

Sak 2: Internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere systemer og prosesser for håndtering av innsideinformasjon i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. Undersøkellesperioden er fra og med 2016 til og med 1. tertial 2018.

Innsideinformasjon er i *lov om verdipapirhandel* (verdipapirhandelloven) § 3-2 definert som presise opplysninger om de finansielle instrumentene, utstederen av disse eller andre forhold som er egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene eller tilknyttede finansielle instrumenter merkbart, og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet. Ansatte i en del offentlige virksomheter, blant annet departementene, vil regelmessig kunne bli kjent med innsideinformasjon gjennom arbeidsforholdet sitt. Innsideinformasjon kan misbrukes til å oppnå økonomisk vinning.

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens interesser i flere børsnoterte selskaper. Det vil derfor forholdsvis regelmessig oppstå situasjoner der departementets ansatte kan ha innsideinformasjon, blant annet i forbindelse med børsintroduksjon av statlige selskaper, senere emisjoner, kjøp eller salg av aksjer, eller andre aktuelle transaksjoner i selskaper der staten er aksjonær. Også Olje- og energidepartementet forvalter interesser i et børsnotert selskap, Equinor ASA. Enkelte av selskapene med statlig eierskap har dessuten børsnoterte obligasjoner. Dette gjelder Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet, men også Samferdselsdepartementet.

Gjennom rollen departementene har som sektormyndighet, kan departementsansatte også få kunnskap om offentlige tiltak og reguleringer som kan påvirke kostnadene og inntektene til børsnoterte selskaper. Før offentliggjøring kan planer og forslag om slike reguleringer og tiltak være innsideinformasjon ved at de kan påvirke kursen til finansielle instrumenter merkbart. Eksempler på dette kan være lisenstildelinger og/eller endrede betingelser for oppdrettsselskaper, tildeling av konsesjoner, tildeling av kontrakter, endringer i kapitalkrav for bank og finans, endrede avgifter i flyindustrien, og informasjon om særskatter.

Det er en risiko for at departementene ikke håndterer innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte, slik det stilles krav om, jf. verdipapirhandelloven § 3-4 andre ledd. Dette kan skyldes at departementenes interne retningslinjer ikke er gode nok, og/eller at retningslinjene ikke følges. Svakheter i håndteringen av innsideinformasjon innebærer risiko for misbruk av slike opplysninger og kan svekke tilliten til verdipapirmarkedet. Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetning fra Stortinget:

- verdipapirhandelloven

1 Hovedfunn

- Departementenes retningslinjer gir ikke god nok veiledning i å identifisere den innsideinformasjonen de har som sektormyndighet.
- Departementene fører ikke innsidelister i alle tilfeller hvor det foreligger innsideinformasjon.
- Departementene dokumenterer ikke godt nok vurderinger som de gjør for å identifisere innsideinformasjon.

- Misbruk av innsideinformasjon er ikke identifisert som en risiko av departementene, og de har derfor ikke iverksatt risikoreduserende tiltak.
- Departementene kontrollerer ikke om de ansatte kjenner regelverket, eller om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte.
- Det er stor variasjon i hvor strenge retningslinjer departementene har fastsatt for ansattes eierskap til og handel med verdipapirer.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Departementenes retningslinjer gir ikke god nok veiledning i å identifisere den innsideinformasjonen de har som sektormyndighet

Det følger av verdipapirhandelloven at den som har innsideinformasjon, skal utvise tilbørlig aktsomhet i behandlingen av slike opplysninger, og den som regelmessig har innsideinformasjon, skal ha rutiner for sikker behandling av denne typen informasjon. Dette fordrer at de som har informasjonen, er klar over at den er innsideinformasjon. Det følger videre av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 om internkontroll at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, blant annet for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet blir forebygget og avdekket.

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens eierskap i mange selskaper, og Olje- og energidepartementet forvalter statens eierskap i Equinor ASA. Undersøkelsen viser at innsideinformasjon som relaterer seg til statens forvaltning i disse selskapene, blir korrekt identifisert og fulgt opp. Undersøkelsen viser også at innsideinformasjon som departementene mottar fra andre, blir korrekt identifisert og fulgt opp. Hovedutfordringen ligger i den innsideinformasjonen som departementene av ulike grunner skaper selv, og som ikke omhandler selskapene som departementene forvalter statens eierinteresser i. Dette er illustrert i figur 1.

Figur 1 Departementenes utfordringer med å identifisere innsideinformasjon

	Mottar	Skaper
Sektormyndighet	Ganske lett	Vanskelig
Eier	Lett	Ganske lett

Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer inneholder eksempler på innsideinformasjon som er relevante for staten som eier, men de gir i mindre grad veiledning i å identifisere innsideinformasjon som departementet kan ha i rollen som sektormyndighet. Retningslinjene inneholder i liten grad veiledning om hvordan man vurderer når opplysninger blir å anse som innsideinformasjon.

Undersøkelsen viser at fiskeri- og havbruksavdelingen er den av avdelingene i Nærings- og fiskeridepartementet som oftest har tilgang på den typen innsideinformasjon som departementene har i kraft av å være sektormyndighet. Denne typen innsideinformasjon kan være krevende å identifisere, og det er derfor viktig at det etableres gode systemer og rutiner for slik identifisering. Dette tilsier at det er et stort behov for å ha god veiledning på området. Etter Riksrevisjonen vurdering gir ikke Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer like god veiledning i å identifisere denne typen innsideinformasjon som de gjør i å identifisere innsideinformasjonen departementet har tilgang til som eier.

Samferdselsdepartementet kan motta eller skape innsideinformasjon i mange ulike situasjoner. Departementet bruker de retningslinjene som eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet. Departementenes retningslinjer for å identifisere og håndtere innsideinformasjon er det viktigste virkemiddelet for å etablere systemer og rutiner for dette. Riksrevisjonen mener det er uheldig at disse ikke har vært gjort tilgjengelig for alle i Samferdselsdepartementet, men kun vært tilgjengeliggjort etter behov og ellers har ligget skjernet i arkivet. Departementet har dermed ikke gitt sine medarbeidere tilstrekkelig kunnskap og støtte til å kunne identifisere og håndtere mulig innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte. Undersøkelsen viser også at departementet i enkelte tilfeller ikke har vurdert nøye nok om saker som det har til behandling, inneholder innsideinformasjon. Dette gjør at saker som kan ha inneholdt innsideinformasjon, ikke har blitt identifisert som dette og behandlet deretter. Samferdselsdepartementet erkjenner at det ikke har etablert rutiner for behandling av innsideinformasjon som det har i egenskap av å være sektormyndighet, og at departementet kan forbedre seg på dette området.

Olje- og energidepartementet har i sine retningslinjer i større grad enn Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet omtalt den typen innsideinformasjon som departementet kan motta eller skape som sektormyndighet. Retningslinjene og veiledningene nevner flere konkrete eksempler på hva denne typen innsideinformasjon kan være. Riksrevisjonen mener at slik veiledning vil bidra til å hjelpe medarbeiderne i departementet til å identifisere innsideinformasjonen som departementet har som sektormyndighet, samt sikre lik behandling av saker i departementet.

Riksrevisjonen har merket seg at de tre departementene i løpet av undersøkelsesperioden har startet et arbeid med å oppdatere og forbedre retningslinjene sine for håndtering av innsideinformasjon.

2.2 Departementene fører ikke innsidelister i alle tilfeller hvor det foreligger innsideinformasjon

Den som utsteder finansielle instrumenter, har plikt til å føre lister. Listene skal oppdateres fortløpende og inneholde opplysninger om identiteten til personene med tilgang til innsideinformasjonen, dato og klokkeslett personene fikk tilgang til slik informasjon, funksjonen til personene, årsaken til at personene er på listen og dato for nedtegning og endring av listen. Departementene er dermed ikke lovpålagt å føre slike lister, men listeføring vil være et viktig hjelpemiddel for å ivareta kravet om å utvise tilbørlig aktsomhet etter verdipapirhandelloven § 3-4, og det vil kunne være en del av rutineplikten. Økokrim går langt i å anbefale forvaltningen å føre innsidelister, og departementene har i stor grad pålagt seg selv å føre slike lister.

I retningslinjene til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er det stilt krav om at det alltid skal føres innsidelister ved mottak eller generering av innsideinformasjon.

Olje- og energidepartementet krever kun at det skal *vurderes* om det skal føres innsideliste, og i enkelte tilfeller føres det derfor ikke. I slike tilfeller vil departementet fortsatt skjerme innsideinformasjonen internt i saksbehandlingssystemet, og departementet mener at det slik har god nok kontroll med hvem som har tilgang til informasjonen.

I situasjoner der det går svært kort tid før informasjon blir offentlig kjent, finner både Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet det hensiktsmessig ikke å føre innsideliste umiddelbart. I disse tilfellene har bare førstnevnte departement

rutiner for å føre liste i etterkant av at informasjonen ble offentlig kjent, og gjør dette for å dokumentere den interne informasjonsflyten.

I undersøkelsen av et utvalg saker ble det avdekket ett tilfelle der fiskeri- og havbruksavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet hadde konstatert at saken inneholdt innsideinformasjon, men ikke hadde ført innsideliste. Dette gjør at departementet ikke kan si med sikkerhet når medarbeiderne som jobbet med saken, fikk innsideinformasjonen. Dersom det stilles spørsmål ved eller reises mistanke om at innsideinformasjon har blitt misbrukt i denne saken, kan det vanskeliggjøre en eventuell granskning at informasjonsflyten ikke er dokumentert med innsideliste.

Å føre innsideliste virker skjerpene og bevisstgjørende på de ansvarlige i departementet, og det styrker tilliten til forvaltningen og verdipapirmarkedene. Det forenkler også Finanstilsynets tilsyn dersom det skulle være behov for å kontrollere informasjonshåndteringen på et senere tidspunkt. Selv om departementene ikke er pålagt å føre innsidelister, fører de i de aller fleste tilfeller likevel slike lister når de håndterer innsideinformasjon. Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementene ikke gjør dette i *alle* tilfellene der de håndterer innsideinformasjon. Å la være å føre innsidelister øker etter Riksrevisjonens vurdering risikoen for at departementene ikke håndterer innsideinformasjon med tilbørlig aktsomhet.

2.3 Departementene dokumenterer ikke godt nok vurderinger som de gjør for å identifisere innsideinformasjon

Som en del av god internkontroll er det viktig at departementenes sentrale vurderinger blir dokumentert. Dersom det blir identifisert innsideinformasjon, blir det i de tre departementene i de fleste sakene satt opp en innsideliste, og departementene mener at dette er tilstrekkelig dokumentasjon på at det er gjort en vurdering. Dersom det blir vurdert om informasjon er innsideinformasjon, men departementet kommer til at det ikke er det, stilles det ikke krav om at denne vurderingen skal dokumenteres. I de fleste tilfeller gjøres heller ikke dette i noen av de tre departementene.

Spørsmålet om det finnes eller skapes innsideinformasjon, er relevant kun i et fåtall av alle saker som departementene behandler. Riksrevisjonen mener at alle tilfellene der det er blitt konkret vurdert om det finnes eller skapes innsideinformasjon, bør dokumenteres. Dette er spesielt viktig i de tilfellene der konklusjonen av vurderingen er at det ikke finnes eller skapes innsideinformasjon. Når dette ikke blir gjort, er det vanskelig å etterprøve vurderingen, og muligheten for læring/erfaringsoverføring i å identifisere innsideinformasjon blir svekket.

2.4 Misbruk av innsideinformasjon er ikke identifisert som en risiko av departementene, og de har derfor ikke iverksatt risikoreduserende tiltak

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak for å kunne identifisere risikofaktorer og rutiner for å håndtere og lagre vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Risikovurdering innebærer å identifisere risikoer som kan hindre virksomheten i å oppfylle sine mål og krav. Departementene har etablert et felles styringssystem for informasjonssikkerhet basert på den internasjonale standarden ISO 27001:2005. Riksrevisjonen har merket seg at departementene holder styringssystemet oppdatert, og at det er besluttet å oppdatere til 2017-standard.

I den grad departementene har identifisert ulike typer risiko ved innsidehandel, er dette å finne i departementenes felles styringssystem under «børssensitive dokumenter og aksjeinformasjon». Departementene har identifisert fire risikoer: at informasjonen lagres uten tilgangsstyring, at informasjonen lekkes til presse og konkurrenter, at

informasjonen endres uautorisert og at den slettes. Risikoen for at innsideinformasjon misbrukes, ble imidlertid identifisert som egen risiko i Olje- og energidepartementets risikohåndteringssystem per 10. januar 2018. Riksrevisjonen mener det er viktig at innsideinformasjon blir identifisert slik at den blir korrekt håndtert. Det er derfor uheldig at departementene ikke har definert det som en risiko at innsideinformasjon ikke blir identifisert. Det er heller ikke identifisert som en risiko at innsideinformasjon kan misbrukes i departementene eller komme på avveie og dermed bli misbrukt av andre. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette kritikkverdig fordi det kan føre til at risikoreducerende tiltak ikke blir iverksatt. Riksrevisjonen ser positivt på at Olje- og energidepartementet nå har identifisert dette som en egen risiko.

2.5 Departementene kontrollerer ikke om de ansatte kjenner regelverket, eller om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte

For å sikre offentlighetens tillit til departementene og selskapene som departementene forvalter eierinteressene i, er det viktig at alle ansatte og embetsmenn er kjent med og overholder aktuelle bestemmelser i verdipapirhandelloven, forvaltningsloven og departementenes interne retningslinjer.

Departementene har ikke på en systematisk måte undersøkt i hvilken grad de ansatte kjenner regelverket. Når departementene ikke har informasjon om hvor godt regelverket er kjent blant de ansatte, har departementene heller ikke godt nok grunnlag til å vurdere risikoen på området. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementene da også mangelfullt grunnlag for å vurdere hvilke risikoreducerende tiltak som eventuelt burde ha blitt iverksatt.

Alle de tre departementene har retningslinjer for informasjonssikkerhet, men de har ikke gjennomført kontroller av at regelverket følges, for eksempel om de ansatte faktisk låser kontorer, setter på skjermlås, låser ned sensitive dokumenter og unngår å la sensitive dokumenter ligge igjen på skrivere. Riksrevisjonen mener at fraværet av slike kontroller er kritikkverdig fordi det innebærer at departementene ikke kan vite om regelverket for informasjonssikkerhet følges. Dersom regelverket ikke følges, kan det få konsekvenser for tilliten til at staten som eier og sektormyndighet håndterer innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte.

2.6 Det er stor variasjon i hvor strenge retningslinjer departementene har fastsatt for ansattes eierskap til og handel med verdipapirer

Det følger av økonomireglementet § 14 om internkontroll at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, blant annet for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges. Å ha et internt regelverk i departementene som begrenser hva ansatte kan eie og handle av aksjer, vil være positivt for tilliten til både forvaltningen og verdipapirmarkedene. Samtidig vil det redusere sannsynligheten for misligheter relatert til misbruk av innsideinformasjon.

Olje- og energidepartementet har fastsatt relativt strenge og klare krav til hva de ansatte kan eie av aksjer. Det er satt avdelingsspesifikke forbud mot å eie og handle med visse typer aksjer knyttet til disse avdelingenes arbeidsområder. Verken Nærings- og fiskeridepartementet eller Samferdselsdepartementet har vedtatt eksplisitte forbud mot at ansatte kan eie aksjer i selskaper som departementene forvalter statens eierskap i eller har sektorpolitisk ansvar for. I stedet oppfordrer de til å unngå slikt eierskap. Nærings- og fiskeridepartementet stiller imidlertid krav om at ansatte i eierskapsavdelingen som har aksjer i selskaper der avdelingen forvalter statens eierandel, ikke skal delta i selskapsteam for de samme selskapene.

Olje- og energidepartementet har fastsatt en rapporteringsplikt som inntreffer allerede når den samlede verdien av en handel overstiger 20 000 kroner per enkeltsekskap/papir. Nærings- og fiskeridepartementet pålegger også de ansatte i departementet å rapportere om alt innehav av og all handel med aksjer der Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens eierinteresser. Andre norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge har plikt til å rapportere det når de eier aksjer i enkeltsekskaper og enkelttransaksjoner for over 50 000 kroner. Samferdsdepartermentet har ingen rapporteringsplikt for de ansattes handel med verdipapirer.

Riksrevisjonen konstaterer at de tre departementene har ulike regler for de ansattes eierskap og handel i verdipapirer, uten at det ser ut til å være gode grunner for disse forskjellene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- departementene utarbeider retningslinjer som gir bedre veiledning i å identifisere den typen innsideinformasjon departementene har som sektormyndighet
- departementene, for å sikre en tilbørlig aktsom håndtering av innsideinformasjon, fører innsideliste i alle tilfellene der det foreligger slik informasjon
- alle tilfeller der departementene konkret vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, blir dokumentert
- departementene gjennomfører risikovurderinger av hvorvidt innsideinformasjon kan misbrukes
- departementene gjennomfører kontroller av hvorvidt de ansatte kjenner regelverket for håndtering av innsideinformasjon, og om de ansatte håndterer innsideinformasjonen på en forsvarlig måte

4 Departementenes oppfølging

Samferdselsministeren opplyser at han vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger blant annet ved å la departementets retningslinjer inneholde veiledning i hvordan innsideinformasjon på sektorområdene kan identifiseres. Retningslinjene vil også inneholde et eget kapittel om føring av innsideliste for å sikre tilbørlig aktsom håndtering av innsideinformasjon. I alle sakene som inneholder innsideinformasjon, vil det bli ført innsidelister som vil bli arkivert og oppdatert løpende. Sakene vil bli dokumentert ved at innsidelisten blir journalført på saken som et internt notat. Departementet vil også arbeide for at det felles styringssystemet for departementene vil bli utvidet med risikovurdering for misbruk av innsideinformasjon. Det vil i denne sammenheng bli gjennomført en risikovurdering. Videre vil Samferdsdepartermentet sørge for at de ansatte blir gjort kjent med og bevisste på regelverket for innsideinformasjon gjennom egne tiltak for informasjon, og at retningslinjene blir gjort lett tilgjengelige på departementets intranett.

