

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Deres ref

Vår ref

Dato

25/6496-

13. januar 2026

Telenors virksomhet i Myanmar

Jeg viser til tidligere korrespondanse i saken og til brev fra komiteens leder datert 16. desember 2025 med ny anmodning om å fremlegge eierdialogen mellom departementet og Telenor knyttet til virksomheten Telenor hadde i Myanmar.

Det er viktig at komiteen har et godt og tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å kunne vurdere regjeringens håndtering av saken. På denne bakgrunn har jeg i mitt svarbrev til komiteen datert 20. november 2025 gjort grundig rede for departementets håndtering av saken i egenskap av å være aksjeeier i Telenor. Videre har Stortingets organer ved flere anledninger fått informasjon om hovedpunktene i eierdialogen med Telenor, sist gjennom det taushetsbelagte vedlegget til statsministerens brev til komiteen datert 3. desember 2025.

Jeg har tidligere gitt uttrykk for at i den grad det er spesifikke problemstillinger knyttet til eierdialogen med Telenor som komiteen ønsker ytterligere belyst, bidrar jeg gjerne til det, jf. mitt svarbrev til komiteen 3. desember.

I brevet fra komiteens leder 16. desember fremgår det at komiteen vurderer det som nødvendig at eierdialogen mellom Telenor og departementet knyttet til følgende forhold fremlegges:

- Risikofaktorer og risikovurderinger vedrørende Telenors etablering og påfølgende virksomhet i Myanmar, særlig knyttet til den politiske situasjonen i landet frem til militærkuppet i 2021.
- Situasjonen fra og med militærkuppet i februar 2021 og frem til Telenors virksomhet i Myanmar opphørte, herunder om forholdet til styresmaktene i Myanmar samt vurderinger av risiko og selskapets handlingsalternativer.

Jeg vil derfor gjøre nærmere rede for disse to punktene, som begge berører forhold før jeg tiltrådte som næringsminister 19. april 2024. Iht. konstitusjonell praksis, har jeg overlatt all håndtering av spørsmål som angår forhold under forrige regjering til mitt embetsverk, jf. mitt svarbrev til komiteen datert 20. november.

Risikofaktorer og risikovurderinger vedrørende Telenors etablering og påfølgende virksomhet i Myanmar, særlig knyttet til den politiske situasjonen i landet frem til militærkuppet i 2021

Som aksjeeier i Telenor har departementet i denne saken opptrådt iht. rammene som fremgår av selskapslovgivningen og statens eierskapspolitikk, slik den fremgår av de ulike eierskapsmeldingene. Hovedrammene for statens eierskapspolitikk, som har ligget fast i lang tid på tvers av ulike regjeringer, har hatt bred forankring i Stortinget. Jeg har grundig gjort rede for disse rammene i mitt svarbrev til komiteen datert 20. november.

Kjernen i rammeverket for statens eierskapspolitikk er at det er styret og ledelsen i et selskap som har ansvaret for selskapets forvaltning, herunder investeringsbeslutninger og drift. Departementet stiller i eierdialogen spørsmål til selskapene om selskapets virksomhet ut fra relevans opp mot statens mål som eier. Statens eiermyndighet i selskapet utøves på generalforsamlingen. Staten som eier gir ikke instruks eller pålegg i eierdialogen. I tråd med rollefordelingen mellom aksjeeiere og selskaper, likebehandlingshensyn i selskapslovgivningen og statens eierprinsipper, blir ikke konkrete enkeltvurderinger eller selskapsdokumenter, det være seg knyttet til risikobetraktninger eller andre selskapsinterne forhold, forelagt departementet som aksjeeier i eierdialogen. Innenfor rammene som følger av selskapslovgivningen og statens eierskapspolitikk har departementet som aksjeeier i Telenor hatt et stort engasjement i saken og fulgt opp saken i eierdialogen med selskapet.

