

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STATENS PENSJONSFOND UTLAND – NYE LØSNINGER I EN NY VIRKELIGHET

**Innspill til Oljefondets arbeid
med menneskerettigheter**

Av Pia Rudolfsson Goyer
på oppdrag for Amnesty International Norge

November 2019



ET OLJEFOND I SAMSVAR MED MENNESKERETTIGHETENE

FORORD AV AMNESTY INTERNATIONAL NORGE

Oljefondet er på vei inn i land der menneskerettighetene brytes systematisk.

**Det trengs både nytenkning og politisk årvåkenhet for å sikre at
den norske oljeformuen forvaltes etisk forsvarlig i fremtiden.**

Oljefondet står på terskelen til å gå tungt inn i land der menneskerettighetene er under press, som Kina, Russland og Saudi-Arabia. Dette skaper utfordringer. Amnesty International ser at Oljefondet ikke kan leve opp til fondets eget etiske rammeverk i møte med de virkelige problematiske markedene. Rammeverket bygger på en forutsetning om at man har tilgang til informasjon om kritikkverdige virksomheter eller at Etikkrådet kan gjøre egne undersøkelser. I en del av de markedene som nå blir tatt inn i fondets portefølje, er det ingen åpenhet. Det kan til og med være direkte farlig å stille kritiske spørsmål om menneskerettigheter. Kritisk presse og et uavhengig sivilsamfunn er kneblet eller forbudt. Lovene er i strid med menneskerettighetene og rettsikkerhet en mangelvare. Hva gjør fondet da?

I 2004 bestemte Stortinget at Oljefondet skal ta etiske hensyn i sine investeringer. Siden da har fondets portefølje vokst fra 3000 selskaper til over 9000 selskaper over hele verden. I 2018 ga Stortinget uttrykk for bekymring: Er det etiske rammeverket robust nok til å møte utfordringer i markeder der menneskerettighetene er under press? Regjeringen spurte Etikkrådet. Svaret var nei, mye tyder på at det ikke er det. Nå er et ekspertutvalg satt på saken. Det er bra. Men ekspertene trenger en kritisk og nytenkende offentlighet i ryggen. Mye står på spill.

Oljefondet er verdens største offentlige investeringsfond. Andre store investorer ser til Oljefondet. Fondets investeringer er Norges desidert største fotavtrykk i verden. Stortinget har bestemt at dette fotavtrykket skal være etisk forsvarlig. Det forplikter.

Vi er velsignet med ytringsfrihet i Norge. Det gir den norske offentligheten både en mulighet og et ansvar som Amnesty griper når det handler om vekten av og verdiene til hele den norske formuen.

I dette notatet ser forfatter Pia Rudolfsson Goyer, menneskerettighetsjurist og tidligere ansatt i Etikkrådets sekretariat, på styrker og svakheter ved dagens etiske rammeverk og de virkemidler som brukes i dag. På det grunnlaget foreslår vi bedre verktøy som Stortinget kan gi Oljefondet for å håndtere de nye utfordringene som fondet står overfor. Vi vil at Oljefondet fortsatt skal være et forbilde for etiske investeringer internasjonalt.

I dette notatet foreslår forfatteren hvordan Oljefondet kan styrke sin etiske profil. To viktige verktøy for å få til dette er å unngå å investere der risiko for brudd på menneskerettighetene er størst og å foreta grundige aktsomhetsvurderinger. Notatet inneholder en gjennomgang av hvordan Oljefondet i dag jobber med menneskerettigheter, og styrker og svakheter ved de virkemidlene som brukes. Til slutt løfter hun en rekke konkrete forslag til hvordan Oljefondet kan bli en menneskerettslig forsvarlig investor også i fremtiden. Amnesty støtter de foreslåtte endringene og vi vil her trekke frem tre hovedgrep:

1. UNNGÅ Å INVESTERE I BRUDD PÅ MENNESKERETTIGHETENE

Vi foreslår at Oljefondet filtrerer bort de bransjer og selskaper som har størst risiko for brudd på menneskerettighetene før fondet investerer. I dag sjekker Etikkrådet investeringene til Oljefondet etter at investeringene har skjedd. Det er tungrodd og uhåndterbart når fondet nå går inn i de mest problematiske markedene der menneskerettighetene er under særlig press. Dette notatet foreslår en modell for forhåndsfiltrering med utgangspunkt i kjente risikofaktorer ved ulike land og bransjer. Er risikoen over streken, siles selskaper bort. Der den er under streken, må investeringen gjennomgå en aktsomhetsvurdering etter samme modell som fondet forventer at selskaper skal gjøre av sin egen virksomhet. En slik tilnærming forutsetter imidlertid åpenhet og aktualiserer utvikling av en ny indeks.

2. ETABLERE EN NY ÅPENHETSKULTUR

Oljefondet må være mer åpent. I dag vet vi relativt lite om hvordan Oljefondet følger opp selskaper fondet har kjøpt aksjer i. Dette beskrives på generelt nivå i rapporteringen, men vi vet lite om hvilke selskaper Oljefondet har snakket med og hva de snakker om, og ikke minst hva dette har ført til. Det får konsekvenser for den demokratiske kontrollen med fondet som etisk ansvarlig investor. I tillegg selger Oljefondet seg ut av noen selskaper uten å rapportere om

hvilke. Vi vet at det kan handle om menneskerettslig risiko, men ikke hvilke selskaper som er berørt. Derfor får det ingen ringvirkninger for andre investorer eller for det berørte selskapet – slik Etikkrådets anbefalinger får. Derfor må Oljefondet offentliggjøre de risikobaserte nedsalgene sine.

3. UTVIKLE EN HELT NY, ETISK INDEKS

Oljefondet bør ta en aktiv rolle i utviklingen av en ny, etisk indeks med solide kriterier og systemer for forhåndsfiltrering. Oljefondet har tatt en rolle internasjonalt med å utvikle standarder og verktøy. Denne rollen bør Oljefondet bruke for å få på plass en etisk forsvarlig indeks. Gitt dagens rammer hvor Oljefondet skal følge en eksternt satt indeks med nesten alle verdens selskaper, og med lite rom for avvik, er det i praksis umulig for NBIM å fjerne store mengder uetiske selskaper fra porteføljen. Derfor bør Oljefondet gå i front og utvikle en faktisk etisk indeks. I en slik indeks kan antallet selskaper det investeres i være lavere. Det vil gjøre det mulig at alle selskaper gjennomgår en forhåndsfiltrering. Oljefondet skal spre risiko, men det er ikke nødvendigvis mindre risikabelt å være investert i 9000 selskaper som potensielt driver uetisk enn å investere i færre selskaper som møter etiske minstekrav.

Dette er tre grep som vi mener vil gjøre Oljefondet til det etiske forbildet det bør være – og som svært mange tror det er i dag. Amnesty International vil kommunisere disse forslagene til Etiklutvalget for Oljefondet – men også til politikerne våre. Oljefondet er ikke et politisk verktøy, men det er politisk styrt. Dermed er det våre folkevalgte som skal sørge for en ansvarlig forvaltning. De må gripe muligheten som er nå for å skape et Oljefond som er i samsvar med menneskerettighetene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Et Oljefond i samsvar med menneskerettighetene	3
Innholdsfortegnelse	6
1. Innledning	8
1.1. Om Oljefondet	8
1.2 Utvidelsen av referanseindeksen – og de etiske utfordringene ved dette	8
1.3 Finansdepartementet tar affære	9
1.4. Notatets mål	10
2. Dagens menneskerettslige rammer for Oljefondet.....	12
2.1 Norges banks arbeid under det etiske rammeverket	14
2.1.1 Bankens mandat	14
2.1.2 Bankens ulike virkemidler	15
2.1.2.2 Aktiv eierskapsutøvelse	16
2.1.2.3 Forventningsdokumenter	16
2.1.2.4 Eksterne forvaltere	17
2.1.2.5 Risikobaserte nedsalg	18
2.2 Etikkrådets arbeid under det etiske rammeverket.....	18
2.2.1 Mandat og arbeidsmåte	18
2.2.2 Hvordan identifiserer Etikkrådet selskaper i Fondet som kanskje bør utelukkes?	19
2.2.3 Viktige momenter når Rådet vurderer menneskerettighetsbrudd	20
2.2.3.1 Krav til sammenheng mellom brudd og selskap	20
2.2.3.2 Atferdskriterier og negative kriterier	22
3. Styrker og svakheter i det etiske rammeverket	25
3.1 Norges Bank	25
3.1.1 Forhåndsfiltrering	25
3.1.2 Forventningsdokumenter	25
3.1.3 Eksterne forvaltere	26
3.1.4 Risikobasert nedsalg	26
3.2 Etikkrådet	28
3.2.1 Menneskerettighetskriteriet	28
3.2.2 Identifisering av selskaper og innhenting av informasjon.....	28
3.2.3 To trinn i utelukkelsessaker	29
3.2.4 Betydningen av fremtidig risiko.....	30

