

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Oslo, 20. november 2025

Spørsmål om Telenors virksomhet i Myanmar

Jeg viser til brev fra komiteens leder datert 22. oktober med spørsmål knyttet til Telenors virksomhet i Myanmar og til korrespondanse med komiteen om utsatt svarfrist til 20. november.

La meg innledningsvis understreke at jeg som utenriksminister har fulgt og fortsetter å følge utviklingen i Myanmar nøye. Militærkuppet var et tragisk tilbakesteg for demokratiprosessen i landet, og har medført store menneskelige lidelser. Komiteens spørsmål knytter seg til en sak med flere alvorlige problemstillinger og krevende dilemmaer.

Spørsmålene berører forhold fra før jeg tiltrådte som utenriksminister 16. oktober 2023, delvis også forhold under Solberg-regjeringen (16. oktober 2013 til 14. oktober 2021). I henhold til konstitusjonell praksis, som statsministeren har gjort rede for i sitt svarbrev, har jeg ikke bedt om eller ønsket tilgang til organinterne dokumenter ved Utenriksdepartementet som gjelder tidligere statsminister og regjering. Jeg har overlatt all håndtering av spørsmål som angår forhold under forrige regjering til mitt embetsverk.

Kontakt med norske bedrifter i utlandet er en av utenrikstjenestens oppgaver. Utenriksdepartementet har en sentral rolle i å bistå norske bedrifter, bl.a. med myndighetskontakt og råd om lokale forhold. Det har også vært tilfellet med Telenor, som et norsk børsnotert allmennaksjeselskap. Jeg viser for øvrig til næringsministerens brev til komiteen for en utfyllende fremstilling av hendelsesforløpet knyttet til Telenors virksomhet i Myanmar.

Etter kuppet dreide utenrikstjenestens kontakt med Telenor seg primært om to temaer: veiledning knyttet til det norske sanksjonsregelverket samt konsulær bistand til enkelte av Telenors ansatte i Myanmar.

Situasjonen som oppstod etter kuppet, medførte at en av Telenors norske ansatte ble nektet utreise fra Myanmar. Utenrikstjenesten ga vedkommende konsulær bistand som bidro til at han fikk reise ut. Bistanden ble gitt i tråd med retningslinjene og prinsippene for dette. Å yte konsulær bistand til norske borgere er en av utenrikstjenestens lovpålagte oppgaver, jf. utenrikstjenestelovens §1. Informasjon om konsulærsaker er omfattet av taushetsplikt, men Telenor, som arbeidsgiver, ble holdt orientert om relevante sider av utviklingen i saken.

Nedenfor følger mine svar på komiteens spørsmål. Svarene bygger på de gjennomgangene Utenriksdepartementet har gjort i tilknytning til saken og av egne arkiver. Arkivene omfatter interne innrapporteringer, samt oppsummeringer utarbeidet i departementet av hovedpunktene fra dialogen departementet har hatt med Telenor. Oppsummeringene er ikke stenografiske gjengivelser. Det innebærer at enkeltelementer som berører spørsmålene komiteen har stilt kan ha vært omtalt i dialogen, uten at de er skriftliggjort.

1. Telenor hevder at kuppet kom plutselig og uventet. Hvilke vurderinger gjorde departementet om sikkerhetsrisikoen 2020 og 2021, og ble disse delt med Telenor?

Norske utenriksstasjoner deler, når etterspurt, overordnede vurderinger av et lands politiske og sikkerhetssituasjon med norske bedrifter i embetsdistriktet. Det gjaldt også ambassaden i Yangon og Telenor.

I perioden før parlamentsvalget 8. november 2020 anså Utenriksdepartementet potensielle følger av Covid19-pandemien og konflikten mellom etniske væpnende grupper og det myanmarske militæret (Tatmadaw), ikke minst i delstaten Rakhine, som de mest sentrale sikkerhetsutfordringene i Myanmar. Et sentralt spørsmål var hvorvidt og hvordan disse utfordringene ville påvirke gjennomføringen av valget. Valg, samt økonomisk nedgang som følge av Covid-pandemien, økte risikoen for sivil uro. Militærkupp ble ansett som svært lite sannsynlig.

