

Statsrådets forvaltning
av statens eierskap i selskaper som staten eier alene
eller er deleier i.

Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse

Gudmund Knudsen

Sven Ole Fagernæs

9. oktober 2017

INNHold

1.	Innledning, Selskapsformene mv.	6
1.1	Innledning	6
1.2	Selskapsformene.....	6
1.2.1	Innledning.....	6
1.2.2	Statsaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper ..	6
1.2.3	Deleide aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper....	7
1.2.4	Statsforetak	8
1.2.5	Helseforetak.....	8
1.2.6	Særlovselskaper	9
1.2.7	Hel- og deleide selskaper	9
1.3	Statlig eierinteresser som forvaltes av underliggende organer og etater	9
1.4	Forvaltningsbedrifter	10
2.	Departementet som forvalter av statens eierskap. Det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret.....	11
2.1	Det konstitusjonelle utgangspunktet om forholdet mellom Stortinget, statsråden/ departementet og selskapene	11
2.1.1	Grunnloven § 19	11
2.1.2	Nærmere om Stortingets instruksjer	12
2.1.3	Forholdet mellom Stortinget og selskapene	13
2.2	Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forvaltningen av eierskapet til selskaper som staten eier alene eller som den er deleier i.....	14
2.2.1	Generelt om konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar.....	14
2.2.2	Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forvaltningen av eierskapet til hel- og deleide selskaper. Selskapsformens betydning	16
2.3	Statsrådets opplysningsplikt	17
2.3.1	Generelt om opplysningsplikten	17
2.3.2	Opplysningsplikten og innhenting av informasjon fra selskapene	18
2.4	Stortingets medvirkning ved kjøp og salg av aksjer mv.	18
2.5	Selskapenes kjøp og salg av aksjer mv.	20
3.	Stortingets kontrollmidler. Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité	21
3.1	Riksrevisjonen	21
3.1.1	Riksrevisjonens selskapskontroll	21
3.1.2	Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon mv., jf. riksrevisjonsloven § 12.....	23

3.1.3	Riksrevisjonens deltakelse i generalforsamlingen mv, jf. riksrevisjonsloven § 13.....	24
3.1.4	Riksrevisjonsinstruksen § 6. Informasjon fra hel- og deleide selskaper.	24
3.1.5	Riksrevisjonsinstruksen § 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen	24
3.1.6	Riksrevisjonsinstruksen § 8. Innsending av møteprotokoll m.m.	26
3.2	Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.....	27
3.2.1	Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgave. Kontrollhøringer	27
3.2.2	Kan de som møter til høring gi Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité taushetsbelagt eller fortrolig selskapsinformasjon?.....	28
4.	Selskapets ledelse.....	29
4.1	Innledning	29
4.2	Styret og daglig leder (administrerende direktør)	29
4.3	Nærmere om styrets og daglig leders oppgaver og ansvar.....	30
4.4	Bedriftsforsamling.....	30
5.	Forvaltningen av statens eierskap	31
5.1	Innledning	31
5.2	Regulatoriske krav til statens eierstyring	32
5.2.1	Innledning.....	32
5.2.2	Prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse....	33
5.2.3	Reglementet for økonomistyring i staten (Økonomireglementet)	34
5.3	Generalforsamlingen	35
5.4	Plikt til å møte i generalforsamlingen.....	36
5.5	Statsrådets instruksjonsmyndighet gjennom generalforsamlingen	37
5.6	Valg av styre. Valgkomité.....	39
5.6.1	Innledning.....	39
5.6.2	Valgkomite mv.	39
5.6.3	Krav til styremedlemmene.....	40
5.7	Generalforsamlingens behandling av årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte	42
5.8	Godtgjørelse til styret og ledende ansatte	43
6.	Særregler om styrets myndighet i statsforetak og helseforetak. Vedtektsbestemmelser om foreleggelsesplikt	44
6.1	Statsforetaksloven § 23 annet og tredje ledd	44
6.2	Helseforetaksloven §§ 30 - 34.....	45
6.3	Vedtektsbestemt foreleggelsesplikt og melding om virksomheten.....	45

7.	Kontakt mellom departementet og selskapet utenfor generalforsamlingen	46
7.1	Allment	46
7.2	Rammer for departementets kontakt med selskapet utenfor generalforsamlingen	47
7.3	Former for kontakt utenfor generalforsamlingen.	48
7.4	Kontakt med de enkelte styremedlemmene	49
8.	Styrets taushetsplikt. Utveksling av taushetsbelagt og fortrolig informasjon mellom selskapet og departementet. Gransking	50
8.1	Innledning	50
8.2	Taushetsplikt. Det rettslige utgangspunktet	50
8.3	Hvilken taushetsplikt for styremedlemmer kan utledes av aksjelovgivningen mv?	51
8.3.1	Taushetsplikt med grunnlag i aksjelovgivningen	51
8.3.2	Taushetsplikt med grunnlag i styreinstruks eller - vedtak	52
8.3.3	Taushetsplikt med grunnlag i avtale med tredjeperson mv.	52
8.3.4	Taushetsplikt med grunnlag i annen lovgivning	53
8.4	Taushetsplikten overfor selskapets aksjeeiere	53
8.4.1	Utgangspunktet	53
8.4.2	Plikt til å gi opplysninger med grunnlag i instruks fra generalforsamlingen	54
8.4.3	Plikt til å gi opplysninger på generalforsamlingen etter krav fra enkeltaksjeeiere	54
8.4.4	Plikt til å gi opplysninger til morselskapet	55
8.5	Adgang til å gi opplysninger til aksjeeierne uten at det foreligger noen plikt	55
8.6	Kan staten som aksjeeier kreve mer informasjon enn andre aksjeeiere?	56
8.7	Selskapets utveksling av informasjon med departementet. Forholdet til likhetsprinsippet i aksjeloven mv.	57
8.8	Gransking	58
9.	Departementets forhold til datterselskaper og andre deleide selskaper	59
9.1	Allment	59
9.2	Organiseringen av konsern	60
9.3	Departementets forvaltning av statens eierskap	60
9.4	Opplysningsplikten	61
10.	Salg av statens aksjer og andre disposisjoner over statens eierskap. Forholdet til selskapet	61
10.1	Innledning	61
10.2	Selskapets rolle	62

10.3	Bruk av eksterne rådgivere mv	63
10.4	Utgiftsfordeling mellom selskapet og staten ved aksjesalg mv.....	63
10.5	Kommunikasjon mellom selskapet og departementet ved aksjesalg mv.	64
11.	Staten som deleier i aksjeselskap. Aksjonæravtaler	64
11.1	Innledning	64
11.2	Staten eier flertallet av aksjene	64
11.3	Staten som minoritetsaksjeeier	65
11.4	50 - 50 selskaper	66
11.5	Aksjonæravtaler	67
11.5.1	Aksjonæravtaler som supplement til aksjelovens bestemmelser	67
11.5.2	Hvilke forhold bør reguleres i en aksjonæravtale ...	67
11.5.3	Bestemmelser om omsetning av aksjer	68
11.5.4	Bestemmelser som styrker minoritetsaksjeeieres rettigheter	68
12.	Verdipapirhandelsrettslige spørsmål	69
12.1	Innledning	69
12.2	Innsideinformasjon.....	69
12.3	Flaggeplikt ved erverv av aksjeposter og rettigheter til aksjer.....	71

STATSRÅDENS FORVALTNING
AV STATENS EIERSKAP I SELSKAPER SOM STATEN EIER ALENE
ELLER ER DELEIER I.
FORHOLDET TIL STORTINGET OG SELSKAPETS LEDELSE

Gudmund Knudsen og Sven Ole Fagernæs*

1. Innledning. Selskapsformene mv.

1.1 Innledning

Formålet med notatet er å redegjøre for hovedlinjene i reglene om statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller sammen med andre. Notatet legger hovedvekten på statsrådets ansvar overfor Stortinget og ansvarsforholdene, oppgavefordelingen og kommunikasjonen mellom statsråden/departementet og selskapsledelsen. Punktene 2 til 10 er særlig rettet mot selskaper som er eid av staten alene, men gjelder også selskaper hvor staten er deleier, med mindre noe annet er sagt uttrykkelig eller fremgår av sammenhengen. Punktene 11 og 12 tar opp særlige problemstillinger av betydning hvor det er andre eiere i selskapet ved siden av staten.

Selskapenes ledelse står sentralt i notatet. Med selskapets «ledelse» sikter vi til selskapets styre og daglige leder om ikke annet blir sagt.

1.2 Selskapsformene

1.2.1 Innledning

Selskaper som staten eier alene eller eier sammen med andre, kan være organisert etter følgende selskapsformer:

1.2.2 Statsaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper

Statsaksjeselskaper er definert i aksjeloven kapittel 20 II som et aksjeselskap der staten eier alle aksjene. En tilsvarende definisjon har allmennaksjeloven kapittel 20 II for statsallmennaksjeselskaper.

Statsaksjeselskapene er regulert i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven), og statsallmennaksjeselskaper er regulert i lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven). For de spørsmålene som tas opp i dette notatet er de to lovene stort sett sammenfallende. Når vi

* Gudmund Knudsen er tidligere advokat i Advokatfirmaet BA-HR DA, og er nå rådgiver i samme firma.
* Sven Ole Fagernæs er tidligere regjeringsadvokat og arbeider i dag som advokat.

henviser til aksjeloven, gjelder henvisningen stort sett også den tilsvarende bestemmelsen i allmennaksjeloven med mindre annet er sagt.

Det finnes en rekke statsaksjeselskaper, for eksempel Nye Veier AS, Mesta AS, Argentum Fondsinvesteringer AS, NRK AS, Posten Norge AS, Norges Statsbaner AS og Avinor AS. I praksis benyttes ikke statsallmennaksjeselskapsformen, og det er i dag ingen statsallmennaksjeselskaper.

I tillegg til de alminnelige reglene i aksjelovgivningen, er det fastsatt enkelte særregler for heleide statsaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper i aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 20-4 til 20-7 som på enkelte punkter fraviker de alminnelige reglene i de to lovene. Særreglene har bakgrunn i Kongens (regjeringens) myndighet til å forvalte statens eierskap i selskaper, jf. Grunnloven § 19 og punkt 2 nedenfor, og inneholder enkelte særregler om generalforsamlingens og Kongens (regjeringens) myndighet som knytter statsaksjeselskapene og statsallmennaksjeselskapene noe nærmere opp til regjeringen og departementet enn hva som ellers hadde fulgt av de alminnelige reglene i aksje- og allmennaksjeloven (§§ 20-4 og 20-5). Dessuten er det i § 20-6 gitt en særregel om styresammensetningen som krever at begge kjønn skal være representert her, se nærmere punkt 5.6.3. Paragraf 20-7 gjelder Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser. De nærmere reglene om Riksrevisjonens kontroll og rett til å foreta undersøkelser mv. er fastsatt i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen, se loven § 9 annet ledd, jf. §§ 12 og 13, og Stortingets instruks 11. mars 2011 om Riksrevisjonens virksomhet, se instruksens kapittel 3. I punkt 3.1 kommer vi nærmere inn på Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser i hel- og deleide selskaper.

1.2.3 Deleide aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper

Staten kan være aksjeeier i et aksjeselskap eller allmennaksjeselskap ved siden av private aksjeeiere. I noen av disse selskapene er staten majoritetseier med mer enn 50 % av aksjene, mens det i andre selskaper har en minoritetspost. Flere av de børsnoterte selskapene der staten er deleier, er tidligere statsaksjeselskaper som er blitt omdannet til allmennaksjeselskaper og børsnotert i kombinasjon med statlig salg av aksjer til private. Som eksempler kan nevnes Statoil ASA, Telenor ASA (tidligere forvaltningsbedriften Televerket og TBK AS) og Kongsberg Gruppen ASA (tidligere Norsk Forsvarsteknologi AS).

For slike selskaper gjelder de alminnelige regler i aksjelovgivningen. Det er i prinsippet ingen forskjell mellom de aksjeselskaper hvor staten eier majoriteten av aksjene, og de hvor staten har en minoritetsaksjepost. Statens innflytelse i selskapene vil imidlertid være forskjellig, se nærmere punkt 11. For selskaper med børsnoterte aksjer eller obligasjoner gjelder også verdipapirhandellovens regler om innsidehandel, meldeplikt ved visse erverv eller salg av aksjer, etc., jf. punkt 12 nedenfor.

1.2.4 Statsforetak

Statsforetakene er organisert ved lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Statsforetaksformen er særlig utformet med sikte på foretak med en sektorpolitisk oppgave.¹

Statsforetak kan ikke ha andre eiere enn staten. I dag er sju virksomheter organisert etter denne loven: Statskog SF, Enova SF, Siva SF, Statkraft SF,² Statnett SF, Gassnova SF og Bane NOR SF. Før 1. januar 2003 garanterte staten for at statsforetakets kreditorer fikk full dekning ved insolvens. Nå er statens ansvar begrenset til det innskutte beløp, slik at det gjelder tilsvarende heftelsesform som i aksjeselskaper.³ Som følge av denne lovendringen er den mest markerte forskjellen mellom statsforetak og statsaksjeselskap forsvunnet, men statsforetaksloven knytter på enkelte punkter ledelsen av statsforetaket nærmere opp til departementet enn det som er tilfellet for statsaksjeselskapene. Blant annet har loven en formalisert foreleggelsesplikt for styret overfor departementet i saker av vesentlig betydning, se nærmere punkt 6.1, og alle styreprotokollene skal snarest og senest fjorten dager etter styremøtet sendes til departementet. Ordningen med at styreprotokollen skal forelegges departementet, må blant annet ses i sammenheng med statsforetakenes sektorpolitiske rolle. Dette tilsier at departementet bør ha noe større innsyn i statsforetakenes virksomhet enn i virksomheter som drives som aksjeselskap.⁴

Mange statsforetak har i sine vedtekter regler som begrenser foretakets adgang til å ta opp lån eller gi garantier. For eksempel er det i Statskog SFs vedtekter satt ramme for låneopptak og garantier.

1.2.5 Helseforetak

Ved den statlige overtakelsen av den fylkeskommunale spesialisthelse-tjenesten pr. 1. januar 2002 ble det opprettet to nye foretaksformer, regionale helseforetak (RHF) og helseforetak (HF), jf. lov 15. juni 2001 nr. 93. De førstnevnte kan bare opprettes og eies av staten, de sistnevnte - som utøver helsevirksomheten - kan bare opprettes og eies av regionale helseforetak. Eier hefter ubegrenset for foretakets forpliktelser. Ledelsen av de regionale helseforetakene er knyttet opp mot departementet på liknende måte som i statsforetak, og ledelsen av de utøvende helseforetakene er knyttet tilsvarende opp mot det regionale helseforetaket. Helseforetakenes virksomhet er basert på statlige overføringer som det knyttes vilkår til. Styring gjennom vilkår for statlige tilskudd og oppfølging av dette må holdes atskilt fra eierstyring som har grunnlag i statens eierskap. Dette medfører at helseforetakene langt på vei styres etter andre prinsipper enn øvrige statlige foretak, og vi avgrenser derfor mot disse foretaksformene, se likevel punkt

¹ Se f. eks. Ot. prp. nr. 32 (1990-91) om lov om statsforetak side 3-4.

² I Statkraft SF er all virksomhet, unntatt lån opptatt før 1. januar 2003, overført til et aksjeselskap som eies 100 % av Statkraft SF.

³ Staten garanterer fortsatt for lån som ble tatt opp før 1. januar 2003, men statsforetakene betaler for slik gjeld en markedsmessig garantiprovisjon.

⁴ Ot. prp. nr. 32 (1990-91) om lov om statsforetak side 31.

6.2 der vi tar opp enkelte særlige regler i helseforetaksloven om styrets myndighet.

1.2.6 Særlovselskaper

Betegnelsen «særlovselskap» dekker en uensartet gruppe selskaper som har det til felles at de er organisert i medhold av særskilte lovbestemmelser spesialutformet for den enkelte virksomhet. Et særlovselskap er således ikke organisert etter egen felles lov på linje med aksjeselskaper, statsforetak og helseforetak. De sentrale særlovselskapene i dag er Eksporthkreditt Norge AS (lov 22. juni 2012 nr. 57), Folketrygdfondet (lov 29. juni 2007 nr. 44), Petoro AS (lov 29. november 1996 nr. 72 kapittel 11), Norfund (lov 9. mai 1997 nr. 26), Innovasjon Norge (lov 19. desember 2003 nr. 130), Norsk Tipping AS (lov 28. august 1992 nr. 103 § 3 flg.) og Aktieselskapet Vinmonopolet (lov 19. juni 1931 nr. 18). Særlovselskapsformen utelukker i alminnelighet andre eiere ved siden av staten ved at det i særloven er lovfestet at staten skal være eneste eier. Dette er ikke gjort for Innovasjon Norge som etter særloven § 2 eies av staten med 51 prosentandeler og fylkeskommunene med 49 prosentandeler.

1.2.7 Hel- og deleide selskaper

Når det gjelder forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen, er de selskapsrettslige grunnprinsippene de samme for de forskjellige selskapsformene, enten staten eier 100 prosent av selskapet eller det er deleid, og uavhengig av hva som er formålet med det statlige eierskapet. Det som sies i notatet om heleide selskaper vil derfor som utgangspunkt gjelde uavhengig av om man har å gjøre med et statsaksjeselskap, deleid selskap, statsforetak eller særlovselskap. Dette utgangspunktet må imidlertid på enkelte punkter modifiseres og nyanseres. Der det er aksjeeiere ved siden av staten vil det aksjerettslige likhetsprinsippet og andre regler og prinsipper som ivaretar enkeltaksjeeiernes interesse ha betydning for departementets forhold til selskapet, og medfører at forvaltningen av statens eierskap kan bli annerledes enn der staten er eneeier, se nærmere punktene 8.7 og 11.2 om dette. Om staten som deleier i selskaper, vises ellers til punkt 11.

1.3 Statlig eierinteresser som forvaltes av underliggende organer og etater

Statlige eierinteresser i aksjeselskaper er i enkelte tilfelle forvaltet av statlige organer lenger ned i forvaltningshierarkiet, som f.eks. universiteter og høyskoler, forvaltningsbedrifter eller underliggende etater som er gitt en friere stilling enn ordinære forvaltningsorganer. Det enkelte organs stilling avhenger i prinsippet av de konkrete vedtektene og fullmaktene som er fastsatt for den enkelte etaten. Vanligvis blir vedtektene fastsatt ved kgl. resolusjon eller av departementet, men enkelte etater er regulert i egen lov. Dette gjelder blant annet universitet og høyskolene som er regulert i universitets- og høyskoleloven av 1. april 2005 nr. 15.

Dette notatet er skrevet med sikte på departementets forvaltning av statens eierskap, men prinsippene for statens eierskapsutøvelse vil langt på vei bli de samme der andre statlige forvaltningsorganer utøver eierrollen. Således

har statsråden også der forvaltningen er lagt til et underliggende forvaltningsorgan et overordnet konstitusjonelt ansvar for forvaltningen av statens eierinteresser. Statsrådets oppfølging av eierskapet vil imidlertid måtte skje på en mer indirekte måte enn der eierskapet forvaltes av departementet selv. Der eierskapet forvaltes av et underliggende organ eller etat må statsrådets oppfølging skje innenfor rammen av de vedtektene eller fullmakter som er fastsatt for organet eller etaten. Dette betyr at der en etat er organisert med eget styre som er gitt ansvar for forvaltningen av «etatens» aksjeinnehav i underliggende selskaper, må statsråden forholde seg til styret, og eventuelt gi dette instruks om utøvelsen av eierskapet. Dersom statsråden selv ønsker å utøve eierskapet, må dette skje ved at vedtektene endres eller at det for det enkelte tilfelle gjøres et formelt unntak fra etatens vedtekter eller fullmakter.

Der et forvaltningsorgan gjennom lovgivningen i større eller mindre grad er fristilt overfor departementet, kan dette reise særlige spørsmål som må løses med utgangspunkt i den aktuelle lovgivningen. Disse problemstillingene blir ikke berørt nærmere.

1.4 Forvaltningsbedrifter

Statlig næringsdrift kan organiseres som forvaltningsbedrifter. En forvaltningsbedrift er rettslig og økonomisk en del av staten, men er gitt en friere stilling enn de ordinære forvaltningsorganene. Siden forvaltningsbedriftene er en del av staten, har statsråden i det departementet bedriften hører under et overordnet konstitusjonelt ansvar for forvaltningsbedriftenes virksomhet. Statsråden har også full organisasjons- og instruksjonsmyndighet med mindre noe annet er fastsatt i lov. I utgangspunktet kan også departementet bestemme hvilke ledende organer bedriften skal ha og fastlegge organenes kompetanse. I praksis er de fleste forvaltningsbedriftene organisert med et styre som står for det administrative lederansvaret.

Forvaltningsbedriftenes budsjett inngår i statsbudsjettet, men i bevilgningsreglementet er det gitt enkelte særregler for forvaltningsbedriftene. Den viktigste er bestemmelsen om nettobudsjettering i bevilgningsreglementet § 7.

Som en del av staten omfattes forvaltningsbedriftene av så vel offentlighetsloven som av forvaltningsloven.⁵

Nær alle forvaltningsbedrifter med oppgaver innen den offentlige infrastrukturen er nå blitt omorganisert til selvstendige selskaper.⁶ Eksempler er post, televirksomhet, energiforsyning, luftfart, jernbanen og deler av utbyggingen av veinettet. Av denne grunn spiller

⁵ Etter offentleglova § 2 første ledd c) og d), jf. andre og tredje ledd gjelder også loven for en rekke heleide og deleide selskaper.

⁶ Fornyings- og administrasjonsdepartementets veiledning ved utskilling av virksomheter fra staten (24. mars 2014) gir en oversikt over rettslige og praktiske problemstillinger ved slik omorganisering.

forvaltningsbedriften som organisasjonsmodell en mindre rolle nå enn før, men den er fortsatt i bruk.

Utover det som er sagt her, omtaler vi ikke forvaltningsbedriftene nærmere.

2. Departementet som forvalter av statens eierskap. Det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret

2.1 Det konstitusjonelle utgangspunktet om forholdet mellom Stortinget, statsråden/departementet og selskapene

2.1.1 Grunnloven § 19

Grunnloven § 19 lyder:

«Kongen våker over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte»

Grunnloven § 19 fastsetter at det er Kongen (regjeringen) som forvalter statens aksjer i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper og eierskapet til statsforetak, helseforetak og særlovselskapene. Oppgaven kan ikke tas fra Kongen (regjeringen), men forvaltningen kan av Kongen delegeres til det departementet selskapet «hører under», jf. Grunnloven § 12 annet ledd.⁷

Det følger av Grunnloven § 19 at statens eierinteresser skal forvaltes på den for «samfunnet nyttigste måte». Ved dette stiller Grunnloven et krav til forsvarlig forvaltning av statens eierinteresser og at de forvaltes i samfunnets interesse. I ansvarlighetsloven⁸ omfattes plikten til forsvarlig forvaltning av lovens § 10 som rammer statsråder som «bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet».

Det følger videre av Grunnloven § 19 at statsråden må forvalte statens eierinteresser i selskaper innenfor rammen av og i samsvar med stortingsvedtak som gjelder det enkelte selskapet og generelle lover og andre vedtak som Stortinget har fastsatt. Denne siden av Grunnloven § 19 kan ses i sammenheng med ansvarlighetsloven § 8 (b) som setter straff for statsråder som ved handlinger eller unnlatelser bevirker eller medvirker til «. . . at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning.»

⁷ Om statsrådets ansvar for behandlingen av departementets eierskapsaker, se også regjeringsinstruksen av 23. mars 1909 §§ 3, 4 og 6.

⁸ Lov 5. februar 1932 nr.1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett.

2.1.2 Nærmere om Stortingets instruks

Hvor langt Stortinget har en *generell* (ulovfestet) instruksjonsrett overfor regjeringen har vært diskutert.⁹ Men når det gjelder forvaltningen av det statlige eierskapet, er det sikker statsrett at instruksjonsretten kan utledes direkte av grl. § 19, så langt den rekker.

Etter Grunnloven § 19 kan Stortinget gi instruks om forvaltningen av statens aksjer eller eierskapet til andre foretaksformer. Med instruks siktes det her til forhåndsinstruks der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe eller ikke gjøre noe i saker som har med forvaltningen av statens eierskap. En instruks kan være av generell karakter eller den kan gjelde behandlingen av en konkret sak, og den kan gjelde saksbehandlingen eller innholdet av den saken eller de sakene instruksen gjelder.

