

Notat

Fra: FMA Dato: 20.12.2021
Saksnr.: 21/4268
Til: Innstillingsgruppen ved Saksbehandler: KaM og GKB
finansråden

Kopi:

Habilitetskrav for sentralbanksjefen

Søkerlisten til stillingen som sentralbanksjef ble offentliggjort 14. desember 2021. Til bruk for innstillingsgruppen vil det i det følgende redegjøres generelt for habilitetskrav som gjelder for sentralbanksjefen. Samtidig pekes det på enkelte habilitetsproblemstillinger av relevans for vurderingen av Jens Stoltenberg som kandidat til stillingen som ny sentralbanksjef, hensett hans politikerbakgrunn og vennskap med arbeiderpartileder og statsminister Jonas Gahr Støre.

1. INNLEDNING

Det understrekes at habilitetsvurderinger knytter seg til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i konkrete enkeltsaker, jf. forvaltningsloven § 6.

De habilitetsproblemstillingene det redegjøres for i det følgende, er rettslige. Det avgrenses mot andre sider ved vurderingen av om Jens Stoltenberg, tatt i betraktning hans politikerbakgrunn og vennskap med statsministeren, er kvalifisert til og bør ansettes i stillingen som sentralbanksjef.

Det avgrenses videre mot problemstillinger knyttet til habilitet for regjeringsmedlemmer, både ved ansettelse av ny sentralbanksjef og under sentralbanksjefens ansettelsesforhold. Det legges til grunn at slike forhold vurderes av SMK.

Nedenfor i avsnitt 2 redegjøres det for sider ved Norges Banks virksomhet og organiseringen av banken som kan ha betydning for habilitetsproblemstillingene. I avsnitt 3 redegjøres det videre for ulike habilitetskrav mv. knyttet til stillingen som sentralbanksjef. I avsnitt 4 gis det noen vurderinger knyttet til Stoltenbergs habilitet.

2. OM NORGES BANK

2.1 Norges Banks oppgaver og sentralbankuavhengigheten

Norges Bank er landets sentralbank. Formålet for sentralbankvirksomheten og de sentrale oppgavene innen sentralbankvirksomheten er regulert i sentralbankloven §§ 1-2 og 1-3. Norges Bank er blant annet den utøvende og rådgivende myndigheten i pengepolitikken. Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken i samsvar med retningslinjer gitt av Kongen i statsråd i bestemmelse om pengepolitikken, med hjemmel i sentralbankloven § 1-4 første ledd. Pengepolitikken skal opprettholde en stabil pengeverdi gjennom lav og stabil inflasjon. Det viktigste virkemiddelet i pengepolitikken er styringsrenten, som fastsettes av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Norges Bank skal fremme finansiell stabilitet og bidra til robuste og effektive betalingssystemer og finansmarkeder. Norges Banks oppgjørssystem (NBO) gjør opp betalinger mellom bankene på deres kontoer i Norges Bank og forsyner samfunnet med sedler og mynter. I tillegg overvåker Norges Bank de norske betalingssystemene. Norges Bank eier landets offisielle valutareserver, og skal sørge for en effektiv og forsvarlig forvaltning av reservene.

Innen sentralbankvirksomheten har Norges Bank stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å oppfylle sine mål. Etter sentralbankloven § 1-4 annet ledd kan Norges Bank ikke instrueres i sin virksomhet etter sentralbankloven unntatt i ekstraordinære situasjoner. Vedtak om å instruere banken må treffes av Kongen i statsråd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, og slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig.

Norges Bank forvalter Statens pensjonsfond utland (SPU) på vegne av Finansdepartementet, jf. lov om statens pensjonsfond §§ 3 annet ledd og 10. Forvaltningen gjøres i henhold til et mandat fastsatt av Finansdepartementet med forankring i Stortinget. For den operative forvaltningen av SPU gjelder i utgangspunktet full instruksjonsrett for departementet.

2.2 Organiseringen av Norges Bank og sentralbanksjefens oppgaver

Norges Banks øverste organer er hovedstyret, komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet og representantskapet. Sentralbanksjefen er leder av både hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Sentralbanksjefen er også daglig leder av Norges Bank, men likevel slik at hovedstyret ansetter en egen daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland (NBIM).

Sentralbanksjefen forbereder saker til både hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og sørger for gjennomføring av de vedtakene som treffes. Hovedstyrets og komiteens oppgaver fremgår av henholdsvis sentralbankloven §§ 2-4 og 2-7, se nærmere under.

