen om domstolskontroll alene kan i mange sammenhenger være nok for å hindre maktmisbruk.²⁵⁶ Sentralbankloven etablerer et system hvor spørsmål om et instruksjonsvedtaks lovlighet skal kontrolleres av Stortinget, jf. sentralbankloven § 1-4 andre ledd siste punktum. Dette er også uttrykkelig understreket en rekke ganger i forarbeidene. Spørsmålet om domstolskontroll er imidlertid ikke direkte berørt. Det er ikke gitt at sentralbankloven skal tolkes antitetisk, slik at Stortingets kontroll ikke automatisk utelukker domstolskontroll. Eventuell sanksjonering av regjeringens lovstridige instruksjon av sentralbanken er uansett et spørsmål for Riksretten, ikke de alminnelige domstolene, jf. Grunnloven § 86, jf. ansvarlighetsloven.

Domstolskontroll med pengepolitiske spørsmål er løst på ulikt vis internasjonalt. I amerikansk rett er pengepolitiske avgjørelser ikke ansett som rettsspørsmål.²⁵⁷ De kan følgelig ikke prøves av domstolene. Motsatt er EU-domstolen gitt eksplisitt kompetanse til å føre kontroll med samtlige av Den europeiske sentralbankens beslutninger, jf. TEUV artikkel 230, også de pengepolitiske. I praksis innvilges Den europeiske sentralbanken imidlertid en vid skjønnsmargin i pengepolitiske spørsmål.²⁵⁸ Dette er også ordningen i britisk rett.²⁵⁹

²⁵⁶ Bekkedal (2022).

²⁵⁷ Lastra (2020) s. 9 fotnote 10.

²⁵⁸ Se kpaittel 4.2.3.4.

²⁵⁹ Lastra (2020) s. 9 fotnote 10.

4. KILDER

Litteratur

- Adrian (2024) Tobias Adrian. «Central Bank Independence: Why It's Needed and How to Protect It.» (14.06.2024) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/17/sp061424-central-bank-independence> hentet 31.10.2024.
- Amtenbrink (1999) Fabian Amtenbrink. *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank*. Hart Publishing, 1999.
- Andenæs (2017) Johs. Andenæs og Arne Fliflet. *Statsforfatningen i Norge*. 11. utgave, Universitetsforlaget, 2017.
- Aschehoug (1892) T.H. Aschehoug. *Norges nuværende Statsforfatning. Bind II*. 2. utgave, Mallings, 1892.
- Bache (2024) Ida Wolden Bache. «The cash-flow channel of monetary policy – micro evidence and macro outcomes: Remarks by Governor Ida Wolden Bache at the 2024 Jackson Hole Economic Policy Symposium.» (24.08.2024) <https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Speeches/2024/2024-08-23-jackson-hole/> hentet 31.10.2024.
- Backer (2020) Inge Lorange Backer. «Uavhengige forvaltningsorganer i Norge.» I *Uten sammenligning: festskrift til Eivind Smith 70 år*. Iris Nguyễn-Duy, Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, Inge Lorange Backer, Svein Eng og Bjørn Erik Rasch red., Fagbokforlaget, 2020, s. 37–54.
- Barro (1983) Robert J. Barro og David B. Gordon. «A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model.» *Journal of Political Economy* vol. 91, nr. 4 (1983) s. 589–610.
- Bekkedal (2022) Tarjei Bekkedal. «Judicial review of the Norwegian Central bank (and the Oil fund).» *Innlegg på workshop «Central banks' expanding roles & control mechanisms»*. Universitetet i Oslo, 10. juni 2022.
- Best (2016) Jacqueline Best. «Rethinking Central Bank Accountability in Uncertain Times.» *Ethics &*