Med Stortingets instruks siktes det vanligvis til vedtak som treffes ved votering i plenum der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe eller avstå fra noe, og ikke de vedtak som det er opp til Stortinget å treffe, som f.eks. lovvedtak og budsjettvedtak. Videre siktes det til pålegg som er rettslig bindende slik at brudd kan føre til konstitusjonelt ansvar for den statsråden instruksen er rettet mot.¹⁰

For at det skal foreligge en instruks må Stortinget ha truffet et vedtak som gir uttrykk for et bindende pålegg til regjeringen. Uttalelser eller forutsetninger («politiske signaler») som kommer til uttrykk på annen måte, så som i komitémerknader og uttalelser under stortingsdebatten, kan derfor ikke regnes som en rettslig bindende instruks. Hovedregelen er at heller ikke forutsetninger og premisser som er kommet til uttrykk i Stortingsmeldinger og andre stortingsdokumenter som danner grunnlag for Stortingets vedtak, er rettslig bindende for regjeringen.¹¹ En annen sak er at også slike forutsetninger som Stortingets flertall har sluttet seg til, kan ha politisk betydning og gi grunnlag for politisk kritikk om det ikke følges opp. Det er i denne sammenheng av betydning at Riksrevisjonens kontroll omfatter Stortingets «vedtak og forutsetninger», jf. Riksrevisjonsloven § 1 annet ledd og punkt 3.1.1 nedenfor, og at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomiténs kontroll også omfatter oppfølgingen av Stortingets forutsetninger, se nærmere punkt 3.2.1.

Premisser og forutsetninger i grunnlagsdokumentene for Stortingets vedtak kan dessuten ha betydning for tolkingen av Stortingets vedtak.

⁹ Om Stortingets instruks, se bl.a. Dok. nr. 7 (1972-73) som også er utgitt som NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v., punktene 3.3 og 3.4 (side 11-14) og Dok. nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon punkt 6.2 (side 87 flg.), jf. Innst. S. nr. 210 (2002.2003) punkt 6.2 (side 29 flg.). I juridisk litteratur er Stortingets instruks inngående behandlet av P. Stavang i «Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa», (1999). Se også Sejersted, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen», Nytt Norsk Tidsskrift 2003 s. 281).

¹⁰ Se ansvarlighetsloven § 8 (b).

¹¹ Se bl. a. Dok. nr. 7 (1972-73)/NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. side 13-14.

Spørsmålet er så hvordan Stortinget må ha uttrykt seg for at det skal foreligge en rettslig bindende instruks. En stor del av instruksene fra Stortinget til regjeringen kommer til uttrykk i Stortingets «anmodningsvedtak». Disse innledes med «Stortinget ber regjeringen ...». Stortingets instruksjoner kan også være formulert som vedtak som uttrykkelig gir regjeringen et pålegg om at noe «skal» gjøres eller at regjeringen blir «pålagt» et eller annet. Slike formuleringer er imidlertid mer sjelden i praksis.

Stortingets forretningsorden § 14 nr. 9 bokstav b forutsetter at regjeringen legger fram en årlig melding om oppfølging av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen («anmodningsvedtak»), og om behandlingen av representantforslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse («utredningsvedtak»). Ordningen ble innført for at Stortinget skal kunne føre en bedre kontroll med regjeringens oppfølging av slike vedtak.^{12/13}

Vi har ovenfor behandlet Stortingets adgang til å instruere statsråden. Et annet spørsmål er om Stortinget bør bruke instruksjonsmyndigheten. Dette er blant annet drøftet i Dok. nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon punkt 6.2 (side 87 flg.), jf. Innst. S. nr. 210 (2002-2003) punkt 6.2 (side 29 flg.). Her pekes det for det første på at bruk av instruksjoner kan føre til uklare ansvarsforhold mellom Stortinget og regjeringen, og dermed begrense Stortingets mulighet til senere å kontrollere og ansvarliggjøre regjering og statsråder. For det andre pekes det på at det er regjeringen som er leder for forvaltningen og har det apparat som er nødvendig for å utrede og behandle forvaltningssaker på en forsvarlig måte. For det tredje pekes det på at instruksjonsmyndigheten på mange måter er et uklart styringsinstrument. Det kan by på problemer å avklare den nærmere rekkevidden av instruksjoner. For det fjerde vil en instruks, i likhet med lovvedtak, fortsette å være bindende på ubestemt tid, mens uttalte parlamentariske forutsetninger endres eller faller bort i takt med politiske skifter. Det konkluderes med at Stortinget bør utvise varsomhet med hvordan instruksjonsmyndigheten brukes.

I praksis er Stortinget tilbakeholden med å bruke instruksjonsretten i eierskapsaker, og det er relativt få av Stortingets anmodningsvedtak som direkte gjelder den statlige eierstyringen.

2.1.3 Forholdet mellom Stortinget og selskapene

En konsekvens av at forvaltningen av eierskapet til selskaper med statlig eierandel hører under regjeringen, er at Stortinget ikke står i noe direkte forhold til selskapene. Stortinget utøver ikke selv noen direkte eierstyring. Dette innebærer bl.a. at selskapsledelsen skal forholde seg til departementet og ikke til Stortinget i eierspørsmål. Stortingsvedtak som

¹² Innst. S. nr. 168 (1998-99).

¹³ Tallet på anmodningsvedtak varierer sterkt, men har vist en kraftig økning i de siste årene. Mens det i stortingsssesjonen 2006-2007 var 20 anmodningsvedtak og 28 vedtakspunkter var det i sesjonen 2015-2016 393 anmodningsvedtak og 477 vedtakspunkter, se Meld. St. 17 (2016-2017) punkt 1.1.

gjelder selskaper der staten er deleier eller eies av staten alene, må vedtas av departementet gjennom selskapets generalforsamling for å bli rettslig bindende for selskapsledelsen. Langt mindre er forutsetninger og uttalelser som ikke er kommet til uttrykk i stortingsvedtak direkte bindende for selskapene.

Departementet kan ta opp spørsmål som gjelder Stortingets vedtak og statens forventninger til selskapet i kontakt med selskapets ledelse utenfor generalforsamlingen, se nærmere punkt 7. Som vi skal komme tilbake til, må imidlertid det som blir sagt i kontakt utenfor generalforsamlingen, ses på som uforpliktende innspill til selskapets ledelse, og skaper derfor ikke noen rettsplikt for selskapets ledelse til å følge opp Stortingets vedtak eller forventninger. En annen sak er at dette ikke er til hinder for at departementet vil kunne legge vekt på selskapsledelsens oppfølging av statens forventninger ved vurderingen av styret, herunder når det gjelder spørsmålet om gjenvalg, eventuelt utskifting av styremedlemmer i valgperioden.

Statsråden må kunne forvente at selskapenes ledelse ikke tar opp rene eierspørsmål direkte i møter med Stortinget. Slike spørsmål hører under departementet som forvalter av statens eierinteresser i selskapet.

I andre spørsmål, f.eks. når det gjelder synspunkter på alminnelige rammevilkår for selskapets virksomhet, må selskapet på linje med privateide selskaper, alene eller sammen med andre, kunne fremme sine synspunkter direkte overfor Stortinget.

2.2 Statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forvaltningen av eierskapet til selskaper som staten eier alene eller som den er deleier i

2.2.1 Generelt om konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar

Statsrådets forvaltning av statens eierskap til selskaper som staten eier alene eller som den er deleier i utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Uttrykkene «konstitusjonelt ansvar» og «parlamentarisk ansvar» blir i noen grad brukt om hverandre som betegnelse på regjeringens og de enkelte statsrådenes plikter overfor Stortinget. I statsrettslig sammenheng har uttrykkene et mer presist meningsinnhold.

Det konstitusjonelle ansvaret er et rettslig ansvar som har rettsgrunnlag i konstitusjonelle rettsregler, og som håndheves av Riksretten.¹⁴

Det parlamentariske ansvaret er knyttet til det parlamentariske systemet. Statsråden har etter dette en statsrettslig plikt til å trekke seg når Stortinget har truffet vedtak om mistillit, eller statsråden har lidt nederlag etter å ha stilt kabinettspørsmål. Det parlamentariske ansvaret er først og fremst et

¹⁴ Etter Grunnloven § 86, jf. også lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker (riksrettsrettergangsloven) 15 og Stortingets forretningsorden § 44 er det Stortinget som anlegger sak for Riksretten ved statsrådets brudd på sine konstitusjonelle plikter.

politisk ansvar, men har også en statsrettslig side. Etter Grunnloven § 15 har statsråden en statsrettslig plikt til å innlevere sin avskjedssøknad etter å ha fått et mistillitsvotum mot seg. Det parlamentariske ansvaret rekker lenger enn til situasjoner som resulterer i et mistillitsvotum. Allerede det å måtte tåle kritikk fra Stortinget kan ses på som en del av det parlamentariske ansvaret.

Det nærmere innholdet av statsrådets parlamentariske ansvar for forvaltningen av statens aksjer i hel- og deleide selskaper har vært gjenstand for en lang serie utredninger og stortingsdebatter.¹⁵ På den ene siden har man ved å velge å organisere statlig virksomhet som et selskap ønsket å gi selskapsledelsen en større grad av forretningsmessig handlefrihet enn den ville hatt som en del av statsforvaltningen. På den annen side er det lagt vekt på at Stortingets konstitusjonelle kontroll med statsrådets håndtering av statens eierskap må være reell.

Det synes å være enighet om at et parlamentarisk ansvar må ha grunnlag i at stortingsflertallet mener det er noe å kritisere statsråden for, og at kritikken må gjelde statsrådets utøvelse av statens eierskap til selskapene.¹⁶ I praksis er det ikke bare det rent rettslige forholdet som er avgjørende for det parlamentariske ansvaret. Vel så viktig kan det være om statsråden har opptrådt i samsvar med parlamentarisk og politisk praksis og spilleregler. I denne sammenheng kan hva som står på den politiske dagsordenen være sentralt. Kritikk som reises mot statsråden som basis for et parlamentarisk ansvar, kan ha forskjellig grunnlag. Det kritikkverdige kan ligge i at statsråden har opptrådt i strid med konstitusjonelle regler eller parlamentarisk praksis. Videre kan kritikken rette seg mot at statsråden har opptrådt i strid med generelle eller spesielle regler eller vedtak som Stortinget har fastsatt eller at statsråden ikke har etterlevd egen politikk som Stortinget har sluttet seg til. Ansvaret kan også knytte seg til statsrådets skjønner ved utøvelsen av forvaltningen av statens eierskap, dvs. at skjønnet etter stortingsflertallet syn er utøvet kritikkverdig. Om parlamentarisk kritikk for ikke å ha fulgt opp Stortingets forutsetninger mv., se punkt 2.1.2.

Når vi i det følgende skriver om «statsrådets ansvar», sikter vi både til det konstitusjonelle og til det parlamentariske ansvaret. Selv om det er slik at det rettslig sett er et viktig skille mellom de to ansvarsformene har skillet i praksis vanligvis mindre betydning. Uttalte forutsetninger fra Stortinget kan politisk oppleves som like bindende som rettslige instruksjoner, og er også gjenstand for Riksrevisjonens og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité's kontroll, jf. punktene 3.1 og 3.2. Dersom det unntaksvis

¹⁵ Se bl.a. Dok. nr. 7 (1972-73) som også er utgitt som NOU 1972: 38 og NOU 1989: 3 En bedre organisert stat, særlig punkt 5.3. Se også til T. Grønlie: Organisering av statlig næringsdrift - aktuelle problemer i historisk lys. Vedlegg II til NOU 1991: 8 Lov om statsforetak.

¹⁶ Et parlamentarisk ansvar kan også gjøres gjeldende på rent politisk grunnlag uten at stortingsflertallet gjør gjeldende at statsråden har opptrådt kritikkverdig. Et eksempel på dette er når regjeringen lider nederlag på sin tiltredelseserklæring. Dette var tilfelle da Lyng-regjeringen ble felt av Stortingsflertallet etter Kings Bay saken i 1963. For de spørsmål dette notatet gjelder, må det imidlertid holdes fast ved at statsråden har opptrådt på en måte som Stortingsflertallet mener er kritikkverdig.

skulle bli spørsmål om konstitusjonelt ansvar, har imidlertid skillet mellom konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar betydning.

2.2.2 Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for forvaltningen av eierskapet til hel- og deleide selskaper. Selskapsformens betydning

Utgangspunktet er at statsrådets plikter og ansvar for forvaltningen av statens eierskap til aksjeselskaper, er de lovbestemte organisatoriske reglene i aksjelovgivningen. Det er disse reglene som er avgjørende for hvilke rettigheter og plikter staten som aksjeeier har i selskapet, og som dermed er utgangspunktet for statsrådets ansvar overfor Stortinget for selskapet og selskapets virksomhet. Det vi i det følgende sier, gjelder direkte for aksjeselskapene, men har i hovedtrekkene også gyldighet for andre selskaps- og foretaksformer, så som statsforetaket.

Aksjeselskapet som selskapsform karakteriseres ved et prinsipielt skille mellom selskapsledelsen og selskapets eiere. Selskapet ledes av et styre og en daglig leder. Styret og daglig leder har etter nærmere regler i aksjeloven kapittel 6 ansvaret for forvaltningen av selskapet, og for at det drives i samsvar med selskapets formål og innenfor rammen av lovgivningen, selskapets vedtekter og instruksjoner fastsatt av selskapets eiere gjennom generalforsamlingen. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet har en hensiktsmessig organisasjon, og det fører tilsyn med daglig leders ledelse av selskapet. Selskapets eiere - aksjeeierne - utøver etter aksjeloven § 5-1 eiermyndighet i selskapet gjennom generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet. Eieren kan i generalforsamlingen gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styrets og daglig leders ledelse av selskapet. Det er også generalforsamlingen som velger selskapets styre. Det kan på et hvilket som helst tidspunkt innkalles til ekstraordinær generalforsamling for å skifte ut styremedlemmer og erstatte disse med nye, eventuelt skifte ut hele styret. Generalforsamlingens herredømme over styresammensetningen vil i praksis være det viktigste grunnlaget for eierens kontroll med selskapet. Selskapets aksjeeiere har ingen formell styringskompetanse over selskapet utenom den myndigheten som utøves gjennom generalforsamlingen. Dette er ikke til hinder for at det kan være mer uformell kontakt mellom departementet og statens selskaper, men det må holdes fast ved at når departementet som eier skal gi selskapsledelsen pålegg eller treffe andre vedtak som er ment å binde selskapsledelsen, må dette gjøres i form av et generalforsamlingsvedtak.

De nevnte særtrekkene ved aksjeselskapet har betydning for statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar og plikter. Som en konsekvens av rollefordelingen mellom selskapsledelsen og selskapets eiere, knytter statsrådets plikter overfor Stortinget seg til forvaltningen av statens eierinteresser i selskapet, og ikke til forvaltningen av selskapet, herunder den løpende driften. Dette er styrets og daglig leders myndighetsområde. En konsekvens av dette er at det ikke vil være mulig - eller i alle fall ikke riktig - å knytte parlamentarisk ansvar, og langt mindre konstitusjonelt ansvar, for

statsråden til forretningsmessige eller tekniske vedtak som hører under styret og daglig leder. Annerledes vil det være med spørsmål som gjelder den mer grunnleggende styring og kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med Stortingets instruksjer og forutsetninger.¹⁷ Dette vil kunne gjelde saker som har å gjøre med statens mål og uttalte forventninger til selskapene. I selskaper med et forretningsmessig formål har statsråden overfor Stortinget et ansvar for at eierskapet utøves slik at det bidrar til at selskapet drives forretningsmessig forsvarlig og for å ivareta statens interesse i at investeringen gir høyest mulig avkastning over tid. Der begrunnelsen for eierskapet er å ivareta sektorpolitiske og samfunnsmessige hensyn har statsråden et ansvar overfor Stortinget for at selskapet ivaretar målet med eierskapet. Om målet med statens eierskap er å sikre høyest mulig avkastning over tid og nasjonal forankring av selskapet, hovedkontorfunksjoner og nøkkelkompetanse, har statsråden et ansvar overfor Stortinget for at eierskapet utøves slik at det bidrar til at slik forankring opprettholdes.¹⁸

Statsråden har også som forvalter av statens eierandel et ansvar overfor Stortinget for å følge opp statens forventninger til selskapene. Dette gjelder spørsmål som avkastning og utbytte, styrets arbeid, lederlønn og samfunnsansvar på ulike felter, så som klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, arbeid mot korrupsjon og for åpenhet i økonomiske transaksjoner.¹⁹ Også når det gjelder slike spørsmål begrenses likevel statsrådets ansvar overfor Stortinget av aksjelovens rollefordeling mellom selskapsledelsen og selskapets eiere. Det må derfor holdes fast ved at det er selskapets styre og daglige ledelse som har det direkte ansvaret for hvordan statens forventninger skal følges opp og for at disse operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte.²⁰ Om departementets oppfølging av statens forventninger i kontakt med selskapene utenfor generalforsamlingen, se punkt 7.1.

Det som er sagt over om statsrådets ansvar for overordnet styring og kontroll, kan bl.a. ses i sammenheng med reglene i Økonomireglementet²¹ § 10 om oppfølging av statens eierinteresser m.m. Se nærmere punkt 5.2.3 om Økonomireglementet.

2.3 Statsrådets opplysningsplikt

2.3.1 Generelt om opplysningsplikten

Etter Grunnloven § 82 har statsråden opplysningsplikt overfor Stortinget. Dette gjelder også saker som gjelder statsrådets forvaltning av eierskapet i hel- og deleide aksjeselskaper.

¹⁷ Om forskjellen mellom rettslig bindende instruksjer og forutsetninger, se foran punkt 2.1.2.

¹⁸ Ved å ha en eierandel på over en tredel kan staten motsette seg blant annet flytting av selskapets forretningskontor, jf. aksjeloven § 2-2 første ledd nr. 2 om at forretningskommunen skal angis i vedtektene.

¹⁹ Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punktene 8.2 og 8.3.

²⁰ Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punkt 8.3.3.

²¹ Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

Utgangspunktet etter Grunnloven § 82 første punktum er at når regjeringen av eget tiltak legger en sak fram for Stortinget, skal også regjeringen meddele Stortinget alle nødvendige opplysninger.

Videre bestemmer Grunnloven § 82 annet punktum at en statsråd ikke må legge fram uriktige eller villedende opplysninger. Det siste kravet gjelder uavhengig av hva som er foranledningen til at opplysningene legges fram.

De opplysningene som legges fram skal være sanne og dekkende. Dersom informasjonen som fremlegges i og for seg er korrekt, men utvalget av opplysninger er slik at det er egnet til å gi et misvisende helhetsbilde av saken, vil plikten til å fremlegge dekkende opplysninger etter omstendighetene være brutt.²²

2.3.2 Opplysningsplikten og innhenting av informasjon fra selskapene

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget etter Grunnloven § 82, gir i seg selv ingen hjemmel til å kreve opplysninger eller få dokumenter utlevert fra selskapene. Langt mindre gir en anmodning fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité eller en annen av Stortingets komiteer departementet grunnlag for å kreve informasjon eller få utlevert dokumenter. Men selv om selskapsledelsen ikke har rettsplikt til å gi departementet opplysninger mv., er aksjelovgivningen som utgangspunkt ikke til hinder for at selskapet gir departementet den informasjon det ber om for å etterkomme en anmodning fra Stortinget eller Stortingets komiteer, se nærmere punkt 7, særlig punktene 7.1 og 7.2 samt 8.5. Det er imidlertid viktig å holde fast ved at det er styrets ansvar å vurdere hva slags selskapsinformasjon det ønsker å gi fra seg. I denne sammenheng vil det være av betydning om det gjelder opplysninger om forhold som er taushetsbelagt eller som av andre grunner ikke bør gjøres allment kjent. Om innhenting av informasjon mv, fra selskapet, herunder taushetsbelagt og fortrolig informasjon, viser vi ellers til punktene 7 og 8.

2.4 Stortingets medvirkning ved kjøp og salg av aksjer mv.

Det faller ikke inn under statsrådets myndighet etter Grunnloven § 19 å selge statens aksjer i aksjeselskaper. Et aksjesalg må ha grunnlag i et stortingsvedtak som gir statsråden fullmakt til dette. Endring av eierforholdet til et statsforetak forutsetter omorganisering til annen organisasjonsform fordi det bare er staten som kan eie et statsforetak, jf. statsforetaksloven § 1. En omorganisering av et særlovselskap krever Stortingets medvirkning i form av lovendring.

Likestilt med salg av aksjer i aksjeselskap, er vedtak om kapitalforhøyelse som gir andre enn staten rett til å tegne aksjer, slik at statens eierandel i selskapet blir redusert. Det samme gjelder fusjon hvor andre enn staten får utstedt aksjer slik at statens eierandel i det fusjonerte selskapet blir redusert, og fisjon hvor statens eierandel i det delende eller det eller de

²² Dok. nr. 19 (2003-2004) side 16.

fradelte selskapene blir mindre enn før fisjonen. Slike vedtak treffes av selskapets generalforsamling etter at Stortinget på forhånd har samtykket i statens stemmegivning.

Stortingets forhåndsamtykke er også nødvendig for å inngå avtaler hvor staten forplikter seg til fremtidig salg av aksjer, eventuelt slik at andre på nærmere fastsatte vilkår ensidig kan kreve at staten selger eller på annen måte reduserer sin eierandel i et selskap.

Etter aksjelovgivningen kan aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper etter nærmere regler i loven gi styret myndighet til å erverve egne aksjer med sikte på å slette aksjene, såkalt tilbakekjøp av aksjer. Mange børsnoterte selskaper har et tilbakekjøpsprogram der styret får fullmakt til å erverve egne aksjer med sikte på sletting av de aksjene selskapet erverver. Slik tilbakekjøp bør ses i sammenheng med selskapets kapitalstruktur og er en metode for tilbakeføring av egenkapital til aksjeeierne, og kan være et alternativ eller supplement til utbytte. I selskaper der staten er aksjeeier kan selskapet i sammenheng med at det vedtar å kjøpe egne aksjer i markedet, kunne ønske også å erverve aksjer fra staten for å unngå at statens eierandel i selskapet øker som følge av tilbakekjøpet. Med dette formål kan det bli inngått avtale mellom selskapet og staten hvor staten forplikter seg til å selge, eventuelt få innløst (slettet), en forholdsmessig del av aksjene i selskapet. Forutsatt at slik avtale ikke fører til at statens eierandel i selskapet blir redusert, men bare har til formål å holde statens eierandel uendret, kan departementet inngå slik avtale uten å innhente Stortingets samtykke. Fører derimot statens salg eller sletting av aksjer til at statens eierandel blir redusert, innebærer transaksjonen en avhendelse av statens eierandel i selskapet som ikke kan foretas uten Stortingets samtykke.

Stortinget må i alminnelighet også medvirke ved en tilbakeføring av hele eller deler av et heleid aksjeselskaps virksomhet til staten. Når tilbakeføringen av hele aksjeselskapets virksomhet eller enkelte virksomhetsområder skjer med grunnlag i et generalforsamlingsvedtak, for eksempel fordi den skjer i sammenheng med oppløsning av selskapet eller nedsettelse av aksjekapitalen, eller tilbakeføringen forutsetter vedtaksendring, treffer generalforsamlingen vedtak etter et forutgående stortingsvedtak om tilbakeføring. Slik overføring av et selskaps virksomhet til staten kan også tenkes i deleide selskaper, men er nok her mindre praktisk.

I tillegg til det som er sagt ovenfor om Stortingets medvirkning ved aksjesalg, kan også Stortingets bevilgningsmyndighet etter Grunnloven § 75 (d) ha betydning for endring av statens aksjeinnehav i aksjeselskaper.

Stortinget må således medvirke når staten erverver aksjer i et selskap eller på annen måte øker sin eierandel i selskapet. Annerledes er det når et aksjeselskap splitter sin aksje opp i flere, for eksempel for å etablere en mer hensiktsmessig omsetningskurs for aksjene i børsnoterte selskaper. I slike tilfeller får riktignok staten flere aksjer, men uten at statens eierandel i selskapet øker.

Statsråden kan ikke pådra staten plikt til fremtidig kjøp av eller nytegning av aksjer som medfører en betalingsforpliktelse for staten. En konsekvens av dette er at statsråden heller ikke uten Stortingets samtykke kan pådra staten en forpliktelse til på et fremtidig tidspunkt å erverve aksjer, eventuelt erverve ytterligere aksjer i et selskap hvor staten allerede er medeier.

