



Forslag til nye retnings- linjer for observasjon og utelukkelse

I juni 2020 la et offentlig utvalg, Etikikutvalget, frem en utredning med forslag til endringer i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU.⁷

⁷ NOU 2020: 7 Verdier og ansvar, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-7/id2706536/>



Etikkrådet var representert både i utvalget og utvalgsekretariatet. Finansdepartementet sendte utredningen på høring i juni 2020 og vil legge saken frem for Stortinget våren 2021. Basert på Stortingets behandling vil Finansdepartementet så fastsette oppdaterte retningslinjer som deretter vil ligge til grunn for Etikkrådet og Norges Banks arbeid.

Utvalget foreslår noen nye kriterier for observasjon og utelukkelse, enkelte tolkningsendringer av eksisterende kriterier og visse justeringer i arbeidsprosedurene og samordningen mellom Etikkrådet og Norges Bank. I tråd med utvalgets mandat viderefører Etikktutvalgets forslag dagens organisasjonsmodell, der et uavhengig etikkråd gir råd til Norges Bank om å utelukke selskaper eller sette selskaper til observasjon etter retningslinjer som blir fastsatt av Finansdepartementet.

I korte trekk foreslår utvalget følgende endringer som har betydning for om et selskap kan utelukkes fra fondet:

Produktkriteriene:

- Dødelige autonome våpen legges til listen over våpen som kan danne grunnlag for utelukkelse.
- Tolkningen av kjernevåpen utvides slik at også leveringsplattformer som bare kan benyttes for kjernevåpen, omfattes. I praksis betyr dette hovedsakelig maritime fartøy som bygges for å føre atomvåpen.

Atferdskriteriene:

- Det innføres et nytt kriterium slik at selskaper kan utelukkes hvis de selger militært materiell til stater som bruker dette til alvorlige og systematiske brudd på humanitærretten.
- Korrupsjonskriteriet utvides til å gjelde også annen grov økonomisk kriminalitet.
- Tolkningen av medvirkningsbegrepet utvides noe. Dette kan for eksempel innebære at et selskap som finansierer et prosjekt, kan utelukkes i tilfeller der prosjektet vil forårsake alvorlig skade uavhengig av hvordan prosjektet gjennomføres, eller der den som finansierer et prosjekt, ikke har stilt noen krav i en situasjon der muligheten var til stede og normal aktsomhet skulle tilsi det.
- Selskaper som er hjemmehørende i repressive stater, kan utelukkes på grunnlag av mindre spesifikk informasjon om selskapets medvirkning til normbrudd enn det som normalt kreves for utelukkelse, ettersom selskapene antas å ha lite handlingsrom samtidig som informasjon er lite tilgjengelig.

Etikkrådets høringsuttalelse til utredningen følger nedenfor.



Høringsuttalelse avgitt til
Finansdepartementet 13.10.2020

Høring NOU 2020: 7 Verdier og ansvar

Etikkrådet viser til brev av 24. juni hvor rådet inviteres til å gi en høringsuttalelse til NOU 2020:7 Verdier og ansvar.

For Etikkrådet er det viktig at retningslinjene for observasjon og utelukkelse er så klare som mulig, og at også forarbeidene gir entydige føringer for arbeidet under retningslinjene. Videre bør retningslinjene svare på de viktigste etiske utfordringene knyttet til fondets investeringer. Etikkrådet mener at utvalgets utredning bidrar til dette. Rapporten tar også opp flere av Etikkrådets innspill til Finansdepartementet i brev av 13. november 2018.⁸ Utvalgets forslag bygger på dagens ordning, men foreslår justeringer, både i retningslinjene og tolkningen av disse, som reflekterer nye etiske problemstillinger og utvidelsen i fondets investeringsunivers.

Etikkrådet vil i dette brevet i hovedsak gi sin støtte til utvalgets forslag og illustrere hvilken betydning forslagene kan ha for Etikkrådets arbeid. Videre foreslår rådet en klargjøring av enkelte punkter og illustrerer noen dilemmaer en kan stå overfor i implementeringen av retningslinjene.

1. Gjeninnføring av formålsparagraf

Utvalget foreslår å gjeninnføre en formålsparagraf for arbeidet under retningslinjene for observasjon og utelukkelse: «Formålet med retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland er å unngå at fondet er investert i selskaper som forårsaker eller medvirker til alvorlige krenkelser av grunnleggende etiske normer som fastsatt i disse retningslinjenes §§ 3 og 4».⁹ Etikkrådet er enig i at formålet med ordningen bør fremgå av retningslinjene, og slutter seg til utvalgets forslag.

Forslaget vil ha liten praktisk betydning for arbeidet i Etikkrådet ettersom det allerede er dette formålet Etikkrådet har lagt til grunn. Når Etikkrådet tar et selskap opp til vurdering, er det alltid med siktemål om å avgjøre om selskapets virksomhet rammes av retningslinjene. Det har likevel betydning for vurderingen om selskapet viser vilje til å iverksette tiltak som kan redusere risikoen for nye normbrudd. Fondet kan unngå at en investering rammes av retningslinjene, både ved å selge seg ut av selskapet og ved at selskapet endrer atferd, enten i løpet av Etikkrådets utredningsprosess, i løpet av en formell observasjon, eller mens banken har en eierskapsdialog med selskapet.

8 Etikkrådets brev til Finansdepartementet er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/7fb88d969ba34ea6a0cd9225b28711a9/oppfolging_meldingen_spu2018.pdf.

