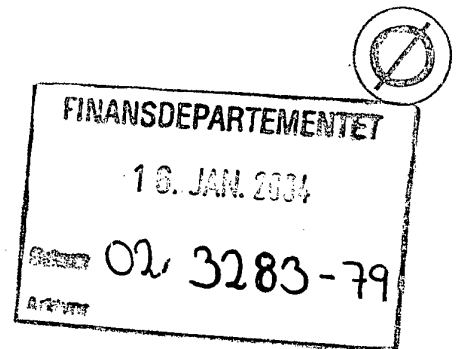




DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
v/Økonomiavdelingen  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO



Deres ref  
03/3283 Ø EAL

Vår ref  
2000/08284-71 AVII 525.0

Dato  
13. januar 2004

### HØRING - NOU 2003:22 FORVALTNING FOR FREMTIDEN

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 24. september 2003 om ovennevnte. Utenriksdepartementet har følgende merknader i saken:

Innledningsvis vil Utenriksdepartementet vise til sin vektlegging av bevisstgjøring og fremme av næringslivets samfunnsansvar også i forbindelse med aktiviteter i utlandet. Når det gjelder Petroleumsfondets investeringer, vil Utenriksdepartementet understreke verdien av at det vedtas etiske retningslinjer for fondets investeringer.

Videre vil Utenriksdepartementet for ordens skyld vise til at NOU 2003:22 inneholder et antall vedlegg. Som det også fremgår av forordet til NOU 2003: 22 skisserer vedleggene arbeidsgrunnlaget for utvalgets egne diskusjoner. Etter Utenriksdepartementets syn har derfor vedleggene verdi som illustrasjon for de drøftede problemstillinger. Imidlertid finner ikke Utenriksdepartementet grunn til å kommentere vedleggenes nærmere innhold, annet enn å bemerke at det særlig i omtalen av de folkerettslige beskravninger i vedlegg 7, pkt. 3.1. s. 91-93 kan være grunn til å nyansere eller supplere redegjørelsene over folkerettens regler og norsk statspraksis.

Utenriksdepartementets nærmere kommentarer vil derfor begrense seg til innstillingen, på sidene 1-42.

Postadresse:  
Postboks 8114 Dep

Kontoradresse:  
7. juni plass 1

Bank innbetalinger:  
6345.05.02822

Telefon: 22 24 36 00  
Telefaks: 22 24 95 80/81

Saksbehandler:  
Ylva Bie/R.E.Fife

## 1. Forslag til retningslinjer for Statens petroleumsfond

Utvalget tar til orde for retningslinjer for Statens petroleumsfond, som fremkommer på s. 40-41 i NOU 2003:22.

Utenriksdepartementet er enig i at det bør være et todelt grunnlag for den etiske vurdering av Petroleumsfondets virksomhet, slik det er tatt til orde for i utkastets pkt. 1. Det vises her dels til det grunnleggende etiske kravet om at forvaltningen av denne finansformuen skjer på en måte som gir god avkastning for fremtidige generasjoner. Videre tas til orde for et krav om å avstå fra investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for medvirkning til uetiske handlinger eller unnlater, særlig hensett til internasjonalt aksepterte normer som nyter bred legitimitet. Utenriksdepartementet vil i denne forbindelse understreke at de to hensyn ikke nødvendigvis vil stå i motsetning til hverandre. Samtidig kan ivaretagelsen av begge hensyn i gitte sammenhenger by på utfordringer. Petroleumsfondets størrelse og dets behov for risikospredning ved bred fordeling av investeringene på mange selskaper og sektorer, innebærer at begge etiske krav som er identifisert i utkastets pkt. 1 må iakttas nøye, og at det stilles krav til ansvarlighet og forutsigbarhet i anvendelsen av virkemidler for å fremme det todelte etiske grunnlaget for Petroleumsfondet.

Departementet stiller seg positiv til de foreslåtte retningslinjene for etikk i eierskapsutøvelse (pkt. 2-3), særlig basert på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper.

Når det gjelder de to øvrige virkemidler, negativ filtrering og uttrekk, stiller Utenriksdepartementet seg positiv til anvendelsen av slike der det foreligger en uakseptabel risiko for medvirkning til alvorlige krenkelser av internasjonalt anerkjente normer. Departementet stiller seg i denne forbindelse positiv til den foreslåtte rolle for Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd, med forbehold om nærmere presiseringer og redaksjonelle justeringer.

