

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Statlig eierskap i grenseland

Om regjeringens eierskapsutøvelse mellom aksjelovgivningen og Stortingets kontroll- og instruksjonsmyndighet.

Kandidatnummer: 817

Leveringsfrist: 25. april 2017

Antall ord: 15992



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1	Oppgavens tema.....	3
1.2	Bakgrunn og avgrensning .....	3
1.3	Rettskildebruk .....	5
<b>2</b>	<b>HVA ER STATLIG EIERSKAP? .....</b>	<b>5</b>
2.1	Definisjoner av eierskap.....	5
2.2	Definisjoner av selskapsformer.....	6
2.3	Historisk utvikling.....	7
2.4	Omfang av statens eierskap.....	8
2.5	Kategorisering av selskaper .....	9
2.6	Kort om regjeringens eierskapspolitikk .....	11
2.7	Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper.....	11
<b>3</b>	<b>GRUNNLAGET FOR EIERSKAPET.....</b>	<b>12</b>
3.1	Rettslige grunnlag .....	12
3.1.1	Grunnloven .....	12
3.1.2	Stortingets forretningsorden .....	15
3.1.3	EØS-avtalen.....	15
3.1.4	Aksjeloven og allmennaksjeloven .....	16
3.1.5	Verdipapirhandeloven og børsloven.....	21
3.1.6	Reglement for økonomistyring i staten .....	21
3.2	Andre grunnlag .....	22
3.2.1	Statens prinsipper for god eierstyring.....	22
3.2.2	Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse .....	25
3.2.3	OECDs retningslinjer for styring av statlig eide selskaper.....	25
3.3	Oppsummering.....	26
<b>4</b>	<b>SÆRLIGE UTFORDRINGER MED STATLIG EIERSKAP .....</b>	<b>27</b>
4.1	Når den rettslige og politiske dimensjonen møtes .....	27
4.2	Prinsipal-agentproblemer i styringen av statlige selskaper.....	29
<b>5</b>	<b>UTVALGTE EIERSKAPSSAKER.....</b>	<b>30</b>
5.1	Typetilfelle 1: En statsråd som er for aktiv?.....	31
5.1.1	Styreutnevnelser i Telenor ASA og Kongsberg Gruppen ASA .....	31
5.1.2	Statoil ASAs oljesandprosjekt i Canada.....	35

5.2	Typetilfelle 2: Følge Stortingets instruks eller aksjelovgivningen?.....	39
5.2.1	Generelt om lederlønninger .....	40
5.2.2	Generelt om samfunnsansvar.....	42
5.3	Typetilfelle 3: Informasjon som bare Stortinget får?.....	45
5.3.1	«VimpelCom-saken» – om korrupsjon i Telenor ASAs datterselskap.....	45
<b>6</b>	<b>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>50</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

Oppgaven tar for seg regjeringens eierskapsutøvelse mellom aksjelovgivningen og Stortingets kontroll- og instruksjonsmyndighet. Formålet er å belyse rolle- og kompetansefordelingen mellom statsmaktene og statlige selskaper, gjennom noen utvalgte eksempler.

Det statlige eierskapet må forstås utfra minst tre dimensjoner. Den *politiske* dimensjonen er at staten gjennom sine politisk styrte organer blir involvert i selskapene – direkte eller indirekte – og at staten kan ha andre og mer vidtgående motiver for sitt eierskap enn private eiere. Den *økonomiske* dimensjonen er at staten med sitt eierskap vil forsøke å oppnå maksimal avkastning, som kan komme andre samfunnsnyttige formål til gode. Den *rettslige* dimensjonen er at selskapene til enhver tid skal forvaltes i tråd med gjeldende rettsprinsipper og regelverk, uavhengig av hvem som er eier og hva som formålet med eierskapet.

I praksis har det vist seg at det kan oppstå friksjoner mellom disse dimensjonene. Hvor langt kan for eksempel regjeringen gå i å styre over selskaper der staten er deleier? I hvilken grad kan Stortinget instruere statlige selskaper, enten direkte eller indirekte? Og kan Stortinget be om innsyn i dokumenter fra børsnoterte selskaper som de andre eierne ikke har tilgang til?

I kapittel 5 vil jeg ved hjelp av konkrete eksempler gjennomgå tre typetilfeller av eiersaker, og forsøke å belyse hvordan det kan oppstå ubalanse mellom aksjelovgivningens regler om rollefordeling og likebehandling av aksjonærer, og Stortingets instruksjonsrett og kontrollansvar for regjeringens eierskapsutøvelse. Jeg vil også belyse noen rettspolitiske vurderinger knyttet til statlig eierskapsutøvelse generelt, og samfunnsansvar og lederlønninger konkret.

## 1.2 Bakgrunn og avgrensning

I regjeringens eierskapsmelding<sup>1</sup> kan vi lese:

«Det er regjeringens vurdering at utøvelsen av det direkte statlige eierskapet håndteres på en profesjonell og god måte. Gjennom åpenhet om eierstyringsprinsipper, aksept for rollefordelingen i selskapslovgivningen, eierstyring gjennom generalforsamling og vekt på å velge kompetente og uavhengige styrer, kan den statlige norske eierutøvelsen sies å ligge langt fremme, også i internasjonal sammenheng».

---

<sup>1</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 10

Sitatet viser at regjeringen mener at den statlige eierskapsutøvelsen skjer på en god måte. Likevel har selskaper der staten er involvert vært gjennom mange turbulente saker de siste årene. Korrupsjonsanklager, styreutnevnelser, lederlønninger og samfunnsansvar er noen problemstillinger vi kan komme opp i.

Statens utøvelse av eierskapet har vesentlig betydning for samfunnet. I dag forvalter staten direkte eierskap i mer enn 70 selskaper med over 250 000 ansatte. Samlet verdi for dette eierskapet har passert 700 milliarder kroner.<sup>2</sup> Det gjør staten til den dominerende eieren på Oslo Børs, og like stor som alle de utenlandske eierne til sammen.

Det statlige eierskapet er gjenstand for offentlig debatt. Stortingets behandling av skiftende regjeringers eierskapsmeldinger de siste 15 årene bekrefter at det er betydelig uenighet om hvor mye staten bør eie og hva som skal være formålet med det statlige eierskapet. Noen politikere mener at staten bør eie minst mulig, mens andre legger vekt på at det statlige eierskapet gir god avkastning og viktig kontroll over strategiske selskaper. Dette er imidlertid en politisk og samfunnsøkonomisk diskusjon, som ikke er tema for denne oppgaven.

Oppgaven vil avgrenses mot konkurranselovgivningen, som gjelder for alle selskaper uavhengig av eierskap, og som vil kunne få betydning dersom statlig eide selskaper er involvert i oppkjøp og fusjoner. Oppgaven vil også avgrenses mot regnskapslovgivningen, som angir grunnleggende regnskapsprinsipper og god regnskapsskikk, og forvaltnings- og offentlighetslovene, som vil gjelde for selskapet dersom det er gitt særskilt myndighet til å utøve offentlig myndighet. Disse lovene vil imidlertid ha betydning for departementets forvaltning av eierskapet, spesielt knyttet til saksbehandling, notoritet og god forvaltningsskikk.

EØS-regelverket som kan være av betydning for det statlige eierskapet blir også bare kort presentert. Det samme gjelder børslovgivningen, herunder verdipapirhandelloven, børsloven og børsforskriften.

Oppgaven vil videre være konsentrert rundt aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper der staten opptrer som direkte eier. Oppgaven er avgrenset mot det *indirekte* eierskapet. Jeg vil komme nærmere tilbake til disse definisjonene i kapitlene 2.1 og 2.2.

Med statlige selskaper menes både heleide og deleide selskaper, med mindre noe annet uttrykkelig fremkommer i sammenhengen.

---

<sup>2</sup> Mæland (2016)

### 1.3 Rettskildebruk

Rettskildebildet for statlig eierskap spesifikt, kan sies å være noe begrenset.

Utgangspunktet er lovens ord, som i hovedsak blir en fremstilling av rettsdogmatisk karakter. Grunnloven, i tillegg til aksjeloven og allmennaksjeloven fra 1997, står sentralt. Disse blir gjenstand for alminnelig språklig tolkning, ut ifra sammenhengen lovteksten fremgår i.

Når ordlyden kan forstås på flere måter, vil forarbeidene kunne kaste lys over hva som har vært lovgivers intensjoner. I denne oppgaven er det spesielt forarbeidene til ny aksjelovgivning som er relevant, med tilhørende innstillinger fra Stortinget.

Det er få relevante dommer fra Høyesterett og underrettene å lene seg til. Rettspraksis gir visse indikasjoner på terskelen for myndighetsmisbruk i generalforsamling, men ikke spesifikt for statlige selskaper.

Regjeringens eierskapsmeldinger og Stortingets behandling av disse, samt Riksrevisjonens kontroll med statens eierskapsutøvelse, kan også kaste lys over de rettslige problemstillingene.

Reelle hensyn, eller det Eckhoff kaller «resultatets godhet»,<sup>3</sup> er også en faktor som kan belyse hvordan lovteksten skal forstås. Reelle hensyn er en mangfoldig gruppe av argumenter som kan anses som relevante når man skal ta stilling til rettsspørsmål. Det er en "restkategori" av argumenter som ikke direkte kan knyttes til lov, lovforarbeider eller rettspraksis. Enkelte reelle hensyn kan være tungtveiende argumenter som avgjør rettslige løsninger, mens andre kan ha preg av svake normer med ubestemt eller begrenset rettskildemessig vekt.<sup>4</sup>

## 2 Hva er statlig eierskap?

### 2.1 Definisjoner av eierskap

*Statlig eierskap* omhandler statens eierskap i alle noterte og unoterte finansielle og ikke-finansielle selskaper hvor staten opptre som eier, enten helt eller delvis. Staten har i dag et omfattende eierskap som inkluderer både direkte eierskap i norske selskaper, og indirekte eierskap i utenlandske og norske selskaper.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Eckhoff (2001) side 371

<sup>4</sup> Kjøenstad (2006) side 357-382

<sup>5</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 36

Det *direkte eierskapet*, gjerne omtalt som industrielt eierskap, innebærer at staten opptrer som direkte eier i selskapet. Eierskapet utøves vanligvis av departementet, i hovedsak Nærings- og fiskeridepartementet (tidligere Nærings- og handelsdepartementet).

Det *indirekte eierskapet*, gjerne omtalt som finansielt eierskap, forvaltes av en tredjepart. Gjennom Statens pensjonsfond Utland (SPU) investerer for eksempel Norges Bank globalt, mens Folketrygdfondet gjennom Statens pensjonsfond Norge investerer i Norden.

## 2.2 Definisjoner av selskapsformer

Begrepet selskap er ikke generelt legaldefinert i norsk rett. Teorien peker på noen retningslinjer for å skille selskaper fra andre rettsfellesskap, som for eksempel foreninger og stiftelser. Heller ikke i ulovfestet rett er det utviklet et fast selskapsbegrep. Mer generelt er det fremholdt at et selskap er et rettsforhold mellom to eller flere parter som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap for partenes felles regning og risiko.<sup>6</sup>

Definisjonen er ifølge Woxholt upresis som en generell selskapsdefinisjon, fordi den ikke klart nok får frem forskjellene og det ulike særpreget som foreligger mellom de ulike selskapsformene, og fordi aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper i praksis kan ha bare én deltaker. Den mangelfulle selskapsdefinisjonen er imidlertid ikke et praktisk problem, så lenge de ulike selskapsformene har fått sin definisjon i sine respektive lover.

*Aksjeselskap* er den mest vanlige formen for selskap i Norge. Aksjeselskaper reguleres av aksjeloven (asl) fra 1997. Med aksjeselskap forstås ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapet forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, jf. asl. §1-1.

EUs direktiver om selskapsrett forutsetter at det i medlemsstatene eksisterer to former for aksjeselskaper – de store og de små aksjeselskapene. Det er denne sontringen som har dannet grunnlag for skillet mellom aksjeselskap og allmennaksjeselskap i norsk rett.<sup>7</sup> *Allmennaksjeselskap* er litt forenklet de store aksjeselskapene som har muligheten til å hente inn kapital ved tegningsinnbydelse rettet mot allmennheten. Aksjeselskaper har ikke denne muligheten, jf. asl. § 10-1 første ledd tredje punktum.

---

<sup>6</sup> Woxholt (2014) side 27

<sup>7</sup> *ibid.* side 39

Allmennaksjeselskaper reguleres av allmennaksjeloven (asal), også fra 1997. For at selskapsformen skal være gyldig, må selskapet betegnes som allmennaksjeselskap og registreres som dette i Foretaksregisteret, jf. asal. §1-1 annet ledd nr. 2 og 3. Eksempler på virksomheter er DNB ASA og Telenor ASA.

*Statsaksjeselskap* er aksjeselskaper som er fullt ut eid av staten. Statsaksjeselskap reguleres av aksjeloven, med visse særregler i kapittel 20, herunder at kongen kan overprøve bedriftsfor-samlingens beslutning dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. al. § 20-4 an-net ledd. Eksempler på virksomheter er Flytoget AS, Mesta AS og Avinor AS.

*Statsforetak* er en særskilt organisasjonsform for virksomheter der staten er eiere. Statsforetak reguleres av statsforetaksloven fra 1991. Eksempler på statlig virksomheter som er organiisert som statsforetak er Statnett SF og Statskog SF.

I tillegg kommer ansvarlige (personlige) selskaper, kommandittselskaper, helseforetak og andre typer særlovselskap, herunder offentlige foretak som er definert som forvaltningsenheter etter forvaltningsloven. Disse vil ikke bli omtalt i det videre.

### **2.3 Historisk utvikling**

«Mye av det eierskapet staten sitter med i dag, har den planløst snublet inn i». Slik beskriver professor Einar Lie det statlige eierskapet.<sup>8</sup> Motivene for statlig eierskap har vekslet over tid, men Lie understreker at det i hele perioden har vært et sentralt poeng å «sikre norskbasert styring og forankring av noen tyngdepunkter i landets næringsliv».

I årene etter andre verdenskrig ønsket regjeringen å bygge landet gjennom industriutbygging og nye arbeidsplasser. Utfordringen var mangel på privat kapital. Staten gikk dermed inn med langsiktig kapital til industrien, og det ble opprettet flere statsaksjeselskaper i industrisektoren.<sup>9</sup>

Da olje- og gasseventyret skjøt fart på 1970-tallet, var ønsket om et sterkt eierskap til naturressursene begrunnelsen for opprettelsen av Statoil og statens økte eierskap i Norsk Hydro.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Lie (2012)

<sup>9</sup> Lie (2014) side 50

<sup>10</sup> ibid. side 71



Staten har også engasjert seg på eiersiden i flere tilfeller der virksomhetene har blitt ansett som spesielt viktige for landet. Eksempler er ammunisjonskonsernet Nammo og forsvarsvirksomheten som inngår i Kongsberg Gruppen.

Under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, overtok staten aksjene i de tre største bankene DNB, Fokus Bank og Kreditkassen, etter at løsninger med privat kapital var forsøkt. To av bankene ble senere privatisert, men staten har valgt å beholde 34 prosent av aksjene i DNB.<sup>11</sup>

Flere av selskapene som eies av staten i dag har tidligere vært organisert som forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter. Frem til 1995 hadde Televerket monopol på teletjenester i Norge. Nå er Telenor ASA – der staten eier over 53 % av aksjene – en av verdens største mobiloperatører.<sup>12</sup> Denne utviklingen innebærer at begrunnelsen for det statlige eierskapet er endret. Fra å sikre nasjonal infrastruktur og telekommunikasjon over hele landet, handler det nå om å beholde viktige nøkkelfunksjoner i Norge.

Etter 2000 har statens eierskapspolitikk endret seg. Det direkte forretningsmessige eierskapet er sentralisert i statsforvaltningen. En rekke selskaper har blitt privatisert. Statens eierandeler har i tillegg blitt redusert, blant annet gjennom børsnotering av de to industrigigantene Telenor i 2000 og Statoil i 2001.<sup>13</sup>

Etter tusenårsskiftet har oppmerksomheten omkring profesjonell eierstyring økt. Gjennom skiftende regjeringers eierskapsmeldinger og innføring av en rekke nye «soft law»-anvisninger, vektlegges åpenhet, klar rollefordeling og forutsigbar eierstyring i større grad. Jeg vil komme tilbake til denne utviklingen i kapittel 3.

## **2.4 Omfang av statens eierskap**

Staten forvalter et direkte eierskap i rundt 70 selskaper, gjennom ti departementer.<sup>14</sup> Eierskapet varierer i størrelse, fra store eierposter i flere av landets største børsnoterte selskaper, til heleide selskaper med rene sektorpolitiske mål.