9 Alle henvisninger til retningslinjene viser til utvalgets forslag til reviderte retningslinjer.



2. Utvalgets vurdering av produktkriteriene

Utvidelse av virkeområdet

Utvalget går inn for å utvide virkeområdet for retningslinjenes § 3 (produktkriteriene) fra å gjelde for selskaper som er i porteføljen, til å omfatte også selskaper som kun er i referanseindeksen. Det er ikke foreslått tilsvarende utvidelse av Etikkrådets plikt til å identifisere aktuelle selskap, jf. § 5 (2) som sier at rådet overvåker fondets «investeringer». Bakgrunnen for forslaget, samt implikasjonene, fremgår ikke klart av rapporten.

Etikkrådet har forstått det slik at fondet ved utvidelser av referanseindeksen til nye land under dagens retningslinjer må kjøpe seg opp for eksempel i tobakkselskaper hvis selskapene skal kunne utelukkes formelt og dermed tas ut av referanseindeksen som fondets avkastning måles opp mot. Utvalgets forslag vil gjøre at slike selskaper kan utelukkes uten at fondet kjøper seg opp i selskapene.

Ettersom Etikkrådet overvåker fondets investeringer og ikke referanseindeksen, må Norges Bank i slike tilfeller anmode Etikkrådet om å vurdere et selskap i henhold til retningslinjenes § 5 (3). En generell plikt for Etikkrådet til å overvåke referanseindeksen ville kreve ekstra ressurser og samtidig kaste lite av seg ettersom det ikke er noen automatikk i at et selskap som er i referanseindeksen, kommer inn i fondet.

Etikkrådet vil ellers peke på at tobakk er definert som en egen undersektor i FTSEs klassifiseringssystem som en kunne vurdere å fjerne fra referanseindeksen i sin helhet. Endringen utvalget foreslår, bør likevel opprettholdes ettersom det finnes selskaper som produserer tobakk også i andre sektorer, og ettersom bestemmelsen også kan ha betydning for de andre produktkriteriene der man uansett må gjøre en konkret vurdering av hvert enkelt selskap.

Forslag til endringer i våpenkriteriet

Utvalget foreslår at kriteriet knyttet til utelukkelse av produsenter av enkelte våpentyper endres slik at de våpentypene dette gjelder for, tas inn i kriteriet, og slik at det fremgår at både produksjon og utvikling av sentrale komponenter til disse våpnene skal føre til utelukkelse. Dette er i dag kun angitt i den årlige stortingsmeldingen om forvaltningen av fondet. Etikkrådet er enigi at sentrale føringer bør tas inn i retningslinjene heller enn å fremgå i stortingsmeldinger. Utvalget foreslår også at dødelige autonome våpen tas inn i våpenlisten. Etikkrådet har tidligere påpekt at dødelige autonome våpen kan være i strid med grunnleggende humanitære prinsipper, og slutter seg til at denne våpentypen legges til listen.

Forslag til endringer i tolkningen av hva som skal inngå i definisjonen av kjernevåpen eller dets sentrale komponenter

Utvalget foreslår at visse typer leveringsplattformer bør anses som en del av et kjernevåpen eller dets sentrale komponenter. Dette gjelder i første rekke ubåter, men det kan også omfatte andre typer plattformer. Etikkrådet antar at en slik utvidelse av virkeområdet for kriteriet er relativt enkel å operasjonalisere, og at det vil gjelde et begrenset antall selskaper. Dette har vært et vanskelig avgrensningsspørsmål for Etikkrådet, og det har ikke vært åpenbart, basert på retningslinjenes forarbeider, hvor grensen for et kjernevåpens sentrale komponenter skal gå. Etikkrådet har ingen innsigelser til utvalgets forslag og er glad for en avklaring av dette spørsmålet.



Utvalget peker videre på at flere problemstillinger kan reises i forbindelse med vurdering av produkter som har flere formål, såkalt *dual use*. Praksis til nå har vært at produksjon eller utvikling av produkter som har flere formål, hvorav ett er knyttet til kjernevåpen, ikke har vært grunnlag for utelukkelse av produsenten. Utvalget anbefaler at denne praksisen ligger fast, men åpner for at det ved en fremtidig utvikling hvor et økende antall systemer og produkter har flere formål, kan bli nødvendig å gjøre enkelte unntak fra denne hovedregelen. Slik Etikkrådet oppfatter forslaget, vil unntak dreie seg om produkter hvor *dual use*-funksjonen i betydelig grad øker risikoen for utilsiktet kjernevåpenbruk. Etikkrådet slutter seg til dette.

3. Utvalgets vurdering av atferdskriteriene

Endring av menneskerettighetskriteriet

Etikkrådet slutter seg til utvalgets forslag om å stryke eksemplene fra menneskerettighetskriteriet og er enig med utvalget i at en generell henvisning til menneskerettighetene uten opplysning av enkelte rettigheter innebærer at bestemmelsen blir styrket.

Nytt atferdskriterium – Salg av våpen til visse stater

Flere har reist spørsmål ved om dagens kriterium som gjelder alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig og konfliktsituasjoner, kan ramme selskaper som selger våpen til krigførende stater som anvender disse i strid med humanitærretten. Etikkrådets oppfatning har vært at det må foreligge et tydelig element av medvirkning fra selskapets side til disse bruddene gjennom salg og senere bruk av disse våpnene hvis det skal kvalifisere for utelukkelse etter krig- og konfliktkriteriet. Så langt har Etikkrådet derfor ikke anbefalt å utelukke selskaper på grunnlag av salg av våpen til slike krigførende stater. Utvalget foreslår at det innføres et nytt atferdskriterium for salg av våpen til stater involvert i væpnet konflikt hvor det er en uakseptabel risiko for bruk av våpnene i militære operasjoner som innebærer alvorlige og systematiske brudd på humanitærretten. Utvalget mener at kriteriet bør gjelde våpen som kan ramme sivile direkte, og at kriteriet i praksis trolig vil rette seg mot kraftige våpen hvor konsekvensene for sivile blir omfattende når de brukes folkerettsstridig. Utvalget understreker samtidig at kriteriet ikke er ment å ramme selskaper som selger våpen til krigførende parter som har etablert de nødvendige systemer for å ivareta reglene for distinksjon, og at brudd på humanitærretten må være alvorlige og vedvarende for at kriteriet skal komme til anvendelse.