Olje- og energiministeren opplyser at departementet vil jobbe for at departementets retningslinjer skal være oppdaterte, og forbedre dem dersom departementet ser behov for dette. Statsråden uttaler at departementet tar anbefalingen om å føre innsidelister i alle tilfeller der det foreligger innsideinformasjon, med seg videre når det skal vurdere om det skal føres innsideliste i en sak. Olje- og energiministeren opplyser videre at departementet tar anbefalingen om å dokumentere alle tilfeller der departementet konkret vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, med seg i det videre

arbeidet. Olje- og energiministeren er enig i at det er uheldig at departementene ikke har definert det som en risiko i sitt styringssystem for informasjonssikkerhet at innsideinformasjon ikke blir identifisert. Statsråden opplyser at departementet nå har lagt dette inn som en risiko i sitt styringssystem. Riksrevisjonens anbefaling til departementene om å gjennomføre kontroller av hvorvidt de ansatte kjenner regelverket for håndtering av innsideinformasjon, og om de ansatte håndterer innsideinformasjonen på en forsvarlig måte, besvarer statsråden med at departementet i sitt styringssystem for informasjonssikkerhet nå har identifisert seks risikoer knyttet til behandling av innsideinformasjon. Ut fra disse risikoene har departementet utledet sikkerhetstiltak som det har iverksatt. Tiltakene innebærer blant annet at departementet har utarbeidet nye rutiner og gjennomfører årlige informasjonsmøter med de ansatte der rutinene for behandling av innsideinformasjon gjennomgås. Med de tiltakene som departementet har iverksatt, mener statsråden at restrisikoen for behandling av børssensitive dokumenter er akseptabel, og statsråden peker på at risikovurderingene foretas årlig.

Næringsministeren og fiskeriministeren besvarer Riksrevisjonens anbefaling om at departementene bør utarbeide retningslinjer som gir bedre veiledning i å identifisere den typen innsideinformasjon som departementene har som sektormyndighet, med at de opplever at dagens retningslinjer er utformet i tråd med det departementet oppfatter som markedspraksis. Statsrådenes vurdering er at retningslinjene for behandling av innsideinformasjon i Nærings- og fiskeridepartementet derfor er tilstrekkelige og hensiktsmessige, men at de i den pågående revisjonen av retningslinjene vil vurdere om det bør tas inn flere generelle eksempler på innsideinformasjon. Departementet vil også styrke opplæringen i identifisering og håndtering av innsideinformasjon ytterligere, og som del av dette vil det bli diskutert eksempler på situasjoner der det kan foreligge innsideinformasjon, og hvorfor. Departementet vil også framover legge stor vekt på at retningslinjene følges, også at det føres innsidelister.

Selv om det er et relativt lite antall saker hvert år i Nærings- og fiskeridepartementet der det foreligger innsideinformasjon, peker næringsministeren og fiskeriministeren på at dette ikke betyr at det ikke vurderes om det foreligger innsideinformasjon i svært mange saker per år. Statsrådene peker på at selskapet har en selvstendig plikt til å opplyse departementet dersom de formidler innsideinformasjon, men at det også må gjøres en selvstendig vurdering i departementet i det enkelte tilfellet. En slik vurdering må gjøres hver gang departementet genererer informasjon som sektormyndighet. Statsrådene mener derfor at all saksbehandling i prinsippet kan være gjenstand for kontinuerlig vurdering av hvorvidt saken inneholder innsideinformasjon.

Næringsministeren og fiskeriministeren uttaler at det i utgangspunktet vil være uforholdsmessig ressurskrevende å skulle dokumentere alle tilfellene der departementet vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, og mener at det heller ikke er behov for dette. Statsrådene peker også på at et slikt dokumentasjonskrav eller en slik dokumentasjonspraksis ikke følger av regelverket, og at det heller ikke er markedspraksis. Statsrådene legger uansett opp til at departementet framover fortsatt vil dokumentere slike vurderinger der departementet anser at det er behov for dette.

I sin kommentar til Riksrevisjonens påpekning av at departementene ikke har identifisert misbruk av innsideinformasjon som en risiko, og at de derfor ikke har iverksatt risikoreduserende tiltak, peker næringsministeren og fiskeriministeren på at det i dialogen med Riksrevisjonen har vist til at departementet i sin virksomhetsstyring legger risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn for å prioritere og iverksette eventuelle nye risikoreduserende tiltak. Statsrådene peker på at departementene (herunder Nærings- og fiskeridepartementet) i forrige risikovurdering identifiserte fire

risikoer på dette området; at informasjonen lagres uten tilgangsstyring, at informasjonen lekkes til presse og konkurrenter, at informasjonen endres uautorisert og at den slettes. Statsrådene peker på at dette implisitt innebærer at risikoen (sannsynlighet og konsekvens) på de to områdene som Riksrevisjonen peker på (at innsideinformasjon blir korrekt gjenkjent, slik at den blir håndtert korrekt og at det kan forekomme misbruk av innsideinformasjon i departementene), til nå ikke har blitt vurdert som tilstrekkelig høy til at det er prioritert å iverksette ytterligere risikoreduserende tiltak ut over gjeldende rutiner, retningslinjer og opplæringstiltak. Statsrådene har imidlertid merket seg Riksrevisjonens anbefalinger og vil vurdere om departementet i kommende risikovurderinger skal gjøre en mer eksplisitt risikovurdering også av disse to områdene.

Næringsministeren og fiskeriministeren kommenterer Riksrevisjonens påpekning om at departementene ikke kontrollerer om de ansatte kjenner regelverket, eller om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte, med at deres utgangspunkt er at den mest hensiktsmessige måten å ivareta at innsideinformasjon behandles forsvarlig på, er god kunnskap om regelverket og god intern organisering. De peker på at departementet har gjennomført en rekke tiltak for å dele kunnskap om regelverk og retningslinjer. Næringsministeren og fiskeriministeren uttaler at de er opptatt av å ha en god intern organisering, og at det også ligger i det ordinære ledelsesansvaret til ansvarlig avdelingsdirektør eller prosjektleder å påse at regelverk mv. følges. Statsrådene uttaler at departementet vil ha fortsatt høy oppmerksomhet om god intern organisering.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at næringsministeren og fiskeriministeren mener at departementets retningslinjer for behandling av innsideinformasjon er tilstrekkelige og hensiktsmessige og i tråd med markedspraksis, men at departementet i den pågående revisjonen av retningslinjene vil vurdere om det bør tas inn flere generelle eksempler på innsideinformasjon. Riksrevisjonen har merket seg at næringsministeren og fiskeriministeren mener at dagens retningslinjer er utformet i tråd med markedspraksis, men kan ikke se at markedspraksis er relevant for hvordan departementet kan identifisere den type innsideinformasjon det har i kraft av å være sektormyndighet. Dette er innsideinformasjon som kan være krevende å identifisere, og Riksrevisjonen anbefaler derfor departementet å utarbeide retningslinjer og/eller veiledninger med flere generelle eksempler på dette området.

Vedlegg 2:
Brev og rapport til sak 2 om
internkontroll og rutiner ved
håndtering av innsideinformasjon

2.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet

2.2 Statsrådenes svar

2.3 Rapport fra forvaltningsrevisjon av internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon

Vedlegg 2.1



Vår saksbehandler	22241265
John Østhassel	
Vår dato	Vår referanse
26.09.2018	2018/01251-40
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att.: Statsråd Torbjørn Røe Isaksen
Att.: Statsråd Harald T. Næsвик

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Nærings- og fiskeridepartementet fikk et utkast til 13. juni 2018, og på departementets svar 16. august 2018.

Statsrådene bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådenes svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 10. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Att.: Statsråd Kjell-Børge Freiberg

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Olje- og energidepartementet fikk et utkast til 13. juni 2018, og på departementets svar 8. august 2018.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 10. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Jon Georg Dale

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 13. juni 2018, og på departementets svar 13. august 2018.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 10. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg



Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass

Deres ref
2018/01251-40

Vår ref
17/4212-34

Dato
15. oktober 2018

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll og rutiner ved håndtering av insideinformasjon

Vi viser til Riksrevisjonens brev datert 26. september 2018 vedlagt saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved håndtering av insideinformasjon, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riktig håndtering av insideinformasjon er viktig for tilliten til staten som eier og sektormyndighet, og dette er noe NFD tillegger stor vekt. Vi ser det derfor som positivt at Riksrevisjonen gjennomgår og belyser departementenes arbeid med dette. Vi mener videre at hovedbildet fra undersøkelsen viser at insideinformasjon håndteres på en forsvarlig måte i tråd med gjeldende lovbestemmelser.

I det følgende gir vi kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger og redegjør for hvordan departementet tar sikte på å følge opp disse. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vi baserer våre kommentarer på Riksrevisjonens saksframstilling og utkast til rapport (og ikke den endelige rapporten som vi ikke har mottatt).

Departementenes retningslinjer om insideinformasjon

Riksrevisjonen finner at: *"Departementenes retningslinjer gir ikke god nok veiledning i å identifisere den insideinformasjonen de har som sektormyndighet"* herunder at *"Retningslinjene inneholder i liten grad veiledning om hvordan man vurderer når opplysninger blir å anse som*

innsideinformasjon". Riksrevisjonen anbefaler at: "departementene utarbeider retningslinjer som gir bedre veiledning i å identifisere den typen innsideinformasjon departementene har som sektormyndighet".

Det er viktig for NFD at det er etablert gode rutiner og god praksis for håndtering av innsideinformasjon, og dette gjelder selvsagt også der departementet er sektormyndighet. Vi opplever at dagens retningslinjer er utformet i tråd med markedspraksis. En vurdering av om det foreligger innsideinformasjon skal alltid være konkret og foretas med utgangspunkt i lovens vilkår. Departementets retningslinjer gir leseren veiledning i hvordan en slik konkret vurdering skal gjøres og generelle eksempler. Forståelsen av regelverket er imidlertid helt avgjørende for å kunne foreta vurderingen. Det finnes ingen liste i regelverket over tilfeller som alltid er innsideinformasjon, og vår oppfatning er derfor at forsøk på å skreddersy retningslinjene med en slik liste eller lignende potensielt kan føre til mangelfulle eller uriktige vurderinger fordi man da ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i en konkret vurdering utfra lovens vilkår i hver enkelt sak.

Vår vurdering er derfor at retningslinjene for behandling av innsideinformasjon i NFD er tilstrekkelige og hensiktsmessige. Som departementet tidligere har opplyst om, vil departementet i den pågående revisjonen av retningslinjene vurdere om det bør tas inn flere generelle eksempler. Departementet vil også styrke opplæringen i identifisering og håndtering av innsideinformasjon ytterligere. Som del av opplæringen vil det også være naturlig at det diskuteres eksempler på situasjoner der det kan foreligge innsideinformasjon og hvorfor.

Departementenes føring av innsidelister

Riksrevisjonen finner at: *"Departementene fører ikke innsidelister i alle tilfeller hvor det foreligger innsideinformasjon"* og anbefaler at: *"departementene, for å sikre en tilbørlig aktsom håndtering av innsideinformasjon, fører innsideliste i alle tilfellene der det foreligger slik informasjon"*.

Riksrevisjonen skriver at: *"I situasjoner der det går svært kort tid før informasjon blir offentlig kjent, finner [...] Nærings- og fiskeridepartementet [...] det hensiktsmessig å ikke føre innsideliste umiddelbart."* Vi gjør oppmerksom på at det departementet har uttalt i denne sammenheng er at det i denne type situasjoner *"ofte ikke vil være praktisk å straks opprette innsideliste"*, og at dette opprettes for eksempel neste dag. Vi mener at det er en forskjell i disse formuleringene.

Riksrevisjonen skriver videre at: *"Departementene er [...] ikke lovpålagt å føre slike lister, men listeføring vil være et viktig hjelpemiddel for å ivareta kravet om å utvise tilbørlig aktsomhet etter verdipapirhandelloven § 3-4, og det vil kunne være en del av rutineplikten"* (vår understreking). Departementet er lovpålagt å ha rutiner for sikker behandling av innsideinformasjon. Dette er rutineplikten og følger av verdipapirhandelloven § 3-4. Det følger av departementets rutine at det skal føres innsideliste da dette kan bidra til aktsom behandling av innsideinformasjon. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at loven ikke legger føringer på innholdet i en slik rutine, og Riksrevisjonen er derfor etter vår vurdering ikke helt presise i sin beskrivelse når det henvises til at føring av innsideliste vil kunne være del av rutineplikten.

Riksrevisjonen viser for øvrig til ett tilfelle hvor NFD ikke har ført liste i sin rolle som sektormyndighet. Vi vil påpeke at selv om liste ikke ble ført i dette ene konkrete tilfellet, så ble informasjonen håndtert forsvarlig blant annet gjennom skjerming i departementets arkiv- og saksbehandlingssystem. I tillegg vil det være mulig å rekonstruere hvem som fikk tilgang til informasjonen i denne saken dersom det skulle det bli behov for det.

Det følger av departementets retningslinjer for håndtering av innsideinformasjon at det skal føres innsidelister i alle saker der departementet er i besittelse av innsideinformasjon. Departementet vil også fremover legge stor vekt på at retningslinjene følges, herunder at det føres innsidelister.

Departementenes dokumentasjon av vurdering av innsideinformasjon

Riksrevisjonen finner at: *"Departementene dokumenterer ikke godt nok vurderinger som de gjør for å identifisere innsideinformasjon"* og anbefaler at: *"alle tilfeller der departementene konkret vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, blir dokumentert"*.

Riksrevisjonen skriver i sin saksfremstilling: *"Spørsmålet om det finnes eller skapes innsideinformasjon, er relevant kun i et fåtall av alle saker som departementene behandler."* For NFDs del medfører dette ikke riktighet. Selv om det er et relativt lite antall saker hvert år i NFD der det foreligger innsideinformasjon, betyr ikke det at det ikke vurderes om det foreligger innsideinformasjon i svært mange saker per år. For eksempel må NFD som aksjonær i et børsnotert selskap, eller et selskap med børsnoterte obligasjoner, kontinuerlig vurdere hvorvidt innholdet i dokumenter eller telefonsamtaler med dette selskapet, eller saker som genereres internt i departementet som vedrører dette selskapet, utgjør innsideinformasjon. Selskapet har en selvstendig plikt til å opplyse NFD dersom de formidler innsideinformasjon, men det må også gjøres en selvstendig vurdering i NFD i det enkelte tilfellet. NFD må videre gjøre en slik vurdering hver gang departementet genererer informasjon som sektormyndighet. I prinsippet kan derfor all saksbehandling i NFD være gjenstand for en kontinuerlig vurdering av om saken inneholder innsideinformasjon. Vurderingen er i de fleste tilfeller rask og uproblematisk. I tvilstilfeller følger det av retningslinjene at nærmeste leder og jurist skal involveres i vurderingen. Ved behov nedtegnes vurderingen skriftlig.

Vårt utgangspunkt er at det for NFDs del vil være uforholdsmessig ressurskrevende å skulle dokumentere alle tilfeller der departementet vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, og vår vurdering er videre at det heller ikke er behov for å gjøre dette. Et slikt dokumentasjonskrav eller dokumentasjonspraksis følger ikke av regelverket, og det er heller ikke markedspraksis. Vi legger uansett opp til at departementet fremover fortsatt vil dokumentere slike vurderinger der departementet anser at det er behov for dette.

Misbruk av innsideinformasjon som identifisert risiko

Riksrevisjonen finner at: *"Misbruk av innsideinformasjon er ikke identifisert som en risiko av departementene, og de har derfor ikke iverksatt risikoreduserende tiltak"* og anbefaler at: *"departementene gjennomfører risikovurderinger av om innsideinformasjon kan misbrukes"*.

NFD har i dialogen med Riksrevisjonen vist til at departementet i sin virksomhetsstyring legger risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn for å prioritere og iverksette eventuelle nye risikoreduserende tiltak. Riksrevisjonen viser i saksframstillingen til at departementene (herunder NFD) i forrige risikovurdering har identifisert fire risikoer på dette området; at informasjonen lagres uten tilgangsstyring, at informasjonen lekkes til presse og konkurrenter, at informasjonen endres uautorisert og at den slettes. NFD har videre vist til at dette implisitt innebærer at risikoen (sannsynlighet og konsekvens) på de to områdene Riksrevisjonen peker på (at innsideinformasjon blir korrekt gjenkjent slik at den blir håndtert korrekt og at det kan forekomme misbruk av innsideinformasjon i departementene) til nå ikke har blitt vurdert som tilstrekkelig høy til at det er prioritert å iverksette ytterligere risikoreduserende tiltak utover gjeldende rutiner, retningslinjer og opplæringstiltak.

Vi merker oss Riksrevisjonens anbefalinger og vil vurdere om NFD i kommende risikovurderinger skal gjøre en mer eksplisitt risikovurdering også av disse to områdene. En eventuell mer eksplisitt risikovurdering skal i seg selv ikke påvirke vurderingen av hvorvidt risikoen er tilstrekkelig høy til at det bør iverksettes ytterligere risikoreduserende tiltak, men det vil i større grad sikre en dokumentasjon av den faktiske risikovurderingen.

Kontroll av at de ansatte kjenner regelverket

Riksrevisjonen finner at: *"Departementene kontrollerer ikke om de ansatte kjenner regelverket, eller om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte"* og anbefaler at: *"departementene gjennomfører kontroller av om de ansatte kjenner regelverket for håndtering av innsideinformasjon, og om de ansatte håndterer innsideinformasjonen på en forsvarlig måte"*.

Vårt utgangspunkt er at den mest hensiktsmessige måten å ivareta at innsideinformasjon behandles forsvarlig, er god kunnskap om regelverket og god intern organisering. Det er gjennomført en rekke tiltak for å dele kunnskap om regelverk og retningslinjer på området i NFD, herunder at temaet tas opp på ledermøter, informasjon på departementets intranett, og det er tema i opplæringen av nyansatte. NFD legger som nevnt også opp til å styrke opplæringen i identifisering og håndtering av innsideinformasjon ytterligere. NFD er opptatt av å ha en god intern organisering. Det ligger også i det ordinære ledelsesansvaret til ansvarlig avdelingsdirektør eller prosjektleder å påse at regelverk mv. følges. NFD vil ha fortsatt høy oppmerksomhet om god intern organisering.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen
næringsminister



Harald Tom Nesvik
Fiskeriminister



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
17/1559-

Dato
10. oktober 2018

**Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017
- Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved
håndtering av innsideinformasjon**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 26. september 2018, vedlagt saksfremstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Riksrevisjonens merknader i undersøkelsen er på flere punkter ulike for de tre departementene som har vært omfattet. I dette brevet redegjør jeg for hvordan Olje- og energidepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

**Riksrevisjonen anbefaler at departementene utarbeider retningslinjer som gir bedre
veiledning i å identifisere den typen innsideinformasjon departementene har som
sektormyndighet**

Jeg merker meg at Riksrevisjonen mener Olje- og energidepartementets retningslinjer vil hjelpe medarbeiderne i departementet til å gjenkjenne innsideinformasjonen som departementet har som sektormyndighet, og at retningslinjene vil sikre lik behandling av saker i departementet. Vi vil jobbe for at retningslinjene skal være oppdaterte og forbedre dem dersom vi ser behov for det.