4. Ansvarlige investeringer – et felt under utvikling	32
4.1 OECD etablerer prinsipper for institusjonelle investorer	32
4.2 Hvordan arbeider andre investorer?	33
5. Innspill til alternative løsninger	36
5.1 Innledning	36
5.2 Hva med forhåndsfiltrering?.....	36
5.2.1 Kan forhåndsfiltrering brukes til å avskjære risiko?	37
5.2.2 Indekser til hjelp i forhåndsfiltrering – et forslag	38
5.2.2.1 Rule of Law Index.....	39
5.2.2.2 World Press Freedom Index	39
5.2.2.3 Transparency Internationals indeks	40
5.2.2.4 Rangeringen fra International Trade Union Confederation	40
5.2.2.5 Indeksen fra Freedom House.....	41
5.2.2.6 US State Department	42
5.3 En modell for etisk forhåndsfiltrering.....	42
5.3.1 Selskapsspesifikke vurderinger	45
Tabell 2: Idéskisse for hvordan kombinere landrangeringer med virksomhet som innebærer særlig risiko for menneskerettighetsbrudd	46
6. Konklusjon og anbefalinger	48
6.1 Fondets sammensetning og Bankens arbeid som aktiv eier	48
6.1.1 Forhåndsfiltrering	48
6.1.2 Fondet som utenrikspolitisk instrument	49
6.1.3 Forventningsdokumenter	50
6.1.4 Bruk av eksterne forvaltere	51
6.1.5 Risikoanalyser og risikobaserte nedsalg	51
6.1.6 Hva med å endre referanseindeksen?.....	52
6.2 Etikkrådet	52
6.2.1 Mangel på informasjon – et gammelt problem.....	52
6.2.2 Menneskerettighetskriteriets ordlyd.....	53
6.2.3 Strengere vurdering av fremtidig risiko.....	53
6.2.4 Etikkrådets vurderinger kan gjenbrukes.....	53
6.2.5 Banken har siste ordet – ok?	54
7. Oppsummering	55

1. INNLEDNING

1.1. OM OLJEFONDET

Statens pensjonsfond utland (Fondet), kjent som Oljefondet, består av Norges samlede oljeinntekter. Fondets verdi er på over 10.000 milliarder kroner, og er et av verdens største fond. I gjennomsnitt eier fondet 1,4 prosent av alle børsnoterte selskaper som fins. Målet til fondet er å sikre en ansvarlig og langsiktig forvaltning av olje- og gassinntektene, slik at formuen kommer både dagens og fremtidige generasjoner til gode.¹

Det er det norske folk som eier Fondet. Stortinget er folkets representant som skal følge med på hvordan Fondet blir forvaltet. Finansdepartementet rapporterer hvert år til Stortinget gjennom en stortingsmelding (også kalt «Fondsmeldingen»). Finansdepartementet er den formelle eieren av Fondet og fastlegger reglene for hvordan Fondet skal forvaltes. Norges Bank forvalter Fondet gjennom Norges Bank Investment Management (NBIM).

Oljefondet har hatt etiske retningslinjer siden 2004. Fondets etiske rammeverk forvaltes både av Etikkrådet (Rådet) og av NBIM, som forklart i kapittel 2.

1.2 UTVIDELSEN AV REFERANSEINDEKSEN – OG DE ETISKE

UTFORDRINGENE VED DETTE

Statens pensjonsfond utland var i 2004 investert i 3000 selskaper i 27 land, men har siden da vokst betydelig og er i dag investert i mer enn 9000 selskaper i 70 land. Fondets aksjeportefølje styres etter en referanseindeks valgt av Finansdepartementet. I dag er denne referanseindeksen FTSE Global All Cap Index, og det er indeksleverandøren FTSE som bestemmer hvilke markeder og selskaper som inkluderes i indeksen. I 2019 har FTSE utvidet referanseindeksen med en rekke fremvoksende markeder. Norges Bank har utfra sitt mandat et begrenset handlingsrom til å avvike fra den.² Fondet står nå overfor en mulig utvidelse av indeksen som blant annet vil innebære en kraftig økning av investeringer i land der menneskerettighetene er under press, og det gjør at det er behov for å gå igjennom det eksisterende etiske rammeverket for Fondet.

¹ <https://www.nbim.no/no/>

² Avviket fra referanseindeksen skal ikke overstige 1,25 %. Se Mandat for forvaltningen, §3-4. (5) <https://www.nbim.no/no/organiseringen/styringsmodellen/mandat-for-forvaltningen-av-statens-pensjonsfond-utland/>

Vurderingene av hvilke markeder som Norges Bank godkjenner baseres i all hovedsak på egenskaper ved landet som markeds plass. Fondets sterke vekst og den globale økonomiske utviklingen har altså ført til at flere og flere markeder, inkludert land der menneskerettighetssituasjonen er kritisk, nå er foreslått inkludert i Fondets referanseindeks. Dette har vekket bekymring i både Stortinget og hos Etikkrådet. Stortinget tok opp dette i forbindelse med behandlingen av Fondsmeldingen i 2018, og Finansdepartementet ba Etikkrådet kommentere. Etikkrådet redegjorde for sine synspunkter i et brev til Finansdepartementet 13. november 2018.³

I sitt brev betoner Rådet at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom velfungerende finansmarkeder og en velfungerende rettsstat som evner å ivareta borgernes rettigheter. Rådet noterer også at Fondet nå er investert i flere selskaper enn før som har virksomhet i land der de etiske risikoene er store. Det er vel kjent at viktige faktorer i beskyttelsen av menneskerettighetene blant annet er at de som er ofre for et selskaps uetiske virksomhet, i tillegg til forskere, media og frivilligorganisasjoner, kan og tør komme ut med informasjon om krenkelser. Ansvarlige investorer er avhengig av slik informasjon for å ta gode investeringsbeslutninger og følge med på selskaper de har investert i.

Etikkrådet viser i sitt brev til at mange av landene som nå er tatt inn i indeksen har mangelfull informasjonsflyt og at dette gjør arbeidet for Rådet utfordrende. Etikkrådet sier at det finner en del informasjon om store internasjonale selskaper som blir undersøkt av frivillige organisasjoner og internasjonale media, men for de nasjonale selskapene i slike land er det ofte svært begrenset informasjonstilgang. Som eksempel nevner Rådet at det ikke hadde fått noen nyhetsoppslag om saudiarabiske selskaper fra saudiarabiske nyhetsoppslag siden landet kom inn som investeringsmulighet i 2015.

Den utvidede referanseindeksen byr på flere andre utfordringer, og de blir belyst lenger ned i dette notatet. Hovedutfordringen er dog hvorvidt investorer som har en bærekrafts- eller ansvarlig profil kan si at de investerer etisk, når investeringene er i selskaper med virksomhet i markeder det ikke kommer ut noen uavhengig informasjon fra.

³ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20182019/id2639311/sec6?q=utvidelse#match_0

1.3 FINANSDEPARTEMENTET TAR AFFÆRE

I Stortingsmeldingen om Fondet i 2019 refererer Finansdepartementet til Etikkrådets brev og setter ned et eksternt utvalg.⁴ Fra mandatet går det frem at utvalget skal gjennomgå de etiske retningslinjene for Fondet og vurdere om dagens etiske virkemidler er egnet ved investeringer i land med utfordringene Etikkrådet nevner i sitt brev. Utvalget skal komme med sin rapport i juni 2020.

