

Dato: 01.06.2026

Innspill fra Norges Røde Kors til Gjedrem-utvalget – utforming av nye etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland (SPU)

Norges Røde Kors viser til utvalgets mandat og til tidligere oversendt brev til finansministeren om de midlertidige etiske retningslinjene for SPU (vedlagt). I dette innspillet fokuserer vi på hvordan nye retningslinjer bør utformes for å sikre investeringer i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser - med særlig fokus på internasjonal humanitærrett (IHR) og våpenkonvensjonene.

I mandatet har utvalget blitt bedt om å «belyse forholdet mellom ivaretagelse av Norges folkerettslige forpliktelser og etterlevelse av de etiske forpliktelsene forvaltningen av fondet er underlagt».¹

Internasjonal humanitærrett er en sentral del av disse forpliktelsene. Røde Kors har et særskilt mandat til å verne om, og bistå norske myndigheter med etterlevelse av, humanitærretten.² Det innebærer et ansvar for å påpeke risiko for at staten bryter eller medvirker til brudd på internasjonal humanitærrett, eller på annen måte undergraver humanitærrettslige prinsipper.

Vi mener at de nye etiske retningslinjene må være prinsipielle og sikre at fondet ikke, direkte eller indirekte, medvirker til folkerettsbrudd. Som fondets eneeier bærer staten et selvstendig statsansvar for at investeringene ikke bryter med disse forpliktelsene.³

Vi anerkjenner samtidig at SPU forvaltes som et bredt, indeksnært fond, og at hensynet til diversifisering, kostnadseffektivitet og begrensede avvik fra referanseindeksen er viktige premisser for forvaltningen. Nettopp derfor er det viktig at etiske kriterier utformes presist, forutsigbart og på en måte som kan operasjonaliseres innenfor fondets eksisterende forvaltningsmodell.

Vi vil fremheve tre anbefalinger som vi mener er nødvendige for å sikre etterlevelse av Norges folkerettslige forpliktelser:

1. **Produkt- og atferdskriteriene må videreføres.**
2. **Utelukkelse må bestå som et reelt og tilgjengelig virkemiddel.**
3. **Rammeverket må styrkes med økt transparens og en føre-var-tilnærming.**

Vi utdyper dette nedenfor.

¹ [Mandat til Utvalg som skal vurdere det etiske rammeverket til Statens Pensjonsfond Utland \(SPU\)](#).

² Se [Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett til bruk av navn og emblem som Norges nasjonale forening i samsvar med Genève-konvensjonene](#).

³ Norges Banks forvaltning av SPU kan attribueres til den norske stat etter folkeretten, jf. [Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts \(ARSIWA\)](#) artikkel 4 og 5, som gir uttrykk for internasjonal sedvanerett: Finansdepartementet, som «State organ», har gjennom forskrift delegert myndighet til Norges Bank, som kan anses å «exercise elements of the governmental authority».

Produktkriteriene: Nødvendige for å sikre etterlevelse av våpenkonvensjonene

Norge er en pådriver for folkeretten i verden. Gjennom ratifisering av sentrale våpenkonvensjoner har staten påtatt seg strenge juridiske forpliktelser knyttet til våpen som, ved normal anvendelse, bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. Produktkriteriene i dagens § 3 har sitt utspring i disse konvensjonene. Dette gjelder blant annet:

- biologiske våpen (ratifisert 1973)⁴
- fragmenteringsvåpen (1983)⁵
- brannvåpen (1983, med begrensninger)⁶
- kjemiske våpen (1994)⁷
- blindende laservåpen (1998)⁸
- antipersonellminer (1998)⁹
- klaseammunisjon (2008)¹⁰

Konvensjonene stiller strenge krav. Særlig Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon inneholder vidtgående forbud mot medvirkning.

Klaseammunisjonskonvensjonen slår fast at en part aldri under noen omstendighet skal «bistå, oppmuntre eller påvirke noen til å delta i en aktivitet som er forbudt (...) etter denne konvensjon.»¹¹ Det samme følger av Minekonvensjonen, som i enda bredere ordelag pålegger en part å aldri under noen omstendighet «bistå, oppmuntre eller påvirke noen, på noen som helst måte, til å delta i en aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjon.»¹²

Ordlyden, særlig formuleringen «på noen som helst måte», indikerer en svært lav nedre grense for bidrag. Graver-utvalget la til grunn at Minekonvensjonen inneholder en meget vidt formulert medvirkningsbestemmelse, og uttalte at dens formål taler i stor grad for at «investeringer på eiersiden må anses som medvirkning i konvensjonenes forstand.»¹³

Den vide ordlyden reiser spørsmål om hvor terskelen bør ligge for økonomisk medvirkning, også for passive minoritetsinvesteringer. Etter vårt syn tilsier føre-var-hensyn og tolkninger i god

⁴ Konvensjon om forbud mot utvikling, fremstilling og lagring av bakteriologiske (biologiske) våpen og toksinvåpen, samt om tilintetgjørelse av slike våpen, [10-04-1972 nr 1 Multilateral](#).