Hovedstyret har fastsatt «Forretningsorden for Norges Banks hovedstyre».¹ Hovedstyret har også, etter innspill fra komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, fastsatt styringsdokumentet «Ansvarsfordeling mellom Norges Banks hovedstyre og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet».² Komiteen har fastsatt «Forretningsorden for Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet i Norges Bank».³

Sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder er regulert i sentralbankloven § 2-11. Det fremgår her at sentralbanksjefen står for den daglige ledelsen av Norges Banks virksomhet og skal følge retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Den daglige ledelsen omfatter heller ikke saker som bare hører under den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av SPU. Sentralbanksjefen kan ellers avgjøre en sak etter fullmakt fra hovedstyret, eller når det er nødvendig at vedtak treffes raskt, og det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for hovedstyret. Sentralbanksjefen skal snarest skriftlig underrette hovedstyret om avgjørelsen.

Det følger av sentralbankloven § 2-8 tredje ledd at komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet kan gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker som hører under komiteen. Sentralbanksjefen kan ellers avgjøre en sak når det er nødvendig at vedtak treffes raskt, og det ikke er tid eller anledning til å kalle inn komiteen. Sentralbanksjefen skal snarest skriftlig underrette komiteen om avgjørelsen.

¹ [Forretningsorden for Norges Banks hovedstyre \(norges-bank.no\)](https://norges-bank.no/forretningsorden-for-norges-banks-hovedstyre)

² [Ansvarsfordeling mellom Norges Banks hovedstyre og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet \(norges-bank.no\)](https://norges-bank.no/ansvarsfordeling-mellom-norges-banks-hovedstyre-og-komiteen-for-engepolitikk-og-finansiell-stabilitet)

³ [Forretningsorden for Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet i Norges Bank \(norges-bank.no\)](https://norges-bank.no/forretningsorden-for-komiteen-for-engepolitikk-og-finansiell-stabilitet-i-norges-bank)

Hovedstyret fastsatte 24. mars 2020 stillingsinstruks for sentralbanksjefen som daglig leder i sentralbankvirksomheten (inklusive Norges Bank Administrasjon (NBA) og Stab).⁴ Det fremgår her at sentralbanksjefen leder Norges Banks ledergruppe, samt krisestab i Norges Bank. Sentralbanksjefen har ansvar for å organisere sitt ansvarsområde.

2.3 Saker til behandling i hovedstyret

Hovedstyret består av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og seks eksterne styremedlemmer, jf. sentralbankloven § 2-3 første ledd. Hovedstyret kan treffe beslutning når minst fem styremedlemmer deltar i styrebehandlingen. En beslutning av hovedstyret krever at mer enn halvparten av styremedlemmene som deltar i behandlingen av saken, har stemt for beslutningen, jf. sentralbankloven § 2-5 annet ledd.

I henhold til sentralbankloven § 2-4 første ledd hører styringen og driften av Norges Bank under hovedstyret, med unntak av saker som i eller i medhold av loven er lagt til komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Hovedstyret har ansvaret for Norges Banks forvaltning av SPU. Etter etableringen av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet fra 1. januar 2020, kan hovedstyret i større grad bruke sine ressurser på forvaltningen av SPU. I 2020 stod kapitalforvaltningen for ca. 75 prosent av tidsbruken i hovedstyret.

I henhold til § 2-4 annet ledd fastsetter hovedstyret planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet. Hovedstyret skal hvert år utarbeide forslag til budsjett for kommende driftsår. Hovedstyret har også ansvar for IMF-oppgaver og andre

⁴ [Stillingsinstruks for sentralbanksjefen som daglig leder i sentralbankvirksomheten \(inklusive NBA og Stab\) \(norges-bank.no\)](#). Den 29. april 2020 fastsatte hovedstyret stillingsinstruks for daglig leder av NBIM: [Norges Bank Investment Management CEO job description \(nbim.no\)](#)

oppgaver for staten, som statens konsernkontoordning og forvaltningen av statsgjeld. Videre er beslutninger om S-lån og ansvar for bankens bidrag til krisehåndtering av enkeltinstitusjoner hovedstyrets ansvar. Hovedstyret rådgir og treffer beslutninger om betalingssystemet og finansiell infrastruktur og andre saker som faller utenfor komiteens ansvar. I henhold til sentralbankloven § 2-4 åttende ledd fastsetter hovedstyret beredskapsplaner.

