



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Finansdepartementet

Avdeling for formuesforvaltning
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Norsk senter for menneskerettigheter

P.b. 6706 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo
Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Dato: 12. september 2008

Deres ref.: 08/694 TM

Vår ref.: 2008/11820

Evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland Høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 18.6.2008 om *Evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland*. Høringsuttalelsen er også sendt per e-post i dag (postmottak@fin.dep.no).

Det gjøres oppmerksom på at Andreas Føllesdal og Gro Nystuen, som begge er tilknyttet Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland, er ansatt ved Norsk senter for menneskerettigheter. Denne høringsuttalelsen fra senteret er utarbeidet uavhengig av disse to forskerne. Senteret har invitert til innspill fra senterets Rådgivende utvalg,¹ og har mottatt skriftlige innspill fra Den norske Helsingforskomité og Den norske Burmakomité.

Norsk senter for menneskerettigheter er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jfr. kgl. res. av 21. september 2001) og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge er et sentralt ledd i Norsk senter for menneskerettigheters virksomhet som nasjonal institusjon.

2. Gjeldende etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland (SPU) ble fastsatt 19. november 2004.² De etiske retningslinjene retter seg mot selskapers adferd og forhold. Det overordnede målet for forvaltningen av fondet er god, langsiktig avkastning for nålevende og fremtidige generasjoner.

Investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til nærmere angitte grove eller alvorlige etiske brudd skal unngås. De etiske retningslinjene angir to virkemidler for å fremme fondets etiske forpliktelser:³ eierskapsutøvelse og utelukkelse av selskaper fra porteføljen. Finansdepartementet beslutter eventuell utelukkelse etter tilråding fra Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland, mens eierskapsutøvelsen reguleres av Norges Bank.

Regjeringen har besluttet at de etiske retningslinjene nå evalueres. Formålet med evalueringen er å vurdere om retningslinjene har virket etter intensjonen, bevare den brede politiske oppslutningen om retningslinjene og fange opp innspill som kan være med på å styrke SPU's profil som en samfunnsansvarlig investor.

¹ Om Norsk senter for menneskerettigheters Rådgivende utvalg: <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/ru.html>

² Nærmere om retningslinjene her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/andre/Etiske-retningslinjer/Etiske-retningslinjer-for-Statens-pensjonsfond---Utland-2.html?id=434894&epslanguage=NO>

³ Jfr. forskrift om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland punkt 6 annet ledd og 8 første ledd

Departementet fremhever at retningslinjene generelt sett har virket på en god måte, men stiller blant annet spørsmål om kriteriene for utelukkelse bør endres, om det kan oppnås større effekt av eierskapsarbeidet og om såkalt positiv utvelgelse også bør brukes som virkemiddel.

3. Norsk senter for menneskerettigheters innspill til evalueringen

Selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd er en del av det problemkomplekset som gjerne omtales som næringslivets samfunnsansvar. FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter, John Ruggie, har formulert kjerneinnholdet i dette slik: "The States duty to protect against Human Rights abuses by third parties, including business; the corporate responsibility to respect human rights; and the need for more effective access to remedies."⁴ Disse tre prinsippene må ses på som komplementære.

Norske myndigheter har en dobbeltrolle som både stat og investor i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland, noe som innebærer et særlig ansvar for ivaretagelse av menneskerettighetsforpliktelser i forvaltningen av fondet.