Utvalgets mandat kan deles i tre:

- 1) Vurdere om det er behov for å endre de etiske retningslinjene. Utvalget skal vurdere om noen retningslinjer bør ut og om andre bør inn. De skal speile etiske normer som har bred oppslutning i det norske samfunnet og de skal være forankret i den siste utviklingen av internasjonale standarder.
- 2) Gjennomgang av bruk og effekt av de virkemidlene fondet i dag har tilgjengelig. Dette inkluderer vurdering av om og når eierskapsutøvelse er bedre egnet enn observasjon eller utelukkelse.
- 3) Vurdere om virkemidlene er egnet i land som har utfordringer som Etikkrådet beskriver. Her snakker vi om land med svak informasjonstilgang og land med lover og regelverk i strid med anerkjente internasjonale instrumenter og standarder. Utvalget skal også se om dagens etiske retningslinjer er egnet ved investeringer i land med svak informasjonstilgang.⁵

1.4. NOTATETS MÅL

I dette notatet vil vi se nærmere på hvordan dagens etiske rammeverk står seg i møte med nye menneskerettslige utfordringer, og ikke minst mulige løsninger på utfordringene vi ser. Notatet starter med en gjennomgang av relevante deler av det etiske rammeverket og analyserer deretter styrker og svakheter slik det er satt opp i dag. Deretter følger en redegjørelse for standarder og praksis blant investorer for å undersøke om det er elementer der som kan fanges opp i arbeidet med Oljefondets rammeverk. Notatet avsluttes med forslag til endringer.

Målet med notatet er å bidra med innspill til hvordan Oljefondet på best mulig måte kan ivareta hensynet til menneskerettigheter stilt overfor nye utfordringer. Dermed kan notatet også fungere som et innspill til arbeidet som skal gjøres av utvalget som Finansdepartementet har etablert.

Notatet er skrevet for Amnesty International Norge av en tidligere ansatt i Etikkrådets sekretariat. Innspillene bygger på forfatterens eget syn og er ikke diskutert eller forankret i Etikkrådet eller dets sekretariat. Notatet er basert på offentlig tilgjengelige kilder.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20182019/id2639311/>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2019/utvalg-skal-vurdere-de-etiske-retningslinjene-for-spu/mandat-for-utvalg-som-skal-gjennomga-de-etiske-retningslinjene-for-spu/id2640393/>

2. DAGENS MENNESKERETTLIGE RAMMER FOR OLJEFONDET

Det etiske rammeverket for Fondet hviler på flere pilarer. I mandatet står det at «banken skal integrere arbeidet med en ansvarlig forvaltningsvirksomhet i forvaltningen av SPU (...) God avkastning på lang sikt anses å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnmessig forstand, samt av velfungerende, legitime og effektive markeder.»⁶ Norges Bank har ansvar for den ansvarlige forvaltningen av investeringene.

Fondets etiske rammeverk forvaltes av Norges Bank (Norges Bank Investment Management – NBIM) og Etikkrådet. Disse organene har forskjellige oppgaver. Norges Bank velger hva Fondet skal investere i og driver aktiv eierskapsutøvelse i selskapene. Etikkrådet undersøker selskapene som allerede er i Fondets portefølje, og utreder om det er noen av de som bør settes under observasjon eller utelukkes fordi det foreligger en uakseptabel risiko for at de for eksempel medvirker til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd.

De etiske retningslinjene for Fondet ble vedtatt av Stortinget i 2004. De slår fast at Fondet skal unngå å være investert i selskaper som produserer visse produkter som av ulike grunner defineres som uetiske, og at Fondet kan ekskludere selskaper som kan kobles til grove normbrudd som for eksempel alvorlig miljøskade, grove menneskerettighetsbrudd eller grov korrupsjon. Etikkrådet (Rådet) har ansvar for å vurdere om investeringene er i strid med de etiske retningslinjene.⁷ Rådet er et uavhengig organ som er etablert av Finansdepartementet. Rådet skal gi anbefalinger til Norges Bank om eksklusjon eller observasjon av selskaper som er ansvarlig for eller medvirker til grovt uetisk atferd, slik som grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd. Norges Banks styre beslutter om Etikkrådets anbefaling skal følges.

Loven om Statens pensjonsfond ble vedtatt av Stortinget i 2004. De etiske retningslinjene følger av loven og er nedfelt i en forskrift fastsatt av Finansdepartementet. Menneskerettighetskriteriet i de etiske retningslinjene lyder slik⁸:

⁶ <https://www.nbim.no/no/organiseringen/styringsmodellen/mandat-for-forvaltningen-av-statens-pensjonsfond-utland/>

⁷ <https://etikkradet.no/>

⁸ Lov 21. desember 2005 nr. 123 lov om statens pensjonsfond

«Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for:

- a) grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid»⁹

Menneskerettighetene skal altså tas hensyn til både i Norges Banks investeringsstrategi og når Etikkrådet arbeider med selskaper som eventuelt skal tas ut av Fondet. Hvordan dette gjøres i dag blir nærmere beskrevet lenger ned i dette kapitlet.

Norges Bank og Etikkrådet arbeider også med å luke ut selskaper (gjennom såkalt negativ filtrering) som produserer visse typer våpen, tobakk, selger våpen eller militært materiell til spesielt angitte stater, eller gruve- eller kraftprodusenter som får en angitt del av sine inntekter fra, eller baserer sin virksomhet på, termisk kull.

Boks 1: Definisjon av sentrale begreper

- **Eierskapsutøvelse** – Er en betegnelse for de virkemidler en investor har til rådighet som aksjeeier i et selskap. Banken utøver sitt eierskap gjennom stemmegiving, dialog og selskapskontakt om utvalgte temaer blant annet gjennom utsendelse av forventningsdokumenter.
- **Eksklusjon** – Handler om å selge seg ut av selskaper som investoren har investert i, som det viser seg har virksomhet som er i strid med internasjonale anerkjente standarder. En eksklusjon fra Fondet forutsetter at det ikke bare er identifisert grovt uetisk virksomhet tett koblet til et selskap i Fondet, men der det også foreligger en uakseptabel risiko for at brudd kommer til å skje igjen i fremtiden.
- **ESG** – Et begrep som blir brukt av investorer som arbeider med ansvarlige og bærekraftige investeringer. E står for «environment», S for «social» (som i denne sammenhengen er menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter) og G som står for «governance» som er selskapsstyring.
- **Forhåndsfiltrering** - Handler om at investorer på forhånd, før de har investert, kan filtrere indeksen for å få oversikt over risikoer og eventuelt ta ut noen typer selskaper som representerer en særlig risiko basert på faktorer slik som virksomhetsland eller bransje.
- **Forventningsdokumenter** – Dokumenter som Banken sender ut til selskaper i Fondet, og som uttrykker forventninger til selskapene innenfor forskjellige temaer. På menneskerettighetsområdet er dokumentet basert på OECDs og FNs standarder om due diligence (aktsomhetsprosesser).
- **Institusjonelle investorer** - Organisasjoner som har som formål å drive investeringsvirksomhet, gjerne på vegne av klienter. Institusjonelle investorer vil typisk forvalte store porteføljer fordelt på flere aktivaklasser og geografiske markeder.
- **Negativ filtrering** – Handler om å velge ut noen type investeringer som skal tas ut og ikke være investerbare. I Fondet handler det om selskaper som produserer visse typer våpen eller tobakk, eller har en virksomhet som er mer enn 30 % basert på kull.
- **Positiv screening** – Dette blir brukt av investorer som gjennom sine investeringer ønsker å investere i utvalgte industrier eller land, og som velger sine investeringer aktivt utfra noen gitte kriterier.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>

I følgende avsnitt beskrives hvordan menneskerettslig risiko er definert og operasjonalisert i investeringsstrategien og det etiske rammeverket som ligger til grunn for Bankens og Etikkrådets arbeid med menneskerettigheter.

2.1 NORGES BANKS ARBEID UNDER DET ETISKE RAMMEVERKET

Som nevnt over, er Fondet investert i over 9000 selskaper. Det kan maksimalt eie 10 prosent av aksjene til hvert selskap.¹⁰

Utvidelsen av Fondets investeringsmuligheter, beskrevet innledningsvis, innebærer at flere krevende markeder som tidligere bare har vært åpne for investeringer gjennom mandatet for fremvoksende markeder, nå går inn i hovedindeksen. Finansdepartementet har midlertidig frosset denne utvidelsen for Oljefondet. Men dersom Finansdepartementet bestemmer at man skal følge FTSEs indeksutvidelse, innebærer det at Fondet skal øke sine investeringer i disse landene.

Banken søker som nevnt å fremme langsiktig økonomisk utvikling i investeringene og å redusere den finansielle risikoen forbundet med miljømessig og sosial adferd i selskaper den investerer i. Dette kan være utfordrende i noen av landene som er foreslått tatt inn i hovedindeksen.