---

<sup>11</sup> Lie (2014) side 13

<sup>12</sup> *ibid.* side 89

<sup>13</sup> *ibid.* side 69

<sup>14</sup> Statens eierberetning (2015) side 3

Sammenlignet med øvrige land i Norden, har Norge et større offentlig eierskap.<sup>15</sup> Markedsverdien av statens direkte eierskap på Oslo Børs er som nevnt rundt 700 milliarder kroner. Av dette utgjør eierskapet i Statoil ASA over halvparten. Deretter kommer i verdimeessig størrelse Telenor ASA, DNB ASA, Yara International ASA og Norsk Hydro ASA.<sup>16</sup>

Til sammenligning utgjør privat eierskap om lag 65 prosent av verdiene på Oslo Børs.<sup>17</sup> Av dette er 37 prosent utenlandsk eierskap. Direkte utenlandsk eierskap i Norge har omtrent doblet seg siden starten av 2000-tallet, og mer enn tidoblet seg siden begynnelsen av 1990-tallet.<sup>18</sup> Denne utviklingen gjør eierskapet i Norge mer fragmentert enn tidligere, noe som stiller særlig strenge krav til statens eierskapsutøvelse og respekt for rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen.

## 2.5 Kategorisering av selskaper

I 2004 pekte det såkalte statseierskapsutvalget på behovet for at staten klargjorde målene med eierskapet i hvert enkelt selskap.<sup>19</sup> Bakgrunnen var at utvalget hadde mottatt innspill fra styreledere i selskaper hvor staten er eier. Styrelederne oppfattet i hovedsak eierskapsforvaltningen som god, men pekte på at staten hadde utydelige mål med eierskapet. Utvalget foreslo med bakgrunn i dette å dele statens eierskap inn i fire kategorier.

Utvalget pekte på at klarere mål ville gjøre det enklere å vurdere selskapenes resultater, noe som er viktig for Riksrevisjonens og Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget pekte også på at tydeligere mål ville forenkle selskapenes strategiarbeid i saker som krever den statlige eierens medvirkning. Ettersom statens kapital i selskapene har en alternativ anvendelse, ville mer presis målangivelse og vurdering av måloppnåelse også gi et bedre bilde av kostnader og gevinster med det statlige eierskapet. Dette er relevant for EØS-retten, som krever at markedsprinsipper legges til grunn for det statlige eierskapet. Endelig pekte utvalget på at usikkerhet om statens mål og usikkerhet om hvordan staten vil opptre, kan føre til at staten bli tillagt mål den ikke har i kapitalmarkedene. Åpenhet og tydelighet gjør at selskapene der staten er eier blir mer attraktive som partnere og investorer.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 37

<sup>16</sup> *ibid.* side 48

<sup>17</sup> *ibid.* side 32

<sup>18</sup> *ibid.* side 35

<sup>19</sup> NOU 2004:7 side 14

<sup>20</sup> *ibid.* side 16

Stoltenberg 2-regjeringen fulgte opp forslaget i 2006.<sup>21</sup> Hensikten med kategoriseringen var å strukturere eierskapet og definere tydelige mål og begrunnelser for statens involvering i hvert enkelt selskap. Solberg-regjeringen har valgt å videreføre denne kategoriseringen, ettersom den har «bidratt til å tydeliggjøre statens mål» og fordi dagens kategorier oppfattes som «en hensiktsmessig inndeling».<sup>22</sup>

Kategori 1 er selskaper med forretningsmessige mål. Hovedhensynet er maksimal avkastning på investert kapital, både i form av årlig utbytte og verdistigning. Eksempler på selskaper i denne kategorien er Flytoget AS og Entra Holding AS. Litt forenklet kan en si at selskapene i denne kategorien først og fremst skal driftes kommersielt med tanke på best mulig lønnsomhet.

Kategori 2 er selskaper med forretningsmessige mål, der nasjonal forankring av hovedkontor og tilhørende hovedkontorfunksjoner er viktig. Litt forenklet kan en si at selskaper i denne kategorien har strategiske begrunnelser utover profittmålene. Staten vil søke maksimal avkastning, men forutsetter i tillegg at strategiske funksjoner beholdes i Norge. Eksempler på selskaper er Telenor ASA, Statoil ASA og DNB ASA.

Kategori 3 er selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål. Dette gjelder for eksempel der målet med eierskapet er å sikre kontroll med at det fortsatt foregår produksjon av varer og tjenester av betydning for nasjonal sikkerhet eller for å ivareta nasjonal suverenitet. Eksempler på selskaper er NSB AS og Statkraft SF.

Kategori 4 er selskaper med sektorpolitiske mål. Eksempler på selskaper er Statskog SF og Vinmonopolet.

Rekkevidden av denne kategoriseringen er ikke helt klar. Det som er klart er at kategoriene ikke har rettsvirkninger i seg selv. Domstolene kan imidlertid legge vekt på kategoriseringen dersom det for eksempel er tvil om statens mål med eierskapet. I slike tilfeller vil kategoriseringen kunne få rettslig betydning holdt opp mot andre rettsprinsipper, selv om den ikke har rettsvirkninger i seg selv.

Videre vil kategoriseringen bidra til å fremme aksjelovgivningens prinsipper om rolle- og kompetansefordeling mellom eier og styre, fordi tydelige mål bidrar til å klargjøre statens eierskap. For selskaper i kategori 1 vil det være profittmålet som er viktigst, mens det for selskaper i kategori 2 ligger en klar forutsetning om at hovedkontorfunksjonene fortsatt skal være i Norge.

---

<sup>21</sup> St.meld. nr. 13 (2006-2007) side 59

<sup>22</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 55

## 2.6 Kort om regjeringens eierskapspolitikk

I eierskapsmeldingen fremholder regjeringen at den vil styrke det private eierskapet i Norge, fordi «privat eiendomsrett er grunnleggende i et velfungerende samfunn».<sup>23</sup> Regjeringen argumenterer for at private eiere mer direkte kan ivareta egne preferanser, utøve mer personlig eierskap og i større grad være bedre orientert i markedene.<sup>24</sup>

Regjeringen ønsker å redusere statens engasjement over tid fordi det kan « redusere potensielle utfordringer med et omfattende statlig eierskap ».<sup>25</sup> I eierskapsmeldingen peker regjeringen likevel på flere gode grunner til at staten fortsatt bør være eier, og at det i overskuelig fremtid vil være et betydelig statlig eierskap. Begrunnelsene knytter seg til korrigerende av markedssvikt, nasjonal forankring av viktige selskaper, hovedkontorfunksjoner og nøkkelkompetanse, forvaltning av felles naturressurser og sektorpolitiske og samfunnsmessige hensyn.<sup>26</sup>

Regjeringen viser til rolle- og kompetansefordelingen i dagens aksjelovgivning, og foreslår ikke lovendringer. Regjeringen argumenterer derimot for at staten ikke bør ha som mål å være langsiktig eier i selskaper der staten kun har forretningsmessige mål (kategori 1). Regjeringen varsler derfor at den vil be om fullmakter til helt eller delvis å avhende statens eierskap i disse selskapene. Regjeringen peker på at såkalt negativ kontroll er tilstrekkelig for å beholde hovedkontor og hovedkontorfunksjoner i selskapene i kategori 2, jf. aksjelovgivningen § 5-18, og vil derfor be om fullmakter til å redusere eierandelen i disse selskapene til ned mot 34 prosent. Samlet ville forslagene redusert statens eierandel på Oslo børs med 3 prosent.<sup>27</sup>

Stortinget sluttet seg i hovedsak til eierskapsmeldingen, men det var ikke flertall for så omfattende fullmakter til nedsalg som regjeringen opprinnelig ønsket.<sup>28</sup> Dette viser at det er betydelige politiske forskjeller i spørsmålet om hvor mye staten skal eie.

## 2.7 Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, som reguleres av riksrevisjonsloven (irevl.) fra 2004, med hjemmel i Grunnloven § 95 bokstav k jf. bokstav f.

---

<sup>23</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 38

<sup>24</sup> *ibid.* side 9

<sup>25</sup> *ibid.* side 7

<sup>26</sup> *ibid.* side 10

<sup>27</sup> *ibid.* side 57

<sup>28</sup> Innst. 140 S (2014-2015)

Generelt skal Riksrevisjonen gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. rrevl. § 1.

Konkret skal Riksrevisjonen blant annet kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper, jf. § 9 annet ledd. Gjennom kontrollen skal det vurderes om statsråden forvalter og bestyrer de statlige interessene virksomhetene representerer på den måten Stortinget har bestemt,<sup>29</sup> og at statsråden bruker sin innflytelse i virksomhetene til å følge opp Stortingets behandling av proposisjoner, meldinger med mer.<sup>30</sup> Stortinget har fastsatt en egen instruks om Riksrevisjonens virksomhet, jf. § 3.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har presisert overfor Riksrevisjonen at selskapenes virksomhet skal vurderes i lys av bredere samfunnsinteresser, utover de rent økonomiske forholdene.<sup>31</sup> Bakgrunnen for dette var Frøiland-utvalget<sup>32</sup> som påpekte at statlig eide selskaper kan ha viktige mål som strekker seg lenger enn de rent forretningsmessige. Komiteen understreker at Riksrevisjonen også bør kontrollere slike oppgaver. Riksrevisjonen har i senere tid foretatt egne kontroller av selskapenes arbeid med samfunnsansvar, som vi skal komme tilbake til i kapittel 4.4.2.

Riksrevisjonen avgir hvert år Dokument 3:2 til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Revisjonen gjennomgår utvalgte områder innenfor statlig eierskap og eierskapsutøvelsen.

## **3 Grunnlaget for eierskapet**

### **3.1 Rettslige grunnlag**

#### **3.1.1 Grunnloven**

Det rettslige utgangspunktet for regjeringens arbeid er Grunnloven § 3, som bestemmer at den utøvende makt ligger hos kongen eller dronningen, som i praksis betyr regjeringen. Sammen med § 49 jf. § 88, legger § 3 rammene for maktfordelingsprinsippet, og med det en tydelig rolle- og kompetansedeling mellom statsmaktene.

---

<sup>29</sup> Dokument nr. 3:2 (2003-2004) side 1

<sup>30</sup> Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS (2010) side 32

<sup>31</sup> Innst. S. nr. 123 (2002-2003) side 2

<sup>32</sup> Dokument nr. 14 (2002-2003) side 74

Dette rettsbildet nyanseres av to forhold. For det første bestemmer § 19 at «Kongen våker over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte». Det er med andre ord regjeringen som forvalter statens aksjer og eierskap, men loven gir Stortinget en uttrykkelig hjemmel til å instruere regjeringen i saker som angår det statlige eierskapet. Som en følge av § 19 må kjøp og salg av aksjer, vedtak om kapitalutvidelse mm. ha særskilt fullmakt fra Stortinget. Det har vært diskutert hvorvidt slik fullmakt også er nødvendig der et selskap som er heleid av staten, foretar tilsvarende disposisjoner blant sine datterselskaper.<sup>33</sup> Stortinget har lagt til grunn at Stortinget skal ha den reelle avgjørelse i alle beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement hvor staten er eneaksjonær.<sup>34</sup> Det videre er forutsatt at denne praksisen også gjelder for deleide selskaper.<sup>35</sup>

Statseierskapsutvalget foreslo i 2004 å gi regjeringen utvidede og mer generelle fullmakter til kjøp og salg av aksjer. Bakgrunnen var enkelte styreledere i statseide selskaper pekte på at det kunne forekomme uforutsigbar og tidkrevende saksbehandling. Forslaget ville dersom det ble gjennomført forrykket balansen mellom statsmaktene, ved at Stortinget i praksis sa fra seg deler av kompetansen i § 19 gjennom mer generelle fullmakter til regjeringen. Utvalget argumenterte for at Stortinget uansett ville ha omgjøringsadgang som følge av den generelle instruksjonsretten. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hvordan verdipapirtransaksjoner skal kunne omgjøres i etterkant. Forslaget har ikke blitt fulgt opp senere, noe som kan være et signal om at både Stortinget og regjeringen mener at de har funnet en tilfredsstillende rolle- og kompetansefordeling i dette spørsmålet.

Det andre forholdet som nyanserer rettsbildet i § 3, er at Stortinget har en generell adgang til å bestemme forvaltningens organisering eller hvordan forvaltningen skal utøves. Stortinget kan gi generelle retningslinjer og instruere i enkeltsaker. Rettslige gyldige instruksjoner må i alle tilfeller ha form av lov eller plenarvedtak.<sup>36</sup> Selv om uttalelser fra komiteer og stortingsdebatter i praksis kan gi signaler om hva Stortinget forventer, er ikke disse rettslig bindende.<sup>37</sup> Stortingets myndighet begrenses i tilfeller der denne myndigheten eksplisitt er lagt til regjeringen etter Grunnloven, såkalte prerogativer. I statsretten har det vært omdiskutert om § 19 kan regnes blant disse prerogativene, og at retten til å bestyre statens bedrifter ikke kan fratras regjeringen ved lov. Stortinget har ved flere anledninger gitt uttrykk for denne forståelsen.<sup>38</sup> I praksis har ikke diskusjonen medført spesielle problemer, ettersom skiftende regjeringer lojalt har kommet til Stortinget for å be om fullmakt ved kjøp og salg av aksjer.

---

<sup>33</sup> St.meld. nr. 22 (2001-2002) side 61

<sup>34</sup> Innst. S. Nr. 277 (1976-1977) side 18

<sup>35</sup> St.meld. nr. 13 (2006-2007) side 64

<sup>36</sup> Dokument 23 (2011-2012) side 119

<sup>37</sup> Eckhoff (2001) side 371

<sup>38</sup> NOU 2004:7 side 45

Forvaltningen av eierskapet er delegert til det departement eierskapet hører innunder, jf. § 12 annet ledd. Viktige saker og saker til Stortinget, skal behandles av Kongen i statsråd, jf. § 28. Før slike saker behandles, er det normalt en konsultasjons- og høringsprosess mellom departementene. Denne skal sikre at relevante hensyn veies mot hverandre i beslutningsprosessen. Mindre viktige saker kan delegeres til departementene, men også her bør den ansvarlige statsråden vurdere om saken skal fremlegges regjeringen. Dette gjelder særlig for saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som kan skape strid og saker hvor det er delte meninger internt i regjeringen.<sup>39</sup>

Statsrådets forvaltning av eierskapet utøves som vanlig under konstitusjonelt ansvar. Hvor langt dette ansvaret strekker seg i spørsmål om statlig eierskap, har vært omdiskutert. På den ene siden bør styret i selskapet ha større forretningsmessig frihet enn dersom selskapet var en del av sentralforvaltningen. Dette taler for at statsråden ikke bør holdes ansvarlig for rene forretningsmessige disposisjoner som i henhold til aksjelovgivningen ligger til styret. Et eksempel vil være dersom et statlig selskap leverer dårligere resultater enn forventet som følge av feilbedømminger av markedet, konjunktursvingninger, uheldige investeringer osv. Det er fristende å sitere tidligere justisminister Jens Christian Hauge som uttalte at å holde statsråden ansvarlig for slike forhold, vil kunne føre til at «handlekraften og dristigheten hos bedriftsledelsen, som en vellykket virksomhet er helt avhengig av, blir svekket, mens fryktsomhet og sendrektighet øker»<sup>40</sup>.

På den andre siden skal Stortingets kontroll med statsrådets håndtering av eierskapet være reell, noe som taler for at statsrådets ansvar bør være utstrakt. Problemstillingen er også drøftet av Statsministerens kontor, som viser til at det ikke er en klar grenselinje mellom disse to utgangspunktene, men at det likevel bør fastholdes som den alminnelige oppfatningen at Stortinget normalt ikke bør holde statsråden ansvarlig for den forretningsmessige driften av selskapet.<sup>41</sup> Dersom statsråden aktivt griper inn i selskapets forretningsmessige disposisjoner, vil situasjonen kunne bli annerledes. Generelt vil økende aktivitet fra eierdepartementets side i større grad eksponere statsråden for politisk ansvar.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Om r-konferanser side 18

<sup>40</sup> Hauge (1986) side 354

<sup>41</sup> Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper (1998)

<sup>42</sup> NOU 2004:7 side 91

### 3.1.2 Stortingets forretningsorden

Stortingets forretningsorden gir nærmere bestemmelser om arbeidet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. § 9 jf. § 15.

Før det første skal komiteen gjennomgå og gi sin innstilling til Stortinget om dokumenter fra Riksrevisjonen, jf. § 9 bokstav c. Som vi allerede har sett i kapittel 2.7 har Riksrevisjonen en lovbestemt plikt til å kontrollere forvaltningen av det statlige eierskapet, jf. rrevl. § 9 annet ledd.

Videre kan en tredjedel av komiteens medlemmer beslutte å anmode en statsråd om å frem-skaffe opplysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen. En tredjedel av medlemmene kan deretter beslutte at komiteen skal ta en sak opp til behandling, og selv foreta ytterligere undersøkelser i forvaltningen som anses nødvendig for dette, jf. forretningsorden § 15. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er med dette den eneste komiteen på Stortinget som kan behandle saker på eget initiativ.