Som det fremgår av utkastets pkt. 1 er det et vesentlig siktemål at Petroleumsfondet ikke "skal foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlater som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljødeleggelse". Med sikte på å oppnå denne målsettingen legges det i pkt. 4.1 opp til at Finansdepartementet treffer beslutning om negativ filtrering og uttrekk av selskaper fra investeringsmulighetene etter tilrådning fra Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd.

Grunnlaget for Rådets anbefaling er derved at den etiske risiko knyttet til investeringer i et selskap er uakseptabel. Som det fremgår blant annet av s. 37 i innstillingen, behøver Rådet med andre ord ikke finne det bevist at et selskap er ansvarlig for uetisk praksis, og en eventuell beslutning om uttrekk er ikke ment å berøre rettighetene eller pliktene

til det selskapet som avgjørelsen gjelder. Det avgjørende er altså en etisk vurdering av hvilken risiko som vil være uakseptabel for fondet, hensett særlig til internasjonalt anerkjente normer på området.

På grunnlag av ovennevnte kriterier anses det derfor vesentlig ikke å skape et utilsiktet (og for øvrig unødvendig) inntrykk av at Rådet vil utføre en form for dømmende virksomhet.

Man må også unngå at Rådets tilrådninger får utilsiktede konsekvenser av betydning for forholdet til fremmede stater samt andre kommersielle aktører. Selv om en beslutning om negativ filtrering og uttrekk ikke danner grunnlag for erstatningsansvar for den norske stat, anses det formålstjenlig å legge til rette for at en tilrådning – og en eventuell etterfølgende beslutning av Finansdepartementet - ikke kan utnyttes av parter i kontroversielle konfliktsituasjoner til støtte for deres syn, eller eventuelt misbrukes av kommersielle konkurrenter til vedkommende virksomhet, eller utløse krav om mer dekkende faktainnhenting og rettsanvendelse, med sikte på å oppnå en "renvasking".

Siktemålet antas derimot å være en avgivelse av uavhengige tilrådninger med sikte på å legge best mulig til rette for et etisk fundert grunnlag for Petroleumsfondets virksomhet, ved å unngå investeringer som kan reise alvorlige spørsmål med hensyn til respekten for vesentlige internasjonale normer med bred legitimitet. Selv om enkelte formuleringer i utkastet (særlig pkt. 4.4) synes å være hentet fra Petroleumsrådets opprinnelige folkerettsråd, bemerkes dessuten at det bør sikres sammenheng mellom Etikk- og folkerettsrådets sammensetning og dets mandat.

Av ovennevnte grunner mener Utenriksdepartementet derfor at Etikk- og folkerettsrådet ofte ikke vil ha behov for å uttale seg om hvorvidt det foreligger "strid med Norges folkerettslige forpliktelser" eller statuere om det folkerettslig foreligger et rettsbrudd. En etisk risikovurdering bør ta utgangspunkt i internasjonalt anerkjente normer, men bør ikke være avhengig av at man finner et rettsbrudd for å være bevist. Det siste synes også å harmonere best med momentene som er forutsatt blant annet på s. 37 i innstillingen, som nevnt ovenfor.

Dette synet synes også å være best i samsvar med kommentarer på s. 92 i vedlegg til innstillingen, om at Norges folkerettslige forpliktelser som hovedregel ikke vil medføre begrensninger på Petroleumsfondets investeringer, og at hensynet til lojal oppfølging av folkeretten derimot kan tilsi at det utvises tilbakeholdenhet med hensyn til visse former for investeringer.

Utenriksdepartementet vil her eksempelvis også vise til den etiske verdi som kan være knyttet til tilbakeholdenhet fra investeringer som bidrar til å sette på spissen utestående internasjonale tvister eller uløste folkerettslige spørsmål – selv om dette ikke i seg selv nødvendigvis vil innebære strid med Norges folkerettslige forpliktelser. En slik tilbakeholdenhet vil være best i samsvar med folkerettens prinsipper, men ikke minst

også med Norges tradisjonelle vektlegging av konfliktforebygging, opprettholdelse av fred og sikkerhet, samt fredelig bileggelse av utestående, mellomstatlige tvister. Det vil være naturlig at Petroleumsfondet utviser tilbakeholdenhet i forhold til ovennevnte type investeringer.