2.1.1 Bankens mandat

Bankens mandat som styrer forvaltningen sier at Fondet skal oppnå høyest mulig avkastning innenfor bestemte rammer.¹¹ Banken skal integrere arbeidet med ansvarlig forvaltningspraksis i forvaltningen, og det slås fast at god avkastning på lang sikt er avhengig av bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand.¹²

Banken skal offentliggjøre prinsipper og praksis for de virkemidler den bruker i dette arbeidet. Prinsippene skal baseres på blant annet FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.¹³

¹⁰ <https://www.nbim.no/no/oljefondet/slik-er-fondet-investert/aksjeforvaltningen/>

¹¹ «1-3 (1) Banken skal søke å oppnå høyest mulig avkastning etter kostnader målt i investeringsporteføljens valutakurv, jf. § 4-2 første ledd, og innenfor de rammer som gjelder for forvaltningen.»

¹² «1-3 (3) Banken skal integrere arbeidet med en ansvarlig forvaltningspraksis i forvaltningen av SPU, jf. Kapittel 2. God avkastning på lang sikt anses å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, samt av velfungerende, legitime og effektive markeder.»

¹³ «§2-2. Prinsipper for ansvarlig forvaltningsvirksomhet.

(1) Banken skal fastsette et bredt sett av prinsipper for ansvarlig forvaltningsvirksomhet for investeringsporteføljen.

(2) Ved utformingen av prinsippene etter første ledd skal banken vektlegge at forvaltningen av investeringsporteføljen har en lang tidshorison, og at investeringsporteføljen skal være bredt plassert i de markedene som inngår i investeringsuniverset.

(3) Prinsippene skal baseres på hensynene til god selskapsstyring, miljø og samfunnsmessige forhold i forvaltningen i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper og standarder som FNs Global Compact, OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.»

I sin siste rapportering sier Banken at den kommer til å prioritere arbeid med standardsetting, eierskap og risikohåndtering. Risikofaktorer knyttet til miljø, menneskerettigheter og selskapsstyring skal være en del av den generelle risikoanalysen fordi disse risikofaktorene kan ha en rekke direkte effekter på Fondet. Banken kan derfor ta hensyn til betydelige negative eksterne effekter av selskapers virksomhet som kan ha innvirkning på den langsiktige verdien av Fondets investeringer. I risikovurderingene skriver Banken at den kommer til å inkludere faktorer knyttet til land, industrier, selskaper og utvalgte temaer. Banken vil integrere kunnskap om slike risikoer i sitt eierskapsarbeid, i utviklingen av nye standarder og i investeringsbeslutninger. Banken sier også at kunnskap om risikoer kan lede til at Banken selger seg ned i selskaper som er tett koblet til ikke-bærekraftige forretningsmodeller eller praksis.¹⁴

Risiko for menneskerettighetsbrudd blir dermed vurdert både når det gjelder selskaper som allerede er i Fondet og i bankens investeringsbeslutninger. Siste setning viser at banken også utfra en risikovurdering kan selge seg ut av selskaper, selv om det ikke foreligger en anbefaling om uttrekk fra Etikkrådet. Dette kalles risikobasert nedslag.¹⁵

I neste avsnitt går vi igjennom de viktigste virkemidlene Banken har til rådighet. I beskrivelsen er det lagt inn noen kommentarer, men drøfting og kommentarer til Bankens og Etikkrådets arbeid er primært i kapittel 3 med beskrivelse av styrker og svakheter ved dagens rammeverk, og i kapittel 5 med forslag til endringer i det etiske rammeverket.

2.1.2 Bankens ulike virkemidler

Banken bruker flere virkemidler i arbeidet med menneskerettigheter: Forhåndsvurderinger av markeder for å kartlegge risiko, aktiv eierskapsutøvelse og bruk av tematiske forventningsdokumenter overfor selskaper Fondet investerer i. Banken kan også som nevnt kvitte seg med industrier eller selskaper som representerer høy risiko, gjennom risikobaserte nedslag. Aksjemarkeder godkjennes av leder av Norges Banks Investment Management (NBIM) i investeringskomiteen. I et brev til Finansdepartementet om fremvoksende markeder beskriver Banken prosessen for å vurdere nye markeder. De vurderer risiko i landene og ser blant annet på lovverk, rettssystem, korrupsjonsnivå og andre samfunnsmessige forhold. I dette arbeidet innhenter Banken informasjon fra anerkjente, internasjonale organisasjoner og dataleverandører.

¹⁴ <https://www.nbim.no/no/organiseringen/styringsmodellen/styrende-dokumenter-fastsatt-av-hovedstyret/prinsipper-for-ansvarlig-forvaltningsvirksomhet-i-norges-bank/>

¹⁵ «Since 2012, risk-based divestments have made a positive contribution to the cumulative return on the equity reference portfolio of around 0.11 percentage point, or 0.01 percentage point annually. Divestments linked to climate change and human rights have made positive contributions of 0.14 and 0.03 percentage point respectively, while divestments linked to anticorruption and water management have reduced the cumulative return on the equity reference portfolio by 0.05 and 0.01 percentage point respectively» Se: <https://www.nbim.no/contentassets/195a5c9e401b4a4e8d3345f828d87414/return-and-risk-2018.pdf>

Informasjonen blir deretter vurdert av juridiske rådgivere i det aktuelle landet. I noen markeder er tilgangen på nøytral og pålitelig informasjon begrenset, noe som gjør at godkjeningsprosessen kan ta lengre tid og kreve møter med myndigheter og organisasjoner.¹⁶

2.1.2.2 Aktiv eierskapsutøvelse

Banken skal som aktiv eier følge opp selskapene i Fondet. Dette gjøres på forskjellige måter med ulik intensitet utfra størrelsen på investeringene. Innenfor rammen av aktiv eierskapsutøvelse kan Banken stemme på selskapers generalforsamlinger, ha dialog med selskaper og ha en tettere oppfølging gjennom blant annet å sende ut forventningsdokumenter, som blir omtalt under. På menneskerettighetsområdet har Banken laget et forventningsdokument om barns rettigheter og et generelt om menneskerettigheter. Banken regner stemmegivning som sitt viktigste virkemiddel og selskapsdialogene er på temaer innenfor selskapsstyring og bærekraft som kan ha innvirkning på Fondets langsiktige inntjening.

Selskapene der Fondet har størst eierandeler blir prioritert, og Banken rapporterer at de hvert år har dialog med nesten tusen selskaper, som til sammen står for cirka to tredjedeler av verdien av Fondets totale aksjeportefølje.¹⁷ Banken hadde i 2017 64 selskapsmøter om menneskerettigheter, 27 møter om barns rettigheter og 217 møter om «andre sosiale temaer». Det er uklart hva som dekkes av det sistnevnte, men det er en liste i Bankens siste rapport som viser et utvalg av temaer som Banken har diskutert med noen navngitte selskaper. To menneskerettighetstemaer nevnes eksplisitt. Det ene er hvordan el-bilprodusenter håndterer risikoer knyttet til utvinning av råvaren kobolt som innebærer høy risiko for blant annet barnearbeid. Det andre berører selskaper som produserer morsmelkerstatning og som fått mye kritikk for de uetiske markedsføringsmetodene de bruker for å påvirke mødre til å gi barna sine morsmelkerstatning istedenfor morsmelk. Bruk av morsmelkerstatning påfører familier store økonomiske kostnader og medfører økt helserisiko for de minste barna blant annet på grunn av mangel på rent drikkevann og at mange lever under dårlige sanitære forhold.¹⁸

2.1.2.3 Forventningsdokumenter

Banken legger fast prinsipper for hvordan selskaper i Fondet bør opptre gjennom forventningsdokumenter. Banken har utarbeidet slike på flere områder. Dokumentet om menneskerettigheter ble utarbeidet og sendt ut til utvalgte selskaper i 2016 og sier at banken, som en finansiell investor, forventer at selskaper respekterer menneskerettigheter og adresserer

¹⁶ <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2019/aksjeinvesteringer-i-fremvoksende-markeder/>

¹⁷ <https://www.nbim.no/en/the-fund/responsible-investment/ownership/>

¹⁸ https://www.nbim.no/contentassets/e1632963319146bbb040024114ca65af/responsible-investment_2018.pdf side 64

menneskerettigheter i sitt arbeid. Adressatene for bankens forventningsdokumenter er selskapers styre og skal være et startpunkt for bankens selskapsdialoger. I dokumentet er det ikke angitt noen sanksjoner eller konsekvenser dersom selskapene ikke lever opp til forventningene.