2.4 Saker til behandling i komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet

Komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet består av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjefene og to eksterne medlemmer, jf. sentralbankloven § 2-6.

Komiteen kan treffe beslutning når minst tre komitémedlemmer deltar i komitébehandlingen. En beslutning av komiteen krever at mer enn halvparten av komitémedlemmene som deltar i behandlingen av saken, har stemt for beslutningen, jf. sentralbankloven § 2-8 annet ledd.

I henhold til sentralbankloven § 2-7 første ledd har komiteen ansvar for beslutning om styringsrenten, rådgivning og andre pengepolitiske virkemidler. Regjeringen har fastsatt de operative målene for pengepolitikken, jf. nærmere redegjørelse over.

I henhold til sentralbankloven § 2-7 annet ledd skal komiteen videre bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet gjennom rådgivning og bruk av de virkemidler

den har til rådighet. Dette omfatter å treffe beslutning om motsyklisk kapitalbuffer⁵ og gi råd til departementet om beslutning om nivået på systemrisikobufferen.⁶

3. HABILITETSKRAV MV. KNYTTET TIL STILLINGEN SOM SENTRALBANKSJEF

3.1 Personer som i henhold til sentralbankloven ikke kan være sentralbanksjef

Sentralbankloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-6 tredje ledd angir hvem som ikke kan være medlemmer av henholdsvis hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og dermed heller ikke kan være sentralbanksjef. Forbudene gjelder for personer med nærmere angitt tilknytning til regjeringsapparat og Storting, og deres nærstående.⁷ Slike forhold må avklares for de aktuelle kandidater under ansettelsesprosessen.

⁵ Kongen i statsråd har med hjemmel i blant annet sentralbankloven §§ 1-5 («Norges Banks rådgivning») og 1-10 («Andre oppgaver»), delegert til Norges Bank Finansdepartementets myndighet etter finansforetaksloven § 14-3 fjerde ledd annet punktum til å i forskrift fastsette kravet til den motsykliske kapitalbufferen, se nærmere «Bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer» § 1. Formålet med den motsykliske kapitalbufferen er å gjøre bankene mer solide og motvirke at bankenes kredittpraksis forsterker et tilbakeslag i økonomien. Det er lagt til grunn at Finansdepartementet har ordinær instruksjonsadgang overfor Norges Bank knyttet til bruken av delegert myndighet.

⁶ I henhold til «Bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer» § 4 skal Norges Bank minst annethvert år utarbeide et grunnlag for beslutningen om nivået på systemrisikobuffersatsen, samt gi departementet råd om beslutning om nivået på systemrisikobuffersatsen. Det er Finansdepartementet som annethvert år treffer beslutningen om nivået på systemrisikobuffersatsen for engasjementer i Norge i medhold av CRR/CRD IV-forskriften § 28 (nivået fremgår av forskriften § 29).

⁷ Bestemmelsene viderefører med noen justeringer det som gjaldt etter § 6 femte ledd og sjettede ledd i sentralbankloven 1985. Her ble kretsen av personer som ikke kunne være medlemmer av hovedstyret (og representantskapet) utvidet med virkning fra 1. januar 2004, jf. Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) og Innst. O. nr. 101 (2002-2003). Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 81 (2002-2003) kapittel 3.3.4 blant annet at: «Departementet foreslår å utvide kretsen av «politisk inhabile» i sentralbankloven. Departementet legger vekt på at en slik utvidelse vil bidra til å styrke hovedstyret ved å sette klare skiller mellom politikere på Stortinget og politikere og embetsverk i departementene. Forslaget understreker på den måten betydningen av at sentralbankens skal ha en selvstendig funksjon i utøvelsen av pengepolitikken.(...) Departementet legger vekt på at avgrensningen av hvem som ikke kan være med i hovedstyret, ikke blir for vid. Det kan være uheldig om ellers vel kvalifiserte personer som det ikke er reell grunn til å utelukke fra vervet, blir gjort formelt inhabile. (...) De hensyn som er anført i forhold til politikere innen de konstitusjonelle styreorganer, har etter departementets oppfatning en viss reell vekt også i forhold til personer med sentral partipolitisk tilknytning. I den svenske sentralbankloven er det tatt inn en bestemmelse som utelukker sentralt ansatte i et politisk parti. Etter departementets syn har imidlertid hensynet til tilliten til sentralbankens beslutninger mest vekt i forhold til personer tilknyttet de konstitusjonelle

Selv om en sentralbanksjef ikke har en slik tilknytning til regjeringsapparat og Storting som sentralbankloven oppstiller forbud mot, vil en bakgrunn som politiker, etter omstendighetene, kunne gi grunnlag for spørsmål om den uavhengighet fra regjering og Storting som disse bestemmelsene skal sikre, er tilstrekkelig ivaretatt. Vi antar imidlertid at en slik vurdering i utgangspunktet er av ikke-rettslig karakter.

