

Redegjørelse til Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Jeg viser til komiteens brev av 10.10.23 og takker for anledningen til å redegjøre for min sak i forkant av høringen 7.11.23.

Fasit for min del er allerede gitt, jeg har gått av og er på tur ut av norsk politikk. Jeg håper komiteen også av den grunn kan finne det nyttig med noen refleksjoner rundt hvordan systemet rundt oss som politikere kan forbedres slik at lignende situasjoner kan unngås i fremtiden uten at det tolkes som et forsøk på å bortforklare egne feil.

Jeg vil for ordens skyld innledningsvis slå fast at skikkelige administrative system og rutiner ikke i utgangspunktet er et politisk ansvar i tradisjonell forstand, snarere noe enhver regjering og politiker må kunne forvente at er på plass som en ramme rundt videre arbeide.

### **Bakgrunn:**

Men det første først: Frem til E24 tok kontakt 18. juli i år var jeg sikker på at jeg hadde gjort alt riktig. Ved tiltredelse hadde jeg gjort rede for og registrert alle mine økonomiske interesser. De kjøp av aksjer som ble foretatt ble gjort i et langsiktig perspektiv. Ingen av de aksjene jeg kjøpte ble solgt før saken kom opp. Kjøpene ble videre registrert fortløpende i Stortingets register slik regelverket tilsier. Hva jeg eide når var dermed åpent tilgjengelig for alle som ville vite det, nærmest i sanntid.

Det kan være greit å nevne kort bakgrunnen for, og tankegangen bak, de disposisjoner som ble gjort. I 2015 var jeg med å starte OKEA, et oljeselskap på norsk sokkel. Våren 2022 begynte selskapet å gi utbytte. Dette bestemte jeg meg for å sette i store, norske og børsnoterte selskaper i ulike sektorer - på lik linje med hvordan svært mange andre nordmenn plasserer sparepengene sine. For min del falt valget på Yara, Kongsberg Gruppen og Sparebank1 SMN i tillegg til OKEA. Det mente jeg var en varsom, transparent og ansvarlig plassering av penger i et langsiktig perspektiv. Uten at det betyr mye for saken var det et selvstendig poeng for meg å investere i norske bedrifter.

Jeg hadde ved investeringstidspunktet et bevisst forhold til egen habilitet og krav til ryddighet. Som forsknings- og høyere utdanningsminister hadde jeg i egen portefølje ingenting med hverken disse selskapene, eller sektorene deres å gjøre. Altså ikke noe konstitusjonelt ansvar for hverken forvaltning av eierskap, eller rammevilkår som angikk dem direkte. Heller ingen enkeltsaker knyttet til disse dukket opp på mitt bord i perioden jeg var statsråd. Dette var min forståelse av rettstilstanden og habilitetsregelverket. At denne vurderingen var feil kommer jeg tilbake til.

### **Saken:**

Den 12. januar behandlet regjeringen en sak om direktekjøp av granater fra Nammo. Jeg fikk tilgang til saken gjennom r - notat den 11. januar på ettermiddagen. Den 5. januar hadde jeg kjøpt aksjer i Kongsberggruppen. Regjeringen utvidet videre en bestilling av ammunisjon fra Nammo i mars. Jeg satt da med samme eierpost i Kongsberggruppen som i januar. Hensikten med habilitetsregelverket er både å sikre uhildet behandling av de saker som er oppe, og tillit til at så skjer. Det kan derfor være greit å nevne at som statsråd hadde jeg ingen annen rolle i saken enn å være til stede som passiv tilhører. Jeg har ikke påvirket saken i hverken den ene eller andre retning.