Etikkrådet slutter seg til utvalgets forslag om et nytt kriterium i retningslinjene. Rådet har merket seg at terskelen for utelukkelse etter det foreslåtte kriteriet er ment å være svært høy. Etikkrådet oppfatter likevel at terskelen for utelukkelse ikke skal være like høy som Etikkrådet har lagt til grunn når slike våpensalg har blitt vurdert etter det eksisterende krig- og konfliktkriteriet med hensyn til selskapers grad av medvirkning til de underliggende normbruddene. Et nytt kriterium vil gjøre at medvirkningstilnærmingen under krig- og konfliktkriteriet vil ligge fast, samtidig som det introduseres et mer tilpasset og spisset kriterium for våpensalg. Det skal likevel gjøres en individuell vurdering der både hvilke produkter selskapet faktisk selger, og selskapets planer som kan redusere risikoen, spiller inn. Etikkrådet vil legge opp til samme type dialog med selskaper som vurderes etter dette kriteriet, som etter andre atferdskriterier.

Hovedutfordringen med å skulle operasjonalisere dette kriteriet vil være tilgang til relevant, pålitelig og oppdatert informasjon. Utvalget legger til grunn at det finnes egnede referanser som Etikkrådet kan benytte for å identifisere hvilke konflikter kriteriet skal gjelde for. Utvalget antar også at når en væpnet konflikt utvikler seg i en retning hvor én eller flere parter begår grove eller systematiske brudd på humanitærretten, vil dette gjenspeiles i behandling



i internasjonale og nasjonale organer slik at det i noen tilfeller kan være mulig å finne informasjon fra disse. Etikkrådet anser at beskrivelser av vedvarende og systematiske brudd på humanitærretten bør baseres på et bredt tilfang av autoritative kilder fra statlige og ikke-statlige institusjoner. Etikkrådet er kjent med at det finnes anerkjente, åpne databaser som rådet her kan se hen til, i tillegg til rapporter fra anerkjente sivilsamfunnsorganisasjoner. Relevante informasjonskilder kan eksempelvis også være uavhengige rapporter til FNs Sikkerhetsråd, uavhengige rapporter fra ekspert- eller undersøkelseskommisjoner opprettet for konflikten under FNs menneskerettighetsråd eller tilsvarende, årsrapporter fra Den internasjonale røde kors-komiteen eller saksanlegg for internasjonale tribunaler som den internasjonale domstolen i Haag og den internasjonale straffedomstolen eller nasjonale rettssystemer.

Som utvalget påpeker, vil det i enkelte typer saker kunne være vanskelig å skille skarpt mellom selskapers virksomhet og staters handlinger. Når det gjelder salg av militære våpen, vil det være en spesielt tett forbindelse mellom selskaper og stater. Etikkrådets oppgave har alltid vært å vurdere fondets investeringer i selskaper opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse, ikke å vurdere staters handlinger. Det er etter Etikkrådets syn viktig at dette ligger fast, selv om tilrådninger om utelukkelse av selskaper under dette kriteriet vil kunne oppfattes som myndighetskritikk.

Korrupsjon og annen grov økonomisk kriminalitet

Etikkrådet slutter seg til utvalgets forslag om å utvide korrupsjonskriteriet til også å omfatte annen grov økonomisk kriminalitet. Rådet er for det første enig med utvalget i at det rent prinsipielt er inkonsistent om bare korrupsjon skal kunne føre til utelukkelse på det økonomiske området, ettersom andre former for økonomisk kriminalitet kan ha like samfunns-skadelige effekter som korrupsjon. For det andre har rådet observert et økende antall saker som gjelder økonomisk kriminalitet, og da særlig hvitvasking. Dette kan ha sammenheng med at banker og finansinstitusjoner er blant de største sektorene i fondet.

Vurdering av korrupsjonsrisiko har vært krevende for Etikkrådet, og bare to selskaper er utelukket fra fondet på dette grunnlaget til tross for at mange flere har vært involvert i korrupsjon. Slik kan situasjonen bli også når det gjelder annen økonomisk kriminalitet. En forutsetning for å vurdere utelukkelse av et selskap under korrupsjonskriteriet, er at det foreligger godt dokumenterte opplysninger om at selskapet har vært involvert i korrupsjon. Som utvalget påpeker vil selskaper som er involvert i korrupsjon, gjerne legge stor innsats i å holde dette skjult. Håndhevelsen av korrupsjonslovgivningen varierer sterkt mellom land, og det kan være litt tilfeldig om og når informasjon om korrupsjonshandlinger kommer til overflaten. Utvalget mener at slike hensyn gjør at det bør stilles mindre strenge krav til sannsynliggjøringen av nye korrupsjonshandlinger ved vurderingen av utelukkelse. Etikkrådet oppfatter dette slik at tidligere korrupsjonshandlinger i seg selv kan være indikative for risikoen fremover, men at man også kan ta andre forhold i betraktning. Etikkrådet mener at alle tilfeller av økonomisk kriminalitet som et selskap er involvert i, må ses i sammenheng ettersom disse samlet sett kan indikere at selskapet ikke har systemer på plass for å unngå å bli involvert i slike normbrudd.