Norsk senter for menneskerettigheter er positiv til at myndighetene søker å ivareta sitt samfunnsansvar som finansiell investor gjennom de etiske retningslinjene. I denne evalueringsrunden er det likevel noen punkter senteret ønsker å fremheve:

3.1 Normgrunnlaget for SPU

Forvaltningen av SPU er ikke egnet til å ivareta alle de ulike menneskerettslige forpliktelser Norge har, men det er etter vår vurdering likevel ønskelig at normgrunnlaget på dette området kommer bedre frem i retningslinjene.⁵

Punkt 1 i retningslinjene omhandler grunnlaget for fondet. Fondet skal bl.a. ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til "grove krenkelser av menneskerettighetene". I punkt 2 om virkemidlene for fondet og i punkt 4.4 om negativ filtrering og uttrekk gis eksempler på hva som menes med "grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene" i forbindelse med virkemidlet uttrekk av selskaper. Norsk senter for menneskerettigheter stiller spørsmål ved hvorfor alternativet "systematiske" krenkelser av menneskerettighetene bare er nevnt i punkt 2 og 4.4 om uttrekk, og ikke i punkt 1 om grunnlaget for de etiske retningslinjene.

Norsk senter for menneskerettigheter vil videre anbefale en presisering av begrepet "menneskerettighetene" i selve retningslinjene. Senteret har ingen innvendinger til eksemplene på grove eller systematiske krenkelser i punkt 2 og 4.4 om uttrekk, men ber departementet vurdere muligheten for å være mer konkret i forhold til hva som er ment å ligge i begrepet "menneskerettigheter" i denne sammenhengen, for eksempel i form av en henvisning til Norges folkerettslige forpliktelser.

Det er etter senterets oppfatning viktig og riktig at retningslinjene for virkemidlet eierskapsutøvelse i punkt 2 og 3.1 er forankret i internasjonale standarder og prinsipper for samfunnsansvarlige investeringer som "FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse", men vi anbefaler at punktene omformuleres slik at det kommer klarere frem at standardene og prinsippene på dette området ikke er endelige, men under utvikling, og at oppramsingen av normgrunnlaget ikke er uttømmende.

⁴ Protect, Respect and Remedy, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business remedies, John Ruggie A/HRC/8/5 / 7 April 2008 http://www2.ohchr.org/english/issues/trans_corporations/reports.htm

⁵ Tilsvarende synspunkter, men i forhold til et annet sakskompleks, er fremmet av Norsk senter for menneskerettigheters i høringsuttalelse 15. april 2008 til Nærings- og handelsdepartementets "Utkast til modell for investeringsavtaler" (BIT), se <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nasjonal/horinger/index.html>

3.2 Åpenhet om Etikkrådets arbeid

Norsk senter for menneskerettigheter vurderer det som viktig at det er åpenhet rundt Etikkrådets vurderinger av ulike selskaper, og at anbefalinger om uttrekk er godt begrunnede og offentlige slik som i dag.⁶ De vurderingene som Etikkrådet gjør anvendes av andre finansielle aktører, har betydning for andre selskaper som vil kunne utestenges, og spiller en rolle i forhold til utvikling av omforent praksis og internasjonale standarder. Senteret ber om at denne arbeidsmåten videreføres, og om mulig styrkes.

Samtidig ber senteret departementet vurdere om det er mulig med større åpenhet rundt selskaper Etikkrådet er i prosess med i forhold til utestenging. Senteret er oppmerksomt på den økte finansielle risikoen SPU dermed løper, men mener ulike åpenhetsalternativer likevel kan drøftes. Et eksempel på slik åpenhet kan være offentliggjøring av hvilke selskaper Etikkrådet er i dialog med, eventuelt brutt ned på sektorer. Det vil også kunne være mulig med åpenhet i forhold til hvor langt i prosessen Etikkrådet har kommet når det gjelder enkeltelskaper eller sektorer. Ytterligere åpenhet kan knyttes til offentliggjøring av selve dialogen med selskapene. Det kan også være at informasjon fra Etikkrådet bør gjøres mer tilgjengelig for allmennheten for eksempel i form av en liste over hvilke områder eller sektorer man til enhver tid prioriterer.

Tilsvarende problemstillinger gjør seg gjeldende i forhold til eierskapspåvirkning gjennom Norges Bank, jfr. punkt 3.4 nedenfor.