**Riksrevisjonen anbefaler at departementene, for å sikre en tilbørlig aktsom håndtering
av innsideinformasjon, fører innsideliste i alle tilfellene der det foreligger slik
informasjon**

Forvaltningsloven § 13 pålegger ansatte i forvaltningen, herunder departementene, en generell taushetsplikt om blant annet forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Postadresse: Postboks 8148 Dep 0033 Oslo
Kontoradresse: Akersgata 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 977 161 630

I tillegg til denne generelle bestemmelsen i forvaltningsloven, inneholder verdipapirhandelloven bestemmelser som pålegger den som har innsideinformasjon en plikt til å behandle denne informasjonen tilbørlig aktsomt slik at informasjonen ikke kommer i uvedkommendes besittelse eller misbrukes. Denne plikten kan oppfylles på flere måter – bl.a. ved å føre innsidelister, ved skjerming eller tilgangsstyring. Den løsningen Olje- og energidepartementet har valgt fremgår av departementets retningslinjer, som fastslår at den seksjonen som behandler eller har innsideinformasjon, skal vurdere om det skal føres innsideliste. Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling og vi tar denne med oss når vi fremover vurderer om det skal føres innsideliste i en sak.

Riksrevisjonen anbefaler at alle tilfeller der departementene konkret vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, blir dokumentert

Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling og vi tar denne med oss i det videre arbeidet. De fleste saker som behandles i departementet, inneholder ikke innsideinformasjon. I de saker der det besluttes å føre liste, anser jeg selve listeføringen som tilstrekkelig dokumentasjon.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene gjennomfører risikovurderinger av om innsideinformasjon kan misbrukes

Jeg merker meg at Riksrevisjonen ser positivt på at Olje- og energidepartementet har identifisert misbruk av innsideinformasjon som en risiko i sitt styringssystem for informasjonssikkerhet.

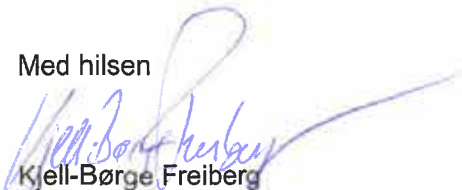
Riksrevisjonen sier i sine merknader at det er uheldig at departementene ikke har definert det som en risiko at innsideinformasjon ikke blir identifisert. Jeg er enig, og Olje- og energidepartementet har dette som en risiko i sitt styringssystem nå.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene gjennomfører kontroller av om de ansatte kjenner regelverket for håndtering av innsideinformasjon, og om de ansatte håndterer innsideinformasjonen på en forsvarlig måte.

Olje- og energidepartementet har et styringssystem for informasjonssikkerhet. I dette styringssystemet har vi nå identifisert seks risikoer knyttet til behandlingen av innsideinformasjon. Ut i fra disse risikoene har vi utledet sikkerhetstiltak som vi har iverksatt. Tiltakene innebærer blant annet at vi har utarbeidet nye rutiner og gjennomfører årlige informasjonsmøter med de ansatte hvor rutinene for behandling av innsideinformasjon gjennomgås.

Min vurdering er at restrisikoen for behandlingen av børssensitive dokumenter er akseptabel med de tiltak vi har iverksatt. Risikovurderinger foretas årlig.

Med hilsen



Kjell-Børge Freiberg



**DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref
2018-01251-41

Vår ref
17/1712-

Dato
11. oktober 2018

**Riksrevisjonen sin kontroll med forvaltninga av statlege selskap for 2017
- Internkontroll og rutinar ved handtering av insidieinformasjon**

Eg viser til Riksrevisjonen sitt brev av 26. september 2018 vedlagt saksframstillinga av sak 2 i Dokument 3:2 (2018-2019) til Stortinget.

Eg vil følgje opp Riksrevisjonen sine tilrådingar slik:

- Samferdselsdepartementet sine retningslinjer for behandling av insidieinformasjon vil gi rettleiing i å identifisere insidieinformasjon på sektorområda ved å liste opp nokre konkrete eksempel på saker som kan innehalde slik informasjon.
- Retningslinjene vil innehalde eit eige kapittel om føring av insidieliste for å sikre tilbørleg aktsam handtering av insidieinformasjon.
- I alle sakene som inneheld insidieinformasjon vil det bli ført insidielistar som vil bli arkiverte og oppdaterte løpande. Sakene blir dokumenterte ved at insidielista blir journalført på saka som eit internt notat.
- Departementet vil arbeide for at det felles styringssystemet for departementa vil bli utvida med risikovurdering for misbruk av insidieinformasjon. Det vil i den samanhengen bli gjort ei risikovurdering.
- Departementet vil sørge for at dei tilsette blir gjorde kjent med, og medvitne på, regelverket for insidieinformasjon gjennom eigna tiltak for informasjon og at retningslinjene blir gjorde lett tilgjengelege på departementet sitt intranett.

Med helsing



Jon Georg Dale

Postadresse: Postboks 8010 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 972 417 904

Ordliste og forkortelser

Børssensitiv informasjon	er opplysninger som kan påvirke børskurser..
eInnsyn	felles innsynsløsning for staten og kommunene som har erstattet Offentlig elektronisk postjournal
ekomtilbydere	tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester
DFØ	Direktoratet for økonomistyring
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
Diskontert i kursen	innebærer at en opplysning allerede har påvirket kursen på et verdipapir
Informasjonsaktiva	er et begrep brukt om informasjonsbærende ressurser innen risikostyring
OPS	offentlig–privat samarbeid
Winback	at en leverandør kontakter en kunde som har tegnet abonnement hos en konkurrent, for å vinne kunden tilbake
Økonomiregelverket	fellesbetegnelse på reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten

Vedlegg 2.3: Rapport fra forvaltningsrevisjon av internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Lov om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) kapittel 3 omhandler generelle atferdsbestemmelser. Kapitlet gjelder for finansielle instrumenter som er eller søkes notert på norsk regulert marked, men noen av bestemmelsene i kapitlet gjelder også for andre typer finansielle instrumenter. Innsideinformasjon er i verdipapirhandelloven § 3-2 definert som presise opplysninger om de finansielle instrumentene, utstederen av disse eller andre forhold som er egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene eller tilknyttede finansielle instrumenter merkbart, og som ikke er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet. Ansatte i en del offentlige virksomheter, blant annet departementene, vil regelmessig kunne bli kjent med innsideinformasjon gjennom arbeidsforholdet sitt. Innsideinformasjon kan misbrukes til å oppnå økonomisk vinning. Se faktaboks 1.

Faktaboks 1 Misbruk av innsideinformasjon

Verdipapirhandelloven § 3-3 lyder:

(1) Tegning, kjøp, salg eller bytte av finansielle instrumenter eller tilskyndelse til slike disposisjoner, må ikke direkte eller indirekte foretas for egen eller fremmed regning av noen som har innsideinformasjon.

(2) Første ledd gjelder bare ved misbruk av innsideinformasjon nevnt i § 3-2. Første ledd er ikke til hinder for normal utøvelse av tidligere inngått opsjons- eller terminkontrakt ved kontraktens utløp.

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens interesser i flere børsnoterte selskaper. Det vil derfor forholdsvis regelmessig oppstå situasjoner der departementets ansatte kan ha innsideinformasjon, blant annet i forbindelse med børsintroduksjon av statlige selskaper, senere emisjoner, kjøp eller salg av aksjer eller andre aktuelle transaksjoner i selskaper der staten er aksjonær. Også Olje- og energidepartementet forvalter interesser i et børsnotert selskap, Equinor ASA¹. Enkelte av selskapene med statlig eierskap har dessuten børsnoterte obligasjoner. Dette gjelder Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet, men også Samferdselsdepartementet.

1) Statoil ASA skiftet navn til Equinor ASA etter et vedtak på generalforsamlingen 15. mai 2018.

For at opplysninger skal regnes som innsideinformasjon må de være tilstrekkelig presise. Det holder at opplysningen indikerer at én eller flere omstendigheter eller begivenheter har inntruffet eller med rimelig grunn kan ventes å ville inntreffe. Det er ikke noe krav om at opplysningen er fullstendig, nøyaktig eller ubetinget, så lenge den er tilstrekkelig spesifikk til å trekke en slutning om den mulige påvirkningen den vil ha på kursen.

For at opplysningene skal regnes som innsideinformasjon, må de også være egnet til å påvirke kursen på de finansielle instrumentene eller tilknyttede finansielle instrumenter "merkbar". Med det menes opplysninger som «en fornuftig investor sannsynligvis ville benytte som en del av grunnlaget for sin investeringsbeslutning», jf. verdipapirhandelloven § 3-2 tredje ledd. Effekten som opplysningen har på kursen trenger ikke å være kvantifiserbar for å være innsideinformasjon. Om en opplysning vil kunne påvirke kursen, må vurderes før opplysningen er allment kjent og dermed diskontert i kursen. En slik vurdering vil ofte måtte basere seg på hvilken betydning en lignende opplysning, som har blitt kjent i markedet, erfaringsmessig har på kursen.

På hvilket tidspunkt i en prosess opplysninger blir innsideinformasjon må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Momenter i vurderingen vil være sannsynligheten for at prosessen vil ende med et gitt utfall for utstederselskapet, begivenhetens betydning for utstederselskapet og markedets forventninger.

Informasjon som er offentlig tilgjengelig eller allment kjent i markedet omfattes ikke av bestemmelsen i verdipapirhandelloven § 3-2 om innsideinformasjon. Dette vil typisk være informasjon som er gjort tilgjengelig gjennom media eller informasjonssystemer, for eksempel børsens meldingssystem.

Kilde: Finanstilsynets veiledning Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4 av 25. april 2014 (siste versjon er oppdatert 18. august 2015)

Gjennom rollen departementene har som sektormyndighet, kan departementsansatte også få kunnskap om offentlige tiltak og reguleringer som kan påvirke kostnadene og inntektene til børsnoterte selskaper. Før offentliggjøring kan planer og forslag om slike reguleringer og tiltak være innsideinformasjon ved at de kan påvirke kursen til finansielle instrumenter merkbart. Eksempler på dette kan være lisenstildelinger og/eller endrede betingelser for oppdrettsselskaper, tildeling av konsesjoner på norsk kontinentalsokkel, konsesjoner etter energi- og vassdragslovgivningen, tildeling av kontrakter til norsk næringsliv, endringer i kapitalkrav for bank og finans, endrede avgifter i flyindustrien, endringer i støtteordninger for fornybar energi og informasjon om særskatter.

De siste årene har det vært eksempler på at enkelte departementer ikke har hatt tilfredsstillende håndtering av innsideinformasjon. Se faktaboks 3 og 4.

Faktaboks 3 Grønne laksekonsesjoner

I 2013 ila Økokrim staten ved Nærings- og fiskeridepartementet en bot på 1,4 millioner kroner for brudd på verdipapirhandelloven. Departementet vedtok boten. Bakgrunnen for boten var at en faggruppe som var nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet for å fordele oppdrettskonsesjoner i Troms og Finnmark, ikke hadde håndtert innsideinformasjon om disse konsesjonene på en aktsom måte. Innsideinformasjon om hvilke selskaper som var tildelt konsesjon, ble gitt til selskaper som hadde fått avslag på søknadene sine, selv om det ikke var noe som tilsa at de skulle ha denne informasjonen før offentligheten. Dermed ble det også skapt en ekstra risiko for misbruk av innsideinformasjonen. Økokrim så alvorlig på bruddet på plikten til å håndtere innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte. Til grunn for både ileggingen av boten og størrelsen på den lå blant annet at innsideinformasjonen ble sendt til flere uvedkommende, og at denne feilen med enkle midler kunne vært unngått.

Kilde: melding publisert på Økokrims nettside 27. mars 2015

Faktaboks 4 Nordic Mining

I 2013 la Miljøverndepartementet ut et brev på nettstedet sitt. Brevet var adressert til det børsnoterte selskapet Nordic Mining ASA (NOM) og kommunene Naustdal og Askvoll. I forkant av at brevet ble offentliggjort, var innholdet også gjort kjent for journalister i flere medier. I brevet meddelte Miljøverndepartementet de respektive partene at kunnskapsgrunnlaget var mangelfullt, og at departementet derfor foreløpig ikke kunne ta stilling til innsigelsene deres til reguleringsplanen etter *lov om planlegging og byggesaksbehandling* og NOMs søknad om en utslippstillatelse etter *lov om vern mot forurensninger og om avfall*. Offentliggjøringen av brevet ble etterfulgt av et kraftig fall i aksjekursen til NOM, og det var, etter Finanstilsynets vurdering, grunn til å tro at offentliggjøringen av brevet utløste kursfallet. Basert på Miljøverndepartementets opplysninger mente Finanstilsynet at innholdet i brevet var innsideinformasjon i verdipapirhandellovens forstand, og at journalistene som mottok informasjonen om innholdet i brevet før det ble offentliggjort, ikke kunne anses som vedkommende i lovens forstand. Finanstilsynet mente at Miljøverndepartementet burde ha vist større aktsomhet i sin håndtering av informasjon om brevets innhold forut for offentliggjøringen av brevet.

Kilde: brev fra Finanstilsynet til Miljøverndepartementet 12. september 2013

Det er en risiko for at departementene ikke håndterer innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte, slik det stilles krav om for den som har innsideinformasjon, jf. verdipapirhandelloven § 3-4 andre ledd. Dette kan skyldes at departementenes interne retningslinjer ikke er gode nok, og/eller at retningslinjene ikke følges. Svakheter i håndteringen av innsideinformasjon innebærer risiko for misbruk av slike opplysninger og kan svekke tilliten til verdipapirmarkedet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å belyse systemer og prosesser for håndtering av innsideinformasjon i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet, samt etterlevelsen og håndhevelsen av dette.

Undersøkelsen har et internkontrollperspektiv, og har følgende problemstillinger:

1. Har departementene fastsatt hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å forebygge misbruk av innsideinformasjon og sikre at den identifiseres og håndteres på en forsvarlig måte?
2. Gjør departementene gjennom sin internkontroll systematiske risikovurderinger av om de praktiserer en forsvarlig informasjonshåndtering, og hvordan følger de i så fall opp dette?
3. Har departementene etablert en praksis som sikrer identifisering av innsideinformasjon, og hvordan gjennomfører de i så fall denne?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter de delene av departementene som har eierstyring som ansvarsoppgave, og de delene av departementene som kan ha innsideinformasjon gjennom rollen som sektormyndighet. Undersøkellesperioden er fra og med 2016 til og med 1. tertial 2018.

Alle de tre problemstillingene er undersøkt gjennom en kombinasjon av dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og intervjuer med departementene.

2.1 Problemstilling 1: Har departementene fastsatt hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å forebygge misbruk av innsideinformasjon og sikre at den identifiseres og håndteres på en forsvarlig måte?

Revisjonen har hentet inn relevante interne retningslinjer fra de tre departementene. I de tilfellene der departementene har oppdatert retningslinjene sine i løpet av undersøkelsesperioden, har vurderingene av hensiktsmessighet tatt utgangspunkt i de oppdaterte retningslinjene. Rutinene er kartlagt gjennom intervjuer. Retningslinjene og rutinene er vurdert opp mot kravene i verdipapirhandelloven og prinsipper for internkontroll. Retningslinjenes og rutinenes hensiktsmessighet er undersøkt gjennom sammenligninger mellom de tre departementene.

Det er avholdt intervju i form av møter med Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. I forkant av møtene fikk departementene tilsendt en liste med problemstillinger og spørsmål på overordnet nivå slik at departementene kunne velge ut de mest relevante deltakerne til møtene. De tre departementene har stilt med representanter fra administrasjonsavdelingene og fagavdelingene. Intervjuene ble gjennomført med bakgrunn i intervjuguider. Referatene fra intervjuene med departementene ble oversendt til verifisering, og det ble i denne forbindelse også lagt inn enkelte nye spørsmål i referatene.

For å undersøke om departementene håndterer innsideinformasjon med tilbørlig aktsomhet, er det kartlagt hvilke systemer og rutiner departementene har etablert for informasjonssikkerhet, for både elektroniske og papirbaserte dokumenter. Dette er kartlagt i et internkontrollperspektiv og uavhengig av om slik internkontroll er beskrevet i retningslinjene eller ikke. Departementenes praksis er også belyst gjennom en vurdering av hvordan konkrete journalførte saker har blitt håndtert når det gjelder innsideinformasjon, blant annet hvordan innsidelister er ført. Det ble bedt om alle innsidelister som hadde vært aktive i undersøkelsesperioden, men der innsideproblematikken hadde opphørt og listen var avsluttet.

Som et ledd i vurderingen av om departementene har fastsatt retningslinjer og rutiner for å forebygge misbruk, er det hentet inn dokumenter som fastsetter hvilke begrensninger departementene har satt for ansattes adgang til å kjøpe og selge aksjer. Departementenes regler på dette området er sammenlignet med hverandre.

Departementenes behov for å ha systemer og rutiner for å håndtere innsideinformasjon henger sammen med omfanget av innsideinformasjon som er i omløp i departementet. Omfanget av og hvilke typer innsideinformasjon departementene mottar og skaper, er derfor også kartlagt.

2.2 Problemstilling 2: Gjør departementene gjennom sin internkontroll systematiske risikovurderinger av hvorvidt de praktiserer en forsvarlig informasjonsåndtering, og hvordan følger de i så fall opp dette?

For å vurdere departementenes risikoarbeid er risikovurderingene knyttet til innsideinformasjon hentet inn og analysert. Det er også vurdert om departementene har identifisert relevante risikoer på området, om de har planlagt eller gjennomført tiltak for å redusere risiko, og om tiltakene er dokumentert og evaluert i tråd med økonomiregelverkets krav til internkontrollen.