3.2 Habilitetskrav etter forvaltningsloven § 6

I henhold til forvaltningsloven § 1 gjelder loven for et hvert organ for stat og kommune, og således også for Norges Bank. Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 10 første punktum og § 2 bokstav d, herunder sentralbanksjefen.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven er saksbehandlingskrav som skal sikre at de som forbereder og treffer avgjørelser i forvaltningens saker er upartiske og uten personlige interesser i den saken som skal avgjøres. Reglene skal sikre tilliten til forvaltningen, motvirke usaklighet og forskjellsbehandling, samt beskytte tjenestemenn mot utilbørlig press utenfra. Reglene har en objektiv utforming, og det er således ikke avgjørende om vedkommende tjenestemann faktisk sett er partisk.

I den løpende saksbehandlingen sentralbanksjefen deltar i, må det for den konkrete sak vurderes om forvaltningslovens habilitetskrav (§§ 6 til 10) kommer til anvendelse. Forvaltningsloven § 6 første ledd lister opp konkrete typetilfeller som medfører inhabilitet, herunder at en offentlig tjenestemann selv er part i saken eller

styreorganer, som er Stortinget og Regjeringen. Det foreslås derfor ikke å inkludere personer som har en sentral partipolitisk tilknytning i kretsen av personer som etter loven ikke kan fungere som medlemmer til hovedstyret.»

er har nærmere angitte relasjoner til part i saken. Av forvaltningsloven § 6 annet ledd følger det at:

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

3.3 Habilitetsregelverket fastsatt av departementet

Finansdepartementet har med hjemmel i sentralbankloven §§ 2-3 femte ledd og 2-6 fjerde ledd, gitt «Utfyllende bestemmelser om habilitet mv. for medlemmene av Norges Banks hovedstyre og komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet» (habilitetsregelverket).

Av habilitetsregelverket § 1 følger det at formålet med regelverket er:

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

Habilitetsregelverket kapittel 2 gjelder sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene, og begrenser deres adgang til å drive næringsvirksomhet og handel med finansielle instrumenter. Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene kan heller ikke som aksjonærer, eiere av andeler eller gjennom omfattende løpende kundeforhold ha en fremtredende interesse i finansforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for

verdipapirfond, forvalter av alternative investeringsfond eller andre foretak som driver næringsvirksomhet.

Regelverket vil gjelde for sentralbanksjefen fra tiltredelsestidspunktet, og aktuelle kandidater til stillingen som sentralbanksjef bør gjøres kjent med regelverket allerede under ansettelsesprosessen.

Forbudene i sentralbankloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-6 tredje ledd og reglene i habilitetsregelverket fastsatt av departementet, skal samlet hindre at det oppstår problemer med habilitet eller andre interessekonflikter som kan svekke tilliten til banken, jf. Prop. 97 L (2018-2019) kapittel 6.2.1.1.

3.4 Norges Banks etiske prinsipper

Norges Banks hovedstyre har som supplement til habilitetsregelverket nevnt ovenfor fastsatt «Etske prinsipper for ansatte i Norges Bank».⁸ I prinsippenes punkt 7.5 er det blant annet gitt nærmere bestemte handleforbud for medlemmene i sentralbankvirksomhetens ledergruppe, herunder for sentralbanksjefen. Videre har sentralbanksjefen fastsatt «Utfyllende Etske regler for ansatte innenfor sentralbanksjefens ansvarsområde».⁹ Det følger av disse reglenes punkt 4 at for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefene gjelder reglene så langt de passer som supplement til habilitetsregelverket fastsatt av Finansdepartementet. Også bankens etiske prinsipper og de utfyllende etiske reglene vil gjelde for sentralbanksjefen fra tiltredelsestidspunktet.