3.3 Nye virkemidler i forvaltningen av SPU

Norsk senter for menneskerettigheter er positiv til at Etikkrådet kan gis flere virkemidler. Etikkrådet kan for eksempel gis adgang til å gå i dialog med selskaper utover oversendelse av utkast til tilråding om utelukkelse i tilfeller hvor man vurderer at dette kan bidra til å påvirke situasjonen i selskapet i riktig retning. Denne dialogen må i så fall koordineres med Norges Banks eierskapsutøvelse i selskapet jfr. 3.4 nedenfor. Tilsvarende vil grader av åpenhet i prosessen også kunne ses som et virkemiddel (jfr. ovenfor).

Som departementet fremhever i høringsnotatet så er Etikkrådet også avhengig av innspill fra publikum, fagmiljøer og frivillige organisasjoner for å få relevant informasjon. Forslaget i rapporten fra Simon Chesterman og The Albright Group⁷ om bl.a. å etablere en egen webside for slike innspill virker som en god metode for å ivareta dette. Departementet vil imidlertid måtte ta stilling til hvem som skal administrere siden og redigere/organisere innspillene.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfatter at det er stor internasjonal interesse for det arbeidet som gjøres gjennom SPU. Det bør derfor etter senterets skjønn vurderes om Etikkrådet og Norges Bank i enda større grad skal kunne spille en internasjonal rolle i forhold til å promotere og utvikle det arbeidet som disse er satt til å gjøre. Informasjonsarbeid, selskapspåvirkning, kontakt med internasjonale organisasjoner, studier, forskning og myndighetskontakt vil i så fall være aktuelle felt.

3.4 Styrking av eierskapsutøvelsen

Et sentralt spørsmål er hva som skal være hovedformålet med retningslinjene for SPU: å forhindre medansvar eller påvirke selskaper i riktig retning? Norsk senter for menneskerettigheter er opptatt av at det særlig bør fokuseres på det siste i den fremtidige forvaltningen av fondet.⁸ Finansdepartementets

⁶ Dette spørsmålet er også drøftet av Andres Føllesdal i artikkelen "Ethical Investment and Human Rights: A Norwegian Case", Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, vol. 25, nr. 4 (2007), side 433. Tilsvarende, men med et annet utgangspunkt, Morton Winston, "Social Dialogue and the Legitimation of Corporate Human Rights Policies", Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, vol. 25, nr. 4 (2007), side 399-420.

⁷ Assessment of Implementation of Articles 3 and 4 of the Ethical Guidelines for the Government Pension Fund – Global

⁸ Se også Ruggies rapport side 9 punkt 27 jfr. note 4

beslutning om å satse på aktivt eierskap fremfor uttrekk i den såkalte Monsanto-saken som nylig ble omtalt i mediene,⁹ indikerer at også departementet er innstilt på dette. SPU er en liten aktør i over 7500 selskaper, men en inngående dialog med selskaper om utvalgte temaer kan gi resultater. Dette fremheves også i den nylig utgitte grunnlagsrapporten fra Utenriksdepartementets refleksprosjekt "Norske interesser".¹⁰ I den forbindelse er det nødvendig med større åpenhet rundt Norges Banks kontakt med selskapene.

Eierskapsutøvelse er basert på dialog, men Norsk senter for menneskerettigheter er kritisk til at så store deler av Norges Banks dialog med styre- og selskapsledelsene i dag foregår via e-post, brevkontakt eller møter, uten offentliggjøring og dokumentasjon. Det bør etter senterets syn være større åpenhet om hvilke selskaper Norges Bank velger å engasjere seg i og hvorfor. Legges det for eksempel opp en konkret strategi i forhold til hvert enkelt selskap eller tar man utgangspunkt i mer generelle, vage retningslinjer i dialogen? Begrunnelsen for en slik åpenhet er tredelt: (1) åpenheten bidrar til å legitimere det arbeidet som Norges Bank gjør, (2) den bidrar til større muligheter for ekstern kontroll og evaluering og (3) den legger økt press på de selskapene som Norges Bank har dialog med.