- International Affairs* vol. 30, nr. 2 (2016) s. 215–232.
- BIS (2009) Bank for International Settlements. *Issues in the Governance of Central Banks. A report from the Central Bank Governance Group*. (25.05.2009) [Issues https://www.bis.org/publ/othp04.pdf](https://www.bis.org/publ/othp04.pdf) hentet 31.10.2024.
- Calvo (1978) Guillermo A. Calvo. «On the Time Consistency of Optimal Policy in Monetary Economy.» *Econometrica* vol. 46, nr. 6 (1978) s. 1411–1428.
- Capie (1994) Forrest Capie, Stanley Fischer, Charles Goodhart og Norbert Schnadt. *The Future of Central Banking: the tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, 1994.
- Capie (2016) Forrest Capie. «Central Banking.» I *The Oxford Handbook of Banking and Financial History*. Youseff Cassis red., Oxford University Press, 2016, s. 342–363.
- Castberg (1935) Frede Castberg. *Norges statsforfatning. Bind II*. O. Christiansen boktrykkeri, 1935.
- Christiansen (1987) Per Christiansen. *Norsk pengerett. En fremstilling av offentligrettslige regler om penger og pengesystemet*. Universitetsforlaget, 1987.
- Diessner (2023) Sebastian Diessner. «The Politics of Monetary Union and the Democratic Legitimacy of the ECB as a Strategic Actor.» I *The Cambridge Handbook of European Monetary, Economic and Financial Integration*. Dariusz Adamski, Fabian Amtenbrink og Jakob de Haan red, Cambridge University Press, 2023, s. 237–251.
- Eckhoff (1978) Torstein Eckhoff. *Forvaltningsrett*. Tanum-Norli, 1978.
- Eckhoff (2022) Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 12. utgave, Universitetsforlaget, 2022.
- Eriksen (2019) Christoffer Conrad Eriksen og Halvard Haukeland Fredriksen. *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget, 2019.

- European Central Bank (u.d.) European Central Bank. «Two per cent inflation target.» (uten dato)
<https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html> hentet 03.11.2024.
- Furman (2024) Jason Furman. «The End of the Federal Reserve as We Know It? How a second Trump term threatens the independence of our central bank.» *The Dispatch*, 25. september 2024.
- Gamborg (1877) J. C. Gamborg. *Seddelbanken. En kritisk Fremstilling af Grundsætningerne for Seddelbankers Indretning og Virksomhed med særligt Hensyn til de skandinaviske Seddelbanker i deres nuværende Skikkelse*. P.T. Mallings Boghandel, 1877.
- Haldane (2021) Andrew G. Haldane. «Central Bank Independence – What We Know and What We Don’t.» *Bankplassen blogg* (16.04.2021)
<https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2021/central-bank-independence-a-practitioners-perspective/> hentet 31.10.2024.
- Holmøyvik (2018) Eirik Holmøyvik. «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 131, nr. 5 (2018) s. 461–492.
- Holmøyvik (2022) Eirik Holmøyvik. «Karnov lovkommentar til Grunnloven.» I *Lovdata Pro* (2022), hentet 01.11.2024.
- Holvik (2024) Elisabeth Holvik og Leif Anders Thorsrud. «Norges Bank Watch 2024: An independent evaluation of monetary policy in Norway in 2023.» Norges Bank Watch rapport. (Februar 2024)
https://www.bi.no/globalassets/forskning/centre-for-monetary-economics/nbw/nbw_2024_main.pdf hentet 01.11.2024.
- Høgberg (2020) Benedicte Høgberg. *Statsrett. Kort forklart*. 3. utgave, Universitetsforlaget, 2020.
- Jordan (2022) Thomas J. Jordan. «Current challenges to central banks’ independence. Annual O. John Olcay

- Lecture on Ethics and Economics at the Peterson Institute.» (11.10.2022)
<https://www.bis.org/review/r221017n.pdf> hentet 01.11.2024.
- Kristiansen (2024) Arnhild Aass Kristiansen. «Venstre krever 'kronekommisjon' etter nytt kursfall.» *Aftenposten*, 05. august 2024.
- Kydland (1977) Finn E. Kydland og Edward C. Prescott. «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans.» *Journal of Political Economy*, vol. 85, nr. 3 (1977) s. 473–492.
- Langbakk (2024) Sebastian Mydland Langbakk. «Om EU- og EØS-rettslige krav til uavhengige forvaltningsorganer.» *Kritisk juss* 1/2024 s. 28–67.
- Lastra (2015) Rosa M. Lastra. *International Financial and Monetary Law*. 2. utgave, Oxford University Press, 2015.
- Lastra (2020) Rosa M. Lastra. *Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the European Central Bank*. Monetary Dialogue Papers September 2020. Forespurt av Europaparlamentets Committee on Economic and Monetary Affairs.
https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211623/1_LASTRA-final.pdf hentet 09.11.2024.
- Lie (2016) Einar Lie, Jan Thomas Kobberrød, Eivind Thomassen og Gjermund F. Rognved. *Norges Bank 1816–2016*. Fagbokforlaget, 2016.
- LO (2024) Landsorganisasjonene i Norge. «Derfor mener LO Norges Banks rentepolitikk er feil.» (19.02.2024)
<https://www.lo.no/hva-vi-mener/okonomi-og-samfunn/nyheter-om-samfunn-og-okonomi/derfor-mener-lo-norges-banks-rentepolitikk-er-feil> hentet 05.11.2024.
- Lund (2019) Kenneth Lund. «Hilde C. Bjørnland fikk ikke toppverv – forundret over Finansdepartementet.» *Dagens Næringsliv*, 26. november 2019.
- Manger-Nestler (2021) Cornelia Manger-Nestler og Markus Gentsch. *Democratic legitimization of Central Bank Independence in the European Union*. Springer, 2021.