Mange børsnoterte selskaper har program for utbytteaksjer der aksjeeierne har valget mellom å motta utbytte i kontanter eller i form av aksjer i selskapet. Aksjeeiere som ønsker aksjer, må foreta en aksjetegning hvor innskuddet for de nye aksjene blir gjort opp ved motregning med det utbyttet aksjeeierne er berettiget til. For at statens eierandel skal holdes konstant, deltar staten i slike programmer ved å ta ut en forholdsmessig like stor andel utbytteaksjer som de private aksjeeierne. Statens aksjetegning i slike tilfeller må ses på som en disponering av statens midler som må ha grunnlag i et stortingsvedtak.²³ Grunnen til det er at aksjetegningen er bruk av statens midler som etter Grunnloven § 75 (d) må ha grunnlag i stortingsvedtak.

Statens kjøp og salg av aksjer fremgår av det årlige bevilgningsregnskapet på den budsjettpost som er forutsatt av Stortinget. I St.meld. nr. 3 om statsregnskapet rapporteres bokført verdi av statens aksjer under det enkelte departement. Det samme gjelder der staten har skutt inn kapital i statsforetak/selskap eller gitt lån til slike. Det gis også en detaljert oversikt som viser de enkelte aksjer under hvert departement. Det enkelte departement er ansvarlig for å rapportere slik informasjon til statsregnskapet

2.5 Selskaperes kjøp og salg av aksjer mv.

Aksjeselskaper som staten eier helt eller delvis kan - som andre selskaper - eie aksjer i andre selskaper. Den klare hovedregelen er at kjøp og salg av aksjer, herunder kjøp og salg av datterselskaper, hører under selskapsledelsen som et ledd i forvaltningen av selskapet. I forbindelse med Stortingets behandling av Dok. nr. 7 (1972-73) (NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen mv.), vurderte Stortinget også spørsmålet om Stortingets samtykke var nødvendig når selskaper med en statlig eierandel ønsker å kjøpe eller selge aksjer i andre selskaper, jf. Innst. S. nr. 277 (1976-77) side 18-19.

Spørsmålet er senere tatt opp i Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap - Eierskapsmeldingen - punkt 8.1.1. der det uttales:

«Selskaper med statlig eierandel vil normalt selv kunne kjøpe og selge aksjer i andre selskaper og kjøpe opp eller selge deler av virksomhet, når dette er et naturlig ledd i tilpasningen av selskapets formålsbestemte virksomhet, uten at Stortingets samtykke er påkrevd. I selskaper hvor staten er eneste aksjeeier må det innhentes samtykke fra Stortinget for beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement eller virksomhetens karakter

²³ Se f.eks. Prop. 84 S (2015-2016) Deltakelse i utbytteaksjeprogram og kapitalforhøyelse i Statoil ASA.

jf. Innst. S. nr. 277 (1976-1977) side 18. Når det gjelder selskaper hvor staten er aksjeeier sammen med andre, må spørsmålet om forhåndsdrøftelse i Stortinget gjelde saker som har en slik rekkevidde at de må bringes frem for generalforsamlingen (for eksempel fisjon eller fusjon av virksomhet). Avhengig av statens eierandel i selskapet vil det kunne være nødvendig å legge frem slike saker for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 277 (1976-1977) side 19, men som den klare hovedregel hører saker om kjøp og salg av aksjer, herunder kjøp og salg av datterselskaper, under selskapsledelsen.»

Selskapets formål vil stå sentralt i vurderingen. Dersom kjøp eller salg av aksjer i andre selskaper betyr at selskapet går ut over rammen for selskapets vedtektsbestemte formål, må saken forelegges generalforsamlingen som en vedtektsendring. Det bør i denne sammenheng vurderes om sakens karakter tilsier at spørsmålet også bør forelegges Stortinget, jf. det som over er gjengitt fra Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap - Eierskapsmeldingen.

Erverv av eierinteresser i Moxy-prosjektet er et eksempel på at et selskaps erverv av eierinteresser i et annet selskap ble forelagt Stortinget til godkjenning, se St.prp. nr. 68 (1990-91) AS Olivin. Staten eide samtlige av de 24 000 aksjene i AS Olivin, bortsett fra to. AS Olivin ønsket å delta med 20 millioner kroner av en samlet, ny aksjekapital på 30 millioner kroner i Moxy Trucks AS. Engasjementet ville innebære en vesentlig utvidelse av AS Olivins virksomhetsområde ved at virksomheten ble utvidet fra gruvedrift til også å omfatte dumpere og trucker, og saken ble derfor forelagt Stortinget til godkjenning.²⁴

3. Stortingets kontrollmidler. Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

3.1 Riksrevisjonen

3.1.1 Riksrevisjonens selskapskontroll

Riksrevisjonen har grunnlag i Grunnloven 75 (k), og er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Riksrevisjonens virksomhet er regulert i lov 7. mai 2004 nr. 1 om Riksrevisjonen (Riksrevisjonsloven) og Stortingets instruks 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet.

Etter Riksrevisjonsloven § 1 annet ledd har Riksrevisjonen til oppgave gjennom «revisjon, kontroll og veiledning» å bidra til at «statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og

²⁴ Et annet eksempel på at salg av datterselskap ble forelagt Stortinget gjelder NOAH Holding AS som eide datterselskapet NOAH AS som drev et behandlingsanlegg for organisk avfall i Brevik. Salget av NOAH AS ble forelagt Stortinget jf. St. prp. nr. 39 (2002-2003). Begrunnelsen for at salget av anlegget i Brevik ble forelagt for Stortinget var at staten hadde investert betydelig i dette anlegget. En annen sak som gjelder datterselskap er Store Norske Grubekompani AS. Ved behandlingen av (Eierskapsmeldingen) St. meld 22 (2001-2002) jf. Innst. S. nr. 264 (2001-2002) ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens intensjon at det bør legges til rette for private interessenter i Store Norske Grubekompani AS med en eierandel på 49 %.

forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.»

Det rettslige grunnlaget for Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, er for aksjeselskaper, statsforetak og helseforetak kommet til uttrykk i de omtrent liklydende bestemmelsene i aksjeloven § 20-7, statsforetaksloven § 45 og helseforetaksloven § 45 om Riksrevisjonens kontroll og Riksrevisjonsloven § 9 annet ledd. Den siste bestemmelsen lyder:

«Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).»

Riksrevisjonen utfører ikke finansiell revisjon i de selskaper der staten har eierinteresser. Den finansielle revisjonen av selskapene utføres av selskapets valgte revisor, jf. aksjeloven kapittel 7, og for statsforetakene og helseforetakene, statsforetaksloven § 43 og helseforetaksloven § 44.

Det nærmere innholdet av Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser i selskaper er fastsatt i Stortingets instruks om Riksrevisjonens virksomhet, kapittel 3 selskapskontroll.

I instruksen § 5 om selskapskontrollens innhold og omfang heter det at:

«Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige, for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse, kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.»

Bestemmelsens annet ledd annet punktum utvider Riksrevisjonens kontroll til også å gjelde forvaltningen av selskapet. Ordlyden i bestemmelsen knytter imidlertid forvaltningskontrollen til Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette betyr at bestemmelsen ikke åpner for at Riksrevisjonen skal kunne foreta en revisjon av selskapsledelsens forvaltning av selskapene.

Bestemmelsen tar særlig sikte på selskaper som er tillagt særlige samfunnsoppgaver, og siktemålet med bestemmelsen er å gi Stortinget et grunnlag for å vurdere hvordan oppgaven er ivaretatt.²⁵ Etter sin ordlyd er imidlertid bestemmelsen om forvaltningsrevisjon i instruksens § 5 annet ledd annet punktum ikke begrenset til selskaper med særlige samfunnsoppgaver, men kan også ha betydning i andre tilfeller der Stortinget har truffet vedtak om eller knyttet særlige forutsetninger til selskapets virksomhet. Det må imidlertid holdes fast ved at formålet med forvaltningskontrollen er å undersøke om virksomheten drives i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og ikke å foreta en alminnelig revisjon av selskapet.

3.1.2 Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon mv., jf. Riksrevisjonsloven § 12

Som grunnlag for sin kontroll er Riksrevisjonen gitt en omfattende myndighet til å foreta kontrollhandlinger både overfor statsråden og departementet og overfor selskapene. Sentralt i denne sammenhengen er Riksrevisjonens rett etter Riksrevisjonsloven § 12 første jf. annet ledd til å kreve informasjon og innsyn fra den politiske ledelsen og andre tjenestemenn i departementet og underordnede instanser og overfor ledelsen, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Etter § 12 første ledd, gjelder Riksrevisjonens rett til informasjon *"enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den [dvs. Riksrevisjonen] finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene."*

Retten til informasjon etter loven § 12 gjelder uten hensyn til taushetsplikt.²⁶

Lovbestemmelsen gir Riksrevisjonen en meget omfattende rett til informasjon, og en tilsvarende informasjonsplikt for statsråden, departementet og andre som omfattes av bestemmelsen. Informasjonsplikten avgrenses til det som Riksrevisjonen *"finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene"*. Dette betyr at det i utgangspunkt er Riksrevisjonen selv som avgjør hvilke kontrolltiltak det er nødvendig å foreta. Det kan derfor være vanskelig for departementet og andre som er pålagt informasjonsplikt etter bestemmelsen å overprøve et krav fra Riksrevisjonen om opplysninger, utlevering av dokumenter mv. når Riksrevisjonen selv mener det kan være av betydning for dens kontrollvirksomhet. Kravet i loven § 12 om at kontrollhandlingene må ligge innenfor rammen av Riksrevisjonens oppgaver er likevel ikke uten realitet. Således heter det i Riksrevisjonens merknader til instruksens § 6 i Riksrevisjonens lov- og instruksforslag,²⁷ at *"Stortinget (har) ved behandlingen av instruksens understreket at kontrollen*

²⁵ Dok. nr. 14 (2002-2003)) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon punkt 5.3.8 (side 74-75).

²⁶ Det fremgår av lovforarbeidene til riksrevisjonsloven § 12, at det er forutsatt å gjelde unntak fra Riksrevisjonens rett til informasjon og innsyn som ikke går direkte fram av lovbestemmelsens ordlyd. Dette gjelder blant annet regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden, se Innst. O. 54 (2003-2004) punkt 2.3.1.

²⁷ "Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen" (Riksrevisjonen 2001).

ikke må få slike former at den forretningsmessige siden av driften vanskeliggjøres”.

Riksrevisjonsloven § 12 suppleres dessuten av riksrevisjonsinstruksen §§ 6 - 8. Disse bestemmelsene behandler vi nedenfor i punktene 3.1.4 til 3.1.6.

3.1.3 Riksrevisjonens deltakelse i generalforsamlingen mv, jf. Riksrevisjonsloven § 13

I heleide selskaper skal Riksrevisjonen etter Riksrevisjonsloven § 13 første ledd varsles, ha rett til å være til stede og ta ordet i generalforsamlingen/foretaksmøtet, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Sammen med varslingen skal den få oversendt alle relevante saksdokumenter.

I deleide selskaper har Riksrevisjonen rett til å delta på generalforsamlingen, sammen med den som representerer de statlige eierinteressene, jf. Riksrevisjonsloven § 13 annet ledd. Varsling skal avtales med departementet.

3.1.4 Riksrevisjonsinstruksen § 6. Informasjon fra hel- og deleide selskaper.

Riksrevisjonsinstruksen § 6 gjelder innhenting av informasjon fra hel- og deleide selskaper.

Første ledd i instruksen § 6 gjelder heleide selskaper. Bestemmelsen slår fast at som hovedregel kan Riksrevisjonen rette sine henvendelser direkte til selskapets daglige leder eller person som denne utpeker.

Annet ledd i instruksen § 6 gjelder innhenting av informasjon fra deleide selskaper. I slike selskaper har ikke Riksrevisjonen hjemmel til å kreve informasjon direkte fra selskapene, men riksrevisjonsinstruksen § 6 annet ledd gir Riksrevisjonen rett til selskapsinformasjon gjennom bruk av statens rettighet som aksjeeier etter den alminnelige selskapslovgivningen. Bestemmelsen gir Riksrevisjonen hjemmel til å kreve at den som representerer statens eierinteresser i generalforsamlingen i deleide selskaper, skal sette fram krav om at selskapets revisor legger fram for generalforsamlingen opplysninger innenfor rammen av dennes oppgaver. Bestemmelsen må ses i sammenheng med revisorloven § 6-2 om revisors opplysningsplikt når det kreves av en aksjeeier i generalforsamlingen.

3.1.5 Riksrevisjonsinstruksen § 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen

Riksrevisjonsinstruksen § 7 pålegger vedkommende statsråd senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt, å oversende til Riksrevisjonen:

«a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,

b) styrets årsberetning,

c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og

d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.»

Det heter videre i bestemmelsens annet ledd at «*Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.*»

Noe av den informasjonen som skal oversendes Riksrevisjonen, vil departementet allerede ha av andre grunner. Dette gjelder regnskapsdokumenter som nevnt i første ledd (a) og (b), der statsråden selv forvalter statens eierinteresser. For selskaper der forvaltningen av statens eierskap er lagt til en etat,²⁸ må statsråden sørge for å få dokumentene fra vedkommende etat.

Instruksen § 7 første ledd (c) gjelder protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør. Dette vil typisk være protokoll fra styremøter der selskapet vedtar selskapets årsregnskap og årsberetning, og protokoll fra bedriftsforsamlingens behandling av disse dokumentene, jf. allmennaksjeloven § 6-37 tredje ledd. Aksjerettslig er dette å se på som interne dokumenter som ikke den enkelte aksjeeier kan kreve å få kopi av eller innsyn i. Når det gjelder Riksrevisjonens hjemmel til å kreve utlevert protokoller mv. som nevnt i instruksen § 7 første ledd (c) fra heleide statselskaper og heleide datterselskaper til slike selskaper, må hjemmelsspørsmålet ses på som avklart gjennom riksrevisjonsloven § 12 der retten til informasjon etter bestemmelsen også gjelder selskaper som er heleide av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Om retten til å kreve utlevert protokoller mv. fra deleide selskaper, se nedenfor.

Riksrevisjonsinstruksen § 7 annet ledd gir Riksrevisjonen hjemmel til å pålegge statsråden å innhente dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper. Når det gjelder heleide selskapers heleide datterselskaper, er hjemmelsspørsmålet avklart ved Riksrevisjonsloven § 12. Den formelt riktige framgangsmåten for innhenting av dokumenter for datterselskapene, er at departementet holder seg til ledelsen i morselskapet, og overlater til dette å innhente dokumentene fra de underliggende datterselskapene.

²⁸ Se punkt 1.3 over.

Riksrevisjonsinstruksen § 7 gjelder i utgangspunktet også deleide selskaper der «. . . staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse.», jf. riksrevisorinstruksen § 5 tredje ledd. For disse selskapene må imidlertid instruksen § 7 forstås med den begrensning at Riksrevisjonens lovbestemte rett til selskapsinformasjon etter Riksrevisjonsloven § 12 er begrenset til heleide selskaper og heleide datterselskaper av slike selskaper. Dette betyr at for deleide selskaper er statsrådets plikt til å oversende dokumenter som nevnt i instruksen § 7, avgrenset, til dokumenter som er allment tilgjengelig eller som er tilgjengelig for aksjeeierne etter de alminnelige reglene i aksjeloven. Når det gjelder regnskapsopplysninger som nevnt i riksrevisjonsinstruksen § 7 første ledd a og b, er dette dokumenter som skal sendes til alle aksjeeierne etter aksjeloven § 5-5 tredje ledd og allmennaksjeloven § 5-6 femte ledd, og er dessuten offentlig etter regnskapsloven § 8-1.

Det er vanskelig å se at Riksrevisjonen med hjemmel i riksrevisjonsinstruksen § 7 kan kreve å få tilsendt protokoller mv. som nevnt i første ledd c fra deleide selskaper, herunder deleide datterselskaper. Som nevnt foran i punkt 3.1.2 gjelder Riksrevisjonens rett til selskapsinformasjon etter Riksrevisjonsloven § 12 første, jf. annet ledd bare selskaper som er heleid av staten og slike selskapers heleide datterselskaper. Vi kan heller ikke se at det er andre lovbestemmelser som gir staten og Riksrevisjonen noe større rett til å få tilgang til slike protokoller enn det som gjelder for aksjeeiere ellers. Styrets og bedriftsforsamlingens protokoller er interne selskapsdokumenter som den enkelte aksjeeier ikke kan kreve tilgang til. Dessuten taler hensynet til andre aksjeeieres stilling i selskapet mot at det gjelder en særrett for staten til å få tilgang til styrets og bedriftsforsamlingens protokoller.

3.1.6 Riksrevisjonsinstruksen § 8. Innsending av møteprotokoll m.m.

Ved siden av statsrådets rapporteringsplikt etter riksrevisjonsinstruksen § 7, er også statsråden pålagt plikter i riksrevisjonsinstruksen § 8. Etter instruksen § 8 første ledd kan Riksrevisjonen kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a. mellom selskapet og vedkommende departement. Bestemmelsen har betydning for statsrådets og departementets kontakt med selskapene utenom generalforsamling, se nærmere punkt 7, særlig punkt 7.3. Bestemmelsen har som forutsetning at det faktisk blir utarbeidet et omforent møtereferat e.l. fra møter der departementet er til stede, og som sendes møtedeltakerne.

Annet ledd i riksrevisjonsinstruksen § 8 pålegger heleide selskaper ". . . rutinemessig å sende Riksrevisjonen fullstendig utskrift av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten".

Tredje ledd i riksrevisjonsinstruksen § 8 åpner for at Riksrevisjonen kan bestemme i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes for enkelte datterselskaper og selskaper disse eier.

Fjerde og femte ledd i § 8 gjelder deleide selskaper, og retter seg mot statsråden. Etter fjerde ledd skal statsråden rutinemessig sende Riksrevisjonen informasjon han eller hun mottar eller innhenter fra deleide selskaper, og etter femte ledd kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til.

3.2 Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

3.2.1 Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgave. Kontrollhøringer

Etter Stortingets forretningsorden § 14 nr. 9, jf. § 15 fører Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité blant annet kontroll med forvaltningen. Dette omfatter også statsrådets forvaltning av statens eierinteresser i selskaper. Komiteens kontroll er både en konstitusjonell kontroll og en parlamentarisk kontroll der komiteen kontrollerer regjeringens og forvaltningens skjønn («skjønnsk kontroll»). Dette betyr at kontrollen ikke er begrenset til formelle vedtak, men omfatter også om regjeringen og forvaltningen har fulgt opp Stortingets klart uttalte forutsetninger.²⁹ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i de senere årene behandlet flere saker som gjelder eierskapsutøvelsen i selskaper som staten er deleier i. Dette har vært dels på komiteens eget initiativ og dels som oppfølging av rapport fra Riksrevisjonen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan som ledd i saksbehandlingen avholde kontrollhøring der det blant annet kan være aktuelt å invitere statsråden og andre ansatte i departementet samt styremedlemmer og andre fra ledelsen som kan kaste lys over det spørsmålet saken gjelder.³⁰

Rammen for høringene er statsrådets eierskapsutøvelse. Dette betyr at komiteens spørsmål bør være rettet mot å belyse dette.

Det er frivillig å møte til kontrollhøringer, jf. formuleringen i Stortingets forretningsorden § 27 om «anmodes om å møte». Etter forretningsordenen § 27 fjerde ledd er det videre slik at det er den innkalte selv som avgjør om han eller hun vil svare på spørsmål. Det siste gir også en rett til å nekte å svare på spørsmål. Dette kan bl.a. være aktuelt når det gjelder taushetsbelagte opplysninger eller andre opplysninger som av hensyn til selskapet ikke bør bli allment kjent. Stortingets reglement for åpne kontrollhøringer har i § 3 annet ledd en bestemmelse som sier at «*Dersom et spørsmål ikke kan besvares uten å røpe opplysninger undergitt taushetsplikt, bør den innkalte gjøre komiteen oppmerksom på dette. Den innkalte kan anmode komiteen om å få avgi forklaring helt eller delvis for lukkede dører.*

²⁹ Dok. nr. 14 (2002-2003) Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen punkt 3.3 (side 21 - 23).

³⁰ Stortinget har 11. juni 2001 fastsatt reglement for åpne høringer. Reglementet er sist endret 12. november 2013.

Dersom det fremsettes slik anmodning, skal komiteen avbryte høringen, og behandle spørsmålet i lukket møte».

Den nevnte bestemmelsen i reglementet for åpne høringer kan ikke sees på som en hjemmel for komiteen til å kreve taushetsbelagte opplysninger, men forutsetter at komiteen kan få slike opplysninger frivillig, se nedenfor i punkt 3.2.2 om unntaket fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b nr. 4. Situasjonen kan også være at den som har krav på taushetsplikt, samtykker i at opplysningene blir gitt til komiteen.

Om styremedlemmenes taushetsplikt mv., se punkt 8.

3.2.2 Kan de som møter til høring gi Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité taushetsbelagt eller fortrolig selskapsinformasjon?³¹

Som nevnt er det frivillig å møte til kontrollhøringer. De ansatte i departementet kan imidlertid av sine overordnede bli pålagt å møte.³² For dem som møter til kontrollhøring, kan det bli spørsmål om de kan forklare seg overfor komiteen om taushetsbelagt selskapsinformasjon de er kjent med.

Når det gjelder opplysninger om selskaper der staten er aksjeeier, vil det særlig være taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 som er aktuell.

I utgangspunktet gjelder taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 for alle i departementet også overfor Stortinget og Stortingets komiteer. Spørsmålet er derfor om det er en særskilt hjemmel for at de gir Stortinget opplysninger som ellers er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Verken forvaltningsloven eller annen lovgivning har bestemmelser som eksplisitt gjør unntak fra taushetsplikten overfor Stortinget. En mulig hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten må derfor finnes i de alminnelige reglene i forvaltningsloven §§ 13 a) flg. som begrenser taushetsplikten etter § 13.

Den bestemmelsen som særlig kan ha betydning som hjemmel i forhold til kontroll- og konstitusjonskomiteen, er unntaket i forvaltningsloven § 13 b) første ledd nr. 4 som bestemmer at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger «... brukes for statistisk bearbeiding, utredning- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Det er særlig alternativet «... annen form for kontroll med forvaltningen» som er av interesse.

³¹ Det som i dette punktet står om departementsansattes adgang til å gi taushetsbelagt og fortrolig selskapsinformasjon til kontroll- og konstitusjonskomiteen, gjelder også for statsråden og andre i departementets politiske ledelse.

³² Reglementet for åpne kontrollhøringer § 5 gjelder høring av embets- og tjenestemenn. Det framgår bl. a. av bestemmelsen at når en anmodning om å møte gjelder en ansatt i departementet, skal anmodningen rettes til den ansvarlige statsråden, som da har adgang til å være tilstede under høringen.

Bestemmelsen forstås slik at den blant annet omfatter opplysninger som gis til Stortinget selv og Stortingets øvrige organer som ledd i Stortingets parlamentariske kontroll med forvaltningen og regjeringens virksomhet.³³ Bestemmelsen har særlig betydning der ansatte i departementet møter «frivillig» for kontroll- og konstitusjonskomiteen, og er villig til å forklare seg. Så langt unntaket i forvaltningsloven § 13 b) nr. 4 rekker, vil han eller hun da kunne gi komiteen opplysninger uten å være bundet av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd. I denne sammenheng er det av betydning at etter Stortingets forretningsorden § 27 skal komitemøter der komiteen mottar taushetsbelagte opplysninger, behandles for lukkede dører. Etter forretningsorden § 75 har da representantene taushetsplikt.

Som nevnt over er vilkåret for at unntaket i forvaltningsloven § 13 b) nr. 4 gjelder, at opplysningene brukes i forbindelse med Stortingets kontroll med forvaltningen. Denne kontrollvirksomheten omfatter også Stortingets kontroll med statsrådets utøvelse av eierskapet i selskaper der staten er aksjeeier.

4. Selskapets ledelse

4.1 Innledning

Dette punktet gjelder selskapets ledelse, dvs. styre og daglig leder. Vi tar særlig opp spørsmål som gjelder ledelsens oppgaver og ansvar og arbeidsmåte, og som er av særlig betydning for departementets forvaltning av statens eierskap og statsrådets ansvar overfor Stortinget. Enkelte av spørsmålene er også tatt opp ovenfor i punkt 2, men blir noe mer utførlig behandlet her.