Norsk senter for menneskerettigheter er positiv til at Norges Banks avdeling for kapitalforvaltning (NBIM) har utarbeidet og anvender dokumentet "NBIM Investor Expectations on Children's Rights" i sin kontakt med porteføljeselskaper, men etterlyser mer informasjon om hvilke konkrete tiltak som blir satt i verk i forlengelsen av dette samt andre initiativer overfor selskapene. Vi vil også bemerke at begrepet "Children's Rights" er omfattende og inneholder mer enn problemstillinger knyttet til barnarbeid.

Informasjon om NBIMs konkrete resultater og måloppnåelse bør offentliggjøres, og ikke bare samles inn til internt bruk.¹¹ Norsk senter for menneskerettigheter støtter forslaget i rapporten fra Simon Chesterman og The Albright Group om at det bør utarbeides en tidsplan for å måle fremgang.¹² Det bør også klargjøres hvilke konsekvenser det får for selskaper hvis de lar være å følge opp anbefalingene fra NBIM. Samarbeid med andre investorer vil også kunne bidra til å påvirke selskapene ytterligere.

Norsk senter for menneskerettigheter ber også om at departementet vurdere hvorvidt Norges Bank gjennom sitt eierskap, i tillegg til å vektlegge kommunikasjon med selskaper om forhold som direkte berører selskapet, kan søke å påvirke selskapene til å opptre som samfunnsansvarlige aktører også utenfor områder som faller inn under deres næringsvirksomhet. Eksempler på slik virksomhet vil være at selskapene selv tar initiativ til nasjonale normer og kontrollordninger, er tilgjengelige for presse, praktiserer åpenhet, søker å påvirke nasjonale politikere i retning av menneskerettsvennlig praksis etc. På den måten vil disse selskapene selv kunne bidra til konkret styrking og harmonisering av internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer på dette feltet.

Et annet spørsmål departementet bør vurdere er hvilken vekt man i eierskapsutøvelsen (og i forhold til uttrekk) kan, og eventuelt skal, legge på den nasjonale variasjonen ift. menneskerettighetsforpliktelser. Norges menneskerettslige forpliktelser utgjør kjernen i normgrunnlaget for SPU og kan ikke fravikes. Spørsmålet her er derfor om man i tillegg også skal legge vekt på de ulike lands tilslutning til internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, og eventuelt også nasjonal menneskerettighetslovgivning.

⁹ Se Dagens Næringsliv 9.9.2008 og Aftenposten 10.9.2008.

¹⁰ "Norske interesser" av Leiv Lunde og Henrik Thune mfl. "Utenrikspolitikk for en globalisert verden, Grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementets refleksprosjekt". 2008. Side 105.

¹¹ Jfr. NBIM Norges Bank Investment Management Årsrapport 2007:

<http://64.233.183.104/search?q=cache:r9kBfj0zepIJ:www.norges-bank.no/Upload/Kapitalforvaltning/Rapporter/2008/2007%2520temaartikler.pdf+ti+%C3%A5r+med+nbim&hl=no&ct=clnk&cd=2&gl=no>

¹² Se note 7

Ved å ta slike forpliktelser med i vurderingen ved bruk av de ulike virkemidlene for SPU, vil man kanskje kunne bidra til at håndhevelsen av også disse "utvidede" menneskerettighetsforpliktelsene styrkes i de landene som SPU gjennom investeringene indirekte operer i.

Norsk senter for menneskerettigheter ber videre om at departementet i evalueringen også vurderer om det er tilstrekkelig menneskerettslig kompetanse innen Norges Banks avdeling for kapitalforvaltning, og at denne styrkes om så ikke er tilfelle.

3.5 Om investeringer i unoterte instrumenter

Det er ifølge høringsnotatet foreslått å åpne for investeringer i unoterte instrumenter innenfor eiendom og statsobligasjoner. Departementet mener at man bør kunne samhandle med land selv om man er uenig med den politikk landet fører, for eksempel i forhold til menneskerettigheter.