Etter militærkuppet forverret sikkerhetssituasjonen seg betydelig over store deler av landet. Fredelige protester utviklet seg til en voldelig konflikt mellom militæret og sivilbefolkningen, og etter hvert væpnede motstandsgrupper. Militærregimet gikk brutalt til verks mot demonstranter og streikende. Det ble rapportert om utbredte menneskerettighetsbrudd, inkl. militære luftangrep mot sivile, drap og arrestasjoner av den politiske opposisjonen og demokratiforkjempere. Oppfatningen var at det var lav terskel for grove menneskerettighetsbrudd mot egen befolkning, herunder drap og tortur.

Utlendinger og diplomater ble ikke ansett som særlig utsatt for represalier fra militærregimet, men kunne bli ofre ved å være på feil sted til feil tid. To utlendinger, Sean Turnell, Aung San Suu Kyis australske økonomiske rådgiver, og Vicky Bowman, leder for det norskstøttede Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB) og tidligere britisk ambassadør til Myanmar, ble imidlertid anholdt, og tilbrakte henholdsvis ti og tre måneder i fengsel før de begge ble løslatt i november 2022. Dette var offentlig kjent. Det var mao. en bevissthet rundt risikoen for utlendinger som oppholdt seg i Myanmar i denne perioden.

Som følge av den forverrede sikkerhetssituasjonen utstedte Utenriksdepartementet en reiseadvarsel 29. mars 2021, med følgende ordlyd: «Utenriksdepartementet fraråder alle reiser til Myanmar. Norske borgere som befinner seg i Myanmar oppfordres til å forlate landet». Den ble senere oppdatert til «Utenriksdepartementet fraråder alle reiser til Myanmar».

2. Kom kuppet som en overraskelse på Utenriksdepartementet, eller var departementet forberedt på at sannsynligheten for et kupp kunne skje var stor?

Militærkuppet i Myanmar 1. februar 2021 kom uventet på både lokalbefolkningen og utenforstående.

I 2020 befant Myanmar seg i en tidlig fase av en demokratiseringsprosess etter å ha gått fra å være et militærdiktatur til å ha en demokratisk valgt regjering, men hvor militæret fortsatt hadde betydelig makt og innflytelse. Det utfordret den sivile regjeringens handlingsrom, som stadig måtte balansere ulike hensyn. På tross av store positive endringer på det politiske og

økonomiske området, var demokratiet skjørt. De tidligere høye forventningene, særlig fra vestlige land, om hurtig demokratisk overgang, var nedjustert. Også myndighetenes håndtering av rohingya-krisen hadde skuffet.

Forholdet mellom Aung San Suu Kyi og landets øverste militære leder, seniorgeneral Min Aung Hlaing, var anstrengt. Selv om det flere ganger under Aung San Suu Kyis styringsperiode hadde versert rykter om mulig militærkupp, ble det ansett som svært lite sannsynlig. Dette var fortsatt vurderingen rett etter at Aung San Suu Kyis parti, National League of Democracy (NLD), ble utpekt som den store vinneren av valget i 2020, til protester fra militæret.

De siste dagene i januar 2021 truet militæret imidlertid med å overta makten dersom deres krav om å håndtere det de omtalte som «en konstitusjonell krise» ikke ble innfridd.

Situasjonen ble ansett som alvorlig, men inntrykket var at Aung San Suu Kyi og Min Aung Hlaing ville komme til en minnelig løsning gjennom forhandling. I tillegg trodde man at Min Aung Hlaing hadde lite å vinne på å ta makten. Helgen før kuppet (som skjedde natt til mandag 1. februar 2021), var inntrykket at NLD og Tatmadaw hadde kommet fram til en enighet som ville unngå kupp. Det viste seg å ikke stemme.

