

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Oslo, 8. mars 2016

Deres ref.:

Saksansvarlig advokat:
Gudmund Knudsen

Statoils betalinger til finansiering av et forsknings- og teknologisenter i Angola. Spørsmål om innsyn i juridiske vurderinger.

1. Oppdraget

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité gjennomfører for tiden undersøkelser av Olje- og energidepartementets eierstyring av Statoil ASA («Statoil») i forbindelse med selskapets betalinger til finansiering av et forsknings- og teknologisenter i Angola. Statoil har innhentet rettslige vurderinger fra utenlandske og et norsk advokatfirma om utbetalingene kan være i strid med anti-korrupsjonslovgivningen i Angola, USA, England og Norge. Advokatfirmaenes vurderinger er omtalt i Statoils brev av 17. februar 2016 til Olje- og energidepartementet (OED) der også advokatfirmaenes konklusjoner er gjengitt. De aktuelle delene av Statoils brev er tatt inn i OEDs brev av 19. februar 2016 til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 1. mars 2016 heter det blant annet:

«Statsråden gjengir i sitt brev utdrag fra juridiske vurderinger Statoil har mottatt rundt overføringer av midlene til teknologiselskapet. Komiteen ber med dette om å få tilsendt de relevante vurderingene i sin helhet.»

I OEDs brev til oss 3. mars 2016 er vi bedt om å foreta en utredning av de eventuelle rettslige spørsmål som komiteens anmodning kan reise.

Foruten departementets oppdragsbrev med vedlegg, bygger vår utredning på de dokumentene det er lenke til på kontroll- og konstitusjonskomiteens hjemmeside når det gjelder denne saken.

2. Oversikt og hovedspørsmål saken reiser

Vi legger til grunn at de dokumentene kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om ikke finnes i departementet. Skal departementet etterkomme komiteens anmodning, må det derfor få dokumentene utlevert fra Statoil.

Ref.: #6335839/1

Sakene reiser spørsmål i to retninger. For det første reiser saken spørsmål som gjelder forholdet mellom departementet og Statoil. Statoil er et børsnotert allmennaksjeselskap der staten som eier av 67 % av aksjene, er selskapets hovedaksjonær. Dessuten reiser saken spørsmål om forholdet mellom departementet/statsråden og Stortinget.

Som bakgrunn for våre konkrete vurderinger av de spørsmålene departementet har bedt oss svare på, gir vi i punkt 3 en overordnet framstilling av rettsforholdet mellom departementet og Statoil og forholdet til Stortinget. Deretter behandler vi i punkt 4 det konkrete spørsmålet om departementet kan pålegge Statoil å utlevere de dokumentene kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om slik at de kan leveres videre til komiteen. Punkt 5 gjelder spørsmålet om departementet - selv om selskapet ikke har rettslig plikt til å utlevere dokumentene - kan forvente at Statoil utleverer dem for at departementet skal kunne etterkomme komiteens anmodning.

Undertegnede behandler i en artikkel i Lov og Rett 2015 side 363 flg. om «Styremedlemmers taushetsplikt. Særlig overfor staten som aksjeeier og Stortinget» spørsmål saken reiser. Spørsmålene er også behandlet i «Forholdet mellom statsråden /departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis» (6. desember 2006) som er skrevet av tidligere regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs og undertegnede.

3. Generelt om forholdet mellom departementet og Statoil

Rettsforholdet mellom departementet og Statoil har grunnlag i statens aksjeinnhav i selskapet. Dette betyr at forholdet mellom departementet og selskapet er bestemt av reglene i allmennaksjeloven, og reglene her om forholdet mellom aksjonærene og selskapet.

I likhet med aksjeloven er allmennaksjeloven bygd på en klar rollefordeling mellom selskapets aksjonærer (eiere) og selskapets ledelse. Aksjonærene har den øverste myndigheten i selskapet, men denne myndigheten må utøves i fellesskap gjennom generalforsamlingen, jf. allmennaksjeloven § 5-1. Utenom generalforsamlingen har den enkelte aksjonær ingen myndighet. Dette utgangspunktet gjelder også for selskapets hovedaksjonær. Som vi skal komme nærmere tilbake til betyr imidlertid ikke dette at aksjeloven er til hinder for uformell kontakt, herunder utveksling av informasjon mellom selskapet og selskapets aksjonærer utenom generalforsamlingen¹.

Forvaltningen, herunder den forretningsmessige ledelsen av selskapet, hører under selskapets ledelse, dvs. selskapets styre og daglige ledelse. Dette følger av allmennaksjeloven § 6-12 som legger det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet til styret og loven § 6-14 som legger ansvaret for den daglige ledelsen til daglig leder.