I vurderingen av korrupsjonsrisikoen legger Etikkrådet stor vekt på hvilke tiltak selskaper gjennomfører for å hindre at de på nytt blir involvert i korrupsjon. Selskaper som har vært involvert i økonomisk kriminalitet, forbedrer ofte sitt formelle rammeverk, som for eksempel etiske retningslinjer, opplæringsprogrammer, tredjepartsvurderinger, varslingssystemer etc., men det kan være store variasjoner i hvilken grad retningslinjene etterleves i praksis. For at



Etikkrådet skal kunne vurdere dette, er det helt avgjørende at selskapene deler detaljert informasjon. Etikkrådet støtter derfor utvalgets forslag om at selskapenes vilje og evne til å samarbeide for å opplyse saken under dette kriteriet skal tillegges enda større vekt enn tidligere.

Etikkrådet er enig med utvalget i at vurderinger av andre former for økonomisk kriminalitet til dels kan baseres på samme tilnærming som for korrupsjonssaker. Det vil likevel være nødvendig med annen kompetanse, andre metoder og mer kapasitet enn Etikkrådet har i dag. En økt innsats på dette området forutsetter derfor at Etikkrådets sekretariat blir tilført ytterligere kapasitet og kompetanse på økokrimområdet, hvilket nødvendigvis vil kunne ta litt tid.

4. Informasjonstilgang og selskaper hjemmehørende i repressive land

Utvalgets rapport tar opp flere av Etikkrådets bekymringer som ble spilt inn til Finansdepartementet i brev av 13. november 2018. I dette brevet pekte rådet på at noen fremvoksende markeder er mer krevende for Etikkrådet å håndtere enn andre, og at dette særlig skyldes manglende tilgang til informasjon i lukkede, repressive land, hvor det samtidig er en generell bekymring knyttet til menneskerettighetssituasjonen. I slike land har media og sivilsamfunn ofte ikke mulighet til å dokumentere og rapportere om normbrudd, myndighetene har selv ikke effektive kontrollorganer, og det kan være direkte farlig å gjennomføre egne feltundersøkelser.

Etikkrådet mener at utvalgets forslag knyttet til disse problemstillingene vil kunne være til hjelp i arbeidet med slike selskaper, selv om mange av de samme utfordringene fremdeles vil gjøre seg gjeldende ettersom utvalget ikke foreslår noen form for «forhåndsfiltrering» av land, sektorer eller selskaper. Etikkrådet har ellers merket seg utvalgets påpekning av at Norges Bank i godkjenningen av nye markeder må forventes å legge vekt på at det skal være mulig å følge opp bankens ansvar i mandatet for ansvarlig forvaltning. Dette kan, slik Etikkrådet ser det, ha stor betydning for om selskaper hjemmehørende i land og bransjer der risikoen er særlig stor, kommer inn i fondet.

Selskaper hjemmehørende i repressive land

Utvalget tar opp problemstillinger som oppstår når fondet er investert i selskaper hjemmehørende i land med en lovgivning og et verdigrunnlag som i stor grad avviker fra det normgrunnlaget som retningslinjene for observasjon og utelukkelse bygger på. Etikkrådet forstår det slik at dette primært gjelder repressive land. Etter å ha konkludert med at utfordringene som følger av fondets investeringer i slike land, vanskelig kan løses gjennom å avskjære investeringene generelt mot for eksempel enkeltland eller spesifikke bransjer, diskuterer utvalget hvordan enkeltsselskaper i slike land kan håndteres.

Etikkrådet er enig med utvalget i at utgangspunktet for håndteringen av slike selskaper må være at alle selskaper skal vurderes etter samme etiske standard. Videre forstår Etikkrådet det slik at utvalget mener at de virkemidlene Etikkrådet har til rådighet, ikke fullt ut er egnet til å håndtere disse sakene. På denne bakgrunn foreslår utvalget to virkemidler som skal avhjelpe denne utfordringen.

For det første foreslår utvalget at det skal være en særlig tett kommunikasjon mellom Etikkrådet og Norges Bank om slike selskaper. I denne dialogen vil banken kunne ta stilling til om eierskapsdialog eller andre grep bør benyttes overfor selskapet, som for eksempel et risikobasert nedslag. I bankens vurdering av hvilket virkemiddel som bør benyttes, kan selskapets handlingsrom ha betydning i den forstand at en eierskapsdialog kun vil være effektiv der



det det er et reelt rom for forbedring. Etikkrådet antar derfor at det i praksis ofte vil være snakk om å vurdere risikobasert nedslag. Etikkrådet støtter dette forslaget blant annet fordi det kan være krevende for Etikkrådet å vurdere et stort antall slike saker individuelt. Ettersom denne problemstillingen er mest relevant for noen enkeltland, vil et stort antall tilrådninger om slike saker også kunne gi inntrykk av at Etikkrådets vurderinger er rettet mot land og ikke selskaper.

Etter Etikkrådets forståelse er den tette kommunikasjonen mellom banken og rådet som utvalget foreslår for disse sakene, i stor grad samme samordning som utvalget foreslår i kap. 16 for alle saker. Rådets forbehold angående en slik generell, formalisert samordning følger nedenfor i avsnitt 6 Samspillet mellom Etikkrådet og Norges Bank.