3. Når ble Utenriksdepartementet først orientert om at Telenor hadde installert og testet overvåkningsteknologi i Myanmar?

Telenor orienterte først Utenriksdepartementet 14. desember 2020, drøyt to måneder før kuppet, om at Telenor Myanmar hadde installert og testet utstyr knyttet til lawful intercept gateway (LIG). Dette er et system for kommunikasjonsovervåkning, der en nettverksoperatør gir myndigheter adgang til å overvåke og avlytte telekommunikasjon og trafikkdata, i dette tilfellet også i sanntid, f.eks. ved mistanke om alvorlig kriminalitet. Det ble opplyst at utstyret ble installert før forbudet mot overføring av utstyr for kommunikasjonsovervåkning ble lagt til i forskrift om restriktive tiltak i lys av situasjonen i Myanmar/Burma i 2018.

Telenor ASA opplyste selv offentlig i en pressemelding 15. september 2021 at de hadde installert LIG-systemet i Myanmar, men hittil ikke hadde aktivert det. Videre informerte Telenor i en [pressemelding](#) 16. februar 2022 om at en årsak til at de besluttet å selge Telenor Myanmar var at de ikke ville aktivere LIG-systemet.

4. Hvilke vurderinger gjorde departementet da dette ble kjent, særlig opp mot sanksjonsregelverket og internasjonale forpliktelser?

Utenriksdepartementet hadde etter kuppet flere møter med Telenor, der bl.a. sanksjonsregelverket var et tema.

Det ble avholdt møter 12. og 16. februar, 9. mars, 25. juni, 5. juli, 6. september, 13. september, 7. og 13. oktober, og 19. november 2021, samt 15. og 20. februar 2022.

I møtene informerte Telenor om utfordringene og dilemmaene de stod overfor i Myanmar etter kuppet, særlig mht. de ansattes sikkerhet og forholdet til sanksjonene mot Myanmar. Telenor holdt departementet løpende orientert om utviklingen i saken og delte sine vurderinger opp mot sanksjonsregelverket. Utenriksdepartementet ga uttrykk for sitt syn på sanksjonsregelverket, og at det ikke ville gis tillatelser til levering av utstyr og tjenester knyttet til overvåkningsteknologi. Det ble påpekt at Utenriksdepartementet forventer at alle norske selskaper i Myanmar følger gjeldende sanksjonsregelverk og eksportrestriksjoner.

Utenriksdepartementet anmeldte 15. juni 2023 Telenor for overtredelse av forbud mot overføring av utstyr og ytelse av faglig bistand/tjenester for kommunikasjonsovervåkning i forskrift om restriktive tiltak i lys av situasjonen i Myanmar/Burma. Anmeldelsen var basert på

informasjon gitt av Telenor i møtene mellom Telenor og Utenriksdepartementet og Telenors egenrapportering. PST har henlagt saken.

5. Når ble departementet kjent med at en reell kjøper av Telenor Myanmar var det militærtilknyttede selskapet Shwe Byain Phyu?

Telenor informerte i et møte med Utenriksdepartementet 19. november 2021 om mulig videresalg av aksjeposter fra M1 Group til et lokalt selskap etter at transaksjonen mellom M1 Group og Telenor var avsluttet, og det myanmarske selskapet Shwe Byain Phyu Group ble omtalt. I et møte med Utenriksdepartementet 15. februar 2022 informerte Telenor om at M1 Group etter kjøpet av Telenor Myanmar var forventet å selge en aksjepost til Shwe Byain Phyu Group.

I tiden fra annonseringen av salget av Telenor Myanmar i juli 2021 og frem til regulatorisk godkjenning 18. mars 2022 var det betydelig offentlig oppmerksomhet og spekulasjoner rundt salget. Jeg viser i den forbindelse til næringsministerens svarbrev til komiteen, herunder til Telenors offentlige uttalelser vedrørende kravet om videresalg til en lokal partner, blant annet i pressemelding fra Telenor 18. mars 2022.