Den fordelingen av myndighet og ansvar som det er redegjort for over, gjelder også i selskaper der staten er hovedaksjonær, og gjelder derfor også for forholdet mellom OED og Statoil².

Ut fra den rollefordelingen mellom departementet og selskapsledelsen som er omtalt over, er det en gjennomgående oppfatning i forskjellige offentlige utredninger og stortingsdebatter at det ikke

¹ Om uformell kontakt mellom selskapet og dets aksjonærer, se Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap punkt 8.4 og «Forholdet mellom statsråden / departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis» (6. desember 2006) punkt 6.

² Se f. eks. Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap punkt 8.1, særlig punktene 8.1.2 og 8.1.3.

vil være mulig - eller i hvert fall ikke hensiktsmessig - å knytte politisk ansvar for regjeringen til forretningsmessige vedtak som etter aksjelovgivningen hører under selskapets styre og daglig leder. Det er et utgangspunkt som også har betydning for spørsmålet om statsråden kan forventes å ha eller få tilgang til informasjon, herunder dokumenter som gjelder forretningsmessige saker. Det er annerledes med den mer grunnleggende styringen og kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med rammevilkår som Stortinget har fastsatt. Det er imidlertid ingen klar grense mellom de to ytterpunktene. Grensen vil kunne avhenge av den politiske dagsorden og generelle politiske strømninger³. Det siste er et synspunkt som kan ha betydning i saken her fordi arbeidet mot antikorrupsjon i Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap er nevnt blant forventningene til selskaper der staten er aksjonær, se bl.a. meldingen punkt 8.3.3.5. Dette er derfor spørsmål departementet og Stortinget er særlig opptatt av å følge opp. I punkt 5 kommer vi nærmere inn på betydningen av dette når det gjelder spørsmålet om utlevering av advokatvurderingene saken gjelder.

4. Kan departementet kreve å få utlevert de juridiske vurderingene fra Statoil?

Spørsmålet er her om departementet kan kreve å få utlevert de juridiske vurderingene som komiteen ber om å få tilsendt.

Svaret på dette spørsmålet er enkelt. Departementet har ikke noe rettskrav på å få utlevert disse vurderingene fra Statoil. Vi skal kort redegjøre for grunnen til det.

Statoil er et eget rettssubjekt, og dermed rettslig sett atskilt fra staten. Dette betyr at departementet må ha rettslig hjemmel for å kreve å få utlevert dokumenter fra selskapet. Slik hjemmel finnes ikke. Et allmennaksjeselskap har ingen alminnelig opplysningsplikt overfor selskapets aksjonærer eller til å utlevere selskapsdokumenter til disse. Dette gjelder også overfor staten som aksjonær. Fra dette utgangspunktet gjelder det enkelte unntak og presiseringer.

Som aksjonær kan OED på vegne av staten kreve at det holdes ekstraordinær generalforsamling i selskapet, og denne kan treffe vedtak der generalforsamlingen pålegger selskapet å utlevere dokumentene til selskapets aksjonærer. Vi går ikke nærmere inn på denne muligheten, men vil likevel peke på at ved en slik instruks påtar staten og de andre aksjonærene seg ansvar for at innholdet av advokatvurderingene ikke kommer på avveie slik at det skader selskapet og aksjonærfellesskapet.

Allmennaksjeloven har dessuten regler om plikt til å gi opplysninger på generalforsamlingen etter krav fra enkeltaksjonærer, jf. allmennaksjeloven § 5-15 og regler om plikt til å gi opplysninger til morselskap i konsern, jf. allmennaksjeloven § 6-16 første ledd. Vi kommer ikke nærmere inn på disse reglene. Likevel nevner vi at etter allmennaksjeloven § 5-15 første ledd nr. 3 kan den enkelte aksjonær i generalforsamlingen kreve at selskapet gir tilgjengelige opplysninger om:

«3. selskapets økonomiske stilling, herunder om virksomheten i andre selskaper som selskapet deltar i, og andre saker som generalforsamlingen skal behandle, med mindre de opplysninger som kreves, ikke kan gis uten uforholdsmessig skade for selskapet.»

³ Se «Forholdet mellom statsråden /departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis» (6. desember 2006) punkt 2.2.

Selskapets opplysningsplikt etter bestemmelsen er, som det framgår, underlagt en skadeklausul, dvs. at ledelsen plikter bare å gi opplysninger når dette kan gjøres «uten uforholdsmessig skade for selskapet». Dette vil typisk kunne være fortrolige eller sensitive opplysninger som kan skade selskapet om de blir allment kjent eller kjent for uvedkommende. Det er i utgangspunktet styret selv som må vurdere om det kan unnlate å gi opplysninger fordi det kan skade selskapet om de kommer ut. 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 likevel ikke grunnlag for å frita ledelsen for opplysningsplikten⁴.