De siste årene har komiteen reist flere saker vedrørende utøvelsen av det statlige eierskap. Vi skal komme tilbake til noen av disse sakene i kapittel 5.1.1 og 5.3.1.

### 3.1.3 EØS-avtalen

Statlig eierskap er ikke uvanlig i Europa, og EØS-avtalen er derfor nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap, jf. art. 125 og 59 (2). Ettersom EØS-avtalen innebærer et forbud mot offentlig (diskriminerende) støtte, jf. art. 61 (1), begrenser det imidlertid statens muligheter til å legge vekt på ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen.

EØS-avtalens art. 61 (1) stiller opp fire kumulative vilkår som må være tilstede for at en ordning skal stride mot statsstøttereglene. For det første må støtten være gitt av staten eller av offentlige midler i enhver form (offentlig støtte). For det andre må støtten være egnet til å vri konkurransen eller true med å vri konkurransen. For det tredje må støtten begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer. Og sist må støtten være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.<sup>43</sup> Dette gjelder uavhengig av om hvem som eier selskapene og hvordan de er organisert.

---

<sup>43</sup> NOU 2004:7 side 42



Det bør presiseres at reglene om forbud mot statsstøtte ikke først og fremst omhandler statlig eierskap. Reglene kan imidlertid få betydning dersom staten bruker eierskapet til indirekte diskriminerende støtte, for eksempel ved å tilføre kapital til ulønnsomme selskaper eller ved å ikke forvente avkastning fra et deleid selskap som ellers burde konkurrert på like vilkår med andre selskaper i Europa. ESA vil i praksis påse at staten krever normal markedsmessig avkastning på kapital som er plassert i et foretak som opererer i konkurranse med andre, det såkalte markedsinvestorprinsippet.<sup>44</sup>

Norsk aksjelovgivning åpner for såkalte A- og B-aksjer, der kun den første gruppen gir stemmerett på generalforsamling, jf. aksjelovgivningen § 4-1. I Europa har det tidligere vært vanlig å operere med såkalte «gullaksjer» som gir spesielle rettigheter for staten. Både i Nederland og Storbritannia har slike aksjer gjerne fulgt i kjølvannet av privatisering av statlige selskaper, gjennom særlovgivning eller mer generelle bestemmelser.<sup>45</sup> Med «gullaksjene» kan staten for eksempel sikre seg vetorett mot spesielle avgjørelser, selv om staten ikke har majoritet i generalforsamlingen.

I forbindelse med privatiseringen av Telenor, ble det foreslått en tilsvarende «gullaksje» som skulle gi staten vetorett i utvalgte sentrale spørsmål, for eksempel om lokalisering av hovedkontor og forskningsavdelingen, utflytting av oppgaver til utlandet mv. Forslaget fikk ikke tilslutning i Stortinget, og det er i dag ingen statlige eide selskaper som har slike aksjer.<sup>46</sup>

EF-domstolen har fastslått at «gullaksjer» kan være en restriksjon på EUs fire friheter.<sup>47</sup>

### 3.1.4 Aksjeloven og allmennaksjeloven

Aksjeloven (al.) og allmennaksjeloven (asal.) stammer fra 1997 og gjelder for henholdsvis aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Lovene erstattet aksjeloven fra 1976 og inneholder en rekke fellesbestemmelser, i tillegg til særskilte bestemmelser om de ulike selskapsformene. Disse er nærmere omtalt i kapittel 2.2.

Lovene er av stor betydning fordi de inneholder et omfattende og detaljert sett av regler for de to selskapsformene. I det videre vil aksjelovgivningen bli benyttet som fellesbegrep så lenge det er snakk om felles regler og prinsipper.

---

<sup>44</sup> *ibid.* side 13

<sup>45</sup> St.meld. nr. 22 (2001-2002) side 59

<sup>46</sup> *ibid.* side 59

<sup>47</sup> Forenede sager C-282/04 og C-283/04 Kommissjonen mod Nederland side XX

Aksjelovgivningen bygger i hovedsak på tre hovedaktører; eierne i generalforsamling, styret og den daglige ledelsen. Reglene er basert på noen sentrale rettsprinsipper, som er av betydning for det statlige eierskapet generelt, og for departementets eierskapsutøvelse spesielt.

Prinsippene om aksjeeierdemokrati innebærer at aksjeeierne ved flertallsbeslutning i generalforsamling kan avgjøre enkeltsaker, velge styre og på den måten etablere en effektiv ledelse av selskapet. Prinsippet om styring gjennom alminnelig flertall er hjemlet i § 5-17.

Dette rettsbildet nyanseres for det første av enkelte regler om minoritetsvern, herunder general-klausulen om myndighetsmisbruk i §§ 5-21 og 6-28. En mindretallsaksjonær må som hovedregel finne seg i å bli nedstemt av flertallet, så lenge det ikke er spørsmål om urimelig beguns-tigelse av en gruppe aksjeeiere på noen annens eller selskapets bekostning, såkalt myndighets-misbruk.<sup>48</sup> Forbudet mot misbruk av generalforsamlingens myndighet begrenser dessuten mu-lighetene for fri utveksling av informasjon mellom selskapet og én dominerende aksjeeier, et-tersom alle aksjeeierne i behandles likt. Dette har betydning for det statlige eierskapet ved at staten i utgangspunktet ikke har tilgang til mer informasjon fra selskapet enn øvrige aksjeeiere.

For det andre nyanseres rettsbildet av at viktige beslutninger krever særskilt flertall. Vanlige beslutninger fattes med simpelt flertall, dvs. mer enn halvparten av stemmene til de fremmøtte, jf. § 5-17. Mer enn 90 % av aksjene gir rett til å tvangsløse øvrige aksjeeiere, jf. § 5-19. 67 % av aksjene sikrer kontroll over vedtak om endring av vedtekter, endring av aksjekapital og opp-løsning, for å nevne noe. En viktig skranke ligger det også gjennom såkalt negativ kontroll. Med mer enn 33 % av aksjene kan en aksjeeier hindre beslutninger som krever kvalifisert fler-tall, for eksempel endring av forretningsadresse i vedtektene, jf. § 5-18.

Staten tar del i aksjeeierdemokratiet på samme måte som andre aksjeeiere, og står i utgangs-punktet fritt til å benytte seg av sin stemmerett i selskapets demokratiske organer. Prinsippet om likhet innebærer at alle aksjer av samme størrelse har lik rett i selskapet, jf. § 4-1. Unntaket er dersom vedtektene åpner for ulike aksjeklasser. Likhetsprinsippet er ikke ment å hindre slike løsninger. Det er den usaklige forskjellsbehandlingen prinsippet skal hindre. Statens innflytelse på generalforsamlingen er avhengig av hvor mange aksjer staten eier, akkurat slik den er det for private aksjeeiere. Og på samme måte som andre dominerende aksjeeiere, må staten respek-tere reglene som er satt for å beskytte minoritetenes interesser.

Sett under ett mener Woxholt at aksjelovgivningen balanserer hensynet til «majoritetens makt og minoritets avmakt» på en god måte.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Truyen (2004) side 305-328

<sup>49</sup> Woxholt (2014) side 72

Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne som nevnt den øverste myndighet i selskapet, jf. § 5-2 første ledd. Generalforsamlingen er derfor også det rettslige grunnlaget for utøvelsen av statsrådets eiermyndighet, som representant for staten ved regjeringen. Staten kan for eksempel ta stilling til saker som er meldt opp til behandling på generalforsamlingen i Statoil ASA og andre selskaper der staten opptrer som eier.

Generalforsamlingen hører ikke med til selskapets ledelse. Det kan leses utfra lovens kapitteloverskrifter og inndelinger.<sup>50</sup> Kapittel 5 inneholder regler om generalforsamlingen. Kapittel 6 omhandler selskapets ledelse, som er styret, daglig leder og bedriftsforsamlingen. I allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med mer enn 200 ansatte, skal det velges en bedriftsforsamling på minst 12 medlemmer, jf. § 6-35. Bedriftsforsamlingen velger styre, fører tilsyn med forvaltningen av selskaper og uttaler seg til generalforsamlingen, jf. § 6-37. Bedriftsforsamlingen skal også treffe vedtak i saker som gjelder store investeringer eller rasjonalisering av driften som medfører større endringer for de ansatte.

Generalforsamlingen har en alminnelig instruksjons- og omgjøringsrett overfor styret. Som utgangspunkt kan generalforsamlingen ta opp og fatte vedtak i enhver sak som gjelder selskapet, etter nærmere angitte frister og saksbehandlingsregler, jf. § 5-11. Det er lovbestemt at enkelte saker skal behandles på den ordinære generalforsamlingen, jf. al. § 5-5 annet ledd og asal. § 5-6 annet ledd.

Styret er et obligatorisk organ som vanligvis velges av generalforsamlingen, jf. § 6-3. Styrets forvaltningsansvar er beskrevet i § 6-12, mens styrets tilsynsansvar fremgår i § 6-13. Styrets myndighet, oppgaver og ansvar er vidtgående. Styret ansetter blant annet daglig leder i selskaper som har dette, jf. §§ 6-2 og 6-14. I praksis har styret den restkompetansen som er igjen når myndigheten ikke konkret er tillagt generalforsamlingen. Det innebærer blant annet at styret uten å rådføre seg med generalforsamling eller bedriftsforsamling kan inngå avtaler på vegne av selskapet, også om forhold som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning, oppta store lån, foretas omfattende pantsettelser, kjøpe og selge fast eiendom mv.<sup>51</sup>

Gjeldende aksjelovgivning utdyper styrets rolle i større grad enn tidligere. Bakgrunnen for dette var at aksjelovutvalget antok at en konkretisering ville «bidra til en bedre bevisstgjøring når det gjelder innholdet av lovens krav til styrets handlemåte».<sup>52</sup> Det fulgte av den forrige aksjeloven § 8-7 at den ansvarlige forvaltningen av selskapet hører under styret. Utvalget ønsket å utdype disse pliktene gjennom å konkretisere styrets ansvar for organisering av virksomheten, herunder

---

<sup>50</sup> *ibid.* side 198

<sup>51</sup> Woxholt (2014) side 201

<sup>52</sup> NOU 1996:3 side 55

å utarbeide planer og følge opp budsjetter, fastsette retningslinjer og holde seg orientert, samt tilsynsansvar for selskapets virksomhet og den daglige ledelse av denne.

Justisdepartementet sluttet seg i hovedsak til aksjelovutvalgets forslag. Flere høringsinstanser ønsket imidlertid at styrets oppgaver og plikter skulle beskrives ytterligere. Til dette innvendte departementet at det er snakk om å ta inn i loven ufravikelige bestemmelser som vil gjelde for høyst forskjellige selskaper<sup>53</sup>. Stortinget sluttet seg til departementets lovforslag, og komiteen understreket at den nye aksjelovgivningen skulle balansere interessene til mange ulike aktører, herunder aksjeeierne, kreditorene, ledelsen og de ansatte.<sup>54</sup> Regjeringen har ikke senere foreslått å utvide bestemmelsene om styrets plikter og ansvar, noe som kan tyde på at aksjelovutvalgets intensjoner best er ivaretatt gjennom nåværende aksjelovgivning.

I 2011 etablerte Stoltenberg 2-regjeringen det såkalte forenklingsprosjektet som skulle spare norske aksjeselskaper for 10 milliarder kroner i året. Prosjektet medførte flere forenklinger av aksjeloven, blant annet reduserte krav til etablering av aksjeselskap, mer fleksible regler om egenkapital og mer liberale regler om selskapers saksbehandling.<sup>55</sup> Som et ledd i prosjektet fikk advokat Gudmund Knudsen i oppdrag å utrede spørsmålet om ytterligere forenklinger i aksjeloven.

I Knudsen-utredningen ble det vurdert om aksjeloven burde åpne for å forenkle organisasjonsstrukturen ved å slå sammen generalforsamlingen og styret til ett organ. Dette fellesorganet ville i så fall utøve både eiermyndighet og forvaltningen av selskapet, og bryte med aksjelovgivningens forutsetninger om tre hovedaktører.<sup>56</sup> Forslaget ville bare være aktuelt for aksjeselskaper med én eller et fåtall aksjeeiere, og derfor av liten betydning for selskaper der staten er deleier. Knudsen anbefalte ikke forslaget, men utredningen er likevel interessant i diskusjonen omkring statens eierskapsutøvelse. Den peker på at det prinsipielle skillet mellom eierfunksjoner og ledelsesorganer, er helt grunnleggende.

Regjeringen støttet seg til Knudsen-utredningen og heller ingen av høringsinstansene ga uttrykk for at det var ønskelig å samle generalforsamlingen og styrets myndighet til ett organ.<sup>57</sup> Knudsen fremholdt at den overordnede ledelsesstrukturen i norsk aksjerett har lang tradisjon, og at «næringslivet er så langt jeg forstår fortrolig med hovedtrekkene i strukturen».<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 23 (1996-1997)

<sup>54</sup> Innst. O. nr. 80 (1996-1997)

<sup>55</sup> Regjeringens forenklingsprosjekt (2013) side 4

<sup>56</sup> Knudsen (2011) side 129

<sup>57</sup> Prop. 111 L (2012-2013) side 17

<sup>58</sup> Knudsen (2011) side 129

Det nye aksjelovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon i januar 2016, viser til Knudsen-utredningen, og gjentar at det ikke har vært uttrykt behov for mer grunnleggende endringer av norsk aksjerett.<sup>59</sup> Utvalget går heller ikke inn for å oppheve skillet mellom generalforsamlingen og styret. Utvalget viser til at dette skillet «synes å fungere godt» og at det helt siden 1910 har vært grunnleggende i norsk aksjeselskapsrett.<sup>60</sup> Utvalget konkluderer med at hovedtrekkene i selskapsstrukturen og forholdene mellom selskapsorganene bør videreføres.

Oppsummert setter aksjelovgivningen, forarbeidene og enkelte etterarbeider klare skranker for selskapets rolle- og kompetansefordeling. På samme måte som øvrige aksjeeiere, kan departementet gjennomføre sin eierstyring gjennom vedtak i generalforsamling og ved valg av styre. Departementet har i likhet med øvrige aksjeeiere ikke hjemmel til å instruere styret utover vedtak i generalforsamling.

Både aksjelovutvalget, Knudsen-utredningen og det nye aksjelovutvalget fremholder det prinsipielle skillet mellom generalforsamlingen og styret. Skillet er allerede godt regulert i aksjelovgivningen og forutsatt i andre rettskilder. Ettersom det ikke virker som at regjeringen vil foreslå lovendringer som visker ut dagens klare skille mellom generalforsamlingen og styret, bør departementet respektere disse grensene i sin eierskapsutøvelse. Aksjelovgivningen forutsetter at generalforsamlingen ikke skal være et «reservestyre» som blander seg inn i den daglige forvaltningen av selskapet.

Utviklingen de siste årene har gått i retning av at det selvstendige styrets profesjonelle rolle har blitt viktigere, blant annet gjennom klargjøringen i aksjelovgivningen.<sup>61</sup> Dette må forstås i sammenheng med «Corporate Governance»-prinsipper, som jeg kommer tilbake til i kapittel 3.2.1.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at departementet i likhet med andre dominerende eiere kan ha regelmessig dialog med styrene, og gi sine råd og anbefalinger. Slik kontakt ses som en forutsetning for at departementet kan utøve eierrollen på en forsvarlig måte. Årsaken er at eieren må ha kunnskap om selskapets virksomhet og være orientert om sentrale spørsmål når det gjelder selskapenes utvikling. Samtidig vil selskapene styre og ledelse ofte ha behov for å kjenne eierens vurderinger i forbindelse med utforming av selskapene virksomhet og strategi.<sup>62</sup> Her må departementet imidlertid være svært bevisst på hvor grensen går mellom uformelle innspill, og det som styret kan oppfatte som instruks eller pålegg. Hvor disse grensene går, vil bli nærmere drøftet gjennom konkrete eksempler i kapittel 5.1 og 5.2.

---

<sup>59</sup> NOU 2016:22 side 91

<sup>60</sup> *ibid.* side 92

<sup>61</sup> Bråthen (1997) side 515-562

<sup>62</sup> NOU 2004:7 side 55

### 3.1.5 Verdipapirhandelloven og børsloven

Verdipapirhandelloven fra 2007 (vphl.) skal legge til rette for sikker, ordnet og effektiv handel i finansielle instrumenter, jf. § 1. Likebehandlingsprinsippet fastslås i § 5-14 og bør ses i sammenheng med likebehandlingsprinsippet i aksjelovgivningen for øvrig. Utstedere av finansielle instrumenter skal behandle innehaverne av deres finansielle instrumenter likt. Utsteder må ikke utsette innehaverne av de finansielle instrumentene for forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet ut fra utsteders og innehavernes felles interesse, jf. § 5-14 første ledd.