Bankens forventningsdokument om menneskerettigheter sier at selskapets styre, med utgangspunkt i OECDs prinsipper om god selskapsstyring, skal lede selskapets arbeid med menneskerettigheter og at det skal gjøres med utgangspunkt i FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv. Forventningene sier at selskaper skal vurdere menneskerettigheter i planlegging og strategiarbeid, og når det skal håndtere risiko for menneskerettighetsbrudd. Selskaper må videre ha en policy om menneskerettigheter, inkorporere denne i selskapets arbeid og sikre at de som skal arbeide med dette har nok ressurser. Selskaper må også sikre at inkorporeringen fungerer, for å unngå at selskapet har negativ innvirkning på individers rettigheter. Videre må selskaper rapportere utad om hvordan de håndterer risikoer og reelle utfordringer særlig i henhold til de individer/interessenter som er tett på selskapenes virksomhet og som risikerer å få sine rettigheter krenket. Det følger også en plikt til å erstatte eller kompensere de som lider tap eller skade som følge av selskapets virksomhet. Det nevnes ikke direkte hvordan Banken følger opp forventningene om menneskerettigheter. I Bankens rapportering står også at:

«Vi støtter utviklingen av god praksis på dette området. God og kontinuerlig rapportering, så vel som målbare data, er viktig i denne forbindelse. Norges Bank Investment Management bruker rapportering til å identifisere hvordan menneskerettighetsutfordringer kan påvirke selskapenes resultater og utsikter, og for å vurdere om selskaper tar adekvate skritt for å utvikle en langsiktig forretningsstrategi som takler disse utfordringene.»¹⁹

2.1.2.4 Eksterne forvaltere

I investeringsarbeidet bruker Banken i noen grad eksterne forvaltere. Hovedstyret bestemmer i hvilken utstrekning Banken skal bruke slike forvaltere. I et brev til Finansdepartementet i august 2019 behandler Banken dette, og forklarer at de har erfart at «nærhet til markedene er viktig for å kunne vurdere risikoen ved investeringer i fremvoksende markeder. Banken har derfor valgt å

¹⁹ <https://www.nbim.no/contentassets/Off34e35ba1a44c3b6c2039466ccbec7/human-rights-expectations-document2.pdf>
Dokumentet finnes kun på engelsk og sitatet i teksten er forfatterens egen oversettelse.

bruke eksterne forvaltere i de fleste av disse markedene. I utvelgelsen av fremtidige forvaltere kreves at de har kunnskap om Bankens prioriteringer og de må vise hvordan de arbeider i praksis med å ivareta disse. Banken undersøker også integriteten både hos forvalteren selv og hos forvaltningsorganisasjonen.²⁰ Ved utgangen av 2018 var om lag 250 milliarder kroner investert gjennom 61 eksterne forvaltere i 42 fremvoksende aksjemarkeder. I de minste markedene forvaltes alle Fondets aksjeinvesteringer av eksterne forvaltere.» I de største markedene, slik som Kina og Brasil, forvaltes store deler av Fondets investeringer internt av egne ansatte.²¹ Det er uklart hvordan Banken kommuniserer innholdet i forventningsdokumentene til forvalterne. Det er heller ikke klart hvorvidt det stilles krav om kunnskap om menneskerettigheter hos disse forvalterne.

2.1.2.5 Risikobaserte nedslag

Etikkrådet gir som nevnt råd til Banken om å ekskludere selskaper fra Fondet. Banken kan dog på egen hånd ta beslutning om å selge seg ut av selskaper som representerer «uhensiktsmessig risiko».²² Undersøkelser, vurderinger og beslutninger om nedslag gjøres internt i Banken og nedslagene er en effektiv måte for Banken å ta ut selskaper på. Effektiviteten består i at Banken raskt kan avskjære risiko fra Fondet uten at det må foreligge en anbefaling fra Etikkrådet. Det er uklart hvordan Banken identifiserer virksomheter som skal bli formål for risikobasert nedslag, men det er både enklere og mindre kostnadskrevenne for Banken å kvitte seg med små aksjeposter enn store.

Banken overvåker investeringene, men kan også innhente informasjon fra eksterne forvaltere om selskaper som kan resultere i risikobaserte nedslag i enkeltelskaper eller grupper av selskaper. Banken kan dele slik informasjon med Etikkrådet, jmfør § 7 i de etiske retningslinjene.

2.2 ETIKKRÅDETS ARBEID UNDER DET ETISKE RAMMEVERKET

2.2.1 Mandat og arbeidsmåte

Etikkrådet er et uavhengig råd på fem personer som er oppnevnt og administrativt ligger under Finansdepartementet. Rådets medlemmer er valgt utfra sin personlige ekspertise og erfaring på temaer som dekkes av de etiske retningslinjene. Rådet møtes månedlig og har et sekretariat på åtte personer som forbereder saker til rådets behandling og som også er eksperter på sine

²⁰ <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2019/aksjeinvesteringer-i-fremvoksende-markeder/>

²¹ <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2019/aksjeinvesteringer-i-fremvoksende-markeder/>

²² <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2019/aksjeinvesteringer-i-fremvoksende-markeder/>

respektive områder. Sekretariatet innhenter informasjon om selskaper som kan være aktuelle for utelukkelse og utreder de sakene Rådet velger ut. Rådet har dialog med selskapene for å diskutere funn og undersøke hvilke tiltak selskapene planlegger å iverksette for å unngå brudd i fremtiden. Saksbehandlingen fra tidspunktet da et selskap har blitt identifisert til det blir utelukket kan ta fra ett opptil flere år. Unntaksvis er saksbehandlingstiden kortere, det gjelder særlig de sakene der Rådet har identifisert en praksis som i sin natur er grovt uetisk (der brudd ikke er til å unngå) og der sekretariatet klarer å identifisere selskapene som er involvert. Et eksempel på dette er sakene om avhending av skip i noen land, såkalt «beaching».²³

Retningslinjene har siden etableringen i 2004 gjennomgått flere revisjoner. I 2008 ble tobakk innført som et nytt produktkriterium. Revisjonen av retningslinjene i 2015 innebar også at beslutningsfunksjonen i observasjons- og utelukkelsessaker ble flyttet fra departementet til Norges Bank. Målet var blant annet å legge til rette for et tettere samarbeid mellom Etikkrådet og Banken, og at de ulike virkemidlene lettere kunne vurderes i sammenheng og brukes på en hensiktsmessig måte i hvert enkelt tilfelle. Samtidig ble observasjon av selskaper etablert som nytt virkemiddel.²⁴ I 2015 etablerte Stortinget også både det såkalte klimakriteriet og kullkriteriet. Sistnevnte ble ytterligere strammet inn i år (2019).²⁵

Etikkrådet har, slik mandatet er formulert i dag, ikke noen rolle i valget av konkrete investeringer. Det har altså ikke mandat til å delta i arbeidet med forhåndsfiltrering (se forklaring i boks 1).

Retningslinjene har altså gjennomgått flere revideringer siden etableringen. Dette viser at de er i stadig endring og at nye situasjoner kan utløse behov for endring. Det ser vi nå når Fondet trolig får en høyere eksponering mot høyrisiko-land. Neste avsnitt beskriver hvordan Etikkrådet konkret arbeider under sitt mandat.

2.2.2 Hvordan identifiserer Etikkrådet selskaper i Fondet som kanskje bør utelukkes?

Innenfor Etikkrådets mandat ligger kun utelukkelse og observasjon. Det er utelukkelse som er Rådets primære virkemiddel og observasjon kan brukes i de saker som ikke helt når opp eller der det rår usikkerhet om utviklingen fremover i tid. Ettersom Rådet skal finne selskaper som skal utelukkes, må det konsentrere sine ressurser mot de selskapene som er involvert i de groveste bruddene. Rådet retter særlig oppmerksomhet mot selskaper som har alvorlige brudd i

²³ Et eksempel er saken om selskapet Precious Shipping, som ligger her: <https://etikkradet.no/precious-shipping-pcl/> men rådet har behandlet en rekke saker mot selskaper som driver på den samme måten.