I forbindelse med at Telenor søkte om lisens i Myanmar i 2013 og etablerte virksomhet i landet i 2014 hadde departementet flere møter med selskapet hvor problemstillinger knyttet til en etablering i Myanmar var tema. I 2013 og 2014 var relevante problemstillinger knyttet til Myanmar tema i blant annet samtlige kvartalsvise møter med selskapet (tema og forhold som ble omtalt fremgår i parentes). Dette omfatter de kvartalsvise møtene hhv. 14. mars 2013 (bransjeinitiativ knyttet til menneskerettigheter, selskapets vurdering av risiko og den videre lisensprosessen), 16. mai 2013 (konkurransesituasjonen knyttet til lisenstilldeling), 30. august 2013 (ny telekomlov, inntjeningsmuligheter og risiko), 13. november 2013 (lisensprosessen, menneskerettighetssituasjonen opp mot eksempelvis tilgang til nett), 14. mars 2014 (fremdrift, samfunnsansvarsproblemstillinger inkludert landrettigheter og fasiliteringsbetalinger, forretningsmessige utsikter), 13. mai 2014 (infrastruktur, oppsetting av tårn, eiendomsrettigheter), 5. september 2014 (forretningsmessige erfaringer fra konkurrenter i Myanmar, kommunikasjon av samfunnsansvarsutfordringer i Myanmar) og 12. november 2014 (erfaringer fra oppstarten og samfunnsansvarsproblemstillinger, herunder selskapets tilnærming til aktsomhetsvurderinger). Forhold knyttet til Myanmar var også tema i de årlige møtene mellom departementet og Telenor om samfunnsansvar, hhv. 18. januar 2013 (risikobildet og risikovurderinger knyttet til en ev. inntreden i Myanmar) og 9. oktober 2014 (klima og miljø og innkjøp knyttet til investeringen i Myanmar). I tillegg hadde daværende næringsminister Mæland et møte 27. mai 2014 med Telenor med utgangspunkt i

et bredere handelspolitisk perspektiv, hvor også Eierskapsavdelingen deltok. På dette møtet var blant annet forhold knyttet til korrupsjon og regulering og landrettigheter i Myanmar tema.

I etterkant av etableringen i Myanmar var virksomheten i landet tema på flere av møtene og kontaktpunktene med selskapet fra 2015 og frem til kuppet fant sted 1. februar 2021. I denne dialogen var det oppmerksomhet på mer tradisjonelle forretningsmessige problemstillinger, men eksempelvis var også følgende forhold tema i eierdialogen: Ny telekomlov og myndighetenes tilgang til nettet (kvertalsmøtet 5. mars 2015), selskapets inntrykk av det regulatoriske rammeverket og selskapets vurdering av den politiske situasjonen i landet (kvertalsmøtet 25. juni 2015), arbeidstakerrettigheter og korrupsjon (kvertalsmøtet 27. august 2015), korrupsjon, arbeidsvilkår og nedstenging av nett (møte 28. august 2015 mellom daværende næringsminister Mæland og daværende styreleder og konsernsjef), situasjonen knyttet til interne flyktninger i Myanmar (møte 6. desember 2017 mellom daværende næringsminister Mæland og daværende styreleder og konsernsjef), makrosituasjonen i Myanmar og implikasjoner av etniske konflikter i landet (kvertalsmøte 6. februar 2018), nedstenging av nettsider og behandlingen av etniske minoriteter (møte 22. mars 2018 mellom daværende næringsminister Isaksen og styreleder og konsernsjef), Telenors vurderinger i tilknytning til integrity due diligence mer generelt (årlig møte om bærekraft 21. november 2019), selskapets arbeid med bærekraft og etterlevelse og risikohåndtering mv. i konsernet (årlig møte 9. desember 2020 om bærekraft) og myndighetenes re-registreringsprosess for SIM-kort (kvertalsmøte 11. november 2020). I tillegg til temaene over var også problemstillinger knyttet til oppslag om at Telenor Myanmars tårn skal ha blitt benyttet av det militære og nedstengning av nettsteder i Myanmar tema i eierdialogen med Telenor i 2019 og 2020.