Dokumentanalysen er komplementert med intervjuer med departementene og skriftlige spørsmål. Kartleggingen har omfattet spørsmål om internkontroll av både informasjons-sikkerheten i departementene generelt og håndtering av innsideinformasjon spesielt.

2.3 Problemstilling 3: Har departementene etablert en praksis som sikrer identifisering av innsideinformasjon, og hvordan gjennomfører de i så fall denne?

Departementenes praksis for å identifisere innsideinformasjon har blitt belyst gjennom intervjuer der departementene har redegjort for praksisen de har, og gjennomføringen i konkrete saker.

Intervjuene har blitt komplementert med en undersøkelse av et utvalg konkrete saker som har vært til behandling i de tre departementene i undersøkelsesperioden. Utvalget er tatt fra offentlig tilgjengelige kilder: eInnsyn, departementenes pressemeldinger og nyhetssaker, børsmeldinger og medieoppslag. Det ble valgt ut saker der det var regnet som sannsynlig at departementet på ett eller annet tidspunkt har hatt innsideinformasjon. De sakene som med størst sannsynlighet inneholdt innsideinformasjon, ble valgt ut. I utvelgelsen ble det lagt vekt på følgende elementer:

- Det var sannsynlig at saken omhandlet eller ville føre til en forbedring eller forverring av inntekter eller kostnader for et børsnotert selskap, enten direkte eller indirekte.
- Den økonomiske betydningen av saken er stor i forhold til det børsnoterte selskapets størrelse når det gjelder blant annet omsetning, resultat, egenkapital og børsverdi. Jo større økonomisk betydning saken vil ha, og jo mindre det involverte børsnoterte selskapet er, desto større er sannsynligheten for at informasjon om saken er kurspåvirkende og derfor regnes som innsideinformasjon.
- Informasjonen i saken ble skapt av departementet, eller det var sannsynlig at departementet mottok informasjonen før den ble offentlig kjent.
- Dersom det er selve utfallet av en prosess i departementet som utgjør den antatte innsideinformasjonen, må det videre antas at utfallet ikke er fullt ut forventet i markedet før offentliggjøring.

På bakgrunn av dette ble det valgt ut henholdsvis seks, fire og sju saker fra Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. Departementene ble bedt om å redegjøre for sine vurderinger av hvorvidt det fantes innsideinformasjon i de utvalgte sakene. Disse vurderingene har så blitt gjennomgått.

3 Revisjonskriterier

Relevante revisjonskriterier er verdipapirhandelloven, *Etiske retningslinjer for statstjenesten, reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), *prinsipper for internkontroll, forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) og ISO-standarder.

3.1 Verdipapirhandelloven

Verdipapirhandelloven § 3-4 stiller krav om at den som har innsideinformasjon, skal utvise tilbørlig aktsomhet i behandlingen av slike opplysninger, slik at innsideinformasjonen ikke kommer i uvedkommendes besittelse eller blir misbrukt. I henhold til Finanstilsynets veileder til utstederforetakene innebærer kravet om tilbørlig aktsomhet blant annet å ha kontroll med hvem som har mottatt innsideinformasjon, både internt i selskapet og eksternt.² Utsteder³ av finansielle instrumenter og andre juridiske personer som regelmessig er i besittelse av innsideinformasjon, skal ha rutiner for sikker behandling av innsideinformasjon. Ifølge Finanstilsynets veiledning *Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4* skal personen som har innsideinformasjon, sørge for at denne informasjonen oppbevares og distribueres på en forsvarlig måte.⁴ Ifølge *Norsk lovkommentar*⁵ er det bare juridiske personer som har denne rutineplikten. Foruten utstederselskapet peker *Norsk lovkommentar* på at praksis fra Finanstilsynet viser at også departementer er underlagt rutineplikt.⁶

Verdipapirhandelloven § 3-5 stiller krav om at det skal føres lister over personer som gis tilgang til innsideinformasjon. Plikten til å føre lister ligger hos utstederen av finansielle instrumenter. Departementene er dermed ikke lovpålagt å føre slike lister, men tilsvarende listeføring vil være et viktig hjelpemiddel for å ivareta kravet om å utvise tilbørlig aktsomhet etter § 3-4, og vil kunne være en del av rutineplikten.

Listen skal oppdateres fortløpende og inneholde opplysninger om identiteten til personene med tilgang til innsideinformasjonen, dato og klokkeslett personene fikk tilgang til slik informasjon, funksjonen til personene, årsaken til at personene er på listen, og dato for nedtegning og endring av listen. Listen skal oppbevares på betryggende vis i minst fem år etter utarbeidelse eller oppdatering, og oversendes Finanstilsynet på forespørsel.⁷

Alle som har innsideinformasjon, vil være underlagt den straffesanksjonerte taushetsregelen i verdipapirhandelloven § 3-4. Bestemmelsen skal sikre at det kun er personer med et saklig og velbegrunnet behov for innsideinformasjon som får tilgang til slike opplysninger. Hvem som er vedkommende for informasjonen, må vurderes konkret. Innsideinformasjon skal ikke omtales i nærvær av uvedkommende.⁸ For offentlig ansatte vil slike opplysninger også være underlagt taushetsplikt som følge av ansettelsesforholdet, herunder taushetsregler i arbeidsavtalen.

- 2) Jf. Finanstilsynets veiledning *Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4* av 25. april 2014 (siste versjon er oppdatert 18. august 2015).
- 3) Når det gjelder hvem som skal regnes som utsteder, uttaler verdipapirsentrallovutvalget (NOU 2000:10 s. 144): «For aksjer er det vedkommende aksjeselskap som er utsteder, mens det for obligasjoner og andre låneinstrumenter er låntakeren som er utsteder. For andeler i verdipapirfond er det vedkommende forvaltningsselskap som forestår utstedelsen av nye andeler.»
- 4) Jf. Finanstilsynets veiledning *Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4* av 25. april 2014 (siste versjon er oppdatert 18. august 2015).
- 5) Kommentar til vphl. § 3-4 andre ledd, andre punktum (note 60 pr. 20. desember 2017).
- 6) Jf. bl.a. brev fra Finanstilsynet til Miljøverndepartementet 12. september 2013.
- 7) Verdipapirhandelloven § 3-5 andre ledd.
- 8) Finanstilsynets veiledning *Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4* av 25. april 2014 (siste versjon er oppdatert 18. august 2015), punkt 5.2 og 5.3.

3.2 Ethiske retningslinjer for statstjenesten

I *Ethiske retningslinjer for statstjenesten* punkt 4.2 står det at en statsansatt ikke kan eie eller handle med finansielle instrumenter der dette er uforenelig med den statlige arbeidsgiverens legitime interesser eller egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. I kommentarene til bestemmelsen heter det at arbeidstakeren ikke kan eie eller handle med verdipapirer der dette kan skade arbeidsgiverens saklige og legitime interesser. Slik skade kan oppstå der aktiviteten eller eierskapet er i konkurranse med den statlige virksomheten hvor vedkommende er ansatt, og dette gjør at vedkommende kan bli inhabil i mer enn sporadiske tilfeller, eller skader stillingens eller arbeidsgiverens anseelse.

Uheldige interessekonflikter vil for eksempel kunne oppstå ved at ansatte eier verdipapirer tilhørende de samme selskapene som de forvalter statens eierinteresser i. Statsansatte med denne typen oppgaver må ha et særlig bevisst forhold til informasjon de får tilgang til gjennom arbeidet sitt, og god kjennskap til reglene om habilitet og behandling av innsideinformasjon.

Når det kan være tvil om aktiviteten er forenlig med arbeidsgiverens legitime interesser, kan ansatte ha plikt til uoppfordret å gi opplysninger om bierverv og eierskap til og handel med verdipapirer.

3.3 Krav og anbefalinger til internkontroll i økonomireglementet, økonomibestemmelsene og DFØs veileder i internkontroll

Det følger av økonomireglementet § 14 om internkontroll at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, for blant annet å sikre at de forebygger og avdekker misligheter og økonomisk kriminalitet.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har utarbeidet flere veiledere som utdyper og konkretiserer kravene til risikostyring og internkontroll i økonomireglementet.⁹ Reglementet inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Kravene til internkontroll i økonomiregelverket er dermed også krav om risikostyring.¹⁰

For å kunne overholde lover og regler må virksomhetens ledere og medarbeidere ha oversikt over hvilke lover, forskrifter, rundskriv og instruksjoner som gjelder for virksomheten, og hvilke interne policyer og prosedyrer som er etablert. Videre forutsettes det at virksomheten har oversikt over i hvilke prosesser, enheter/funksjoner og arbeidsoppgaver gjeldende lover og regler er relevante. Effektiv internkontroll innebærer at det er etablert tiltak som i nødvendig grad sikrer at krav som følger av lover og regelverk, ivaretas i de ulike prosessene og enhetene i virksomheten.¹¹

Virksomhetene kan gjennom ulike former for tiltak sørge for at lover og regler blir overholdt, eksempelvis gjennom å kreve at ansatte har en gitt type kompetanse, etablere opplæringsprogrammer, ha maler og prosedyrer som sikrer at sakene gjennomgår gitte steg, ha klar arbeidsdeling og å ha sjekklister. Lover og regler kan endres, og det er derfor viktig at virksomheten har prosedyrer for å fange opp nye og endrede krav, og at ansvaret for å følge opp dette er definert.¹²

9) Jf. blant annet SSØ (2005), *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, DFØ (2013), *Veileder i internkontroll* og Difi (2011), *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*.

10) Jf. SSØ (2005), *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, s. 13.

11) Jf. DFØs veileder i internkontroll.

12) Jf. DFØs veileder i internkontroll.

Ledelsen har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være innebygget i virksomhetens interne styring. Internkontrollen skal også ha til hensikt å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende lover og regler. For å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på identifisering av risikofaktorer og rutiner for håndtering og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre at risikobildet er relevant og fullstendig.¹³

3.3.1 Dokumentasjon av etablert og gjennomført internkontroll

Effektiv internkontroll forutsetter at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for å realisere samfunnsoppdraget. Dette innebærer at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper samt myndighet, roller og ansvar for virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser. Slike dokumenter tilsvarer det som i økonomiregelverket omtales som virksomhetens instruksjer. Ledelsen må videre formalisere og dokumentere hvordan overordnede føringer og prinsipper er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller som setter standarden for hvordan oppgavene i virksomheten skal utføres.¹⁴

Internkontrollen stiller krav om dokumentasjon av policyer og prosedyrer samt gjennomførte kontroller og oppfølging. Økonomiregelverket inneholder også krav til hva som skal dokumenteres, og krav til oppbevaring av dokumentasjonen. Virksomhetens krav til dokumentasjonen og hvor denne skal oppbevares, bør være beskrevet i prosedyrene.

3.3.2 Risikovurderinger

En risikovurdering innebærer å identifisere risikoer som kan true oppfyllelsen av virksomhetens mål og krav, herunder internkontrollmålsettingene, overholdelse av lover og regler, målrettet og effektiv drift og pålitelig rapportering. Med bakgrunn i mål og krav kan virksomheten avgjøre hvilke områder og prosesser som bør ha høyest prioritet i internkontrollarbeidet den kommende perioden. Videre vil risikovurderinger gi grunnlag for å vurdere behovet for forbedringer i form av tiltak og prioritere hva som bør følges opp. Når det er klart hvilke mål og krav virksomheten har å forholde seg til, kan det gjøres risikovurderinger av disse. Dersom identifiserte risikoer ikke kan aksepteres, kan de reduseres ved å iverksette tiltak.

Når virksomheten skal vurdere tiltak, må det pekes ut en *risikoeier*, som i kraft av denne rollen får ansvar for å identifisere, vurdere og prioritere aktuelle tiltak som kan håndtere risikoen. Det er viktig at avgjørelser om *hvilke* tiltak som skal iverksettes, fattes på riktig nivå i virksomheten og av personer som har myndighet til å ta slike avgjørelser.

3.3.3 Implementering av tiltak for å håndtere risikoen

Nyutformede eller oppdaterte tiltak gjøres kjent og forankres i virksomheten gjennom ulike implementeringsaktiviteter. Hvilke implementeringsaktiviteter som må til for at de vedtatte tiltakene skal iverksettes og fungere som forutsatt, avhenger av typen tiltak og hvor viktig, komplekst og stort tiltaket er.

13) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer av 21. desember 2005, 14. november 2006, 8. juni 2010, 18. september 2013 og 5. november 2015.

14) Jf. DFØs veileder i internkontroll. Opplysninger i de neste avsnittene er innhentet fra den samme kilden.

3.3.4 Oppfølging og rapportering

Oppfølging innebærer en systematisk vurdering av utformingen av internkontrollsystemet og om internkontrollen følges og fungerer som forutsatt. Gjennom oppfølgingen får ledelsen informasjon om hvorvidt målsettingene for internkontrollen blir nådd, og om implementerte tiltak etterleves og gir ønsket effekt. I tillegg vil regelmessig og systematisk oppfølging bidra til å rette opp i svakheter før de går ut over virksomhetens evne til å oppfylle fastsatte mål og krav. Resultatene fra oppfølgingen vil gi verdifull informasjon til forbedringsarbeidet i virksomheten.

3.4 eForvaltningsforskriften og ISO-standarder

Forvaltningsorgan som kommuniserer benytter elektronisk kommunikasjon skal i henhold til eForvaltningsforskriften § 15 ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Disse skal danne grunnlaget for forvaltningsorganets internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet. Bestemmelsen krever at sikkerhetsstrategien og internkontrollen adresserer, og om nødvendig stiller krav til, blant annet prosedyrer for behandling av taushetsbelagt informasjon. Sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i andre lover, forskrifter eller instruksjoner. Internkontrollen på informasjonssikkerhetsområdet skal i henhold til eForvaltningsforskriften § 15 være basert på anerkjente standarder.

Ifølge Difis¹⁵ veiledningsmaterieell Internkontroll i praksis – *informasjonssikkerhet, for toppledere* er standarden ISO/IEC 27001 den anbefalte anerkjente standarden for offentlige virksomheter. Difi har utarbeidet veiledningsmateriellet *Internkontroll i praksis – informasjonssikkerhet, grunnleggende innføring*, som er basert på og konkretiserer denne standarden og dekker det Difi anser som de viktigste kravene. I offentlig sektor er det anbefalt å bruke Difis veiledningsmaterieell for å tilfredsstille kravene i eForvaltningsforskriften § 15 som referanse og støtte ved analyse av status, og ved etablering og forbedring av internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet.¹⁶

I tillegg til at Difis veiledningsmaterieell er basert på den anbefalte anerkjente standarden ISO/IEC 27001, støtter det seg også på ISO 31000 og anerkjente forskningsmiljøer innen risikostyring. Veiledningsmateriellet konkretiserer det Difi mener er de mest sentrale delene av standarden ISO/IEC 27001. Det inneholder samtidig pragmatiske tilpasninger til norske offentlige virksomheter. Materiellet dekker ikke alle krav i ISO/IEC 27001.

Difi peker i veiledningsmateriellet på at den enkelte virksomhet må avgjøre om den vil implementere alle kravene i standarden og eventuelt sertifisere hele eller deler av virksomheten. Veiledningsmateriellet omfatter helhetlig internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Det dekker de grunnleggende kravene om internkontroll, styringssystem og sikkerhetsadministrasjon i eForvaltningsforskriften, *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven) og *lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven).

4 Fakta

4.1 Innsideinformasjon i departementene

Departementene kan både motta og skape innsideinformasjon, og de kan ha innsideinformasjonen i kraft av å være eier og i kraft av å være sektormyndighet. Tabell 1

15) Jf. Direktoratet for forvaltning og ikt.

16) Jf. Difis veiledningsmaterieell Internkontroll i praksis – informasjonssikkerhet, for toppledere pkt. 3.1.

viser eksempler på innsideinformasjon som departementene vil kunne motta eller skape.¹⁷

Tabell 1 Eksempler på innsideinformasjon som departementene vil kunne motta eller skape fordi de er eier og/eller sektormyndighet

	Som eier	Som sektormyndighet
Nærings- og fiskeri-departementet	<ul style="list-style-type: none"> • strategiske planer for selskaper med statlig eierandel • nedsalg i statens eierandel • børsintroduksjon 	<ul style="list-style-type: none"> • lisenstildeling • forskriftsendringer som påvirker rammebetingelser til oppdrettsselskaper og andre • behandling av klagesaker om oppdrett
Olje- og energi-departementet	<ul style="list-style-type: none"> • Equinor ASAs strategiske planer, som utbytteaksjeprogram • endringer i statens eierandel i Equinor ASA 	<ul style="list-style-type: none"> • konsesjonstildeling på norsk sokkel • konsesjoner etter energi- og vassdragslovgivningen • endringer i støtteordninger for fornybar energi
Samferdsels-departementet	<ul style="list-style-type: none"> • informasjon som kan påvirke prisingen av obligasjonslånene til NSB AS* og Avinor AS, eksempelvis forespørslar om kapitalinnskudd 	<ul style="list-style-type: none"> • endrede rammebetingelser for flyindustrien, telekom og andre • kontraktstildeling i samferdsel** • behandling av klagesaker om telekom

* NSB AS' obligasjonslån ble overført til Materiellselskapet AS (senere Norsk tog AS) per desember 2016.

** Det finnes eksempler på tilfeller der Samferdselsdepartementet også mottar innsideinformasjon om kontrakter som underliggende etater gjennomfører, men dette er sjelden, for slike anskaffelser må ikke klareres med departementet. Imidlertid gjør Samferdselsdepartementet enkelte anskaffelser selv.

4.1.1 Innsideinformasjon i Nærings- og fiskeridepartementet

Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har i undersøkelsesperioden mottatt og generert innsideinformasjon for flere av selskapene avdelingen forvalter statens eierskap i. I utgangspunktet kan ethvert forhold være innsideinformasjon så lenge det omfattes av ordlyden i loven, og det er vanskelig å peke på særskilte typetilfeller av innsideinformasjon som departementet mottar som eier.¹⁸ Etter verdipapirhandelloven § 3-5 tredje ledd skal utsteder av finansielle instrumenter sørge for at personer som gis tilgang til innsideinformasjon er kjent med de plikter og ansvar dette innebærer, samt straffeansvaret som er forbundet med misbruk eller uberettiget distribusjon av slike opplysninger.