⁵ Konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødige skade eller som kan ramme vilkårlig, med protokoller, [10-10-1980 nr 1 Multilateral](#), Protokoll I, se Overenskomster 1983 s 1275.

⁶ Konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødige skade eller som kan ramme vilkårlig, med protokoller, [10-10-1980 nr 1 Multilateral](#), Protokoll III, se Overenskomster 1983 s 1287.

⁷ Konvensjon om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av slike våpen, [03-09-1992 nr 2 Multilateral](#).

⁸ Konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødige skade eller som kan ramme vilkårlig, med protokoller, [10-10-1980 nr 1 Multilateral](#), Protokoll IV, se Overenskomster 1998 s 654.

⁹ Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner, [18-09-1997 nr 3 Multilateral](#).

¹⁰ Konvensjon om klaseammunisjon, [30-05-2008 nr 31 Multilateral](#).

¹¹ Ibid, artikkel 1(1)(c).

¹² Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner, [18-09-1997 nr 3 Multilateral](#), artikkel 1(1)(3).

¹³ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 3.1 s. 94.

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318



tro at staten må unngå investeringer i virksomhet som produserer slike våpen. Alternativet er i ytterste konsekvens risiko for statsansvar.¹⁴

Særlig om kjernevåpen

Utvalget er blitt bedt om å vurdere om styrkingen av Forsvaret og den sikkerhetspolitiske situasjonen krever nye etiske avveininger og om det i den forbindelse er «et spørsmål om kjernevåpen som avskrekkende virkemiddel for å unngå krig, bør tas hensyn til.»

Vi vil advare på det sterkeste mot å svekke eller fjerne produktkriteriet knyttet til kjernevåpen.¹⁵

Atomvåpen kan, etter sin natur, aldri anvendes uten å bryte med grunnleggende regler i internasjonal humanitærrett.¹⁶ Vi er derfor dypt bekymret for signaleffekten det vil ha dersom Norge kan investere i selskaper som produserer kjernevåpen eller sentrale komponenter til slike våpen. Måten Norge investerer betydelige beløp på, bidrar til å sette retning globalt.¹⁷

I en tid preget av økende sikkerhetstrusler er det derfor avgjørende at Norge tar et klart og uforbeholdent standpunkt mot produksjon, anskaffelse og bruk av våpen som ikke kan benyttes i samsvar med IHR. Som part til Ikkespredningsavtalen (NPT) har staten forpliktet seg til å jobbe for en atomvåpenfri verden.¹⁸ Å samtidig investere i selskaper som produserer atomvåpen utgjør dermed et åpenbart paradoks, når slike investeringer undergraver våre internasjonale forpliktelser til ikkespredning og nedrustning.

Det hevdes i mandatet at det er et dilemma at det er inngått avtaler om kjøp av forsvarsmateriell fra selskaper som samtidig er utelukket fra fondet på grunn av medvirkning til produksjon av kjernefysiske våpen. Vi anerkjenner at det kan oppstå krevende avveininger når staten både foretar forsvarsanskaffelser og forvalter et globalt investeringsfond. Forsvarsanskaffelser og kapitalforvaltning har imidlertid ulike formål og opererer innenfor ulike rammer. Etter vårt syn tilsier fondets særskilte rolle som langsiktig finansiell investor og normbærer at det fortsatt bør stilles strenge krav til hvilke virksomheter staten investerer i gjennom SPU. Avståelse fra investeringer i kjernevåpen må fortsatt være en sentral del av dette.

Særlig om autonome våpen

Vi foreslår også at det tilføyes en våpentype til de produktbaserte kriteriene i retningslinjene §3(1)a: autonome våpensystemer som er uforutsigbare og brukes mot mennesker. Slike våpen utfordrer distinksjonsprinsippet, særlig evnen til å skille mellom sivile og stridende, og reiser andre etiske, humanitære og rettslige problemstillinger.

Autonome våpen benyttes i større og større grad på slagmarken i dag, samtidig som at de oftere utvikles gjennom flerbruksteknologi og integrerte verdikjeder. Vi mener det er gjennomførbart å utforme kriterier presist og avgrenset mot virksomhet som har en direkte og vesentlig tilknytning til utvikling eller produksjon av våpensystemer utviklet for å kunne operere

¹⁴ Se [Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts \(ARSIWA\)](#), kapittel 2. Dersom terskelen settes lavt, vil NBIMs investeringer potensielt kunne tilskrives Norge, slik at statsansvar pådras under artikkel 1: «Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State».