Jeg viser for øvrig til utenriksministerens svarbrev til komiteen datert 20. november 2025 når det gjelder vurderinger fra norske utenriksmyndigheter om den politiske situasjonen i Myanmar, herunder til risikoen for et kupp i Myanmar i 2021.

Situasjonen fra og med militærkuppet i februar 2021 og frem til Telenors virksomhet i Myanmar opphørte, herunder om forholdet til styresmaktene i Myanmar, samt vurderinger av risiko og selskapets handlingsalternativer.

Departementet, som aksjeeier i Telenor, hadde i perioden mellom 1. februar 2021, da kuppet fant sted, og til gjennomføringen av salget av Telenor Myanmar 25 mars 2022, flere titalls møter og kontaktpunkter med selskapet hvor situasjonen i Myanmar var tema, jf. mitt brev til komiteen datert 20. november 2025. Hovedtemaene i denne dialogen var hvordan Telenor vurderte situasjonen i landet etter kuppet og hvordan selskapet vurderte de ulike handlingsalternativene for å håndtere situasjonen Telenor Myanmar stod i.

I tråd med selskapslovgivningen og statens eierskapspolitikk ligger ansvaret for de konkrete risikovurderingene knyttet til selskapets handlingsalternativer til selskapets styre og ledelse. Departementet har vært orientert om og stilt spørsmål til Telenor om hvordan selskapet har vurdert risiko både ved å bli i landet og ved ulike strategier for å forlate Myanmar, men har ikke blitt forelagt de konkrete risikovurderingene, som hører inn under selskapets ansvar.

Telenor har også fremholdt at konkrete forhold knyttet til ev. pålegg fra regimet til Telenor Myanmar har vært underlagt myanmarsk sikkerhetslovgivning.

I den første fasen etter kuppet var det et hovedfokus i eierdialogen på hvordan Telenor vurderte den nye situasjonen som hadde oppstått etter kuppet. Telenor hadde også i andre markeder erfart militærkupp, og det var uklart hvordan situasjonen i Myanmar ville utvikle seg. Telenor informerte om at etter militærkuppet fikk ikke Telenor Myanmar lenger lov av det nye regimet til å være åpen om pålegg og andre instruksjoner fra regimet til Telenor Myanmar. Telenor viste også til de dilemmaene Telenor Myanmar stod overfor, og at Telenor ikke hadde annet valg enn å etterleve ev. pålegg, blant annet av hensyn til sine ansatte, uten at de kunne kommentere ev. pålegg, jf. over. Departementet stilte i denne fasen spørsmål til Telenor om blant annet hvilke handlingsalternativer selskapet hadde på noe lengre sikt og departementet viste også til sine forventninger¹ som aksjeeier (møte 16. februar 2021 mellom daværende næringsminister Nybø og daværende styreleder og daværende konsernsjef), om det var noe nytt i Telenors vurderinger av situasjonen (møte 7. april 2021 mellom daværende næringsminister Nybø og daværende styreleder og konsernsjef om i utgangspunktet andre tema) og hvilken dialog Telenor hadde med det nye regimet og innholdet i ny telekomlov (kvartalsmøte 28. mai 2021). Utover våren 2021 formidlet Telenor i eierdialogen at situasjonen for Telenor Myanmar ble betydelig forverret, blant annet som følge av økende uroligheter i landet, det nye regimets brutale fremferd, de ansattes situasjon og dilemmaer knyttet til pålegg fra regimet, herunder økende press om at Telenor Myanmar måtte aktivere overvåkingsutstyr (lawful intercept). Selskapets vurderinger av den meget krevende situasjonen som hadde oppstått og handlingsalternativer, var derfor sentralt i eierdialogen med selskapet i juni 2021, blant annet i videosamtale med departementet 8. juni 2021, møte med departementet 24. juni 2021 og møte 30. juni mellom daværende næringsminister Nybø og daværende styreleder og konsernsjef. Departementet stilte i dialogen spørsmål om blant annet mulighetene for å slette kundedata og om konsekvenser av ulike scenarier for de lokalt ansatte. Telenor annonserte salget av Telenor Myanmar i juli 2021.