For det andre foreslår utvalget at det for selskaper hjemmehørende i repressive land kan avgis tilrådninger om utelukkelse med en litt annen form og innretning enn andre tilrådninger, slik at det kan legges større vekt på risikovurderinger for land og bransjer. Etikkrådet støtter denne tilnærmingen. Etikkrådet vil likevel ta utgangspunkt i konkrete opplysninger knyttet til det enkelte selskapet, og tilstrebe å gjøre de undersøkelser som med en rimelig anstrengeelse lar seg gjennomføre. Rådet vil også være åpent om de risikovurderingene som legges til grunn for tilrådingene, og sikre at risikovurderinger på land- og sektornivå er basert på autoritative kilder.

Etikkrådet støtter altså disse forslagene som gjør at selskaper hjemmehørende i repressive land kan bli utelukket fra fondet etter noe enklere prosesser og med noe lavere krav til dokumentasjon enn andre selskaper. Etikkrådet mener likevel at det beste ville være om fondet allerede i utgangspunktet kunne unngå investeringer der det er kjent at den etiske risikoen er svært høy. Selv om det, som utvalget påpeker, er vanskelig å bruke ulike former for rangeringer eller etiske indekser til å utelukke hele land eller sektorer fra fondets referanseindeks, kan det gjennom aktsomhetsvurderinger likevel være mulig å identifisere enkeltelskaper eller grupper av selskaper hvor det er høy risiko for normbrudd som rammes av retningslinjene. Etikkrådet har forstått det slik at fondet ved investeringer i land som ikke inngår i referanseindeksen, i noen grad avgrenser investeringene mot markedssegmenter der den etiske risikoen er svært høy. Ved investeringer i land som inngår i referanseindeksen, er det vanskeligere for fondet å gjøre slike tilpasninger på egenhånd. Det ligger utenfor Etikkrådets kompetanse å vurdere hvilke hensyn som er relevante i fastsettelsen av fondets referanseindeks. Etikkrådet vil likevel påpeke at muligheten for å tilpasse referanseindeksen bør vurderes nærmere, og kan bidra i en slik prosess hvis det skulle være ønskelig.

Myndighetskritikk

Etikkrådet er enig med utvalget i at direkte kritikk av andre lands myndigheter bør unngås så langt som mulig i dette arbeidet, slik at fondet ikke oppfattes som et utenrikspolitisk verktøy. Samtidig er det etter Etikkrådets syn en del saker der det vil være nødvendig å beskrive forhold under andre myndigheters kontroll som bryter med normgrunnlaget som retningslinjene for observasjon og utelukkelse bygger på. Dette kan for eksempel gjelde der selskaper i fondet medvirker til grove normbrudd begått av myndighetene, der selskapet selv er delvis statseid, eller der selskapet opererer innenfor et nasjonalt rettslig rammeverk som er i strid med grunnleggende menneskerettigheter.



Manglende informasjonstilgang

Manglende informasjonstilgang er ikke et problem som er begrenset til repressive land. For eksempel har enkelte bransjer et sterkt hemmelighold på grunn av virksomhetenes karakter, f.eks. i forsvarsindustrien eller høyteknologiske bransjer, inkludert selskaper som utvikler overvåkningsteknologi. En annen grunn til dårlig informasjonstilgang kan være myndighetenes manglende implementering og håndhevelse av eksisterende regelverk, for eksempel på korrupsjonsfeltet.

Utvalget foreslår også for slike saker en mer rendyrket risikobasert tilnærming, men fremhever at dette skal være forbeholdt særskilte tilfeller. Etikkrådet er enig i at det er hensiktsmessig å anvende en risikobasert tilnærming i saker hvor det er begrenset informasjonstilgang. Etter rådets syn er dette mest aktuelt for svært grove normbrudd. Rådet er også enig i at risikoen forsterkes dersom selskapet selv ikke svarer eller deler informasjon med Etikkrådet. Slik rådet ser det, er manglende samarbeidsvilje fra et selskaps side enda viktigere som vurderingsfaktor i dag enn det var for ti år siden. Dette skyldes både at risikoen for normbrudd er økt og mulighetene for å innhente informasjon redusert, blant annet som følge av utvidelser av fondets investeringsunivers, og at de generelle forventningene er økt til at selskaper håndterer etisk risiko og er åpne om dette.

En liknende land- og risikotilnærming som den som utvalget foreslår, er allerede utprøvd i Etikkrådets tilrådninger om såkalt *beaching* (altså skipsopphugging under svært dårlige arbeidsforhold og med alvorlige konsekvenser for miljøet). Etikkrådets utgangspunkt for vurdering av disse sakene er at *beaching* slik dette gjøres i dag i Bangladesh og Pakistan, ikke på noe sted foregår på en akseptabel måte. Dersom Etikkrådet har kunnskap om at selskaper i fondet avhender skip til opphugging i disse landene, er det ikke nødvendig å ha mer detaljert kunnskap om de konkrete arbeids- eller miljøforholdene ved opphuggingen av det enkelte skip. Også i disse sakene har Etikkrådet en dialog med selskapene, men da først og fremst med sikte på å få klarhet i om selskapene vil fortsette å avhende skip til opphugging i disse landene.

5. Andre forhold som påvirker arbeidet under retningslinjene

Normgrunnlag

Utvalget drøfter normgrunnlaget både for forvaltningen av fondet generelt og for retningslinjene for observasjon og utelukkelse. Siden de etiske retningslinjene ble etablert i 2004, har normutviklingen når det gjelder selskapers samfunnsansvar, vært betydelig, særlig gjennom FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter. Disse prinsippene er senere tatt inn i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, ikke bare på menneskerettighetsområdet, men også som arbeidsmetode selskaper bør benytte for å redusere risikoen når det gjelder miljøskade og korrupsjon. I grove trekk innebærer dette at selskaper bør gjøre aktsomhetsvurderinger, stanse normbrudd de selv har forårsaket, avbøte skade de har forårsaket, og bruke sin innflytelse til å redusere risikoen for normbrudd de medvirker til eller er knyttet til gjennom forretningsforbindelser.

