



Innspill til det etiske rammeverket for SPU

Innhold

1 Bakgrunn – UNGP og OECDs retningslinjer	2
2 Aktsomhetsvurderinger i OECDs retningslinjer	3
3 Nærmere om institusjonelle investorer	5
4 Det etiske rammeverket for SPU – konkrete vurderinger.....	7
5 Anbefalinger.....	13

Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv takker for muligheten til å gi et skriftlig innspill til utvalgets arbeid.

Kontaktpunktet er et uavhengig offentlig oppnevnt fagorgan som skal bistå norske myndigheter i å ivareta norske forpliktelser i henhold til OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv (Retningslinjene).

Prinsippene for ansvarlig forretningsvirksomhet for Statens pensjonsfond utlands (SPU) investeringsportefølje skal blant annet baseres på Retningslinjene og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP), jf. mandat for forvaltningen av SPU § 4-2 tredje ledd. I behandlingen av Statens pensjonsfond 2025, fastslo et flertall på Stortinget at Etikkrådets oppfølging av de etiske retningslinjene og Norges Banks arbeid med ansvarlig forvaltning skal baseres på internasjonalt anerkjente prinsipper og standarder som UNGP og Retningslinjene.¹

Det er naturlig at Retningslinjene står sentralt i arbeidet med ansvarlig forvaltningsvirksomhet i SPU. Norge har en folkerettslig forpliktelse til å fremme

¹ Innstilling fra finanskomiteen om Statens pensjonsfond 2025: [Innst. 463 S \(2024-2025\) - stortinget.no](#). Mindretallsinnstilling fra AP, SV og MDG fikk støtte fra SP i [behandlingen på Stortinget](#).

Retningslinjene, jf. OECDs erklæring om internasjonale investeringer og flernasjonale selskaper. Stater som har sluttet seg til erklæringen forplikter seg blant annet til å:

“...jointly recommend to multinational enterprises operating in or from their territories the observance of the Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct, set forth in Annex 1 hereto...”²

Retningslinjene gir dermed uttrykk for regjeringens forventninger til norske virksomheter. Det er videre ikke tvil om at Retningslinjene gjelder for SPU. OECDs veileder for institusjonelle investorer (2017) beskriver hvordan institusjonelle investorer kan gjøre aktsomhetsvurderinger i tråd med Retningslinjene.³

Retningslinjene gir på en rekke områder gode rammer og veiledning for utvalgets arbeid. Et hovedspørsmål for utvalget er om man skal ha et rammeverk for ansvarlighet med en mekanisme for utelukkelse. Retningslinjene gir god veiledning også for eventuelt uttrekk. De internasjonale prinsippene og retningslinjene er grunnlaget for arbeidet til ansvarlige kapitalforvaltere globalt.

Ved å bygge på Retningslinjene vil forvaltningen av SPU forbli forutsigbar og basert på internasjonalt anerkjente prinsipper for ansvarlig forretningsvirksomhet. Dette vil også bidra til at forvaltningen av fondet ikke politiseres.

1 Bakgrunn – UNGP og OECDs retningslinjer

I 2005 oppnevnte FN professor John Ruggie som spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter. Målet var å komme til en enighet om rammer for hvordan næringslivet skulle forholde seg til menneskerettighetene. Etter flere år med konsultasjoner, kom spesialrepresentanten frem til et rammeverk som hadde støtte både fra myndigheter, næringsliv, fagbevegelse og sivilt samfunn. Det var banebrytende da UNGP ble enstemmig vedtatt i FNs menneskerettighetsråd i 2011.

UNGP anerkjenner statens folkerettslige plikt til å sikre menneskerettighetene, og bygger på statenes rolle og ansvar når det gjelder å beskytte også mot krenkelser fra private aktører innenfor sin jurisdiksjon, herunder å utforme regelverk, politikk og veiledning som skal bidra til at private aktører ikke opptrer i strid med menneskerettighetene. For det andre, slår prinsippene fast at selskaper har et selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene, uavhengig av hvor de opererer og uavhengig av statens evne eller vilje til å oppfylle sine forpliktelser.

² [OECDs erklæring om internasjonale investeringer og flernasjonale selskaper](#), punkt IV.

³ OECD (2017), [Responsible business conduct for institutional investors \(EN\)](#). Veiledningsdokumentet ble utviklet i tett samråd med en rådgivende gruppe med over 50 representanter fra finanssektoren, inkludert ledende investeringsinstitusjoner, myndigheter, sivilt samfunn, internasjonale organisasjoner og eksperter.