Dette betyr i praksis at et børsnotert selskap, eksempelvis Telenor ASA, som utsteder ikke har adgang til å forskjellsbehandle sine aksjeeiere. I henhold til § 5-14 annet ledd må utsteders styrende organer, tillitsvalgte eller ledende ansatte, heller ikke treffe vedtak som er egnet til å gi dem selv, enkelte innehavere eller tredjemenn en urimelig fordel på bekostning av andre innehavere eller utsteder, når dette skjer i forbindelse med omsetning eller utstedelse av finansielle instrumenter, eller rettigheter til slike. Hensynet bak likhetsprinsippet er ganske klart. Maksimal verdiskaping og forsvarlig handel med verdipapirer skjer best når innehaverne kan være trygge på spillereglene følges og at utsteder behandler alle likt.

Børsloven fra 2007 skal legge til rette for effektive, velordnede og tillitsvekkende markeder for finansielle instrumenter, jf. § 1. Virksomheten skal drives med tilbørlig hensyn til prinsipper om effektivitet, nøytralitet og likebehandling, blant annet for å sikre at markedet har god gjennomsiktighet, jf. § 22.

De mest relevante bestemmelsene i verdipapirhandelloven og børsloven med tilhørende forskrifter, er reglene om likebehandling og informasjonsplikt til markedet om informasjon som kan påvirke kursen på aksjene og dermed også handelen med disse. Reglene begrenser en aksjeeiers adgang til å utnytte informasjon denne sitter med, men som ikke er kjent i markedet. I enkelte tilfeller kan staten sette seg i innsideposisjon fordi endringer i eierskapet i det aktuelle selskapet krever politisk behandling. Regelverket setter grenser for statens adgang til å handle i selskapets aksjer basert på slik informasjon.<sup>63</sup>

### 3.1.6 Reglement for økonomistyring i staten

I 2003 ble det fastsatt et felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten. Regelverket er sist endret 5. november 2015.

---

<sup>63</sup> NOU 2004:7 side 11

Reglement for økonomistyring utgjør det øverste nivået i dette regelverket og fastsettes ved kongelig resolusjon. Reglementet avgrensner seg til hovedprinsipper for økonomistyringen. Formålet er blant annet å sikre at statlige midler brukes effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte, jf. § 1. Reglementet gjelder også for styring av statens eierinteresser i selskaper der staten opptrer som heleier eller deleier, jf. § 2 bokstav d. Finansdepartementet har hjemmel til å fastsette utdypende bestemmelser, jf. § 3.

Etter økonomireglementet § 10 skal staten, innenfor lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Det trekkes særlig frem at utøvelsen av eierskapet skal sikre likebehandling av alle eiere, og understøtte en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre. Et forhold som har særlig stor betydning er at mange av de statlige selskapene også har private eiere og er børsnoterte. I forlengelsen av dette legges det særlig vekt på å følge aksepterte prinsipper for god eierskapsutøvelse og selskapsledelse.<sup>64</sup> Videre fremheves måloppnåelse og at styret fungerer tilfredsstillende.<sup>65</sup>

## 3.2 Andre grunnlag

### 3.2.1 Statens prinsipper for god eierstyring

I over 30 år har det pågått en internasjonal debatt om hvilke overordnede prinsipper selskaper bør styres etter.<sup>66</sup> Som et ledd i utviklingen av «Corporate Governance», avga et dansk, offentlig utvalg i 2001 en omfattende rapport om god selskapsledelse.<sup>67</sup>

Bondevik 2-regjeringen utformet i 2002 ti prinsipper for god eierstyring.<sup>68</sup> Utgangspunktet for prinsippene er at staten vil bidra til best mulig verdiskaping i statlige selskaper, og at utøvelsen av eierskapet har betydning for dette.<sup>69</sup> Stortinget sluttet seg til de ti prinsippene,<sup>70</sup> som senere har blitt noe justert.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> *ibid.* side 55

<sup>65</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 29

<sup>66</sup> Lie (2014) side 27

<sup>67</sup> Anbefalinger for god selskapsledelse i Danmark (2001)

<sup>68</sup> St.mld. nr. 22 (2001-2002)

<sup>69</sup> *ibid.* side 66

<sup>70</sup> Innst. S. nr. 264 (2001-2002)

<sup>71</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 66

Statens prinsipper for god eierstyring retter seg mot alle selskaper der staten har eierinteresser:

1. Aksjeeiere skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling.
4. Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eieren.
8. Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.
9. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapet og fremstår som rimelige.
10. Selskapet skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.

Generelt bør det fremheves at flere av de mest sentrale prinsippene allerede er godt hjemlet i aksjelovgivningen, blant annet likebehandling av aksjeeiere, eierstyring i generalforsamling og respekt for styrets rolle. Prinsippene kan derfor forstås som et uttrykk for at staten vil legge *ekstra* vekt på disse i sin eierskapsutøvelse.

Det er verdt å knytte noen kommentarer til enkelte av prinsippene.

For at et selskap skal kunne tiltrekke seg kapital, er det avhengig av tillit i aksjemarkedet. Derfor kan ikke enkelte aksjeeiere, eksempelvis staten, gis urettmessige muligheter til å fremme sine interesser på andre aksjeeieres bekostning. Slik forskjellsbehandling kan bestå i at staten som eier agerer på basis av informasjon om selskapet som ikke er kjent for de andre aksjeeierne. Forskjellsbehandling kan også oppstå dersom staten utøver eiermakt gjennom uformelle kanaler, eller ikke utviser tilstrekkelig grad av åpenhet om hva som er målet med de forskjellige eierpostene.<sup>72</sup> For å bidra til økt åpenhet utgir Nærings- og fiskeridepartementet hvert år en omfattende eierberetning.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> St.mld. nr. 22 (2001-2002) side 67

<sup>73</sup> Statens eierberetning (2015)



Prinsippet om at eierbeslutninger skal skje på generalforsamling, må ses i sammenheng med at staten skal begrense seg til overordnet styring. Styret ivaretar den strategiske ledelsen og forvalter selskapet ut fra selskapets og aksjeeiernes interesser. Utgangspunktet er at departementet ikke skal gripe inn i styrets forretningsmessige ledelse av selskapet.<sup>74</sup>

Det er av betydning at styret har god kompetanse og erfaring til å håndtere de respektive selskapenes muligheter og utfordringer. God styrerekruttering skjer gjennom å velge de beste kandidatene etter en forsvarlig og demokratisk prosess som involverer flest mulig aksjeeiere. I børsnoterte selskaper velger generalforsamlingen valgkomiteen, som igjen innstiller på kandidater til styret. I valgkomiteen deltar statens representanter sammen med andre aksjeeiere for å diskutere seg frem til en best mulig sammensetning av selskapets styrende organer.

Styret forventes å følge opp generalforsamlingens vedtak gjennom konkrete planer og strategier. Dersom aksjeeierne ikke lenger har tillit til styret, står de fritt til å bytte ut hele eller deler av styret. Styret kan også holdes erstatningsansvarlige, jf. aksjelovgivningen § 17-1.

Det er ikke noe i veien for at staten i likhet med det som er vanlig i kapitalmarkedet for øvrig, gir sine råd og innspill til styret. Det er imidlertid avgjørende at denne dialogen skjer i tråd med rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen, og at eiers signaler er å betrakte som innspill til styret. Alle saker som krever formell tilslutning fra eier skal behandles på generalforsamling. Slik sikres notoritet, åpenhet og respekt for selskapsorganene og øvrige aksjeeiere.

Til prinsippene 9 og 10 bør det fremheves at staten siden 2001 har hatt retningslinjer for lederlønninger og uttalte forventninger om selskapenes samfunnsansvar. Retningslinjene er veiledende, men det er eksempler på at de har blitt redegjort for av statens representanter i generalforsamlingen.<sup>75</sup> Som jeg vil peke på i kapittel 5.2 har spørsmålene om lederlønn og samfunnsansvar blitt stadig mer politisk betent. Fra Stortingets side kommer det stadig krav som går i retning av å legge føringer på selskapenes arbeid. En slik politisk «styringsiver» stiller store krav til statsrådets eierskapsutøvelse, fordi denne alltid skal skje i henhold til aksjelovgivningen og statens prinsipper for god eierstyring. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 5.2.

Hensynene bak prinsippene tilsier at staten bør være mer varsom jo større eiermangfold det er i selskapet. Aksjelovgivningen skal uansett eierandel respekteres.

---

<sup>74</sup> St.mld. nr. 22 (2001-2002) side 69

<sup>75</sup> Se for eksempel protokoll fra Statoil ASAs generalforsamling i 2011

### 3.2.2 Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) utga i 2002 den første anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse.

NUES består av flere interessegrupper for eiere, utstedere av aksjer, og Oslo Børs, herunder Aksjonærforeningen i Norge, Den norske Revisorforening, Finans Norge og NHO.<sup>76</sup>

Den gjeldende anbefalingen fra 2014 viser til at eierutøvelsen skal skje på generalforsamling, og understreker behovet for likebehandling av aksjeeiere og krav til åpenhet og transparens.<sup>77</sup> Et viktig enkelttiltak i anbefalingen er at generalforsamlingen bør opprette uavhengige valgkomiteer som skal tjene selskapets beste og ivareta hensynene til hele aksjonærfelleskapet. Valgkomiteen bør lytte til og forankre sin innstilling hos de største aksjeeierne, og det bør etableres klare frister for å fremme forslag om kandidater til komiteen, jf. punkt 7.

Anbefalingens punkt 13 understreker at styret bør legge til rette for at aksjeeiere kan kommunisere med selskapet også utenfor generalforsamling, fordi en antar at dette «vil øke styrets kunnskap om løpende forhold vedrørende selskapet som aksjeeiere er særlig opptatt av». Det anbefales at styret fastsetter retningslinjer for denne kontakten. Vanlig praksis er at departementet mottar kvartal- og årsberetninger og annen offentlig tilgjengelig informasjon, og at det avholdes regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse. Regjeringen understrekes at dette skal skje på linje med hva som er vanlig mellom børsnoterte selskaper og større investorer.<sup>78</sup>

### 3.2.3 OECDs retningslinjer for styring av statlig eide selskaper

OECD utarbeidet i 2005 retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel. Retningslinjene er senest revidert i 2015, og fungerer som et supplement til OECDs prinsipper for «Corporate Governance».

Formålet med retningslinjene er å bidra til at statlig eide selskaper får en mer avklart juridisk status og styringsform. Det fremheves at alle aksjeeiere skal likebehandles og at staten bør bidra til at også minoritetseiere kan delta på generalforsamlingen. Retningslinjene anbefaler at staten bør utøve sine eierskapsfunksjoner gjennom en sentralisert eierskapsenhet.<sup>79</sup> Dette er i stor grad

---

<sup>76</sup> Eierstyring og selskapsledelse (2014) side 5

<sup>77</sup> *ibid.* side 44

<sup>78</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 85

<sup>79</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015) side 30

fulgt opp gjennom at Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er utvidet for å kunne ivareta denne oppgaven.

Videre peker retningslinjene på at det bør skilles strengt mellom statens eierskap og statens reguleringsfunksjoner. Retningslinjene anbefaler at regjeringen offentliggjør sin eierskapspolitikk og klargjør overordnede målsettinger og statens rolle i eierstyringen. Konkret råder OECD regjeringen til å holde seg unna den daglige ledelsen av selskapene, og la styret utøve sitt ansvar. Styret bør gi ledelsen «full uavhengighet i driften til å oppnå deres felles målsettinger», jf. punkt II bokstav b jf. bokstav c.

OECD fremholder at dersom anbefalingene blir fulgt i henhold til intensjonene, vil det langt på vei kunne sikre at staten utøver sitt eierskap på en profesjonell og ansvarlig måte. Regjeringen mener at statens eierskapsutøvelse skjer i samsvar med anbefalingene fra OECD.<sup>80</sup>

### 3.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det statlige eierskapet må utøves innenfor rettslige skranker, der Grunnloven og aksjelovgivningen står i særstilling. Det er regjeringen gjennom departementene som utøver eierskapet, men Stortinget har en særskilt instruksjonsrett i spørsmål om statlig eierskap. Det betyr blant annet at regjeringen må be om fullmakt for å kjøpe og selge aksjer. Videre innebærer aksjelovgivningen et klart skille mellom generalforsamlingen og styret. Eierstyring kan kun skje gjennom vedtak i generalforsamling. Det gjelder for staten som aksjeeier så vel som for private aksjeeiere. Alle aksjeeiere skal likebehandles. Styrets oppgave er å forvalte selskapet til det beste for alle aksjeeiere og selskapet for øvrig.

De siste 20 årene har staten innført egne regler og veiledninger som får innvirkning på eierskapsutøvelsen, herunder prinsipper for god eierstyring og kategorisering av selskaper. I tillegg kommer andre nasjonale og internasjonale anbefalinger, blant annet NUES og OECD. Stortinget legger også føringer på eierskapsutøvelsen, i hovedsak gjennom behandlingen av eierskapsmeldinger, representantforslag og Riksrevisjonens kontroller. Denne kategorien av prinsipper, retningslinjer, anbefalinger og merknader, kan vi for enkelthets skyld kalle for *anvisninger*.

Anvisningene har ikke rettsvirkninger i seg selv. Det er årsaken til at de er plassert under «Andre grunnlag» i kapittel 3.2. Domstolene kan likevel velge å legge vekt på anvisningene slik at de får rettslig betydning. Hvor langt anvisningenes rettskildevekt strekker, må vurderes i hvert

---

<sup>80</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 86

enkelt tilfelle. Anvisningene kan ha status som «soft law». Særlig er dette aktuelt der anvisningene er et utslag av øvrig lovgivning og anerkjente rettsprinsipper. For eksempel vil det være av betydning av rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen også er utdypet i økonomireglementet, eierstyringsprinsippene, anbefalingene fra NUES og i OECDs retningslinjer. Et moment i vurderingen er hvor hyppig de ulike prinsippene fremkommer og hvem som er avsender. Prinsipper som er behandlet av Stortinget, gjerne i flere omganger, vil ha større betydning enn generelle uttalelser i rundskrift fra departementet.

Økonomireglementet er plassert under «Rettslige grunnlag» i kapittel 3.1.6, men står likevel i særstilling. Ettersom reglementet ikke er vedtatt av Stortinget i lovs form, har det heller ikke tilsvarende rettsvirkninger. Domstolene vil sannsynligvis legge større vekt på reglementet enn på øvrige anvisninger. Det er fordi reglementet er vedtatt ved kongelig resolusjon og oppstiller et omfattende sett av regler som har avgjørende betydning for hele statsforvaltningen. Ikke minst vil Stortinget i kraft av sin kontrollfunksjon legge vekt på reglementet i vurderingen av om statsråden har overholdt sitt konstitusjonelle ansvar. En mer presis definisjon av økonomireglementet ville nok være semi-rettslig.

Flere av anvisningene overlapper hverandre og utdyper anerkjente prinsipper som allerede er gjennomregulert i aksjelovgivningen. For eksempel inneholder samtlige av anvisningene likebehandlingsprinsippet eller referanser til dette prinsippet, som har sitt rettslige utgangspunkt i aksjelovgivningen. Formålet med anvisningene er derfor å utdype hvordan eierskapsutøvelsen bør skje basert på eksisterende lovgivning. Anvisningene skal også tjene til å forsikre omverdenen om at staten vil opptre profesjonelt og forutsigbart i kapitalmarkedene, som regjeringen understreker; «basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper og med bevissthet om skillet mellom rollen som eier og andre roller staten har».<sup>81</sup>

## **4 Særlige utfordringer med statlig eierskap**

### **4.1 Når den rettslige og politiske dimensjonen møtes**

Sverre A. Christensen, førsteamanuensis ved BI, argumenterer for at det statlige eierskapet har vært mulig fordi staten opptre ryddig og langsiktig. Han viser til den såkalte «Hydro-modellen» som bygger på at bedriftene har forretningsmessig frihet og drives etter forretningsmessige prinsipper, slik de blant annet fremkommer i aksjelovgivningen. Prinsippet ble slått fast av industriminister Lars Evensen allerede i 1950, da han avviste et forslag om å instruere statens

---

<sup>81</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 66

representanter i Hydro-styret.<sup>82</sup> Denne modellen spredte seg til de andre statlig eide bedriftene på 70-tallet. Modellen har vært særlig viktig for å ivareta den selskapsrettslige dimensjonen av eierskapet.

I boken «Staten som kapitalist» peker de tidligere styrelederne i Telenor og Statoil, Harald Norvik og Egil Myklebust, på at «det store, ikke-intervenerende eierskapet bærer med seg et kompromiss mellom tilhengere og kritikere av statlig eierskap».<sup>83</sup> Sitatet tyder på staten har vært forsiktig med å legge seg for mye opp i styrets forvaltning av selskapet, og at det er årsaken til at staten fortsatt kan være en dominerende eier.

Som pekt på i kapittel 1.1 må det statlige eierskapet forstås utfra den rettslige, økonomiske og politiske dimensjonen.

Den rettslige dimensjonen er i utgangspunktet klar; Grunnloven, aksjelovgivningen, «soft law» og andre anvisninger setter skranker for eierskapsutøvelsen. De prosessuelle skrankene – *hvor* dan beslutninger formelt skal fattes i generalforsamling – er mest opplagte. Når det gjelder de materielle skrankene – *hva* aksjonærfellesskapet kan bestemme og hva som hører til styrets forvaltning av selskapet – er grensene ikke alltid like opplagte.

Den økonomiske dimensjonen er også ganske klar. Selskaper i kategori 1-3 skal søke størst mulig profitt gjennom verdiøkning og avkastning på kapital.

Det er først og fremst den politiske dimensjonen som medfører særskilte utfordringer for det statlige eierskapet. Jussen skal sette skranker for politikken, men det er som vi skal se i kapittel 5 ikke alltid at politikken respekter jussen. Årsakene til dette kan være flere.

For det første ligger det i politikkens vesen en grunnleggende vilje til å styre. De folkevalgte har gjerne klare meninger om hvordan selskapene som fellesskapet eier, skal forvaltes. Dette er forståelig utfra et demokratiperspektiv. For statlige selskaper begrenses styringsiveren av rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen, men det er ikke alltid opplagt hvor de rettslige grensene går. For det andre skal politikken ivareta brede samfunnsinteresser. Gjennom den statlige eierskapsutøvelsen forvalter departementet store verdier. Politikerne vil gjerne vise til konkrete resultater før neste valg, og det kan være fristende å bruke statlige selskaper til å oppnå bestemte mål, for eksempel innenfor miljøspørsmål og samfunnsansvar. Dette kan bli utfordrende i møtet med andre aksjeeierne, som først og fremst forventer økonomisk avkastning, slik det er forutsatt i aksjelovgivningen. For det tredje blir politikernes handlekraft målt offentlig,

---

<sup>82</sup> Christensen (2006)

<sup>83</sup> Lie (2014) side 16

gjennom demokratiske valg hvert fjerde år og ved at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget. Statsråden kan i konkrete saker bli stilt overfor et valg om hun skal følge eget partiprogram og Stortingets instruksjer, jf. Gl. § 19, eller respektere styrets selvstendige avgjørelse og kompetanse i henhold til aksjelovgivningen. I så fall står vi overfor et eksempel der ulike rettsgrunnlag trekker eierskapsutøvelsen i forskjellige retninger. Dette typetilfellet vil bli nærmere belyst i kapittel 5.2.

At den rettslige og politiske dimensjonen møtes i utøvelsen av statlig eierskap, behøver ikke å være noe problem så lenge den ansvarlige statsråden og departementet er bevisst på de rettslige skrankene som gjelder.

## 4.2 Prinsipal-agentproblemer i styringen av statlige selskaper

Selv om det ligger til generalforsamlingen å vedta de overordnede målene for selskapet, er det ikke uvanlig at selskapsledelsen kan ha insentiver til å forfølge andre mål enn eierne.

Styret kjenner kanskje selskapets utfordringer mer inngående, og vil legge større vekt på administrasjonens konkrete vurderinger fra sak til sak, enn eierne mer generelle og overordnede synspunkter. Dette henger sammen med at styret vanligvis møter generalforsamlingen én gang i året, mens selskapets ledelse regelmessig orienterer styret om selskapets virksomhet og utvikling, jf. aksjelovgivningen § 6-15. Det kan sies å være et paradoks at styret som er utnevnt av generalforsamlingen gjerne får et tettere tilknytningsforhold til selskapets daglige ledelse og administrasjon.

Situasjonen over kan omtales som et prinsipal-agentproblem,<sup>84</sup> der eieren er prinsipalen og ledelsen er agenten. Styrets plassering i en slik terminologi er i utgangspunktet som en del av ledelsen.

For å påvirke selskapet kan generalforsamlingen benytte seg av styreutnevnelser. Det er i styret de viktige beslutningene fattes mellom generalforsamlingene, og en stor eier som staten vil kunne tenke seg å utnevne «egne» styremedlemmer som kan «ta signaler» fra eieren. Dette var bakgrunnen for at det 1950-årene etablerte seg en praksis med å ha fremtredende embetsmenn i styrene til statseide selskaper. Etter Kings Bay-ulykken i 1962 har staten nesten uten unntak unngått å bruke embetsmenn i styreposisjoner.<sup>85</sup> Det er det gode grunner til.

---

<sup>84</sup> Jensen M. C (1976)

<sup>85</sup> Lie (2014) side 58

For det første kan ikke staten eller andre aksjeeiere ha «egne» styremedlemmer. Alle styremedlemmer skal arbeide for aksjonærfelleskapets interesser. I motsetning til aksjeeierne på generalforsamlingen, har styret som organ ingen legitim egeninteresse – det er alltid selskapets interesse styret skal ivareta.<sup>86</sup> Dette er understreket i statens prinsipper for eierstyring, økonomireglementet og OECDs anbefalinger, og følger forutsetningsvis av aksjelovgivningen. Regjeringen presiserer også at departementet ved «utøvelsen av myndighets- og tilsynsfunksjoner, normalt ikke (skal) ta hensyn til egne eierinteresser».<sup>87</sup>

For det andre har de fleste selskapene egne valgkomiteer, som skal arbeide systematisk med å identifisere de riktige styrekandidatene. Dette er også understreket i de generelle anvisningene. Det legges vekt på kompetanse, erfaring og integritet. Kandidatene kan være vidt forskjellige, med det er i praksis få av dem som har skaffet seg kompetanse og erfaring på dette nivået, som vil la seg presse av en (politisk) prinsipal.<sup>88</sup>

Prinsipal-agent-problemstillingene gjør seg gjeldende i alle former for eierskap, offentlig som privat. Selv om politisk ledelse skal holde «fingrene av fatet» i spørsmål som åpenbart ligger til styret, kan det være lett å la seg påvirke av media, organisasjoner, hjemfylket og egen partiorganisasjon. Andre ganger er det kanskje ikke helt åpenbart hvor spørsmålet hører hjemme. Politikere lever av å utkvittere saker til sine velgere, og det er heller ikke slik at politikere ikke kan ha meninger om statlige selskaper.

Det viktige er at en skiller klart mellom rollene. For styret i en bedrift bør det å forholde seg til politiske signaler være som i forholdet mellom Stortinget og statsråden, der Stortinget kun kjenner statsråden.<sup>89</sup> Også styret i en statlig bedrift bør nøye seg med å kjenne statsråden, og da først og fremst gjennom lovlig avholdt generalforsamling.

## 5 Utvalgte eierskapsaker

I det videre vil jeg ved tre typetilfeller og tilhørende eksempler forsøke å belyse hvorvidt det kan finnes potensielle konflikter mellom aksjelovgivningen, Stortingets kontroll- og instruksjonsmyndighet og eventuelt andre rettsprinsipper. Det kan også være tilfeller der det oppstår friksjon mellom forskjellige rettsgrunnlag, uten at det nødvendigvis betyr at vi står overfor et motsetningsforhold.

---

<sup>86</sup> Sjøfjell (2011) side 309-324

<sup>87</sup> Meld. St. 27 (2014-2015) side 39

<sup>88</sup> Lie (2014) side 32

<sup>89</sup> Lie (2014) side 42

## 5.1 Typetilfelle 1: En statsråd som er for aktiv?

Grunnloven og økonomireglementet legger opp til at statsråden skal ivareta statens intensjoner, det vil si Stortingets og regjeringens mål og forutsetninger. Dette gjelder også i forvaltningen av det statlige eierskapet. Regjeringens måloppnåelse blir sågar vurdert av Riksrevisjonen. Samtidig legger aksjelovgivningen opp til en grunnleggende rolle- og kompetansefordeling som gir styret utstrakt mandat til å ivareta den strategiske og operative ledelsen av selskapet. På den ene siden forventes det at statsråden utøver eierskapet aktivt, mens det på den andre siden forutsettes at hun ikke blir *for* aktiv. Her kan det oppstå ubalanse dersom statsråden lojalt følger Stortingets intensjoner på en så aktiv måte at hun i realiteten overtar styrets oppgaver.

Jeg skal belyse dette første typetilfellet gjennom å se nærmere på støyen rundt styreutnevnelser i Telenor ASA og Kongsberg Gruppen ASA, og oljesandprosjektet til Statoil ASAs i Canada. Et sentralt spørsmål er hvor grensene for aktiv eierstyring går.

### 5.1.1 Styreutnevnelser i Telenor ASA og Kongsberg Gruppen ASA

I november 2012 besluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen å åpne sak om Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse. Bakgrunnen for dette var blant annet prosessen med utnevning av styremedlemmer til Telenor ASA (Telenor) og Kongsberg Gruppen ASA (Kongsberg Gruppen).<sup>90</sup>

Høsten 2012 fremmet departementet forslag til nominasjonskomiteen om et nytt medlem til Telenors styre. Komiteen, der departementet også var representert, hadde allerede jobbet med en innstilling over lengre tid. Forslaget kom i seneste laget. Departementets foretrukne kandidat ble intervjuet av nominasjonskomiteen, der et flertall mente at kandidaten *ikke* hadde den kompetansen og erfaringen som var ønsket. Departementet respekterte denne vurderingen og fant sammen med nominasjonskomiteen frem til en annen kandidat som senere ble valgt.

Omtrent samtidig med styrevalget i Telenor, ønsket departementet at generalforsamlingen i Kongsberg Gruppen skulle supplere styret med et nytt medlem. Det vanlige er at styret velges for to år av gangen, jf. aksjelovgivningen § 6-6. I dette tilfellet var ingen av de fem styremedlemmene på valg det aktuelle året, og vedtektene gir bare rom for fem styremedlemmer. Saken endte med at departementets kandidat, LO-leder Roar Flåthen, ble valgt som varamedlem til styret, med møterett og ikke stemmerett. Vedtektene åpnet for en slik løsning.

---

<sup>90</sup> Innst. 209S (2012-2013) side 3



Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble ikke enige om hvorvidt departementet i disse to sakene hadde begått faktiske feil<sup>91</sup>, men den belyser viktige avveininger om hvor aktiv rolle departementet kan ha i styreutnevnelser, og hvordan konkrete innspill om styrekandidater bør løftes inn i prosessen.

Aksjelovgivningen forutsetter at selskapet har et profesjonelt og handlekraftig styre. Ettersom Stortinget ikke har vedtatt særskilte lover som regulerer styresammensetning- eller oppnevningen til statlig eide selskaper, må vi ta utgangspunkt i aksjelovgivningen, de generelle anvisningene og «soft law».

I anbefalingen fra NUES fremkommer det tydelig at generalforsamlingen bør velge egne valgkomiteer som kan representere hele aksjonærfellesskapet. Komiteene skal arbeide systematisk med å identifisere og foreslå kvalifiserte kandidater med en profil som stemmer godt overens med selskapets definerte strategier og utfordringer.<sup>92</sup>

For at styresammensetningen skal bli best mulig, er det spesielt to hensyn som er viktig. For det første må komiteen ha tilstrekkelig tid og ressurser til å kunne gjøre et grundig stykke arbeid. Mange kandidater skal vurderes og det er viktig å finne et styre som utfyller hverandre og som kan samarbeide godt. For det andre må komiteen underveis i arbeidet forankre prosessen med aksjeeierne, i alle fall blant de største aksjeeierne. Dette fremkommer tydelig i anbefalingen.<sup>93</sup> Dersom komiteen ikke «sjekker baklandet» før den endelige innstillingen legges frem, risikerer den at enkelte aksjeeiere vil fremme alternative forslag i generalforsamlingen. Dette er bakgrunnen for at departementet vanligvis er representert i nominasjonskomiteene, og at statens representant holder politisk ledelse underrettet og tar med seg innspill tilbake til komiteen. Praksisen er i tråd med anbefalingene, slik også Riksrevisjonen har lagt til grunn.<sup>94</sup>

I saken om Telenors styre var kontroll- og konstitusjonskomiteen spesielt interessert i tidspunktet for departementets forslag. I den åpne høringen uttalte daværende leder av nominasjonskomiteen Jan Erik Korssjøen at han ikke tidligere hadde opplevd at det kommer innspill på kandidater så sent i prosessen. Nominasjonskomiteen hadde vurdert mellom 60 og 70 kandidater og avholdt 23 møter. Når komiteen var klar til å legge frem sin innstilling, ønsket departementet en annen sammensetning. Til dette svarte departementet at det «så langt som mulig tilstrebes at innspillene foreligger på et tidspunkt i prosessen som gjør at nominasjonskomiteen får god tid

---

<sup>91</sup> *ibid.* side 6

<sup>92</sup> Eierstyring og selskapsledelse (2014) side 24

<sup>93</sup> Eierstyring og selskapsledelse (2014) side 26

<sup>94</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 32

til å vurdere innspillene og eventuelle kandidater.»<sup>95</sup> Departementet presiserte videre at nominasjonskomiteens arbeid først er avsluttet når innstillingen er offentlig, og at innspill kan komme helt frem til dette tidspunktet.

Som vi har sett i kapittel 4.2 har ikke staten eller andre aksjeeiere «egne styremedlemmer». Styret skal ivareta hele selskapets ve og vel og representere hele bredden av aksjonærfellesskapet.<sup>96</sup> Staten vil som dominerende eier likevel ha meninger om hvem som skal sitte i styret. Ikke minst er det viktig for staten at styret kan følge opp Stortingets og regjeringens mål og forutsetninger. I kapitlene 5.2.1 og 5.2.2 peker jeg på at både lovgivende og utøvende makt har klare meninger om blant annet lederlønn og samfunnsansvar. For at departementet skal kunne følge opp disse intensjonene på en god måte, er styresammensetningen i hvert enkelt selskap av stor betydning.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at Telenor-saken viste en klar forskjellsbehandling av aksjeeiere, og at departementet brøt med forutsetningene i eierskapsmeldingen<sup>97</sup> og Statens prinsipper for godt eierskap, jf. punkt 6. Begrunnelsen for dette var at departementet hadde foreslått en kandidat som nominasjonskomiteen ikke mente at var kvalifisert, og at innspillet kom for sent.<sup>98</sup>

I saken om Kongsberg Gruppen viste det samme flertallet til at departementet samme dag som valgkomiteens arbeidsfrist gikk ut, fremmet forslag om et nytt styremedlem, til tross for at ingen av de aksjonærvalgte medlemmene i styret var på valg. Flertallet viste til valgkomiteens leder Sverre Valvik som uttalte at han ikke fant prosessen «som fullstendig ryddig når det gjelder dette med tidspunktet».<sup>99</sup> Flertallet konkluderte med at den konkrete eierskapsutøvelsen «ble preget av innspill på overtid og uryddighet fra statsrådets side».<sup>100</sup>

Mindretallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte generelt at det «ikke var fremkommet et eneste brudd på statens retningslinjer for god eierstyring», men at departementet «ved to anledninger har kommet med innspill på kandidater noe sent» og at «begge valgkomiteene håndterte forslagene på en god og profesjonell måte».<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Innst 209S (2012-2013) side 5

<sup>96</sup> St.mld. nr. 13 (2006-2007) side 48

<sup>97</sup> Meld. St. 13 (2010-2011)

<sup>98</sup> Innst. 209S (2012-2013) side 4

<sup>99</sup> *ibid.* side 8

<sup>100</sup> *ibid.* side 8

<sup>101</sup> *ibid.* side 12

Senere har også Riksrevisjonen kommentert arbeidet med styreutnevnelser.<sup>102</sup> Riksrevisjonen viser til at flere av departementene har utfordringer når det gjelder styrevalgarbeid. Dette gjelder særlig tidsfrister og hensynet til likebehandling av aksjeeiere. I sin rapport trekker Riksrevisjonen frem noen eksempler der arkivgjennomgangen viser at enkelte medlemmer av valgkomiteene har uttrykt overfor politisk ledelse at det utfra hensynet til selskapets beste, ikke var tilrådelig å følge statens ønsker. Departementets representanter i valgkomiteen får på denne måten en dobbeltrolle, og det er ikke utenkelig at lojaliteten til statsrådets ønsker kan komme i konflikt med oppgaven med å tjene aksjonærfellesskapets beste. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet ved å følge politisk ledelses ønsker i disse tilfellene tar tilstrekkelig hensyn til prinsippet om likebehandling av aksjeeiere.