6. Hvilken info. ble gitt til utenriksministeren og den politiske ledelse på hvilket tidspunkt om datadelingen med regimet, og hvordan ble saken vurdert?

Som også statsministeren skriver i svaret på spørsmål 6 i hans svarbrev, finner jeg, i tråd med langvarig konstitusjonell praksis fra skiftende regjeringer utgått fra ulike partier, ikke grunn til å gå inn på regjeringens interne prosesser eller hvilke interne vurderinger regjeringen eventuelt foretok. Det gjelder også den delen av hendelsesforløpet som ble håndtert av regjeringen Solberg.

I Telenors dialog med Utenriksdepartementet var utfordringer knyttet til Myanmar's regulatoriske krav til Telenor et tema. Fokuset var primært på *lawful intercept gateway*-systemet, ikke kundedata spesifikt. Problemstillinger knyttet til Telenor Myanmar's håndtering av kundedata ble imidlertid også nevnt av Telenor.

Telenor omtalte i et møte med Utenriksdepartementet 7. oktober 2021 at det var offentlig oppmerksomhet rundt bekymring for overføring av kundedata/trafikkdata.

Utenriksdepartementet ble i et møte 15. februar 2022 informert konkret om at Telenor hadde utfordringer med å beskytte kundedata på tilfredsstillende vis i Myanmar.

I et møte med utenriksministeren 20. februar 2022, informerte Telenor om at de hadde fått pålegg fra militærregimet om å dele historiske data.

Telenor har i offentlige uttalelser vist til at dataene det dreier seg om er metadata.

Som fremgår av næringsministerens svarbrev (spørsmål 5) ble også hovedinnholdet i den informasjonen Nærings- og fiskeridepartementet mottok fra Telenor delt videre til en bredere del av regjeringen Støre. Jeg viser i denne forbindelse også til dialogen med Stortinget om saken.

7. *Kan departementet redegjøre for om utenriksministeren ble orientert om at Telenor i praksis fortsatte samarbeidet med juntaen i perioden etter kuppet, og hvilke tiltak som eventuelt ble vurdert for å hindre medvirkning til MR-brudd?*

Telenor har i sin dialog med Utenriksdepartementet informert om problemstillinger og dilemmaer selskapet sto ovenfor etter kuppet i Myanmar, blant annet i et møte med utenriksminister Huitfeldt 20. februar 2022.

Det er styret i Telenor og ledelsen som har ansvar for selskapets drift og for risikovurderinger i tilknytning til dette, herunder hvordan situasjonen for Telenors Myanmar kunne håndteres etter kuppet.

Som fremgår av *Meld. St. 6 (2022–2023) – Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* har staten som aksjeeier forventninger til selskap med statlig eierandel. Jeg refererer i den anledning til næringsministerens svarbrev til komiteen.

For øvrig viser jeg til svaret på spørsmål 6 over og til dialogen med Stortinget om saken.

8. *Det var kun fire nordmenn ansatt i Telenor Myanmar. Etter kuppet ble kun én nordmann igjen i landet. Delte departementet Telenors vurdering av at det sikreste for Telenors ansatte var å navngi lokale burmesere til landets militære ledelse, eller mente departementet at de lokalt ansatte burmeserne ble usatt for sikkerhetsrisiko da demokratiforkjemperne ville anse dem som svikere? Hvilke vurderinger ble gjort?*

Departementets oppgave er å utstede reiseinformasjon og gi offisielle reiseadvarsler til nordmenn vedr. reiser til sikkerhetsutsatte land, områder eller regioner. Utenriksdepartementet foretar ikke særskilte sikkerhetsvurderinger for private selskaps ansatte, heller ikke for Telenors norske eller andre ansatte i den aktuelle situasjonen.

I henhold til selskapslovgivningen er det selskapets styre og ledelse som er ansvarlig for forvaltningen av selskapet, herunder for å foreta risikovurderinger for sine ansatte.