Problemstillinger knyttet til situasjonen i Myanmar var tema i eierdialogen med selskapet også utover høsten 2021 og i begynnelsen av 2022, blant annet i kvartalsmøter 24. august 2021, 8. november 2021 og 10. februar 2022, i videomøter 14. september 2021 og 19. november 2021, og i møte mellom daværende næringsminister Vestre og daværende styreleder og konsernsjef 29. oktober 2021, møte mellom daværende næringsminister Vestre og daværende styreleder 21. november 2021 og møte mellom daværende næringsminister Vestre og daværende styreleder og konsernsjef 16. februar 2022. Situasjonen i Myanmar og perspektiver på denne var også tema i det årlige møtet om bærekraft 23. november 2021. Problemstillinger som var sentrale i dialogen da var forhold knyttet til selskapets ansatte, kunder, salgsprosessen og krav om aktivisering av overvåkingsutstyr (lawful intercept).

¹ Forventningene til selskapene med statlig eierandel er ment å bygge opp under statens mål som eier og de gjeldende forventningene på det tidspunktet fremgår av Meld. St. 8 (2019-2020), og var blant annet knyttet til at selskapene med statlig eierandel skulle være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet, at selskapene arbeider for å ivareta menneskerettigheter og at selskapene gjennomfører aktsomhetsvurderinger i tråd med anerkjente metoder.

Departementet stilte spørsmål om eksempelvis mulighetene for Telenor til å slå av nettet i Myanmar, og om mulighetene for å slette data og alternativene til et salg.

Som det fremgår av mitt brev til komiteen datert 20. november 2025, orienterte Telenor departementet i februar 2022 om at Telenor Myanmar hadde etterkommet pålegg fra militærregimet knyttet til teledatautleveringer (metadata) og nærmere informasjon om denne typen pålegg. Hovedelementene i informasjonen mottatt fra Telenor i eierdialogen i etterkant av kuppet har blitt gjort kjent for Stortinget, gjennom blant annet svar på spørsmål i Stortinget. Informasjonen tidligere gitt Stortingets organer er formidlet til komiteen som ledd i tidligere korrespondanse i saken. Jeg viser i den forbindelse til taushetsbelagt vedlegg til statsministerens brev til komiteen datert 3. desember.

Avslutningsvis vil jeg kommentere noen av de øvrige forholdene komiteens leder tar opp i sitt brev av 16. desember 2025.

I mine brev til komiteen datert 20. november og 3. desember 2025 har jeg gjort grundig rede for statens eierskapspolitikk, eierdialogen med Telenor og for rammer og konstitusjonell praksis for oversendelse av dokumenter tilknyttet eierdialogen til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det fremgår at regjeringens standpunkt i denne saken reflekterer hovedtrekkene i tidligere praksis.

Komiteen viser i sitt brev til at den ser departementets behov for åpen og tillitsfull dialog med Telenor, men at eierdialog mellom aksjeeiere og selskaper i alminnelighet ikke har noe særskilt fortrolighetsvern. Dette er i og for seg korrekt, men bør sees i sammenheng med at private aksjeeiere ikke er underlagt offentleglova. For den alminnelige, private aksjeeiers dialog med selskapet er det derfor ikke behov for et slikt vern. I denne forbindelse vil jeg vise til at det er vanlig at større private aksjeeiere har en fortrolig eierdialog med selskapene, og at større langsiktige private aksjeeiere, i motsetning til staten som eier, er direkte representert i selskapenes styre. Når jeg har henvist til offentleglova i min korrespondanse med komiteen, så er det for å understreke at også Stortinget som lovgiver har anerkjent at fortrolighet knyttet til statens rolle som eier i selskaper som er i konkurranse med andre er et viktig hensyn, jf. mitt brev til komiteen 3. desember.