Til dette kommenterte Nærings- og handelsdepartementet at «det ikke er entydig svar på hva som til enhver tid er et selskaps beste, eller hva som er beste balansering av ulike synspunkter», og at statsråden som «konstitusjonelt ansvarlig for å ivareta statens eierinteresser, må (...) utvise et skjønns med hensyn til å fastlegge hva som skal være statens syn».<sup>103</sup> Riksrevisjonen var enig i at styrevalgarbeid kan være komplekst, men understreket at departementet ikke på eget initiativ kan fremme nye kandidater etter de frister som valgkomiteene har satt. Riksrevisjonen la til at kontrollene viser at arbeidet med å profesjonalisere eierstyringen er i positiv utvikling.<sup>104</sup>

Historisk at styreutnevnelser i statlige selskaper vært omdiskutert. I 1974 gikk bedriftsforsamlingen i Hydro inn for å velge Thorvald Klaveness som ny styreleder. Staten ønsket en annen kandidat, og utnevnte derfor Preben Munthe gjennom kongelig resolusjon. Bedriftsforsamlingen fulgte opp vedtaket, selv om fremgangsmåten var uvanlig. To år senere utnevnte industriminister Bjartmar Gjerde et nytt styremedlem, også denne gangen gjennom kongelig resolusjon. Nå gikk imidlertid bedriftsforsamlingen mot departementet, og valgte et annet styremedlem. Resultatet ble at staten året etter byttet ut store deler av bedriftsforsamlingen. Staten fikk etter hvert kritikk for eierskapsutøvelsen i Hydro, noe som resulterte i en avtale mellom staten og selskapet som slo fast at styreutnevnelser skal skje i selskapets egne organer.<sup>105</sup> Fra dette tidspunktet ble det etablert faste valgkomiteer som søkte etter gode kandidater og konsulterte med departementet underveis. Det er denne modellen vi kjenner i dag.

Spørsmålet i det første typetilfellet er hvor grensene for aktiv eierstyring går. Når det gjelder styreutnevnelser må det klare utgangspunktet være at statsråden har innflytelse, så lenge departementet forholder seg til den formelle prosessen i selskapet. I de to sakene fra 2012 ble det

---

<sup>102</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 41

<sup>103</sup> *ibid.* side 40

<sup>104</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 9

<sup>105</sup> Lie (2014) side 63

ikke begått feil i rettslig forstand, men eksemplene viser at departementet bør være forsiktig med å opptre på en måte som gjør at det kan stilles spørsmål ved statens intensjoner. Departementet må respektere tidsfrister og ivareta hele aksjonærfellesskapets interesser. Arbeidet med styreutnevnelser kan bli problematisk dersom departementet presser på for løsninger som ikke gagnar hele selskapet, eller ikke forholder seg til den formelle prosessen i valgkomiteen.

### 5.1.2 Statoil ASAs oljesandprosjekt i Canada

Et annet eksempel som kan belyse grensene for aktiv eierstyring, er Statoil ASAs (Statoils) oljesandprosjekt.

Fra 2009 og utover fikk selskapet kritikk fra flere hold for sin beslutning om å investere i oljesandutvinning i Canada, ettersom dette er en spesielt forurensende form for oljeutvinning.<sup>106</sup>

Fra miljøbevegelsen og enkelte opposisjonspartier ble det fremmet krav om at regjeringen måtte bruke sin eiermakt på 67 % til å reversere beslutningen. Kristelig Folkeparti fremmet i Stortinget to forslag om dette i 2009 og 2010, men ingen av forslagene fikk flertall.<sup>107</sup> Høyres miljøpolitiske talsperson Nikolai Astrup uttalte at «det er galt at Stortinget skal instruere et kommersielt selskap, og at en aksjonær på bekostning av de andre skal ta denne typen beslutninger».<sup>108</sup> Statssekretær Robin Kåss i Olje- og energidepartementet var ikke uenig; «Staten vil stemme imot et hvert forslag av denne type som fremmes på generalforsamlingen (..), fordi det er styrets oppgave å treffe forretningsmessige beslutninger».<sup>109</sup> I Stortingets spørretime gjentok olje- og energiministeren at «det ikke er statens oppgave som eier å treffe avgjørelser som har med driften av selskapet å gjøre, eller som gjelder den nærmere organiseringen av virksomheten innenfor rammen av styrets kompetanse».<sup>110</sup>

Forslagene som ble fremmet i Stortinget handlet om å instruere staten til å bruke generalforsamlingen til å stemme nei til oljesandprosjektet. Som redegjort for i kapittel 3.1.1 er ingen tvil om at Stortinget kan instruere regjeringen til å stemme for bestemte vedtak, jf. Gl. § 19. Dette er ikke først og fremst det sentrale spørsmålet i saken. Saken er imidlertid godt egnet til å belyse hva *generalforsamlingen* lovlig kan foreta av beslutninger, og hva som ligger til styrets kompetanse. Jeg vil også kort vurdere grensene for aktiv eierstyring fra statens side.

---

<sup>106</sup> Dokument nr, 8:109 (2008-2009)

<sup>107</sup> Innst. S nr. 367 (2008-2009) og Innst. 144 S (2009-2010)

<sup>108</sup> Barstad (2010)

<sup>109</sup> Bjørheim (2011)

<sup>110</sup> Dokument nr. 15:1045 (2010-2011)

I utgangspunktet har generalforsamlingen stort handlingsrom, med instruksjons- og omgjøringsrett overfor styret. Dette er et utslag av prinsippet om aksjeeierdemokrati.<sup>111</sup> Generalforsamlingens kompetanse begrenses imidlertid av at den ikke må bli så aktiv at den i realiteten overtar styrets rolle. For det andre må forutsetningen være at selskapets formål fortsatt er gevinst.<sup>112</sup> Utover dette er det flertallet som bestemmer.

Staten har historisk vært svært tilbakeholden med å bruke generalforsamlingen aktivt. I Statoils tilfelle har dette skjedd to ganger tilbake på 1980-tallet, da selskapet var fullt statseid og underlagt særlovgivning.<sup>113</sup> I nyere tid er det ikke kjente eksempler på at staten har opptrådt på en måte som kan oppfattes som å gripe inn i styrets vurderinger, verken i Statoil eller i andre selskaper.<sup>114</sup> Den første begrensningen får derfor ikke betydning i denne saken.

Den neste begrensningen er at generalforsamlingen må respektere aksjeeiernes gevinstkrav. Dersom selskapet ikke skal ha økonomisk utbytte som formål, skal dette klart fremkomme av vedtektene, jf. aksjelovgivningen § 2-2 annet ledd. I norsk selskapsrett forutsettes det imidlertid et langsiktig perspektiv,<sup>115</sup> som går utover de kortsiktige gevinstkravene. Det innebærer at selskapet må være egnet til å gi forsvarlig avkastning over tid.

Statoil har omfattende aktiviteter i mange land. Oljesandprosjektet var begrenset i omfang, inngikk i en stor portefølje, og ville sannsynligvis ikke ha vesentlig betydning for aksjeeiernes utbytte. Motstanderne av prosjektet hevdet sågar at prosjektet skadet selskapets omdømme og kunne påvirke børsverdien negativt.<sup>116</sup> De argumenterte også med at selskapet for å sikre sitt eksistensgrunnlag etter oljealderen, heller burde satse på ny teknologi og mer miljøvennlige energiformer. Det ble med andre ord benyttet forretningsmessige begrunnelser, i tillegg til miljøaspektet.

Rt. 1922 s. 272 kan kaste lys over generalforsamlingens myndighet til å foreta det vi kan kalle uventede disposisjoner. Saken dreide seg om et generalforsamlingsvedtak om å gi en pengegave til forskningsformål. Minoritetsaksjonærene ville ha vedtaket omgjort, men fikk ikke medhold. Høyesterett understreket at det ikke var en betingelse at gaven hadde positiv effekt for selskapet, og at mindretallet måtte akseptere at selskapet også kunne foreta rimelige disposisjoner som ikke direkte fremmet profitt. Avgjørelsen viser at generalforsamlingen har relativt bredt handlingsrom. Den andre begrensningen får derfor heller ikke betydning i denne saken.

---

<sup>111</sup> Woxholt (2014) side 201

<sup>112</sup> Sjøfjell (2011) side 309-324

<sup>113</sup> Lie (2014) side 112

<sup>114</sup> Strømgren (2017)

<sup>115</sup> Aarbakke (2004) side 494

<sup>116</sup> Innst. S. nr. 367 (2008-2009)

Det klare utgangspunktet må etter dette være at generalforsamlingen *kan* behandle spørsmålet om oljesandprosjektet i Canada. Det neste spørsmålet er om et eventuelt vedtak i generalforsamlingen om å stanse prosjektet ville innebære myndighetsmisbruk.

Prinsippet om forbudet mot myndighetsmisbruk er lovfestet i de såkalte generalklausulene i aksjelovgivningen §§5-21 og 6-28. Selskapsorganene, herunder generalforsamlingen, må ikke foreta seg noe som kan være egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning. I praksis etablerer derfor generalklausulene et bredt grunnlag for minoritetsvern.<sup>117</sup>

Urimeligheten kan bestå i at en beslutning er egnet til å begunstige visse aksjeeiere. Spørsmålet er om begunstiging også kan forstås utover *økonomisk* begunstiging, for eksempel dersom en statsråd oppnår *politisk* begunstiging ved at departementet stemmer for et bestemt forslag i generalforsamlingen, som i neste omgang bidrar til gjenvalg for den sittende regjeringen. Aksjelovgivningen forholder seg først og fremst til avkastningskravet, og gode grunner taler derfor for å holde seg innenfor det som er begunstiging i forretningsmessig forstand.

Urimeligheten kan også bestå i at en beslutning kan bidra til å begunstige noen på selskapets bekostning. For eksempel kunne en tenke seg å «gi» miljøbevegelsen en stor politisk seier ved å stemme mot oljesandprosjektet. Det kan neppe sies å være en begunstiging i lovens forstand. Også her bør vi legge til grunn en forretningsmessig forståelse av begrepet. Det mest praktiske som generalklausulene skal hindre er at majoritetens særinteresser tilgodeses gjennom ytelser fra selskapet.

I Rt. 1999 s. 330 var spørsmålet om det kunne innebære myndighetsmisbruk at generalforsamlingen besluttet å øke selskapets egenkapital i stedet for å utbetale et større utbytte til aksjeeierne. Høyesterett uttalte generelt at «misbruk er et kvalifisert uttrykk» og at det som generalforsamlingen hadde besluttet «bare i mer ekstreme tilfeller» kunne betraktes som misbruk. Saken handlet om utbetaling til aksjeeiere, men viser generelt at terskelen for myndighetsmisbruk er høy, noe som også har støtte i teorien.<sup>118</sup>

Basert på realitetene i saken ville påstanden om myndighetsmisbruk ikke kunne føre frem. Det er ingen som oppnår en urimelig begunstiging eller begunstiging overhode. Kun i ekstreme tilfeller kan miljøbeskyttelse regnes som misbruk av posisjon i selskapet, der avgjørelsen ikke

---

<sup>117</sup> Woxholt (2014) side 74

<sup>118</sup> Se for eksempel Aarbakke (2004)

har noen som helst forretningsmessig begrunnelse.<sup>119</sup> Konklusjonen blir derfor at generalforsamlingen lovlig *kan* vedta at Statoil skal trekke seg ut fra oljesandprosjektet.

Et annet tema er hvorvidt staten gjennom departementets stemmegivning i generalforsamling *bør* ta en slik aktiv rolle i styringen av statlige selskaper. Gjennom å organisere virksomheter som selvstendige rettssubjekter, fraskriver staten seg i utgangspunktet muligheten til å styre den løpende driften.<sup>120</sup> Gjennom deltakelse i nominasjonsprosesser og valg til styrende organer, fastlegge selskapets formål og øvrige vedtektsbestemmelser, og gjennom å trekke opp rammer for virksomheten på generalforsamlingen, kan staten likevel øve innflytelse på selskapets virksomhet. Innflytelsen vil avhenge av størrelsen på statens eierandel.<sup>121</sup>

Riksrevisjonen viser til at departementet selv har presisert at staten ikke skal involvere seg i avgjørelser som ligger innenfor styrets og daglig ledes myndighetsområde, med mindre en sak av prinsipielle grunner skal behandles av generalforsamlingen.<sup>122</sup> Det klare utgangspunktet er at departementet fastsetter overordnede mål, mens det er styrets ansvar å gjennomføre disse.<sup>123</sup> Dette støttes av Hermansen-utvalget, som legger til grunn at arbeidsdelingen må være «skillet mellom overordnet strategisk styring og den løpende drift», slik at det første hører innunder politisk ledelse og departementet, mens det andre hører inn under selskapet.<sup>124</sup> Styret og den administrative ledelse må «ha den nødvendig forretningsfullmakt innenfor de strategiske fastsatte rammene slik at selskapet kan utvikle seg på en effektiv måte, og kan utnytte de forretningsmessige muligheter som måtte foreligge».<sup>125</sup>

Vurderingen er om oljesandinvesteringen kan sies å være en beslutning av strategisk karakter. Prosjektet har en prinsipiell side mot hva Statoil skal være i fremtiden; et rent oljeselskap eller et energiselskap som også investerer i fornybar energi. Selskapet har ikke ubegrenset tilgang til ingeniører, fagarbeidere og kapital, og må i likhet med andre prioritere sin innsats. Til sammenligning er det mange år siden BP offentlig signaliserte at de skulle være et moderne energiselskap, ikke først og fremst et tradisjonelt oljeselskap.<sup>126</sup> Kritikerne av Statoils engasjement i Canada mente at det var i selskapets langsiktige interesse å unngå slike prosjekter, fordi det

---

<sup>119</sup> Sjøfjell (2011) side 309-324

<sup>120</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 64

<sup>121</sup> *ibid.* side 65

<sup>122</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 32

<sup>123</sup> St.mld. nr. 13 (2006-2007) side 49

<sup>124</sup> NOU 1989:5 side 45

<sup>125</sup> *ibid.* side 50

<sup>126</sup> Bellona (2005)

sannsynligvis ville være lite lønnsomt på sikt og fordi det kunne skade selskapets omdømme og dermed også børsverdien, i en tid da svært mange var opptatt av klima- og miljøspørsmål.

Statoil inngår i kategori 2, som innebærer at staten som majoritetseier allerede har signalisert at den vil kunne vektlegge visse strategiske hensyn utover avkastningskravet. Dette gjelder riktignok i hovedsak spørsmålet om lokalisering av hovedkontor. Stortinget understreker at statens eierskapsutøvelse skjer gjennom valg av styret og «gjennom vedtak i generalforsamling». <sup>127</sup> Dette må forstås som at Stortinget holder muligheten åpen for at staten kan bruke generalforsamlingen til å fatte vedtak i bestemte saker. Den store medieoppmerksomheten og til dels sterke kritikken mot et selskap der staten eier to tredjedeler av aksjene, må også tas med i vurderingen av hva staten kan og bør gjøre.

Alt i alt er det gode grunner som taler for at departementet kunne tatt et aktivt valg og stemt mot oljesandprosjektet, dersom dette ble gjort formelt riktig i generalforsamlingen. Helt sikkert er det imidlertid ikke, ettersom grensene mellom strategiske og operative beslutninger kan være uklare. At departementet valgte å være tilbakeholden i saken, kan nok henge sammen med en bekymring for at aktiv styring på noen områder, i neste omgang bidrar til politisk press for å styre mer på andre områder. Det gjør at det etter hvert kan bli reist spørsmål om hvem som egentlig bestemmer. Store børsnoterte selskaper står overfor en rekke små og store beslutninger som krever inngående detaljkunnskap. Det er ikke alltid aksjeeieren vet best hva som er best på kort og lang sikt.

Det hører med til historien at Statoils styre valgte å selge seg ut av oljesand i 2016. I pressemeldingen om salget begrunner selskapet beslutningen først og fremst med finansielle hensyn, selv om selskapets engasjement i Canada hadde vært sterkt kritisert gjennom flere år. <sup>128</sup>

## 5.2 Typetilfelle 2: Følge Stortingets instruks eller aksjelovgivningen?

I kraft av Gl. § 19 kan Stortinget utvilsomt instruere regjeringen i eiersaker. Det er i utgangspunktet ikke grenser for denne retten. Grenser er det imidlertid for hvordan statsråden kan følge opp disse instruksene overfor statlige selskaper, jf. rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen. Og her oppstår det mulige problemet: Dersom statsråden til tross for Stortingets detaljerte instruks, *lar være* å gripe inn i styringen av selskaper, kan hun bli holdt konstitusjonelt ansvarlig «for å ikke gjøre jobben sin» og sågar bli stilt for riksrett. Dersom hun derimot lojalt

---

<sup>127</sup> Innst. 140S (2014-2015) side 27

<sup>128</sup> Statoil sells its oil sands business (2016)



følger Stortingets instruks, og med det går for langt inn i selskapenes interne anliggender, risikerer hun å gå utover aksjelovgivningen og kan bli strafferettslig ansvarlig etter aksjelovgivningen § 19-1. Her kan det oppstå ubalanse ved at Stortingets rett til å instruere statsråden i enkeltsaker, kommer i konflikt med annet lovverk som er fastsatt av det samme Stortinget.

Jeg skal belyse dette andre typetilfellet gjennom å se nærmere på noen eksempler som omhandler lederlønninger og samfunnsansvar. Disse eksemplene har et mer rettspolitisk tilsnitt.