Departementet og Graver-utvalget¹³ har hevdet at andre utenrikspolitiske kanaler kan være bedre egnede virkemidler for å påvirke et lands myndigheter i ønsket retning enn for eksempel å utelukke landets statsobligasjoner fra SPU. Norsk senter for menneskerettigheter er enig i dette, men senteret vil samtidig bemerke at SPUs investeringer i noen tilfeller kan bidra til å undergrave Norges utenrikspolitiske mål om å fremme internasjonale menneskerettigheter og de utenrikspolitiske virkemidlene som tas i bruk for å nå disse målene. I mange situasjoner vil det kunne være vanskelig å få gehør for et klart skille mellom Norge som utenrikspolitisk aktør, og Norge som investor gjennom SPU i land som preges av grove og systematiske menneskerettighetsbrudd. Tilsvarende problemstillinger er oppe i forhold til for eksempel Norges menneskerettighetsdialoger og i forhold til bruk av eksportgarantier. Senteret ber på denne bakgrunn om at departementet går dypere inn i virkemiddeldiskusjonen når det gjelder eventuelle investeringer i unoterte instrumenter innenfor eiendom og statsobligasjoner.

3.6 Positiv utvelgelse

Etikkrådets arbeid er fokusert på negativ utestengning av selskaper. En annen mulig tilnærming, som praktiseres av flere private investorer, er positiv utvelgelse.

Norsk senter for menneskerettigheter er kjent med argumenter om at positiv utvelgelse av selskaper vil kunne være utfordrende i forhold til fondets mål om økonomisk vekst.¹⁴ Det synes likevel å være mulig å utforme en positiv mekanisme med relativt lav risiko, eventuelt å avsette en begrenset del av fondets midler til slike investeringer. En slik positiv mekanisme vil kunne gi en merverdi i forhold til forvaltningen av fondet ved at fondet dermed bruker positive og proaktive virkemidler og ved at fondet dermed med større tydelighet angir i hvilken retning selskapene på lang sikt bør arbeide. En mulighet til å kunne fremheve "best practices" og foretrukne investeringsobjekter kan gi viktige signaler om nivået på de etiske og menneskerettslige standardene norske myndigheter ønsker å fremme. Henvisning til slike investeringsobjekter kan også brukes som virkemiddel i dialog med selskaper. Norsk senter for menneskerettigheter ber departementet i det videre arbeidet i større grad drøfte mulighetene for innføring av positiv utvelgelse som virkemiddel.

4. Avslutning

Norsk senter for menneskerettigheter støtter tiltak som kan optimalisere samspillet mellom de ulike virkemidlene for samfunnsansvarlige investeringer gjennom SPU. Senteret vil understreke viktigheten av åpenhet både rundt Etikkrådets og Norges Banks arbeid på området. Tiltak for å oppnå større effekt av eierskapsarbeidet bør prioriteres, og normgrunnlaget bør være tydelig. Etikkrådets arbeid med negativ filtrering og uttrekk bidrar til avdekke og sanksjonere selskapers brudd på menneskerettighetene, og dette arbeidet har allerede gitt positive ringvirkninger internasjonalt. Resultatene av eierskapsutøvelsen er

¹³ NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden

¹⁴ Jfr. bl.a. vurdering i Graver-utvalgets rapport NOU 2003:22 og analyse av Thore Johnsen og Ole Gjølberg 14. mai 2008.

svakere dokumentert. En nødvendig forutsetning for at arbeidet med eierskapsutøvelse og utelukkelse skal kunne lykkes, er at det avsettes tilstrekkelig med ressurser innen Etikkrådet og Norges Bank, og at disse besitter solid menneskerettslig kompetanse.

Med vennlig hilsen

Njål Høstmælingen
Forsker

Ingvild Bartels
Juridisk rådgiver