I lys av at flere rapporter fra sivilsamfunnsorganisasjoner og forskningsmiljøer de siste årene har lagt til grunn at det er et brudd på OECD-retningslinjene om selskaper som er knyttet til ulike normbrudd, ikke utelukkes fra fondet, er det nyttig for Etikkrådet at normgrunnlaget for retningslinjene for observasjon og utelukkelse klargjøres. Utvalget mener at ansvaret

for å etterleve OECD-retningslinjene ligger i Norges Bank. Utvalget foreslår også å ta FNs veiledende prinsipper inn i bankens forvaltningsmandat, på linje med OECD-retningslinjene som alltid har vært nevnt i mandatet. Etikkrådet er enig i dette.

Etikkrådet er også enig med utvalget i at retningslinjene for observasjon og utelukkelse skal stå på egne ben, og ikke bør knyttes tett opp mot andre retningslinjer. Etikkrådet merker seg likevel at utvalget mener at disse retningslinjene kan veilede rådets skjønnsutøvelse. I 2019 gjennomførte Etikkrådet en evaluering av arbeidet sitt under menneskerettighetskriteriet. Et resultat av evalueringen er at Etikkrådet nå bruker definisjoner og tankegods fra FNs veiledende prinsipper for eksempel i utvalget av saker som tas opp til vurdering. Her legger Etikkrådet vekt på normbruddets alvor og omfang, og om krenkelsene fører til uopprettelig skade. I vurderingen av om et selskap bør utelukkes legger rådet blant annet vekt på om selskapet har forårsaket normbruddet. Rådet ser også hen til hva selskaper har gjort for å avbøte skade de har ansvaret for. Etikkrådet er enig med utvalget i at dette gir en mer konsistent anvendelse av retningslinjene.

Selskapers medvirkning til normbrudd i sine leverandørkjeder

Utvalget peker på at mange av de groveste normbruddene som er knyttet til selskaper i fondet, gjelder forhold et stykke ned i selskapenes leverandørkjeder. Etikkrådet er enig med utvalget i at det ikke er noe prinsipielt i veien for at lengre leverandørkjeder kan vurderes etter dagens retningslinjer for observasjon og utelukkelse så lenge selskapets medvirkning til normbruddet er klar.

Samtidig er undersøkelser av leverandørkjeder ofte svært ressurskrevende, mens ansvarsforholdene kan være ganske uklare. Etikkrådet støtter utvalgets syn om at grove normbrudd i komplekse leverandørkjeder best kan håndteres gjennom strukturelle endringer som kan kreve innsats fra flere aktører samtidig, for eksempel i form av felles bransjeinitiativer. Etikkrådet mener at det er viktig for fondets legitimitet som ansvarlig forvalter at også disse normbruddene blir håndtert gjennom de virkemidler som fondet samlet rår over. Her kan det være rom for bedre koordinering mellom Etikkrådet og Norges Bank enn i dag.

Medvirkning til normbrudd via prosjektfinsiering

Utvalget drøfter medvirkning gjennom finansiering ettersom dette er en problemstilling som er mye diskutert, og som utvalget også fikk flere innspill om. Etter utvalgets syn skal det svært mye til før banker bør utelukkes fra SPU som følge av lånevirkosomhet eller liknende forretningsmessige forhold der risikoen for normbrudd følger av klientens atferd, uten konkrete forhold som knytter bankens egen atferd nærmere til normbruddet. Etikkrådet merker seg at utvalget mener at prosjektfinsiering er en finansieringsform som innebærer en nærmere tilknytning mellom bank og låntaker enn ordinær utlåsvirkosomhet, og dermed kan være grunnlag for utelukkelse fra fondet under særlige betingelser. Etikkrådet er enig i dette. Etikkrådet legger i vurderingen av om terskelen for utelukkelse er nådd vekt på både grovheten i normbruddet og nærheten til normbruddet.

Utvalget legger vekt på at prosjektfinsiering ofte vil være et vesentlig bidrag til et prosjekt. Videre peker utvalget på at långiver vil ha full oversikt over planene for prosjektet, og mulighet til å stille krav gjennom spesifikke klausuler i lånevilkårene. Utvalget mener derfor at: «Dersom en bank ikke har stilt noen krav i en situasjon der muligheten var til stede, og normal aktsomhet skulle tilsi det, kan det samlet sett tale for at banken medvirker til skade som klienten forårsaker».



Utvalget åpner også for at den som finansierer et prosjekt, i svært alvorlige tilfeller kan utelukkes fra fondet selv om den ikke har innflytelse over hvordan prosjektet gjennomføres. Dette er snakk om prosjekter som uansett vil forårsake alvorlig skade. Her mener utvalget at det også er relevant i hvilken grad den aktuelle bankens finansiering kan erstattes med annen finansiering.

Utvalget viser ellers til at vurderingen også når det gjelder finansiering, må være fremover-skuende. Det vil altså ikke være tilstrekkelig å dokumentere at en bank har finansiert et prosjekt som har forårsaket alvorlig skade, men en må også vurdere om banken i ettertid har gjennomført tiltak som reduserer risikoen.