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2019/utvalg-skal-vurdere-de-etiske-retningslinjene-for-spu/mandat-for-utvalg-som-skal-gjennomga-de-etiske-retningslinjene-for-spu/id2640393/>

²⁵ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793>

sin egen virksomhet (som utløser et særlig ansvar) fremfor de som har brudd langt ned i sin leverandørkjede.

Rådet bruker flere metoder for å innhente informasjon om anklager mot selskaper om grove menneskerettighetsbrudd. Rådet mottar henvendelser fra eksterne aktører som ønsker å påkalle Rådets oppmerksomhet omkring forhold de mener er i strid med de etiske retningslinjene. Rådet får også kvartalsvis nyhetsrapportering om anklager mot selskaper i Fondet fra en dataleverandør med global dekning. I tillegg til nyhetsoppslag inneholder rapporteringen forskningsrapporter, rapporter fra frivilligorganisasjoner og rapporter fra ofre som forsøker å påkalle investorers støtte gjennom mediene – altså informasjon som er tilgjengelig på nettet og som handler om potensielle normbrudd hos selskaper i Fondet. Informasjon som ikke er lagt ut på internett eller referert til der, blir i hovedsak ikke fanget opp av denne metoden. Det er også en språkbegrensning her idet informasjon blir fanget opp på noen utvalgte språk. Rapporteringen blir som regel oversatt til engelsk før den blir sendt til Etikkrådet.

Rådet identifiserer også selskaper ved hjelp av mer aktiv søken. Det innebærer å identifisere bransjer og land eller regioner der selskaper løper en særlig risiko for å bli involvert i alvorlige menneskerettighetsbrudd. Denne tilnærmingen handler om å fange opp hva som blir diskutert i menneskerettighetsmiljøer og å gå igjennom årsrapporter og tematiske rapporter til de mest anerkjente menneskerettighetsorganisasjonene. Det er også relevant å se på rapporteringen til FNs spesialrapportører, ulike rangeringer som dataleverandører gjør av bransjer og land, og å fange opp hva andre investorer og bransjeorganisasjoner arbeider med. Etter å ha identifisert risikoområder, undersøker sekretariatet om det er selskaper i Fondet som har virksomhet der.²⁶ Rådet har på denne måten funnet fram til blant annet tekstilproduksjon i Asia og bygningsindustrien i Midtøsten, i tillegg til avhending av skip (beaching), som også innebærer alvorlig miljøskade. Etikkrådet rapporterer om arbeidet i sine årsmeldinger. Det er ikke kjent om Norges Bank lar seg inspirere av Etikkrådets analyser for å unngå investeringer i slike bransjer.

2.2.3 Viktige momenter når Rådet vurderer menneskerettighetsbrudd

2.2.3.1 Krav til sammenheng mellom brudd og selskap

Når Rådet vurderer en sak som ser ut til å være alvorlig eller systematisk nok til at en utelukkelse kan bli aktuell, tar Rådet utgangspunkt i følgende vurderingsmomenter:

- Er det en klar sammenheng mellom selskapets virksomhet og de foreliggende normbruddene?

²⁶ Fremgangsmåten i arbeidet med tekstilprosjektet blir grundig beskrevet her: https://etikkradet.no/files/2017/02/Etikkradet_arsmelding_2016_web.pdf

- Har selskapet aktivt medvirket til normbruddene, eller har selskapet hatt kunnskap om normbruddene, men unnlatt å søke å forhindre dem?
- Pågår normbruddene fortsatt, eller er det sannsynlig at normbrudd vil skje i fremtiden?

I vurderingen av sammenhengen mellom selskapets virksomhet og normbruddene legger Rådet også vekt på om disse er foretatt med sikte på å tjene selskapets interesser eller tilrettelegge forholdene for selskapet. Videre legger Rådet vekt på hva selskapet gjør for å forhindre fremtidige brudd.²⁷

Anbefalingen om å utelukke Walmart fra Fondet, var Etikkrådets første om menneskerettigheter. I avsnittet om forholdet mellom staters og selskapers ansvar for menneskerettighetsbrudd skriver Rådet følgende:

«Medvirkning til en handling kan synes å forutsette at en annen er hovedansvarlig. Som nevnt over vil det i utgangspunktet kun være stater som kan være rettslig ansvarlige for brudd på menneskerettighetene. Som en følge av dette vil det kunne hevdes at selskapers medvirkningsansvar først kan fastslås når man har konstatert hovedansvar for de samme bruddene for en stat. Både i norsk og internasjonal strafferett er det imidlertid fullt mulig å dømme noen for medvirkning til en handling uten at det er fastslått at en annen er hovedansvarlig. Rådet legger til grunn at det neppe har vært meningen å pålegge Rådet å konstatere menneskerettighetsbrudd for stater som en forutsetning for å kunne fastslå selskapers medvirkning til slike brudd.»²⁸

I tilrådingene blir det også vurdert hvor stor avstanden mellom brudd og selskap er. Der har Rådet fastlagt at brudd som skjer i selskapets egen virksomhet, har selskapet et selvstendig og direkte ansvar for. Rådet har også uttalt at terskelen for hva som kan aksepteres av normbrudd i selskapers egen virksomhet, må være lavere enn hva som kan aksepteres når et selskap medvirker til andres normbrudd.²⁹ Videre har Rådet fastslått at alvorlige brudd har selskaper ansvar for, også hvis de skjer lengre ned i leverandørkjeden.

Etikkrådet undersøker altså først hva som har skjedd i en sak og ser om det eksisterer en forbindelse mellom selskapet og bruddet, og vurderer hva selskapet i den konkrete situasjonen burde ha visst. Når dette er klarlagt skal Rådet vurdere hvorvidt det foreligger en uakseptabel

²⁷ https://etikkradet.no/files/2017/02/Tilråding_Tahoe-Resources_8-4-2014.pdf

²⁸ <https://etikkradet.no/files/2017/02/Tilråding-WalMart.pdf>

²⁹ <https://etikkradet.no/files/2017/06/Tilråding-Hansae-5.-mai-2017-2.pdf>

risiko for at et slikt brudd, som har skjedd før, kommer til å skje igjen. I vurderingen av fremtidig risiko for menneskerettighetsbrudd i et selskaps egen virksomhet, legger Rådet til grunn at tidligere normbrudd vil kunne gi en indikasjon på fremtidige handlingsmønstre. Rådet legger også vekt på hvordan et selskap har respondert når tidligere normbrudd har blitt avdekket, og hva selskapet har gjort for å hindre at normbrudd skjer igjen. Vurderingen av fremtidig risiko blir dermed en slags sannsynlighetsvurdering der Rådet må ta stilling til om det kan ha tiltro til selskapets tiltak. I saker der det foreligger usikkerhet knyttet til utviklingen fremover i tid, kan Rådet velge å anbefale observasjon av selskapet. Dette virkemidlet har kun blitt brukt noen få ganger.

2.2.3.2 Atferdskriterier og negative kriterier

Menneskerettighetskriteriet er et såkalt atferdskriterium. Kriteriet har en formulering som sier at Rådet kan gi råd om uttrekk av selskaper der det foreligger en uakseptabel risiko for grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd. Det utgjør dermed ikke en garanti mot at Fondet er investert i selskaper som bryter menneskerettighetene. Formuleringen er annerledes enn kriteriene som styrer negativ filtrering av selskaper som produserer visse typer våpen, tobakk og kull, som inneholder en absolutt formulering, da den sier at Fondet ikke skal være investert i slike selskaper. Utelukkelse av slike selskaper handler om å ta ut selskaper som produserer produkter som Fondet tar avstand fra, og der en ser bort fra under hvilke forhold disse produktene har blitt produsert.

I noen saker har Etikkrådet vurdert menneskerettighetsbrudd og funnet at en viss type aktivitet i sin natur bryter mot menneskerettighetene – alltid. Disse vurderingene kan brukes som et slags negativt kriterium, og bør kunne løftes frem av Norges Bank som en uakseptabel praksis. Det er særlig tre problemstillinger som Etikkrådet har sett på som kan danne grunnlag for en slik tilnærming.