OECDs retningslinjer ble i 2011 oppdatert slik at forventningene om at selskapene respekterer menneskerettigheter samsvarer med UNGP. Retningslinjene er et vedlegg til erklæringen om internasjonale investeringer og flernasjonale selskaper.⁴ Både erklæringen og Retningslinjene er revidert en rekke ganger, senest i 2023.

2 Aktsomhetsvurderinger i OECDs retningslinjer

Aktsomhetsvurderinger står sentralt i både UNGP og OECDs retningslinjer. Det har med årene blitt den anerkjente internasjonale standarden for hvordan selskaper og finansinstitusjoner kan «vite og vise» at de respekterer menneskerettighetene. Regjeringene som har sluttet seg til OECDs retningslinjer anbefaler at selskaper utfører risikobaserte aktsomhetsvurderinger for å kartlegge, forhindre, begrense og gjøre rede for faktiske og mulige negative konsekvenser på mennesker, samfunn og miljø.

Den *risikobaserte* tilnærmingen i UNGP og OECDs retningslinjer innebærer at selskapene skal prioritere de negative konsekvensene på mennesker, samfunn og miljø som er mest alvorlige og mest sannsynlige. Det vil si at selskapene ikke har ansvar for å håndtere *alle* negative konsekvenser i egen virksomhet og verdikjede, noe som vil være umulig særlig for selskaper med lange og komplekse verdikjeder. Selskapene skal først ta tak i de mest alvorlige og sannsynlige faktiske og potensielle negative konsekvensene.

a. Tilknytning til negative konsekvenser – tre kategorier

Selskaper kan være knyttet til negative konsekvenser («adverse impact») på ulike måter. De kan *forårsake*, *bidra til*, eller være *direkte knyttet til* dem gjennom en forretningsforbindelse.

Med «forårsake» menes at virksomhetens aktiviteter alene er tilstrekkelig for at den negative konsekvensen skjer. Begrepet «bidra til» dekker situasjoner der virksomhetens egne aktiviteter, sammen med aktiviteten til andre aktører, forårsaker den negative konsekvensen. Bidraget skal være vesentlig og omfatter ikke mindre eller trivielle bidrag. Et selskaps forhold til negative konsekvenser er ikke statisk. Det kan endre seg, for eksempel i takt med at situasjoner utvikler seg.

Selv om selskapet ikke har forårsaket eller bidratt til de negative konsekvensene, kan selskapene være «direkte knyttet til» slike konsekvenser gjennom sine forretningsforbindelser. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv gir eksempler på grensdragninger mellom det å forårsake, bidra til og å være direkte

⁴ Statene som sluttet seg til erklæringen allerede i 1976 forpliktet seg til å behandle utenlandske selskaper på samme måte som de nasjonale og i samsvar med folkeretten. Landene skulle også samarbeide for å gjøre investeringsstimulerende virkemidler åpne og forutsigbare. Det ble opprettet mekanismer for dialog mellom myndigheter og selskaper for å håndtere konflikter og spørsmål om regulering m.v.

knyttet til negative konsekvenser.⁵ Retningslinjene har en bred definisjon av forretningsforbindelser, som i praksis kan omfatte hele verdikjeden:

«Begrepet «forretningsforbindelse» omfatter forbindelser med forretningspartnere, underleverandører, franchisetakere, investeringsselskaper, kunder, og fellesforetakpartnere, enheter i leverandørkjeden som leverer varer eller tjenester som inngår i selskapets virksomhet, varer eller tjenester, eller som mottar, lisensierer, kjøper eller bruker varer eller tjenester fra selskapet, og enhver annen ikke-statlig eller statlig enhet som har en direkte tilknytning til selskapets virksomhet, varer eller tjeneste.»⁶

I en publikasjon om forretningsforbindelser i finansindustrien konkluderer OECD med at forholdet mellom en investor, inkludert minoritetsaksjonærer, og et investeringsobjekt, kan anses som en forretningsforbindelse etter Retningslinjene.⁷ Investorer, også minoritetsaksjonærer, kan være direkte knyttet til negative konsekvenser som selskapet det er investert i forårsaker eller bidrar til som resultat av eierskap i, eller forvaltning av, aksjer i selskapet. Det vil si at risiko knyttet til ansvarlig næringsliv i investors portefølje i de fleste tilfeller betyr at det er en direkte tilknytning til dens virksomhet, produkter eller tjenester gjennom forretningsforbindelsen med investeringsobjektet.

