



STATSMINISTEREN

Oslo, 3. oktober 2023

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vedr. spørsmål om regjeringsapparatets håndtering av habilitetsregelverk mv.

Jeg viser til komiteens brev 26. september 2023. Samtlige spørsmål gjelder forhold knyttet til tidligere statsminister Erna Solberg. Det er en del av vår statsskikk at Stortingets kontroll med den utøvende makt også kan rette seg mot avgåtte regjeringsmedlemmer. Samtidig reiser det noen særskilte spørsmål om hvordan den sittende regjering og dens embetsverk skal forholde seg til slike kontrollundersøkelser.

I tråd med fast og langvarig praksis under skiftende regjeringer, har jeg ikke ved noen anledning bedt om eller ønsket tilgang til organinterne dokumenter ved Statsministerens kontor som gjelder tidligere statsminister og regjering. Dette dreier seg både om forholdet mellom sittende og avgått regjering, og forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Det er nedfelt i retningslinjene «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk» s. 23 at *«Den til enhver tid sittende regjering må være trygg på at dialogen med embetsverket forblir mellom regjeringen og embetsverket.»*

Som statsminister er jeg ansvarlig for alt som skjer ved Statsministerens kontor, herunder håndtering av dokumenter, innsynskrav og henvendelser som gjelder tidligere statsminister. Samtidig er dette dokumenter og opplysninger som jeg selv prinsipielt sett ikke bør eller ønsker å behandle. Jeg har derfor overlatt all håndtering av spørsmål knyttet til tidligere statsminister Solbergs habilitet til mitt embetsverk. Noe annet ville utfordret embetsverkets lojalitet og den gjensidige tilliten mellom embetsverk og politikere som vårt styresett er avhengig av.

Jeg har stor forståelse for ønsket om åpenhet og at Kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsker å få belyst saken på en best mulig måte. Samtidig må saken håndteres på en måte som er prinsipielt ryddig og som ikke bryter med vår langvarige praksis hva gjelder forholdet mellom sittende og avgått regjering.

På denne bakgrunn har jeg bedt embetsverket ved Statsministerens kontor om å utforme nedenstående svar.

1. SMK ble i 2013 gjort kjent med at statsministerens ektefelle eide aksjer. Ble det iverksatt tiltak for å sikre statsministerens habilitet i forbindelse med dette, og i så fall hvilke?

Det ble avholdt et møte mellom embetsverket på Statsministerens kontor og Sindre Finnes tidlig i oktober 2013 for blant annet å avklare forhold som kunne ha betydning for påtroppende statsministers habilitet. På bakgrunn av opplysninger i møtet, utarbeidet kontoret et notat til Finnes. Notatet ble oversendt til Finnes i e-post 11. oktober 2013 med kopi til Julie Margrethe Brodtkorb i Høyre.

I notatet ble Finnes opplyst om at hans handel med aksjer ville skape utfordringer for påtroppende statsminister. Det fremgikk at det ville oppstå vanskeligheter med å holde seg løpende orientert om bevegelsen i porteføljen, og at det ville være vanskelig å ha oversikt over porteføljens betydning for hennes habilitet i behandlingen av saker i regjeringen. Det ble uttrykt at hvis hans handel med aksjer fortsatte, ville det etter kontorets oppfatning være nødvendig at de rettslige problemstillingene dette medførte ble forelagt Finansdepartementet og eventuelt Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

Deretter informerte påtroppende statsminister Solberg Statsministerens kontor om at Sindre Finnes var innforstått med at han ikke kunne fortsette med kortsiktig aksjehandel etter at hun tiltrådte som statsminister. Gitt denne opplysningen var det etter Statsministerens kontor sin vurdering ikke behov for veiledning fra Finansdepartementet eller Lovavdelingen knyttet til habilitetsutfordringer slik aksjehandel kunne gi.