Jeg viser for øvrig til næringsministerens svar på spørsmål 8 til komiteen.

9. *Hvorfor har ikke Utenriksdepartementet iverksatt granskning av konsekvensene i de tre årene som er gått, slik at Norge og Telenor kan bistå ofte og etterlatte?*

Utenriksdepartementets rolle har vært å veilede om sanksjonsregleverket og å yte konsulær bistand. Det ligger til Telenor ASAs ledelse og styre å vurdere eventuelle rettslige krav som følge av håndteringen av virksomheten i Myanmar.

10. *Hvorfor har ikke Utenriksdepartementet informert Stortinget om Telenors handlinger i Myanmar, gitt omfanget av samarbeidet?*

Jeg viser til dialogen med Stortinget om saken, herunder svar på spørsmål fra Stortinget som det er vist til i næringsministerens svar til komiteen.

Vedrørende anmodning om oversendelse av dokumenter

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ber meg fremlegge «alle skriftlige sikkerhetsvurderinger om situasjonen i Myanmar fra 2013-2022», samt dokumentasjon på «all dialog med Telenor og Telenor Myanmar (brev, dokumenter/møtoreferater og e-poster) både fra ambassaden i Yangon og Bangkok, samt departementet i Oslo».

Interne sikkerhetsvurderinger knyttet til utenrikstjenestens egne ansatte inngår i departementets interne saksforberedelser, og kan unntas offentligheten i medhold av offl. § 14. Enkelte vurderinger er også gradert etter sikkerhetslovens bestemmelser.

Jeg ser det allikevel som nyttig å belyse det eksterne situasjonsbildet som stasjonen observerte ved å oversende deler av enkelte vurderinger. Departementet har ikke fullverdige vurderinger fra alle årene som etterspørres da det ble byttet informasjonssystemer i løpet av perioden, og ikke alle vurderingene ble ansett arkivverdige.

I tillegg vedlegger jeg oversiktsrapporter over situasjonen i Myanmar fra perioden 2014-2022. Vedlagt følger også offisiell reiseinformasjon for perioden fra 1. februar 2021 og ut 2022.

I lys av komiteens spørsmål tolker jeg forespørselen som gjelder dialogen med Telenor slik at denne retter seg mot tiden rundt og etter militærkuppet 1. februar 2021.

Dokumentene Utenriksdepartementet har mottatt fra Telenor i anledning forvaltningen av sanksjonsregelverket inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt iht. fvl. § 13 (1) nr. 2 og sanksjonsloven § 8. Opplysningene er derfor unntatt offentlighet etter offl. § 13 (1). De taushetsbelagte opplysningene utgjør så vesentlige deler av dokumentene, at dokumentene som helhet kan unntas offentlighet etter offl. § 12 (1) c.

Enkelte dokumenter mottatt fra Telenor er fortsatt under vurdering, og vil eventuelt videresendes.

Informasjon knyttet til dialogen med Telenor om konsulærsaken er taushetsbelagt i henhold til fvl. § 13 (1) nr. 1.

Oppsummeringer og annen dokumentasjon som inngår i departementets interne saksforberedelse er unntatt offentlighet i medhold av offl. § 14. Det er langvarig konstitusjonell praksis, fra skiftende regjeringer utgått fra ulike partier, for at organinterne dokumenter i departementene ikke gis ut til komiteen. Departementet har vurdert om det skal utvises merinnsyn ovenfor komiteen.

Øvrig korrespondanse mellom Telenor og departementet følger vedlagt. Enkelte opplysninger er sladdet, jf. offl. § 13 (1) jf. fvl. § 13 (1) nr. 2 og sanksjonsloven § 8, samt etter offl. § 20 c.

Til orientering er arkivet til OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv administrativt plassert i Utenriksdepartementet. Kontaktpunktet er et eget organ, og ev. forespørsler om innsyn i kontaktpunktets saksdokumenter må rettes direkte til Kontaktpunktet.

Med vennlig hilsen



Espen Barth Eide