Utsteder av finansielle instrumenter skal kunne dokumentere overfor Finanstilsynet at personer som gis tilgang til innsideinformasjon er kjent med sine plikter etter første punktum. Informasjonsutvekslingen skjer som regel i møter med selskapene eller per telefon. Nærings- og fiskeridepartementet får bare unntaksvis innsideinformasjon i kvartals- eller samfunnsansvarsmøter med selskapene. Det er mer sjelden at Nærings- og fiskeridepartementet mottar slik informasjon skriftlig, med mindre det dreier seg om såkalte eiersaker der staten som eier bes om å ta stilling til en sak, for eksempel på generalforsamling.¹⁹ Som eier vil Nærings- og fiskeridepartementet også kunne generere innsideinformasjon i saksbehandlingen sin, og et eksempel er nedsalgsprosesser.²⁰ I undersøkelsesperioden har staten solgt seg ned i Entra ASA og SAS AB. Ved begge anledninger sendte departementet ut børsmelding om nedsalget.²¹ Eierskapsavdelingen hadde avsluttet 14 innsidelister i løpet av undersøkelsesperioden, enkelte i samme sak.²²

17) Basert på departementenes retningslinjer for håndtering av innsideinformasjon, verifiserte referater fra møter med departementene og identifiserte saker med innsideinformasjon i departementene for 2016 og 2017.

18) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018 og Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

19) Jf. Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

20) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

21) Børsmelding fra Nærings- og fiskeridepartementet 14. september 2016 og 13. oktober 2016.

22) Jf. gjennomgangen av innsidelister som er avsluttet i departementet i perioden fra 2016 til og med april 2018.

I tillegg til eierskapsavdelingen forvalter handelspolitisk avdeling og forsknings- og innovasjonsavdelingen statens eierinteresser i selskaper. Selv om ingen av disse selskapene er børsnotert, kan disse avdelingene i prinsippet motta innsideinformasjon i kraft av å være eier. Det har imidlertid ikke blitt registrert tilfeller av at disse avdelingene har mottatt innsideinformasjon i undersøkelsesperioden.

Sammenlignet med øvrige avdelinger i Nærings- og fiskeridepartementet og de to andre departementene som inngår i undersøkelsen, har fiskeri- og havbruksavdelingen ofte innsideinformasjon. Dette i egenskap av å være sektormyndighet for fiskeri- og oppdrettsnæringen. Flere selskaper med virksomhet innen fiskeri- og oppdrettsnæringen er notert på Oslo Børs.²³ I saker der fiskeri- og havbruksavdelingen treffer enkeltvedtak, vil departementet kunne skape innsideinformasjon relatert til disse selskapene. Nærings- og fiskeridepartementet kan også skape innsideinformasjon når det som sektormyndighet fastsetter rammevilkår som får konsekvenser for børsnoterte selskaper, for eksempel gjennom forskriftsendringer. Som klageinstans i enkeltsaker kan Nærings- og fiskeridepartementet motta innsideinformasjon fra underliggende etater, som Fiskeridirektoratet.²⁴ Fiskeri- og havbruksavdelingen hadde avsluttet ti innsidelister i løpet av undersøkelsesperioden, enkelte i samme sak.²⁵

Konkurransopolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere hatt innsideinformasjon gjennom å være sektormyndighet for konkurransepolitikken. Avdelingen har imidlertid ikke behandlet saker der den har mottatt eller skapt innsideinformasjon i undersøkelsesperioden. I ett tilfelle var det aktuelt å føre innsideliste, men etter at avdelingen tok kontakt med det aktuelle foretaket for å avklare om avgjørelsen kunne være kurspåvirkende, opplyste foretaket at det ikke anså dette som innsideinformasjon.²⁶ Også de øvrige fagavdelingene nevnt over kan tenkes å ha innsideinformasjon gjennom sin rolle som sektormyndighet. Det har imidlertid ikke skjedd i undersøkelsesperioden.

Fordelingen av Nærings- og fiskeridepartementets 24 innsidelister i undersøkelsesperioden er vist i tabell 2. Innsideinformasjon som har resultert i at departementet har opprettet innsideliste, har i flere tilfeller blitt mottatt av departementet (16 lister) enn skapt i departementet (8 lister). Departementet har innsideinformasjonen i egenskap av å være sektormyndighet (fiskeri- og havbruksavdelingen) om lag like ofte som i egenskap av å være eier (eierskapsavdelingen).

Tabell 2 Fordeling av innsidelister i Nærings- og fiskeridepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra, og hvorfor departementet har den

	Mottar	Skaper	Sum
Sektormyndighet	5	5	10
Eier	11	3	14
Sum	16	8	24

23) Selskaper notert på Oslo Børs inkluderer blant annet Austevoll Seafood ASA, Grieg Seafood ASA, Lerøy Seafood Group ASA, Marine Harvest ASA, Norway Royal Salmon ASA, NTS ASA og SalMar ASA.

24) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

25) Jf. gjennomgangen av innsidelister som er avsluttet i departementet i perioden fra 2016 til og med april 2018.

26) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

4.1.2 Innsideinformasjon i Olje- og energidepartementet

Gjennom forvaltningen av statens eierskap i Equinor ASA kan Olje- og energidepartementet både motta og skape innsideinformasjon. På grunn av Equinor ASAs størrelse mener Olje- og energidepartementet at det meste av informasjonen departementet mottar fra selskapet, ikke vil være innsideinformasjon, fordi den ikke er egnet til å påvirke aksjekursen merkbart. Det gjelder også sakene som har handlet om samfunnsansvar. Det finnes imidlertid enkelte tilfeller der Equinor ASA har gitt departementet innsideinformasjon, som for eksempel i forbindelse med fusjonen med Norsk Hydro ASAs oljevirkosomhet i 2006/07 og i forbindelse med utbytte-aksjeprogrammet, som departementet ble orientert om mot slutten av 2015.²⁷

Statlig oppkjøp og nedsalg i Equinor ASA er et eksempel på at Olje- og energidepartementet kan skape innsideinformasjon i kraft av å være eier. Dette har imidlertid ikke skjedd i undersøkelsesperioden og skjedde sist i 2008/2009.

Olje- og energidepartementet mener det er sjelden at informasjon som departementet mottar fra underliggende etater vil kunne være innsideinformasjon. I den grad departementet blir orientert om store anskaffelser i underliggende etater eller børsnoterte oljeselskaper, så skjer dette i etterkant av at de er blitt offentlig kjent, slik at informasjonen ikke lenger utgjør innsideinformasjon.

Olje- og energidepartementet har mye kontakt med børsnoterte selskaper, for eksempel gjennom konsesjonsrundene på norsk kontinentalsokkel. Gjennom tildelingen av rettigheter på kontinentalsokkelen kan departementet skape innsideinformasjon. Vurderingen av om tildelinger i konsesjonsrundene utgjør innsideinformasjon, vil være ulik fra selskap til selskap, da utfallet av en konsesjonsrunde typisk kan påvirke kursen merkbart for små børsnoterte selskaper, men ikke alltid for de større.

Gjennom *lov om petroleumsvirkosomhet* (petroleumsloven) skal departementet gi sitt samtykke til overdragelse av en tillatelse eller andel i tillatelse til petroleumsvirkosomhet. Det samme gjelder overdragelse av aksjeposter og andre eierandeler som kan gi bestemmende innflytelse over en rettighetshaver som har andel i en tillatelse.²⁸ Ifølge Olje- og energidepartementet vil det normalt være offentlig kjent at en avtale er inngått, og dette er derfor ikke innsideinformasjon, når avtalen sendes til departementet for samtykkebehandling.²⁹ Ifølge departementet kunne det tenkes at behandlingen av disse sakene skaper innsideinformasjon, men dette vil være avhengig av at utfallet av behandlingen avviker fra markedets forventninger, typisk at departementet ikke gir samtykke til de ønskede transaksjonene fra oljeselskapene. Dette skjer imidlertid sjelden og har ikke skjedd i undersøkelsesperioden når det gjelder børsnoterte selskaper.³⁰

Olje- og energidepartementet samarbeider videre med Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet om prekvalifisering av rettighetshavere og operatører på norsk sokkel. Også her kunne det tenkes at departementet mottok eller skapte innsideinformasjon i forbindelse med at børsnoterte selskaper søker om prekvalifisering. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt i undersøkelsesperioden. Saker om prekvalifisering vil som hovedregel ikke inneholde informasjon som kan være innsideinformasjon, og det finnes ingen eksempler i undersøkelsesperioden på at departementet ikke innvilget søknad om prekvalifisering fra børsnoterte selskaper.

27) Jf. verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018. Opplysninger i de neste avsnittene er innhentet fra den samme kilden.

28) Lov om petroleumsvirkosomhet § 10-12.

29) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 9. april 2018.

30) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 23. april 2018. Opplysningene i neste avsnitt er hentet fra samme kilde.

Olje- og energidepartementet hadde avsluttet tre innsidelister i løpet av undersøkelsesperioden, alle i ulike avdelinger.³¹ Som tabell 3 viser, er de tre sakene fordelt på ulike kombinasjoner av de mulige årsakene til at departementet har innsideinformasjon.

Tabell 3 Fordeling av innsidelister i Olje- og energidepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra og hvorfor departementet har den

	Mottar	Skaper	Sum
Sektormyndighet	1	1	2
Eier	1	0	1
Sum	2	1	3

4.1.3 Innsideinformasjon i Samferdselsdepartementet

Ingen av selskapene som Samferdselsdepartementet forvalter statens eierinteresser i, er børsnoterte, men enkelte – blant andre NSB AS og Avinor AS – har børsnoterte obligasjoner.³² Forespørsler fra selskaper som Samferdselsdepartementet eier, for eksempel om kapitalinnskudd eller saker de orienterer departementet om etter § 10 i selskapenes vedtekter,³³ kan være innsideinformasjon.³⁴

Det hender at Samferdselsdepartementet mottar informasjon om større anskaffelser i slutfasen av anskaffelsesprosessene som enten selskapene eller underliggende etater gjennomfører. Departementet kan da få informasjon om hvem som er tildelt en kontrakt, før dette blir offentlig kjent.

I enkelte tilfeller er det ønskelig at departementet deltar i forbindelse med offentliggjøring av valg av tilbydere, og departementet vil da kunne bli gitt informasjon som setter enkelte departementsansatte i en innsideposisjon. Samferdselsdepartementet har ingen formell rolle i forbindelse med anskaffelser som foretas av selskaper hvor departementet forvalter statens eierinteresser eller av departementets underliggende virksomheter. I enkelte, særlige tilfeller kan departementet imidlertid motta slik informasjon, og denne informasjonen vil kunne være skriftlig eller muntlig.

Som sektormyndighet kan Samferdselsdepartementet for eksempel motta innsideinformasjon gjennom kontakt med børsnoterte ekomtilbydere. Departementet kan også skape innsideinformasjon gjennom å tildele kontrakter innen samferdselssektoren.³⁵

Samferdselsdepartementet har avsluttet tre innsidelister i løpet av undersøkelsesperioden, alle i forskjellige avdelinger.³⁶ Som tabell 4 viser er de tre sakene fordelt på ulike kombinasjoner av de mulige årsakene til at departementet har innsideinformasjon. Det ene tilfellet av innsideinformasjon som departementet skapte selv, var knyttet til jernbanereformen. Departementet hadde innsideinformasjonen i denne saken fordi det forvalter eierskapet i NSB AS, men også fordi det er sektorpolitisk myndighet for jernbanen.³⁷

31) Jf. gjennomgangen av innsidelister som er avsluttet i departementet i perioden fra 2016 til og med april 2018.

32) NSB AS' obligasjonslån ble overført til Materiellselskapet AS (senere Norsk tog AS) per desember 2016.

33) Bestemmelse om at styret i selskapet skal legge fram saker for statsråden som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning.

34) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018. Opplysninger i de neste avsnittene er innhentet fra den samme kilden.

35) Jf. Samferdselsdepartementets brev av 11. april 2018 til Riksrevisjonen.

36) Jf. gjennomgangen av innsidelister som er avsluttet i departementet i perioden 2016 til og med april 2018.

37) Jf. e-post fra Samferdselsdepartementet 15. mai 2018.

Tabell 4 Fordeling av innsidelister i Samferdselsdepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra, og hvorfor departementet har den

	Mottar	Skaper	Sum
Sektormyndighet	2	1*	3
Eier	0	1*	1
Sum	2	2	4

* Dette gjelder samme sak.

Alle tre departementer mottar også innsideinformasjon som skapes i andre departementer. I disse tilfellene er det avsender som er ansvarlig for å informere om at informasjonen er innsideinformasjon, og for å føre mottakerne opp på innsidelisten.³⁸

4.2 Retningslinjer og rutiner for å forebygge misbruk av innsideinformasjon og sikre at den identifiseres og håndteres på en forsvarlig måte

4.2.1 Bestemmelser om ansattes eierskap til og handel med verdipapirer

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet retningslinjer for handel med verdipapirer for ansatte og embetsmenn i departementet. Retningslinjene pålegger departementets ansatte rapporteringsplikt for alt innehav og all handel med aksjer der Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens eierinteresser. Videre heter det at alle ansatte og embetsmenn bør vise særlig varsomhet i forbindelse med verdipapirer og andre rettigheter knyttet til selskaper (inkludert datterselskaper og tilknyttede selskaper) der Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens eierinteresser. De har dessuten plikt til å rapportere om innehav av aksjer, eller enkelttransaksjoner for over 50 000 kroner i andre norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge. I særskilte tilfeller kan departementet fastsette tidsavgrensede handleforbud og/eller bestemmelser om bindingstid for verdipapirer knyttet til selskaper som departementet forvalter.³⁹

Ansatte i eierskapsavdelingen som har aksjer i selskaper der avdelingen forvalter statens eierandel, deltar ikke i selskapsteam⁴⁰ for selskaper de eier aksjer i. Dette er ifølge Nærings- og fiskeridepartementet en etablert praksis som ikke er nedfelt i skriftlige retningslinjer.⁴¹

Olje- og energidepartementet har detaljerte og omfattende bestemmelser som setter en rekke begrensninger på de ansattes adgang til å eie eller handle bestemte typer verdipapirer.⁴²

Departementsråden har vedtatt forbud mot å eie visse typer aksjer for ansatte i enkelte avdelinger: Ansatte i olje- og gassavdelingen skal ikke eie eller handle aksjer og verdipapirer i rettighetshavere i utvinnings- eller anleggstillatelser på norsk sokkel. Ansatte i energi- og vannressursavdelingen skal ikke eie eller handle aksjer og verdipapirer i selskaper med eierskap eller andre rettigheter til norske vannkraftressurser samt selskaper med rettigheter til bygging eller drift av norske vindkraftanlegg, fjernvarmeanlegg eller kraftledningsnett. Ansatte i avdelingen har også forbud mot eierskap i selskaper med kraftintensiv virksomhet i Norge. Ansatte i økonomi- og

38) Jf. verifiserte referater fra møter med de tre departementene.

39) Retningslinjer for handel med verdipapirer for ansatte og embetsmenn i Nærings- og fiskeridepartementet, 17. desember 2013.

40) Hvert enkelt selskap i eierskapsavdelingens portefølje blir forvaltet av en liten gruppe medarbeidere som kalles selskapsteam.

41) Jf. e-post av 8. mai 2018 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.

42) Bestemmelser om ansattes eierskap og handel med aksjer og verdipapir, departementsråden 12. juni 2015.

administrasjonsavdelingen har forbud mot å eie eller handle aksjer eller verdipapirer i Equinor ASA. Departementets ledergruppe, departementsråd, avdelingsledere, kommunikasjonssjef og leder for internasjonal koordinering er underlagt alle ovennevnte begrensninger.⁴³

Bestemmelsene sier videre at ansatte i olje- og gassavdelingen og ansatte i avdeling for klima, industri og teknologi bør unngå å handle i gitte verdipapirer i selskaper som potensielt kan bli rettighetshavere på norsk sokkel, totalleverandører til utbygginger på sokkelen, som Aker Solutions ASA, Kværner ASA og Aibel AS, samt seismikk- og riggselskaper og leverandørselskaper til olje- og gassektoren. Eventuell handel i disse verdipapirene skal avklares med nærmeste leder i forkant og rapporteres i henhold til rapporteringsplikten.

Rapporteringsplikten gjelder for ansatte som eier aksjer eller verdipapirer som kan knyttes til Olje- og energidepartementets ansvarsområder, der samlet verdi overstiger 20 000 kroner per enkeltselskap/papir, samt ved kjøp og salg i en beholdning som overstiger denne beløpsgrensen før eller etter handelen. Den ansatte skal rapportere til nærmeste leder og til leder av personalseksjonen.⁴⁴

Samferdselsdepartementet har utarbeidet *Bestemmelser om ansattes kjøp og salg av verdipapirer*, som ligger tilgjengelig på departementets intranett. Det er forventet at ansatte er særlig varsomme med økonomiske engasjementer knyttet til selskaper der departementet forvalter statens eierinteresser. Ved tvil om et økonomisk engasjement i et selskap kan komme i konflikt med reglene, bør forholdet drøftes med nærmeste overordnede. Bestemmelsene godtar investeringer i generelle fond, men presiserer at spesialiserte fond innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområder, eksempelvis innenfor IT, lett vil kunne være i konflikt med regelverket og bør unngås. I bestemmelsene er det dessuten frarådd å investere eller engasjere seg i enkeltselskaper der Samferdselsdepartementet forvalter statens eierinteresser eller har en regulatorrolle, for eksempel tele-/kommunikasjonsselskaper, flyselskaper, busselskaper og ferjeselskaper.

Samferdselsdepartementet har, som det eneste av de tre departementene, ingen rapporteringsplikt for de ansattes aksjehandel. Samferdselsdepartementet har heller ikke fastsatt konkrete forbud mot å eie bestemte aksjer for de ansatte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ved årsskiftet 2017/2018 hatt på høring et utkast til veiledende retningslinjer for registreringsordning for statsansattes økonomiske interesser. Samferdselsdepartementet opplyser at det avventer fastsettelse av slike sentrale retningslinjer før det eventuelt etablerer nærmere regler internt.⁴⁵

I et regelverk⁴⁶ Statsministerens kontor har fastsatt, står det i punkt 15.3 at politiske medarbeidere som tiltrer i departementene/ved Statsministerens kontor, skal melde fra dersom de har finansielle instrumenter (jf. særlig omsettelige verdipapirer og opsjoner) for mer enn 20 000 kroner knyttet til et norsk selskap eller et utenlandsk selskap med aktiviteter i Norge. På samme måte skal de melde fra om handel med finansielle instrumenter i norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge som de gjør for egen regning, i eget navn eller på vegne av mindreårige barn, når transaksjonen gjelder beløp over 20 000 kroner.