Det kan spørres om statsrådets og departementets rolle som politisk organ og ansvarlig overfor Stortinget, kan medføre en særlig plikt for Statoil til å utlevere de juridiske vurderingene komiteen spør om. Spørsmålet kan ses i sammenheng med statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82. Et synspunkt her kan være at opplysningsplikten har grunnlovs rang, og medfører at opplysningsplikten går foran allmennaksjelovens regler om utveksling av informasjon og dokumenter mellom selskapet og aksjonærene.

Til et slikt synspunkt som er nevnt i avsnitt over, er det imidlertid å si at reglene om statsrådets informasjonsplikt overfor Stortinget ikke gir statsråden grunnlag for å kreve informasjon eller utlevert dokumenter som selskapet ellers ikke plikter å utlevere. Grunnloven § 82 oppstiller etter sin ordlyd og forarbeidene en opplysningsplikt for regjeringen og statsrådene overfor Stortinget for opplysninger man sitter inne med, men i seg selv gir bestemmelsen ikke noe rettslig hjemmel for myndighetene til å kreve opplysninger eller dokumenter fra private rettssubjekter som Statoil. Forholdet mellom staten og Statoil reguleres av allmennaksjeloven, og ikke av konstitusjonelle regler om forholdet mellom Stortinget og regjeringen.

En helt annen sak er at Stortinget gjennom den såkalte innkallingsretten etter Grunnloven § 75 h kan kreve at «enhver» møter for seg og gir forklaring. Dette gjelder også norske styremedlemmer i Statoil. Forklaringsplikten overfor Stortinget er vidtrekkende, og går foran taushetsplikt⁵. Vi nevner at forklaringsplikten etter Grunnloven § 75 h bare gjelder overfor Stortinget i plenum, og gjelder derfor ikke overfor komiteene. Bestemmelsen er likevel forstått slik at Stortinget kan delegerer til en komité å gjennomføre en høring som er besluttet av Stortinget i plenum⁶. Selve innkallingen skal skje etter en prosedyre som framgår av Stortingets forretningsorden § 49.

Det er sjelden at Stortinget har funnet det nødvendig å gjøre bruk av innkallingsretten. Siste gang var i 1933 i forbindelse med Øst-Grønlandsaken.

5. Kan departementet forvente at Statoil utleverer de juridiske vurderingene selv om selskapet ikke har rettslig plikt til det?

Problemstillingen i dette punktet er om departementet kan forvente at Statoil utleverer de juridiske vurderingene komiteen har bedt om selv om selskapet ikke har rettslig plikt til det.

⁴ NOU 1996: 3 s. 132-133, jf. Ot. Prp. nr. 36 (1993-1994) s.199.

⁵ Se Fredrik Sejersted: Kontroll og konstitusjon (2002) s. 954 og min artikkel «Styremedlemmers taushetsplikt. Særlig overfor staten som aksjeeier og Stortinget» i Lov og Rett 2015 side 363 flg. punkt 6.1.

⁶ Se nærmere min artikkel «Styremedlemmers taushetsplikt. Særlig overfor staten som aksjeeier og Stortinget» i Lov og Rett 2015 side 363 flg. punkt 6.2.

Problemstillingen kan også sees på som et spørsmål om Statoil og Statoils styre kan kritiseres for ikke å etterkomme en slik anmodning.

Vurderingen av dette spørsmålet må ta utgangspunkt i den rollefordelingen mellom staten som aksjonær i Statoil og selskapets ledelse som det er redegjort for i punkt 3. Som nevnt der er allmennaksjelovens utgangspunkt at aksjonærene utenfor generalforsamlingen ikke har noen myndighet i selskapet. Dette er imidlertid ikke til hinder for uformell kontakt mellom aksjonærene og selskapets ledelse utenom generalforsamlingen når det gjelder saker som ikke gjelder utøvelse av eiermyndighet. Tvert imot er slik kontakt vanlig i selskaper med en dominerende aksjonær, herunder i selskaper der det er staten som er hovedaksjonær. Om dette heter i det i Meld. St. 27(2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap punkt 4:

«Rammene omkring eierstyring er ikke til hinder for at staten, som andre aksjeeiere, i møter tar opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunkter staten gir uttrykk for i slike møter, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styre. Styret har ansvar for å forvalte selskapet til selskapets og aksjeeiernes beste og skal foreta de konkrete avveininger og beslutninger. Saker som krever tilslutning fra eierne, må tas opp på generalforsamlingen på ordinær måte.»