⁸ [Etske prinsipper for ansatte i Norges Bank \(norges-bank.no\)](https://www.norges-bank.no/etiske-prinsipper)

⁹ [Utfyllende Etske regler for ansatte innenfor sentralbanksjefens ansvarsområde \(norges-bank.no\)](https://www.norges-bank.no/etske-regler)

4. NOEN VURDERINGER KNYTTET TIL STOLTENBERGS HABILITET

4.1 Innledning

Sentralbanksjefen vil delta i behandlingen av saker i Norges Bank som leder av hovedstyret, som leder av komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og som daglig leder av Norges Bank. Det vil være forvaltningsloven § 6 om habilitetskrav som er den relevante bestemmelsen for vurdering av sentralbanksjefens habilitet ved behandling av saker i Norges Bank. Det vises til den generelle redegjørelsen av bestemmelsen i avsnitt 3.2 over.

I henhold til forvaltningsloven § 8 første ledd er utgangspunktet at plikten til å vurdere egen habilitet påligger den enkelte tjenestemann. Av bestemmelsens annet ledd følger det at i kollegiale organer treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Vedkommende må i slike tilfeller i god tid si ifra om forhold som kan gjøre vedkommende inhabil.

Konsekvensen av inhabilitet er som utgangspunkt at vedkommende ikke kan «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» eller «treffe en avgjørelse i en forvaltningssak». Det kritikkverdige er derfor først hvis vedkommende ikke fratrer ved inhabilitet. Det vil således ikke være i strid med forvaltningsloven å ansette en sentralbanksjef som kan bli inhabil. Innstillingsgruppen har imidlertid bedt om en vurdering av i hvilken grad Stoltenberg som eventuell sentralbanksjef må antas å kunne havne i inhabilitetssituasjoner. I det følgende gjøres det noen vurderinger knyttet til risikoen for at Stoltenberg vil måtte avstå fra å delta i behandlingen av konkrete saker som følge av inhabilitet dersom han ansettes i stillingen som sentralbanksjef.

Det presiseres at vurderingen av om en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge for eller treffe avgjørelse i en sak er konkret, med utgangspunkt i den avgjørelsen det er tale om å treffe og tjenestemannens tilknytning til saken. En

begrensning ved de vurderingene som gjøres i det følgende, er således at de bygger på generelle antakelser om sakene sentralbanksjefen vil delta i behandlingen av. Det presiseres at konkrete forhold ved sakene vil kunne påvirke habilitetsvurderingen. Av sentrale sakstyper som sentralbanksjefen må forventes å ville være involvert i saksbehandlingen av, nevnes følgende:

- Komiteens beslutninger om styringsrenten.
- Komiteens beslutninger om andre pengepolitiske virkemidler, for eksempel om nivået på motsyklisk kapitalbuffer.
- Komiteens rådgivning til regjeringen og departementet, for eksempel om nivået på systemrisikobufferen.
- Hovedstyrets beslutninger knyttet til styringen og driften av Norges Bank, herunder fastsettelse av planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet og forslag til Norges Banks budsjett.
- Hovedstyrets beslutninger om S-lån (lån på spesielle vilkår til banker i krise) og Norges Banks bidrag til krisehåndtering av enkeltinstitusjoner.
- Hovedstyrets beslutninger knyttet til betalingssystemet og finansiell infrastruktur.
- Hovedstyrets beslutninger i saker som gjelder Norges Banks forvaltning av SPU.

Merk at oversikten ikke er ment å være uttømmende.

Vi legger videre følgende faktiske opplysninger til grunn for våre vurderinger: Jens Stoltenberg er blant søkerne til stillingen som ny sentralbanksjef. Han er tidligere arbeiderpartipolitiker, herunder statsminister fra 2000-2001 og 2005-2013, finansminister fra 1996-1997 og energi- og næringsminister fra 1993-1996. Stoltenberg var AUF-leder fra 1985 til 1989 og leder av Arbeiderpartiet fra 2002 til 2014. Fra 1. oktober 2014 har han vært generalsekretær i NATO. Så vidt vi er kjent med, har han ikke hatt verv eller andre roller i Arbeiderpartiet etter at han ble

generalsekretær i NATO. Stoltenberg har et vennskapsforhold til statsminister Jonas Gahr Støre.

Vi presiserer at også andre forhold enn de vi er kjent med, i prinsippet kan påvirke habilitetsvurderingen.

4.2 Forvaltningsloven § 6 første ledd

Stoltenberg vil være inhabil i den utstrekning han selv er part i en sak som sentralbanksjefen deltar i behandlingen av, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a, eller har slik nær tilknytning til en part som nevnes i § 6 første ledd bokstavene b til e. Som «part» i forvaltningslovens forstand regnes den «som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. § 2 første ledd bokstav e. Det kan ikke helt utelukkes at slik inhabilitet vil kunne oppstå, men ut fra de forhold vi er kjent med, er det ikke noe som tilsier at det er mer sannsynlig for Stoltenberg enn for andre kandidater.