b. Når er det aktuelt å bryte forretningsforbindelsen

Etter UNGP og OECDs retningslinjer, forsøker man i første rekke å bruke sin påvirkning («leverage») overfor forretningsforbindelsen/selskapet som faktisk eller potensielt forårsaker eller bidrar til negative konsekvenser. Her kan spørsmål om hvorvidt eller når man bør avslutte en forretningsforbindelse oppstå. Retningslinjene går inn på dette:

«Hensiktsmessige tiltak rettet mot forretningsforbindelsen kan for eksempel være å videreføre forbindelsen så lenge det risikoreduserende arbeidet pågår, midlertidig suspensjon av forholdet mens det risikoreduserende arbeidet pågår, eller, som en siste utvei, å bryte forretningsforbindelsen når forsøkene på å iverksette risikoreduserende tiltak ikke har ført fram, eller når selskapet anser at risikoreduksjon ikke er mulig, eller på grunn av alvorlighetsgraden av de negative konsekvensene. (Vår understreking.) Når selskapene har mulighet til å videreføre forbindelsen og har realistiske utsikter til eller kan vise til faktisk forbedring over tid, vil en slik tilnærming ofte være å foretrekke fremfor å bryte forbindelsen. Selskapet

⁵ [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct \(EN\)](#), s. 70 – 71.

⁶ [OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv](#), kapittel II, kommentar 17.

⁷ OECD (2014), “Scope and applications of ‘business relationship’ in the financial sector under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”.

bør også ta hensyn til potensielle negative sosiale, miljømessige og økonomiske konsekvenser forbundet med beslutningen om å bryte forbindelsen.»⁸

Vurderingen vil særlig bero på alvorlighetsgraden av de negative konsekvensene som forretningsforbindelsen forårsaker eller bidrar til. Når selskaper beslutter å bryte en forbindelse, anbefaler Retningslinjene at det gjøres i samarbeid med relevante interessenter, og, hvis mulig, ved å treffe tiltak for å forebygge eller redusere negative konsekvenser forbundet med et slikt brudd. Retningslinjene tar høyde for at det i noen tilfeller ikke er mulig eller gjennomførbart å bryte forretningsforbindelsen. Dette kan være på grunn av kontraktmessige bindinger eller fordi det er tale om en essensiell forretningsforbindelse som ikke kan erstattes med andre.

Følgende tabell⁹ illustrerer beslutningsprosessen i spørsmålet om når en bør avslutte en forretningsforbindelse med (eller investering i) et selskap som forårsaker eller bidrar til negative konsekvenser. Det bør først vurderes om avslutning av forretningsforbindelsen eller nedsalg vil være i strid med rettslige eller regulatoriske krav.

Figure 2. Deciding when to end a business relationship

	Have leverage	Lack leverage
Crucial business relationships	<p>1</p> <ul style="list-style-type: none"> Mitigate the risk that the abuse continues/recurs If unsuccessful, go to step 2 	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> Seek to increase leverage If unsuccessful, seek to mitigate risk that the abuse continues/recurs If unsuccessful, consider ending the relationship**, or demonstrate efforts made to mitigate abuse, recognising possible consequences of remaining
Non-crucial business relationships	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> Try to mitigate the risk that the abuse continues/recurs If unsuccessful, take steps to end the relationship* 	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> Assess reasonable options for increasing leverage to mitigate the risk that the abuse continues/recurs If impossible or unsuccessful, consider ending the relationship*

* Decisions on ending the relationship should take into account credible assessments of any potential adverse human rights impact of doing so.

** If the relationship is deemed crucial, the severity of the impact should also be considered when assessing the appropriate course of action.

3 Nærmere om institusjonelle investorer

OECDs veileder om aktsomhetsvurderinger for institusjonelle investorer gir anbefalinger om hvordan institusjonelle investorer kan gjøre aktsomhetsvurderinger for å unngå og håndtere negative konsekvenser for mennesker, samfunn og miljø.

a. Tilnærminger og virkemidler

⁸ [OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv](#), kapittel II, kommentar 25.

⁹ [Responsible business conduct for institutional investors \(EN\)](#), s. 41.

Veilederen fremhever at investorer kan ha mange ulike tilnærminger til å påvirke selskapene de er investert i. Disse er ikke begrenset til direkte engasjement med selskaper det investeres i, men kan også omfatte investeringer i ansvarlige selskaper over tid, å involvere seg i bransjeinitiativer rettet mot særlige risiko-områder, eller kollektive tiltak rettet mot særlige geografiske eller selskapsspesifikke problemstillinger. Hva som er passende vil variere avhengig av egenskapene til en investor, investeringsstrategien (f.eks. aktive vs. passive investeringer) og relevante rettskrav. Det er viktig at slik innflytelse utøves innenfor rammen av god selskapsstyring.

b. Når er nedsalg eller utelukkelse hensiktsmessige virkemidler?