4.2 Styret og daglig leder (administrerende direktør)

Selskapenes ledelse består av styret og daglig leder. Aksjeselskapsformen og de andre organisasjonsformene som brukes for statens selskaper, bygger på en klar rollefordeling mellom eieren og selskapsledelsen. Etter aksjeloven §§ 6-12 og 6-14 og tilsvarende bestemmelser i de andre selskapslovene hører forvaltningen av selskapet under styret og daglig leder. Dette betyr blant annet at den forretningsmessige ledelsen av selskapet og ansvaret for denne ligger hos styret og daglig leder. Dette innebærer som nevnt tidligere, at den forretningsmessige ledelsen av selskapet ikke er statsrådets oppgave og ansvar. Dette gjelder også saker av uvanlig eller kontroversiell karakter. Selskapet må avholde seg fra å legge saker av forretningsmessig karakter fram for departementet til avgjørelse, fordi dette er selskapsledelsens ansvar. Statsråden har overfor Stortinget et ansvar for følge opp at selskapets ledelse forvalter selskapet i samsvar med statens mål og forventninger. Se også punkt 2.2.2 om dette.

Det som er sagt over, har også betydning for departementets rolle og ansvar for selskaper som blir involvert i saker om mulige overtredelser av lover,

³³ Se blant annet A. Frihagen: Forvaltningsloven (2. utgave 1986) side 306, J.F. Bernt i note 325 til forvaltningsloven i Gyldendal Rettsdata og F. Sejersted: Kontroll og konstitusjon (2002) side 871.

forskrifter og offentlige pålegg. Det må i slike saker skilles mellom statens rolle som eier av selskapet og statens myndighetsrolle. Det er selskapets ledelse som har ansvar for å følge opp saker av denne art.

Styret og daglig leder må utøve forvaltningen ut fra selskapets og eierens interesse og innenfor rammen av lov og selskapets vedtekter og andre generalforsamlingsvedtak.

Styremedlemmene og daglig leder er ved sin forvaltning av selskapet underlagt et personlig erstatnings- og strafferettslig ansvar. Om statsrådets ansvar overfor Stortinget for saker som gjelder den forretningsmessige driften av selskapet, se punkt 2.2 2.

4.3 Nærmere om styrets og daglig leders oppgaver og ansvar

Styrets og daglig leders oppgaver og ansvar er nærmere regulert i aksjeloven §§ 6-12 - 6-13 (styret) og §§ 6-14 - 6-15 (daglig leder) og en rekke andre spesielle regler i aksjelovgivningen og annen lovgivning. Det følger av de nevnte bestemmelsene at styrets hovedoppgaver er å stå for den overordnede ledelsen av selskapets virksomhet og å føre tilsyn med den daglige ledelsen. Det hører til styrets sentrale oppgaver å sørge for at selskapets virksomhet er forsvarlig organisert. Styret skal utarbeide budsjetter, mål og strategier for realiseringen av selskapets vedtektsbestemte formål og andre krav generalforsamlingen har satt til virksomheten, det skal holde seg orientert om selskapets finansielle stilling og se til at selskapet har en hensiktsmessig kapitalstruktur, herunder en forsvarlig egenkapital og likviditet.

Daglig leders sentrale oppgave er å gjennomføre styrets vedtak, stå for den daglige ledelsen av selskapet og ta seg av selskapets eksterne relasjoner. Vanligvis er det også daglig leder som representerer selskapet overfor media.

4.4 Bedriftsforsamling

Aksjeselskaper med flere enn 200 ansatte skal etter aksjeloven § 6-35 første ledd som utgangspunkt ha bedriftsforsamling, hvor to tredeler av medlemmene velges av generalforsamlingen og en tredel velges av og blant de ansatte. Etter aksjeloven § 6-35 annet ledd kan det avtales at det ikke skal være bedriftsforsamling mot at de ansatte får utvidet styrerepresentasjon, jf. aksjeloven § 6-4 tredje ledd, se nærmere nedenfor.

Bedriftsforsamlingens oppgaver er fastsatt i allmennaksjeloven § 6-37 som gjennom henvisningen i aksjeloven § 6-35 første ledd annet punktum også gjelder for aksjeselskaper.

I vanlige aksjeselskaper er det bedriftsforsamlingen som velger selskapets styre, jf. allmennaksjeloven § 6-37 første ledd, jf. aksjeloven § 6-35 første ledd annet punktum, men i aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjene, har bedriftsforsamlingen ikke denne oppgaven. Her velger generalforsamlingen og de ansatte styrets medlemmer selv om selskapet har bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 20-4 nr. 1.

Bedriftsforsamlingen skal etter allmennaksjeloven § 6-37 fjerde ledd, jf. aksjeloven § 6-35 første ledd annet punktum treffe vedtak i saker som gjelder a) investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og b) rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Bedriftsforsamlingen treffer vedtak etter forslag fra selskapets styre. Bedriftsforsamlingens vedtak i slike saker kan ikke overprøves av generalforsamlingen, men i aksjeselskaper der staten eier alle aksjene kan Kongen i statsråd overprøve bedriftsforsamlingens vedtak dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. aksjeloven § 20-1 nr. 2. Denne myndigheten har aldri vært benyttet.

I tillegg til de oppgavene som er nevnt over, skal bedriftsforsamlingen etter allmennaksjeloven § 6-37, jf. aksjeloven § 6-35 første ledd annet punktum føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet og kan selv eller ved et utvalg iverksette undersøkelser. Videre skal bedriftsforsamlingen avgi uttalelse til generalforsamlingen om styrets forslag til resultatregnskap og balanse, eventuelt også konsernresultatregnskap og konsernbalanse, bør godkjennes, og om styrets forslag om anvendelse av overskudd eller dekning av tap. Bedriftsforsamlingen kan gi uttalelse til generalforsamlingen om styrets erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte etter allmennaksjeloven § 6-16 a, se nærmere punkt 5.8. Dessuten er bedriftsforsamlingen tillagt særlige oppgaver i enkelte andre bestemmelser i aksjeloven.

Aksjelovgivningen åpner for at selskapet og de ansatte kan inngå avtale om ikke å ha bedriftsforsamling mot at de ansatte får ett styremedlem eller to observatører i tillegg til den styrerepresentasjonen de ansatte ellers skal ha. I praksis er det inngått slik avtale i de fleste aksje- og allmennaksjeselskapene.³⁴ Særlig i aksjeselskaper der staten eier alle aksjene, der bedriftsforsamlingens oppgaver er redusert, jf. ovenfor, kan det være grunn til å ta opp spørsmålet om å inngå avtale om ikke å ha bedriftsforsamling. I praksis blir det i slike selskaper vanligvis inngått slik avtale.

5. Forvaltningen av statens eierskap

5.1 Innledning

I dette punktet behandles spørsmål som gjelder departementets oppgaver ved forvaltningen av statens eierskap og enkelte regler og prinsipper for utøvelsen av eiermyndigheten i selskapene.

Det ansvar som påligger statsråden/departementet, er stort sett utslag av det generelle kravet til forsvarlig forvaltning av eierskapet, og i dette ligger en forutsetning om at statsråden må følge opp at selskapene drives i samsvar med vedtak og forutsetninger som Stortinget har lagt til grunn ved etableringen av selskapet og senere. Staten skal innenfor rammen av

³⁴ I 2015 var det bare 17 selskap med bedriftsforsamling, se Inger Marie Hagen: Et sidespor: Den demokratiske bedriftsforsamling. Fafo-rapport 2015:34.

selskapslovgivningen, annen regulatorisk lovgivning og prinsipper for god eierstyring være en aktiv eier. Vedkommende departement bør derfor som ledd i eierforvaltningen, foreta en løpende vurdering av de enkelte selskaperens formål og vedtekter. Hvis det viser seg nødvendig, bør det tas initiativ for å få dem endret. Det er videre nødvendig med en løpende dialog om det enkelte selskaps finansiering, jf. statens eierprinsipp 5 som sier kapitalstrukturen skal være tilpasset selskapets formål og situasjon. Det er da naturlig å drøfte blant annet nivåer for aksjekapital og gjeld, samt utbyttepolitikk, og departementet bør formidle sine forventninger om henholdsvis langsiktig og årlig utbytte overfor selskapet. Departementet bør ha en oppfatning om avkastningen på statens investering i det aktuelle selskapet, blant annet i lys av investeringens risikoprofil. Endringer i selskapsformen kan også være et aktuelt tema, så som omdanning av statsforetak eller særlovselskap til aksjeselskap om dette kan være en mer hensiktsmessig organisasjonsform for den virksomheten det gjelder.³⁵

En sentral oppgave i departementets forvaltning av eierskapet er styresammensetningen og styrets innsats. Dette blir i hovedtrekk vurdert i tilknytning til forberedelsen av den ordinære generalforsamlingen der det er valg, jf. punkt 5.6 om arbeidet i valgkomiteen. Styremedlemmene er selskapets og aksjeeierfelleskapets tillitsvalgte. Dette betyr at styrets medlemmer har lojalitetsplikt overfor selskapet. De skal ivareta aksjeeierne fellesinteresser, og ikke enkelte aksjeeieres særinteresse. Aksjeloven § 6-28 første ledd fastsetter forbud mot at styret gir visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning.

En viktig del av den statlige eierskapsforvaltningen er oppfølging av statens forventninger til selskapene. Dette er forventninger som har kommet til uttrykk i Eierskapsmeldingen,³⁶ og som blant annet gjelder avkastning og utbytte, selskapsledelse og eierstyring («corporate governance») og samfunnsansvar.

5.2 Regulatoriske krav til statens eierstyring

5.2.1 Innledning

Det konstitusjonelle grunnlaget og de konstitusjonelle rammer for departementets eierstyring er behandlet i punkt 2.

Det aksjerettslige grunnlaget er aksjeloven § 5-1 første ledd som lyder: «*Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet.*»

³⁵ Om oppfølging av statens eierinteresse mm, se også Økonomireglementet § 10 som også pålegger utarbeidelse av skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper.

³⁶ Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punkt 8.3.

Tilsvarende bestemmelse gjelder for statsforetakene og for de sentrale særlovselskapene. For statsforetakene er uttrykket «generalforsamlingen» byttet ut med «foretaksmøtet», men realiteten er den samme.

Aksjeloven § 5-1 fastsetter to viktige regler for departementets myndighet i selskaper der staten er aksjeeier. Den ene regelen går ut på at generalforsamlingen er overordnet selskapets styre, daglige leder og bedriftsforsamlingen i selskaper som har dette. Den andre regelen går ut på at aksjeeierne må utøve myndigheten gjennom generalforsamlingen.

Hovedregelen i aksjeloven § 5-1 suppleres av en rekke andre regler i aksjeloven kapittel 5 som stiller nærmere krav til generalforsamlingen, så som om aksjeeiernes møte- og stemmerett, innkalling, saksbehandling, misbruk av myndighet og søksmål om ugyldige generalforsamlingsbeslutninger. Også utenfor kapittel 5 i aksjeloven er det regler som kan ha betydning for behandlingen av saker i generalforsamlingen. For generalforsamlingen i aksjeselskaper der staten eier alle aksjene er det dessuten fastsatt enkelte særregler i aksjeloven § 20-5.

Ved siden av reglene i aksjeloven, er det også andre regelverk som kan være av betydning for departementets eierstyring. Enkelte av disse som er av særlig betydning, omtales nedenfor.

5.2.2 Prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse

Det er i de senere år både nasjonalt og internasjonalt utviklet flere prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (Corporate Governance). Prinsippene har til formål å bidra til å ivareta aksjeeiernes interesse ved å sikre verdiutvikling i selskapene og legge til rette for åpenhet og tillit i forhold til kapitalmarkedet, ansatte og samfunnet ellers.

Staten har utarbeidet 10 egne hovedprinsipper for statens forvaltning av eierskapet i selskaper. Prinsippene ble opprinnelig utarbeidet i 2002, men ble revidert i Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen). Prinsippene gjelder både i heleide selskaper og der hvor det er andre eiere ved siden av staten. I Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punkt 8.2 er det gitt utfyllende kommentarer til hvert av punktene i prinsippene.

En gruppe sentrale aktører i verdipapirhandelsmarkedet³⁷ (Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse), har utarbeidet Norsk anbefaling om «Eierstyring og selskapsledelse»(NUES).³⁸ Anbefalingen er senest revidert 30. oktober 2014. Anbefalingen retter seg i første rekke mot selskaper med aksjer notert på norsk børs og inneholder bestemmelser som dels utdyper og dels går lenger enn de krav lovgivningen stiller. I innledningen til

³⁷ Aksjonærforeningen i Norge, Den norske Revisorforening, Eierforum, Finans Norge, Norske Finansanalytikerens Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Oslo Børs, Pensjonskasseforeningen og Verdipapirfondenes forening.

³⁸ www.nues.no.

anbefalingen heter det at anbefalingen dessuten kan være hensiktsmessig for ikke-børsnoterte selskaper og hvor aksjene er gjenstand for regelmessig omsetning.

Anbefalingen inneholder bestemmelser om blant annet selskapets kapital og utbytte, likebehandling av aksjeeierne, generalforsamlingen og aksjeeiernes utøvelse av aksjeeierrettighetene her, valgkomite, styrets sammensetning og arbeidsmåte, styremedlemmenes godtgjørelse og om kommunikasjon med aksjeeierne utenfor generalforsamlingen.

I Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punkt 8.2.3 anbefales det at alle heleide statlige selskaper følger anbefalingen der den passer. I meldingen heter det om dette:

«Heleide, statlige selskaper med forretningsmessige målsetninger som ikke defineres som «små foretak» i henhold til regnskapsloven § 1-6 bør tilstrebe å være like åpne som børsnoterte selskaper med mindre særskilte forhold tilsier noe annet. Alle heleide statlige selskaper bør følge Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse der denne passer, og som en del av dette gi en samlet redegjørelse for selskapets eierstyring og selskapsledelse, herunder redegjøre for eventuelle avvik fra anbefalingen. De mest aktuelle punktene i anbefalingen er: Redegjørelse for selskapenes eierstyring og selskapsledelse (punkt 1), tydeliggjøring av virksomhet, mål og strategier (punkt 2), sammensetning av styrende organer (punkt 8), krav til styrets arbeid (punkt 9), krav til risikostyring og intern kontroll (punkt 10), godtgjørelse til styret og ledende ansatte (punkt 11 og 12) og informasjon og kommunikasjon (punkt 13). Redegjørelsen gis i årsberetningen eller i dokument det er henvist til i årsberetningen.»

Anbefalingen retter seg i første rekke mot selskapenes styre. Den vil også ha betydning for staten som eier i selskaper anbefalingen retter seg mot.

5.2.3 Reglementet for økonomistyring i staten (Økonomireglementet)

Av betydning er også Reglement for økonomistyring i staten, (Økonomireglementet).³⁹ Reglementet gjelder bl.a. for styring og oppfølging av statens eierinteresser i statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper og andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut, samt selskaper der staten er deleier, herunder er formålet at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Det fremgår av § 10 i Økonomireglementet at:

«Virksomheter som har overordnet ansvar for statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper eller andre selvstendige rettssubjekt som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om

³⁹ Utarbeidet av Finansdepartementet. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003. Senest revidert 5. november 2015.

hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Gjenpart av retningslinjene skal sendes Riksrevisjonen.»

Videre heter det i § 10 at:

«Staten skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på:

- (a) at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap*
- (b) at utøvelsen av eierskapet sikrer likebehandling av alle eiere og understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret*
- (c) at målene fastsatt for selskapet oppnås*
- (d) at styret fungerer tilfredsstillende*

Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.»

Etter Økonomireglementet § 16 skal:

«Alle virksomheter ... sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.»

5.3 Generalforsamlingen

Som nevnt i punkt 5.2.1 er aksjeloven § 5-1 om generalforsamlingens myndighet det sentrale rettslige grunnlaget for statsrådets eiermyndighet i aksjeselskaper.

En generalforsamling er et møte som avholdes i samsvar med nærmere regler fastsatt i selskapslovgivningen. Alle selskapets aksjeeiere skal kalles inn til møtet. Selskapets daglige leder, medlemmer av styret, eventuelt medlemmer av bedriftsforsamlingen samt selskapets revisor skal innkalles og ha rett til å være tilstede og til å uttale seg i generalforsamlingen. Styreleder og daglig leder plikter å være til stede.

Om Riksrevisjonens deltakelse i generalforsamlingen mv., se punkt 3.1.3.

Det skal føres protokoll for generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-16. En daglig leder, styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen som er uenig i en beslutning som treffes av den som representerer statens aksjer i selskapet, skal kreve sin dissens tilført protokollen, jf. aksjeloven § 20-5 (2).

Reglene om protokoll for generalforsamlingen og varsling av Riksrevisjonen gir grunnlag for konstitusjonell kontroll med forvaltningen av statens eierskap. Om statsrådets plikt til etter § 7 i Stortingets instruks for Riksrevisjonen å oversende nærmere bestemte selskapsdokumenter til Riksrevisjonen se punkt 3.1.5.

Aksjeloven § 5-7 åpner for at det i aksjeselskaper holdes generalforsamling på en enkel måte når alle aksjeeiere er enige om det. Bestemmelsen åpner for at det treffes vedtak i saker som hører under generalforsamlingen uten at de som deltar er samlet i et møte der deltakerne kan kommunisere muntlig med hverandre. Bestemmelsen kan ha praktisk betydning i aksjeselskaper der staten er eneste eier eller staten er eier sammen med et fåtall andre aksjeeiere. I selskaper der staten er eier bør bestemmelsen bare brukes i helt kurante saker der det er helt ubetenkelig å treffe vedtak uten at de som deltar, herunder selskapets ledelse, deltar i en samlet drøftelse av de sakene som skal behandles. Plikten til å varsle Riksrevisjonen om generalforsamling etter Riksrevisjonsloven 13 gjelder også der det legges opp til å avholde generalforsamling etter aksjeloven § 5-7.

5.4 Plikt til å møte i generalforsamlingen

Aksjelovgivning, statsforetaksloven og særlovselskapslovene krever at visse saker må avgjøres av generalforsamlingen (foretaksmøtet). Som forvalter av statens aksjer, eventuelt eierskap i statsforetak eller særlovselskaper, må statsråden ivareta statens interesser ved å møte i generalforsamlingen og her medvirke til at vedtakene som treffes der er i samsvar med selskapslovgivningens regler. Statsråden kan gi andre fullmakt til å møte på sine vegne.

Blant de sakene som må avgjøres i generalforsamlingen er:

- Valg av styre og fastsetting av dets godtgjørelse, se nærmere punkt 5.6 og 5.8 nedenfor.
- Godkjenning av årsregnskap og årsberetning, se nærmere punkt 5.7 nedenfor.
- Styrets erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte, se nærmere punkt 5.8 nedenfor.
- Endring av selskapets kapital, så som forhøyelse og nedsetting av aksjekapitalen
- Valg av revisor og godkjenning av dennes godtgjørelse
- Utbytte, se nærmere punkt 5.7 nedenfor.

- Endring av vedtektene
- Fusjon, fisjon og oppløsning av selskapet

De fleste av de sakene som behandles av generalforsamlingen (foretaks-møtet), vil være forberedt av selskapet. For saker som hører under generalforsamlingen, har imidlertid statsråden et selvstendig ansvar for at statens medvirkning til de beslutninger som staten stemmer for i generalforsamlingen, er forsvarlige og er basert på et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Dette betyr at departementet før det avgir stemme, må foreta en selvstendig vurdering av de sakene som generalforsamlingen skal behandle, og om nødvendig innhente supplerende informasjon og foreta egne utredninger.

5.5 Statsrådets instruksjonsmyndighet gjennom generalforsamlingen

Generalforsamlingen står i et overordningsforhold til styret, jf. aksjeloven § 5-1. En side av dette overordningsforholdet er at i heleide selskaper og i selskaper der staten har flertallet av stemmene, kan statsråden ved vedtak i generalforsamlingen gi styret instruksjoner om ledelsen av selskapet, herunder om forretningsmessige disposisjoner. Dette kan være generelle instruksjoner eller spesielle instruksjoner for den enkelte sak. Styret plikter i utgangspunktet å rette seg etter slike instruksjoner. Hvis styret er uenig i instruksjonen og ikke ønsker å bøye seg for den, er alternativet at styremedlemmene trekker seg fra vervene.

Generalforsamlingens instruksjonsmyndighet er ikke ubegrenset. Myndigheten må utøves innenfor de rammer som følger av lovgivningen - både aksjelovgivningen og annen lovgivning. Videre setter vedtektene ramme for instruksjonsmyndigheten. Dette betyr blant annet at generalforsamlingen ikke kan instruere styret om å foreta disposisjoner som er i strid med vedtektenes formålsbestemmelse, uten først å få endret vedtektsbestemmelsen.

Instruksjonsmyndigheten må dessuten utøves under hensyn til at styremedlemmene ikke er representanter for særskilte aksjeeiere, men er selskapets og aksjeeierfellesskapets tillitsvalgte. Dette innebærer blant annet at i selskaper hvor det er aksjeeiere ved siden av staten, kan styret ikke instrueres om å treffe vedtak som er i strid med likhetsprinsippet eller aksjeeierfellesskapets interesse, jf. punkt 11.2 nedenfor.

Instruks som er i strid med lov eller vedtekter, plikter styret ikke å etterkomme, jf. aksjeloven § 6-28 annet ledd.

En annen side av generalforsamlingens overordningsforhold etter aksjeloven § 5-1 er at statsråden ikke har noen myndighet i selskapet når vedkommende ikke benytter generalforsamlingsformen. Dette betyr at i den utstrekning departementet som eier ønsker å gi rettslig bindende pålegg til selskapet, må dette gjøres i form av en generalforsamlingsbeslutning. Om kontakt med selskapet utenfor generalforsamlingen, se punkt 7 nedenfor.

Et annet spørsmål er i hvilken grad statsråden *bør* benytte den overordnede myndigheten til å instruere styret som generalforsamlingen har etter selskapslovgivningen. Et generelt utgangspunkt er at statsråden normalt ikke bør gripe inn i styrets ledelse av selskapet. Stortinget og regjeringen/statsråden fastsetter overordnede målsettinger, men det er styrets ansvar å gjennomføre dem. Dette er fremhevet i en rekke utredninger om spørsmålet, se f.eks. NOU 1972: 38 - Stortingets kontroll med forvaltningen mv. side 31 hvor det heter:

«Ved opprettelse av statsaksjeselskaper og statsbedrifter er det forutsatt at styret og den daglige ledelse skal ha betydelig handlefrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og statsråden (departementet) bør i sin alminnelighet ikke gripe inn i disse disposisjoner.»

Det som her er sagt har fortsatt gyldighet. Se i denne sammenheng også punkt 2.2 ovenfor om statsrådets ansvar for den forretningsmessige ledelsen.

Det at statsråden bør være varsom med bruke retten til å instruere gjennom generalforsamlingen, må også ses i sammenheng med at aksjeselskapsformen og andre selskapsformer er brukt for å gi ledelsen forretningsmessig handlefrihet. Selskapslovgivningen bygger på en forutsetning om et tillitsforhold mellom aksjeeierne og selskapets styre. Aksjeeierne må ha tillit til at styret forvalter selskapet i samsvar med aksjonærfellesskapets interesser, og styret må på sin side ha aksjeeiernes, eller iallfall aksjeeierflertallets tillit. Er det ikke lenger et slikt tillitsforhold, vil den normale konsekvensen være at eieren gjennom generalforsamlingen bytter ut styret, eventuelt de styremedlemmene som ikke lenger har tillit. Etter aksjeloven § 6-7 annet ledd kan generalforsamlingen på et hvilket som helst tidspunkt bytte ut styremedlemmer uten at det behøves å gi noen nærmere begrunnelse for dette. Tilsvarende bestemmelse finnes i statsforetaksloven og i lovgivningen for de sentrale særlovselskapene. Om aksjeeierne går til det skritt å instruere styret i forretningsmessige spørsmål, kan det være nærliggende at dette blir oppfattet som et uttrykk for at styret ikke har aksjeeiernes tillit, og få som konsekvens at styremedlemmene bruker den retten de har etter aksjeloven § 6-7 første ledd til å trekkes seg fra vervene.