Finnes hadde ingen plikt til å melde til Statsministerens kontor hvilke selskaper han eide aksjer i. På oppfordring fra påtroppende statsminister Solberg valgte han likevel å gi Statsministerens kontor en oversikt over sin aksjebeholdning. Basert på oversikten ble det gjort en administrativ vurdering av hvilke selskaper det var grunn til å være oppmerksom på når det gjaldt habiliteten til Solberg. Selskaper der Finnes hadde aksjeposter med samlet verdi under ca 23.000 kroner ble ikke satt på denne listen. Eierskap i utlandet ble heller ikke ført opp. Selskapene som ble ført opp var Q-Free, Kongsberg Automotive Holding, Marine Harvest, Wilh. Wilhelmsen ASA, TTS Group, Gjensidige forsikring ASA, Seadrill, Nordic Mining og Norsk Hydro.

Som nevnt ble det opplyst om at Finnes var innforstått med at han ikke kunne fortsette med kortsiktig aksjehandel uten at dette ville gi utfordringer for påtroppende statsminister. Med unntak av en opplysning om deltakelse i aksjeemisjon i firmaet Blueye Robotics AS, dreide senere korrespondanse med Finnes seg om at han solgte seg ned i aksjemarkedet:

- Den 29. oktober 2014 mottok Statsministerens kontor e-post fra Finnes om at han, for å redusere muligheten til politisk spill, hadde solgt alle sine aksjer i Nordic Mining, Kongsberg Automotive, Scania Industrier, Avocet mining, BIONOR, TTS Group og Photocure. Dette er også reflektert i en aksjeoppstilling fra Finnes av samme dato.

- I 2015 ble det nedtegnet at Finnes solgte alle sine aksjer i Seadrill ASA og Odfjell Drilling ASA.
- Den 8. september 2017 mottok Statsministerens kontor e-post fra Finnes der han opplyste at han forberedte overføring av mesteparten av aksjene til aksjefond.
- I 2019 ble det i forbindelse med en mediehenvendelse opplyst til daværende statssekretær Rune Alstadsæter at Finnes siden september 2017 ikke hadde eid aksjer i Q-free eller tilsvarende selskaper.

Ut over det over nevnte, ble det ikke iverksatt særskilte tiltak fra Statsministerens kontor knyttet til ivaretagelse av tidligere statsminister Ernas Solbergs habilitet som følge av Finnes' aksjer.

Vi viser for øvrig til omtalen av ektefellers handel med finansielle instrumenter i punkt 15.3.6 i daværende Håndbok for politisk ledelse:

Handel med finansielle instrumenter eller inngåelse av kundeforhold foretatt av medarbeidernes ektefelle/registrerte partner/samboer, vil etter forholdene kunne likestilles med disposisjoner foretatt av medarbeideren selv. Det vil være opp til den enkelte medarbeider om vedkommende vil gi melding som nevnt foran i slike tilfeller.

For fullstendighetens skyld nevnes at ivaretagelse av habilitet alltid er den enkeltes ansvar. Dette fremgår av forvaltningsloven, og har vært tydeliggjort i Håndbok for politisk ledelse og i samtaler mellom embetsverk og politisk ledelse. Politisk ledelse kan imidlertid alltid be embetsverket om bistand til å vurdere sin habilitet, om nødvendig fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

2. I 2014 ble det kjent at daværende statsministers ektefelle var aktiv i aksjemarkedet. Førte dette til konkrete endringer i hvordan SMK fulgte opp dette forholdet, og i så fall hvilke?

Det vises til svar på spørsmål 1.

3. I en korrespondanse mellom daværende statsministers ektefelle og SMK i 2017, opplyste ektefellen om at han skulle selge aksjepostene sine, og sette pengene i fond. Hva foretok SMK seg for å påse at dette skjedde?

Statsministerens kontor har verken myndighet til eller ansvar for å påse eller kontrollere at statsministerens ektefelle selger aksjer. Videre vil det uansett være den enkelte politikers ansvar å ivareta egen habilitet.

4. I 2019 opplyser en statssekretær ved SMK at daværende statsministers ektefelle «ikke er pålagt å rapportere om kjøp og salg av aksjer til Statsministerens kontor.» Er dette en beskrivelse SMK vil si seg enig i?