Veilederen går nærmere inn på når nedsalg kan være en hensiktsmessig respons. Retningslinjene og veilederen gir ikke anvisning på absolutte grenser for når nedsalg og utelukkelse må skje. Beslutningen om investor skal trekke seg ut av en investering eller om man kan videreføre forbindelsen, vil bero på en konkret vurdering der Retningslinjene gir momenter som investor forventes å trekke inn i vurderingen.

Det kan for eksempel være når man har identifisert negative konsekvenser og etter at tiltak for å begrense skade ikke har ført frem. Det kan også være når investoren vurderer at det ikke er mulig å avbøte negative konsekvenser, at investor-policy krever utelukkelse, eller på grunn av alvorlighetsgraden til de negative konsekvensene.¹⁰ Det kan videre være hvis en investor har begrenset påvirkning eller på annen måte ikke har lyktes med å forhindre eller avbøte negative konsekvenser etter opptrapping av dialogen. Veilederen presiserer nedsalg eller uttrekk fra selskaper man er investert gjennom passive indekser ikke alltid vil være mulig. Likevel kan investorer vurdere å gå ut av en indeks og investere i en justert eller tilpasset indeks som ekskluderer de alvorlige risikoene investoren har identifisert.

Når man vurderer om nedsalg er en hensiktsmessig respons, kan det være relevant å se på investorens påvirkning på selskapet; hvor kritisk forbindelsen er; alvorlighetsgraden av de negative konsekvensene, og hvorvidt det å avslutte forbindelsen med selskapet vil føre til negative konsekvenser. Avgjørelsen vil også avhenge av aktivaklasse og strategi og hvorvidt nedsalg er forsvarlig i henhold til den aktuelle jurisdiksjonens regelverk.

OECD-veilederen gir videre anvisning på noen sentrale vurderingstemaer. Generelt vil det kreves en raskere beslutning om forbindelsen skal avsluttes jo mer alvorlige forhold det dreier seg om.

Etter Retningslinjene vil nedsalg i de fleste tilfeller være en siste utvei eller et virkemiddel som benyttes når det gjelder de mest alvorlige negative konsekvensene. Men, utelukkelse kan også være den første responsen på negative konsekvenser. Investorer kan for eksempel ha retningslinjer for utelukkelse av særlig skadelige industrier eller produkter

¹⁰ [Responsible business conduct for institutional investors \(EN\)](#), s. 39.

eller med potensielt systemiske negative konsekvenser. Eksempler her kan være klasevåpen og antipersonellminer, kjemiske og biologiske våpen eller kullproduksjon.

I noen situasjoner kan investorer komme frem til at selskaper som forårsaker eller bidrar til negative konsekvenser, eller risikerer å gjøre det, kan forbli i porteføljen. I noen situasjoner vil nedsalg være særlig vanskelig eller umulig. I andre tilfeller, der selskapet fortsetter å ha en påvirkning, kan det være lite hensiktsmessig å trekke seg ut da selskapet vil miste en engasjert investor. Selskapet kan også i noen tilfeller være en sentral forretningsforbindelse, eller investering. Etter UNGP kan det være tilfelle dersom selskapet tilbyr en vare eller tjeneste som er avgjørende for selskapets virksomhet, og der det ikke finnes noe hensiktsmessig alternativ. I investeringssammenheng er imidlertid dette mindre relevant når det gjelder enkeltsselskaper, men det kan være relevant for selskaper av en gitt størrelse eller sektor som er nødvendig for å opprettholde en portefølje som er tilstrekkelig diversifisert.¹¹

4 Det etiske rammeverket for SPU – konkrete vurderinger

a. Innledning

Utvalgets mandat skisserer en rekke problemstillinger der UNGP og OECDs retningslinjer gir viktige avklaringer. Vi går nærmere inn på noen av disse i det følgende.

b. Folkeretten og de etiske forpliktelsene

Utvalgets mandat viser til at forvaltningen av fondet er underlagt visse begrensninger som følge av Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget er videre bedt om å belyse forholdet mellom ivaretagelse av Norges folkerettslige forpliktelser og etterlevelse av de etiske forpliktelsene forvaltningen av fondet er underlagt.