- Mestad (2021a) Ola Mestad. «§ 19.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 275–284.
- Mestad (2021b) Ola Mestad. «§ 75.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 642–731.
- Mestad (2021c) Ola Mestad. «Tidlegare § 110.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 1239–1243.
- Mestad (2021d) Ola Mestad. «§ 120 a.» I *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Ola Mestad og Dag Michalsen red., Universitetsforlaget, 2021, s. 1357–1358.
- Mestad (1972) Viking Mestad og Carsten Smith red. «Oktoberutkastet.» Utkast til ny lov om Norges Bank og pengevesenet, på grunnlag av drøftingene på Venastul-møtet juli 1972. [tilgang via Knut Getz Wolds private arkiver overlevert til Riksarkivet.]
- Morgenstierne (1909) Bredo Morgenstierne. *Lærebog i den norske Statsforfatningsret*. 2. utgave, Steen'ske bogtrykkeri og forlag, 1909.
- Nauen (2024) Thale Mogstad Nauen. *Uavhengighet og demokratisk legitimitet. Om Norges Banks rettslige stilling*. [masteroppgave] (vil bli tilgjengeliggjort i DUO vitenarkiv), 2024.
- Norges Bank (2021) Norges Bank. «Makrotilsyn.» (2021) <https://www.norges-bank.no/tema/finansiell-stabilitet/makrotilsyn/> hentet 09.11.2024.
- Norges Bank (2022) Norges Bank. «Organisering og styring.» (2022) <https://www.norges-bank.no/tema/Om-Norges-Bank/Organisering-styring/> hentet 09.11.2024.
- Norges Bank (2023) Norges Bank. «Hva er digitale sentralbankpenger?» (2023) <https://www.norges-bank.no/tema/finansiell-stabilitet/digitale-sentralbankpenger/hva-er-digitale-sentralbankpenger/> hentet 04.11.2024.

- Norges Bank (2024) Norges Bank. «Rentebeslutning november 2024.» *Norges Bank*, 7. november 2024. <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Rentemoter/2024/november-2024/> hentet 10.11.2024.
- Norges Bank (u.d.) Norges Bank. «Endringer i styringsrenten.» (uten dato) <https://www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Styringsrenten/Styringsrenten-Oversikt-over-rentemoter-og-endringer-i-styringsrenten-/> hentet 03.11.2024.
- Opsahl (1965) Torkel Opsahl. *Delegasjon av Stortingets myndighet*. Johan Grundt Tanum forlag, 1965.
- Qvigstad (2016) Jan Fredrik Qvigstad. *On central banking*. Cambridge University Press, 2016.
- Sejersted (2002) Fredrik Sejersted. *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Sejersted (2003) Fredrik Sejersted. «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen.» *Nytt Norsk Tidsskrift* vol. 20, nr. 3 (2003) s. 281–294.
- Singleton (2011) John Singleton. *Central Banking in the Twentieth Century*. Cambridge University Press, 2011.
- Smith (1980) Carsten Smith. *Bankrett og statsstyre*. Universitetsforlaget, 1980.
- Smith (1992) Carsten Smith. *Rettstenking i samtiden: rett, økonomi, politikk*. Universitetsforlaget, 1992.
- Smith (2002) Eivind Smith. «‘Uavhengig’ sentralbank?» I *Stat og rett: artikler i utvalg 1980-2001*. Universitetsforlaget, 2002.
- Smith (2024) Eivind Smith. *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 6. utgave, Fagbokforlaget, 2024.
- Stavang (1999) Per Stavang. *Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa*. Fagbokforlaget, 1999.
- Store norske leksikon (2021a) Store norske leksikon. «Norges Rigsbank.» (13.05.2021) https://snl.no/Norske_Rigsbank hentet 03.11.2024.