Spørsmålet om å instruere styret har også en side til ansvaret for avgjørelsen. Som nevnt er utgangspunktet at den forretningsmessige ledelsen av selskapet ikke er statsrådets, men styrets ansvar. I den utstrekning statsråden gjennom generalforsamlingen instruerer styret, eller omgjør et styrevedtak, påtar staten seg et ansvar for avgjørelsen som etter omstendighetene kan pådra staten et erstatningsansvar overfor selskapet eller andre som blir påført et tap som følge av instruksjonen, se like nedenfor. Disse selskapene særkjennes ved at eieren har et begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapet kan slås konkurs dersom det ikke kan dekke sine forpliktelser. Om departementet går for langt i å styre selskapet i forretningsmessige saker, kan dette føre til at kreditorene retter et krav mot staten på erstatningsrettslig grunnlag eller etter selskapsrettslige regler om

gjennomskjæring av ansvarsformen.⁴⁰ Etter aksjeloven § 17-1 første ledd pålegges imidlertid aksjeeierne et selvstendig ansvar for skade de forsettlig eller uaktsomt påfører noen. Ansvar for staten etter bestemmelsen kan ha grunnlag i at staten i generalforsamlingen gir en instruks som er i strid med loven eller selskapets vedtekter, så som brudd på likhetsprinsippet eller aksjeeierfellesskapets interesser, jf. aksjeloven § 5-21, men som styret likevel gjennomfører. Om ansvar som har grunnlag i kontakt med ledelsen utenom generalforsamlingen, se nedenfor i punkt 7.2.

Det som er sagt om statens ansvar i aksjeselskaper, gjelder tilsvarende for statsforetak og særlovselskaper med begrenset eieransvar, med mindre den enkelte særlov fastsetter at statsråden skal ha mer direkte myndighet i den løpende forvaltningen av selskapet, se nærmere punkt 6. I særlovselskap hvor staten er eneste eier og ivaretar rene sektorpolitiske oppgaver, vil ønsket om en mer konkret klargjøring av de løpende politiske mål med selskapsdriften kunne tilsi selskapsstyring gjennom generalforsamlingen/foretaksmøtet.

5.6 Valg av styre. Valgkomité

5.6.1 Innledning

Styret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet innenfor de rammer og mål som er fastsatt i lov, selskapets vedtekter og andre generalforsamlingsvedtak. En sentral oppgave for departementet som forvalter av statens aksjer, er derfor å velge selskapets styre. Styret velges som hovedregel av generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 6-3. Styret er i praksis det viktigste styringsredskapet for staten som eier av selskapet. Det er av grunnleggende betydning at styremedlemmene har den kompetanse og de egenskaper som styrevervet krever, og at det er et tillitsforhold mellom statsråden og styret. I lengden vil det være uholdbart med et styre som er på kollisjonskurs med den dominerende eieren.

5.6.2 Valgkomite mv.

Aksjelovgivningen har ikke regler om valgkomité. For finansinstitusjoner er det i medhold av finansforetaksloven § 8-4 gitt særlige regler om valgkomiteer. I NUES (30. oktober 2014) punkt 7 er det anbefalt at selskapet skal ha en valgkomité. Anbefalingen gjelder direkte bare børsnoterte selskaper. I de senere år er det også mange andre selskaper som har en valgkomité til å forberede styrevalget.

I deleide selskaper der staten er aksjeeier er det som hovedregel valgkomité valgt av generalforsamlingen. Ett av komiteens medlemmer er normalt en ansatt i det eierdepartement som forvalter statens eierskap i selskapet. I

⁴⁰ Med ansvarsgjennombrudd siktes det til gjennomskjæring av aksjeeiernes ansvarsbegrensning slik at aksjeeierne overfor selskapskreditorene holdes ansvarlig for aksjeselskapets forpliktelser. Det er uklart om det gjelder et slikt ansvar etter norsk aksjerett og de eventuelle nærmere vilkårene for at et slikt ansvar kan ilegges. I dommen i Rt. 1996 s. 672 (Kongeparken) heter det at et ansvarsgjennombrudd i tilfelle må begrunnes med at det fremtrer som utilbørlig overfor kreditorene å opprettholde ansvarsbegrensningen eller om det har vært en sammenblanding mellom selskapene som medfører at selve det formelle selskapsforholdet ikke fortjener vern.

motsetning til det forbud som gjelder for styreverv, se nedenfor i punkt 5.6.3, er det vanlig at en ansatt i departementet blir valgt inn i valgkomiteen. Valgkomiteen spiller en viktig rolle i prosessen med å vurdere styrets sammensetning opp mot behovet og å finne kandidater til selskapenes styre.

Valgkomiteen er et hjelpeorgan for generalforsamlingen. Komiteens oppgave er i første rekke å vurdere styrets arbeid og fremme forslag for generalforsamlingen, eventuelt bedriftsforsamlingen om valg/gjenvalg av medlemmer til styret. Som ledd i dette, mottar komiteen også vanligvis en orientering om styrets egevaluering. Forslag til styregodtgjørelse er også en oppgave som ligger under valgkomiteen. I kommentaren til NUES punkt 7 heter det blant annet at valgkomiteen bør konsultere relevante aksjeeiere for forslag til kandidater samt for forankring av innstillingen. Det er også vanlig at komiteen har kontakt med styret eller styrets leder om komiteens forslag til styremedlemmer.

Medlemmene av valgkomiteen er selskapets tillitsvalgte. Dette gjelder også medlemmer av valgkomiteen som er ansatt i eierdepartementet. De kan derfor ikke instrueres av departementet om forslag til styrekandidater eller andre spørsmål som gjelder utøvelsen av vervet. Det er imidlertid naturlig at medlem i valgkomiteen som er ansatt i eierdepartementet har kontakt med og orienterer de i departementet som arbeider med forvaltningen av aksjeinnehav om komiteens forslag, og at forslaget blir forankret hos statsråden.

Valgkomiteens forslag er ikke bindende ved generalforsamlingens styrevalg, og statens representant i generalforsamlingen står således fritt til å stemme for andre styremedlemmer enn de valgkomiteen har foreslått, samt å stemme imot valgkomiteens forslag til godtgjørelse til styremedlemmene. I praksis blir imidlertid valgkomiteens forslag som regel fulgt.

5.6.3 Krav til styremedlemmene

Utover reglene om ansatterepresentasjon og krav til kjønnsrepresentasjon, jf. nedenfor, stiller ikke lovgivningen nærmere krav til styremedlemmene.⁴¹ Ved styrevalget har likevel departementet et ansvar for at selskapet får et egnet styre. Det bør i denne sammenheng legges vekt på at styret sammensettes av personer som dekker selskapets behov for kompetanse, kapasitet og mangfold, jf. punkt 6 i statens prinsipper for god eierstyring og NUES punkt 8 som er behandlet i punkt 5.2.2 ovenfor. I det nevnte punktet i NUES legges det også vekt på at styret skal ivareta aksjeeierfelleskapets interesser, og at det skal fungere som et kollegialt organ.

Ansvar for styresammensetningen begrenser seg ikke til de periodiske styrevalgene. Statsråden har også et løpende ansvar for å vurdere at selskapet har et egnet styre, og plikter å foreslå og gjennomføre endringer

⁴¹I selskaper som etter allmennaksjeloven § 6-41 skal ha revisjonsutvalg, må styret sammensettes slik at kravene til revisjonsutvalgets sammensetning kan oppfylles, jf. allmennaksjeloven § 6-42 annet ledd.

om det i perioden viser seg at styret ikke har en tilfredsstillende sammensetning.

Stortinget har gjennom behandlingen av St.meld. nr. 9, jf. Innst. S. nr. 91 (1969-70) om oppnevning av tjenestemenn i styrer og råd mv., trukket opp retningslinjer for oppnevning av tjeneste- eller embetsmenn til styreverv. Disse er inntatt i Statens personalhåndbok, se 2016-utgaven pkt. 10.14.1. Reglene omfatter også andre styrer enn de som behandles i dette notatet, herunder selskaper som fullt ut er eid av private. I følge retningslinjene må det ikke oppnevnes eller foreslås embets- eller tjenestemenn som er ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende bransje. Formålet er å hindre at det oppstår habilitetsproblemer eller problemer med kontrollmyndigheten, samt at man ikke svekker tilliten til forvaltningens avgjørelser. Kongen kan gjøre unntak fra disse retningslinjene, men dette er lite praktisk. Det er vanlig praksis at statsråder og statssekretærer ikke velges til medlemmer av styre eller bedriftsforsamlingen i selskaper som staten eier alene eller er deleier i, og at de trekker seg fra slike verv når de blir utnevnt.

Stortinget har gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 277 (1976-77) (se side 15 flg.) vedtatt at det heller ikke må oppnevnes stortingsrepresentanter som medlem av styrer og råd som er underlagt Stortingets kontrollmyndighet.

Hvis embets- eller tjenestemenn til tross for disse prinsippene likevel er valgt som styremedlemmer, vil de ikke kunne instrueres om utøvelsen av vervet, se også punkt 7.4 nedenfor.

Allmennaksjeloven § 6-11a stiller krav om representasjon av begge kjønn i allmennaksjeselskapers styre. Bestemmelsen inneholder nærmere krav til minimumsrepresentasjon fra hvert kjønn i styret, og innebærer at det blir tilnærmet minimum 40 % representasjon fra hvert kjønn. Bestemmelsen må tas i betraktning ved styresammensetningen i allmennaksjeselskaper hvor staten er aksjeeier.

Aksjeloven stiller ikke krav om kjønnsrepresentasjon i aksjeselskapers styre, men det er gitt særregler for statsaksjeselskaper, jf. aksjeloven § 20-6.⁴² Bestemmelsen er innholdsmessig identisk med reglene om kjønnsrepresentasjon i allmennaksjeloven 6-11a. Særreglene om kjønnsrepresentasjon i statsaksjeselskaper gjelder også for statsforetak, jf. statsforetaksloven § 19 femte ledd.

Kravet om kjønnsrepresentasjon gjelder tilsvarende for heleide datterselskaper til statsaksjeselskaper og statsallmennaksjeselskaper samt statsforetak, jf. aksjeloven § 20-6 tredje ledd.

⁴² Allmennaksjeselskapsloven § 20-6 er likelydende, men her får bestemmelsen liten betydning ut over lovens § 6-11a.

5.7 **Generalforsamlingens behandling av årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte**

Etter aksjeloven § 5-6 annet ledd nr. 1 skal den ordinære generalforsamlingen godkjenne styrets årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte. I denne sammenheng må det påses at formelle krav til årsregnskapet og årsberetningen er oppfylt, og er regnskapet i strid med regnskapsloven eller andre regnskapsregler, skal generalforsamlingen nekte godkjennelse. I dette ligger imidlertid ikke at det forventes at det hører under generalforsamlingen å foreta en mer inngående revisjon av regnskapet. Hovedansvaret for at selskapets årsregnskap er lovmessig hører etter aksjeloven §§ 6-14 jf. 6-12 tredje ledd under daglig leder og styret. Departementet vil i alminnelighet kunne holde seg til revisors kontroll med at årsregnskapet er lovlig og til revisjonsberetningen.

Etter økonomireglementet § 10, jf. punkt 5.2.3 ovenfor, skal staten innenfor gjeldende lover og regler forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på bl.a. at målene fastsatt for selskapet oppnås. Det følger av aksjeloven § 2-2 første ledd nr. 3 og tilsvarende bestemmelser i annen selskapslovgivning at selskapets formål (virksomhet) skal fremgå av vedtektene. Staten som eier vil søke å gi selskapene et klart formål i samsvar med statens mål med eierskapet, dvs. hva staten vil oppnå ved å være eier i selskapet. Styret forventes å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, og rapportere på disse. I tillegg til styrets resultatoppfølging, er det naturlig at departementet som eier følger opp og vurderer selskapets resultater, blant annet i forbindelse med behandling av selskapets årsregnskap og årsberetning.

I selskaper hvor det er andre eiere ved siden av staten, kan ikke generalforsamlingen vedta et høyere utbytte enn det styret har foreslått eller godtar, jf. aksjeloven § 8-2 første ledd. Innenfor rammen av styrets forslag kan dessuten bedriftsforsamlingen fastsette det høyeste beløp som kan deles ut som utbytte.

I heleide aksjeselskaper og statsforetak gjelder ikke disse begrensningene i generalforsamlingens myndighet, slik at staten her kan vedta et høyere utbytte enn det som er foreslått, jf. aksjeloven § 20-4 nr. 4. Uavhengig av om staten i heleide selskaper står fritt overfor styrets forslag, bør utbyttevedtaket tilpasses selskapets kapitalstruktur, jf. punkt 5 i Statens prinsipper for god eierstyring som er omtalt i punkt 5.2.2 ovenfor. I denne sammenheng er det av betydning at etter aksjeloven § 8-1 fjerde ledd kan det bare deles ut utbytte så langt selskapet etter utdelingen har tilbake en forsvarlig egenkapital og likviditet, jf. aksjeloven § 3-4. Et utbyttevedtak som fører til at selskapet får en uforsvarlig lav egenkapital eller likviditet, skal ikke gjennomføres av styret, jf. aksjeloven § 6-28 annet ledd. Om slikt vedtak likevel skulle bli gjennomført, kan dette medføre erstatningsansvar både for styret som gjennomfører den ulovlige utdelingen av utbytte og for staten som aksjeeier, jf. aksjeloven § 3-7 annet ledd.

5.8 Godtgjørelse til styret og ledende ansatte

Med mindre det er bedriftsforsamlingen som velger styremedlemmene, hører det under generalforsamlingen å fastsette styremedlemmenes godtgjørelse. Som et ledd i forberedelsen til generalforsamlingen, bør derfor departementet vurdere forslaget til styregodtgjørelse.

I den norske anbefalingen for eierstyring og selskapsledelse (se punkt 5.2.2 ovenfor) heter det i punkt 11 at godtgjørelsen til styret bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Videre frarådes at styrets godtgjørelse er resultatavhengig, og at det utstedes opsjoner til styremedlemmene. Disse prinsippene legges til grunn i selskaper hvor staten eier aksjer.

Det er styret som fastsetter lønn og annen godtgjørelse for daglig leder. I allmennaksjeselskaper skal styret etter allmennaksjeloven § 6-16a utarbeide en erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til daglig leder og andre ledende ansatte. Erklæringen skal omfatte lønn og i tillegg godtgjørelse i form av naturalytelser, bonuser, tildeling av aksjer, tegningsrettigheter, opsjoner og andre former for godtgjørelse som er knyttet til utviklingen av aksjekursen i selskapet, pensjonsordninger, etterlønsordninger og alle former for variable elementer i godtgjørelsen, eller særskilte ytelser som kommer i tillegg til basislønnen.

I allmennaksjeloven § 6-16a annet til fjerde ledd er det gitt nærmere regler om innholdet av erklæringen. Erklæringen skal bl.a. inneholde retningslinjer for fastsettelsen av lønn og annen godtgjørelse til dagligleder og andre ledende ansatte for det kommende regnskapsåret. Erklæringen skal også inneholde en redegjørelse for den lederlønspolitikken som har vært ført det foregående regnskapsåret, herunder hvordan retningslinjene for fastsettelsen av lederlønn er blitt gjennomført. Dessuten skal erklæringen inneholde en redegjørelse for virkningen for selskapet og aksjeeierne av de enkelte avtaler om naturalytelser, bonuser, aksje- og aksjeverdibaserte godtgjørelser, pensjons- og etterlønsordninger, samt alle former for variable elementer i godtgjørelsen, eller særlige ytelser som kommer i tillegg til basislønnen som er inngått eller endret det foregående regnskapsåret.

Den ordinære generalforsamlingen skal behandle og avholde en rådgivende avstemning over styrets retningslinjer for lederlønsfastsettelsen, jf. § 5-6 tredje ledd i allmennaksjeloven. Retningslinjer om godtgjørelse knyttet til aksjer eller utviklingen av aksjekursen i selskapet skal godkjennes av generalforsamlingen. Hvis slik godkjennelse mangler, har ikke styret fått den nødvendige fullmakt fra generalforsamlingen til å inngå avtaler om slike ordninger for det kommende regnskapsår.

Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel. Retningslinjene ble første gang fastsatt i september 2001, og er senere endret flere ganger, senest 13. februar 2015. Retningslinjene angir hvilke forhold staten som eier vil legge vekt på i sin stemmegivning når

styrets erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte behandles på selskapets generalforsamling, foretaksmøte eller lignende. Retningslinjene reflekterer også statens holdning til lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i selskaper der dette ikke er egen sak på generalforsamlingen.

I retningslinjene heter det at reglene om lederlønnserklæring i allmennaksjeloven §§ 6-16a jf. 5-6 tredje ledd gjennom vedtektsbestemmelser bør gjøres gjeldende for alle selskaper som staten har eierandel i, og som ikke defineres som «små foretak» etter regnskapsloven. I deleide selskaper er det en forutsetning for slik vedtektsbestemmelse at staten alene eller sammen med andre aksjeeiere har to tredels flertall som skal til for å få vedtatt slik vedtektsbestemmelse.

Retningslinjene trekker opp hovedprinsipper for fastsettelse av godtgjørelsesordninger og for variabel lønn, pensjonsytelser/tjenestepensjon og sluttvederlag.

6. Særregler om styrets myndighet i statsforetak og helseforetak. Vedtektsbestemmelser om foreleggelsesplikt

6.1 Statsforetaksloven § 23 annet og tredje ledd

For statsforetakene er det i statsforetaksloven § 23 annet ledd lovfestet at saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal forelegges eierdepartementet før styret treffer vedtak i saken.

Når departementet får seg forelagt en sak etter statsforetaksloven § 23 annet ledd, er det departementet selv som avgjør om det vil ta saken «til orientering» uten å foreta noen realitetsbehandling eller om det vil realitetsbehandle saken. Utgangspunktet er at departementet bare bør realitetsbehandle saker som er av betydning for selskapets samfunnsoppdrag eller andre saker av samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, og der styrets forslag etter departementets syn er i utakt med statens mål med selskapet eller det av andre politiske eller samfunnsmessige hensyn anses nødvendig å overprøve styrets forslag til vedtak. I denne sammenheng må departementet påta seg et ansvar for en avgjørelse som ellers hører under styret. Om departementet vil treffe et realitetsvedtak, så som en instruks til styret om håndtering av saken som er forelagt, må dette skje i form av vedtak i foretaksmøte.

Etter statsforetaksloven § 24 tredje ledd er styrets myndighet begrenset i saker som gjelder inngåelse av avtale om deltakelse i et selskap eller annet samarbeidsforhold hvor foretaket har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhetens samlede forpliktelser eller for deler av disse. Slike avtaler må styret ikke inngå uten at departementet ved vedtak i foretaksmøtet har samtykket. Et statsforetak vil således ikke kunne være deltaker i et ansvarlig selskap, herunder ansvarlig selskap med delt ansvar, uten foretaksmøtets samtykke.

6.2 Helseforetaksloven §§ 30 - 34

Helseforetaksloven §§ 30 - 33 fastsetter særlige begrensninger i styrets myndighet i helseforetak.

Etter helseforetaksloven § 30 er det foretaksmøtet i regionalt helseforetak som treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver. Det samme gjelder vedtak i andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger. Lovbestemmelsen angir visse saker som alltid skal anses for å falle inn under foretaksmøtets myndighet etter bestemmelsen. Det kan i vedtektene fastsettes nærmere bestemmelser om hvilke vedtak som etter bestemmelsen skal treffes av foretaksmøtet.

Etter helseforetaksloven § 31 er det foretaksmøtet som etter forslag fra styret, treffer beslutninger som går ut på at faste eiendommer skal pantsettes eller avhendes. Det kan i vedtektene bestemmes at styret kan fatte vedtak om salg og pantsettelse når den aktuelle eiendommens verdi ikke overstiger et bestemt beløp.

Sykehusvirksomhet kan etter helseforetaksloven § 32 ikke selges uten Stortingets samtykke, og etter helseforetaksloven § 33 kan helseforetak ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at det skal ha slik adgang.

Helseforetaksloven § 34 pålegger de regionale helseforetakene å utarbeide en årlig melding om virksomheten mv. Den årlige meldingen som de regionale helseforetakene skal sende departementet, skal omfatte all den virksomheten som det regionale helseforetaket selv driver og dessuten den virksomheten som drives og eies av virksomheter som det regionale helseforetaket eier. Informasjonsplikten etter bestemmelsen er løpende og automatisk. Den utløses ikke av at det har oppstått spesielt vanskelige situasjoner som eier må orienteres om. Informasjonsplikten henger, liksom bestemmelsen om saker av vesentlig betydning i helseforetaksloven § 30, sammen med at foretakene ivaretar sektoransvaret på et viktig velferdsområde, og at den statlige eier derfor har større behov for informasjon om virksomheten enn den statlige eier har når det gjelder næringsdrivende virksomheter som har et økonomisk formål.

6.3 Vedtektsbestemt foreleggelsesplikt og melding om virksomheten

Enkelte heleide statselskaper, så som Norsk rikskringkasting AS, Avinor AS, og Norges Statsbaner AS, har en vedtektsbestemmelse⁴³ som pålegger styret å forelegge for generalforsamlingen saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. De valgte formuleringer varierer noe.

⁴³ Gerne omtalt som § 10-bestemmelse, fordi den ofte er inntatt i vedtektenes § 10.

Om departementets behandling av saker det får oversendt i medhold av bestemmelsen, vises til det som er sagt i punkt 6.1 om behandlingen av tilsvarende meldinger etter § 23 annet ledd i statsforetaksloven.

Videre pålegger slike vedtektsbestemmelser styret med periodiske mellomrom å fremlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten. En slik informasjonsplikt går utover det som følger av aksjeselskapslovgivningens alminnelige regler. Formålet med disse bestemmelsene er blant annet å gi departementet informasjon slik at det kan følge opp selskapets sektorpolitiske formål.

Planer som selskapet oversender departementet i henhold til bestemmelse i vedtektene om foreleggelsesplikt, danner med jamne mellomrom (f.eks. en gang hver stortingsperiode) grunnlag for meldinger til Stortinget om selskapet. Foreleggelsesplikten for planer blir dermed også et instrument for Stortingets kontroll med selskapet.

7. Kontakt mellom departementet og selskapet utenfor generalforsamlingen

7.1 Allment

Som påpekt i punkt 5.2.1, er selskapslovgivningens ordning at det bare er gjennom generalforsamlingen (foretaksmøtet) at departementet som eier kan utøve myndighet i selskapet. I saker som ikke gjelder utøvelse av myndigheten som aksjeeier, er selskapslovgivningen ikke til hinder for kontakt mellom selskapet og dets eier utenom generalforsamlingen. Slik kontakt er vanlig i selskaper med en dominerende aksjeeier, men også i selskaper med spredt eierskap vil det ofte være kontakt med de store aksjeeierne utenfor generalforsamlingen. Norsk anbefaling for Eierstyring og selskapsledelse (NUES) forutsetter i punkt 13 slik kommunikasjon:⁴⁴ «Kontakt utenfor generalforsamlingen er en forutsetning for det tillitsforholdet det må være mellom selskapsledelsen og dominerende og store aksjeeierne og bidra til at selskapsledelsen ikke kommer i utakt med disse.»

I samsvar med det som er sagt i avsnittet over, vil det også i selskaper der staten er den dominerende eller er en stor aksjeeier, være kontakt og utveksling av informasjon mellom departementet og selskapet utenom generalforsamlingen.

Kontakt med og informasjonen som gis til og fra selskapet utenfor generalforsamlingen, forutsettes å være i selskapets og aksjeeierfelleskapets interesse. Departementet kan som andre dominerende eller store aksjeeiere ønske å ta opp forhold som det mener selskapet bør vurdere

⁴⁴ NUES punkt 13 siste avsnitt lyder: «Styret bør fastsette retningslinjer for selskapets kontakt med aksjeeiere utenfor generalforsamlingen». I merknaden til bestemmelsen heter det: «I tillegg til dialogen med eierne i generalforsamlingen bør styret legge til rette for at aksjeeiere kan kommunisere med selskapet også utenfor generalforsamlingen. Dette vil øke styrets kunnskap om løpende forhold vedrørende selskapet som aksjeeiere er særlig opptatt av. Det bør fremgå av retningslinjene i hvilken grad styret har delegert slike oppgaver til styreleder, daglig leder eller andre i den daglige ledelsen.»

i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. Selskapets ledelse kan på sin side ha behov for å legge fram viktige spørsmål for departementet for å lodde statens holdning og unngå å komme i utakt med staten som dominerende eller en av selskapets store aksjeeiere. Kontakt med departementet kan også inngå som ledd i styrets saksforberedelse i saker der generalforsamlingen har det avgjørende ordet, så som forhøyelse eller nedsettsetting av aksjekapitalen, fullmakt til å erverve egne aksjer, fusjon og fisjon mv. Der staten er dominerende eller stor aksjeeier vil selskapsledelsen - som overfor andre aksjeeiere i tilsvarende posisjon - vanligvis ha et behov for å avstemme slike saker med departementet før saken fremmes til behandling på generalforsamlingen.

Formålet med selskapsledelsens kontakt med departementet må være å ivareta selskapets interesse i utveksling av informasjon mellom selskapet og staten som dominerende eller stor aksjeeier. Dette formålet er også avgjørende for rammene for kontakten og hva slags informasjon som bør gis fra selskapets side. Det vil således ligge klart utenfor rammen å gi informasjon som kan utnyttes til å gi den som mottar opplysningene særfordeler, eller som kan være til skade for selskapet eller aksjeeierfellesskapet, jf. prinsippet i aksjeloven §§ 5-21 og 6-28 første ledd.

Kontakten mellom departementet og selskapene kan dreie seg om ulike spørsmål som er av betydning for staten som aksjeeier, så som om selskapets økonomiske utvikling, statens avkastnings- og utbytteforventninger, strategiske spørsmål og spørsmål som gjelder statens forventninger til selskapet, så som samfunnsansvar mv.

7.2 Rammer for departementets kontakt med selskapet utenfor generalforsamlingen

I departementets kontakt med selskapene utenfor generalforsamlingen må det holdes fast ved at det er styret som må vurdere hva slags informasjon det vil gi departementet. I denne sammenheng må styret blant annet legge vekt på mulige skadevirkninger det vil kunne få for selskapet om de opplysningene det gjelder lekker ut til uvedkommende, og om det vil være i strid med det aksjerettslige likhetsprinsippet å gi staten informasjon som ikke deles med de øvrige aksjeeierne. Se i denne sammenheng nærmere i punkt 8 om styremedlemmenes taushetsplikt.

Departementets kontakt med selskapet utenfor generalforsamlingen må holdes innenfor rammer som gjør det klart at det er selskapsledelsen som har ansvaret for forvaltningen av selskapet, herunder den forretningsmessige ledelsen, og at departementets myndighet som eier utøves gjennom generalforsamlingen. Det er derfor sentralt at synspunkter som staten gir uttrykk for utenfor generalforsamling, er å betrakte som innspill til selskapets ledelse som ikke er ment å gripe inn i styrets ansvar for ledelsen av selskapet. Saker som krever tilslutning fra eierne, må tas opp på generalforsamlingen, og få sin avgjørelse her.

Det kan fra departementets side være grunn til å begrense departementets tilgang til selskapsinformasjon i sin kontakt med selskapene utenfor generalforsamlingen. Statsråden har i utgangspunktet ingen plikt til å holde seg orientert om den løpende forretningsmessige driften av selskapet. Mottar departementet likevel slik informasjon i sin kontakt med selskapet, kan departementet vanskelig unnlate å forholde seg til denne hvis informasjonens karakter tilsier det, f.eks. fordi den har betydning for statens forventninger til selskapet. Dette gjelder selv om spørsmålet i utgangspunktet ligger innenfor styrets ansvarsområde.

Departementet må unngå bruk av uformelle «styringssignaler» utenfor generalforsamlingen. Det vil si signaler som fremstår eller av selskapsledelsen kan oppfattes som en instruks eller et pålegg om håndtering av enkeltsaker. Bruken av slike uformelle «styringssignaler» skaper en uryddig rollefordeling mellom departementet og selskapsledelsen og uklare ansvarsforhold omkring de avgjørelser som treffes. Selv om det som blir sagt fra departementets side utenom generalforsamlingen rettslig sett ikke er bindende for selskapsledelsen, vil uttalelser som fremtrer som mer enn innspill, lett virke ledende ved den senere behandlingen av saken i selskapets organer. Etter omstendighetene kan slik påvirkning av selskapsledelsen gi grunnlag for et medvirkeransvar for staten etter ansvarsregelen i aksjeloven § 17-1 annet ledd. Om dette heter det i forarbeidene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 55 (2005-2006) s.167:

«Medvirkning kan typisk anses å foreligge «hvis en aksjeeier eller en annen direkte og konkret har påvirket den daglige leders eller vedkommende tillitspersons konkrete skadevoldende forhold. Relevant påvirkning kan være en tilskyndelse, typisk en instruks, som den daglige leder eller tillitspersonen har fulgt eller i all fall lagt vesentlig vekt på ved sine vurderinger. Relevant medvirkning kan også være konkret bistand til det skadevoldende forhold på annen måte», jf. Aarbakkes utredning punkt 3.3.3.»

7.3 Former for kontakt utenfor generalforsamlingen.

Det er av naturlige grunner ikke fastsatt nærmere regler for hvordan kontakt utenfor generalforsamling skal foregå.

Utgangspunktet bør være at det er styret som representerer selskapet overfor statsråd og departement, og at kontakten med selskapet skjer gjennom styret, eventuelt ved dets leder. Alt etter hva slags saker som skal behandles, må imidlertid styret kunne overlate til daglig leder eller andre i selskapet å representere selskapet.⁴⁵

Nærings- og fiskeridepartementet og flere av de andre departementene som forvalter eierskapet til selskaper, har faste periodiske møter med selskapsledelsen i alle selskaper som det forvalter eierskapet til. Dessuten

⁴⁵ Se i denne sammenhengen merknadene til NUES punkt 13 som er gjengitt i note .

kan det være særskilte møter om enkeltsaker.^{46/47} Også for slike møter bør utgangspunktet være at selskapet er representert med sitt styre, men likevel slik at styret må kunne overlate det til styrets leder, enkelte styremedlemmer, daglig leder eller andre dersom sakens karakter ikke tilsier noe annet.

Når det gjelder saker av mer praktisk og kurant karakter, bør kommunikasjonen kunne skje på et lavere nivå, men også her bør kontakten skje forholdsvis høyt oppe i organisasjonen. Uansett bør det legges vekt på at statsråden blir orientert om kontakt av betydning som departementet har hatt med selskapet. Departementet bør ha rutiner for hvordan nødvendig informasjon blir kjent for departementets ledelse.

7.4 Kontakt med de enkelte styremedlemmene

Det klare utgangspunktet er at styremedlemmene skal ivareta selskapets og aksjeeiernes felles interesser. Dette gjelder også styremedlemmer som er valgt etter forslag fra departementet. Statsråden har således ikke noen instruksjonsmyndighet overfor de enkelte styremedlemmene, og det bør ikke gis pålegg eller lignende til de enkelte styremedlemmene som er ment å være bindende for dem. Departementet bør dessuten være varsom med å ha kontakt med enkelte styremedlemmer fordi dette kan komme i strid med styremedlemmenes stilling som tillitsvalgte for alle aksjeeierne eller iallfall bli oppfattet slik. Der det likevel er slik kontakt, bør dette være i forståelse med resten av styret.

Som vi kommer tilbake til i punkt 11.5.4, kan det i aksjonæravtaler være avtalt en rett til å utpeke en eller flere medlemmer av styret. I tilknytning til slike avtalebestemmelser kan det også være avtalt eller forutsatt at styremedlemmene skal kunne ha kontakt med og drøfte styresaker med den aksjeeieren som har utpekt vedkommende.

Departementets kontakt med styret vil ofte være med styrelederen som leder av styrekollegiet, jf. det som er sagt om periodiske møter i punkt 7.3. Det må da forventes at styrelederen informerer resten av styret og trekker resten av styret med i kontakten med departementet om dette er hensiktsmessig.

I kontakt med styrets leder eller andre enkeltstående styremedlemmer bør det ikke gis informasjon om statens planer for selskapet eller andre forhold

⁴⁶ I Statens eierberetning 2015 side 28 er det opplyst at det kan være møte hvert kvartal og årlige møter om samfunnsansvar samt møter om særskilte saker.

⁴⁷ I Statens eierberetning 2015 side 28 er det pekt på følgende temaer som det kan være aktuelt å ta opp i møter med selskapene utenfor generalforsamlingen:

«- Hvilke mål, finansielle og andre, er mest vesentlig for selskapet, og hvordan måles og følges disse opp?
- Hvordan oppnår selskapet innsikt i indikatorer, rammebetingelser og interesser som er mest avgjørende for verdiutviklingen i selskapet? - Hvilke tiltak gjør selskapet for å nå målene? - Hvordan følger styret opp selskapsstrategien som er lagt? - Hvordan arbeider selskapet med å forvalte ressursene, herunder finansielle, realkapital og humankapital (inkludert mangfold og talentutvikling)? - Har selskapet en strategi eller etablert særskilte tiltak eller mål for å få flere kvinnelige ledere og/eller toppledere?
- Dersom ledelsen har variabel avlønning: på hvilke måter sørger styret for at det er samsvar mellom kriterier for bonus og målene til selskapet?»

som departementet forutsetter ikke kan deles med resten av styrekollegiet. Dersom et styremedlem mottar slik informasjon, kan styremedlemmet komme i en vanskelig konflikt mellom departementets forventning om at informasjonen ikke skal bringes videre, og den plikten han eller hun har som styremedlem til å dele selskapsrelevant informasjon med resten av styrekollegiet.

Det som er sagt over i dette punktet, er ikke til hinder for at departementet har samtaler med personer som departementet vurderer å foreslå til styrekandidater. Departementet må da kunne ta opp spørsmål som gjelder statens forventninger til selskapet og andre spørsmål som er av betydning for staten som aksjeeier, og legge vekt på hans eller hennes holdning til slike spørsmål i vurderingen av statens styrekandidater. Tilsvarende spørsmål vil departementet kunne ta opp med sittende styremedlemmer til bruk for departementets vurdering av gjenvalg.

I selskaper med valgkomité, er det en naturlig del av valgkomiteens oppgave å ha samtaler med mulige styrekandidater og sittende styremedlemmer. Dette gjelder også kandidater som spilles inn av departementets representant i valgkomiteen.

8. Styrets taushetsplikt. Utveksling av taushetsbelagt og fortrolig informasjon mellom selskapet og departementet. Gransking

8.1 Innledning

Vi kommer flere steder inn på spørsmål som gjelder utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet. Et særlig spørsmål i denne sammenheng er utveksling av taushetsbelagt informasjon og informasjon av fortrolig karakter. I denne sammenheng er styremedlemmenes taushetsplikt av betydning. Disse spørsmålene kommer vi nærmere inn på i dette punktet. Kapitlet gjelder direkte styremedlemmene, men prinsippene vil også gjelde for selskapenes daglige ledere og andre i selskapene som har kontakt med departementet.

Innenfor de rammer som omtales i det følgende, har det enkelte styremedlem selv et ansvar for å bevare taushet om taushetsbelagt informasjon og annen informasjon av fortrolig karakter. Ved brudd på taushetsplikten kan styremedlemmet holdes erstatningsansvarlig for skade dette påfører selskapet, selskapets aksjeeiere eller andre, jf. aksjeloven § 17-1.

8.2 Taushetsplikt. Det rettslige utgangspunktet

Det gjelder ikke noen alminnelig hovedregel om at styremedlemmer har taushetsplikt.⁴⁸ Utgangspunktet er derfor at taushetsplikt om kunnskap som

⁴⁸ Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer (2012) side 510.

styremedlemmene har fått, krever et særlig rettsgrunnlag. Dette gjelder også overfor departementet.

8.3 Hvilken taushetsplikt for styremedlemmer kan utledes av aksjelovgivningen mv?

Vi behandler i dette punktet både spørsmålet om hvilken taushetsplikt som kan utledes direkte av aksjeloven, men ser også på andre aktuelle grunnlag for taushetsplikt.

8.3.1 Taushetsplikt med grunnlag i aksjelovgivningen

Aksjeloven har ingen regel som direkte regulerer styremedlemmenes plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til under utøvelsen av vervet.⁴⁹

De enkelte styremedlemmene har en lojalitetsplikt over selskapet.⁵⁰ En side av lojalitetsplikten er taushetsplikten. Styremedlemmene kan ikke la utenforstående få tilgang til opplysninger de er blitt kjent med som styremedlemmer dersom dette kan påføre selskapet tap.⁵¹ Det følger av dette at styremedlemmene kan ha taushetsplikt om kontraktsforhold, økonomiske forhold, tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og lignede som konkurrenter kan utnytte til sin fordel eller som på annen måte kan skade selskapet om de blir kjent for uvedkommende. Etter omstendighetene kan også andre type opplysninger som kan skade selskapet, være taushetsbelagt, så som opplysninger som kan skade selskapets omdømme om de kommer ut.

I Ot.prp. nr. 7 (1971-72) om endring av aksjeloven (ansattes representasjon i selskapets styrende organer) heter det på s. 44 at «i følge aksjeloven er behandlingen av saker i styret i prinsippet lukket.» Det kan imidlertid ikke utledes mer av denne uttalelsen enn det som følger av alminnelige prinsipper for god styreskikk. Uttalelser og synspunkter fra de enkelte styremedlemmene forutsetter å være interne og skal ikke refereres utad. Uttalelsen gir ikke grunnlag for å hevde at det gjelder en generell taushetsplikt for styremedlemmene som rekker lenger enn det som følger av lojalitetsplikten eller andre særlige rettsgrunnlag for taushetsplikt.

Når taushetsplikten følger av den alminnelige lojalitetsplikten, må rammene for taushetsplikten i det enkelte tilfelle bestemmes ut fra en konkret vurdering. I denne vurderingen må det legges vekt på opplysningens art og hvor skadelig det vil være for selskapet om opplysningen blir kjent utenfor styret. Videre vil formålet med å gi opplysningene kunne være av betydning. Det er således antatt at de ansattes styrerepresentanter har en viss adgang til å konsultere rådgivere, så som bedriftslokale fagforeninger og i denne

⁴⁹ M. Andenæs: Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper (2016) side 348.

⁵⁰ I sin generelle form framgår ikke lojalitetsprinsippet direkte av aksjelovgivningen, men er likevel et sikkert rettsprinsipp. Styremedlemmenes lojalitetsplikt har nær sammenheng med bl. a. forbudet mot myndighetsmisbruk i aksjeloven § 6-28 første ledd, se bl.a. Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer (2012) side. 528.

⁵¹ Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer (2012) side 510 og Andenæs: Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper (2016) side 348.

sammenheng gi disse opplysninger som ellers ikke bør bli allment kjent. Tilsvarende synspunkter kan være relevant for andre interesserepresentanter. Når det gjelder adgangen til å gi staten - på linje med andre dominerende eller store aksjeeiere - opplysninger som ikke bør bli allment kjent, kommer vi tilbake til dette i punkt 8.5 og 8.7 nedenfor. Videre vil spredningsrisikoen være av betydning. Kan selskapet stole på at den som får sensitive opplysninger ikke bringer disse videre eller utnytter opplysningene selv til skade for selskapet? I denne sammenheng er det av betydning om den som får opplysningene selv er underlagt taushetsplikt. Videre vil selskapets interesse i at informasjon blir gitt, kunne være av betydning. Som eksempel kan nevnes informasjon til investorer, analytikere og andre som følger selskapet.⁵²

8.3.2 Taushetsplikt med grunnlag i styreinstruks eller -vedtak

Styreflertallet har en viss adgang til å presisere styremedlemmenes taushetsplikt.

Vedtak om taushetsplikt vil typisk være inntatt i en styreinstruks, men vil også kunne treffes for den enkelte sak. Det forekommer også at det enkelte styremedlem underskriver en taushetserklæring i tilknytning til at de tiltrer vervet.

Styreflertallet kan ikke pålegge styremedlemmene en generell taushetsplikt om opplysninger som han eller hun får som styremedlem. Styrevedtak om taushetsplikt vil typisk ha til formål å presisere taushetsplikten i spesielle situasjoner, og går ikke lenger enn begrunnelsen for taushetsplikten rekker.⁵³ Mange selskaper publiserer sine styreinstruks der det bl.a. er bestemmelser om taushetsplikt på hjemmesiden på internett.

Som hovedregel, må styrets egne bestemmelser om taushetsplikt i styreinstruks mv. forstås med den begrensning at de ikke tar sikte på deling av opplysninger med andre når dette er i selskapets interesse. Bestemmelsene må normalt forstås slik at de tar sikte på å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysningene. De er derfor i alminnelighet ikke til hinder for å dele informasjon med staten som dominerende eller stor aksjeeier. En annen sak er at det enkelte styremedlem må respektere at styret i interne regler eller vedtak bestemmer hvem - styrelederen eller andre - som skal ta seg av kontakten med aksjeeierne, herunder staten når det er staten som er aksjeeier.

8.3.3 Taushetsplikt med grunnlag i avtale med tredjeperson mv.

Selskapet kan være forpliktet i avtale med tredjeperson til å holde opplysninger fortrolige. Brudd på avtalt taushetsplikt kan pådra selskapet et misligholdsansvar slik at det som hovedregel vil være i strid med

⁵² T. S. Ulseth: «Taushetsplikt for ansattevalgte styremedlemmer» i Lov og Rett 2014/1 side 45 flg. (side 54).

⁵³ T. S. Ulseth: «Taushetsplikt for ansattevalgte styremedlemmer» i Lov og Rett 2014/1 side 45 flg. (side 56).

styremedlemmenes lojalitetsplikt som selskapets tillitsvalgte å la utenforstående få tilgang til slike opplysninger. Avtalebestemt taushetsplikt er blant annet vanlig i mer omfattende samarbeidsforhold, herunder aksjeeieravtaler der samarbeidspartene er aksjeeiere i et felleseid selskap. Dette betyr at styremedlemmenes taushetsplikt også kan gjelde forhold de blir kjent med i det felleseide selskapet.

Taushetsplikt knyttet til andre selskapers forhold behøver for øvrig ikke ha grunnlag i avtale. Dersom et selskap har eierinteresser i et annet selskap og dermed er representert i det andre selskapets styre, vil selskapets representant kunne ha taushetsplikt som styremedlem i det andre selskapet.

Når taushetsplikten har grunnlag i avtale, må rekkevidden av taushetsplikten bestemmes med utgangspunkt i en tolking av avtalen. Videre kan den avtalte taushetsplikten være avgrenset ved lovregler om opplysningsplikt som går foran avtalebestemt taushetsplikt. Rekkevidden av lovpålagt opplysningsplikt, så som hvem opplysningsplikten gjelder overfor og hva det pliktet opplyst om, må avgjøres ut fra en tolking av den aktuelle lovbestemmelsen.

8.3.4 Taushetsplikt med grunnlag i annen lovgivning

Særlige lovbestemmelser kan hjemle taushetsplikt. Et praktisk viktig eksempel er taushetsplikten for innsideinformasjon i børsnoterte selskaper etter verdipapirhandelloven § 3-4 første ledd. Etter bestemmelsen skal opplysninger som er egnet til å påvirke kursen på selskapets aksjer, og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent, ikke gis til uvedkommende. Bestemmelsen har til formål å verne om tilliten til markedet, og har derfor et annet formål enn den taushetsplikten som følger av styremedlemmenes lojalitetsplikt overfor selskapet. Når det gjelder rekkevidden av taushetsplikten, kan imidlertid vurderingene langt på vei bli nokså like.⁵⁴

Lovbestemt taushetsplikt kan også gjelde for selskaper innenfor visse bransjer, se f.eks. finansforetaksloven §§ 9-6 og 9-7.

For selskaper med virksomhet i utlandet kan taushetsplikt også tenkes å ha grunnlag i utenlandsk lovgivning.

8.4 Taushetsplikten overfor selskapets aksjeeiere

8.4.1 Utgangspunktet

Det som er sagt i punkt 8.3 om styremedlemmenes taushetsplikt, gjelder i utgangspunktet også overfor selskapets aksjeeiere. Aksjelovgivningen har, i motsetning til det som gjelder for ansvarlige selskaper etter selskapsloven § 2-27, ingen alminnelig regel om opplysningsplikt overfor selskapets aksjeeiere. Fra dette utgangspunktet må det gjøres enkelte unntak og presiseringer.

⁵⁴ T. S. Ulseth: «Taushetsplikt for ansattevalgte styremedlemmer» i Lov og Rett 2014/1 side 45 flg. (side 60).

8.4.2 Plikt til å gi opplysninger med grunnlag i instruks fra generalforsamlingen

Etter aksjeloven § 5-1 er generalforsamlingen øverste myndighet i selskapet. Det følger av denne bestemmelsen at generalforsamlingens flertall kan pålegge styret å gi en hvilken som helst opplysning om selskapets forhold. Dette gjelder også opplysninger som er underlagt taushetsplikt, herunder taushetsplikt i avtale med tredjemann. Er det derimot tale om lovbestemt taushetsplikt, vil den ikke kunne settes til side ved instruks, jf. aksjeloven § 6-28 annet ledd.

Dersom de som er til stede på generalforsamlingen, misbraker taushetsbelagte opplysninger til skade for selskapet, vil de kunne gjøres erstatningsansvarlige, jf. aksjeloven § 17-1 første ledd. Hvis selskapet i avtale med tredjemann har forpliktet seg til å holde opplysningene hemmelig også overfor selskapets aksjeeiere, kan et pålegg om å gi opplysninger i strid med avtalen bety et mislighold av selskapets avtaleforpliktelse.⁵⁵

8.4.3 Plikt til å gi opplysninger på generalforsamlingen etter krav fra enkeltaksjeeiere

Etter aksjeloven § 5-15 har den enkelte aksjeeier rett til å kreve opplysninger om selskapets forhold av styremedlemmene og daglig leder. Dette gjelder også for staten som aksjeeier. Retten til opplysninger er begrenset til å kreve opplysninger på generalforsamlingen, og bare innenfor de rammene som følger av bestemmelsen. Opplysninger som gis etter aksjeloven § 5-15 vil derfor bli delt med alle aksjeeierne.

Etter aksjeloven § 5-15 første ledd nr. 1 har styret og daglig leder en ubetinget opplysningsplikt når det gjelder forhold som kan ha innvirkning på bedømmelsen av generalforsamlingens godkjennelse av årsregnskap og årsberetning, og etter aksjeloven § 5-15 første ledd nr. 2 har styret og daglig leder en tilsvarende og ubetinget opplysningsplikt når det gjelder saker som er forelagt aksjeeierne til avgjørelse. Opplysningsplikten etter de to nevnte bestemmelsene gjelder i utgangspunktet uavhengig av styremedlemmenes taushetsplikt. I den grad styret som ledd i opplysningsplikten etter bestemmelsen må gi aksjeeierne taushetsbelagt informasjon, bør styret gjøre oppmerksom på dette og på skadepotensialet om opplysningene blir kjent for uvedkommende. Dette vil skjerpe aksjeeiernes aktsomhetsplikt, noe som blant annet kan få betydning i en eventuell ansvarssak mot aksjeeier som lar uvedkommende få tilgang til opplysningene til skade for selskapet.

Taushetsplikten for innsideinformasjon etter verdipapirhandelloven § 3-4 står i en spesiell stilling. Etter bestemmelsen må innsideinformasjon ikke gis til «uvedkommende». Opplysningsplikten etter aksjeloven og allmennaksjeloven § 5-15 første ledd nr. 1 og 2 kan ikke forstås slik at den går foran taushetsplikten etter verdipapirhandelloven. Dette betyr at den enkelte aksjeeier med grunnlag i aksjeloven og allmennaksjeloven § 5-15 nr. 1 og 2 som den klare hovedregel, ikke kan pålegge styret å legge frem

⁵⁵ Aarbakke m.fl.: Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer (2012) side 374.

taushetsbelagt innsideinformasjon. Det eneste måtte være om samtlige aksjeeiere må ses på som «vedkommende» etter bestemmelsen. Aksjeloven § 5-15 første ledd nr. 3 gjelder opplysninger om annet enn årsregnskap, årsberetningen og saker som styret har forelagt generalforsamlingen til avgjørelse. Bestemmelsen gjelder således også saker som er fremmet av en aksjeeier og den forutsetter heller ikke at generalforsamlingen skal treffe noen avgjørelse i saken.⁵⁶

Selskapsledelsens opplysningsplikt etter aksjeloven og allmennaksjeloven § 5-15 første ledd nr. 3 er underlagt en skadeklausul, det vil si at ledelsen plikter bare å gi opplysninger når dette kan gjøres «uten uforholdsmessig skade for selskapet». Dette vil typisk kunne være taushetsbelagte opplysninger som kan skade selskapet om de blir kjent for uvedkommende. I lovforarbeidene er det forutsatt at det ikke stilles strenge krav til hvor stor skaden bør være før styret kan påberope seg unntaksregelen. Helt ubetydelige skadevirkninger gir ikke grunnlag for å fritta ledelsen for opplysningsplikten.⁵⁷

Aksjeloven § 5-15 annet ledd har nærmere regler om adgangen til å utsette svaret dersom opplysningene som etterspørres, ikke er tilgjengelige på generalforsamlingens møte.

8.4.4 Plikt til å gi opplysninger til morselskapet

Etter aksjeloven § 6-16 første ledd har styret i et datterselskap plikt til å gi styret i morselskapet opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere konsernets stilling og resultatet av konsernets virksomhet. Staten kan ikke være et morselskap, jf. konserndefinisjonen i aksjeloven § 1-3. Bestemmelsen gjelder derfor ikke for staten.

8.5 Adgang til å gi opplysninger til aksjeeierne uten at det foreligger noen plikt

Utover de bestemmelsene som er nevnt over, inneholder ikke aksjelovgivningen bestemmelser som pålegger styremedlemmene å gi selskapets aksjeeiere opplysninger uavhengig av taushetsplikt.

Der vi er utenom de tilfellene der aksjelovgivningen pålegger styremedlemmene plikt til å gi aksjeeierne taushetsbelagt informasjon, oppstår spørsmålet om styremedlemmene har adgang til å dele taushetsbelagt eller fortrolig informasjon med selskapets aksjeeiere. I punkt 7 har vi behandlet selskapenes kontakt med departementet utenfor generalforsamlingen. I det følgende skal vi ta opp selskapsledelsens adgang til å dele taushetsbelagt og annen fortrolig informasjon med staten og andre dominerende eller store aksjeeiere i kontakt utenfor generalforsamlingen.

Aksjelovgivningen er ikke generelt til hinder for at taushetsbelagt og fortrolig informasjon deles med selskapets aksjeeiere, men rammen for dette må

⁵⁶ T. Bråthen: Note 812 til aksjeloven i Gyldendal Rettsdata (Hovedrevidert 06.04.2014)

⁵⁷ NOU 1996 s.132-133, jf. Ot.prp.nr. 36 (1993-1994) side 199.

fastsettes med utgangspunkt i lojalitetsplikten og ledelsens ansvar for at slik informasjon ikke utnyttes til skade for selskapet. Dette betyr at det blir opp til en konkret vurdering om selskapets ledelse skal gi departementet taushetsbelagt og fortrolig informasjon i kontakt utenfor generalforsamlingen. I denne vurderingen vil skadepotensialet for selskapet om opplysningene blir kjent for uvedkommende, være av betydning.

Videre vil det ha betydning hvor viktig det er at aksjeeieren får opplysningene og risikoen for spredning eller at aksjeeieren utnytter opplysningene til egne formål. Det er styrets ansvar å foreta en slik vurdering, og i denne sammenheng er det av betydning at aksjeeierne ikke har rettskrav på å få taushetsbelagt selskapsinformasjon når det ikke går fram etter de reglene som gjelder for opplysningsplikten overfor generalforsamlingen, jf. over i punkt 8.4.

Det som er sagt over, gjelder i utgangspunktet også for innsideinformasjon etter verdipapirhandelloven som er underlagt taushetsplikt etter verdipapirhandelloven § 3-4 første ledd. Dersom det foreligger et saklig og velbegrunnet behov for å dele informasjon med selskapets dominerende aksjeeier eller store aksjeeiere, vil ikke mottaker bli ansett som «uvedkommende» etter taushetspliktbestemmelsen i verdipapirhandelloven § 3-4 første ledd.

8.6 Kan staten som aksjeeier kreve mer informasjon enn andre aksjeeiere?

Som nevnt over kan selskapene utveksle informasjon med både staten og andre store aksjeeiere på frivillig basis ut fra en vurdering av hva som er i selskapets og aksjeeierfellesskapets interesse. Spørsmålet her er om staten har en særlig rett til å kreve informasjon som selskapet ikke gir frivillig, og som går lenger enn det som andre aksjeeiere kan kreve.

Utgangspunktet er at det ikke gjelder uttrykkelige lovbestemmelser som pålegger selskapene å dele taushetsbelagt informasjon med staten som går lenger enn det som gjelder overfor andre aksjeeiere. Det er heller ikke uttrykkelige lovbestemmelser som gir staten som eier hjemmel til å kreve mer informasjon enn andre eiere.

Det kan spørres om statsrådets og departementets rolle som politisk organ, og ansvar overfor Stortinget, kan være et grunnlag for at selskapene plikter å dele taushetsbelagt informasjon med staten i større utstrekning enn det som gjelder for andre aksjeeiere. Som nevnt over, kan det forhold at staten er dominerende aksjeeier eller en stor aksjeeier tilsi at staten, på linje med andre aksjeeiere i samme stilling, kan få mer informasjon enn små aksjeeiere. Hvis derimot spørsmålet er om selskapet har rettsplikt til å gi staten taushetsbelagt eller fortrolig informasjon som de andre aksjeeierne ikke har krav på, er svaret nei. En slik plikt måtte i tilfelle ha hjemmel i lov, og det er ikke noen slik lovhjemmel.

Det kan videre spørres om det gjelder noe unntak for tilfeller der statsråden har behov for informasjon for å oppfylle sin opplysningsplikt overfor

Stortinget, jf. Grunnloven § 82 og punkt 2.3. Opplysningsplikten er av grunnlovs rang, og forstås slik at opplysningsplikten går foran lovbestemt taushetsplikt i den utstrekning det er nødvendig for å oppfylle opplysningsplikten overfor Stortinget.⁵⁸ Men dette gir ikke statsråden et særlig grunnlag for å kreve taushetsbelagt informasjon fra selskapet. Dette er en konsekvens av selskapenes status som eget rettssubjekt, der forholdet mellom staten og selskapet reguleres av aksjelovgivningen. Forholdet blir dermed annerledes enn statsrådets rett til å kreve informasjon fra sine underordnede i statsforvaltningen. Etter dette kan statsråden ikke kritiseres for å ha forsømt opplysningsplikten dersom han eller hun unnlater å opplyse om forhold som han eller hun ikke kjente til og heller ikke burde kjent til etter reglene i aksjelovgivningen.

Den såkalte Mongstad-saken i 1987-88 er i denne sammenheng av interesse. Saken er referert hos F. Sejersted «Kontroll og konstitusjon» (2006) side 744-745, og var i korthet denne: Statoil hadde ikke informert departementet, og Kontroll- og konstitusjonskomiteen fastslo at informasjonen i seg selv var av en slik karakter at den falt inn under statsrådets opplysningsplikt. Men ved sin «vurderingssvikt» hadde Statoil forårsaket at statsråden «ikke har kunnet oppfylle sin informasjonsplikt», og han unngikk derfor alvorlig kritikk. Saken kan oppfattes slik at Stortingets kritikk her gikk mot Statoil, og ikke statsråden. Det er imidlertid å merke seg at saken gjaldt Statoil som på dette tidspunkt var et heleid statsaksjeselskap og gjennom vedtektene var underlagt særlig strenge krav til informasjon, blant annet for å sikre parlamentarisk kontroll med selskapet.⁵⁹

Konklusjonen er etter dette at staten som eier, er underlagt de samme reglene som gjelder for andre aksjeeiere når det gjelder tilgangen til taushetsbelagt og annen fortrolig selskapsinformasjon. Det vil si at staten ikke har noen særskilt rett til å kreve informasjon, men at staten på frivillig basis vil kunne få informasjon på linje med andre store aksjeeiere, jf. over om dette.

8.7 Selskapets utveksling av informasjon med departementet. Forholdet til likhetsprinsippet i aksjeloven mv.

Likhetsprinsippet i aksjelovgivningen kommer til uttrykk i aksjeloven og allmennaksjeloven § 4-1 første ledd første punktum, som fastsetter at «Alle aksjer gir lik rett i selskapet». Likhetsprinsippet i aksjeloven og allmennaksjeloven § 4-1 første ledd første punktum utelukker ikke enhver forskjellsbehandling av aksjeeierne. Etter omstendighetene kan selskapet fravike likhetsprinsippet når dette har saklig grunn i selskapets interesse. Vurderingen av hva selskapet har rett til, vil langt på vei være den samme som etter generalklausulen mot myndighetsmisbruk i aksjeloven og allmennaksjeloven § 5-21 og 6-28 første ledd som rammer handlinger som gir «... visse aksjeeiere eller andre urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning».

⁵⁸ F. Sejersted: Kontroll og konstitusjon (2006) side 740-741 for så vidt gjelder den tidligere ulovfestede opplysningsplikten

⁵⁹ E. Smith: Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (1997) side 160-161.

Det som dermed følger av likebehandlingskravet er at når selskapet gir staten og andre dominerende eller store aksjeeiere informasjon, så er det ikke for å tilgodese informasjonsmottakerens særinteresser, men for å ivareta selskapets og aksjeeiernes fellesinteresse. Vi viser her til det som er sagt over, om kontakt mellom selskapet og aksjeeierne utenfor generalforsamlingen i punkt 7.1 og 7.2. Det som er sagt om rammene for kontakten og utveksling av informasjon med selskapets dominerende eller store aksjeeier, er også retningsgivende for hva som kan deles av informasjon uten å komme i konflikt med kravet til likebehandling.

En egen bestemmelse om likebehandling for selskaper med noterte aksjer er verdipapirhandelloven § 5-14 første ledd. Bestemmelsen pålegger selskapene å «likebehandle innehaverne av deres verdipapirer...». Tilsynelatende gir bestemmelsen uttrykk for et strengere krav til likebehandling enn det som følger av aksjelovens regler, men heller ikke etter verdipapirhandellovens likebehandlingsregel gjelder noe absolutt krav til likebehandling. Etter verdipapirhandelloven § 5-14 første ledd annet punktum er det således bare forskjellsbehandling «... som ikke er saklig begrunnet ut fra utstederes og innehaverens felles interesse» som rammes.⁶⁰

NUES har ikke noen egen generell anbefaling om likebehandling, men viser i kommentaren til punkt 4 til likebehandlingsprinsippet i allmennaksjeloven og verdipapirhandelloven. Derimot har staten i sine egne prinsipper for god eierstyring i punkt 1 fastsatt at i selskaper der staten er aksjeeier, skal aksjeeierne behandles likt.

Etter vår oppfatning må kravet om likebehandling i statens prinsipper for god eierstyring tolkes på samme måte som det tilsvarende kravet i aksjelovgivningen og verdipapirhandelloven. Likhetsprinsippet utelukker således ikke enhver forskjellsbehandling av aksjeeierne, herunder at staten som aksjeeier, i egenskap av dominerende eller stor aksjeeier får mer informasjon enn andre aksjeeiere. Det avgjørende er også i denne sammenheng om den informasjonen staten får gis i selskapets og aksjeeiernes felles interesse og ikke for å ivareta statlig særinteresser.

8.8 Gransking

Innenfor rammen av aksjeloven kan det foretas undersøkelser eller iverksettes gransking for å få nærmere innsyn i spørsmål som gjelder selskapet og selskapsledelsens ledelse av selskapets virksomhet og administrasjon. Formålet vil vanligvis være å foreta nærmere undersøkelser av mulige kritikkverdige eller ulovlige forhold.

Gransking kan besluttes av generalforsamlingens flertall i kraft av generalforsamlingens myndighet etter aksjeloven § 5-1. Generalforsamlingen kan bare beslutte gransking dersom det er i selskapets og aksjeeiernes felles interesse å få undersøkt nærmere det forholdet granskingen gjelder, jf.

⁶⁰ Se K. Bergo: Børs- og verdipapirrett (2014) s. 138-142.

misbruksregelen i aksjeloven § 5-21 og punkt 11.2 nedenfor. I praksis vil imidlertid sjelden en flertalls- eller eneaksjeeier se seg tjent med å iverksette gransking av styrets ledelse av selskapet. Granskingen vil naturlig bli oppfattet slik at aksjeeierne ikke har tillit til styret. En flertalls- eller eneaksjeeier vil derfor normalt heller velge å skifte ut styret, og eventuelt vil styremedlemmene selv trekke seg fra vervene. Til det kommer at en gransking kan være en alvorlig og ressurskrevende sak for selskapet som ikke tjener flertalls- eller eneaksjeeierens interesser. Kostnadene kan bli svært høye, og det kan være vanskelig på forhånd å anslå beløpet.⁶¹ Dessuten vil granskingen legge beslag på selskapets administrative ressurser, og medføre at ledende ansatte ofte må bruke mye tid på oppgaver som ikke har med selskapets forretningsmessige virksomhet å gjøre.

Aksjeloven §§ 5-21 flg. har nærmere regler om gransking etter krav fra en aksjeeierminoritet. Bestemmelsen er en del av minoritetsvernet i aksjeretten, og skal ivareta minoritetens interesse i innsyn og nærmere undersøkelser der det er sannsynlig at granskingen vil føre til at bestemte kritikkverdige eller lovstridige forhold avdekkes.

Styret kan selv beslutte å iverksette undersøkelser. Etter aksjeloven § 6-12 fjerde ledd skal slike undersøkelser iverksettes om det kreves av ett eller flere styremedlemmer. Når det er styret som beslutter å iverksette undersøkelser, er det også styret som beslutter tema for undersøkelsene, hvem som skal foreta dem og de nærmere rammene.

9. Departementets forhold til datterselskaper og andre deleide selskaper

9.1 Allment

Statens selskaper kan som et alminnelig utgangspunkt drive virksomhet gjennom datterselskaper. Når et selskap har datterselskap, er selskapet morselskap i et konsern. Et konsern foreligger når morselskapet eier så mange aksjer i datterselskapet at det representerer flertallet av stemmene i datterselskapets generalforsamling. I praksis vil det være tilfellet når morselskapet eier mer enn 50 % av aksjene i datterselskapet. Det kan skilles mellom hel- og deleide datterselskaper. I et heleid datterselskap eier morselskapet samtlige aksjer i datterselskapet. Morselskapet har da full eierstyring over datterselskapet og kan styre dette uten å måtte ta hensyn til minoritetsaksjeeieres interesse.

Statens selskaper kan også være deltaker i andre selskaper uten at det foreligger et datterselskapsforhold. Statens selskap er da en minoritetsaksjeeier, og innflytelsen i selskapet er begrenset i samsvar med dette. Dette betyr blant annet at statens selskap som et utgangspunkt, må innrette seg

⁶¹ LH - 2014-14728 (Hålogaland lagmannsrett - kjennelse) gjelder et tilfelle der granskerne fremsatte krav om en samlet godtgjørelse på vel 44 millioner kroner, som retten satt ned til 30 millioner kroner.

etter det som flertallsaksjeeieren eller -eierne bestemmer, jf. aksjeloven § 5-17 og nedenfor i punkt 11.

Der det er andre aksjeeiere ved siden av statens selskap, forekommer det at statens selskap er part i en aksjeeieravtale med de andre aksjeeierne. Slik avtale vil ofte være inngått der det felles eide selskapet organiserer et felles prosjekt eller annet samarbeid mellom aksjeeierne. Slike avtaler vil da inneholde en nærmere regulering av partenes rettigheter og plikter i samarbeidet, herunder regler om taushetsplikt. Om aksjonæravtaler, se punkt 11.5.

Om salg av aksjer i datterselskaper, se punkt 2.5.

9.2 Organiseringen av konsern

En vesentlig del av næringslivet er organisert som konsern. Dette gjelder også den delen av næringslivet som staten eier alene eller har betydelige eierinteresser i, så som Statoil ASA, Telenor ASA, Statkraft SF, Statnett SF, Statskog SF, Posten Norge AS og Norges Statsbaner AS.

Det hører som utgangspunkt under styret i vedkommende selskap å avgjøre om en del av virksomheten skal drives gjennom datterselskap. Styrets frihet på dette punkt kan være begrenset gjennom lov, annet stortingsvedtak eller generalforsamlingsvedtak. For statsforetak og særlovselskaper vil det vanligvis være en forutsetning at i alle fall selskapets kjernevirksomhet skal drives innenfor statsforetaket eller særlovselskapet selv. Denne kan derfor ikke legges ut i et datterselskap, med mindre Stortinget godkjenner dette.⁶² Om kjøp og salg av datterselskaper, se også punkt 2.4.

Et datterselskap er en selvstendig juridisk enhet, vanligvis et aksjeselskap med egne styringsorganer, dvs. eget styre og daglig leder. Morselskapets styring over og kontroll med datterselskapet har sitt rettslige grunnlag i morselskapets aksjeeie og den myndigheten dette gir gjennom generalforsamlingen i datterselskapet til å treffe vedtak i datterselskapets saker, først og fremst ved å velge datterselskapets styre og gi instruksjoner til dette.

9.3 Departementets forvaltning av statens eierskap

Departementet som forvalter av statens aksjer og eierskap til morselskapet i et konsern, står ikke i noe direkte forhold til datterselskapene. Departementets myndighet utøves overfor morselskapets styre gjennom morselskapets generalforsamling, jf. punkt 5.2.1 ovenfor. Det ligger i dette at også uformell kontakt mellom selskapet og departementet, jf. punkt 7 ovenfor, bør være med morselskapets ledelse.

En konsekvens av at statens eierskap gjelder morselskapet, er at det er morselskapets styre som er ansvarlig overfor departementet som aksjeeier.

⁶² I Statkraft SF er hele virksomheten lagt til underliggende datteraksjeselskaper som gjennom Statkraft AS eies av Statkraft SF.

Dette gjelder ikke bare for den virksomheten som drives i morselskapet selv, men også for at hele konsernets virksomhet drives forsvarlig og i samsvar med lov og Stortingets vedtak og forutsetninger. Styret i morselskapet har ansvar for at vedtak og instruksjoner som departementet gir gjennom generalforsamlingen i morselskapet, blir effektivt nedover i konsernet.

Verdien av statens eierinteresser i morselskapet vil i større eller mindre utstrekning avhenge av datterselskapenes stilling og virksomhet. Dette betyr at statsrådets perspektiv på om statens mål med eierskapet blir oppfylt, må omfatte hele konsernets virksomhet.

Når Stortinget treffer vedtak eller knytter forutsetninger til virksomheten i statens selskaper, gjelder det vanligvis konsernet som sådan uten at Stortinget spesifiserer det enkelte datterselskap. Det kan likevel tenkes at Stortingets vedtak eller forutsetninger gjelder et spesielt datterselskap. I begge tilfeller har statsråden et ansvar for at Stortingets vedtak følges opp. Oppfølgingen kan skje uformelt med morselskapets ledelse innenfor de rammene som er omtalt i punkt 5. Om sakens karakter tilsier det, må Stortingets vedtak følges opp gjennom morselskapets generalforsamling der statsråden som aksjeeier kan gi styret instruks om forvaltningen av selskapet, herunder om spørsmål som gjelder hele konsernet.

Den plikten enkelte statsaksjeselskaper har etter vedtektene § 10, jf. punkt 6.3 ovenfor, til å forelegge for departementet saker av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning og til å utarbeide planer for virksomheten, omfatter også hele konsernets virksomhet, dvs. også den virksomheten som drives i datterselskapene.

9.4 Opplysningsplikten

I punkt 2.3 har vi behandlet statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget. Statsrådets plikt til å gi Stortinget riktige og fullstendige opplysninger kan også omfatte informasjon om datterselskapene når det er av betydning for en sak som Stortinget behandler eller skal behandle. I en sak om tilførsel av kapital eller kjøp eller salg av aksjer, må for eksempel økonomiske vurderinger være basert på konsernets, dvs. også datterselskapenes forhold. Tilsvarende gjelder for saker om gjennomføring av andre mål med virksomheten enn rent forretningsmessige. I den grad datterselskapenes forhold er av betydning, må også slik informasjon hentes inn og bringes fram for Stortinget. Ved innhentingen av slike opplysninger, må utgangspunktet være at departementet holder seg til morselskapets ledelse slik at det blir dennes ansvar å innhente nødvendige opplysninger fra de underliggende datterselskapene.

10. Salg av statens aksjer og andre disposisjoner over statens eierskap. Forholdet til selskapet

10.1 Innledning

Statsrådets forvaltning av statens aksjer innebærer at statsråden også har et ansvar for eierspørsmål som ikke direkte er rettet mot selskapet, så som kjøp

og salg av aksjer, avtaler med andre om felles eierskap, inngåelse av aksjonæravtale mv. Om Stortingets medvirkning ved kjøp og salg av aksjer, se punktene 2.4 og 2.5 ovenfor.

10.2 Selskapets rolle

I hvilken utstrekning selskapets styre og daglige ledelse må eller bør trekkes inn, vil blant annet avhenge av hva slags type transaksjon det gjelder.

Salg av statens aksjer har grunnlag i et avtaleforhold mellom staten som selger og kjøperen av aksjene, og krever som utgangspunkt ikke medvirkning fra selskapet. Det kan tenkes at et statlig aksjesalg er initiert av selskapets styre, for eksempel ut fra et ønske om en mer hensiktsmessig eierstruktur. Dette endrer imidlertid ikke ved utgangspunktet om at det er statsråden som har det avgjørende ordet ved salget av statens aksjer, se nedenfor. Dette betyr at departementet også i tilfeller der et salg er initiert av selskapet bør ta aktivt del i salgsprosessen for å ivareta statens interesser.

Det kan følge av særlige lovbestemmelser at selskapet må trekkes inn for å få gjennomført et aksjesalg. I aksjeselskaper er som utgangspunkt erverv av aksjer betinget av samtykke fra selskapets styre og aksjeeierne er tillagt forkjøpsrett, jf. aksjeloven §§ 4-15 andre og tredje ledd og §§ 4-16 flg. Både kravet om ervervssamtykke og forkjøpsrett krever medvirkning fra selskapets styre og/eller selskapets administrasjon.

I aksjeselskaper skal erververen straks melde ervervet til selskapet, jf. aksjeloven § 4-12, og selskapet skal uten opphold innføre den nye eieren i aksjeeierboken, jf. aksjeloven § 4-7. I allmennaksjeselskaper skal avhenderen straks melde eierskiftet til verdipapirregisteret (VPS), jf. allmennaksjeloven § 4-7. Ofte vil det være nødvendig eller hensiktsmessig for å gjennomføre en vellykket transaksjon at selskapet involveres i større grad enn det som følger av lov eller vedtektene, og at styret involveres så tidlig som mulig i prosessen.

Positiv medvirkning fra selskapsledelsen og de ansatte til endringer på eiersiden vil vanligvis være en forutsetning for en vellykket transaksjon. En kjøper vil regelmessig være opptatt av hvordan bl.a. selskapets ledelse stiller seg til salget, og til å fortsette sitt ansettelsesforhold i selskapet under ny eier. Selskapsledelsens medvirkning kan også være nødvendig fordi det blir aktuelt med en såkalt «due diligence»-gjennomgang før en eventuell transaksjon, fordi kjøper av statens aksjer ønsker innsyn i selskapets forhold, eller ved utarbeidelse av salgsprospekt. I praksis vil man også kunne se at selskapet i slike prosesser spiller en aktiv rolle som initiativtaker, rådgiver, deltaker i forhandlinger mv.

Departementet bør i salgsprosessen i utgangspunktet forholde seg til selskapets styre, men i mange spørsmål kan det være naturlig at kontakten er direkte med daglig leder og selskapets administrasjon, jf. også punkt 7.3 om former for departementets kontakt med selskapet utenfor generalforsamlingen.

Det må holdes fast ved at selv om selskapet i større eller mindre grad deltar aktivt i en salgsprosess, er det statsråden i egenskap av eier som treffer avgjørelsen om salg og vilkårene for dette, og som har det direkte ansvaret for en forsvarlig avgjørelse.

Det forekommer transaksjoner som kan ha direkte betydning for det statlige eierskapet, men som har grunnlag i vedtak i selskapets organer og derfor involverer selskapet mer direkte enn ved et aksjesalg. Slike transaksjoner kan være forhøyelse og nedsetting av aksjekapitalen og fusjon eller fisjon. Dette er transaksjoner som vedtas i selskapets generalforsamling etter forslag fra styret, og det er selskapets styre og daglige leder som vil ha hovedansvaret for gjennomføringen av transaksjonen. I selskaper der staten er dominerende eller stor eier vil selskapet vanligvis ha kontakt med departementet om slike saker før saken fremmes i generalforsamlingen, se nærmere punkt 7.1 om kontakt mellom departementet og selskapet utenfor generalforsamlingen.

Det forekommer også sammensatte transaksjoner som direkte både involverer selskapet og staten som aksjeeier. Dette kan være aksjeemisjoner i kombinasjon med salg av statens aksjer eller børsintroduksjon kombinert med statlig aksjesalg. I slike tilfeller må det gjennomføres en hensiktsmessig samordning av statens og selskapets rolle i transaksjonen.