Den første saken handler om Etikkrådets vurdering av det franske selskapet Totals deltakelse i infrastrukturbygging i Myanmar.³⁰ I denne saken konkluderte Etikkrådet at selskaper som involverte seg i infrastrukturbygging i Myanmar, risikerte å bli involvert i så grove menneskerettighetsbrudd at de kunne bli tilrådet utelukket allerede fra avtaletidspunktet, altså før det har skjedd brudd. Begrunnelsen var at slike infrastrukturprosjekter i Myanmar nærmest automatisk medfører grove menneskerettighetsbrudd. I denne saken ble det bevist at selskapet visste at det militære faktisk benyttet seg av tvangsarbeid i prosjektet, og at selskapet kjente til overgrepene. Det var også grunn til å anta at Total samarbeidet med det militære om sikkerheten

³⁰ https://etikkradet.no/files/2017/02/aarsmelding_2012.pdf

i området. Total ble ikke anbefalt utelukket ettersom prosjektet var avsluttet og dermed ikke lenger representerte en fremtidig risiko for brudd. Det samme skjedde i saken som handlet om selskapene Daewoo, KOGAS, GAIL, ONGC og Posco, som var utelukket fra Fondet i noen år, men ble tatt inn som investeringsmulighet igjen på grunn av at prosjektet var avsluttet og grunnlaget for utelukkelsen ikke lenger var til stede.³¹

Det andre forholdet handler om såkalt beaching, der Etikkrådet har avgitt flere tilrådninger om utelukkelse som handler om selskapers avhending av skip. Dette er en aktivitet som i noen land medfører både alvorlig miljøpåvirkning og menneskerettighetsbrudd. Rådet har uttalt at selskaper gjennom å avhende skip for opphugging på denne måten til de aktuelle landene, kan sies å medvirke til grove menneskerettighetsbrudd og alvorlig miljøskade og kan bli tilrådet utelukket, forutsatt at det ikke foreligger indikasjoner på at selskapet vil avslutte praksisen. Også disse beslutningene fungerer som en type negativt kriterium da selve aktiviteten nærmest automatisk leder til uttrekk hvis den ikke avsluttes.

Den siste saken som kan brukes som et negativt kriterium handler om selskapers bruk av nordkoreanske arbeidere. Etikkrådet har hittil kommet med anbefaling om kun én sak som gjelder dette forholdet. Saken gjaldt et polsk bygningselskap som hadde en underkontraktør som ansatte nordkoreanske arbeidere. Rådet har i sin vurdering brukt flere rapporter som viser at situasjonen for nordkoreanske arbeidere i utlandet er av en slik karakter at den i sin natur er å anse som tvangsarbeid. Disse arbeiderne er satt i arbeid ufrivillig, og arbeidet utføres under trussel om straff. Etikkrådet argumenterte at selskaper som er hovedoperatør på en byggeplass har et ansvar for alle arbeidere som arbeider der, selv om det er en underleverandør som er den direkte kontraktspart til det nordkoreanske bemanningsselskapet som er nordkoreanernes arbeidsgiver. Gjennom å akseptere bruk av nordkoreanske arbeidere mente Rådet at selskapet medvirker til grove menneskerettighetsbrudd, derunder tvangsarbeid.³²

Disse sakene viser at Etikkrådets arbeid kan generere anbefalinger som trekker noen absolutte grenser som kan gis effekt på fremtidige saker som handler om det samme forholdet. Saken om Total er sentral også fordi den viser hvilke effekter kravet om fremtidig risiko kan gi. Ettersom prosjektet ikke lenger førte med seg risiko for fremtidige brudd ble Total ikke utelukket, selv om selskapet hadde medvirket til grove menneskerettighetsbrudd.

Sakene har så tydelige karakteristikk at de kunne brukes som negative kriterier, der alle selskaper innenfor den typen virksomhet tas ut av Fondet, eller som grunnlag for

³¹ <https://etikkradet.no/posco-daewoo-international-corporation-oil-and-natural-gas-corporation-ltd-ongc-gail-india-korea-gas-corporation-kogas-3/>

³² <https://etikkradet.no/files/2018/01/tilradning-Atal-20481.pdf>

forhåndsfiltreringer, som gjør at Fondet ikke investerer i slike selskaper. Felles er at selskapenes aktivitet i sin natur er så klanderverdig at den automatisk kan lede til utelukkelse. En metode der en slår fast at noen typer atferd rent generisk, i alle situasjoner, bør lede til utelukkelse kan dog være krevende ettersom forholdene kan endres slik at også vurderingen må endres, særlig i situasjoner der forholdene henger sammen med den politiske situasjonen i landet.³³

I de foregående avsnittene beskriver vi hvordan Banken og Etikkrådet arbeider med det etiske rammeverket. Nå som de etiske retningslinjene har vært på plass i 15 år og Fondet skal gjennomgå viktige forandringer, kan det være hensiktsmessig å samle erfaringer fra arbeidet som er gjort for å se om det finnes noen forbedringspunkter. Som et innspill til dette, er det i avsnittet som følger en gjennomgang av styrker og svakheter i rammeverket slik det foreligger i dag.

³³ <https://etikkradet.no/total-sa-2/>

3. STYRKER OG SVAKHETER I DET ETISKE RAMMEVERKET

3.1 NORGES BANK

3.1.1 Forhåndsfiltrering

Vi ser av mediaoppmerksomhet om Fondets «feilinvesteringer» i selskaper som opptrer grovt uetisk, og av Etikkrådets arbeid, at Banken ikke på forhånd klarer å luke ut alle selskaper som har en sterkt uønsket praksis. Grunnen til dette er delvis Fondets størrelse, mengden selskaper det investerer i, begrensningen på avvik fra indeksen og investeringstakten. Fondets forvaltere tar mange investeringsbeslutninger hele døgnet, året rundt. Analyser av risikoer knyttet til menneskerettighetsbrudd og innhenting av informasjon om selskapers virksomhet og historikk er tidkrevende arbeid. Det fremgår for eksempel av det omfattende arbeid som ligger bak anbefalingene fra Etikkrådet.

Gitt rammene for dagens forvaltning, er det i dag altfor tidkrevende for Banken å gå inn og vurdere den etiske risikoen i hvert enkelt selskap før en investering gjøres. For å skjerme Fondet mot risiko for å investere i selskaper som kan være involvert i menneskerettighetsbrudd, kan det være hensiktsmessig å undersøke mulighetene for å gjøre en slags forhåndsfiltrering eller forhåndsvurdering.

3.1.2 Forventningsdokumenter

Flere frivillige organisasjoner og politiske partier har etterspurt kriterier og sporbarhet som viser resultatene av forventningsdokumentene og dialogene Banken har hatt med selskaper. De mener at Fondets rapportering om klimarisiko bør kunne kopieres og brukes også på de andre temaene der Banken har uttrykt klare forventninger til selskaper.³⁴

Forventningsdokumentet om skatt, fra 2018, skiller seg fra det om menneskerettigheter. Banken er her mer konkret når det gjelder å påvirke selskaper og å utarbeide gode analyser for å gjøre eierskapsutøvelsen omkring temaet mer effektiv. Der sies blant annet at:

«Vi vil bruke virkemidlene vi har tilgjengelig som investor for å bidra videre til å øke selskapenes åpenhet om sine skatteprinsipper og rapportering, i tråd med temaene vi

³⁴ <https://e24.no/boers-og-finans/oljefondet/tusenvis-av-selskapsmoeter-hvert-aar-vil-vite-hva-oljefondet-oppnaar/24364479>

vektlegger i forventningsdokumentet. Vi vil utvikle våre analyser og vektlegge temaet i eierskapsutøvelsen. Over tid forventer vi å se endringer i rammeverk og selskapsrapportering som gir mer konsistent informasjonsgrunnlag på tvers av sektorer og markeder og ytterligere eksempler på god praksis blant selskapene i porteføljen.»³⁵

Gjennom dette forventningsdokumentet, kan vi altså se at Banken kan ta en aktiv rolle i å øke kravene til selskapenes rapportering. Dokumentet om menneskerettigheter er mer vagt og skal utgjøre et startpunkt for dialog med selskapers styre, mens det om skatt blant annet uttrykker klare forventninger til hva selskaper skal rapportere om. Forskjellen kan skyldes at dokumentene er utarbeidet med noen års mellomrom og at Bankens arbeid med ansvarlighet har gjennomgått en betraktelig utvikling de siste årene. Det kan også være at Banken, på lik linje med andre som arbeider med ansvarlige investeringer, opplever menneskerettigheter som et utfordrende tema. Det er positivt at Banken nå uttrykker mer konkrete forventninger til selskapene om skatt, men denne aktive tilnærmingen burde også brukes når det gjelder menneskerettigheter.