Regjeringspolitikere hadde tidligere en plikt til å melde fra til eget departement om eget eierskap i aksjer mv. Frem til 2017 gjaldt dette aksjer med en verdi over 50.000 kroner i norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge. I 2017 ble grensen for meldeplikt senket til 20.000 kroner. Ordningen ble avvirket i juni 2022, som følge av at det ble klart at en registreringsordning krever hjemmel i lov, se Prop. 224 L (2020-2021) side 6.

Det er korrekt at statsministerens ektefelle ikke var pålagt rapportering etter denne ordningen, men det fremgikk av daværende Håndbok for politisk ledelse pkt. 15.3.6 at

Handel med finansielle instrumenter eller inngåelse av kundeforhold foretatt av medarbeidernes ektefelle/registrerte partner/samboer, vil etter forholdene kunne likestilles med disposisjoner foretatt av medarbeideren selv. Det vil være opp til den enkelte medarbeider om vedkommende vil gi melding som nevnt foran i slike tilfeller.

Se for øvrig svar på spørsmål 6.

5. Gitt at SMK ved flere anledninger, over flere år, ble gjort kjent med at ektefellen til daværende statsminister eide, kjøpte og solgte aksjer, hvorfor økte ikke årvåkenheten rundt dette forholdet?

Statsministerens kontor har ikke myndighet til eller ansvar for å følge med på eller kartlegge aksjehandel hos regjeringspolitikeres nærstående.

Som redegjort for i spørsmål 1, ble det opplyst om at Finnes var innforstått med at han ikke kunne fortsette med kortsiktig aksjehandel uten at dette ville gi utfordringer for påtroppende statsminister. Med ett unntak dreide senere korrespondanse med Finnes seg om at han solgte seg ned i aksjemarkedet.

6. Ser SMK at noe kunne vært gjort annerledes for å sikre en bedre kontroll rundt forhold som kunne påvirke tidligere statsminister Erna Solbergs habilitet?

Verken opplæring, veiledning eller retningslinjer kan gi noen garanti mot feil og regelbrudd. I lys av sakene de siste månedene har det uansett vært naturlig for statsministeren og Statsministerens kontor å gjennomgå Håndbok for politisk ledelse og rutiner for opplæring av politisk ledelse, med sikte på å avdekke om det er behov for endringer.

Som en del av den vurderingen som så langt er gjort, ser Statsministerens kontor at ordninger som innebærer registrering av økonomiske eller andre forhold, kan ha en iboende risiko ved seg. Slik registrering kan skape falsk trygghet hos den som avgir opplysningene for at habiliteten blir ivaretatt av andre enn en selv. Dette kan igjen skape misforståelser om hvem som er ansvarlig for å følge opp at habiliteten vurderes i enkeltsaker. Som beskrevet i svar på spørsmål 4, hadde Håndbok for politisk ledelse tidligere en meldepliktordning til regjeringsspolitikerens eget departement for kjøp og salg av verdipapirer. Ordningen kan ha bidratt til den uklarhet som er nevnt over.

Det fremgikk videre av tidligere håndbok at retningslinjene for meldeplikt *«kunne være et nyttig hjelpemiddel for å vurdere spørsmål som måtte dukke opp knyttet til politiske medarbeideres habilitet.»* Meldeplikten og beløpsgrensene i den innebar imidlertid ikke at det gjaldt faste grenser for hvor stor en eierpost i et selskap måtte være for å ha betydning for habilitetsvurderingen, se svar på spørsmål 14. Meldeplikten kan ha bidratt til at disse spørsmålene ble forvekslet. Som beskrevet i spørsmål 4 ble meldeplikten avvirket i juni 2022, som følge av at det ble klart at en registreringsordning krever hjemmel i lov, se Prop. 224 L (2020-2021) side 6.

Statsråder har fortsatt plikt til å registrere sine verv og økonomiske interesser i henhold til den til enhver tid gjeldende registreringsordningen som gjelder for stortingsrepresentanter, jf. forskrift om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser § 1.

Statsministerens kontor kan ikke ha full oversikt over hvilke økonomiske og andre forhold som til enhver tid kan gjøre statsministeren eller andre regjeringsspolitikere inhabile i sakene de har til behandling, men kan gi politikerne opplæring og veiledning i forståelsen og praktiseringen av habilitetsreglene. Det er også årsaken til at forvaltningsloven legger opp til at det er den enkelte selv som må være oppmerksom på og vurdere egen habilitet.