¹⁵ Se også [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 3.1 s. 92, hvor «hensynet til lojal oppfølging av folkeretten [kan] tilsa at det utvises tilbakeholdenhet med hensyn til visse former for investeringer», også utenfor konvensjonsforpliktelser.

¹⁶ Se [Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons](#), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 226, avsnitt 105 2) E: “[...] the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable to armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law” og ICRC, «[The ICRC's legal and policy position on nuclear weapons](#)», International Review of the Red Cross, vol. 104, nr. 919 (2022), pkt. 5.1: “In an armed conflict, it is extremely doubtful that nuclear weapons could ever be used in accordance with the principles and rules of IHL.”

¹⁷ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 54: «Den største påvirkningskraften har kanskje Petroleumsfondet som rollemodell for andre fond».

¹⁸ United Nations, [Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons](#) (1968).

uten meningsfull menneskelig kontroll. Norge har tatt tydelig standpunkt under FN-forhandlingene om fremtidig regulering av disse våpnene, og legger til grunn at slike våpen allerede er forbudt etter IHR i dag.¹⁹ Å innføre et slikt kriterium nå vil kunne være et naturlig steg i Finansdepartementets målsetning om å være ledende innen ansvarlig forvaltning.

Atferdskriteriene: Innføring av en oppsamlingsbestemmelse

Utvalget skal vurdere hvordan de ulike atferdskriteriene forholder seg til hverandre i krig- og konfliktsituasjoner. Tidligere åpnet kriteriene opp for observasjon og utelukkelse der det blant annet foreligger 1) en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner eller 2) salg av våpen til stater i væpnede konflikter som benytter våpnene på måter som utgjør alvorlige og systematiske brudd på folkerettens regler for stridighetene.²⁰ Dette er viktige begrensninger, men dekker ikke alle situasjoner som vil kunne lede til uakseptabel risiko for medvirkning.

Under vilkåret om salg av våpen vil, for eksempel, omfanget av bestemmelsen kunne være for snevert. Forbudet gjelder utelukkende for *salg*, ikke andre typer befatning med våpnene Norge er konvensjonsbundet til; det være seg produksjon, utvikling, komponentleveranser eller teknologisk støtte. Der ett eller flere av disse trinnene har en kritisk eller direkte sammenheng med våpnene som blir brukt til folkerettsbrudd, burde også de være inkludert i retningslinjene. Moderne våpensystemer består av komplekse verdikjeder - for eksempel er droner avhengig av programvare. Det kan være programvaren som avgjør om dronen er i stand til å skille mellom sivile og stridende på slagmarken. Andre deler av kjeden, ikke bare salg, kan derfor risikere å utgjøre uakseptabel risiko for medvirkning til folkerettsbrudd.

Videre vil de kumulative vilkårene om «systematiske» og «alvorlige» brudd på folkeretten utgjøre en overdrevent høy terskel dersom begge må være innfridd - særlig i situasjoner hvor enkeltstående hendelser er alvorlige nok til at medvirkningsrisikoen er uakseptabel. Vilåret om «systematiske» bør derfor vurderes fjernet i de nye retningslinjene, eller de bør omgjøres til alternative vilkår der «og» erstattes med «eller».

Overordnet mener vi det er behov for å referere til internasjonal humanitærrett gjennom en eksplisitt sekkebestemmelse, eller såkalt generalklausul, som fanger opp øvrige brudd på IHR. Det kan bidra til en viktig bevisstgjøring rundt de humanitærrettslige rammene som forvaltningen av SPU til enhver tid må operere innenfor. Tilleggspunktet vil kunne se ut slik: og «andre brudd på internasjonal humanitærrett».

Skjerpet aktsomhet i væpnet konflikt

Ifølge mandatet skal Norges Bank (banken) fastsette prinsipper for forsvarlig forvaltning «i tråd med internasjonalt anerkjente standarder, blant annet fra FN og OECD». FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv (UNGP) fremhever kravet til skjerpet aktsomhet i konfliktområder,²¹ og gir god grunn til dypere analyser av selskaper som opererer i høyrisikoområder.

Mer krig og økende uro, samt integrerte verdikjeder, gjør at flere selskaper i referanseindeksen har aktivitet i, eller selger produkter til, områder med væpnet konflikt.²² Samtidig blir det, ifølge

¹⁹ Se Norge, [Submission by Norway on Lethal Autonomous Weapons Systems](#), FNs generalforsamlings første komité, 79. sesjon (UNODA 2024).

²⁰ Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland, [FOR-2014-12-18-1793](#) § 4 b og c.

²¹ De forente nasjoner (FN), [Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework](#) (New York/Genève: FN, 2011), prinsipp 7.