Komiteens leder har i sitt brev vist til at dokumenter fra eierdialogen vil kunne kreves fremlagt av ulike tilsynsmyndigheter og påtalemyndigheten. Slike myndigheter har grunnleggende andre oppgaver enn det kontroll- og konstitusjonskomiteen har, og skal ivareta helt andre interesser i sin virksomhet. Krav om dokumentfremleggelse er i slike tilfeller også strengt lovregulert og underlagt rettssikkerhetsgarantier. Det samme gjelder i sivile søksmål. Jeg har derfor vanskelig for å se relevansen av disse regelsettene for hvilke dokumenter regjeringen skal fremlegge for komiteen, og er heller ikke kjent med at slike betraktninger tidligere har lagt føringer for praksisen som har utviklet seg mellom regjeringen og stortingskomiteene.

Dersom det ville måtte påregnes at den konkrete eierdialogen ville måtte oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil det som jeg har gitt uttrykk for i mitt brev til komiteen

datert 3. desember, være vanskelig å oppfatte dialogen som åpen og tillitsfull. En slik praksis vil dermed kunne uthule eierdialogen og statens mulighet til å være en aktiv og utfordrende eier.

På denne bakgrunn er det regjeringens vurdering at dagens rammer og hovedpraksis kombinerer ulike hensyn på en god måte: Parlamentarisk kontroll ivaretas ved at spørsmål fra komiteen om eierdialogen besvares grundig i brevts form til komiteen og omtales i ev. høringer, samtidig som Riksrevisjonen, som er Stortinget eget uavhengige kontrollorgan, har mulighet til å gå gjennom regjeringens dokumenter knyttet til eierdialogen.

Avslutningsvis oppfatter jeg at det i brevet fra komiteens leder indikeres at Telenors etablering i Myanmar ble muliggjort ved bruk av andre virkemidler som kun staten har, og som andre aksjeeiere ikke ville hatt. Dette er en lite dekkende fremstilling.

Telenor etablerte seg i Myanmar da landet åpnet opp gjennom at selskapet på eget forretningsmessig grunnlag valgte å delta i konkurransen om å få lisens til mobilvirksomhet i landet. Telenor hadde fra før betydelig virksomhet i flere andre land i regionen. Telenor ble tildelt mobillisens i Myanmar i 2013 og startet virksomheten i 2014. Parallelt med at Telenor etablerte seg i Myanmar var det stor spenning knyttet til mulighetene som en åpning av landet ga, spesielt på et felt som mobil- og kommunikasjonstjenester, og norske myndigheter ønsket å understøtte den lovende utviklingen i landet. Det er ikke uvanlig at norske fagmyndigheter bistår andre lands fagmyndigheter på områder hvor Norge har særskilte forutsetninger. Eksempelvis har Norge tatt en slik rolle når det gjelder regulatorisk rammeverk for petroleumsnæringen. Norge var også relativt tidlig ute med en markedsbasert telekomregulering. Norske myndigheter opptre i slike tilfeller i egenskap av å være myndighet og internasjonal giver, og ikke i egenskap av å være aksjeeier. Det er for øvrig ikke uvanlig at norske myndigheter bistår norske selskaper i utlandet, uavhengig av om staten er eier eller ikke.

Hva gjelder synspunktet om at statens direkte og indirekte involvering i Telenors etablering i Myanmar tilsier en utvidet parlamentarisk kontroll, bemerker jeg – som det fremgår av eierskapsmeldingen – at staten har ulike roller, og at for å skape legitimitet til de ulike rollene bør staten være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptre i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller. Hva staten i andre egenskaper enn som eier gjorde i forbindelse med etableringen i Myanmar, bør derfor uansett ikke ha innvirkning på vurderingen av hvorvidt den dialog staten *som aksjeeier* har med Telenor skal fremlegges for komiteen eller ikke. Det ville så tvil om skillet mellom statens ulike roller.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth