



Høringsinnspill til NOU 2020:7 Verdier og ansvar

Dato: 19. oktober 2020

Fagforbundet og Norsk Folkehjelp viser til NOU 2020:7 Verdier og ansvar og takker for muligheten til å delta på høring av Etikktutvalgets rapport om det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland.

Fagforbundet og Norsk Folkehjelp gratulerer utvalget med rapporten som gir en grundig og interessant drøfting av utfordringene som det etiske rammeverket står ovenfor. Vi deler mye av analysen og støtter særlig de følgende anbefalingene:

- At FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) inkluderes i mandatet som et normgrunnlag for bankens ansvarlige forvaltning. UNGP er anerkjent som den rådende internasjonale standarden for menneskerettigheter og næringsliv og er en integrert del av OECDs retningslinjer. Det er derfor en naturlig trekk å legge disse til i mandatet. Dette vil kunne bidra til at Norges Banks ansvarlige forvaltning i større grad enn tidligere tar innover seg bankens selvstendige ansvar som en institusjonell investor for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger i tråd med prinsippene.
- Vi er også positive til at utvalget foreslår å tydeliggjøre kravene til samordning i retningslinjene. Det presiseres at det må være en god koordinering og informasjonsutveksling i alle faser av Etikkrådets og Norges Banks arbeid med selskaper. Dette vil være et viktig bidrag til å adressere noen av utfordringer som ligger i dagens samspill mellom Norges Bank og Etikkrådet om som utdypes nedenfor.

Samtidig savner vi et svar på hovedproblemstillingen i vårt tidligere innspill til utvalget, nemlig at dagens rammeverk og dens praktisering ikke er godt nok rustet til å håndtere de tilfellene hvor porteføljeselskaper i konfliktområder medvirker til brudd på humanitærretten og menneskerettigheter.

Som vi skrev i innspillet vårt i november 2019, finnes et titalls porteføljeselskaper i Norges Banks beholdninger som på ulike måter tjener på virksomhet som støtter opp under de folkerettsstridige bosettingene på okkupert palestinsk område og okkupasjonsøkonomien for øvrig. Vårt innspill inkluderte bl.a. eksempler på porteføljeselskaper som sier at de ikke har tenkt å avslutte virksomheten (dvs. er ikke åpen for ekstern påvirkning gjennom eierdialog). Vi påpekte også manglende koherens i Etikkrådets tilnærming til selskaper som medvirker til brudd på humanitærretten og menneskerettigheter.

Konfliktområder: business as usual?

Utvalget konkluderer at det ikke er behov for å gjøre noen endringer for å håndtere denne problemstillingen i retningslinjene for observasjon og utelukkelse. Utvalget legger til grunn at krig- og konfliktkriteriet allerede omfatter medvirkning til grove brudd på humanitærretten, og viser blant annet til at selskaper har blitt utelukket for medvirkning til brudd på fjerde Genèvekonvensjon (s. 183).

Utvalget konkluderer også at formuleringene i retningslinjene for utelukkelse og observasjon ikke bør legges tettere opp til ordlyden i OECD- og UNGP-rammeverkene, slik flere innspill til utvalget fra sivilsamfunnet tar til orde for. Dette fordi OECDs retningslinjer og UNGP ikke har hensikt til å utelukke selskaper, men å forebygge etiske normbrudd, og dermed er mer relevant for Norges Banks eierskapsutøvelse enn Etikkrådet (s. 158).

Utvalget beskriver hvordan OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og UNGP tjener som veiledning for Norges Bank om hvilke forventninger og krav som bør stilles til selskapene i porteføljen, og om prioriteringer i eierskapsarbeidet. Institusjonelle investorer forventes å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og løpende overvåke porteføljen for å kartlegge, forebygge og begrense risikoen for negative konsekvenser (s. 157).

Samtidig legger utvalget vekt på at målet for retningslinjene for observasjon og utelukkelse er et annet enn målet for eierskapsutøvelsen i den ansvarlige forvaltningen. Den ansvarlige forvaltningen til Norges Bank har en finansiell

målsetting om høyest mulig avkastning og ikke et selvstendig mål om å redusere risikoen for etiske normbrudd (s. 12).

Hvordan skal man unngå medvirkning?

Selv om vi er enige i mye av analysen til utvalget, svarer ikke konklusjonene ovenfor på hvordan problemstillingen i vårt tidligere innspill skal håndteres.

- Når utvalget legger vekt på at Norges bank primært har en *finansiell* målsetting og ikke et selvstendig mål om å redusere risikoen for etiske normbrudd, antydes det at dagens ansvarlige forvaltningsregime ikke lever helt opp til forventningen i de internasjonale retningslinjene om at institusjonelle investorer skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger og løpende overvåke hele porteføljen (se ovenfor). Vi savner en tydelig anbefaling om hvordan Norges Bank skal levere i forhold til denne forventningen. Som FNs arbeidsgruppe for næringsliv og menneskerettigheter har forklart, bør alle investeringer i høyrisiko menneskerettighetskontekster blir gjenstand for en forhøyet grad av aktsomhet.¹
- Utvalget ser ikke et behov for å legge formuleringene i de etiske retningslinjene tettere opp til ordlyden i de internasjonale retningslinjene, men understreker likevel at både OECDs retningslinjer og UNGP vil være til hjelp i Etikkrådets arbeid, blant annet ved å klargjøre hvilke forventninger som bør stilles til selskapene. Utvalget sier videre at rammeverkene kan bidra til at Etikkrådets skjønnsutøvelse er konsistent over tid og på tvers av ulike områder (s. 158). Her savner vi en tydeligere forklaring på hvordan dette skal kunne foregå. Vi mener fortsatt at formaningene i de internasjonale retningslinjene om f.eks. behovet for økt aktsomhet i høyrisiko menneskerettighetskontekster – og som gjelder Statens pensjonsfond utland som en institusjonell investor – er like relevant for Etikkrådet som for Norges Bank og vil forsterke retningslinjene.
- Utvalget skriver at praktiseringen av krig- og konfliktkriteriet har særlig rammet selskaper som selv driver virksomhet i krig- og konfliktområder. Der risikoen er særlig stor, kan man forvente at selskapene gjør særlig grundige aktsomhetsvurderinger for å unngå å medvirke til at sivilbefolkningen blir utsatt for overgrep (s. 183). Spørsmålet her er i hvilken grad denne forventningen blir kommunisert til selskapene? Her savner vi en konkret

¹ OHCHR (2014), [Statement on the implications of the Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory](#), s. 9. Se også UN Guiding Principle 23, Commentary.

anbefaling om hvordan dette kan følges opp. Vi vil foreslå at forventningsdokumentet for menneskerettigheter revideres i tråd med dette.

- Utvalget skriver videre at utelukkelse av selskaper fra fondet kan ha store konsekvenser, både for selskapene som utelukkes ettersom begrunnelsen for utelukkelsen blir offentliggjort, og for fondet som går glipp av investeringsmuligheter. Derfor bør terskelen for utelukkelse fortsatt være høy (s. 14). Dagens terskel er problematisk av flere grunner. For det første, er Etikkrådets utvelgelse av de «verste tilfellene»² for nærmere utredning ikke i tråd med UNGPs forventning om at alle investeringer i høyrisiko menneskerettighetskontekster skal gjennomgå – og med en forhøyet grad av aktsomhet. For det andre, skal vurderinger om observasjon eller uttrekk ikke begrenses kun til selskaper som aktivt medvirker til normbrudd (s. 183) men gjelder for alle tilfeller hvor Norges Bank er knyttet til brudd på humanitærretten og menneskerettigheter gjennom sine investeringer og hvor påvirkning på selskapet ikke har ført fram, igjen i tråd med UNGP.

Resultatet av denne tilnærmingen blir, som vi har påpekt tidligere, en mangel på koherens i anvendelse av rammeverket. Selskaper som tilsynelatende oppfyller alle kriterier for medvirkning til normbrudd og som av den grunn allerede har blitt utelukket av andre institusjonelle investorer finnes i porteføljen. Selskaper på okkupert palestinsk område med en type virksomhet som i andre geografiske områder har ført til utelukkelse finnes i porteføljen.³

Hvorfor konfliktområder fortjener mer oppmerksomhet

Når det gjelder beholdninger i selskaper med virksomhet på okkupert eller omstridt territorium fungerer ikke det etiske rammeverket og dagens samspill mellom virkemidler optimalt. Når Norges Bank i eierskapsdialogen prioriterer forhold som kan ha innvirkning på fondets risiko og avkastning, og ellers prioriterer de største investeringene (s. 73-74), og Etikkrådet på den andre siden konsentrerer seg på selskaper med en «betydelig innflytelse over normbruddene» (s. 63) faller mange selskaper (som burde ha blitt fanget opp) mellom to stoler.

² Follesdal, Andreas and Nystuen, Gro and Mestad, Ola, Introduction: Human Rights, Corporate Complicity and Disinvestment (October 11, 2011). HUMAN RIGHTS, CORPORATE COMPLICITY AND DISINVESTMENT, pp. 1-15, Cambridge University Press, 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1942320>

³ Det tyske selskapet HeidelbergCement er et godt eksempel av begge disse tilfellene. HeidelbergCements utvinning av naturressurser på okkupert palestinsk område gjennom et datterselskap har ført til selskapets eksklusjon hos bl.a. KLP og Storebrand mens utvinning av naturressurser på «omstridt territorium» har ført til flere tilrådninger om utelukkelse i Vest-Sahara, men ikke i Palestina.

Per 31. desember 2019 hadde Norges Bank beholdninger i 62 selskaper med virksomhet som tjener på brudd på humanitærretten og menneskerettigheter på okkupert palestinsk område. Tallet kommer vi fram til ved å krysse Norges Banks investeringsportefølje med databasen til den israelske granskningsorganisasjonen Who Profits. Tallet representerer en økning på 17 selskaper fra 31. desember 2018.

I februar 2020 etter at utvalget begynte sitt arbeid publiserte FNs høykommissær for menneskerettigheter en liste av selskaper som har virksomhet på okkupert palestinsk område og som driver med aktiviteter som høykommissæren har beskrevet som uforenlig med UNGP og folkeretten. FN-databasen inneholder 112 selskaper.⁴ 27 av disse selskapene finnes også i Norges banks investeringsportefølje.

I februar 2020 ble Norges banks investeringer på okkupert område gjenstand for diskusjon i FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter da Norge var opp til eksaminering. Komiteen uttrykte bekymring over oljefondets investeringer og ba om at Norge ser på nytt på disse og på Etikkrådets tilnærming til gjennomgang av selskaper.

Vi deler FN-komiteens bekymring og ber norske beslutningstakere om å se på nytt på hvordan det etiske rammeverket håndterer disse investeringene.

Med vennlig hilsen

Norsk Folkehjelp

Fagforbundet

Henriette K. Westhrin
Generalsekretær

Mette Nord
Forbundsleder

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2020), [A/HRC/43/71](#) (rapport til FNs menneskerettighetsråd om database av selskaper med virksomhet på okkupert palestinsk område)