4.3 Forvaltningsloven § 6 annet ledd

Om ikke typetilfellene som ubetinget fører til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd kommer til anvendelse, blir spørsmålet om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til sentralbanksjefens upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Dette beror på en bred, skjønnsmessig vurdering av om sentralbanksjefen har en slik tilknytning til saken at det kan svekke tilliten til at vedkommende vil behandle den på en nøytral måte. Det må gjøres en konkret vurdering ut fra omstendighetene i den enkelte sak, i lys av de sentrale hensyn bak habilitetsreglene, jf. omtalen i avsnitt 3.2 ovenfor. I denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på «om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Uttrykket «særlig», knyttet til fordel, tap eller ulempe etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, innebærer at det normalt ikke vil foreligge inhabilitet dersom

avgjørelsen vil innebære tilsvarende fordel, tap eller ulempe for en større eller ubestemt personkrets. Dermed vil det bare unntaksvis foreligge inhabilitet i saker av generell karakter, selv om avgjørelsen kan få konsekvenser for tjenestemannen selv, eller noen som han har personlig tilknytning til.¹⁰

Når det gjelder hva som anses som «nær personlig tilknytning», nevnes at profesjonelt samarbeid, både faglig og politisk, normalt ikke fører til inhabilitet i seg selv. Det samme gjelder vanlig godt bekjentskap. I praksis er det antatt at det bare er «nært vennskap» og «skarpt og direkte motsetningsforhold» som vil kunne føre til inhabilitet.¹¹ I tidligere uttalelser fra Lovavdelingen er det lagt til grunn at rollekombinasjoner eller tidligere befatning med samme sak i seg selv ikke fører til inhabilitet etter forvaltningsloven.¹² Et tidligere engasjement i en bestemt sak som er til behandling i forvaltningsorganet, kan etter en konkret vurdering føre til inhabilitet, men praksis tyder på at det skal en del til. Det er tilfellet enten engasjementet gjaldt som politiker eller fagperson.¹³

Statsministeren har gitt uttrykk for at han vil erklære seg inhabil i ansettelsessaken dersom Stoltenberg er en av søkerne til stillingen som ny sentralbanksjef, og dette er etter det vi forstår basert på at det foreligger et nært vennskap dem imellom. Vi legger derfor til grunn at det er en «nær personlig tilknytning» mellom Støre og Stoltenberg. Det innebærer at Stoltenberg vil kunne være inhabil i den utstrekning en avgjørelse som skal fattes i sentralbanken, er en «særlig fordel, tap eller ulempe» for Støre personlig. I praksis anser vi dette som lite aktuelt.

Et fellestrekk ved mange av de avgjørelsene sentralbanksjefen deltar i, er at de påvirker økonomiske forhold av betydning for hele eller store deler av det norske

¹⁰ Jf. blant annet JDLOV-2009-7092 med henvisning til Ot.prp.nr.3 (1976–1977) s. 62.

¹¹ Jf. blant annet JDLOV-2008-532.

¹² Jf. blant annet JDLOV-2019-2816 og JDLOV-2019-6018 med videre henvisninger.

¹³ Til illustrasjon nevnes JDLOV-2014-6580.

samfunnet¹⁴. Dette gjelder for eksempel Norges Banks bruk av pengepolitiske virkemidler, som komiteens fastsettelse av styringsrenten. Dette er avgjørelser med utpreget generell karakter, som ikke kan sies å innebære særlig fordel, tap eller ulempe for verken sentralbanksjefen, statsministeren eller arbeiderpartilederen.

Spørsmålet blir om det likevel foreligger andre «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til Stoltenbergs upartiskhet i rollen som sentralbanksjef. Vi har her sett hen til Stoltenbergs tidligere roller i Arbeiderpartiet og betydningen av at Støre, som Stoltenberg har en nær personlig tilknytning til, for tiden er statsminister og leder av Arbeiderpartiet.