7. Finansforetak er etter hvitvaskingsloven pålagt å undersøke om deres kunde, personer som kan handle på vegne av kunden eller reell rettighetshaver er politisk eksponert person eller nært familiemedlem til en politisk eksponert person. Dette skal i så fall utløse forsterkede kundetiltak fra foretakets side. Ble Statsministerens kontor noen gang kontaktet av noe finansforetak i forbindelse med investeringer gjort av statsministerens ektefelle, i lys av statsministerens status som en politisk eksponert person?

Vi har ikke funnet denne type henvendelser ved søk i Statsministerens kontors arkiver.

8. Komiteen ønsker oversendt alle vurderingene av habilitet som eventuelt er gjort i forbindelse med tidligere statsminister Erna Solbergs ektefelles aksjekjøp.

Statsministerens kontor oversendte 11. oktober 2013 et notat til Finnes om habilitetsproblemstillinger, se oversikt over dette under og øvrig korrespondanse i svar på spørsmål 9.

Basert på oversikten over Finnes' aksjer av 11. oktober 2013 ble det gjort en administrativ vurdering av hvilke selskaper det var grunn til å være oppmerksom på når det gjaldt habiliteten til Solberg. Selskaper der Finnes hadde aksjeposter med samlet verdi under ca. 23.000 kroner ble ikke satt på denne listen. Statsministerens kontor viser til utdrag av dokument om habilitet i Solberg-regjeringen datert henholdsvis 14. og 23. oktober 2013.

Ut over dette har Statsministerens kontor ikke funnet at det er gjort skriftlige vurderinger av habilitet for Solberg i forbindelse med Finnes' aksjekjøp. Forvaltningsloven krever ikke at habilitetsvurderinger skal være skriftlige eller at de skal registreres. Det kan derfor ikke utelukkes at Statsministerens kontor kan ha bistått daværende statsminister Solberg med muntlig rådgivning knyttet til Finnes' verdipapirer.

Statsministerens kontor har nedtegnet ulike relasjoner og saksforhold av betydning for potensielle habilitetsvurderinger i tilknytning til Finnes:

- Notat og e-post 11. oktober 2013 fra Statsministerens kontor til Sindre Finnes om habilitetsproblemstillinger.
- Utdrag av dokument om habilitet i Solberg-regjeringen datert 14. oktober 2013
- Utdrag av dokument om habilitet i Solberg-regjeringen datert 23. oktober 2013
- Opplysninger om Finnes' stilling i Norsk Industri.
- Opplysninger om aksjer Finnes eide før Solberg tiltrådte som statsminister som man skulle være oppmerksomme på. Gjelder selskapene Qfree, Kongsberg Automotive Holding, Marine Harvest, Wilh. Wilhelmsen ASA, TTS Group, Gjensidige forsikring ASA, Seadrill Nordic Mining og Norsk Hydro.
- Opplysninger om Finnes' salg av aksjer i 2014, jf. e-post fra Sindre Finnes til daværende ekspedisjonssjef Heidi Heggnes 29. oktober 2014. Gjelder alle aksjer i Nordic Mining, Kongsberg Automotive, Scana Industrier, Avocet Mining, BIONOR, TTS Group og Photocure.
- Opplysninger om at Finnes solgte alle sine aksjer i Seadrill ASA og Odfjell Drilling ASA i 2015.
- Opplysning om at Finnes deltok i aksjeemisjon i firmaet Blueye Robotics AS med en eierandel på ca. 0,06 prosent.
- Opplysninger om at Finnes forbereder en «... overføring av mesteparten av aksjene til aksjefond», jf. e-post fra Sindre Finnes til daværende ekspedisjonssjef Heidi Heggnes 8. september 2017.
- Opplysning om at Sindre Finnes solgte aksjene sine i Q-free i september 2017 og siden da ikke har eid aksjer i selskapet eller tilsvarende selskap, jf. e-post fra daværende statssekretær Rune Alstadsæter til faktisk.no 29. juli 2019.