Det antas at det siktes både til retningslinjene og forventningene i NBIMs mandat og eierskapsutøvelse, og til de etiske retningslinjene for SPU. Spørsmålet synes å være todelt. For det første gjelder det hvilke begrensninger forvaltningen av fondet er underlagt som følge av Norges folkerettslige forpliktelser. For det andre gjelder det hvordan det etiske rammeverket for oljefondet forholder seg til disse folkerettslige forpliktelsene.

Kontaktpunktet vil overlate til andre å analysere de nærmere folkerettslige begrensningene som gjelder for forvaltningen av fondet. Statens folkerettslige forpliktelser er imidlertid et viktig bakteppe for utvikling av det etiske rammeverket for SPU. For eksempel uttalte den internasjonale domstolen (ICJ) i sin rådgivende uttalelse 19. juli 2024 i saken *Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem*, at statene må "take steps to prevent trade or investment

¹¹ [Responsible business conduct for institutional investors \(EN\)](#), s. 39 – 40.

relations that assist in the maintenance of the illegal situation created by Israel in the Occupied Palestinian Territory".¹²

I dag er det slik at flere av kriteriene for observasjon og utelukkelse i de etiske retningslinjene korresponderer direkte med menneskerettighetene og humanitærretten, som er deler av bindende folkerett.¹³ De åpner eksempelvis for utelukkelse av selskaper som bidrar til alvorlige krenkelser i krig eller konflikt, herunder krigsforbrytelser eller brudd på humanitærretten. Dette bygger direkte på Genèvekonvensjonene, forbudet mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Videre kommer forholdet mellom folkeretten og ansvarlig forvaltning til uttrykk i NBIMs forventingsdokumenter, som blant annet bygger på UNGP og OECDs retningslinjer.

For Kontaktpunktet er det viktig å understreke at et tydelig rammeverk som er basert på Retningslinjene vil bidra til å sikre at staten respekterer folkeretten i forvaltningen av SPU. Et slikt rammeverk må gjelde på alle stadier av investeringene, altså fra beslutning om å ta et selskap inn i investeringsuniverset og til beslutning om observasjon eller utelukkelse. UNGP og OECDs retningslinjer etablerer som nevnt over ikke nye rettslige standarder, men bygger på internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til. De utdyper hvordan stater forventer at selskaper og finansinstitusjoner forholder seg blant annet til menneskerettigheter og humanitærretten. Anbefalingen om å respektere menneskerettighetene viser blant annet til FNs menneskerettighetserklæring, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, ILOs kjernekonvensjoner samt humanitærretten i krig og konflikt.

Slik sett er det ikke et behov for å utvikle et helt nytt normativt rammeverk for forvaltningen av fondet, jf. at OECDs retningslinjer uansett gjelder for fondet. UNGP og OECDs retningslinjer, herunder OECDs veileder for institusjonelle investorer, gir et solid grunnlag for forvaltningen av SPU. Prinsippene i UNGP og forventningene i OECDs retningslinjer kan selvfølgelig operasjonaliseres i mer konkrete retningslinjer. Det bør videre ikke være avvik av betydning mellom de internasjonale rammeverkene som NBIM forholder seg til og kriteriene som følger av de etiske retningslinjene for observasjon og utelukkelse.

Dersom det er behov for nærmere retningslinjer for observasjon, utelukkelse eller nedslag, kan de utformes på grunnlag av UNGP og OECDs retningslinjer. Som vist over, er nedslag et virkemiddel for investorer for å håndtere de mest alvorlige negative konsekvensene for menneskerettighetene, særlig når dialog e.l. ikke fører frem.

¹² [Advisory Opinion of 19 July 2024](#), avsnitt 278.

¹³ De er basert på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og ILOs kjernekonvensjoner.

De midlertidige etiske retningslinjene for SPU har som formål å identifisere selskaper som forårsaker eller medvirker til alvorlige krenkelser av grunnleggende etiske normer som fastsett i retningslinjene med sikte på mulig eierskapsutøvelse fra NBIM. Internasjonale standarder går utover dette og legger til grunn at selskaper og finansinstitusjoner bruker sin innflytelse («leverage») overfor selskaper som forårsaker eller bidrar til faktiske eller potensielle negative konsekvenser, og at det kan være behov for å bryte forretningsforbindelsen eksempelvis ved alvorlige brudd.