Habilitetsreglene skal bidra til å sikre tillit til at forvaltningen treffer sine avgjørelser på saklig grunnlag, uten at det tas utenforliggende hensyn. Selv om den aktuelle tjenestemann har høy personlig integritet og vil forholde seg saklig og forsvarlig, kan situasjonen slik den fremstår utad, jf. den skjønsmessige vurderingen som skal gjøres etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, tilsi at vedkommende fratrer i behandlingen av en sak. For ordens skyld bemerkes at vi ikke har holdepunkter for at Stoltenberg på grunn av sin bakgrunn fra Arbeiderpartiet eller relasjon med Støre faktisk vil opptre partisk eller ta utenforliggende hensyn som sentralbanksjef. Det avgjørende etter forvaltningsloven § 6 annet ledd er imidlertid ikke om han *faktisk* vil opptre upartisk i behandlingen av en sak, men om offentligheten *har tillit til* at han vil opptre upartisk og uten å ta utenforliggende hensyn. Tilliten på ansettelsestidspunktet vil avhenge av hvordan offentligheten vurderer hans personlige integritet og rolleforståelse mv., og tilliten over tid vil avhenge av hvordan han utøver rollen som sentralbanksjef.

¹⁴ Sentralbanksjefen vil også være involvert i enkeltsaker, som f.eks. innvilgelse av S-lån, men etter vår vurdering vil inhabilitet i relasjon til statsministeren eller arbeiderpartilederen neppe komme på spissen i slike saker.

Dersom Stoltenberg ansettes som sentralbanksjef, antar vi det er en risiko for at han i offentligheten vil kunne identifiseres med Arbeiderpartiet eller Støres politiske interesser. Det er imidlertid langvarig praksis for at tidligere politikere utnevnes til statsforvaltere, etatsledere eller andre lignende stillinger. Dette reiser i seg selv ikke spørsmål om inhabilitet på generelt grunnlag. I tråd med utgangspunktene nevnt over, vil heller ikke tilhørighet til et politisk parti, tidligere verv eller generelt politisk engasjement, i seg selv kunne føre til inhabilitet. Stoltenbergs tidligere roller og verv i Arbeiderpartiet vil dermed normalt ikke kunne føre til inhabilitet, selv om sentralbankens avgjørelser eller uttalelser etter omstendighetene kan være fordelaktige for en regjering utgått fra det partiet sentralbanksjefen har bakgrunn fra – eller motsatt, en ulempe for en regjering utgått fra andre partier.

Som nevnt under avsnitt 3.1 over forbyr sentralbankloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-6 tredje ledd at nærmere angitte personer kan være sentralbanksjef, av hensyn til bankens uavhengighet av regjering og Storting. Stoltenberg er ikke omfattet av disse forbudene. En vurdering av om den uavhengighet fra regjering og Storting som disse bestemmelsene skal sikre, er tilstrekkelig ivaretatt dersom Stoltenberg ansettes, er derfor i utgangspunktet ikke en rettslig vurdering, men momenter som eventuelt kan inngå i vurderingen av om Stoltenberg *bør* ansettes i stillingen som sentralbanksjef.

Det kan imidlertid tenkes at Norges Banks uavhengighet fra regjering og Storting er relevant i vurderingen av om Stoltenbergs relasjoner til Arbeiderpartiet, herunder gjennom vennskapet med Støre som arbeiderpartileder og statsminister, kan utgjøre «særegne forhold» etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Det vises her til departementets avveininger knyttet til blant annet personer med sentral partipolitisk tilknytning i Ot.prp. nr. 81 (2002-2003) kapittel 3.3.4, jf. omtale i fotnote 7 over. De hensyn som forbudsbestemmelsene i sentralbankloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-6 tredje ledd er uttrykk for, kunne derfor tilsa at det stilles særskilte krav til tilliten til at de som innehar ledende stillinger i banken er uavhengige av regjering og

Storting, jf. vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet.

På den annen side kan det være kjennetegn ved Norges Bank, for eksempel i form av kollegiale beslutningsstrukturer og transparens om beslutningsgrunnlag, som reduserer sannsynligheten for at det kan oppstå slike «særegne forhold». Det vises også til at man i Ot.prp. nr. 81 (2002-2003) kapittel 3.3.4 etter en helhetsvurdering kom til at man ikke ville fastsette et forbud mot at personer med sentral partipolitisk tilknytning kunne være medlemmer av hovedstyret, jf. omtale i fotnote 7 over.