²² Finanskomiteens innstilling om Statens pensjonsfond 2024, [Innst. 421 S \(2023–2024\)](#).

finansministeren, «stadig vanskeligere å trekke en klar grense» for medvirkning.²³ Når antallet selskaper som opererer i krig- og konfliktsoner øker, skjerper det aktsomhetskravet, og bør føre til en grundig kartlegging av terskelen for medvirkning i væpnet konflikt. For flerbruksselskaper bør kravet til skjerpet aktsomhet inntre når deres varer eller tjenester brukes eller tilbys i konfliktområder, uavhengig av om de originalt ble utviklet for et annet formål.

Når industrien preges av mer og mer integrerte verdikjeder, lite tilgjengelig informasjon og manglende åpenhet, blir risikovurderinger og overvåking av virksomhetene utfordrende, men desto viktigere. Vi minner uansett om at Norges folkerettslige forpliktelser er konstante, også i et mer komplekst verdensbilde.

Behov for uttrekk som virkemiddel

Utvalget skal også vurdere om eierskapsutøvelse bør få større vekt som virkemiddel. Røde Kors vil understreke at eierskapsutøvelse er viktig, men utilstrekkelig alene.

Eierskapsutøvelse kan være effektivt der selskapenes praksis lar seg påvirke, og SPU som stor institusjonell investor kan ha påvirkningskraft internasjonalt. Virkemiddelet kan likevel ha begrenset effekt når risikoen er knyttet til selskapenes kjernevirksomhet, langvarige avtaler eller leveranser til områder hvor væpnet konflikt pågår. Bankens rolle som minoritetsaksjonær kan redusere gjennomslagskraften ytterligere.²⁴ Graver-utvalget påpekte også at eierskapsutøvelse i praksis primært er egnet når etiske og økonomiske hensyn trekker i samme retning.²⁵

Tilsvarende begrensninger gjelder for risikobaserte nedslag, som primært gjelder for mindre investeringer og er begrunnet i hensynet til bærekraftsrisiko og avkastning.²⁶ Det fremstår derfor usikkert om nedslag kan skje på utelukkende folkerettslig grunnlag når økonomiske hensyn taler imot; for eksempel ved lønnsom produksjon av ulovlige våpen.

Når nedslagsbeslutninger heller ikke må begrunnes offentlig, er det uklart hvordan de vurderes opp mot aktsomhetskravet, og om kravet til aktsomhet påvirker begrensninger i adgangen til å fravike referanseindeksen.²⁷ Aktsomhetsvurderinger er dessuten primært et prosessverktøy, for å identifisere, forebygge og redegjøre for risiko, og gir ikke i seg selv rettslig grunnlag for å avslutte investeringer.

Uttrekk er et helt nødvendig siste virkemiddel. Muligheten for utelukkelse kan fungere som insentiv for selskaper til å endre praksis for å forhindre at banken tyr til eksklusjon. En troverdig uttrekksmekanisme fører derfor til mer effektiv eierskapsutøvelse og potensielt mindre behov for å utføre uttrekket.

Mandatet uttrykker bekymring for at mange og store selskaper kan bli utelukket, uten begrensninger på omfanget. Vi mener denne bekymringen er overdrevet. Terskelen for grove normbrudd er høy, og historisk har utelukkelse vært brukt sjelden. De mest alvorlige tilfellene er

²³ Ibid.

²⁴ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 54, hvor eierandelene gir «begrenset direkte påvirkningskraft i de fleste selskaper». Fondets maksimale eierskapsprosent gjør også at man «ikke kan instruere ledelsen i selskapet».

²⁵ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 25: «I tilfeller hvor sammenhengen mellom etikk og langsiktig avkastning enten er uklar eller negativ, er ikke eierskapsutøvelse et egnet virkemiddel for å fremme etiske hensyn».

²⁶ [Mandat til Utvalg som skal vurdere det etiske rammeverket til Statens Pensjonsfond Utland \(SPU\)](#).

²⁷ Se [St. meld. nr. 3 \(2003 – 2004\)](#) på side 52: «Vidare har Finansdepartementet fastsett ei ramme for kor mykje dei faktiske investeringane kan avvike frå referanseporteføljene, målt ved risikomålet relativ volatilitet». Se også [mandatet](#): «Finansdepartementet har i mandatet åpnet for at Norges Bank kan avvike fra referanseindeksen, men innenfor en begrenset ramme.»

relativt få. Å svekke virkemiddelet av den grunn kan innebære en uakseptabel risiko for medvirkning til folkerettsbrudd.