- Opplysning om at Finnes i 2018 ble valgt som styremedlem i Forskerfabrikken Norge AS, jf. e-postkorrespondanse mellom Sindre Finnes og regjeringsråd Anne Nafstad Lyftingsmo 26. september 2018 og 14. november 2018.
- Opplysning om Finnes' bror, Jon Arne Finnes, og hans stilling og ansatteaksjer i Kværner Verdal AS, heleid datterselskap av Aker Kværner.
- Opplysning om at Bjørn Østbø, tidligere administrerende direktør i Silver, er Sindre Finnes' bestevenn.

9. Komiteen ber om å få oversendt all korrespondanse mellom Statsministerens kontor og tidligere statsminister Solbergs ektefelle som angår hans investeringer.

Vedlagt følger:

- Aksjeoppstilling 11. oktober 2013
- Notat og e-post 11. oktober 2013 fra Statsministerens kontor til Sindre Finnes med kopi til Julie Margrethe Brodtkorb om habilitetsproblemstillinger.
- E-post fra Sindre Finnes til daværende ekspedisjonssjef Heidi Heggnes 29. oktober 2014
- Aksjeoppstilling 29. oktober 2014
- E-post fra Sindre Finnes til daværende ekspedisjonssjef Heidi Heggnes 8. september 2017

10. Komiteen ber om å få oversendt all informasjon som SMK har registrert om de økonomiske interessene til tidligere statsminister Solbergs ektefelle.

Se svar på spørsmål 8 og 9. I tillegg til dokumentene omtalt i svar på spørsmål 9, vedlegges øvrige relevante dokumenter som er offentlige:

- Utdrag av dokument om habilitet i Solberg-regjeringen datert 14. oktober 2013
- Utdrag av dokument om habilitet i Solberg-regjeringen datert 23. oktober 2013
- E-poster 26. september 2018 og 14. november 2018 mellom Sindre Finnes og regjeringsråd Anne Nafstad Lyftingsmo om at Finnes ble valgt som styremedlem i Forskerfabrikken Norge AS
- E-post 29. juli 2019 fra daværende statssekretær Rune Alstadsæter til faktisk.no om Sindre Finnes' salg av aksjer i Q-free

11. Etter Statsministerens kontors vurdering, avhenger enten offentliggjøring eller oversending til komiteen av habilitetsdokumenter fra forrige regjering, av at daværende statsminister gir sitt samtykke?

Formelt avhenger ikke offentliggjøring eller oversending til komiteen av tidligere statsministers samtykke. Dette er interne dokumenter ved Statsministerens kontor, og det er derfor Statsministerens kontor som avgjør om det skal utvises merinnsyn.

Som det fremgår innledningsvis, har nåværende statsminister ikke ved noen anledning bedt om eller ønsket tilgang til organinterne dokumenter ved Statsministerens kontor som gjelder tidligere statsminister og regjering. Som statsminister er han ansvarlig for alt som skjer ved Statsministerens kontor, herunder håndtering av dokumenter, innsynskrav og henvendelser som gjelder tidligere statsminister. Samtidig er disse dokumenter og opplysninger som han prinsipielt sett ikke bør eller ønsker å behandle. På denne bakgrunn har han bedt embetsverket ta endelig stilling til innsynskrav og andre spørsmål på Statsministerens kontor som vedrører Solbergs regjering.

12. Er det saker der eventuell inhabilitet påvirker gyldigheten av beslutninger regjeringen har tatt, begrenset til de sakene der aksjeandelen er over en viss størrelse?

Statsministerens kontor har ikke gjort noen gjennomgang av saker der tidligere statsminister Solberg kan ha vært inhabil som følge av Finnes' aksjer.

Alle regjeringsnotater, dagsordener og protokoller for regjeringen Solberg avgis til Riksarkivet for oppbevaring, se retningslinjene Om r-konferanser punkt 9.2.1. Det følger av depoterklæringen datert 14. oktober 2021 at adgangen til å gjøre seg kjent med innholdet i sakene krever samtykke av Erna Solberg eller – når hun ikke kan avgjøre saken – av den til enhver tid fungerende leder for Høyre.