Utgangspunktene nevnt ovenfor tilsier etter vårt syn at det normalt er liten risiko for at Stoltenberg, som eventuell sentralbanksjef, vil være inhabil til å delta i behandlingen av saker i banken, for eksempel om styringsrenten. På samme måte som for andre ledere i offentlig sektor er det likevel ikke mulig å kategorisk avvise muligheten for fremtidige inhabilitetssituasjoner. Det vil således aldri helt kunne utelukkes at det for eksempel under gitte omstendigheter, kan oppstå en situasjon der Arbeiderpartiets politiske interesser i en avgjørelse i sentralbanken kan være av en slik karakter og intensitet at Stoltenbergs relasjoner til partiet og Støre kan utgjøre «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» når han skal delta i saksbehandling i Norges Bank, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. I det følgende drøfter vi noen momenter som kan være egnet for å beskrive denne risikoen.

- Arbeiderpartiets interesse i en avgjørelse i Norges Bank vil kunne variere etter omstendighetene. Hva slags interesse det er tale om, og hvor stor betydning avgjørelsen har for partiet, vil være relevant. Et stilisert eksempel er at Arbeiderpartiet kan ha interesse i at styringsrenten settes ned, for å øke partiets gunst hos velgerne. I hvilken grad interessen i en nedsettelse av styringsrenten er særlig for Arbeiderpartiet, sannsynligheten for at en nedsettelse av styringsrenten vil føre til at partiets gunst hos velgerne øker,

tidspunktet for bankens avgjørelse (for eksempel i forkant av et valg) og om det i offentligheten er stor enighet eller uenighet om hvordan styringsrenten bør fastsettes, kan ha betydning i en slik sammenheng. Etter vår vurdering skal det likevel mye til at det er en slik direkte sammenheng mellom styringsrenten og et partis oppslutning. Det er også vanskelig å tenke seg at et politisk parti, i eller utenfor regjering, skal uttrykke så klare oppfatninger om styringsrenten at det kan benyttes som en politisk kampsak.

- Bankens avgjørelser er ofte av generell karakter, noe som kan heve terskelen for inhabilitet. På den annen side er flere av avgjørelsene utpreget skjønnsmessige, hvilket kan senke terskelen for inhabilitet, særlig dersom det er tale om viktige saker. Hovedstyrets og komiteens avgjørelser treffes i kollegiale organer og etter å ha blitt forberedt av dyktige fagfolk i banken. Norges Bank har en stor grad av åpenhet om grunnlaget for sine beslutninger og virksomheten for øvrig, jf. blant annet sentralbankloven § 1-7 om informasjon til offentligheten. Bankens beslutninger er underlagt institusjonalisert kontroll fra både representantskapet og Finansdepartementet, som rapporterer til Stortinget, og banken følges tett av akademiske miljøer, finansmarkedene og offentligheten for øvrig. Dette er forhold som kan gjøre det vanskelig for sentralbanksjefen å ta utenforliggende hensyn i de avgjørelsene som treffes, og som kan motvirke at tilliten til Stoltenbergs upartiskhet som sentralbanksjef svekkes på grunn av hans relasjon til Arbeiderpartiet.
- Det kan være relevant å se hen til både hvilke roller og verv Stoltenberg har hatt i Arbeiderpartiet, samt hvor lang tid som har gått siden disse ble avsluttet. Hans roller og verv har vært helt sentrale (AUF-leder, partileder, statsråd og statsminister). Det er imidlertid over syv år siden han sist hadde roller eller verv i Arbeiderpartiet. I disse årene har han ikke deltatt i norsk politikk, men vært generalsekretær i NATO.

- Videre antas at Stoltenbergs håndtering av personlige forbindelser til aktive politikere, slik som arbeiderpartileder og statsminister Støre, kan være av betydning. God rolleforståelse kan bidra til at offentligheten har tillit til Stoltenbergs upartiskhet, mens utstrakt personlig kontakt mellom de to vil kunne virke motsatt vei. Dette er noe som kan forandre seg over tid.

4.4 Oppsummering

Basert på vurderingene i avsnittene 4.1 til 4.3 ovenfor er det vår vurdering at Stoltenbergs relasjon til Arbeiderpartiet gjennom tidligere verv og roller i partiet, samt vennskapet med nåværende arbeiderpartileder og statsminister Støre, ikke vil føre til at han ofte eller systematisk vil være inhabil i de saker som er til behandling i Norges Bank. Som redegjort for over, vil det imidlertid aldri helt kunne utelukkes at relasjonen til Arbeiderpartiet gjennom tidligere verv og roller, samt gjennom vennskapet til Støre, særlig sett hen til Norges Banks samfunnsmessige betydning og uavhengighet, etter omstendighetene kan utgjøre «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Denne vurderingen er basert på forutsetninger om god rolleforståelse og at rollen som sentralbanksjef utøves på en tillitsvekkende måte.