Etterlevelse av Norges konvensjonsforpliktelser og humanitærrettslige prinsipper forutsetter en klar og uttrykkelig adgang til å utelukke selskaper. Rammeverket må i tillegg tillate rask handling i situasjoner der omstendigheter endres fort. Uten et slikt virkemiddel vil det kunne oppstå et rettslig og praktisk tomrom.²⁸

Særlig om behov for økt åpenhet

Vi oppfordrer til større åpenhet rundt utøvelsen av eierskapsdialog og risikobaserte nedslag. Beslutninger blir ikke offentliggjort, og vurderinger blir tatt basert på hva selskapene selv rapporterer. Dette har også vært problematisert av et mindretall i finanskomiteens innstilling om Statens pensjonsfond i 2024.²⁹

Mandatet har bedt utvalget om å vurdere om offentliggjøringen av beslutninger og tilrådinger bør endres. Vi vil advare på det sterkeste mot å vurdere å fjerne publiseringsplikten for Etikkrådets anbefalinger og bankens beslutninger om observasjon og utelukkelse. Vi trenger mer, ikke mindre, åpenhet.

Når det er sagt, gjenstår det helt grunnleggende: man behøver ikke effektive mekanismer for uttrekk av et selskap som medvirker til folkerettsbrudd dersom man aldri har vært investert i dem. Vi er klare over at fondets indeksnære forvaltningsmodell setter praktiske begrensninger for omfattende forhåndsvurderinger av alle selskaper i referanseindeksen. Det bør likevel vurderes om det i særskilte høyrisikosektorer, eller ved allerede kjent informasjon om grove normbrudd, kan etableres mekanismer for forhåndsfiltrering eller midlertidig investeringsstans. Dette kan passe godt inn i det gamle mandatets instruks om at banken skal etablere en «kjede av virkemidler» for ansvarlig forvaltning.³⁰

Norge som normbærer

Utvalget har blitt bedt om å vurdere om, og eventuelt hvordan, det er relevant å se hen til Norges bredere interesser, både økonomiske, utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske. Røde Kors mener at et robust etisk rammeverk for SPU er noe som går utover finansielle spørsmål. Selv der rettstilstanden er sammensatt eller ikke fullt avklart, mener vi at SPUs legitimitet og Norges rolle som forkjemper for humanitærrett tilsier en særlig aktsom og prinsipiell tilnærming.

Vi anerkjenner at fondets karakter som globalt indeksfond innebærer høy terskel for uttrekk, og at alle investeringer medfører økonomisk og politisk risiko. Hensynene til indeksnærhet og avkastning er også viktige, men vi vil minne om at etisk risiko er finansiell risiko. Selskaper som medvirker til brudd på IHR står overfor enorme rettslige og omdømmemessige kostnader som kan true fondets langsiktige avkastning.

Vi oppfordrer til en gjennomgående transparens og føre-var-holdning i de nye retningslinjene. Det hviler et særlig ansvar på verdens største statlige indeksfond å ha en tydelig bevissthet rundt potensielle signaleffekter, og faren for å legitimere investeringer som kan medvirke til folkerettsbrudd. Norge må heller lede an med et godt eksempel i en verden der det har blitt lettere å være uprinsipiell. Flere stater enn noen gang bruker sikkerhetspolitisk frykt for å

²⁸ Se også [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.2 s. 55: «I den grad man ikke kan stanse denne type adferd [forpliktelser til ikke å medvirke til visse typer virksomhet, for eksempel brudd på menneskerettigheter], er det ingen annen måte man kan unngå medvirkning enn ved å selge seg ut av selskapets aksjer og obligasjoner».

²⁹ Se [Innst. 421 S \(2023–2024\)](#) punkt 4.2.

³⁰ [Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland](#) § 4-1 (1).

rettferdiggjøre uttrekk fra viktige våpenkonvensjoner, som blir stående helt uten effekt om stater bare tør å slutte seg til dem i fredstid.

Folkeretten skal være Norges førstelinjeforsvar.³¹ Likevel står vi ved et veiskille i dag. Norge kan være et forbilde i en urolig tid eller vi kan slutte oss til dem som gradvis lemper på respekten for internasjonale spilleregler. En prinsippfast forvaltning er ikke å politisere fondet, det er å sikre dets legitimitet og juridiske holdbarhet i en urolig verden.

Å være en indeksnær investor har tjent Norge godt. Men vi kan ikke la forvaltningen bli så passiv at det skaper en dårligere verden for nettopp de generasjonene fondet skal berike. En svekkelse av retningslinjene vil redusere Norges evne til å ivareta våre folkerettslige forpliktelser. Nettopp det vil være en svært uheldig politisering av fondet.

Anbefalinger

Røde Kors anbefaler utvalget å fremme et rammeverk som:

- viderefører produktkriteriene, inkludert for kjernevåpen, og som omfatter autonome våpensystemer,
- sikrer at atferdskriteriene fanger opp alle ledd i verdikjeden av konvensjonsbundne våpen,
- innfører en eksplisitt referanse til «andre brudd på internasjonal humanitærrett»,
- styrker rutiner for skjerpede aktsomhetsvurderinger i væpnet konflikt,
- opprettholder observasjon og utelukkelse som sentrale virkemidler og
- øker åpenheten rundt eierskapsutøvelse samt viderefører åpenhet rundt observasjon og utelukkelse.