Store norske leksikon (2023)	Store norske leksikon. «sentralbank.» (09.08.2023) https://snl.no/sentralbank hentet 03.11.2024.
Stortinget (u.d.)	Stortinget. «Ordbok.» (uten dato). https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=V#primaryfilter hentet 08.11.2024.
Sveriges riksbank (2023)	Sveriges riksbank. «Inflasjonsmålet». (2023) https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/inflationsmalet/ hentet 03.11.2024.
Syrstad (2003)	Helge Syrstad. <i>Sentralbankens uavhengighet: en analyse av rettsforholdet mellom sentralbanken og de politiske myndigheter</i> . Fagbokforlaget, 2003.
Syrstad (2018)	Helge Syrstad. «Kommentar til sentralbankloven [1985]» I <i>Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata</i> (2018) hentet 04.11.2024.
Syrstad (2020)	Helge Syrstad. «Kommentar til sentralbankloven [2019]» I <i>Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata</i> (2020) hentet 04.11.2024.
The White House (2024)	The White House. «The Importance of Central Bank Independence.» (22.05.2024) https://www.whitehouse.gov/cea/written-materials/2024/05/22/the-importance-of-central-bank-independence/ hentet 04.11.2024.
Ugolini (2021)	Stefano Ugolini. «The (Pre)History of Central Bank Independence.» <i>Bankplassen blogg</i> , 16. april 2021 https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2021/the-prehistory-of-central-bank-independence/ hentet 04.11.2024.
Wahl (2024)	Tanja Wahl og Peder Wahl. «Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag. En oppdatert oversikt 1945–2024.» <i>Perspektiv</i> nr. 2 (2024).
Wold (1979)	Knut Getz Wold. «Norges Banks samarbeid med statsmaktene – tilsvaer til professor Carsten Smith.» <i>Penger og Kreditt</i> vol. 7, nr. 3 (1979) s. 184–186.
Zilioli (2016)	Chiara Zilioli. «The Independence of the European central Bank and Its New Banking Supervisory Competences.» I <i>Independence and Legitimacy in the Institutional System of the</i>

Norske rettskilder

Lover

- | | |
|------|--|
| 1814 | Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov [Grunnloven]. |
| 1892 | Lov 23. april 1892 om Norges Bank. |
| 1932 | Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett [ansvarlighetsloven]. |
| 1956 | Lov 7. desember 1956 nr. 1 om offentlig tilsyn med banker og andre kredittinstitusjoner (Bankinspeksjonen)[tilsynsloven]. Endret ved lov 19. juni 2009 nr. 48 om endringer i lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond og enkelte andre lover til lov 7. desember 1956 om tilsynet med finansinstitusjoner m.v. (finanstilsynsloven). |
| 1985 | Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). |
| 1988 | Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven). |
| 1992 | Lov 26. juni 1992 om tvangsfullbyrdelse nr. 86 (tvangsfullbyrdelsesloven). |
| 1999 | Lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v. [betalingssystemloven]. |
| 2005 | Lov 21. desember nr. 123 om Statens pensjonsfond [Statens pensjonsfond-loven]. |
| 2019 | Lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). |

Forskrifter, regelverk og instruksjer

- | | |
|------|--|
| 2001 | Forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken. |
| 2003 | Reglement 12. desember 2003 for økonomistyring i staten. |
| 2012 | Stortingets forretningsorden 7. juni 2012. |
| 2013 | Forskrift 4. oktober nr. 1170 om motsyklisk kapitalbuffer. |
| 2018 | Forskrift 2. mars 2018 nr. 305 for pengepolitikken. |

Forarbeider og offentlige dokumenter

- | | |
|--------------|-------------------------------------|
| NOU 1983: 39 | Lov om Norges Bank og pengevesenet. |
| NOU 1990: 25 | Norges Banks nye hovedsete. |

Proposisjoner og innstillinger til Stortinget

Ot.prp. nr. 25 (1984–1985)	Om lov om Norges Bank og pengevesenet.
Ot.prp. nr. 58 (2008–2009)	Om lov om endringer i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (ny regnskaps- og revisjonsordning mv.).
Prop. 101 L (2009–2010)	Endringer i sentralbanklova.
Prop. 97 L (2018–2019)	Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
Innst. O nr. 50 (1984–1985)	Innstilling fra finanskomiteen om lov om Norges Bank og pengevesenet.
Innst. S. nr. 2 (1991–92)	Innstilling fra finanskomiteen om Norges Banks nye hovedsete.
Innst. 338 L (2018–2019)	Innstilling fra finanskomiteen om Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
Innst. 143 S (2021–2022)	Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 2 om rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen, kapittel 3 om Stortingets egen kontrollvirksomhet og kapittel 4 om anmodningsvedtak.