### 5.2.1 Generelt om lederlønninger

Debatten om lederlønninger har pågått over mange år. Regjeringen etablerte allerede i 2001 retningslinjer for lønnsfastsettelse i selskaper med statlig eierandel. Disse retningslinjene har blitt forsterket gjennom flere eierskapsmeldinger, og fremgår også i statens prinsipper for god eierstyring, jf. punkt 8. I 2006 la regjeringen frem forslag<sup>129</sup> om endringer i allmennaksjeloven som gir større mulighet for aksjonærinnflytelse og innsyn i forbindelse med lønnsfastsettelse, jf. asal. 6-16 bokstav a jf. § 5-6 tredje ledd. Både Stortinget og regjeringen har vært klare på at lederlønninger skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende, og at det skal legges vekt på moderasjon. I 2011 ble retningslinjene for lederlønn strammet inn. Eierskapsmeldingen understreker at retningslinjene skal forstås som veiledning til selskapenes styre om hvilken politikk for lederlønninger staten som eier «ønsker i selskapene».<sup>130</sup>

Stortingets behandling av den siste eierskapsmeldingen kan bidra til å belyse grenser for statlig innblanding i fastsettelse av lønn og andre vilkår mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Næringskomiteen understreker innledningsvis at statens eierskapsutøvelse skal skje gjennom vedtak i generalforsamling og gjennom valg av styre. Komiteen viser videre til at det er styret «som har ansvar for forvaltning av selskapene» og at det er viktig «å ha en klar ansvarsfordeling mellom eier og styre, ikke minst for å rekruttere den beste kompetansen til styrene».<sup>131</sup> Komiteen slutter seg til prinsippene for god eierstyring som «gode retningslinjer for en profesjonell og forutsigbar eierskapsutøvelse fra statens side».<sup>132</sup> Så langt er alt i tråd med aksjelovgivningen og de generelle anvisningene.

---

<sup>129</sup> St.mld. nr 13 (2006-2007) side 58

<sup>130</sup> *ibid.* side 57

<sup>131</sup> Innst. 140 S (2014-2015) side 31

<sup>132</sup> *ibid.* side 32

I spørsmålet om lederlønn uttaler hele komiteen «at lederlønn er styrenes ansvar og (komiteen) holder fast på hovedprinsippene i statens holdning til lederlønn». Dette fremstår som et godt eksempel på at Stortinget kan ha klare ønsker, men samtidig understreker styrets selvstendige vurderingsevne og handlefrihet til å forvalte selskapet på beste måte. Stortinget har strengt tatt ingen rolle overfor selskapene direkte, men merknaden gir det ansvarlige eierdepartement et klart mandat til å arbeide for fornuftige lederlønninger, innenfor skrankene av aksjelovgivningen og annet regelverk. Departementet kan gjøre dette på ulike måter, der det mest nærliggende vil være gjennom eierdialogen med styret.

Under behandlingen av eierskapsmeldingen ønsket et mindretall i komiteen å gå langt i å detaljregulere hvordan lønnsvilkårene skal fastsettes; «Lønninger skal ikke på noen måte være prestasjons- eller resultatbaserte», «det må legges klare føringer for omfanget av pensjonsavtaler som inngås», «det skal vises stor grad av tilbakeholdenhet med å inngå sluttpakker, og disse skal under ingen omstendighet overstige en årslønn».<sup>133</sup>

Spørsmålet blir hvorvidt statsråden, dersom forslagene hadde blitt vedtatt i Stortinget, kan følge opp disse instruksene i selskapets organer.

Da statens prinsipper for god eierstyring ble innført i 2002, understreket regjeringen at retningslinjene «skal være en sjekklister», men at de ikke skal «rokke ved at det etter gjeldende lover er styret som fastsetter administrerende direktørs lønn og øvrige vilkår».<sup>134</sup> Det finnes eksempler på at departementet har redegjort for retningslinjene i selskapets generalforsamling. På generalforsamlingen i Statoil i 2011 stemte sågar departementet for styrets forslag om å fravike den generelle lønnsordningen for to konserndirektører, med begrunnelse i at «det er styrets ansvar å fastsette lederlønn i selskapet» og at «de to avvikene er begrunnet ut fra særskilte hensyn».<sup>135</sup>

Utgangspunktet er at lønn og andre vilkår fastsettes i ansettelsesavtalen som inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, jf. arbeidsmiljøloven § 14-5 jf. § 14-6. At staten har overordnede prinsipper og generelle føringer som de ønsker at statlig eide selskaper følger, trenger ikke å være problematisk så lenge styrene har tilstrekkelig handlingsrom til å utvise skjønn og til å gjøre selvstendige vurderinger.

Grensene mellom strategiske og operative beslutninger er ikke helt klar. I kapittel 5.1.2 kom jeg til at oljesandprosjektet var et strategisk spørsmål som kunne blitt behandlet på Statoils generalforsamling. Lederlønninger er for så vidt også et prinsipielt spørsmål for mange, men

---

<sup>133</sup> *ibid.* side 34

<sup>134</sup> St.mld. nr. 22 (2001-2002) side 73

<sup>135</sup> Protokoll fra generalforsamling i Statoil ASA (2011)

det er likevel gode grunner som tilsier at styret bør ha det siste ordet. Lønn er et av flere vilkår som avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i den enkelte ansettelsesavtale, mens store investeringer i oljesand er et spørsmål som får innvirkning på hele selskapet, også den fremtidige verdiutviklingen. Det er grunn til å tro at aksjonærfellesskapet vil ha større forståelse for at en stor investeringsbeslutning legges frem for generalforsamlingen, enn at selskapets høyeste organ skal vedta detaljbestemmelser om lønnsfastsettelse og arbeidsvilkår for mange ansatte i mange land.

Forslagene fra mindretallet i komiteen viser på en god måte hvordan det kan oppstå ubalanse mellom Stortingets instruksjonsrett og aksjelovgivningens regler om hva som ligger til styret å bestemme. På den ene siden kan statsråden holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom hun ikke lojalt følger opp Stortingets vedtak. På den andre siden ville Stortingets vedtak gjennom tilsvarende instruks fra departementet overfor selskapene, sannsynligvis innebære et brudd på aksjelovgivningen. Instruksen måtte vært fremmet i generalforsamlingen, men øvrige aksjeeiere ville sannsynligvis protestert ettersom forslaget griper inn i det som normalt ligger til styret.

Det ville være betenkelig dersom bare statsråden skal ta de rettslige konsekvensene. Her bør derfor ikke instruksjonsretten gå lenger enn aksjelovgivningen. Stortinget kan gjerne instruere statsråden, jf. Gl. § 19, og statsråden plikter å følge instruksene så langt det er lovlig. Utover dette må Stortinget eventuelt endre aksjelovgivningen.

Det er som vi har sett ikke helt klare grenser for hva som er innenfor og hva som er utenfor regelverket. Stortinget, regjeringen og selskapene selv kan vektlegge hensynene forskjellig. Det er likevel viktig å være bevisst på grensetilfellene og forsøke å unngå situasjoner der særlig mindretallsaksjonærer kan hevde at statens misbruker sin stilling eller ikke respekterer likhetsprinsippet.

## 5.2.2 Generelt om samfunnsansvar

Statens prinsipper for god eierstyring slår fast at selskapene skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar, jf. punkt 10. Samfunnsansvar er forstått som at selskapene frivillig integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift, utover å følge de rene minstekravene som eksisterer i det landet selskapet opererer.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> St.mld. nr. 10 (2008-2009) side 7

Da prinsippene ble innført i 2002 ble det understreket at «eierposisjon ikke skal anvendes som et statlig virkemiddel for å realisere slike formål utover hva private bedrifter gjør». <sup>137</sup> Det var altså tale om samfunnsansvar innenfor rammen av en forretningsmessig drevet virksomhet.

Stoltenberg 2-regjeringens siste eierskapsmelding skulle bidra til «en tydeliggjøring og forsterket satsning knyttet til samfunnsansvar». <sup>138</sup> Solberg-regjeringen fulgte opp og forventer at «selskaper med statlig eierandel arbeider systematisk med sitt samfunnsansvar og er ledende på sine områder». Det trekkes spesielt frem klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter samt antikorrupsjon og åpenhet. <sup>139</sup>

Vi ser altså at det har skjedd en gradvis utvikling de siste 15 årene, der staten i større grad forventer at selskapene tar aktivt samfunnsansvar, i tråd med det vi kan si er trenden i kapitalmarkedene generelt.

Departementet har imidlertid vært tydelig på hvordan disse forventningene skal følges opp. Det følger av aksjelovgivningen at det er selskapet selv som har ansvar for arbeidet med samfunnsansvar, og at styret skal påse at selskapet har etablert tilstrekkelige rutiner, jf. § 6-12.

I eierskapsmeldingen ble det redegjort for at staten ikke har benyttet selskapenes generalforsamling som arena for å behandle samfunnsansvarssaker. <sup>140</sup> Fungerende ekspedisjonssjef i Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, Morten Strømgren, bekrefter at departementet «ikke kjenner til eksempler på at staten som eier i deleide selskaper har fremmet "aktive" forslag på generalforsamling», men presiserer at det ikke kan utelukkes. <sup>141</sup> Det vurderes som en mer hensiktsmessig form at regjeringens forventninger på dette feltet blir fulgt opp og kommunisert i eierdialogen som eierdepartementene har med selskaper der staten er eier. I selskapets vedtekter kan det dessuten besluttes at selskapet har plikt til mer omfattende kontakt med eier enn det aksjelovgivningen krever. <sup>142</sup>

I 2016 gjennomførte Riksrevisjonen en kontroll med hvordan departementene gjennomfører denne oppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar, og i hvilken grad departementene benytter erfaringer til å styrke eieroppfølgingen. <sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> St.mld. nr. 22 (2001-2002) side 75

<sup>138</sup> Meld. St. 13 (2010-2011) side 6

<sup>139</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 11

<sup>140</sup> Meld. St. 13 (2010-2011) side 29

<sup>141</sup> Strømgren (2017)

<sup>142</sup> Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS (2010) side 46

<sup>143</sup> Dokument 3:2 (2016-2017)

Bakgrunnen var blant annet flere korrupsjonssaker der statlige selskaper hadde vært innblandet. Riksrevisjonen fant at eierdialogen var blitt tettere, men at departementene i stor grad baserte seg på selskapets egne rapporteringer og i varierende grad utfordret selskapene. Riksrevisjonen anbefalte en enda tettere og mer proaktiv oppfølging av selskapene, noe kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til.<sup>144</sup> Så lenge oppfølgingen skjer på en ryddig måte i forbindelse med eierdialogen, er det ikke noe i veien for at departementet utviser høye ambisjoner og utålmodighet i selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Dette må imidlertid skje under forutsetning av styrets ansvar for drift og forvaltningen av selskapet.

Under behandlingen av Solberg-regjeringens eierskapsmelding, kom det også frem interessante forskjeller i synet mellom næringskomiteens medlemmer på hvor aktivt staten kan opptre generelt og i spørsmål om samfunnsansvar konkret.<sup>145</sup> Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet forutsetter «tilbakeholdenhet mht. å gripe inn overfor selskapenes direkte». Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre støtter «Statens prinsipper for god eierstyring», men understreker at dette ikke må forveksles med å være en passiv eier, «men at det avgjørende er hvordan styring skjer». Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ser ut til å gå lengst i sin styringsiver, gjennom at «terskelen for å gi både generelle og spesielle styringssignaler gjennom generalforsamlingen må senkes i spørsmål om klima og miljø.» Til dette kan en innvende at generalforsamlingen ikke er rett sted for å gi «spesielle styringssignaler». Generalforsamlingen har en formell ramme der konkrete forslag behandles og voteres over, og det velges et styre, jf. aksjelovgivningens bestemmelser.

Dersom Stortinget ønsker at samfunnsansvar skal vektlegges sterkere enn i dag, står de fritt til å vedta lover og regler som strammer inn dette ansvaret. Det er imidlertid viktig at slike bestemmelser gjelder for *alle* selskaper, uavhengig av eierstruktur. Én mulighet kunne for eksempel være å endre aksjelovgivningen slik at alle selskaper er pålagt å behandle en egen sak om samfunnsansvar i generalforsamlingen.

Departementet kan på samme måte bruke sin eiermakt til å foreslå at vedtektene i hvert enkelt selskap skal inneholde en bestemmelse om at samfunnsansvar skal på dagsorden i generalforsamlingen. I statsaksjeselskapene er det for eksempel ikke uvanlig at vedtektene inneholder en bestemmelse om at alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politikk eller samfunnsmessig betydning, skal forelegges generalforsamlingen.<sup>146</sup> For selskaper som er opprettet ved særlov, kan Stortinget beslutte egne regler for disse selskapene.

---

<sup>144</sup> Innst. 206 S (2016-2017)

<sup>145</sup> Innst. 140 S (2014-2015) side 26 flg.

<sup>146</sup> Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS (2010) side 31

I det store og det hele opererer større selskaper i et åpent marked der hensynet til likebehandling er avgjørende. Stortinget har selv har gitt fullmakter til delprivatisering og børsnotering av statlige selskaper. Når staten på denne måten inviterer andre aksjeeiere til å investere sammen med seg, stiller det særlige krav til forutsigbarhet og respekt for rolle- og kompetansfordelingen i aksjelovgivningen. Dette understrekes også av regjeringen som i eierskapsmeldingen skriver at «for å unngå rollekonflikter vil det på områder hvor det er politiske mål, være hensiktsmessig at disse målene i størst mulig grad søkes oppnådd ved hjelp av andre virkemidler enn statlig eierskap.»<sup>147</sup>

### 5.3 Typetilfelle 3: Informasjon som bare Stortinget får?

Stortinget skal kontrollere statsrådets eierskapsutøvelse, både gjennom behandling av Riksrevisjonens rapport og gjennom å selv kunne igangsette undersøkelser. Stortinget har imidlertid ikke hjemmel til å kontrollere den interne selskapsforvaltningen som skjer i selskapets egne organer. For å vurdere om statsråden har opptrådt forsvarlig, vil Stortinget kanskje be om konfidensiell informasjon fra selskapet som andre eier ikke automatisk får tilgang til. Her kan det oppstå ubalanse ved at Stortingets kontrollansvar kan komme i konflikt med likhetsprinsippet i aksje- og børslovgivningen, som fastslår at alle aksjeeiere, offentlige som private, skal likebehandles.

Jeg skal belyse dette tredje og siste typetilfellet gjennom å se nærmere på VimpelCom-saken.

#### 5.3.1 «VimpelCom-saken» – om korrupsjon i Telenor ASAs datterselskap

VimpelCom-saken reiser en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål, herunder de strafferettslige sidene av forholdet, som det ikke er mulig å gå inn på i denne oppgaven. Saken kan imidlertid bidra til å belyse hvorvidt Stortingets kontrollansvar kan komme i konflikt med likhetsprinsippet i aksje- og børslovgivningen.