Røde Kors stiller seg til disposisjon for videre dialog i arbeidet med de nye etiske retningslinjene.

Med vennlig hilsen

Norges Røde Kors



Grete Herlofson
generalsekretær

Vedlegg:

Brev til finansministeren

³¹ Utenriksdepartementet, *Nansen-programmet for Ukraina*, [Meld. St. 8 \(2023–2024\)](#), punkt 2.2.

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318

CNTR0011126Til Finansminister Jens Stoltenberg

Kopi til Utenriksdepartementet

Deres ref.

Vår ref.

Dato: 05.03.2026

Statens pensjonsfond utland – behov for utelukkelsesmekanisme for å sikre Norges etterlevelse av humanitærretten gjennom våpenkonvensjonene

Norges Røde Kors viser til de midlertidige etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond utland (SPU), fastsatt 7. november 2025,³² og Mandat for forvaltningen av SPU.

Etter vår forståelse av de midlertidige retningslinjene, skal produkt- og atferdskriteriene brukes som grunnlag for eierskapsutøvelse.³³ Retningslinjene pålegger ikke lenger utelukkelse av selskaper når de produktbaserte kriteriene er oppfylt etter § 3, for eksempel av selskaper som utvikler eller produserer antipersonellminer, klaseammunisjon, atomvåpen eller komponenter til disse.³⁴ De danner heller ikke grunnlag for å beslutte observasjon eller utelukkelse når de atferdsbaserte kriteriene er oppfylt etter § 4, for eksempel når det foreligger uakseptabel risiko for medvirkning til salg av våpen til stater i væpnede konflikter som benytter våpnene på måter som utgjør alvorlige og systematiske brudd på folkeretten.³⁵

Dette reiser spørsmål om det midlertidige rammeverket er egnet til å sikre at fondet ikke er investert i selskaper som forårsaker eller medvirker til brudd på internasjonal humanitærrett (IHR), særlig Norges konvensjonsforpliktelser.

Røde Kors' mandat er å verne om humanitærretten samt å være en støtteaktør for norske myndigheter.³⁶ Det innebærer et særskilt ansvar for å påpeke risiko for at Norge bryter eller medvirker til brudd på folkeretten, eller på annen måte undergraver humanitærrettslige prinsipper, gjennom sine statlige investeringer.

Hovedbekymring

Røde Kors er på generelt grunnlag bekymret for at den midlertidige endringen i retningslinjene kan signalisere uprinsipielle holdninger til Norges etiske og folkerettslige forpliktelser. Vi vil samtidig

³² [Midlertidige etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland](#), som erstatter [Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper i SPU](#) fra 2014.

³³ [Midlertidige etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland](#) §§ 3 og 4.

³⁴ [Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper i SPU](#) § 3(1) a: «Fondet skal ikke være investert i selskaper som (...) utvikler (...) komponenter til våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper, herunder ... antipersonellminer og klaseammunisjon».

³⁵ [Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper i SPU](#) § 4 c: «Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for (...) salg av våpen til stater i væpnede konflikter som benytter våpnene på måter som utgjør alvorlige og systematiske brudd på folkerettens regler for stridighetene.»

³⁶ Se [Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett til bruk av navn og emblem som Norges nasjonale forening i samsvar med Genève-konvensjonene](#).

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318

fremheve særlig to situasjoner hvor Norge står i fare for å komme i konflikt med sine internasjonale konvensjonsforpliktelser.

Norge har sluttet seg til Konvensjonen om klaseammunisjon, som i artikkel 1(1)(c) fastsetter at en part aldri under noen omstendighet skal «bistå, oppmuntre eller påvirke noen til å delta i en aktivitet som er forbudt (...) etter denne konvensjon.»³⁷ Det samme følger av Minekonvensjonen artikkel 1(1)(3), som i enda videre ordelag forbyr en part å aldri under noen omstendighet «bistå, oppmuntre eller påvirke noen, på noen som helst måte, til å delta i en aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjon.»³⁸ Ordlyden, særlig formuleringen «på noen som helst måte», indikerer en svært lav nedre grense for bidrag. Graver-utvalget la til grunn at Minekonvensjonen inneholder en meget vidt formulert medvirkningsbestemmelse, og uttalte at bestemmelsens formål taler i stor grad for at «investeringer på eiersiden må anses som medvirkning i konvensjonenes forstand.»³⁹

Etter dette omfattes også minoritetsaksjonærer av ordlyden.⁴⁰ Norge risikerer dermed å handle i strid med sine konvensjonsforpliktelser dersom Norges Banks ikke lenger kan beslutte utelukkelse av selskaper som produserer eller medvirker til produksjon eller bruk av klaseammunisjon eller antipersonellminer. En slik situasjon kan medføre statsansvar.⁴¹