I selskaper hvor det også er andre aksjeeiere ved siden av staten, må medvirkning fra selskapet skje under tilbørlig hensyn til likhetsprinsippet, se nærmere punkt 11.2. Dette er likevel ikke til hinder for at selskapet ved salg av statens aksjer for eksempel medvirker ved å legge til rette for juridisk og økonomisk gjennomgang av selskapet («due diligence») og ved utarbeidelse av prospekt. Se også punkt 10.4 om utgiftsfordelingen i slike tilfeller.

10.3 Bruk av eksterne rådgivere mv.

Ved gjennomføringen av transaksjoner kan en forsvarlig ivaretagelse av statens interesser tilsi at departementet bruker eksterne rådgivere. I større prosjekter som involverer flere parter bør det vurderes om staten bør ha en egen uavhengig rådgiver.

I transaksjoner som også involverer selskapet, bør hovedregelen være at staten har sine egne medhjelpere ved siden av selskapets medhjelpere fordi staten og selskapet ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser. Dette vil spesielt være tilfellet hvor det er andre aksjeeiere i selskapet ved siden av staten. Det kan også være behov for at staten har sine egne medhjelpere i tilfeller hvor staten er eneeier.

10.4 Utgiftsfordeling mellom selskapet og staten ved aksjesalg mv.

Et særskilt spørsmål er utgiftsfordelingen mellom selskapet og staten i slike saker. Som et utgangspunkt er det staten som selger som må bære kostnadene, ved et salg som ikke er initiert av eller involverer selskapet direkte. Hvor også selskapet har en egeninteresse i statens aksjesalg, for

eksempel ved statlig nedslag i forbindelse med børsintroduksjon, eller der selskapet av andre grunner har en egeninteresse i salget, kan det være grunnlag for at selskapet skal bære en del av kostnadene, for eksempel utgifter som gjelder utarbeidelse av markedsføringsmateriale, prospekt, gjennomføring av due diligence og eventuelt børsnoteringsprosess. Staten vil som utgangspunkt også i disse tilfeller bære kostnader for statens egne rådgivere. Ved noen transaksjoner, typisk børsnoteringer, kan det inngås avtale mellom staten og selskapet, der deler av kostnadene, typisk honorar til megler som tilrettelegger salget, er fordelt etter hvor mange nye aksjer som er emittert, og hvor mange aksjer staten har solgt. Ved fusjon/fisjon bør selskapet bære kostnadene og staten som eier dekke kostnadene til egen rådgiver.

10.5 Kommunikasjon mellom selskapet og departementet ved aksjesalg mv.

Hvor selskapet er involvert i et salg av selskapets aksjer e.l., er det av betydning at det etableres hensiktsmessige kommunikasjonsformer mellom departementet og selskapet. Det må foregå utveksling av informasjon, synspunkter mv. som er nødvendig av hensyn til prosessen og for at sluttresultatet kan bli best mulig. Slik informasjonsutveksling vil som nevnt i punkt 7.1, kunne foregå uten at det avholdes generalforsamling.

Under en salgsprosess mv. som gjelder statens aksjer, er det statsråden som har det avgjørende ordet, og selskapet må innrette seg etter de standpunkter statsråden som aksjeeier inntar. Dette gjelder uten hensyn til om Stortinget har behandlet transaksjonen og hva Stortinget måtte ha ment. Hvis forholdene tilsier at det må gripes inn med instruks overfor selskapet, må dette skje i form av generalforsamlingsvedtak hvor instruksene rettes til selskapets styre.

11. Staten som deleier i aksjeselskap. Aksjonæravtaler

11.1 Innledning

I selskaper hvor det er andre eiere ved siden av staten, begrenses statens eiermyndighet. Statens stilling i slike selskaper vil avhenge av om staten eier flertallet av aksjene eller om staten er i en minoritetsposisjon.

11.2 Staten eier flertallet av aksjene

Der staten eier flertallet av aksjene, er utgangspunktet at staten alene har herredømme over generalforsamlingens flertall og dermed bestemmende innflytelse i selskapet, jf. aksjeloven § 5-17 første ledd som gir uttrykk for det aksjerettslige flertallsprinsippet. Den viktigste praktiske betydningen av dette er at staten har herredømme over styresammensetningen. Av praktisk betydning er også herredømme over utdeling av utbytte, jf. aksjeloven § 8-2. Flertallsaksjeeierens herredømme over selskapet kan være en grunn til å inngå aksjonæravtale.

Flertallsprinsippet gir ikke staten ubegrenset myndighet i selskaper der den eier flertallet av aksjene. Aksjelovgivningen har en rekke bestemmelser som av hensyn til de øvrige aksjeeierne setter grenser for den makten staten har

som flertallsaksjeeier. Den sentrale begrensningen er det aksjerettslige likhetsprinsipp, jf. aksjeloven §§ 4-1 og misbruksregelen i aksjeloven § 5-21 (generalforsamlingen), jf. 6-28 første ledd (styret). Aksjeloven §§ 5-21 og 6-28 første ledd setter forbud mot at generalforsamlingen og styret treffer beslutninger som er egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning. Det er å merke seg at bestemmelsene ikke rammer særbehandling av en aksjeeier når dette bygger på et saklig og forsvarlig grunnlag. Likhetsprinsippet er således ikke til hinder for at selskapets ledelse har kontakt med departementet utenfor generalforsamlingen og innenfor visse rammer gir departementet informasjon som ikke deles med alle aksjeeierne, se nærmere om slik kontakt i punktene 7 og 8. Det er sentralt i likebehandlingskravet at selskapets midler skal brukes i selskapets og aksjeeiernes fellesinteresse. Selv der hvor staten er flertallsaksjeeier skal ikke selskapets ressurser brukes til å ivareta interesser som er fremmed for selskapet. Det er i denne sammenheng av betydning at når staten stiller forventninger til selskapene, er dette forventninger som har til formål å støtte opp under selskapets og aksjeeiernes felles interesse i avkastning og gevinst på investert kapital.⁶³ Styret og selskapsledelsen har i henhold til aksjelovgivningen et selvstendig ansvar for å opptre ryddig, og en plikt til å fastholde de rammer likebehandlingshensynet setter for selskapets atferd.

For børsnoterte selskaper er likhetsgrunnsetningen også kommet til uttrykk i verdipapirhandelloven § 5-14, se også punkt 8.7 om denne bestemmelsen. I tillegg til lov- og forskriftsbestemmelsene om likebehandling, er likhetsprinsippet nedfelt i punkt 1 i statens egne 10 prinsipper for god eierstyring.

Ved siden av det aksjerettslige likhetsprinsippet og misbruksregelen som er omtalt ovenfor, er dessuten statens myndighet i selskaper der den eier flertallet av aksjene regulert i rekke andre bestemmelser i aksjelovgivningen som begrenser den myndigheten staten har som flertallsaksjeeier. Disse reglene omtaler vi kort i punkt 11.3 nedenfor.

11.3 Staten som minoritetsaksjeeier

Som det fremgår av punkt 11.2, er staten i selskaper der den eier under halvparten av aksjene som utgangspunkt underlagt det som flertallsaksjeeieren eller flertallsaksjeeierne bestemmer. Som også nevnt er det en rekke regler som ivaretar minoritetens interesser, og som således er av betydning for staten i selskaper der den er minoritetsaksjeeier. Disse reglene kommer i tillegg til likhetsgrunnsetningen og misbruksregelen som er omtalt over i punkt 11.2. En rekke regler i aksjeloven og allmennaksjeloven stiller krav om kvalifisert flertall for å treffe vedtak. Slike regler gir ikke rett til å treffe et positivt vedtak, men gir minoriteten mulighet for å hindre vedtak som majoriteten ønsker å gjennomføre. De viktigste av disse reglene

⁶³ Se Meld. St. 27 (2013-2014) Er mangfoldig og verdiskapende eierskap (Eierskapsmeldingen) punkt 8.3 om formålet med statens forventninger til selskapene.

er kravet om tilslutning fra to tredeler av så vel de avgitte stemmer som av den representerte aksjekapitalen når det gjelder vedtektsendringer, herunder flytting av forretningsadresse og endring av selskapets formål («virksomhet»), jf. aksjeloven §§ 2-2 første ledd nr. 2 og 3 og andre sentrale selskapsvedtak, så som forhøyelse og nedsetting av aksjekapitalen, erverv av egne aksjer, fusjon og fisjon og oppløsning av selskapet.

Dessuten gir aksjelovgivningen den enkelte aksjeeier - uavhengig av hvor mange aksjer han eller hun eier - en rekke individuelle rettigheter, så som retten til å møte i generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-2 første ledd, retten til å kreve opplysninger på generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-15 og retten til å reise ugyldighetssøksmål mot generalforsamlingens beslutninger, jf. aksjeloven § 5-22.

Endelig inneholder aksjelovgivningen en rekke bestemmelser som gir rettigheter til et visst mindretall av aksjeeierne, normalt aksjeeiere som representerer en tidel eller tjuedel av aksjekapitalen. Dette gjelder bl.a. retten til å kreve ekstraordinær generalforsamling, jf. aksjeloven § 5-6 annet ledd og allmennaksjeloven § 5-7 annet ledd og retten til å kreve gransking, jf. aksjeloven § 5-25 annet ledd.

11.4 50 - 50 selskaper

I selskaper med to aksjeeiere som hver eier 50 % av aksjene i selskapet («50-50 selskaper»), har ingen av aksjeeierne alene bestemmende innflytelse i selskapet. Om aksjeeierne i slike selskaper ikke blir enige, kan det oppstå låste situasjoner. Aksjeloven regulerer slike situasjoner i § 5-17 første og annet ledd. Om ikke de to blir enige om saker på generalforsamlingen som avgjøres med alminnelig flertall, har møtelederens stemme avgjørende betydning, jf. aksjeloven § 5-17 første ledd annet punktum. Det er i denne sammenheng av betydning at om de to aksjeeierne heller ikke blir enige om valg av møteleder, skal valget avgjøres ved loddtrekning, jf. nedenfor. Dette betyr at utfallet av generalforsamlingens avgjørelser blir overlatt til tilfeldighetene.

Om aksjeeierne ikke blir enige i saker om valg eller ansettelse, så som valg av møteleder på generalforsamlingen og styrevalg slik at stemmetallet her står likt, skal valget avgjøres ved loddtrekning, jf. aksjeloven § 5-17 annet ledd tredje punktum.

Dette er en krevende situasjon. Når staten planlegger å gå inn i et 50 -50 selskap med en annen part, bør derfor partene på forhånd sørge for å få regulert løsningen av uenighet i særlige vedtektsbestemmelser og/eller i en aksjonæravtale. Det er i denne sammenheng av betydning at aksjeloven § 5-17 tredje ledd åpner for at vedtektene kan fastsette andre regler om følgen av stemmelikhet enn det som er lovens ordning etter § 5-17 første og annet ledd, jf. over. Om aksjonæravtaler, se punkt 11.5 nedenfor.

11.5 Aksjonæravtaler

11.5.1 Aksjonæravtaler som supplement til aksjelovens bestemmelser

Forholdet mellom aksjeeierne i et aksjeselskap reguleres primært av aksjeloven. I selskaper med få aksjeeiere vil det ofte være behov for å supplere lovens bestemmelser gjennom vedtektsbestemmelser eller en aksjonæravtale.

Alle aksjeselskaper har vedtekter, men disse vil ofte begrense seg til de minimumskrav aksjeloven stiller, eventuelt med tillegg av bestemmelser som supplerer aksjelovens regulering av aksjenes omsettelighet og lignende. I motsetning til vedtektene har ikke en aksjonæravtale i alminnelighet selskapsrettslig virkning, og kan derfor heller ikke påberopes på en generalforsamling. Den er imidlertid bindende mellom partene. Det gjelder visse begrensninger for hva som kan vedtektsfestes. Avtalefrihet gjør aksjonæravtalen til et mer fleksibelt virkemiddel for å fastlegge bestemmelser om partenes rettigheter og plikter som aksjeeier i selskapet, knyttet til de forhold som ikke er tilstrekkelig regulert i loven.

11.5.2 Hvilke forhold bør reguleres i en aksjonæravtale

Hvilke forhold staten bør regulere i en aksjonæravtale avhenger i noen grad av om staten eier et mindretall av aksjene, eller om staten eier et flertall (eller et kvalifisert flertall på to tredjedeler) av aksjene og derved stemmene på generalforsamling. Om staten er majoritetseier, vil det likevel være en eller flere andre aksjeeiere i minoritet som også har behov for å få avtalt rettigheter og plikter som ikke er tilstrekkelig lovregulert. Slikt sett kan aksjonæravtaler tjene til å etablere en mer forutsigbar eiersituasjon for alle aksjeeiere i et fåmannsselskap. Som nevnt i punkt 11.4 kan det i selskaper med to aksjeeiere som eier like mange aksjer hver (50 - 50 selskaper) være et særlig behov for i aksjonæravtale å regulere følgen av låste situasjoner i selskapet der aksjeeierne ikke blir enige.

Ved utformingen av aksjonæravtaler må man ta utgangspunkt i hva som er regulert i aksjelov og vedtekter. En aksjonæravtale skal normalt være et supplement til den regulering som den aksjerettslige bakgrunnsretten gir. Fordi aksjeselskaper er forskjellige med hensyn til bl.a. formål og virksomhet, eierfordeling, og eiernes forventninger om når og hvordan deres aksjeeie skal avhendes, krever utformingen av aksjonæravtaler god forståelse både for lovreguleringen, det enkelte selskaps særtrekk og aksjeeiernes forventninger.

Innholdet i en aksjonæravtale kan grovt sett deles i to. En type bestemmelser gjelder regulering av omsetningen av aksjene i selskapet. Dette regelsettet har betydning både for aksjeeiere som eier et flertall og et mindretall av aksjene i selskapet. Den andre typen bestemmelser gjelder reguleringen av mindretallsaksjeeiernes rettigheter.

11.5.3 Bestemmelser om omsetning av aksjer

Aksjeloven har bestemmelser om forkjøpsrett og krav til styresamtykke ved overdragelse av aksjer som verner om eierkretsen. Dette er også bestemmelser som kan utfylles i en aksjonæravtale, f.eks. gjennom særregler om kontrollskifte, eller egne bestemmelser om verdsettelse. Men, som nevnt ovenfor, er behovet for avtaleregulering størst når det gjelder aksjeeiernes mulighet for å avhende aksjer i et illikvid marked, hvilket normalt er situasjonen i et fåmannsselskap.

Hvordan aksjeeiernes rett og plikt til å selge sine aksjer skal reguleres, er avhengig av hvilke planer aksjeeierne har for selskapet og deres eierinteresser. I noen selskaper tar man sikte på å utvikle virksomheten ved å foreta kapitalforhøyelser mot nye aksjeeiere, slik at selskapet etter hvert får en spredt eierstruktur og omsider blir notert på en autorisert markedsplass. Aksjonæravtalen kan da ha bestemmelser om eiernes rettigheter og plikter i en noteringsprosess. I andre selskaper er tanken at eierne på sikt skal avhende hele selskapet. Da vil bestemmelser om medsalgsrett og medsalgsplikt være hensiktsmessige.

I alle fåmannsselskaper kan det komme til et punkt hvor en eller flere av eierne ønsker å avhende sine aksjer enten fordi deres interesse i å forbli eier i selskapet ikke lenger er tilstede, eller fordi det er forhold ved aksjonærfellesskapet som tilsier at en eller flere av aksjeeierne selger seg ut. Aksjeloven gir ikke anvisning på hvordan dette skal løses (utover misligholdssituasjonene). Aksjonæravtaler regulerer derfor gjerne hvordan og til hvilken verdi en aksjeeier kan overta de øvrige eiernes aksjer, eller avhende sine aksjer til den eller de aksjeeiere som ønsker å forbli eiere i selskapet, eller endog selge til en tredjemann som tiltrer aksjonæravtalen.

Som nevnt over kan følgen av en låst situasjon i 50 - 50 selskaper der partene ikke blir enige reguleres i aksjonæravtale mellom partene. Det kan tenkes ulike måter å regulere en slik situasjon på. En mulig måte er å avtale en rett til utløsning, eventuelt at selskapet skal oppløses.

11.5.4 Bestemmelser som styrker minoritetsaksjeeieres rettigheter

Mindretallet kan ønske å sikre seg rettigheter utover det aksjeloven gir på en rekke områder. Det vil ofte være et ønske om å styrke de organisatoriske rettighetene i loven gjennom f.eks. en rett til å utpeke en eller flere medlemmer til styret. Mindretallet kan også sikre seg styrkede forvaltningsrettigheter gjennom bestemmelser om kvalifisert flertallskrav i styret eller på generalforsamling, eller krav til beslutningsdyktighet utover lovens krav. Det kan også dreie seg om styrkede økonomiske rettigheter gjennom en nærmere regulering av retten til utbytte.

Vedtektene i et selskap gir en overordnet avgrensning av selskapets virksomhet. En aksjonæravtale kan inneholde mer detaljerte avgrensninger og planer for virksomheten, og de krav som skal stilles til beslutninger om å avvike fra det som opprinnelig ble bestemt.

Aksjeloven har bestemmelser som skal verne minoriteten mot flertallets myndighetsmisbruk. Disse er ikke alltid tilstrekkelige i et fåmannsselskap. For minoriteten kan det særlig være behov for bestemmelser som verner mot at flertallsaksjeeieren inngår avtaler eller gjennomfører disposisjoner med nærstående parter, og om hvilke krav som skal gjelde for å sikre at det ikke skal oppstå konflikter mellom flertallets og aksjeeierfelleskapets interesser. Dette gjelder typisk bestemmelser om særlig kvalifisert flertall for visse type disposisjoner hvor det kan være en særlig risiko for økonomisk forfordeling eller for beslutninger som ikke er i alle aksjeeiernes langsiktige interesser.

12. Verdipapirhandelsrettslige spørsmål

12.1 Innledning

Staten er som eier av aksjer i selskaper med børsnoterte finansielle instrumenter (aksjer og obligasjoner), en betydelig aktør i verdipapirmarkedet. I denne sammenheng er staten, bundet av de samme lover og regler som andre aktører. I denne forbindelse står reglene om innsideinformasjon i verdipapirhandelloven kapittel 3 og om meldeplikt ved større aksjeerverv mv. i verdipapirhandelloven § 4-3 sentralt.

Departementet som eier, har ingen alminnelig opplysningsplikt overfor børsen om departementets planer for utøvelse av statens eierskap og om andre forhold på departementets hånd som ikke er allment kjent.⁶⁴ I utgangspunktet står departementet fritt til å offentliggjøre slike opplysninger. Dersom opplysningene utgjør innsideinformasjon, er det særskilte plikter til behandlingen av informasjonen forut for og i forbindelse med offentliggjøring som må ivaretas. Se nærmere punkt 12.2 nedenfor.

12.2 Innsideinformasjon

Med innsideinformasjon menes «... presise opplysninger om de finansielle instrumentene, utstederen av disse eller andre forhold som er egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene eller tilknyttede finansielle instrumenter merkbart, og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet», jf. verdipapirhandelloven § 3-2 første ledd.

Etter bestemmelsen kan nær sagt enhver opplysning som er egnet til å påvirke kursen og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet, være innsideinformasjon. Reglene er ikke begrenset til opplysninger departementet får fra selskapene, men rammer også opplysninger departementet får på annen måte. Det kan for eksempel tenkes at departementet får tilgang til innsideinformasjon hvor et statseid selskap på grunn av aksjeeie eller oppkjøpsforhandlinger har mottatt opplysninger om et annet selskap som ikke er offentlig kjent, og disse opplysningene formidles videre til departementet. Det kan også tenkes at departementet mottar eller har innsideopplysninger i andre egenskaper enn som eier, så som i egenskap av offentlig myndighet. Kjennskap til nye rammebetingelser eller

⁶⁴ Departementet vil ofte, etter en konkret vurdering, varsle børsen i forkant av gjennomføring av transaksjoner i noterte selskaper.

konkrete forslag til nye rammebetingelser som har betydning for utstederen, kan også være innsideinformasjon. Tilsvarende kan informasjon som oppstår i departementet undertiden utgjøre innsideinformasjon, for eksempel tildeling av konsesjoner eller andre tillatelser til børsnoterte utstedere.

Verdipapirhandellovens regler om innsideinformasjon inneholder et handleforbud som forbyr den som har innsideinformasjon å tegne, kjøpe, selge eller bytte finansielle instrumenter eller tilskynde andre å gjøre dette. Den som har innsideinformasjon skal heller ikke gi råd om handel med finansielle instrumenter som informasjonen vedrører.

Ettersom forbudet retter seg mot den som «har innsideinformasjon», kan en person i utgangspunktet handle uavhengig av om andre hvor vedkommende arbeider, har slik informasjon. Dette innebærer eksempelvis at personer i et departement som utgangspunkt kan treffe investeringsbeslutninger om et finansielt instrument selv om personer i et annet departement har innsideinformasjon, forutsatt at den eller de som fatter investeringsbeslutningen er avskåret fra innsideinformasjon. Dette gjelder som hovedregel også internt i det enkelte departement, men det oppstår da særskilte bevis- og omdømmespørsmål som har betydning for praktiseringen av insidereguleringene, se like nedenfor.

Staten bør praktisere insidereguleringene slik at verdipapirmarkedet og allmennheten for øvrig har full tillit til at de som handler aksjer på statens vegne, ikke har innsideinformasjon. Dette gjelder både ved tegning og kjøp av aksjer, og ved avhendelse, for eksempel i forbindelse med et utsalg av statens aksjer i statsaksjeselskap i kombinasjon med børsintroduksjon. Forholdet til insidereguleringene tilsier at staten organiserer forvaltningen av statens aksjer slik at ikke et departement handler aksjer på et tidspunkt hvor det foreligger innsideinformasjon om aksjen i samme departement. Det bør derfor foretas en klarering innad i departementet før disposisjoner foretas. Likeledes bør staten ha et bevisst forhold til flyt av innsideinformasjon mellom departementene, herunder flyt av slik informasjon via regjeringsskollegiet. Det er vanlig praksis at det finner sted en grundig intern klarering mellom aktuelle departementer før større transaksjoner der staten er involvert, blir gjennomført.

Handleforbudet gjelder også hvor staten handler gjennom en representant, for eksempel et verdipapirforetak. Hvis det fins innsideinformasjon i departementet, må heller ikke representanten handle statens aksjer. Og mottas innsideinformasjon etter at ordren er inngitt, men før den er utført, vil det etter omstendighetene kunne være en plikt til å trekke ordren.

Verdipapirhandellovens regler om innsideinformasjon pålegger den som har innsideinformasjon taushetsplikt. Dette innebærer at personer i departementet som blir kjent med innsideinformasjon, har taushetsplikt overfor uvedkommende. Taushetsplikten er ikke til hinder for at tjenestemenn og andre som har et saklig og velbegrunnet behov for opplysningene i sitt arbeid får disse. Av hensyn til departementenes tillit er

det av betydning at departementene innskjerper taushetsplikten overfor sine tjenestemenn og andre, for eksempel eksterne medhjelpere, som får tilgang til innsideinformasjon. Dette kan gjøres ved pålegg om å underskrive erklæring om taushetsplikt for den enkelte sak eller, for ansatte i departementet, som del av deres ansettelsesvilkår.

Departementer som regelmessig kommer i besittelse av innsideinformasjon, må ha rutiner for sikker behandling av slik informasjon.

Ved statens salg og kjøp av aksjer kan det for øvrig oppstå en rekke innsidespørsmål som det vil falle utenfor notatets ramme å behandle her.

12.3 Flaggeplikt ved erverv av aksjeposter og rettigheter til aksjer

Etter verdipapirhandelloven § 4-3 har erverver og avhender av aksjer som er notert på regulert markedsplass, en plikt til å melde visse disposisjoner til den regulerte markedsplassen. Slik meldeplikt utløses dersom aksjeandelen når opp til eller passerer 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 1/3, 50 %, 2/3 eller 9/10 av aksjekapitalen eller en tilsvarende andel av stemmene i selskapet som følge av erverv, avhendelse eller annen omstendighet. Tilsvarende inntre det meldeplikt dersom noen ved avhendelse endrer sin aksjeandel slik at den passerer de fastsatte grensene. Meldeplikten gjelder for departementet ved statens erverv eller avhendelse av børsnoterte aksjer. Meldeplikten gjelder tilsvarende hvor staten ved kontrakt eller på annet grunnlag erverver rett til å erverve slike aksjer på et fremtidig tidspunkt, for eksempel opsjoner eller tegningsretter. For selskapers erverv av aksjer, er det selskapet selv som har meldeplikt.