Det er vanskelig å se hvordan en kan ivareta forventningene i UNGP og OECDs retningslinjer uten en mekanisme for utelukkelse eller nedslag i situasjoner der det er særlig alvorlige negative konsekvenser, og hvor påvirkning ikke lykkes. Uten dette vil muligheten til å reagere på særlig alvorlige forhold være begrenset, noe som ikke vil være i samsvar med Retningslinjene.

c. Norske interesser og de etiske retningslinjene

Utvalget er bedt om å vurdere om og hvordan det er relevant å se hen til hensynet til Norges bredere interesser; økonomiske, utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske. Videre skal utvalget se på om den pågående styrkingen av Forsvaret og den sikkerhetspolitiske situasjonen bringer inn nye etiske avveininger i vurderingen av kriteriene, og om kjernevåpen som avskrekkende virkemiddel for å unngå krig, bør tas hensyn til. Utvalget bes også vurdere om det bør skilles mellom selskaper hjemmehørende i land som Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, og selskaper hjemmehørende i andre land.

Det vil alltid kunne være utfordringer og dilemmaer i forbindelse med utelukkelse av enkeltselskaper. OECDs retningslinjer tar hensyn til de økonomiske, utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske interessene til alle OECD-land, herunder Norge, og andre land som her sluttet seg til Retningslinjene. Siktemålet er å skape like vilkår for selskaper og investorer – et «level playing field» på tvers av landegrensener.

Å ta hensyn til bredere nasjonale interesser i enkeltsaker vil politisere fondet. Norges bredere interesser kan og bør ivaretas gjennom koordinering på politisk nivå, og ikke gjennom fondets etiske rammeverk.

Avskrekking som sikkerhetspolitisk virkemiddel bør ikke endre praktiseringen av de atferdsbaserte kriteriene eller produktkriteriet. Forsvarets anskaffelser og SPUs investeringer bør fortsatt behandles separat. Det er viktig at det etiske rammeverket forblir prinsipielt og basert på folkeretten. Kriterier må gjelde likt for selskaper i allierte og ikke-allierte land. Ei heller bør man skille mellom land Norge har og ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. De etiske retningslinjene er utformet for å skille statens sikkerhetspolitikk fra fondets kapitalplassering. Dette skillet bør opprettholdes også i fremtiden.

UNGP og OECDs retningslinjer er politisk og geografisk nøytrale. En geografisk eller annen differensiering basert på sikkerhetspolitikk og andre hensyn vil innebære en politisering av fondet og kan svekke fondets posisjon. Å åpne for unntak, enten det begrunnes i avskrekking, landtilhørighet eller andre sikkerhetspolitiske eller geografiske hensyn, vil skape uønsket politisering av kapitalforvaltningen.

d. Atferdsbasert eller risikobasert tilnærming

Utvalget bes vurdere om rammene for praktiseringen av de atferdsbaserte kriteriene kan klargjøres. Et sentralt spørsmål er å belyse i hvilken grad selskaper som leverer produkter og tjenester i en verdikjede kan sies å medvirke til normbrudd, og bør det som en del av i større grad skilles mellom varer eller tjenester som er utviklet for og har en bestemt og avgrenset anvendelse og varer og tjenester som kan brukes til flere ulike formål? Et annet spørsmål er om det i bruken av kriteriene bør legges vekt på hvor stor andel av selskapets virksomhet som kan knyttes til eventuelle etiske normbrudd.

Den risikobaserte tilnærmingen i OECDs retningslinjer er noe annerledes enn de atferdsbaserte kriteriene i de etiske retningslinjene for SPU. Investeringene som etter Graver-utvalgets mening burde unngås var de hvor man gjennom fondet kunne risikere å medvirke til grovt uetiske forhold. Utvalget skrev blant annet:

«Det er rimelig å legge til grunn at man ved å ha eierandeler i et selskap medvirker til selskapets produksjon av produkter. Det er ikke like åpenbart at man gjennom eierskap også medvirker til selskapets handlinger og atferd. For å medvirke til en handling må handlingen kunne forventes av investoren. Det må være en form for systematikk eller årsakssammenheng mellom selskapets virksomhet og handlingene en ikke ønsker å medvirke til. (Vår understreking). Investeringer i et selskap kan ikke regnes som medvirkning til handlinger man umulig kunne forvente eller kjenne til eller forhold som heller ikke selskapet en investerer i, har nevneverdig kontroll over.»¹⁴

Som det kommer frem ovenfor, gir Retningslinjene anvisning på en mer sammensatt og bredere vurdering av om en investor skal selge seg ned og trekke seg ut av et selskap. I lys av problembeskrivelsen i mandatet vil vi føye til at etter UNGP og OECDs retningslinjer kan selskaper som leverer produkter og tjenester i en verdikjede være knyttet til normbrudd på ulike måter. I enkle tilfeller av leveranser av standardiserte produkter og tjenester vil ofte selskapet kun være direkte knyttet til normbruddet, uten at man kan si at selskapet bidrar til normbruddet. Der «dual use»¹⁵ er en kjent og mulig risiko, må imidlertid dette inngå i risikovurderingen. I andre tilfeller er det tale om mer komplekse leveranser der tjenester

¹⁴ NOU 2003 nr.22, s. 14.