For departementet kan det i slik uformell kontakt blant annet være naturlig å ta opp spørsmål som gjelder statens forventninger til selskaper den er aksjonær i. Dette gjelder blant annet antikorrupsjonsarbeid, se Meld. St. 27(2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap punkt 8.3. I denne sammenheng må det kunne forventes at selskapet i en viss utstrekning gir informasjon om selskapets arbeid på dette området. I denne sammenheng vil det ha betydning at Stortinget har tatt opp en konkret sak og bedt om opplysninger, slik det er gjort i saken her.

Spørsmålet blir så om det ut fra det som er sagt over, kan forventes at Statoil utleverer de advokatvurderingene komiteen har bedt om.

Et utgangspunkt i denne sammenheng er at det er styrets ansvar å vurdere hva slags selskapsinformasjon det skal gi fra seg. For styret bør utgangspunktet i denne vurderingen være at formålet med selskapets deling av informasjon med departementet er å ivareta selskapets og aksjonærfelleskapets interesse i dette. Dette bør også være utgangspunktet i saken her. Formålet bør også være styrende for hva slags informasjon som selskapet bør gi fra seg. Det ligger således klart utenfor rammen å gi informasjon som kan utnyttes til aksjonærens særfordel, eller som kan være til skade for selskapet eller aksjonærfelleskapet om det kommer ut, jf. prinsippene i allmennaksjeloven § 5-21 og 6-28 første ledd om misbruk av myndighet.

Saken her gjelder spørsmålet om utbetalingen kan gjelde korrupsjon. For så vidt gjelder komiteens anmodning om å få tilsendt advokatvurderingene et spørsmål som er av sentral betydning både for selskapet og aksjonærfelleskapet som sådan. I følge Meld. St. 27(2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap punkt 8.2.11 støtter arbeidet med samfunnsansvar, herunder arbeidet mot korrupsjon, opp under selskapets forretningsmessige formål og forutsettes dermed å være til fordel for aksjonærfelleskapet som sådan. Det er derfor rimelig og naturlig når Statoil, etter det vi kan se, har gått langt i å svare på komiteens spørsmål i brev av 4. februar 2016. Slik disse svarene er gjengitt i departementets brev til komiteen av 19. februar 2016, er vårt inntrykk at selskapet her går langt i å redegjøre for og gi informasjon om kontraktsforhold av betydning for utbetalingene til

forskning og teknologisenteret i Angola. Når dette er sagt, må vi likevel ta forbehold om at våre opplysninger er begrenset til det som fremgår av den nevnte dokumentasjonen.

Spørsmålet er så om det kan forventes at Statoil gir ytterligere informasjon ved å utlevere de fullstendige advokatvurderingene som er omtalt og delvis gjengitt i departementets brev av 19. februar 2016 til komiteen.

I denne sammenheng minner vi om det som er sagt over om at Statoils utlevering av informasjon og dokumentasjon til departementet må være i selskapets og aksjonærfellesskapets interesse. Dette betyr at styret i sin vurdering av hva slag informasjon som skal gis ut, må veie betydningen av åpenhet og ønske å imøtekomme komiteens anmodning, mot de mulige skadevirkningene det vil kunne få for selskapet å utlevere de fullstendige vurderingene. Denne vurderingen er styrets ansvar, og følger av styrets lojalitetsplikt overfor selskapet og dets ansvar for at informasjon og vurderinger som er ment å være fortrolige, ikke kommer ut. I denne vurderingen kan komiteens ønske om å få se vurderingene være av betydning, men binder likevel ikke styret i den vurderingen det må foreta.

Statoil har i sitt brev til departementet av 17. februar 2016 pekt på at

«De notatene og rådene Statoil har mottatt i forbindelse med saken er alle underlagt advokaters taushetsplikt. Det er prinsipielt viktig at selskapet skal kunne konsultere åpent med sine advokater uten at det blir underlagt offentlighet.»


Etter vårt syn er de momentene selskapet her peker på relevante og helt sentrale i den vurderingen styret bør foreta når det gjelder spørsmålet om å utlevere advokatenes vurderinger.

Ut fra det som er sagt over kan vi ikke se at det er grunnlag for å overprøve styrets vurdering, og kritisere Statoils styre for ikke å utlevere de advokatvurderingene komiteen har bedt om.

6. Oppsummering

Statoils styre har ikke rettslig plikt til å utlevere til departementet de juridiske vurderingene Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ønsker slik at departementet kan etterkomme komiteens anmodning om å få tilsendt dokumentene. Det er heller ikke grunn til å kritisere Statoils styre for at det ikke frivillig gir departementet vurderingene slik at departementet kan etterkomme anmodningen. Av disse grunner kan det etter vårt syn heller ikke være grunnlag for å kritisere olje- og energiministeren for ikke å etterkomme komiteens anmodning om å få tilsendt de juridiske vurderingene i sin helhet.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet BA-HR DA



Gudmund Knudsen
Advokat