43) «Forbud mot å eie og handle gitte typer aksjer og verdipapir», datert 12. juni 2015. Opplysningene i neste avsnitt er innhentet fra samme kilde.

44) «Bestemmelser om ansattes eierskap og handel med aksjer og verdipapir», datert 12. juni 2015.

45) Jf. brev fra Samferdselsdepartementet 3. mai 2018.

46) *Håndbok for politisk ledelse*, fastsatt januar 2017.

4.2.2 Departementenes retningslinjer og rutiner for håndtering av innsideinformasjon

Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt retningslinjer kalt *Rutiner for behandling av innsideinformasjon i Eierskapsavdelingen* (eierskapsavdelingens retningslinjer), sist revidert og omarbeidet i januar 2018. Dokumentet har fem vedlegg i form av maler som kan brukes i forbindelse med håndtering av innsideinformasjonen. For øvrige avdelinger i Nærings- og fiskeridepartementet har det vært henvist til eierskapsavdelingens retningslinjer. Per august 2018 arbeider Nærings- og fiskeridepartementet med å ferdigstille retningslinjer for hele departementet.⁴⁷

Olje- og energidepartementet satte i 2016 ned en arbeidsgruppe som gikk gjennom ulike sider ved behandlingen av innsideinformasjon i departementet. Arbeidet resulterte i ajourførte rutiner for behandling av innsideinformasjon i Olje- og energidepartementet, *Rutine for håndtering av innsideinformasjon* datert september 2017, én mal for føring av innsidelister og én for e-post som skal sendes til dem som blir ført opp på innsidelister, samt et internt drøftingsnotat om behandlingen av innsideinformasjon i Olje- og energidepartementet.⁴⁸ Det utfyllende notatet som bygger på Finanstilsynets veileder,⁴⁹ er også datert september 2017, og omhandler hvordan departementet bør forholde seg til innsideinformasjon som det mottar eller skaper.⁵⁰

Samferdselsdepartementet har ikke egne retningslinjer for identifisering og håndtering av innsideinformasjon, men bruker retningslinjene som eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet.⁵¹ Samferdselsdepartementet opplyser at det er i gang med å utarbeide egne retningslinjer for håndtering av innsideinformasjon og føring av innsidelister. Samferdselsdepartementet antar at disse kommer til å være relativt like de oppdaterte retningslinjer som andre departementer har, men at de vil være tilpasset Samferdselsdepartementets virksomhetsområder.⁵²

Retningslinjer og rutiner for å sikre at innsideinformasjon blir identifisert

Retningslinjene til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet inneholder eksempler på innsideinformasjon som er relevante både for staten som eier og staten som sektormyndighet. I tillegg framgår det av retningslinjene hvordan innsideinformasjon defineres og hvordan slik informasjon skal behandles. Retningslinjene inneholder imidlertid i liten grad veiledning i hvilke vurderinger som må gjøres av hvilket tidspunkt opplysninger blir å anse som innsideinformasjon eller vurderinger av om opplysninger ikke er å anse som innsideinformasjon fordi de er offentlig tilgjengelige eller allment kjent i markedet. Retningslinjene fastslår at enhver i departementet har plikt til løpende å vurdere om informasjonen vedkommende mottar eller skaper i kraft av sin stilling i departementet, er innsideinformasjon. I en trinnvis prosess der forhold utvikler seg over tid, krever retningslinjene at ansatte vurderer om informasjon er innsideinformasjon, på hvert trinn.⁵³

Ettersom Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer er utarbeidet av og for eierskapsavdelingen, er eksemplene i veiledningen primært relevante for denne avdelingen. Retningslinjene gir derfor noe mindre veiledning til identifikasjon av innsideinformasjon for andre avdelinger og den type innsideinformasjon som de ofte mottar eller skaper. I retningslinjenes første kapittel «Bakgrunn og formål» framgår det at «Rutinen gir retningslinjer for håndtering av innsideinformasjon som avdelingen

47) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 8. mai 2018 og Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

48) Jf. e-post fra Olje- og energidepartementet 19. september 2017.

49) Finanstilsynets veiledning *Lov om verdipapirhandel – enkelte kommentarer til kapittel 3 og 4*.

50) Olje- og energidepartementet: Behandling av innsideinformasjon, september 2017.

51) Dvs. de retningslinjene som gjaldt før Nærings- og fiskeridepartementet oppdaterte dem i januar 2018.

52) Jf. Samferdselsdepartementets e-post til Riksrevisjonen av 15. september 2017 og verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018.

53) Jf. Nærings- og fiskeridepartementets «Rutiner for behandling av innsideinformasjon i Eierskapsavdelingen», punkt 4.

både mottar og selv genererer (som eier). I tillegg gis det retningslinjer for undersøkelse av om det finnes innsideinformasjon i NFD og/eller øvrige departementer i forkant av transaksjoner i avdelingens noterte finansielle instrumenter.»

Retningslinjene som foreligger per august 2018 er således avgrenset mot den innsideinformasjonen departementet har som sektormyndighet.⁵⁴ Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det innen sommeren 2018 vil bli gjort mindre endringer i retningslinjene, slik at de blir tydeligere og mer generelle, blant annet i henvisningene til avdelingene og i maler.⁵⁵

Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er organisert i selskapsteam der hvert team har ansvar for oppfølgingen av ett selskap i porteføljen. Problemstillinger om innsideinformasjon skal ifølge departementet vurderes av teamet. Teamet består av en analytiker, en forvalter og en avdelingsdirektør. Teamet får støtte av juristene i avdelingen, som alle har verdipapirrettslig kompetanse. Departementet mener at blant annet denne organiseringen, i tillegg til medarbeidernes erfaring og kompetansesammensetning, bidrar til at all innsideinformasjon som kommer inn til eller genereres i avdelingen, blir identifisert som innsideinformasjon.⁵⁶ De andre fagavdelingene i Nærings- og fiskeridepartementet har ikke tilsvarende organisering.

I Fiskeri- og havbruksavdelingen er det den enkelte saksbehandleren som sammen med seksjonslederen vurderer om informasjon er innsideinformasjon, og eventuelt velger å føre innsidelister.⁵⁷ I enkelte tilfeller har rutineene sviktet i fiskeri- og havbruksavdelingen når det gjelder å opprette innsidelister. Ved ett tilfelle tok det nærmere én måned fra departementet mottok innsideinformasjon, til det ble opprettet en liste.⁵⁸ Som det er redegjort for i kapittel 4.3, har det også vært tilfeller der avdelingen glemmer å føre liste, uten at dette har blitt avdekket i internkontrollen.

Olje- og energidepartementets retningslinjer plasserer ikke ansvar for å gjennomføre vurderinger av om opplysninger som kommer inn eller skapes i departementet, er innsideinformasjon eller ikke. Departementet opplyser imidlertid at ansatte som behandler eller mottar informasjon, uavhengig av vedkommendes rolle, har ansvar for å ta stilling til om den kan være innsideinformasjon. Ved gjennomgang av retningslinjene på avdelingsmøtene i departementet er det understreket at det er den enkelte som behandler informasjonen som selv må foreta vurderingen. I den enkelte sak kan det være krevende å vurdere om opplysninger er innsideinformasjon eller ikke. Ved behov blir derfor ledere i linjen konferert, og eventuelt juristene i departementet. Opplysninger som er innsideinformasjon, vil sjelden komme direkte til saksbehandleren, men til lederne. Disse vil derfor være de første som vurderer opplysningenes art. At flere går gjennom sakene på denne måten, mener departementet fungerer som en ekstra kontroll med at eventuell innsideinformasjon blir identifisert.⁵⁹

Olje- og energidepartementets retningslinjer gir veiledning i å identifisere innsideinformasjon. Veiledningen gjengir lovkravene og gir eksempler på innsideinformasjon som departementene kan tenkes å ha, både den de mottar, og den de skaper selv. Retningslinjene inneholder eksempler som er relevante for alle statsansatte, deriblant ansatte i Olje- og energidepartementet.⁶⁰ Departementets notat går gjennom hvordan innsideinformasjon defineres, og gir eksempel på saker i departementet og hvilke krav

54) Jf. Nærings- og fiskeridepartementets «Rutiner for behandling av innsideinformasjon i Eierskapsavdelingen»

55) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2018.

56) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018 og Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

57) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

58) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet 8. mai 2018.

59) Jf. verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018 og Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018

60) Olje- og energidepartementet: Behandling av innsideinformasjon, september 2017 (punkt 2.2).

verdipapirhandelloven stiller til behandlingen av slik informasjon.⁶¹ Notatet inneholder i tillegg saker som departementet håndterer som sektormyndighet, og gir eksempler på håndtering av saker, som konsesjonssaker og kontraktstildelinger.

Samferdselsdepartementet har ikke egne retningslinjer og har heller ikke etablert faste rutiner eller fastsatt konkrete kriterier for hva det skal legges vekt på ved vurderingen av om informasjon skal regnes som innsideinformasjon, men baserer seg på veiledningen som er gitt i lovverket om hva som regnes som innsideinformasjon.

Det er saksbehandler og nærmeste leder som har ansvaret for vurderingen av om informasjon departementet mottar eller skaper, kan være innsideinformasjon. Ekspedisjonssjefen blir involvert ved behov. Departementet mener det har et bevisst forhold til spørsmålet og temaet, og opplyser at det arbeider med å etablere rutiner for å forbedre identifiseringen av innsideinformasjon.⁶²

Ifølge Samferdselsdepartementet er børsnoterte ekomtilbydere som gir innsideinformasjon til departementet i bilaterale møter, påpasselige med å informere om at informasjonen er sensitiv og/eller konfidensiell, men selskapene opplyser ikke nødvendigvis om at informasjonen er å anse som innsideinformasjon. Samferdselsdepartementet mener selv at departementet kunne ha spurt mer spesifikt om dette. Departementet har i slike møter mottatt innsideinformasjon uten å føre innsidelister. Samferdselsdepartementet sier også selv at det ikke har etablert rutiner for behandling av innsideinformasjon det har i egenskap av å være sektormyndighet, og at departementet kan forbedre seg på området.

Ingen av de tre departementene har i sine retningslinjer satt krav om at det skal gjennomføres rutinemessige kontroller av om innsideinformasjon har blitt korrekt identifisert i en sak.

Det er heller ikke noen av de tre departementene som i sine skriftlige retningslinjer, eller i etablert praksis, har stilt krav om at de ansatte skal dokumentere vurderingen av om opplysninger er innsideinformasjon som de ifølge retningslinjene er pliktige til å gjøre. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser imidlertid at det kan forekomme at man i enkelttilfeller dokumenterer vurderingen. Dersom innsideinformasjon blir identifisert, setter departementene normalt opp en innsideliste, som fungerer som dokumentasjon på at det er gjort en vurdering. Dersom det blir gjort en vurdering av om informasjon er innsideinformasjon, og man kommer til at den ikke er det, blir vurderingen vanligvis ikke dokumentert.⁶³ Olje- og energidepartementet ser at det i framtiden, hvor man i tvilstilfeller skulle konkludere med at det ikke foreligger innsideinformasjon, i større grad, på kortfattet vis kan dokumentere hvilke vurderinger som er gjort.⁶⁴

Plikt til listeføring

I utgangspunktet er det selskapet som, i kraft av å være utsteder, plikter å føre opp personer i departementene på en innsideliste dersom disse mottar innsideinformasjon fra utstederen. I forståelse med utsteder fører Nærings- og fiskeridepartementet liste over personer som får tilgang til innsideinformasjon som departementet har mottatt fra selskapet. Dette er fordi departementet ikke ønsker å gi utstederen informasjon om interne beslutningsprosesser i Nærings- og fiskeridepartementet eller regjeringen. I tilfeller hvor departementet selv skaper innsideinformasjon, er ikke departementet

61) Olje- og energidepartementet: Behandling av innsideinformasjon, september 2017.

62) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018. Opplysningene i neste avsnitt er hentet fra samme kilde.

63) Jf. verifiserte referater fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018, Olje- og energidepartementet 27. februar 2018 og Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

64) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018.

forpliktet til å føre innsideliste etter verdipapirhandelloven. Også i slike tilfeller skal det imidlertid, etter eierskapsavdelingens retningslinjer, av hensyn til taushetsplikten og plikten til tilbørlig informasjonshåndtering, føres interne innsidelister. Departementet opplyser at det ved tvilstilfeller vil kunne opprettes lister for å være på den sikre siden. Listene skal føres i tråd med kravene i verdipapirhandelloven § 3-5 og skal omfatte enhver som får tilgang til informasjonen, både internt i Nærings- og fiskeridepartementet og eksternt (for eksempel eksterne konsulenter, andre departementer mv.). Plikten til å føre innsideliste gjelder fra det tidspunktet departementet har innsideinformasjon slik det er definert i verdipapirhandelloven § 3-2.⁶⁵

Dersom det er sannsynlig at en prosess internt i Nærings- og fiskeridepartementet vil utvikle seg til å bli kursrelevant, er det i eierskapsavdelingens retningslinjer åpnet opp for å føre liste over informasjonsflyt og -tilgang før vilkårene for innsideinformasjon etter verdipapirhandelloven § 3-2 er oppfylt. Slike deltakerlister føres etter samme mal som innsidelisten. Listen kalles en «prosjektliste» og angir eksplisitt at det ikke ligger til grunn innsideinformasjon for listeføringen. Dersom departementet får innsideinformasjon i forbindelse med saken, oppretter det en egen innsideliste på vanlig måte.

I Olje- og energidepartementets retningslinjer er det ikke stilt krav om at det skal føres innsidelister når den enkelte har innsideinformasjon, men seksjonen som behandler eller har slik informasjon skal vurdere om dette skal gjøres. Olje- og energidepartementet opplyser at denne løsningen er valgt fordi departementet etter loven ikke har plikt til å føre liste, og at plikten til å behandle innsideinformasjon tilbørlig aktsomt slik at informasjonen ikke kommer i uvedkommendes besittelse eller misbrukes, også kan oppfylles på andre måter enn å føre lister, eksempelvis ved skjerming og tilgangsstyring. I Olje- og energidepartementets notat av september 2017 går det fram at vurderingen skal gjøres ut fra lovkravet om sikker håndtering av innsideinformasjon, og det gis der eksempler på tilfeller der det kan foreligge slik informasjon. I notatet legges det også vekt på at Økokrim går langt i å anbefale forvaltningen å føre innsidelister selv om det ikke er lovpålagt.⁶⁶

Både Nærings- og fiskeridepartementets og Olje- og energidepartementets retningslinjer inneholder krav til hvem som har ansvar for å føre liste, og hvem som skal settes på innsidelisten, blant annet at det er tilstrekkelig at noen har hatt tilgang til opplysningene. I retningslinjene til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er det i tillegg navngitt hvilke personer som alltid skal stå på listen når innsideinformasjonen lagres elektronisk i arkivsystemet, og når innsideinformasjonen sendes i linjen til departementsråd og politisk ledelse. Retningslinjene for begge departementene stiller krav om at vedkommende som føres på listen, blir orientert om dette. De stiller også krav til hvordan innsidelistene skal føres, og har maler for føring av listene.

I de nye retningslinjene for behandling av innsideinformasjon i Samferdselsdepartementet, som er under utarbeidelse, er det lagt opp til at innsidelister skal opprettes etter tilsvarende regler som etter verdipapirhandelloven gjelder for utstederforetak.⁶⁷

Tilfeller der departementet ikke fører eller utsetter å føre innsidelister

Det finnes eksempler i alle de tre departementene på at de mottar innsideinformasjon uten at de fører innsideliste eller at de venter med å føre slik liste.

65) Nærings- og fiskeridepartementets «Rutiner for behandling av innsideinformasjon i Eierskapsavdelingen», sist revidert og omarbeidet i januar 2018. Opplysningene i neste avsnitt er innhentet fra samme kilde.

66) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018.

67) Jf. Samferdselsdepartementets brev av 11. april 2018.

Det finnes tilfeller av at selskaper har informert ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet per telefon kvelden før om noe som vil offentliggjøres tidlig neste morgen. Med den begrunnelsen at få personer har mottatt denne informasjonen og at det er meget kort tid til den blir offentlig kjent, har departementet da unnlatt å straks opprette innsideliste. I slike tilfeller skal det aktuelle selskapet føre den ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet som fikk formidlet innsideinformasjon, på deres egen innsideliste. Departementets interne bestemmelser krever imidlertid at departementet i disse tilfellene skal opprette en egen innsideliste i etterkant for å dokumentere den interne informasjonsflyten i avdelingen.⁶⁸ Ifølge departementet skjer dette ofte allerede neste dag.⁶⁹

Samferdselsdepartementet har også hatt situasjoner der ansatte har blitt informert om saker som skal offentliggjøres neste morgen. I Samferdselsdepartementets tilfeller har det imidlertid ikke blitt ført innsideliste i etterkant, slik tilfellet har vært i Nærings- og fiskeridepartementet.⁷⁰

Olje- og energidepartementet opplyser at det finnes eksempler på at departementet har opplysninger som kan være innsideinformasjon, uten at det er ført innsideliste. Hele sakskomplekset skjermes da internt i saksbehandlingssystemet, slik at bare de som jobber med saken, har tilgang til informasjonen. Behandling av konsesjonsrunder er et eksempel på slike saker. I slike tilfeller kan det være usikkert om utfallet av konsesjonsrunden vil være innsideinformasjon for det enkelte selskap.⁷¹ Utfallet vil typisk være innsideinformasjon for små selskaper med stor andel, men ikke for store selskaper med liten andel. Departementet opplyser at man i saksbehandlings- og arkivsystemet kan se hvem som har hatt tilgang til informasjonen til hvilke tidspunkter, basert på informasjon om tilgangsrettigheter og historikken til den enkelte sak og journalpost.⁷²

Kontroll av listene

I Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling går avdelingsdirektøren gjennom innsidelistene før de avsluttes. Fiskeri- og havbruksavdelingen fører ingen regelmessig kontroll av innsidelistene. Det gjør de heller ikke i de andre departementene. Olje- og energidepartementet har imidlertid planlagt å ta noen stikkprøver av innsidelistene som en del av internkontrollen i 2018.⁷³

Krav til sikker håndtering av innsideinformasjon

Av det innsamlede materialet framgår det at alle de tre departementene har utarbeidet retningslinjer, instruksjoner og rutiner for informasjonssikkerhet, som enten har spesifikke regler for håndtering av innsideinformasjon eller generelle regler for dokumenthåndtering som også omfatter dokumenter med innsideinformasjon.