Begrensninger i gjenværende virkemidler

Etter lov om Statens pensjonsfond § 2 skal fondet søke høyest mulig avkastning til akseptabel risiko, og innenfor denne rammen “forvaltes ansvarlig”. Mandatet til Norges Bank presiserer at banken skal etablere en “kjede av virkemidler” for ansvarlig forvaltning.⁴²

Dagens virkemidler består av eierskapsutøvelse gjennom dialog med selskaper og stemmegivning på generalforsamlinger, løpende risikovurderinger samt adgang til nedsalg innenfor politisk fastsatte rammer. Dette suppleres av Etikkrådets informasjonsdeling og tilrådninger. Røde Kors mener likevel at disse virkemidlene har uakseptable begrensninger.

Eierskapsutøvelse kan være effektivt der selskapenes praksis lar seg påvirke, men har begrenset effekt når risikoen er knyttet til selskapenes kjernevirksomhet, langvarige avtaler eller leveranser til væpnede konflikter. Bankens rolle som minoritetsaksjonær reduserer gjennomslagskraften ytterligere.⁴³ Graver-utvalget påpekte også at eierskapsutøvelse i praksis primært er egnet når etiske og økonomiske hensyn trekker i samme retning.⁴⁴

Tilsvarende begrensninger gjelder for risikobaserte nedsalg som primært er begrunnet i hensynet til økonomisk risiko og avkastning.⁴⁵ Det fremstår derfor usikkert om nedsalg kan skje på utelukkende

³⁷ [Konvensjon om klaseammunisjon](#), som trådte i kraft 01.08.2010.

³⁸ [Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner](#), som trådte i kraft 01.03.1999.

³⁹ Se også [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 3.1 s. 94.

⁴⁰ Se også [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 3.1 s. 92, som la til grunn at «konvensjoner med vidtgående forbud mot medvirkning» legger føringer på investeringsvirksomhet.

⁴¹ Se [Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts \(ARSIWA\)](#). NBIMs investeringer vil kunne tilskrives til Norge etter kapittel 2, slik at statsansvar pådras under artikkel 1: «Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State».

⁴² [Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland](#) § 4-1 (1).

⁴³ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 54, hvor eierandelene gir «begrenset direkte påvirkningskraft i de fleste selskaper». Fondets maksimale eierskapsprosent gjør også at man «ikke kan instruere ledelsen i selskapet».

⁴⁴ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 25: «I tilfeller hvor sammenhengen mellom etikk og langsiktig avkastning enten er uklar eller negativ, er ikke eierskapsutøvelse et egnet virkemiddel for å fremme etiske hensyn».

⁴⁵ [Redegjørelse om Statens pensjonsfond utland i Stortinget](#), Finansminister Jens Stoltenberg, 23.10.25.

folkerettslig grunnlag når økonomiske hensyn taler imot; for eksempel ved lønnsom produksjon av ulovlige våpen.

Når nedsalgsbeslutninger heller ikke må begrunnes offentlig, er det uklart hvordan de vurderes opp mot aktsomhetskravet, og om kravet til aktsomhet påvirker bankens begrensninger i adgangen til å fravike referanseindeksen.⁴⁶ Aktsomhetsvurderinger er dessuten primært et prosessverktøy, for å identifisere, forebygge og redegjøre for risiko, og gir ikke i seg selv rettslig grunnlag for å avslutte investeringer.

Selv om eierskapsutøvelse og nedsalg er sentrale virkemidler, mener Røde Kors at reell etterlevelse av Norges konvensjonsforpliktelser og humanitærrettslige prinsipper forutsetter en klar og uttrykkelig adgang til å avvike av investeringer. Uten slike virkemidler oppstår det et rettslig og praktisk tomrom.⁴⁷

Fondets globale karakter og særskilte ansvar

Norges Bank har de senere årene iverksatt flere tiltak, blant annet nedsalg knyttet til krigføringen i Gaza og en forenklet og styrket aktsomhetspraksis.⁴⁸ Vi anerkjenner at fondets karakter som globalt indeksfond innebærer høy terskel for uttrekk, og at alle investeringer medfører økonomisk og politisk risiko. Hensynet til indekxnærhet og avkastning er også viktige, men vil aldri kunne gå foran Norges folkerettslige forpliktelser.

Økende krig og uro, samt integrerte verdikjeder, gjør at flere selskaper kan medvirke til staters brudd på folkeretten. Samtidig blir det, ifølge finansministeren, «stadig vanskeligere å trekke en klar grense» for medvirkning.⁴⁹ Når antallet selskaper som operer i krigs- og konfliktsoner øker, skjerper det aktsomhetskravet, og bør, i praksis, føre til at Norge investerer i færre selskaper, ikke flere. Vi minner om at Norges folkerettslige forpliktelser er konstante, også i et mer komplekst verdensbilde.