Etikkrådet har så langt ikke avgitt noen råd om å utelukke finansinstitusjoner. Basert på de føringene som er gitt i retningslinjer og forarbeider, har det vært vanskelig for Etikkrådet å trekke en grense for når man kan si at en finansinstitusjon medvirker til normbrudd som deres kunder er ansvarlig for eller medvirker til. Basert på utvalgets forslag til avgrensninger vil det være mulig for Etikkrådet å vurdere slike saker, og Etikkrådet er enig i utvalgets avgrensninger.

Etikkrådet har ikke oversikt over informasjonstilgangen om prosjekters finansiering, og har heller ikke erfaring med å etterspørre informasjon om klausuler i låneavtaler fra banker. Etikkrådet antar at det kan være vanskelig å få tilgang til slik informasjon, men slik er det også i mange andre saker som rådet vurderer. Taushetsplikt for kundeforhold kan imidlertid spille inn her i større grad enn i andre saker. Det må likevel være slik at et bank må kunne dokumentere at den har iverksatt effektive tiltak dersom Etikkrådet skal legge vekt på dette. Etikkrådet viser til at noen selskaper offentliggjør rapporter fra monitoreringsprogrammer som er gjennomført etter krav fra finansinstitusjoner. Det bør altså være mulig for banker å legge inn klausuler om at det skal være offentlighet rundt slike spørsmål.

Etikkrådet antar at det er et begrenset antall prosjekter det kan være aktuelt å vurdere om disse avgrensningene legges til grunn. Likevel vil dette øke arbeidsbelastningen og kreve en annen kompetanse enn rådet har i dag. Det er derfor behov for å styrke rådets sekretariat hvis rådet skal kunne gå grundig inn i denne problemstillingen.

Forslag som kan bidra til å rasjonalisere arbeidet

Utvalget peker på at dagens ordning, med en årlig gjennomgang av om grunnlaget for observasjon og utelukkelse av selskaper fortsatt er til stede, er ressurskrevende og i mange tilfeller lite hensiktsmessig. Utvalget foreslår en endring av retningslinjene som myker opp bestemmelsen om jevnlig gjennomganger, slik at det kan bli en noe mer pragmatisk tilnærming til slike saker når det gjelder hyppigheten av vurderingene.

Den foreslåtte endringen vil etter Etikkrådets syn føre til en mer effektiv ressursbruk. Etikkrådet støtter derfor forslaget.

6. Samspillet mellom Etikkrådet og Norges Bank

Utvalgets forslag om koordinering og informasjonsutveksling

Utvalget foreslår å tydeliggjøre kravene til samordning i retningslinjene for å understreke betydningen av god koordinering og informasjonsutveksling i alle faser av Norges Banks og Etikkrådets arbeid. Etikkrådet er enig i dette, men understreker også viktigheten av hensynet til faglig uavhengighet og åpenhet om de etiske vurderingene. Et grunnleggende trekk ved arbeidsdelingen under retningslinjene er at Etikkrådet i sine faglige vurderinger er uavhengig



av Norges Bank og Finansdepartementet. Gjennom Etikkrådets offentlige tilrådninger blir det klart hvordan etiske hensyn er vurdert. Norges Banks beslutninger basert på tilrådingene er også offentlige. Utvalget har fremhevet betydningen av dette, og bl.a. pekt på at offentliggjøring av Etikkrådets grundige tilrådninger bidrar til en åpenhet som er enestående internasjonalt, og må videreføres. Etikkrådet mener derfor at utvalget på enkelte punkter går for langt i å legge opp til at Etikkrådet automatisk skal tilpasse seg Norges Banks planlagte aktiviteter.

Utvalget sier at virkemidlene under retningslinjene skal ligge fast, og at virkemidlene er observasjon, utelukkelse eller eierskapsutøvelse basert på en tilrådning om observasjon eller utelukkelse fra Etikkrådet. Samtidig legger utvalget opp til at Norges Bank som et generelt prinsipp skal vurdere om den ønsker å sette i verk tiltak tidlig i Etikkrådets vurderingsprosess. «Tiltak» kan bety risikobaserte nedslag eller eierskapsdialoger. Dersom banken ønsker dette, mener utvalget at Etikkrådet bør avvente bankens initiativer.

En slik arbeidsdeling kan bety at mange av sakene som Etikkrådet tar opp til vurdering, i praksis kan bli avgjort uten at Etikkrådet avgir noe formelt råd om utelukkelse eller observasjon. Det vil i så fall bli mindre åpenhet om arbeidet som gjøres under retningslinjene, og det kan også bety at Norges Banks praksis vil kunne legge begrensninger på hvilke saker Etikkrådet skal vurdere. Etikkrådet mener derfor at utvalgets uttalelse om at Etikkrådet «bør» avvente bankens initiativer bør nyanseres, slik at Etikkrådet heller bør vurdere å tilpasse seg Norges Banks planer. Det vil i så fall ikke være noen automatikk i at Etikkrådet tilpasser sine planer til Bankens aktiviteter, men Etikkrådet understreker samtidig at dette etter en konkret og samlet vurdering kan være et hensiktsmessig utfall.