For øvrig viser Statsministerens kontor til utenriksministerens svar på spørsmål 2 til komiteen 25. september 2023. Også i Solbergs tilfelle, vil utarbeidelse av en oversikt over saker der hun kan ha vært inhabil føre til at noen gjennomgår en betydelig mengde avgjørelser. For hver sak må det gjøres en konkret vurdering av om saken er av en slik karakter at den innebar særlig fordel, tap eller ulempe for Solbergs ektemann gjennom hans eierskap i aksjer.

Det vises også til Lovavdelingens uttalelse 28. august 2023, der det ble uttalt at:

Dersom statsråden faktisk ikke var kjent med at ektemannen hadde eierinteresser i et bestemt selskap, vil inhabiliteten ikke kunne ha virket inn på vedtakets innhold. Avgjørelser hun har truffet i saken, eller vært med å tilrettelegge grunnlaget for, vil derfor være gyldige på tross av hennes inhabilitet.

Det samme vil gjøre seg gjeldende for gyldigheten av beslutninger tidligere statsminister Solberg var involvert i, om hun ikke var kjent med ektemannens eierinteresser.

13. Ble Statsministerens kontor involvert i å vurdere tidligere statsminister Solbergs habilitet i saker av betydning for Hydro, og påvirker statsministerens eventuelle inhabilitet gyldighet av regjeringens beslutninger av betydning for Hydro, eksempelvis tillatelser gitt i forbindelse med opprettelsen av Lyse Kraft DA?

Som det fremgår i svar på spørsmål 1, var Norsk Hydro ASA blant de selskapene som ble notert i oversikten over selskaper tidligere statsminister Solberg burde være spesielt oppmerksom på når det gjaldt habilitet.

Statsministerens kontor har ikke skriftlige nedtegnelser som viser at kontoret ble involvert i å vurdere Solbergs habilitet i konkrete saker av betydning for Norsk Hydro ASA.

Forvaltningsloven stiller ikke krav om at habilitetsvurderinger skal være skriftlige eller at de skal registreres. Det kan derfor ikke utelukkes at Statsministerens kontor kan ha bistått tidligere statsminister Solberg med en muntlig vurdering.

For øvrig vises det til svar på spørsmål 12.

14. Hvilken veiledning har SMK gitt når det gjelder hvor høy en aksjeandel må være for at det ikke skal ha betydning for habiliteten, hvem har satt denne grensen, og hvem sitt ansvar er det å påse at investeringer over grensen blir rapportert og håndtert i tråd med habilitetsreglene?

Det har aldri eksistert en fast grense for hvor stor en eierpost i et selskap skal være for å ha betydning for habilitetsvurderingen. Lovavdelingen har i flere uttalelser lagt til grunn at det må foretas en konkret vurdering der det blant annet legges vekt både på den absolutte verdien av aksjeposten og den prosentvise eierandelen i selskapet, hva slags avgjørelse det er aktuelt å treffe, hva slags og hvor sterk interesse det berørte selskapet har i saken og i forlengelsen av dette hvilken betydning avgjørelsen vil kunne ha for tjenestepersonen. Statsministerens kontor har gitt veiledning i tråd med dette.

Det fulgte av Håndbok for politisk ledelse fram til 2017 at det var en plikt for regjeringspolitikere til å melde fra til eget departement om eierskap i aksjer mv. med en verdi over 50.000 kroner i norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge. Det framgikk av håndboken at retningslinjene for meldeplikt kunne være et nyttig hjelpemiddel for å vurdere spørsmål som måtte dukke opp knyttet til politiske medarbeideres habilitet. Meldeplikten ble som omtalt avvirket i juni 2022, som følge av at det ble klart at en registreringsordning krever hjemmel i lov, se Prop. 224 L (2020-2021) side 6.

Som det fremgår i Statsministerens kontors svar på spørsmål 6, innebar ikke grensene for meldeplikt at det dermed gjaldt faste grenser for hvor stor en eierpost i et selskap måtte være for å ha betydning for habilitetsvurderingen. Meldeplikten kan ha bidratt til at disse spørsmålene ble forvekslet.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jonas Gahr Støre". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jonas Gahr Støre

Vedlegg