¹⁵ Varer, programvare og teknologi som kan brukes til både sivile og militære formål.

og produkter utvikles i samarbeid med kjøper og med sikte på å tilpasses kjøpers formål. Ved normbrudd fra kjøpers side vil man da oftere kunne konkludere med at selskapet bidrar til slike brudd.

Hvor stor andel av selskapets virksomhet som bidrar eller er direkte knyttet til bruddet skal i utgangspunktet ikke tillegges vekt. Det er alvorlighetsgrad og sannsynlighet for negative konsekvenser som skal styre hvilke tiltak som bør settes inn. I Retningslinjene heter det at tiltakene et selskap gjennomfører bør være risikobaserte, stå i forhold til alvorlighetsgraden og sannsynligheten for negative konsekvenser, samt være hensiktsmessige og forholdsmessige i lys av konteksten. Hvis det ikke er mulig å håndtere alle identifiserte konsekvenser samtidig, bør selskapet prioritere rekkefølgen på tiltakene ut fra alvorlighetsgraden og sannsynligheten for at den negative konsekvensen inntreffer.

e. Særlig om kriterier som gjelder krig og konflikt

Et annet spørsmål i utvalgets mandat gjelder sammenhengen mellom de ulike kriteriene i krig- og konfliktsituasjoner. I forbindelse med krigen i Gaza har Etikkrådet pekt på at selskaper som er utelukket etter kjernevåpenkriteriet også kunne vært aktuelle å vurdere etter våpensalgkriteriet.¹⁶ Utvalget blir bedt om å vurdere hvordan selskaper hjemmehørende i stater som bruker store deler av sin økonomi til å understøtte krigføring, bør håndteres, og hvordan selskaper som har virksomhet i land med krig og konflikt, men som er hjemmehørende i et annet land, bør vurderes.

Også her gir UNGP og OECDs retningslinjer viktige avklaringer. Det er ikke relevant om selskapene er hjemmehørende i land som bruker store deler av sin økonomi til å understøtte krigføring. For det første plikter selskapene å drive sin virksomhet innenfor gjeldende lovgivning. Når de opererer i konflikt- og høyrisikoområder, bør de videre overholde alle relevante sanksjoner. Selskaper og investorer forventes etter OECDs retningslinjer å utføre såkalte skjerpede aktsomhetsvurderinger i krig og konflikt. Det innebærer at de ikke bare skal forholde seg til menneskerettighetene, men respektere standardene i internasjonal humanitærrett:

«Ved væpnet konflikt eller forhøyet risiko for grove brudd bør selskaper gjennomføre skjerpede aktsomhetsvurderinger med hensyn til negative konsekvenser, herunder brudd på internasjonal humanitærrett».¹⁷

I situasjoner med krig og konflikt er det ofte behov for å handle raskere. Også her er den risikobaserte tilnærmingen i UNGP og OECDs retningslinjer relevant. Ofte vil de mest

¹⁶ Dvs. at selskapet selv eller gjennom enheter de kontrollerer utvikler eller produserer våpen eller sentrale komponenter til våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper, herunder biologiske våpen, kjemiske våpen, kjernevåpen, ikke-detektbare fragmenter, brannvåpen, blindende laservåpen, antipersonellminer og klaseammunisjon, jf. § 3 i de etiske retningslinjene.

¹⁷ [OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv](#), kapittel IV, kommentar 45.

alvorlige menneskerettighetsbruddene forekomme i områder med krig og konflikt. Krig og konflikt bør derfor i seg selv føre til en raskest mulig gjennomgang av selskaper med virksomhet i disse områdene grunnet den høye risikoen for alvorlige brudd på folkeretten.