Bruk av formuleringer som kan forhindre utilsiktede konsekvenser som nevnt ovenfor, anses også å være mest i samsvar med mandatet, som også er gjenspeilet i selve overskriften "Etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond". I det siste ligger at det her er tale om retningslinjer istedenfor regler, at de skal være etiske snarere enn rettslige, og at de er fokusert på den særlige aktsomhet og risikoavveining som spesifikt bør gjelde for aktivitetene til Statens petroleumsfond.

Ovenstående hensyn taler etter departementets syn også klart for redaksjonelle justeringer av den foreslåtte ordlyd i punktene 4.4 og 4.5. Det vil derfor være å foretrekke om pkt 4.4 (opprinnelig formulert som "Rådet gir tilrådning om hvorvidt en investering er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter anmodning fra Finansdepartementet") endres til:

*"Under hensyntaken til Norges folkerettslige forpliktelser gir Rådet tilrådning om negativ filtrering og uttrekk av enkeltinvesteringer, etter anmodning fra Finansdepartementet".*

Tilsvarende gjelder for pkt. 4.5, 2. ledd, der det blant annet synes å bli forutsatt en nærmere bevisvurdering av alvorlige, straffbare forhold, herunder blant annet knyttet til komplekse bevisemaer som grov korrupsjon, tilrås en presisering (uthevet i det følgende ved understrekning):

*"(...) Rådet gir tilrådning om å trekke et eller flere selskaper ut av investeringsuniverset på grunn av handlinger eller unnlater som innebærer en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til:  
- Grove eller systematiske krenkninger av menneskerettighetene, (...)"*

Utenriksdepartementet vil til slutt foreslå en justering av pkt. 4.5 hva angår initiativretten for Rådets avgivelse av tilrådninger. I pkt. 4.5, i motsetning til i pkt. 4.4, tas til orde for at Rådet kan initiere virksomhet av eget tiltak, herunder med undersøkelser uten etter anmodning fra Finansdepartementet.

For det første bør det legges til grunn at retningslinjene for Petroleumsfondets etiske grunnlag vil medvirke til at fondet selv og av eget tiltak i vesentlig grad iakttar etiske hensyn innenfor de rammer som er skissert. Videre taler hensynet til det todelte grunnlaget for den etiske vurderingen av fondets virksomhet (herunder også kravet om at forvaltningen av fondet skal skje på en måte som gir god avkastning, av hensyn til fremtidige generasjoner) for at man sikrer størst mulig forutsigbarhet og stabilitet for

rammevilkårene for Petroleumsfondets drift. Av ovennevnte grunner antas derfor også at særlig virkemiddelet uttrekking og undersøkelser med sikte på dette, kun vil bli aktuelt i unntakstilfeller. Legger man til grunn at Finansdepartementet vil rette anmodninger til Rådet i saker der det gjennom ulike kilder reises begrunnet etisk tvil om Petroleumsfondets investeringer, antas at det i praksis også vil være tilstrekkelig om Rådets vurderinger og undersøkelser med sikte på uttrekking, utløses etter anmodning fra Finansdepartementet. Det tilrås på denne bakgrunn at det vurderes en strykning av en egen initiativrett for Rådet i pkt. 4.5, noe som antas å være forsvarlig ut fra de hensyn som retningslinjene skal ivareta.

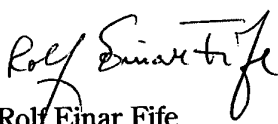
Selv om Rådet ikke får initiativrett, er det viktig å sikre at Rådet har tilstrekkelig ekspertise, tid og ressurser til at saksbehandlingen blir grundig. Det er viktig for ordningens legitimitet at Rådet har uavhengighet og mulighet til å bygge opp kompetanse.


## 2. Utvalgets innstilling

Utvalgets innstilling med nærmere argumentasjon for forslaget til retningslinjer, fremkommer i Del I i NOU 2003: 22 s. 11- 41.

Med unntak av ovennevnte kommentar i pkt. 1 ovenfor til pkt 4.4. og 4.5 i forslag til retningslinjer for Statens petroleumsfond, som også har relevans for kommentarene under pkt. 5.4 på s. 37, har ikke Utenriksdepartementet merknader til selve innstillingen.

For Utenriksministeren,

  
Rolf Einar Fife  
ekspedisjonssjef

  
Jan Bugge-Mahrt  
avdelingsdirektør