Regelverket stiller blant annet krav om at informasjonen skal lagres på skjermet område, i tilgangsstyrte mapper eller arbeidsrom. Ansatte skal låse PC-skjermen når de forlater arbeidsplassen, og dokumenter skal sendes på forsvarlig måte.

Departementene bruker løsninger som krever identifisering med personlig kort på skriveren for å få skrevet ut dokumenter, og det er stilt krav om at papirdokumenter skal oppbevares nedlåst, og at kopier av dokumenter med innsideinformasjon skal makuleres. Det er også stilt krav om at de ansatte skal være bevisst på hvor de snakker om innsideopplysninger.

68) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018.

69) Jf. Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

70) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018.

71) Jf. verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018.

72) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 9. april 2018.

73) Jf. Olje- og energidepartementets arbeidsdokument «Årshjul informasjonssikkerhet 2018».

For å hindre uautorisert adgang til departementets lokaler og områder som inneholder informasjon og informasjonsbehandlingsutstyr, er det etablert fysiske sikkerhetssoner og adgangskontroller. Videre er det etablert rutiner for at gjester i departementene skal følges rundt.

Ingen av departementene gjennomfører imidlertid kontroller av om regelverket faktisk følges: om papirdokumenter er nedlåst utenom arbeidstid, om det ligger igjen sensitive dokumenter på skrivere, eller om PC-skjermer er låst når ansatte forlater arbeidsplassen i kortere perioder.

4.3 Departementenes vurderinger av hvorvidt konkrete saker har inneholdt innsideinformasjon

Tabell 5 viser de 17 sakene der det ble undersøkt hvilke vurderinger departementene gjorde av om det forelå innsideinformasjon.

Tabell 5 Utvalgte saker til undersøkelsen om departementenes vurderinger av innsideinformasjon			
	Nærings- og fiskeridepartementet	Olje- og energidepartementet	Samferdselsdepartementet
1	Marine Harvest får 6 utviklingstillatelser	Departementets samtykke til overdragelse mellom Exxon Mobil og Point Resources	Widerøe vinner kontrakt på alle ruteområdene i Nord-Norge
2	Departementet omgjør Mattilsynets vedtak om tvangsmulkt	Departementet gir konsesjon til Gilja vindkraftverk	Sogn og Fjordane fylkeskommune selger eierandel i Fjord1 til Torghatten ASA
3	Departementet godkjenner Lerøys kjøp av Havfisk og Norway Seafoods	Departementet pålegger Aker BP å selge deler av funn	Luftfartsforhandlinger med Russland
4	Departementet viderefører unntak fra konkurranseloven for samarbeid ved omsetning av bøker	DNO ASA og arbeidstakerrettigheter i Jemen	Samferdselsdepartementet innfører forbud mot «winback» for mobiloperatørene
5	Departementet endrer markedsavgift på sjømat		Klage på Nkoms vedtak 220715 om overtredelsesgebyr
6	Norsk Hydro ASA - situasjon ved aluminaraffineri i Alunorte, Brasil		Klage på Nkoms vedtak 150317 om overtredelsesgebyr
7			Klage på Nkoms vedtak 090516 om pålegg av retting av Telenors tilgangspriser

Av de seks utvalgte sakene som har vært til behandling i Nærings- og fiskeridepartementet, har departementet vurdert spørsmålet om innsideinformasjon i samtlige og konkludert med at det forelå innsideinformasjon i to av dem. I ett av disse tilfellene, saken som gjaldt tildeling av utviklingstillatelser til Marine Harvest ASA, førte ikke Fiskeri- og havbruksavdelingen innsideliste, hvilket ifølge Nærings- og fiskeridepartementet skyldes en forglemmelse. Saken ble riktignok skjermet som ekstra sensitiv i departementets saksbehandlingssystem (Websak) i henhold til rutinen, og departementet opplyser at det har en uttømmende oversikt over hvilke personer som har hatt kjennskap til departementets vurderinger i saken. Ettersom det

ikke er ført innsideliste, har departementet imidlertid ikke oversikt over det nøyaktige tidspunktet for når saksbehandlerne ble gjort kjent med opplysningene i saken.⁷⁴

I saken som gjaldt endringen av markedsavgift på sjømat, mente Nærings- og fiskeridepartementet først at avgiftsjusteringen kunne være børssensitiv. Etter en nærmere vurdering fant departementet at endringen var for liten til å være kurspåvirkende, og informasjonen ble derfor ikke behandlet som innsideinformasjon. Av forsiktighetshensyn ble saken likevel skjermet internt i departementets saksbehandlingssystem.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderte at de øvrige sakene som ble behandlet i departementet ikke inneholdt innsideinformasjon, fordi departementets avgjørelse i sakene var forventet i markedet. I ett tilfelle var saken for ubetydelig sammenlignet med det børsnoterte selskapets størrelse, slik at effekten av vedtaket ikke ville være merkbart kurssensitiv.

Én av de fire utvalgte sakene som har vært til behandling i Olje- og energidepartementet gjaldt en søknad om samtykke til overdragelse av deltakerandeler fra Exxon Mobil til Point Resources samt godkjenning av Point Resources som ny operatør. Olje- og energidepartementet påpeker at disse sakene kun unntaksvis inneholder innsideinformasjon ettersom transaksjonene er annonsert offentlig i forkant. I unntakstilfeller kan utstederforetak gi innsideinformasjon til departementet, men de plikter da etter verdipapirhandelloven § 3-5 å underrette departementet om dette, noe som ikke ble gjort i denne saken. Departementet opplyser at det ikke var noe i denne saken som tilsa at den inneholdt innsideinformasjon. Det var heller ingen andre forhold ved saken som tilsa at det var nødvendig med en særskilt vurdering av om det forelå innsideinformasjon.⁷⁵ Utfallet av departementets behandling av slike søknader kan i prinsippet være børssensitivt dersom det avviker fra markedets forventninger, men som vist i punkt 4.1.2 har det ikke vært tilfeller der departementet ikke innvilger søknader om andelsoverdragelse fra børsnoterte selskaper.⁷⁶ Dette indikerer at slike avgjørelser er forventet i markedet.

I de øvrige tre sakene som har vært til behandling i Olje- og energidepartementet, mener departementet at det av ulike grunner ble vurdert at det ikke ble mottatt eller skapt innsideinformasjon. I saken om DNO ASA i Jemen var det risiko for negativ omtale, men denne saken var offentlig kjent da den kom inn til departementet, og informasjonen ble derfor ikke regnet som innsideinformasjon. Den andre saken gjaldt en søknad om konsesjon til Gilja vindkraftverk fra Fred Olsen Renewables AS, som har børsnotert eier – Bonheur ASA. Departementet mente det var helt usannsynlig at utfallet av klagebehandlingen av konsesjon til et enkeltstående vindkraftverk skulle være egnet til å påvirke børsverdien for Bonheur ASA vesentlig. Det tredje tilfellet som var valgt ut i revisjonen, gjaldt departementets krav om at Aker BP ASA måtte redusere deltakerandelen sin i en utvinningstillatelse. Ifølge departementet var denne avgjørelsen forventet av markedet og inneholdt derfor ikke innsideinformasjon.⁷⁷

Av de sju utvalgte sakene som har vært til behandling i Samferdselsdepartementet, har departementet i tre tilfeller ikke vurdert om sakene inneholdt innsideinformasjon.⁷⁸

Én av sakene gjaldt tildeling av kontrakt til Widerøe AS på alle ruteområdene i Nord-Norge. Samferdselsdepartementet opplyser at saken ble behandlet i henhold til

74) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 19. april 2018. Informasjon i de neste avsnittene er innhentet fra samme kilde.

75) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 12. april 2018 og 8. august 2018.

76) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 23. april 2018.

77) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 12. april 2018.

78) Jf. Samferdselsdepartementets brev av 11. april 2018.

regelverket om kjøp av transporttjenester i luftfarten, og at sensitive opplysninger er dekket av den ordinære taushetsplikten. Widerøe AS er eid av Torghatten ASA, som er notert på NOTC-listen.⁷⁹ Riksrevisjonen har lagt til grunn at informasjonen i tildelingssaken inneholdt opplysninger som var egnet til å påvirke kursen på aksjene i Torghatten ASA, og at informasjonen derfor burde vært håndtert på samme måte som annen innsideinformasjon, selv om innsidereguleringene i verdipapirhandeloven ikke gjelder for selskaper på NOTC-listen.

Det andre tilfellet omhandlet luftfartsforhandlinger med Russland. Samferdselsdepartementet opplyser at det ikke ble vurdert om saken inneholdt innsideinformasjon, ettersom den er generell i den forstand at den ikke nevner spesifikke flyselskaper, men i prinsippet gir rettigheter til alle flyselskaper som er hjemmehørende i en av avtalestatene som kan sies å oppfylle avtalens forpliktelser. I den skandinaviske delegasjonen deltok fire flyselskaper, som alle i etterkant mottok kopi av referatet fra forhandlingen. Saker som fører til endrede rammevilkår, er en typisk situasjon der departementet kan tenkes å skape innsideinformasjon gjennom saksbehandlingen sin.

En annen sak som gjaldt endrede rammebetingelser, var innføringen av et forbud mot «winback» for mobiloperatørene, som ble gjort gjennom endringer i *forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste* (ekomforskriften) i 2016. Departementet vurderte at siden forslaget ble sendt ut på alminnelig høring og omfattet alle mobiloperatørene, forelå det ikke innsideinformasjon i saken, for eksempel for det børsnoterte selskapet Telenor ASA.

Det siste tilfellet der Samferdselsdepartementet ikke gjorde en selvstendig vurdering av om informasjonen var innsideinformasjon, var da departementet mottok en kopi fra Møre og Romsdal fylkeskommune av et brev som var sendt til Konkurransetilsynet om salg av Sogn og Fjordane fylkeskommunes eierandel i Fjord1 til Torghatten ASA. Saken ble journalført som en sak «til orientering».

Undersøkelsen av et utvalg konkrete saker omfattet videre tre saker der Samferdselsdepartementet behandlet klager på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak.⁸⁰ I alle tre tilfellene mente departementet at sakene ikke inneholdt eller skapte innsideinformasjon. Vedtakene var offentlig kjent, og departementets behandling og justering av vedtakene ville ikke påvirke børskursene for de berørte selskapene.

4.4 Departementenes risikoarbeid når det gjelder innsideinformasjon

4.4.1 Felles risikohåndteringssystem

De tre departementene i undersøkelsen har samme IKT-plattform som noen andre departementer. I fellesskap innledet disse i 2013 et samarbeid om å etablere departementsvise styringssystem for informasjonssikkerhet basert på den internasjonale standarden ISO 27001:2005. Det er bestemt at denne skal oppdateres til 2017-standard, og arbeidet ble påbegynt i 2017.⁸¹ Departementene samarbeider på felles IKT-plattform om gjennomføringen av sentrale risikovurderinger og internkontrollaktiviteter. Samarbeidet skal bidra til at departementene har en felles og omforent tilnærming til informasjonssikkerhetsarbeidet og oppfølgingen av DSS som deres felles tjenesteleverandør. Departementene har også samarbeidet om verddivurderinger og risikovurderinger i tilknytning til ulike informasjonsaktiva, herunder børsensitive dokumenter. I tråd med vanlig internkontrollpraksis har aktivaene blitt gitt

79) NOTC er en markeds plass for unoterte aksjer. NOTC eies av Oslo Børs AS.

80) Klage fra Telenor på Nkoms vedtak 22. juli 2015 om overtredelsesgebyr, klage fra NextGenTel på Nkoms vedtak 15. mars 2017 om overtredelsesgebyr og klage fra Telenor på Nkoms vedtak 9. mai 2016 om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert bredbåndsaksess.

81) Jf. Samferdselsdepartementets brev av 23. februar 2018.

en verdi basert på tre aspekter som er viktige innen informasjonssikkerhet: konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Aktivumet «Børssensitive dokumenter og aksjeinformasjon» har blitt vurdert som så viktige at departementene har gitt dem høyest mulig verdi på alle tre parameterne.

Det er identifisert fire risikoer når det gjelder dokumenter med børssensitiv informasjon. Av disse er to vurdert som høy risiko (at informasjon kan komme på avveie, og at informasjon kan bli lagret uten tilgangsstyring) og to som lav risiko (informasjon kan bli endret eller slettet). Det er også identifisert en felles risiko blant annet i tilknytning til saksbehandlingssystemene, at informasjon blir liggende på skrivere, og at skjermer ikke låses når arbeidsplassen forlates.⁸²

Departementene har ikke identifisert som en risiko at informasjon ikke blir korrekt identifisert som innsideinformasjon. Risikoen for at innsideinformasjon misbrukes ble identifisert som egen risiko i Olje- og energidepartementets risikohåndteringssystem per 10. januar 2018.⁸³ De to andre departementene har fortsatt ikke identifisert dette som en egen risiko.

4.4.2 Risikoreduserende tiltak

På bakgrunn av de identifiserte risikoene har det blitt gjennomført et felles tiltak i form av en holdningskampanje. Denne skulle redusere de to risikoene som var vurdert som høye, gjennom å styrke de ansattes bevissthet om informasjonssikkerhet. Kampanjen bestod av fire videofilmer om håndtering av sensitiv informasjon og ble vist i departementene i forbindelse med sikkerhetsmåneden.

De tre departementene har i løpet av undersøkelsesperioden satt i gang eller fullført arbeidet med å oppdatere retningslinjene sine for identifisering og håndtering av innsideinformasjon, noe som også er registrert som et risikoreduserende tiltak i departementenes risikostyringssystemer.

De tre departementene har iverksatt tiltak for informasjonssikkerhet i departementet, som også omfatter tiltak som reduserer sannsynligheten for at innsideinformasjon havner hos uvedkommende. Dette omfatter regler for låsing av kontorer og PC-er samt oppbevaring av sensitiv informasjon. Det er løsninger som krever identifisering med adgangskort på skrivere for å få skrevet ut dokumenter, og det er krav til sikker makulering av dokumenter. Departementets lokaler er dessuten definert som «beskyttet område», og gjester skal følges rundt.

4.4.3 Medarbeidernes kjennskap til regelverket

Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet har lagt sine retningslinjer med tilhørende maler på intranettene sine, og disse er således tilgjengelige for alle ansatte i departementet.⁸⁴ Samferdselsdepartementets har ikke lagt retningslinjene de har mottatt fra Nærings- og fiskeridepartementet, på intranettet. De har ligget på skjermede sider i Samferdselsdepartementets arkivsystem og har kun vært tilgjengelige for dem som jobbet med jernbanereformen, og dem som jobber med forvaltningen av Samferdselsdepartementets selskaper. Samferdselsdepartementet opplyser at departementets nye retningslinjer vil bli lagt på intranettet når de er endelig fastsatt, slik at de blir tilgjengelige for alle ansatte.⁸⁵

82) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 28. februar 2018.

83) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018

84) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018 og verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018.

85) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018.

Ingen av departementene har på en systematisk måte undersøkt om de ansatte kjenner til regelverket.

Olje- og energidepartementet har avholdt avdelingsmøter i alle avdelinger i løpet av 2017, hvor de nye rutineene for innsideinformasjon ble gjennomgått. I årshjulet for informasjonssikkerhet for 2018 er det satt opp en repetisjon av disse møtene for alle avdelinger. Departementet planlegger å gjøre dette til en fast, årlig gjennomgang.⁸⁶

Nærings- og fiskeridepartementet gir både informasjon og opplæring om verdivurdering av alle typer informasjon, herunder innsideinformasjon. Dette er en del av både arkiv- og sikkerhetskursene som også ble avholdt internt i Nærings- og fiskeridepartementet for alle avdelinger i forbindelse med etableringen av det nye departementet i 2014. Det gis også informasjon om dette i kursene som avholdes for alle nyansatte. I tillegg påminnes ansatte om regelverket for innsideinformasjon i sine avdelinger og/eller gjennom intranett. Det var også en egen gjennomgang av eierskapsavdelingens retningslinjer på "cafemøtet" i 2017 (hvor alle ledere i Nærings- og fiskeridepartementet med personalansvar deltar). I tillegg må alle ansatte signere for at de har lest sikkerhetsinstruksen, som også omhandler verdivurdering og håndtering av innsideinformasjon.

Eierskapsavdelingen i departementet gir sine medarbeidere innføring i de interne rutineene og regelverket om verdipapirhandelloven i tillegg til den generelle opplæringen. Avdelingens retningslinjer ble gjennomgått på et avdelingsmøte i mars 2018. Departementet mener erfaringen med og kompetansen om verdipapirhandelloven i eierskapsavdelingen generelt er høy, også blant de nyansatte, som gjerne kommer fra andre forvaltermiljøer eller andre miljøer som regelmessig behandler innsideinformasjon. Ansatte i de øvrige avdelingene, som i fiskeri- og havbruksavdelingen, får ikke særskilt opplæring i det interne regelverket eller i verdipapirhandelloven.⁸⁷

I Olje- og energidepartementet tas sikker behandling av informasjon opp i samtalen med nytilsatte. Videre gjennomføres det autorisasjonssamtaler med den enkelte ansatte hvert femte år og ellers ved behov. I autorisasjonssamtalen gjennomgås taushetserklæringen, trusselvurdering og departementets forebyggende tiltak med blant annet soneinndeling og gjennomgang av generelle kontorsikkerhetsrutiner osv. Innsideinformasjon er en del av «verdiene» og omfattes av orienteringen ved gjennomgang av taushetserklæring og kontorsikkerhetsrutiner.⁸⁸

Bestemmelsene om innsideinformasjon har ikke vært et eget tema i introduksjonen for nyansatte i Samferdselsdepartementet. På den felles introduksjonsdagen i departementsfellesskapet er etiske retningslinjer et tema, men Samferdselsdepartementet kjenner ikke til om innsidereguleringene blir spesielt berørt. Departementet ser heller ikke behov for rutinemessig å minne sine ansatte på de spesielle problemstillingene som innsideinformasjon reiser. Departementet mener dette er problemstillinger som få møter, og de som gjør det, gjør det sjelden. Samferdselsdepartementet ser også for seg at temaet innsideinformasjon og informasjonshåndtering jevnlig vil være oppe på avdelingsmøter og lignende framover, og mener dette vil styrke den allerede sterke bevisstheten om at konfidensiell informasjon skal behandles i tråd med reglene for taushetsplikt.⁸⁹

86) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018

87) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018, Nærings- og fiskeridepartementets e-post av 28. februar 2018 og Nærings- og fiskeridepartementets brev av 16. august 2018.