Bakgrunnen for saken var at Telenor ASA (Telenor) i 1998 kjøpte seg inn i russiske VimpelCom. Daværende Telenor-sjef Fredrik Baksaas satt i VimpelComs styre fra 2010 til han gikk av i 2014. Samme høst ble det kjent at VimpelCom var under internasjonal etterforskning for alvorlig korrupsjon. Selskapet skal ha betalt store summer til et selskap eid av venninnen til den

---

<sup>147</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) side 39

usbekiske presidentdatteren. Betalingene fant sted i 2006 og 2011, og skal ha vært oppgjør for telelisenser i Usbekistan.<sup>148</sup>

Saken ble første gang behandlet av kontroll- og konstitusjonskomiteen i mai 2015. Komiteen kritiserte Telenor for manglende innsats mot korrupsjon, men konkluderte med at det fortsatt var et åpent spørsmål om det hadde forekommet korrupsjon.<sup>149</sup>

I begynnelsen av oktober besluttet Telenor å selge sin eierandel på 33 prosent i VimpelCom. Senere samme måned gikk Telenors styreleder av. Bakgrunnen var manglende tillit fra statsråd Monica Mæland, som nå hadde fått ny informasjon fra Telenor som hun mente at både departementet og kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle hatt tidligere.<sup>150</sup>

Da kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt ny høring i november 2015, innrømmet tidligere konsernsjef Baksaas å ha holdt tilbake informasjon om VimpelCom i den forrige høringen. Noen dager senere ble den tidligere konsernsjefen i VimpelCom pågrepet av Økokrim og siktet for korrupsjon. Som en følge av dette innkalte kontroll- og konstitusjonskomiteen til en tredje høring i desember. Denne høringen ble imidlertid utsatt et halvt år på bakgrunn av en oppmøding fra Riksadvokaten, som sammen med Økokrim fryktet at høringen kunne skade etterforskningen.<sup>151</sup>

I februar 2016 innrømmet VimpelCom korrupsjon og inngikk forlik med amerikanske og nederlandske myndigheter.<sup>152</sup> I slutten av mai avholdt kontroll- og konstitusjonskomiteen ny høring. I sluttrapporten om Telenors håndtering fremkom det sterkt kritikk av Telenors bekymringsmeldinger om korrupsjon.<sup>153</sup> Et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte senere at saken «har avdekket av statsråden ikke ble gitt fullstendig informasjon av Telenors ledelse, og at saken har medført læring for Telenor.»<sup>154</sup> Komiteen fant ikke at statsråden hadde opptrådt kritikkverdig.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens fikk i etterkant av høringene kritikk fra flere hold for å ha gått utover sitt mandat. Enkelte hevdet at flertallet i komiteen opptrådte som en domstol.<sup>155</sup>

---

<sup>148</sup> Innst. 260 S (2014-2015)

<sup>149</sup> *ibid.*

<sup>150</sup> Innst 413S (2015-2016)

<sup>151</sup> *ibid.*

<sup>152</sup> *ibid.*

<sup>153</sup> Review – Ownership VimpelCom Telenor ASA (2016)

<sup>154</sup> Innst. 413 S (2015-2016)

<sup>155</sup> Se for eksempel Kagge (2015)

Andre var opptatt av å klargjøre det rettslige utgangspunktet om at komiteen skal kontrollere statsråden, men ikke selskapets interne forhold.<sup>156</sup> Til det sistnevnte innvendte komiteens leder Martin Kolberg at komiteen måtte ha full oversikt for å være i stand til å vurdere hvorvidt statsråden hadde opptrådt forsvarlig. Komiteen ville gjennom å skaffe inngående opplysninger, sette seg i statsrådets posisjon og vurdere om hun burde ha opptrådt annerledes.<sup>157</sup>

Som et ledd i dette kontrollarbeidet ba komiteen om å få utlevert sensitive dokumenter fra Telenor. Hensikten var å vurdere hva selskapet visste om korrupsjonsforholdet, og hva som ble formidlet til departementet. Dette ble i etterkant kritisert som et mulig brudd på reglene i verdipapirhandelloven og børslovgivningen, som skal sikre markedet lik informasjon.<sup>158</sup>

Rettslig er utgangspunktet at alle børsnoterte selskaper har et selvstendig ansvar for å forholde seg til likebehandlingsprinsippet, jf. vphl. §5-14, slik det også fremkommer i aksjelovgivningen. Selskapene må derfor selv vurdere hvilken informasjon som kan utleveres til hvem, og på hvilken måte. Selskapene har en vid informasjonsplikt, jf. vphl. § 5-12, og skal offentliggjøre informasjon til alle aksjeeiere på en effektiv og ikke-diskriminerende måte. I henhold til Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, skal informasjon fra selskapet sikre at markedsaktørene får korrekt, tydelig, relevant og samtidig informasjon.<sup>159</sup> Det anbefales generelt bruk av åpne presentasjoner og publisering over internett. Det fremheves også at selskapets adgang til å gi enkeltaktører adgang til informasjon vil være begrenset av det generelle kravet til likebehandling og reglene om god børsskikk.<sup>160</sup>

Det er ikke mulig i denne oppgaven å ta stilling til hvorvidt det ble begått faktiske feil under kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling. Saken var svært kompleks og pågikk i nesten to år. Jeg ønsker imidlertid å peke på at VimpelCom-saken tyder på at Stortingets kontrollansvar og børs- og verdipapirhandellovens regler om likebehandling av aksjonærer, i gitte situasjoner *kan* komme i ubalanse. Dersom Stortinget ber om og får utlevert informasjon fra selskapet som ikke samtidig gjøres tilgjengelig for de andre aksjeeierne, vil det være et brudd på likhetsprinsippet og gjeldende lovgivning.

Formelt må komiteen forholde seg til all lovgivning som Stortinget på lovlig måte har fastsatt. Unntaket måtte være dersom Grunnloven tildelte komiteen særskilt hjemmel til å fravike lik-

---

<sup>156</sup> Se for eksempel Borge (2015)

<sup>157</sup> Se for eksempel Melgård (2016)

<sup>158</sup> Se for eksempel Vinje (2016)

<sup>159</sup> Eierstyring og selskapsledelse (2014) side 44

<sup>160</sup> *ibid.* side 44



hetsprinsippet i lovgivningen. Slik hjemmel eksisterer imidlertid ikke, og Stortinget må på bakgrunn av dette være forsiktig med å be om innsyn i dokumenter fra statlige selskaper som andre aksjeeiere ikke har tilgang til. Her har også departementet et ansvar for å klargjøre grensene. Det er mulig at den politiske støyen som følger av slike kontrollsaker gjør at statsråden vil forsøke å blidgjøre komiteen mest mulig, (be)vise at hun har opptrådt korrekt og derfor strekker seg i langt for å gi komiteen opplysninger som hun i henhold til likebehandlingsprinsippet bør utvise varsomhet med. Departementets egen instruks sier at der hvor staten er aksjeeier sammen med andre private aksjeeiere, skal departementet ikke kreve tilgang til mer informasjon om selskapets virksomhet enn det som gis til de øvrige aksjeeierne.<sup>161</sup> Dette må også gjelde vide-reformidling av slik informasjon til Stortinget.

## 6 Avsluttende bemerkninger

Det er særlig aksjelovgivningen som setter klare skranker for hvor mye og på hvilken måte regjeringen ved departementet kan styre over statlige selskaper. Også «soft law», der disse uttrykker eksisterende rettsprinsipper, får betydning. Departementet må forholde seg til aksjedemokratiprinsippet og benytte seg av de formelle organer, der generalforsamlingen står i særstilling. Så lenge spillereglene følges, herunder reglene om minoritetsvern og myndighetsmisbruk, kan staten på lik linje med andre aksjeeiere opptre aktivt. Dette må imidlertid skje med respekt for rolle- og kompetansefordelingen i aksjelovgivningen, som forutsetter at en rekke beslutninger ligger til styret. Det er heller ikke noe i veien for at departementet utenfor generalforsamling kan gi råd og innspill til styret, så lenge dette er nettopp det; råd og innspill, ikke instruks. I henhold til god forvaltningsskikk bør en tilstrebe notoritet slike møter og samtaler.

Stortinget har vid instruksjonsrett overfor regjeringen, også i spørsmål om statlig eierskap. En viktig avgrensning er det likevel at Stortinget ikke kan gi direkte instruks til selskapene. Det blir opptil statsråden i det ansvarlige departementet å vurdere hvordan Stortingets intensjoner kan ivaretas på en forsvarlig måte og i tråd med aksjelovgivningen. Dersom Stortingets styringsiver skulle bli for stor, det vil si at Stortinget beslutter detaljerte instruks til selskapene som utvilsomt hører innunder selskapets ledelse, må statsråden ta stilling til om hun skal følge Grunnloven eller aksjelovgivningen. Lex superior-prinsippet kan tale for det første. Gode grunner tilsier likevel at statsråden bør utvise skjønn og ikke følge Stortingets instruks lenger enn det er mulig, uten å komme i konflikt med andre regler. Grensene er imidlertid ikke opplagte, og de er heller ikke drøftet i rettspraksis. Dette er kanskje et spørsmål som bør vurderes av lovgiver.

---

<sup>161</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 32

Stortinget har rett og plikt til å kontrollere statsrådets eierskapsutøvelse, og kan holde statsråden konstitusjonelt ansvarlig dersom hun ikke følger opp Stortingets vedtak. Det er imidlertid allment akseptert at hun ikke kan holdes ansvarlig for beslutninger av forvaltningsmessig eller teknisk karakter, som åpenbart ligger til selskapets egne organer. Videre eksisterer det konstitusjonelle forholdet mellom Stortinget og regjeringen, ikke mellom Stortinget og de enkelte selskapene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har innsynsrett i regjeringens dokumenter, men kan ikke be om opplysninger fra børsnoterte selskaper som ikke samtidig er tilgjengelig for de andre aksjeeierne. En slik praksis vil kunne bryte med likhetsprinsippet i selskaps- og børslovgivningen.

For å sikre åpenhet og forutsigbarhet i det statlige eierskapet er regjeringens eierskapsmeldinger av stor betydning. Disse meldingene har som vi har sett skiftet fokus over tid. De borgerlige regjeringene har vektlagt at staten skal ha en mindre dominerende posisjon, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom meldingens titler «mindre eierskap» og «mangfoldig eierskap», altså et eierskap med større privat innslag. I den rødgrønne regjeringens eierskapsmeldinger har titlene fokusert på «aktivt og langsiktig eierskap» og «norsk statlig eierskap», noe som kanskje signaliserer vilje til en mer aktiv eierrolle. Uenigheten handler først og fremst om politiske spørsmål; hvor mye staten skal eie, og i mindre grad om rettslig spørsmål; *hvordan* staten skal eie.

Oppsummert fremstår regjeringens eierskapsutøvelse som profesjonell. Dette standpunktet underbygges av Riksrevisjonen som i sin siste rapport om den statlige eierskapsutøvelsen skriver at departementet «i all hovedsak utøver sin eierrolle overfor de børsnoterte selskapene i tråd med aksjelovgivningen, NUES' anbefalinger og statens eierskapsprinsipper». <sup>162</sup>

Jeg slutter meg til Einar Lie, Harald Norvik og Egil Myklebust som fremhever at verken privat eller offentlig eierskap er garantier for god virksomhetsstyring. Det avgjørende er ikke hvem som eier, men at eieren respekterer de rettslige spillereglene som gjelder, tar sin eierrolle alvorlig og at eierskapet utøves på en konsistent og seriøs måte. <sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Dokument 3:2 (2013-2014) side 38

<sup>163</sup> Lie (2014) side 40

## 7 Litteraturliste

### Bøker og artikler

Jensen M. C, Mecklings, W. H, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, 1976

Hauge, Jens Christian, «Styring av statsaksjeselskaper», *Lov og Rett* (1986) side 354

Bråthen, Tore, «De nye lovene om aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper», *Lov og Rett* (1997) side 515-562

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave, 2001

Aarbakke, Magnus m.fl, *Aksjeloven og allmennaksjeloven*, kommentarutgave 2. utgave, 2004

Truyen, Filip, «Myndighetsmisbruk i aksje- og allmennaksjeselskaper» *Jussens Venner vol. 39* (2004), side 305-328

Truyen, Filip, *Aksjeeiernes myndighetsmisbruk*, 2005

Bellona, *BP satser alternativt*, 30. november 2005 (<http://bellona.no/nyheter/energi/fornybar-energi/2005-11-bp-satser-alternativt>)

Kjønstad, Asbjørn, «Reelle hensyn som rettskilde», *Festskrift til Carl August Fleischer* (2006), side 357-382

Christensen, Sverre, «Paradokser ved aktivt statlig eierskap», *Dagbladet*, 23. november 2006

Barstad, Stine, «Liten støtte for KrFs oljesand-forslag», *Aftenposten*, 23. januar 2010

Bjørheim, Camilla, «Staten kan kreve oljesandstopp», *Aftenposten*, 18. mai 2010

Sjåfjell, Beate, «Kan aksjeselskaper sette miljøet foran gevinstkravet?» *Jussens Venner vol. 46* (2011), side 309-324

Lie, Einar: «Rikhet, likhet og statlig eierskap», *Aftenposten*, 21. september 2012

Woxholt, Geir, *Selskapsrett*, 5. utgave, 2014

Lie, Einar, Myklebust, Egil, Norvik, Harald, *Staten som kapitalist*, 2014

Kagge, Gunnar, «Frykter at Stortinget blir både politi og dommer», *Aftenposten*, 24. november 2015

Mæland, Monica: «Statlig eierskap og samfunnsansvar», *Aftenposten*, 16. april 2016

Vinje, Eirik, «Komité utenfor kontroll og konstitusjon», *VG*, 22. april 2016

Borge, Cecilie Wetlesen, «Kolbergs rolleforståelse», *Dagens janjanNæringsliv*, 23. mai 2016

Melgård, Marie, «– Ingen får meg til å snu», *Dagsavisen*, 24. mai 2016

Statoil ASA, *Statoil sells its oil sands business*, 14. desember 2016

(<https://www.statoil.com/en/news/sells-oil-sands-business.html>)

### Lovregister

1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

1976 Lov 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper (aksjeloven)

1991 Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven)  
1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)  
1997 Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)  
1997 Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)  
2004 Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (Riksrevisjonsloven)  
2004 Instruks 7. mai 2004 om Riksrevisjonens virksomhet  
2007 Lov 29. juni 1997 nr. 74 om regulerte markeder (børsloven)  
2007 Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven)  
2007 Forskrift 29. juni 2007 nr. 875 om regulerte markeder (børsforskriften)  
2007 Forskrift 29. juni 2007 nr. 876 til verdipapirhandelloven (verdipapirforskriften)  
2012 Stortingets forretningsorden av 7. juni 2012 nr. 518

### **Domsregister**

Rt. 1922 s. 272

Rt. 1999 s. 330

Forenede sager C-282/04 og C-283/04 Kommissionen mod Nederland. Saml. 2006 I - 9155

### **Offentlige utredninger**

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat?*

NOU 1996:3 *Ny aksjelovgivning*

NOU 2004:7 *Statens forretningsmessige eierskap*

NOU 2016:22 *Aksjelovgivning for økt verdiskaping*

### **Stortingsmeldinger og proposisjoner**

Ot.prp. nr. 23 (1996-97) *Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)*

St.meld. nr. 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*

St.meld. nr. 13 (2006-2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*

St.meld. nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*

Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*

Prop. 111 L (2012–2013) *Endringer i aksjelovgivningen mv. (forenklinger)*

Meld. St. 27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

## **Stortingsinnstillinger**

Innst. S. nr. 277 (1976-1977) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén om Stortingets kontroll med forvaltningen*

Innst. O. nr. 80 (1996-1997) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), og om endringar i anna lovgjeving som følgje av ny aksjelovgjeving m.m.*

Innst. S. nr. 125 (1997-1998) *Innstilling fra samferdselskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Carl I Hagen om å omgjøre Regjeringens generalforsamlingsvedtak om å stoppe samtalene mellom Telenor AS og Telia AB og å forelegge saker etter § 10 i Telenors vedtekter for Stortinget før formell generalforsamlingsbeslutning treffes.*

Innst. S. nr. 264 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*

Innst. S. nr. 123 (2002-2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2001*

Innst. S nr. 367 (2008-2009) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Dagfinn Høybråten og Line Henriette Holten Hjemdal om at staten sørger for at StatoilHydro trekker seg ut av oljesandaktiviteter i Canada*

Innst. 144 S (2009-2010) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Dagrun Eriksen, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om at staten sørger for at Statoil trekker seg ut av oljesandaktiviteter i Canada*

Innst. 209S (2012-2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse*

Innst. 140 S (2014-2015) *Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Innst. 260 S (2014–2015) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Telenors håndtering i VimpelCom-saken og Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor*

Innst. 413 S (2015-2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor og Telenors håndtering i VimpelCom-saken – gjenåpning av sak*

Innst. 206 S (2016-2017) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015*

## **Andre stortingsdokumenter**

Dokument nr. 14 (2002-2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*

Dokument nr. 3:2 (2003-2004) *Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesse i selskaper, banker mv. for 2002*

Dokument nr. 8:109 (2008–2009) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Dagfinn Høybråten og Line Henriette Holten Hjemdal om at staten sørger for at StatoilHydro trekker seg ut av oljesandaktiviteter i Canada*

Dokument nr. 15:1045 (2010-2011) *Skriftlig spørsmål fra Line Henriette Hjemdal (KrF) til olje- og energiministeren*

Dokument 12:23 (2011–2012) *Grunnlovsforslag fra Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Torgeir Trældal om endring av Grunnloven § 75 (stabile rammebetingelser for næringslivet)*

Dokument 3:2 (2013-2014) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012*

Dokument 3:2 (2016-2017) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015*

## **Rapporter og notater**

Statsministerens kontor, *Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper*, 1998

Erhvervs- og Selskapsstyrelsen, *Anbefalinger for god selskapsledelse i Danmark*, 2001

Wikborg Rein & Co, *Rapport om eierstyring av Norsk Tipping AS, avgitt til Kulturdepartementet 11. januar 2010*, 2010

Knudsen, Gudmund, *Forenkling og modernisering av aksjeloven, en utredning av advokat Gudmund Knudsen skrevet etter oppdrag fra Justis- og politidepartementet*, 2011

Statoil ASA, *Protokoll fra ordinær generalforsamling i Statoil ASA 19. mai 2011*, 2011

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse, *Eierstyring og selskapsledelse*, 2014

Nærings- og handelsdepartementet, *Regjeringens forenklingsprosjekt og strategi for små og mellomstore bedrifter - Status*, 2013

Nærings- og fiskeridepartementet, *Statens eierberetning*, 2015

OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015

Deloitte, *Review – Ownership VimpelCom Telenor ASA*, 2016

Statsministerens kontor, *Om r-konferanser. Forberedelser av saker til statsråd*, 2017

## **Meddelelser**

Strømgren, Morten, e-post, 21. april 2017