Etikkrådet mener at retningslinjene først og fremst bør legge overordnede føringer for samarbeidet mellom Norges Bank og Etikkrådet, og foreslår derfor et nytt første ledd i utvalgets forslag til retningslinjer § 7 som lyder «Norges Bank og Etikkrådet skal dele informasjon og koordinere arbeidet med sikte på å oppnå et godt samspill mellom virkemidlene, å nyttegjøre seg samlet informasjon best mulig og at det samlede arbeidet utad framstår som koordinert.» Det blir deretter et spørsmål om det er behov for å angi hvilken informasjon som skal deles, eller hvordan dette skal gjøres. Hvis en ønsker å gi relativt detaljerte føringer, slik det gjøres i dagens retningslinjer, og slik også utvalget legger opp til, foreslår Etikkrådet å ta ut av den foreslåtte § 7 annet ledd passusen «slik at banken kan vurdere aktuelle tiltak». Forslagets § 7 annet ledd vil da lyde: «Etikkrådet gir banken informasjon om selskaper det har identifisert for innledende vurderinger under disse retningslinjene. Banken gir Etikkrådet oversikt over selskaper den arbeider med og selskapsinformasjon som kan være relevant for Etikkrådets vurderinger». Etikkrådet mener at dette vil gi bedre rom for å foreta konkrete vurderinger i det enkelte saksforhold som er egnet til å ivareta hensynet til Etikkrådets uavhengighet og hensynet til åpenhet om praktiseringen av de etiske retningslinjene, som omtalt ovenfor.

Det er tatt store skritt i retning av økt informasjonsdeling mellom Norges Bank og Etikkrådet det siste året, men Etikkrådet mener likevel at det fortsatt er mye å hente på økt samordning. En kunne for eksempel se for seg at Etikkrådet og Norges Bank etter en felles beslutning arbeidet med selskaper i hver sin ende av en leverandørkjede, der banken arbeidet med selskaper som er knyttet til eller medvirker til et normbrudd gjennom en forretningsforbindelse, mens Etikkrådet vurderer selskaper som forårsaker normbrudd. Norges Bank og Etikkrådet bør ha frihet til å utvikle samarbeidet i tråd med de forutsetningene som ligger til grunn for retningslinjene. Det er derfor viktig at retningslinjene eller forarbeidene ikke legger føringer som innskrenker muligheten for å utvikle samarbeidet videre eller til å lære av erfaring.



Ny vurdering der eierskapsutøvelse ikke fører frem

Utvalget foreslår ellers kjørerregler for saker der Norges Bank har valgt eierskapsutøvelse på grunnlag av en tilråding om observasjon eller utelukkelse. Dersom målene for dialogen ikke er oppnådd, mener utvalget at Norges Bank skal vurdere Etikkrådets opprinnelige tilråding på nytt. Etikkrådet mener at dette er en god ordning ettersom det er banken som da har fulgt opp selskapet og sitter med kunnskapen om selskapets arbeid for å forebygge nye normbrudd. Siden eierskapsdialoger kan ta flere år, vil Etikkrådets kunnskap om selskapet være utdatert, slik at Etikkrådet ville måtte starte sin vurdering helt på nytt. Etikkrådet merker seg at utvalget mener at banken i enkeltsaker bør kunne be Etikkrådet om en oppdatert tilråding. Selv om dette i noen tilfeller kan være hensiktsmessig, mener Etikkrådet at Norges Bank i hovedsak må basere sin beslutning på den opprinnelige tilrådingen og informasjon banken selv har innhentet i eierskapsperioden.

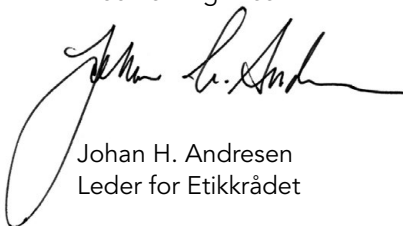
Andre bestemmelser av betydning for arbeidet under retningslinjene

Også andre lover, forskrifter og retningslinjer har betydning for muligheten til å etterleve retningslinjene for observasjon og utelukkelse. Ved endringen av sentralbankloven som trådte i kraft ved årsskiftet, ble Etikkrådet for eksempel pålagt taushetsplikt for «bankens eller andres forretningsmessige forhold.» Dette kan sette begrensninger for hvilken informasjon Etikkrådet kan inkludere i sine tilrådingene. Etikkrådet mener at det er grunn til å se nærmere på bestemmelser Etikkrådet er underlagt, både i sentralbankloven og det generelle rammeverket i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Det må være mulig for Norges Bank og Etikkrådet å dele informasjon med hverandre i fortrolighet. Etikkrådet må også kunne innhente informasjon fra selskapene i fortrolighet, men samtidig slik at informasjon om og fra selskapene kan benyttes og offentliggjøres i tilrådingene om observasjon eller utelukkelse.

7. Etikkrådets kompetanse og ressurser

Etikkrådet mener altså at utvalget svarer på flere av utfordringene som skyldes den betydelige utvidelsen av investeringsuniverset, nye etiske problemstillinger og sviktende informasjonstilgang. Oppgaven med å identifisere selskaper som bør utelukkes fra fondet, vil likevel fortsatt være krevende. Etikkrådet forutsetter at sekretariatet tilføres tilstrekkelige ressurser, men vil også peke på at rådets egen kompetanse er viktig for å kunne løse oppgavene på en god måte. Etikkrådet mener at antall rådsmedlemmer bør ligge fast på fem, men at det blir enda viktigere å ha solide prosesser som sikrer at det oppnevnes medlemmer slik at rådet samlet sett har kompetanse på hele bredden i sitt mandat. Kompetanseutvikling for rådsmedlemmene blir også viktigere, for eksempel gjennom fagseminarer. Også på dette området håper rådet at samarbeidet med Norges Bank kan gi viktige bidrag, både fordi Etikkrådet trenger kunnskap om fondsforvaltningen for å kunne løse sine oppgaver, og fordi banken har god kompetanse på mange problemstillinger som er relevante for Etikkrådets vurderinger.

Med vennlig hilsen



Johan H. Andresen
Leder for Etikkrådet