En habilitetsvurdering skal gjøres i forkant av at en sak er til behandling. Det ble ikke gjort i dette tilfellet, men dukket opp som problemstilling i forbindelse med at saken kom opp i juli i år. Kongsberggruppen har ingen eierandeler i, eller forbindelser til Nammo. Men Kongsberggruppen eier 50% i finske Patria, som igjen har 50% eierandel i Nammo. Mitt habilitetsproblem oppsto dermed som en konsekvens av at Kongsberggruppen i 2. ledd kan sies å ha interesser i Nammo. En

forutsetning for at jeg kunne bedt om en habilitetsvurdering i forkant av regjeringsbehandlingen var i dette tilfellet at jeg hadde både kjennskap og et bevisst forhold til den underliggende selskapsstrukturen til Kongsberggruppen og de selskap som de igjen måtte ha eierandeler i. Det er det, som Lovavdelingen påpeker, mitt ansvar som statsråd å vite. Vel, i dette tilfellet gjorde jeg ikke det, og konsekvensene ble deretter.

Når saken så dukket opp den 18. juli etter spørsmål fra E24 var problemstillingen helt ny for meg. Habiliteten min ble aldri vurdert av Lovavdelingen, men etter konsultasjoner med SMK konstaterte jeg selv den 21. juli både inhabilitet i selve regjeringsbehandlingen og brudd på regjeringens retningslinjer for handel med verdipapirer når det gjaldt varsomhet. På det tidspunktet, og med bakgrunn i både råd og den kjennskap jeg hadde til sakskomplekset, mente jeg det var en ærlig og redelig oppsummering av situasjonen. Som kjent gikk jeg av som statsråd senere samme dag.

### **Oppsummering av saken:**

I etterpåklokskapens klare lys er det lett å slå fast at særlig investeringen min i Kongsberggruppen var problematisk. Uavhengig av situasjonen i Ukraina er norsk forsvarsindustri for tett på enhver regjering til at man som statsråd kan sitte med eierskap i forsvarsbedrifter. Så på det punktet var vurderingen min åpenbart feil.

Når det gjelder den inhabiliteten jeg erkjente den 21.7 vil jeg mene at det har vært en del saker i ettertid som kan sette saken i et noe annet lys. Ut fra dagens regelverk og praksis er det åpenbart at en aksjepost verdt om lag 375 000 kroner på vedtakstidspunktet kvalifiserer til inhabilitet. Men det forutsetter selvsagt at saken omhandlet en kontrakt med Kongsberggruppen. Det gjorde det som kjent ikke all den tid kontrakten var med Nammo.

For at det skal oppstå inhabilitet må det først godtgjøres at kontraktsinngåelsen med Nammo var relevant for verdiutviklingen av Kongsberg Gruppen. Det mener jeg er et åpent spørsmål. Kongsberg Gruppen eier ikke aksjer i Nammo, de rapporterer ikke på Nammo, de har ikke innflytelse på det som skjer i Nammo. Kongsberg Gruppen selv vurderer ikke at utviklingen i Nammo er relevant for aksjekursen i Kongsberggruppen.

Om man likevel skulle komme til at kontraktsinngåelsen med Nammo var relevant for verdifastsettelsen av Kongsberg Gruppen er det rimelig å anslå hvor stor økonomisk eksponering min aksjepost i Kongsberg Gruppen representerte i Nammo for å si noe om evt inhabilitet. Jeg skriver dette fordi det har kommet frem at det åpenbart er en grense for hvor liten eller stor en økonomisk eksponering skal være for at det kvalifiserer til inhabilitet. Det har kommet frem både i andre konkrete saker som har vært oppe i norsk offentlighet, og i Lovavdelingens vurderinger av habilitet i andre saker.

Siden Nammo ikke er børsnotert er det rimelig å vurdere verdien opp mot overskudd, omsetning og ordresreserve i Kongsberg Gruppen, som er børsnotert. Kongsberg Gruppen var den 12. januar 2023 (dagen saken var til behandling) verdt om lag 65 mrd kroner, og min aksjepost 375 000 kroner. Nammo hadde i 2022 en omsetning på 7,45 mrd, en EBIT på 0.736 mrd og en ordresreserve på 14,8 mrd. Tilsvarende tall for Kongsberg Gruppen er 31,8 mrd i omsetning, 3,3 mrd i EBIT og 63.2 mrd i ordresreserve. Tallene er hentet fra selskapenes årsrapporter for 2022. Rent matematisk gir det et forholdstall på om lag 4,3, mao er Kongsberg Gruppen verdt 4,3 ganger mer enn Nammo med denne metodikken. Dermed er det rimelig å anta at Nammo den 12. januar var verdt 15,11 mrd. Jeg vil mene at det er en generøs prissetting da en tommelfingerregel ellers er at et selskap er verdt om lag 10 ganger EBIT. At Kongsberggruppen, gjennom sitt eierskap i Patria, kan sies å være indirekte eksponert for 25% av Nammo «tilfører» dermed Kongsberg Gruppen en verdi på 3,77 mrd. Av

Kongsberg Gruppens totale verdi på 65 mrd representerer i så fall Nammo 3,77 mrd. Det betyr igjen at min mulige eksponering i Nammo på det tidspunktet med rimelighet kan sies å representere en verdi på 21 751 kr.

I seg selv representerer dette en verdi som kanskje må kunne sies å være innenfor det som kan defineres som bagatellmessig og ikke relevant av Lovavdelingen, og som det virker som det har vært aksept for i det politiske miljøet som sådan. Jeg vil her vise til to konkrete saker: Raymond Johansen eide aksjer i hhv Orkla og Telenor til 47 000 og 26 000 kr men behandlet likevel saker som angikk de to selskapene som Byrådsleder, og viser til Lovavdelingen og beløpets størrelse for hvorfor han ikke var inhabil. Videre eide Sindre Finnes aksjer for knapt 42 000 kroner i Hydro når Erna Solberg tiltrådte som Statsminister. Heller ikke hun, eller SMK, vurderte henne som automatisk inhabil i saker som angikk Hydro av den grunn. Jeg vil i tillegg mene at det er en vesensforskjell på å være Statsminister eller Byrådsleder og i kraft av å lede kollegiet ha avgjørende innflytelse på alle beslutninger som fattes, og det å som i mitt tilfelle, være en fjernere aktør i kraft av å være forsknings- og høyere utdanningsminister. Jeg vet at habilitet ikke er en matematisk øvelse, men vil likevel mene at jeg i alle fall ikke var mindre habil enn de to eksemplene jeg har vist til ovenfor.

Oppsummert ville jeg nok i dag, med det jeg nå vet, vurdert erkjennelsen av egen inhabilitet annerledes enn jeg gjorde 21. juli i år.

#### **Læringspunkter videre:**

Den norske kulturen rundt myndighetsutøvelse er i all hovedsak svært kollektiv på godt og vondt. Det skjer kun unntaksvis at feil som blir begått blir personifisert eller får konsekvenser for den enkelte. I skarp kontrast til slik jeg opplever for eksempel USA. Selv ikke det nasjonale traumet som 22. juli representerte, der sammenbruddet i nasjonal sikkerhet åpenbart kostet mange ungdommer livet, fikk konsekvenser for enkeltindivider. Unntaket er ansvaret man har som politiker, og spesielt som regjeringsmedlem. Der er det ingen rom for feil, uansett hvor rimelig eller urimelig det måtte være. Og sånn må det kanskje være, jeg kritiserer ikke det. Det er heller ingen menneskerettighet å være statsråd.

Men akkurat det faktum gjør etter mitt skjønn at de administrative rammene, oppfølgingen og veiledningen bør være bedre, mer finmasket og ha høyere kvalitet enn i mange andre situasjoner i samfunnet. Aksepten for feil er rett og slett mindre, og konsekvensene større både for den enkelte og for tilliten til systemet i seg selv. Min observasjon gjennom flere av de rundene norsk politikk har vært gjennom de siste årene tilsier at så ikke har vært tilfelle, snarere tvert imot. Jeg ser flere politikere som har gjort så godt de har kunnet, med de beste intensjoner, men som likevel havner i uføret på grunn av det som kanskje har vært et dårlig/uklart og vanskelig tilgjengelig regelverk, dårlige administrative rutiner og ingen å spørre om noe skulle dukke opp. En åpenbar observasjon er at mange av de som har fått problemer med pendelboliger er de yngste representantene som ikke har kommet inn på Stortinget med det utgangspunkt at de har hatt hjem og familie i eget valgdistrikt. Videre: At arbeidsgiver, enten det er Stortinget eller SMK, skyver fra seg ansvaret for hvordan evt skatt ved bruk av pendlerboliger skal beregnes i ulike varianter er etter mitt skjønn heller ikke tilfredsstillende. Det er sikkert flere slike problemstillinger. Men som innvalgt på Stortinget, eller utnevnt til Regjering, bør du som hovedregel slippe å forholde seg til dette selv. Det er ikke derfor noen av oss har engasjert oss i politikk. I kombinasjon med en politisk kultur som uansett definerer alt som måtte oppstå som et personlig ansvar for den enkelte blir totalen ikke bra hverken for den enkelte, eller for tilliten til det politiske systemet som sådan.

I de sakene som nå har vært rullet opp med habilitetsproblematikk knyttet til eierskap av i realiteten beskjedne aksjeposter er min påstand at dette har vært en blindsoner for hele systemet, både

administrativt og politisk. Dommen felles i etterkant av offentligheten, ikke med utgangspunkt i et tydelig regelverk, som for eksempel «Politisk Håndbok» i kombinasjon med meldeplikt, og adekvat opplæring. Og systemet i statsforvaltningen på dette punktet står i skarp kontrast til systemet privat sektor er pålagt, noe som ytterligere bidrar til hoderysting og mistenkeliggjøring.

Jeg tror noe av årsaken kan ligge i et norsk styringssystem, og i en forvaltningskultur, der det aller meste handler om å ha mest mulig makt, med så lite ansvar som mulig, på toppen. Norge er i realiteten departements og regjeringsstyrt. Men det er alltid et direktorat, et annet forvaltningsorgan eller underliggende enhet/foretak å peke på om noe går galt. Og det er mange gode grunner til at det er sånn, men det betyr også at eksempelvis regelverksutformingen, og oppfølgingen, også på dette området har som grunnleggende filosofi at de er der, men heller ikke noe mer. Eksempelvis ville meldeplikt for politisk ledelse og nærstående ved kjøp av verdipapirer betydd at de som ble underrettet også måtte forholde seg til det og i noen grad være med å ta ansvar for det. Det tror jeg ikke de er interessert i. Jeg tror heller ikke man har vært interessert i et regelverk som avskjærer muligheten for handel fordi det i så fall naturlig ville avskåret alle tjenestemenn fra det samme og man ville fått uønskede avvisningseffekter. Resultatet blir dermed: Ja, det er tillatt, men vær forsiktig og om noe går galt eller viser seg å være feil er det ditt ansvar og ditt ansvar alene.

Det er verdt å merke seg at denne gangen var det habilitet knyttet til aksjekjøp, forrige gang pendlerboliger, neste gang kan det være noe annet. Jeg vil oppfordre komiteen til å se bredt på dette og initiere både en regelverksgjennomgang og et opplæringsprogram i tillegg til en omforent forventning til hva som skal være på plass av administrativ støttestruktur som gjør at vi unngår flere slike runder. Som utgangspunkt bør det være slik at om man gjør noe galt, så vet man i alle fall om det.

#### **Enkeltmomenter:**

Opplæring og regelverksutforming: Her mener jeg det er ganske mye å gå på. Da vi tiltrådte var det en felles opplæring i regelverket. Det jeg satt igjen med etter denne på dette punktet var at handel med verdipapirer var lov, men at man skulle være forsiktig og at daytrading uansett var uakseptabelt. Jeg er ikke enig i at politisk håndbok er så tydelig som flere vil ha den til. Inhabilitet som følge av aksjer er for eksempel ikke nevnt med et ord, hverken for objektet selv, langt mindre for nærstående. Tvert imot står det under punkt 8. om nærstående (utgave juni 2022): «Nærstående står rettslig fritt til å handle med finansielle instrumenter. Nærstående av ansatte vurderes i utgangspunktet på selvstendig grunnlag.» Vel, i dag vet vi at det er det stikk motsatte som er tilfelle; det spiller ingen rolle om det er deg selv eller en nærstående som har handlet verdipapirer, det blir sett på som to sider av samme sak. I dag er den normative rettstilstanden at hele politisk ledelse i alle departementer inkludert nærstående må holde seg unna alle former for verdipapirer. Den er for det første noe annet enn det som sto i håndboka, for det andre er det ikke bærekraftig over tid. Norsk politikk trenger et så bredt tilfang av talent som mulig, langsiktige investeringer bør derfor tillates, men reguleres på en måte som gir oversikt/transparens, tillit og forutsigbarhet. Komiteen bør ta initiativ til at så skjer.

I min spesifikke sak gjorde jeg rede for min rettsforståelse innledningsvis. Frem til en lovendring som ble gjort gjeldende sommeren 2022 var denne interessant nok korrekt. Først da ble habilitetsreglene gjort gjeldende for statsrådene når de opptre i kraft av å være regjeringsmedlemmer i Statsråd, forberedende statsråd og regjeringskonferanser. Endret rettstilstand bør normalt føre til nye rutiner og ny opplæring. Det skjedde ikke her, tvert imot: I dette tilfellet ble håndboken endret på det viset at meldeplikt for aksjekjøp over 20 000 kroner ble fjernet, altså stikk i strid med den reelle konsekvensen av lovendringen som ga et mye bredere tilfang av mulig inhabilitet.

Det er videre en slående forskjell på hvordan statsforvaltningen håndterer potensiell markedssensitiv informasjon og hvordan dette gjøres i privat sektor. Jeg kom fra ledelsen i et børsnotert selskap inn i regjering og trodde ting var like mye i orden i staten som i OKEA. I retrospekt må det være lov til å påpeke at det var feil. I statsforvaltningen er det ikke bare et annen lovverk som regulerer det, det er også mangel på rutiner og i den grad de er der blir de slik jeg ser det ikke fulgt opp. I OKEA var det sånn at du visste godt når du var på innsideliste og hva det betydde. Det var forutsigbart og enkelt å forholde seg til. På regjeringnivå i Norge føres det etter min erfaring helt unntaksvis innsidelister. (Jeg har vært på en, og da i et sakskompleks som jeg vil betegne som langt mindre markedssensitivt enn flere andre saker jeg kan tenke på.) Jeg vil tro praksisen på departementsnivå er varierende. Nå skal man ikke overdrive hvor mye markedssensitiv informasjon det er i regjeringssystemet, men noe er det fra tid til annen. At det da ikke føres innsidelister, i kombinasjon med at det ikke har vært rapporteringsplikt hverken for deg selv eller nærstående, politikere eller embetsverk er i ettertid sett uforvarlig. Og veldig annerledes den praksis som er etablert i børsnoterte selskaper, banker og andre som kommer i kontakt med markedssensitiv informasjon. For det politiske nivået vil dette på kort sikt langt på vei være løst med de nye reglene som ble innført i høst (frys/nedsalg/meldeplikt for nærstående, med de åpenbare problemer dette fører med seg). Men regelverket for finansielle instrumenter er også, og kanskje først og fremst, det som regulerer embetsverkets rammer for handel med verdipapirer. De sitter med akkurat den samme tilgangen på informasjon, noen ganger mer avhengig av hvor de sitter, og igjen avhengig av hvor de sitter kan de ha vel så stor reell innflytelse på en beslutning som fattes som et ordinært medlem av regjeringen. DN hadde 7.9.23 en sak om eierskapsavdelingen i NFD som beskriver hvordan de som på vegne av fellesskapet forvalter enorme verdier på Oslo Børs sitter med private aksjer i akkurat de samme selskapene uten at offentligheten har fullt innsyn. Hvordan det er ellers i departementsfellesskapet vet jeg ikke, men i åpenbar mangel på gode rutiner knyttet til både innside, habilitet, åpenhet og meldeplikt fremstår det ikke optimalt, ei heller forvarlig. Et godt regelverk og gode rutiner er ikke til for å ta folk, men for å rettlegge, unngå at feil gjøres og for å unngå at folk uforvarende havner i uføret. I dag kan uskyldige mennesker i teorien bli dømt for ting de ikke ante var galt som konsekvens av mangel på system og rutiner.