De avgjørende faktorene for om et selskap kan fortsette sine forretningsforbindelser mens de utfører tiltak for å redusere risiko, er alvorlighetsgraden av og sannsynligheten for negative konsekvenser og muligheten for rask risikoreduksjon. OECDs sektorveiledning gir eksempler på terskler for å suspendere handel og/eller utelukkelse knyttet til alvorlighetsgraden av negative konsekvenser. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for såkalte konfliktmineraler slår fast at selskaper umiddelbart bør suspendere eller avbryte samarbeid med oppstrømsleverandører der de identifiserer en rimelig risiko for at de kjøper inn varer fra, eller er knyttet til, en part som begår alvorlige overgrep. Veilederen gir eksempler på handlinger det vil være uakseptabelt å tjene penger på eller bidra til:

- tortur, eller umenneskelig og nedverdiggende behandling;
- enhver form for tvangsarbeid; de verste former for barnarbeid;
- andre alvorlige menneskerettighetsbrudd, som seksualisert vold;
- krigsforbrytelser eller andre alvorlige brudd på humanitærretten, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord.

Når selskaper opererer i konflikt- og høyrisikoområder, vil tidslinjen være kortere. For eksempel slår konfliktveilederen fast at målbar risikoreduksjon bør ta sikte på å fremme betydelig og målbar forbedring innen seks måneder. Når reduksjon av alvorlige negative konsekvenser ikke lar seg gjennomføre, vil det være passende å trekke seg ut. Når det er nødvendig, bør det gjøres på en ansvarlig måte.¹⁸

f. Organisering av etikkarbeidet

Utvalget skal vurdere hva som er en hensiktsmessig organisering av arbeidet med retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper sett i lys av de utfordringer og dilemmaer som det er pekt på. Utvalget bes blant annet om å vurdere om offentliggjøringen av beslutninger og tilrådninger bør endres.

Dagens modell med NBIMs eierskapsutøvelse og Etikkrådets tilrådninger om observasjon og utelukkelse har stort sett vært god. Samtidig ser man at det ikke har vært handlet raskt nok i situasjoner med væpnet konflikt. Retningslinjer som er i bedre samsvar med UNGP og OECDs retningslinjer vil kunne gi et godt grunnlag for å reagere med skjerpet aktsomhet i slike situasjoner. Det er i Norges interesse å støtte opp under og følge de internasjonale normene.

¹⁸ [OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas \(EN\)](#). Se s. 20 – 23.

Retningslinjene gir ikke konkret anvisning på hvordan etikkarbeidet bør organiseres. En mulig tilnærming som vil kunne forenes med Retningslinjenes forventninger, er en trinnvis modell, der NBIM har hovedansvar for eierskapsdialog, påvirkning og risikoreducerende tiltak i tråd med OECDs retningslinjer og veiledning om bruk av påvirkning («leverage»). Dersom slik dialog og opptrapping ikke fører frem, kan saken overføres til et Etikkråd som vurderer om vilkårene for observasjon eller utelukkelse er oppfylt. En slik modell kan bidra til god sammenheng mellom eierskapsutøvelse og utelukkelse, og redusere risikoen for inkonsistens. Samtidig er det viktig å bevare Etikkrådets mulighet til å gi råd om observasjon og utelukkelse basert på egne kartlegginger og undersøkelser. Det er et uavhengig etikkråd som best vil kunne sikre at anbefalingene er faglig funderte og fremstår som robuste. Retningslinjene forventer også en grad av åpenhet, noe som best ivaretas av et uavhengig etikkråd.¹⁹ Videre bør man i NBIM og Etikkrådet ha en mekanisme for skjerpede aktsomhetsvurderinger i situasjoner med krig og konflikt.

5 Anbefalinger

Ansvarlig forvaltning av SPU bør bygge på UNGP og OECDs retningslinjer. Norske myndigheter har forpliktet seg til å følge og fremme begge disse rammeverkene som er basert på folkeretten. Det bør videre være en mekanisme for å avslutte forretningsforbindelser og en mekanisme for rask, skjerpet aktsomhet i krig og konflikt. I tillegg er det behov for å etablere et system for aktsomhetsvurderinger av nye investeringer utover dagens forhåndsfiltrering av selskaper som kommer inn i referanseindeksen.

Det er avgjørende for tilliten og forutsigbarheten til SPU at det ikke innføres særuntak, landbasert differensiering eller andre tilpasninger. Det vil øke risikoen for at SPU blir oppfattet som politisk og undergrave tilliten til fondet generelt og fondets ansvarlighet spesielt.

Kontaktpunktet takker igjen for muligheten til å gi innspill og bidrar gjerne i det videre arbeidet med det etiske rammeverket for SPU.

Med vennlig hilsen,

Frode Elgesem

Leder

Kristel Tonstad

Fagdirektør

¹⁹ OECDs veiledningsdokument for institusjonelle investorer går nærmere inn på særlige hensyn for investorer og balansen mellom åpenhet og konfidensialitet, jf. s. 43 – 45.