88) Jf. verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018.

89) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018.

De tre departementene har rutiner for å sende ut påminnelser til personene som blir ført opp på innsidelister, for å minne dem om hvilke plikter man har når man mottar innsideinformasjon.

4.4.4 Gjennomførte kontroller

Nærings- og fiskeridepartementet ved eierskapsavdelingen er de eneste som rutinemessig kontrollerer om innsideinformasjon er identifisert. Verken fiskeri- og havbruksavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet eller Samferdselsdepartementet gjør dette. Olje- og energidepartementet mener at selv om det vil være alvorlig dersom informasjon som departementet har eller skaper, ved en feil ikke skulle bli identifisert som innsideinformasjon, er risikoen liten for at dette skal skje. Olje- og energidepartementet har imidlertid som en del av risikoarbeidet i 2018, som nevnt i punkt 4.2.2, planlagt å ta noen stikkprøver av om det er saker hvor det burde vært ført innsideliste.⁹⁰ Samferdselsdepartementet mener det har så få saker at det ikke er nødvendig å ha et kontrollregime med regelmessig kontroll av innsidelistene.⁹¹

I oktober 2017 gjennomførte Nærings- og fiskeridepartementet en elektronisk spørreundersøkelse for å kartlegge om informasjonssikkerhetsarbeidet var godt kjent i departementet, og for å måle effekten av tiltakene departementet har satt i verk. Departementet har planer om å gjennomføre flere slike undersøkelser i framtiden.⁹²

Nærings- og fiskeridepartementet mener at tiltakene departementet har etablert, har bidratt til å redusere sannsynligheten for at hendelsene vil inntreffe, til et akseptabelt nivå, og har derfor ikke pekt ut håndtering av innsideinformasjon som prioritert område i senere revisjoner av departementets styringssystem for informasjonssikkerhet. For øvrig har Nærings- og fiskeridepartementet ikke registrert avvik tilknyttet departementets håndtering av innsideinformasjon.⁹³

Hvilke kontroller og tiltak som administrasjonen i Olje- og energidepartementet gjennomfører, tar utgangspunkt i departementets risikovurderinger. Gjennom avvikssystemet identifiserer departementet risiko, som tas med i risikovurderingene. Avvik fra sikkerhetsbestemmelsene i departementet, herunder om det oppdages at innsideinformasjon ikke er tilstrekkelig sikret, skal meldes iht. rutinene.⁹⁴ Departementet opplyser at det ikke har blitt meldt avvik eller registrert hendelser tilknyttet innsideinformasjon som har gjort det nødvendig å iverksette risiko-reducerende tiltak for dette området.⁹⁵

Avviksrapportering er en del av kontrollen på om tiltakene som er iverksatt følges og fungerer etter hensikten, eller om ytterligere tiltak må iverksettes. For aktivt Børssensitive dokumenter opplyser departementet at det ikke er mottatt avviksrapporter som tyder på at tiltakene som er iverksatt ikke er tilstrekkelige.⁹⁶

90) Jf. «Årshjul informasjonssikkerhet 2018» – vedlegg til brev fra Olje- og energidepartementet 26. januar 2018.

91) Jf. verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet 21. februar 2018.

92) Jf. verifisert referat fra møte med Nærings- og fiskeridepartementet 6. mars 2018 og e-post fra Nærings- og fiskeridepartementets til Riksrevisjonen 28. februar 2018.

93) Jf. e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 28. februar 2018.

94) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018.

95) Jf. verifisert referat fra møte med Olje- og energidepartementet 27. februar 2018.

96) Jf. Olje- og energidepartementets brev av 8. august 2018.

5 Vurderinger

5.1 Departementenes retningslinjer gir ikke tilstrekkelig veiledning til identifisering av den innsideinformasjonen de har som sektormyndighet

Det følger av verdipapirhandelloven at den som har innsideinformasjon, skal utvise tilbørlig aktsomhet i behandlingen av slike opplysninger, og den som regelmessig har innsideinformasjon, skal ha rutiner for sikker behandling av denne typen informasjon. Dette fordrer at de som har informasjonen, er klar over at den er innsideinformasjon. Det følger videre av økonomireglementet § 14 om internkontroll at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, for blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet blir forebygget og avdekket.

Undersøkelsen viser at innsideinformasjon som departementene mottar fra andre, og innsideinformasjon som direkte gjelder de selskapene som departementene forvalter statens eierskap i, blir korrekt identifisert og fulgt opp. Hovedutfordringen ligger i den innsideinformasjonen som departementene av ulike grunner skaper selv, og som ikke omhandler selskapene som departementene forvalter statens eierinteresser i. Dette er illustrert i figur 1.

Figur 1 Departementenes utfordringer med å identifisere innsideinformasjon

	Mottar	Skaper
Sektormyndighet	Ganske lett	Vanskelig
Eier	Lett	Ganske lett

Samferdselsdepartementet kan motta eller skape innsideinformasjon i mange ulike situasjoner. Departementet bruker de retningslinjene som eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet. Departementenes retningslinjer for å identifisere og håndtere innsideinformasjon er det viktigste virkemiddelet for å etablere systemer og rutiner for dette. Revisjonen mener det er uheldig at disse ikke har vært gjort tilgjengelig for alle i Samferdselsdepartementet, men kun etter behov og ellers har ligget skjernet i arkivet. Departementet har dermed ikke gitt sine medarbeidere tilstrekkelig kunnskap og støtte til å kunne identifisere og håndtere mulig innsideinformasjon på en tilbørlig aktsom måte.

Undersøkelsen viser også at departementet ved enkelte tilfeller ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av om saker som det har til behandling, inneholder innsideinformasjon. Dette gjør at saker som kan ha inneholdt innsideinformasjon, ikke har blitt identifisert som dette og behandlet deretter. Departementenes rutiner er en viktig del av internkontrollen for å sikre at innsideinformasjon blir identifisert. Samferdselsdepartementet erkjenner at det ikke har etablert rutiner for behandling av innsideinformasjon som det har i egenskap av å være sektormyndighet, og at departementet kan forbedre seg på dette området. Det er positivt at departementet nå ser behov for egne tilpassede retningslinjer og har satt i gang utarbeidelsen av et eget sett med retningslinjer som vil bli publisert på departementets intranett.

Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer avgrenser i det innledende formålskapitlet mot innsideinformasjon som departementet har som sektormyndighet og bærer preg av å være utarbeidet av og for eierskapsavdelingen. Retningslinjene har likevel også blitt benyttet av de andre avdelingene i departementet. Retningslinjene inneholder eksempler på innsideinformasjon som er relevante for staten som eier, men gir i mindre grad veiledning i å identifisere innsideinformasjon som departementet kan ha i rollen som sektormyndighet. Retningslinjene inneholder i liten grad veiledning om

hvilke vurderinger som må gjøres av hvilket tidspunkt opplysninger blir å anse som insideinformasjon eller av om opplysninger ikke er å anse som insideinformasjon fordi de er offentlig tilgjengelige eller allment kjent i markedet.

Undersøkelsen viser at fiskeri- og havbruksavdelingen er den av avdelingene i Nærings- og fiskeridepartementet som har oftest tilgang på den type insideinformasjon som departementene har i kraft av å være sektormyndighet. Denne type insideinformasjon kan være krevende å identifisere, og det er derfor viktig at det etableres gode systemer og rutiner for slik identifisering. Dette tilsier at det er et stort behov for å ha en god veiledning på området. Revisjonen mener at Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer ikke gir like god veiledning i å identifisere denne type insideinformasjon som den insideinformasjon departementet har tilgang til som eier.

Olje- og energidepartementet har i sine retningslinjer i større grad enn Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet omtalt den typen insideinformasjon som departementet kan motta eller skape som sektormyndighet. Retningslinjene og veiledningene nevner flere konkrete eksempler på hva denne typen insideinformasjon kan være. Revisjonen mener at slik veiledning vil bidra til å hjelpe medarbeiderne i departementet til å identifisere insideinformasjonen som departementet har som sektormyndighet, samt sikre lik behandling av saker i departementet.

Revisjonen har merket seg at de tre departementene i løpet av undersøkelsesperioden har startet et arbeid med å oppdatere og forbedre retningslinjene sine for håndtering av insideinformasjon.

5.2 Departementene fører ikke innsidelister i alle tilfeller hvor det foreligger insideinformasjon

Den som utsteder finansielle instrumenter, har plikt til å føre lister. Departementene er dermed ikke lovpålagt å føre slike lister, men listeføring vil være et viktig hjelpemiddel for å ivareta kravet om å utvise tilbørlig aktsomhet etter verdipapirhandelloven § 3-4, og vil kunne være en del av rutineplikten. Økokrim går langt i å anbefale forvaltningen å føre innsidelister, og departementene har i stor grad pålagt seg selv å føre slike lister.

I retningslinjene til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er det stilt krav om at det alltid skal føres innsidelister ved mottak eller generering av insideinformasjon.

Olje- og energidepartementet krever kun at det skal *vurderes* om det skal føres innsideliste, og i enkelte tilfeller føres det derfor ikke. I slike tilfeller vil departementet fortsatt skjerme insideinformasjonen internt i saksbehandlingssystemet, og departementet mener at det slik har tilstrekkelig kontroll med hvem som har tilgang til informasjonen.

I situasjoner der det går svært kort tid før informasjon blir offentlig kjent finner både Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet det hensiktsmessig å ikke føre innsideliste umiddelbart. I disse tilfellene har bare førstnevnte departement rutiner for å føre liste i etterkant av at informasjonen ble offentlig kjent, og gjør dette for å dokumentere den interne informasjonsflyten.

I undersøkelsen av et utvalg saker ble det avdekket ett tilfelle der fiskeri- og havbruksavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, hadde konstatert at saken inneholdt insideinformasjon, men ikke førte innsideliste. Dette gjør at departementet ikke med sikkerhet kan si når medarbeiderne som jobbet med saken, fikk

innsideinformasjonen. Dersom det stilles spørsmål ved eller reises mistanke om at innsideinformasjon har blitt misbrukt i denne saken, kan det vanskeliggjøre en eventuell granskning at informasjonsflyten ikke er dokumentert med innsideliste.

Å føre innsideliste virker skjerpene og bevisstgjørende på de ansvarlige i departementet og styrker tilliten til forvaltningen og verdipapirmarkedene. Det forenkler også Finanstilsynets tilsyn dersom det skulle være behov for å kontrollere informasjonshåndteringen på et senere tidspunkt. Selv om departementene ikke er pålagt å føre innsidelister, fører de i de aller fleste tilfeller likevel slike lister når de håndterer innsideinformasjon. Revisjonen mener det er uheldig at departementene ikke gjør dette i alle tilfeller der de håndterer innsideinformasjon. Å ikke føre innsidelister øker risikoen for at departementene ikke håndterer innsideinformasjon med tilbørlig aktsomhet.

5.3 Departementene dokumenterer ikke godt nok vurderinger som gjøres for å identifisere innsideinformasjon

Som en del av god internkontroll er det viktig at departementenes sentrale vurderinger blir dokumentert. Dersom det blir identifisert innsideinformasjon, blir det i de tre departementene i de fleste sakene satt opp en innsideliste, og departementene mener at dette er tilstrekkelig dokumentasjon på at det er gjort en vurdering. Dersom det blir vurdert om informasjon er innsideinformasjon, men departementet kommer til at det ikke er det, stilles det ikke noe krav om at denne vurderingen skal dokumenteres, og i de fleste tilfeller gjøres dette heller ikke i noen av de tre departementene.

Av alle saker som departementene behandler er spørsmålet om det finnes eller skapes innsideinformasjon relevant kun i et fåtall. Revisjonen mener at der det er foretatt en kvalifisert vurdering av om det finnes eller skapes innsideinformasjon, bør denne dokumenteres. Dette er spesielt viktig i de tilfellene der konklusjonen av en vurdering er at det ikke finnes eller skapes innsideinformasjon. Når dette ikke blir gjort, er det vanskelig å etterprøve vurderingen, og muligheten for læring/erfaringsoverføring i å identifisere innsideinformasjon blir svekket.

5.4 Departementene har ikke identifisert det som risikoer at innsideinformasjon kan misbrukes eller ikke identifiseres

For å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på identifisering av risikofaktorer og rutiner for håndtering og lagring av vesentlig informasjon, som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Risikovurdering innebærer å identifisere risikoer som kan hindre virksomheten i å oppfylle sine mål og krav. Videre vil risikovurderinger gi grunnlag for å vurdere behovet for forbedringer i form av tiltak og prioritere hva som bør følges opp.

Departementene har etablert et felles styringssystem for informasjonssikkerhet basert på den internasjonale standarden ISO 27001:2005. Revisjonen har merket seg at departementene holder styringssystemet oppdatert, og at det er besluttet å oppdatere til 2017-standard.

I den grad departementene har identifisert ulike typer risiko ved innsidehandel, er dette å finne i departementenes felles styringssystem under «børssensitive dokumenter og aksjeinformasjon». Departementene har identifisert fire risikoer: at informasjonen lagres uten tilgangsstyring, at informasjonen lekkes til presse og konkurrenter, at informasjonen endres uautorisert, og at den slettes. Risikoen for at innsideinformasjon misbrukes ble imidlertid identifisert som egen risiko i Olje- og energidepartementets risikohåndteringssystem pr. 10. januar 2018. Revisjonen mener det er viktig at innsideinformasjon blir korrekt identifisert slik at den blir korrekt håndtert. Det er derfor

uheldig at departementene ikke har identifisert som en risiko at innsideinformasjon ikke blir identifisert. Det er heller ikke identifisert som en risiko at innsideinformasjon kan misbrukes i departementene eller kommet på avveie og dermed bli misbrukt av andre. Revisjonen mener at dette er uheldig, fordi det kan føre til at risikoreduserende tiltak ikke blir iverksatt. Revisjonen ser positivt på at Olje- og energidepartementet nå har identifisert dette som en egen risiko.

5.5 Departementene gjennomfører ikke noen kontroll med hvorvidt de ansatte kjenner regelverket, og om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte

For å sikre offentlighetens tillit til departementene og selskapene som departementene forvalter eierinteressene i, er det viktig at alle ansatte og embetsmenn er kjent med og overholder aktuelle bestemmelser i verdipapirhandelloven, forvaltningsloven og departementenes interne retningslinjer.

Departementene har ikke på en systematisk måte undersøkt i hvilken grad de ansatte kjenner regelverket. Når departementene ikke har tilstrekkelig informasjon om hvor godt regelverket er kjent blant de ansatte, har departementene heller ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere risikoen på området. Departementene har da også mangelfullt grunnlag for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som eventuelt burde ha blitt iverksatt.

Alle de tre departementene har retningslinjer for informasjonssikkerhet, men har ikke gjennomført kontroller av at regelverket følges, herunder om de ansatte faktisk låser kontorer, setter på skjermlås, låser ned sensitive dokumenter eller om sensitive dokumenter ligger igjen på skrivere. Revisjonen mener at fraværet av slike kontroller innebærer at departementene ikke kan vite om regelverket for informasjonssikkerhet følges.

5.6 Det er stor variasjon i hvor strenge retningslinjer departementene har fastsatt for ansattes eierskap til og handel med verdipapirer

Det følger av økonomireglementet § 14 om internkontroll at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, for blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges. Å ha et internt regelverk i departementene som begrenser hva ansatte kan eie og handle av aksjer, vil være positivt for tilliten til både forvaltningen og verdipapirmarkedene. Samtidig vil det redusere sannsynligheten for misligheter relatert til misbruk av innsideinformasjon.

Olje- og energidepartementet har fastsatt relativt strenge og klare krav til hva de ansatte kan eie av aksjer. Det er satt avdelingsspesifikke forbud mot å eie og handle med visse typer aksjer knyttet til disse avdelingenes arbeidsområder. Verken Nærings- og fiskeridepartementet eller Samferdselsdepartementet har vedtatt eksplisitte forbud mot at ansatte kan eie aksjer i selskaper som departementene forvalter statens eierskap i eller har sektorpolitisk ansvar for, men oppfordrer i stedet til å unngå slikt eierskap. Nærings- og fiskeridepartementet stiller imidlertid krav om at ansatte i eierskapsavdelingen som har aksjer i selskaper der avdelingen forvalter statens eierandel, ikke skal delta i selskapsteam for de samme selskapene.

Olje- og energidepartementet har fastsatt en rapporteringsplikt som inntreffer allerede når den samlede verdien av en handel overstiger 20 000 kroner per enkeltsekskap/papir. Nærings- og fiskeridepartementet pålegger også de ansatte i departementet å rapportere om alt innehav og all handel med aksjer der Nærings- og fiskeridepartementet forvalter statens eierinteresser. Andre norske selskaper eller utenlandske selskaper med aktiviteter i Norge har plikt til å rapportere det når de eier

aksjer i enkeltelskaper og enkeltransaksjoner for over 50 000 kroner. Samferdselsdepartementet har ingen rapporteringsplikt for de ansattes handel med verdipapirer.

Revisjonen mener det er uheldig at de tre departementene har såpass ulike regler for de ansattes eierskap og handel i verdipapirer, når det ikke ser ut til å være gode grunner for disse forskjellene.

6 Oversikt over tabeller, faktabokser og figurer

- Tabell 1 Eksempler på innsideinformasjon som departementene har fordi de er eier og sektormyndighet
- Tabell 2 Fordeling av innsidelister i Nærings- og fiskeridepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra, og hvorfor departementet har den
- Tabell 3 Fordeling av innsidelister i Olje- og energidepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra, og hvorfor departementet har den
- Tabell 4 Fordeling av innsidelister i Samferdselsdepartementet etter hvor innsideinformasjonen stammer fra, og hvorfor departementet har den
- Tabell 5 Utvalgte saker til undersøkelsen om departementenes vurderinger av innsideinformasjon
- Figur 1 Departementenes utfordringer med å identifisere innsideinformasjon
- Faktaboks 1 Hva som regnes som innsideinformasjon
- Faktaboks 2 Grønne laksekonsesjoner
- Faktaboks 3 Nordic Mining