Lovvedtak, stortingsforhandlinger og øvrige stortingsdokumenter

Lovvedtak 51 (2009–2010)	Lov om endringer i sentralbanklova.
Stortingstidende inneholdende 136. Stortings forhandlinger 1991–1992.	
Stortingstidende inneholdende 160. Stortings forhandlinger 2015–2016.	
St.meld. nr. 42 (1990–1991)	Norges Banks nye hovedsete.
Meld. St. 7 (2018–2019)	Om ny sentralbanklov.
Statsbudsjettet 2024	Statsbudsjettet 2024. Saldert budsjett for 2024 vedtatt i Stortinget høsten 2023 (2024) [blå bok].
Meld. St. 23 (2023–2024)	Finansmarkedsmeldingen 2024.

Forvaltningspraksis

Lovavdelingen (2018) Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. § 75 - *NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland* -

forholdet til Grunnloven § 75 bokstav c. [Brev til Finansdepartementet] 27. juli 2018.
https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b659c1561c488ba812ab087e5e8b3b/2020-08-20-tolkningsuttalelse_jd.pdf hentet 01.11.2024.

Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap. *Retningslinjer for informasjonsutveksling og koordinering av revisjon og tilsyn mellom Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap vedrørende Statens pensjonsfond utland*, 1. desember 2010.
<https://www.norges-bank.no/globalassets/upload/om-norges-bank/organisasjon/representantskapet/avtale-med-riksrevisjonen-fra-2010.pdf?v=22022021150716> hentet 04.11.2024.

Norges Bank. *Prinsipper for forvaltningen av Norges Banks valutareserver*, 2013. Sist endret 22. november 2023. <https://www.norges-bank.no/tema/markeder-likviditet/Valutareservane/Prinsipper-for-forvaltning-av-valutareservene/> hentet 03.11.2024.

Norges Bank. *Retningslinjer for sikkerhetsstillelse for lån i Norges Bank*, 2021. Rundskriv 1/2021. <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Rundskriv/2021/1sil/> hentet 01.11.2024.

Statsministerens kontor. *Retningslinjer. Regjeringens forhold til Stortinget. Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget*. Ajourført per desember 2022.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/regjeringens-forhold-til-stortinget-270224.pdf> hentet 03.11.2024.

Internasjonale og utenlandske rettskilder

EMK *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter*. Roma, 4. November 1950.

TEUV *Traktaten om Den europeiske unions virkemåte. Konsolidert versjon 2016 [på engelsk]*. (OJ C 202, 7.6.2016).

Den europeiske union. *Communiqué Danish and Greek participation in the new exchange rate mechanism (ERM II)*. Wien, 26. september 1998.
<https://www.nationalbanken.dk/media/gcrlq11b/wien-kommunik%C3%A9et.pdf> hentet 01.11.2024.

Bank of England Act (1998). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/11/contents> hentet 04.11.2024.

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 04/24 *Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i utenrikssaker – En rettslig plikt?*
- 03/24 *Lobbyregister i europeiske land*
- 02/24 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – En oppdatert oversikt 1945–2024*
- 01/24 *Arrestasjon og integrasjon – Rettferdig rettergang som avslagsgrunn for europeisk arrestordre*
- 01/23 *Omgjøring av ugyldige konsesjoner – Særlig om betydningen av konsesjonærens innrettelse*
- 02/22 *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Særlig om regjeringens plikt til å gi Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovsaker*
- 01/22 *Domstolsprøving i klima- og miljøsaker - Om betydningen av Stortingets involvering*
- 02/21 *Innsatsfordelingsforordningen - om gjennomføring i norsk rett og privates søksmålsadgang*
- 01/21 *EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann. Om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø*
- 01/20 *Det arktiske parlamentarikersamarbeidet*
- 02/19 *Fra Brussel til Bastøy. Om EØS-rettens krav til den nasjonale strafferetten*
- 01/19 *Om representantforslag i Stortinget*
- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyråer*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt. Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: Utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markeds plasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøttere regler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevissspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*

ISBN 978-82-8196-228-6 (TRYKT UTG.)
ISBN 978-82-8196-229-3 (ELEKTRONISK UTG.)
ISSN 1890-2537 (TRYKT UTG.)
ISSN 1890-2545 (ELEKTRONISK UTG.)