Det fremstår derfor selvmotsigende at sikkerhetsventilene fjernes samtidig som at risikoen for medvirkning til folkerettsbrudd øker. I en tid preget av økende stormaktrivalisering og svekket tillit til institusjoner er respekt for folkeretten og IHR avgjørende. Som finansministeren påpeker, kan fondet «bli oppfattet som et politisk virkemiddel og uttrykk for norske interesser.»⁵⁰ Nettopp derfor hviler det et særlig ansvar på verdens største statlige indeksfond å ha en tydelig bevissthet rundt potensielle signaleffekter og faren for å legitimere folkerettsstridige investeringer. Fjerningen av adgangen til observasjon og utelukkelse gjør at fondets forvaltning kan oppfattes som inkonsekvent og uprinsipiell, og dermed mer, ikke mindre, sårbart for politisk press utenfra.

Avsluttende bemerkninger

Etter ordlyden i dagens regler kan banken risikere å investere i selskaper som bidrar til produksjon av klaseammunisjon, landminer og atomvåpen. Selv om Norge ikke har en likelydende folkerettslig forpliktelse når det gjelder produksjon av atomvåpen, vil vi advare på det sterkeste mot fravær av

⁴⁶ Se [St. meld. nr. 3 \(2003 – 2004\)](#) på side 52: «Vidare har Finansdepartementet fastsett ei ramme for kor mykje dei faktiske investeringane kan avvike frå referanseporteføljen, målt ved risikomålet relativ volatilitet».

⁴⁷ Se også [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.2 s. 55: «I den grad man ikke kan stanse denne type adferd [forpliktelser til ikke å medvirke til visse typer virksomhet, for eksempel brudd på menneskerettigheter], er det ingen annen måte man kan unngå medvirkning enn ved å selge seg ut av selskapets aksjer og obligasjoner».

⁴⁸ [Redegjørelse om Statens pensjonsfond utland i Stortinget](#) Finansminister Jens Stoltenberg, 23.10.25.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

effektive sikkerhetsmekanismer mot slike investeringer.⁵¹ Atomvåpen kan, etter sin natur, aldri anvendes uten å bryte med grunnleggende regler i internasjonal humanitærrett. Vi er derfor dypt bekymret for den signaleffekten det vil ha dersom Norge investerer i selskaper som produserer atomvåpen, uansett til hvem. Måten Norge investerer betydelige beløp på bidrar til å sette retning globalt.⁵² I en tid preget av økende sikkerhetstrusler er det derfor avgjørende at Norge tydelig tar avstand fra produksjon, anskaffelse og bruk av våpen som ikke kan benyttes i samsvar med humanitærretten.

Endringene i retningslinjene innebærer en betydelig omlegging av forvaltningsmodellen, uten at de folkerettslige konsekvensene synes tilstrekkelig offentlig utredet. Finansministeren understreket den gode tradisjonen for at beslutninger om fondet baseres på «grundige vurderinger og bred forankring i Stortinget.»⁵³ Vi mener at også innføringen av midlertidige retningslinjer må bygge på en åpen og opplyst debatt, som fremhever faren for folkerettsstridige investeringer.

Behov for avklaringer

Røde Kors ber departementet klargjøre hvordan Norge vurderer risikoen for å undergrave humanitærrettslige prinsipper gjennom de midlertidige etiske retningslinjene.

Vi ber også departementet avklare hvordan Norge, i praksis, skal unngå brudd på klase- og minekonvensjonen, uten bankens adgang til utelukkelse av selskaper.

Anbefaling

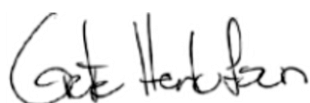
Røde Kors anbefaler at det etableres en reell sikkerhetsmekanisme, enten ved å:

- gjeninnføre observasjon og utelukkelse som virkemidler, eller
- gi Norges Bank annen uttrykkelig kompetanse til å raskt avvikle investeringer når risiko for folkeretts- og konvensjonsbrudd foreligger.

Røde Kors stiller seg til disposisjon for videre dialog og i arbeidet med de nye etiske retningslinjene.

Med vennlig hilsen

Norges Røde Kors



Grete Herlofson
generalsekretær

⁵¹ Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 3.1 s. 92, hvor «hensynet til lojal oppfølging av folkeretten [kan] tilsi at det utvises tilbakeholdenhet med hensyn til visse former for investeringer», også utenfor konvensjonsforpliktelser.

⁵² Se [Graver-utvalget \(NOU 2003:22\)](#) punkt 5.2.1 s. 54: «Den største påvirkningskraften har kanskje Petroleumsfondet som rollemodell for andre fond».

⁵³ [Redegjørelse om Statens pensjonsfond utland i Stortinget](#) Finansminister Jens Stoltenberg, 23.10.25.

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318