Som eksempel har jeg sett på hva som kreves av opplæring og aktiv utsjekk for å sitte i styret i Nidaros Sparebank. La oss anta at Nidaros Sparebank har noe mindre tilgang på markedssensitiv informasjon, og ikke minst påvirkningskraft, enn en gjennomsnittlig norsk regjering. Opplæringen er likevel langt mer strukturert, skriftlig, sporbar og inkluderer nærstående, også i forhold til Oslo Børs. Ryddig og disiplinerte vil jeg si.

Jeg tror ikke det sitter folk i det norske embetsverket som benytter seg av informasjon og påvirkningskraft til fordel for egne interesser. Like lite som det finnes norske politikere som gjør det samme. Men jeg tror det er to tradisjoner som nå i større grad møtes som en konsekvens av den generelle samfunnsutviklingen: Den norske (og hederlige) forvaltningstradisjonen og norsk forretningstradisjon som i tillegg er gjennomregulert gjennom Verdipapirloven og Finanstilsynet. Hvordan dette skjæringspunktet skal operasjonaliseres fremstår for meg som en blindsoner det bør tas tak i. Komiteen bør i sitt videre arbeide også se på hvordan man kan implementere et etterprøvbart og åpent regelverk som gjør at denne typen spørsmål ikke kan stilles i fremtiden. Det er etter mitt skjønn ikke et prerogativ for regjeringen hvordan dette håndteres/ikke håndteres, men et spørsmål for Stortinget som lovgiver.

Et annet moment som bør tilføres er opplæring av ektefelle/nærstående. I dag er den ikke - eksisterende, og jeg tror jeg snakker på vegne av flere når jeg påpeker at rollen som ektefelle/samboer av en statsråd er verdt i alle fall en brosjyre, et informasjonsskriv eller et

kontaktpunkt om det er noe man lurer på. Også nær familie av statsråder har blitt av offentlig interesse, og trenger innføring/veiledning. SMK bør ta ansvar for å ivareta dette.

Avslutningsvis vil jeg oppfordre komiteen og Stortinget til å ta aktivt tak i grensedragningen knyttet til operasjonaliseringen av habilitetsregelverket. Vi vil alle mene at alle skal være habile i alle sammenhenger til enhver tid, men hva det betyr i grensetilfeller er i dag overlatt til Lovavdelingen og saksbehandlerne der. Det er flere ting som i den siste vurderingen om utenriksministeren Stortinget med fordel kan ha en mening om:

1. Skal det være en beløpsgrense for når man er inhabil eller ikke, og hva skal den i så fall være? Man kan mene ulike ting om dette, men en beløpsgrense er mulig å forholde seg til på dette området som for svært mange andre. Det er videre en åpenbar forskjell på børsnoterte verdipapirer og de som ikke er det. Videre finnes aksjer av mer ideell karakter (jeg eier eksempelvis en aksje i Klassekampen) som kanskje bør behandles annerledes.
2. Hvor slutter ansvaret for å holde seg orientert med hva bekjentskapskrets og slekt holder på med? Jeg viser her til Lovavdelingens vurdering, side 7 der de refererer uttalelser fra Frihagen i 1985. Jeg vil mene at det med fordel bør defineres et skjæringspunkt som avskjærer både politikere og embetsverk fra hva annet enn nærstående holder på med. I motsatt fall er det ikke egne eller ektefellers gjøren og laden som dukker opp i VG neste gang, det er hva søskenbarnet ditt på Toten har drevet på med.

Selve saken min bør være relativt grei å forholde seg til. Jeg erkjenner å ha gjort feil vurdering i forhold til hvilke verdipapirer det var mulig for meg å sitte med som statsråd, men stiller spørsmålstegn ved om den habilitetsvurderingen jeg selv gjorde den 21. juli er korrekt sett i forhold til den kunnskap jeg nå har om saken. I seg selv endrer det selvfølgelig ingen ting, jeg håper imidlertid sakskomplekset kan føre til en felles refleksjon i komiteen om hvordan system og regelverk settes opp og følges opp i fremtiden slik at slike ting unngås i fremtiden.

Med vennlig hilsen

Ola Borten Moe