3.1.3 Eksterne forvaltere

Banken bruker eksterne lokale forvaltere fordi disse besitter kunnskaper i lokalt språk, kultur og historie, og har erfaring med det lokale næringslivet. Dette fremstår som logisk, ettersom de potensielt lettere kan ta de riktige investeringsvalgene for Fondet. Bruken av eksterne forvaltere i fremvoksende markeder der det ofte er lav menneskerettighetsbeskyttelse, kan dog utgjøre en risiko da forvalterne kan være eksponert for overvåkning og press. Dette kan være spesielt aktuelt når det gjelder investeringer i statseide eller statskontrollerte selskaper. For en forvalter kan det være vanskelig å stille seg kritisk til slike investeringer, fordi dette kan innebære kritisk personlig risiko. I tillegg er det tvilsomt om vedkommende forvalter, tross opplæring i NBIMs forventningsdokument om menneskerettigheter, vil ha informasjon om eller trening i kritisk etterforskning av selskapers menneskerettslige utfordringer. Bruken av eksterne forvaltere fremstår som særlig kritisk nettopp i de fremvoksende markedene.

3.1.4 Risikobasert nedslag

Ordlyden i UNGP og OECDs retningslinjer fastslår at selskaper og investorer skal vurdere menneskerettighetsrisiko sett fra ofrenes perspektiv, og ikke ut fra egen risiko. Av Bankens mandat kan en utlede at det er Fondets avkastning som skal stå i fokus for arbeidet under det etiske rammeverket. Målet er ikke primært at Fondet skal unngå investeringer i selskaper som

³⁵ <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2018/forventningsdokument-om-skatt-og-apenhet/>

bidrar til grovt uetisk virksomhet.³⁶ Fondet skal investere bærekraftig og styre selskaper i mer bærekraftig retning, fordi det fremmer langsiktig avkastning og derved sikrer fremtidige generasjoners andel av oljeinntektene.

Bankens rapportering tyder på at det er tanken om at langsiktig avkastning er avhengig av bærekraftige investeringer, som legges til grunn for Bankens risikobaserte nedslag. Det ser i liten grad ut til at grunnlaget for Bankens nedslag er å unngå å medvirke til grovt uetisk virksomhet. I dag er denne oppgaven lagt til Etikkrådet gjennom deres arbeid med å identifisere og vurdere hvilke selskaper som bør tas ut av Oljefondet på grunn av grove menneskerettighetsbrudd.³⁷ Det kan imidlertid argumenteres for at Fondet også med en finansiell begrunnelse i større grad bør inkludere en menneskerettslig komponent i sin risikovurdering. Brudd på menneskerettighetene kan både på kort og lang sikt utgjøre en økonomisk risiko.

Siden Banken forventer at selskaper skal styre etter prinsippene i UNGP og OECDs retningslinjer, kan det argumenteres for at Fondets etiske rammeverk bør endres for å være i samsvar med formuleringene i disse.

Videre er det lettere for Banken å selge seg ut av små aksjeposter enn store, da de små ikke skaper så store avvik fra referanseindeksen. Størrelsen på investeringene kan dermed ha betydning for hvilke selskaper som blir formål for risikobasert nedslag og de som ikke blir det. Fordelen med at Banken kan foreta risikobaserte nedslag er at effektiviteten når det gjelder å luke ut høyrisiko-selskaper øker. Samtidig kan selskaper der Fondet har store investeringer slippe unna. Det er tidligere beskrevet at det kan være finansielt ugunstig å være investert i selskaper som driver grovt uetisk. Da Banken primært gjør risikobaserte nedslag av selskaper den har små aksjeposter i, risikerer den å beholde store aksjeposter i selskaper som er involvert i grovt uetisk virksomhet. Dette kan innebære risiko for tap og store kostnader, og kan være et argument for å endre strategi.

En annen nedside med risikobaserte nedslag er at de skjer uten at Banken går ut offentlig med hvilke selskaper som har gått ut og hva begrunnelsen er. Beslutningene får dermed ikke noen standardsettende effekt, det er ingen gjennomsiktighet om arbeidet for publikum og andre investorer, og beslutningen får heller ikke noen påvirkningskraft på andre selskaper i samme bransje. Det er kun gjennom å sammenligne Fondets beholdning mellom ulike år kan en se hvilke selskaper Fondet har gått inn i eller ut av. Noen ganger, når det gjelder store tematiske

³⁶ https://www.nbim.no/contentassets/e1632963319146bbb040024114ca65af/responsible-investment_2018.pdf, kapittel 1: 1-3

³⁷ <https://www.nbim.no/no/oljefondet/ansvarlig-forvaltning/ansvarlige-investeringer/>

nedsalg av for eksempel palmeoljeselskaper, går Banken ut med informasjon om antallet selskaper de har solgt seg ut av, men ikke selskapsnavnene.³⁸

3.2 ETIKKRÅDET

3.2.1 Menneskerettighetskriteriet

Som nevnt over, lister menneskerettighetskriteriet opp følgende eksempler på hva som defineres som «grove eller systematiske krenkelser»: drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid og de verste former for barnearbeid³⁹. Eksemplene som er gitt i kriteriet utgjør en ikke uttømmende liste over svært grove menneskerettighetsbrudd som innebærer fysiske krenkelser. Dette kan gi et signal om at det kun er de alvorligste bruddene som Rådet bør utrede. En slik konstruksjon kan medføre at Rådet ser bort fra mindre alvorlige brudd, som allikevel - hvis de er systematiske - kan utgjøre grunnlag for anbefaling om utelukkelse.

3.2.2 Identifisering av selskaper og innhenting av informasjon

I et tidligere avsnitt gjøres det rede for Etikkrådets metoder for å identifisere selskaper i Fondet som det skal arbeide med. De to viktigste er innhenting av nyhetsrapportering og å bruke en risikotilnærming – som går ut på å identifisere selskaper i bransjer eller markeder der risikoen for alvorlige brudd er spesielt høy. Dilemmaet med særlig den første metoden er at man kun kan innhente informasjon om selskapers virksomhet i land der det eksisterer slik informasjon – land som ikke genererer slik informasjon blir i utgangspunktet utelatt fra kartleggingen. Samtidig er det ofte i områder der slik informasjon av ulike grunner ikke finnes, at de alvorligste bruddene skjer. I land med svakt styresett og mangelfull beskyttelse av menneskerettighetene eksisterer det ofte ikke en fri presse, frivillige organisasjoner eller forskere som rapporterer om alvorlige forhold. Situasjonen kan være slik også når det gjelder miljøproblemer og korrupsjon, men menneskerettighetsbrudd er trolig i en særstilling da det i utgangspunktet er staten som har en plikt til å beskytte menneskers rettigheter. Særlig utfordrende er dette da Fondet har investert i statseide selskaper eller selskaper staten kontrollerer i stater der det er mangelfull rettighetsbeskyttelse.

Den andre metoden bygger på en risikotilnærming. Den starter med en generell identifisering av høyrisikoland og -industrier for deretter å identifisere selskaper i Fondet som har virksomhet der. Selv om det er mulig å identifisere bransjer og regioner som bør undersøkes videre, for deretter å lokalisere selskaper i Fondet som har virksomhet der, er det ofte vanskelig å få et bilde av

³⁸ https://www.nbim.no/contentassets/e1632963319146bbb040024114ca65af/responsible-investment_2018.pdf, side 117

³⁹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793>

forholdene i land der det ikke eksisterer konkret informasjon. Etikkrådet undersøker nesten alltid selv forholdene som del av arbeidet med en tilrådning om utelukkelse, men der det er mangel på informasjon for å kunne identifisere selskaper som Rådet skal arbeide med, gjør Rådet egne undersøkelser også i denne tidlige fasen av arbeidet. Slike undersøkelser kan ofte medføre risiko på grunn av utstrakt bruk av overvåkning og forfølgelse. Stater kan også nekte visum for å hindre personer som skal gjøre undersøkelser innreise. Neste utfordring er å se om vitner og ofre tør å «vitne» om forholdene. Der risikoen er altfor stor kan man ikke gå inn. Dermed kommer nok en del bransjer og land fortsatt til å være utenfor Etikkrådets rekkevidde. Det er et paradoks at det er de områdene med verst forhold og som burde være mest i søkelyset, som dermed unngår oppmerksomhet.

I noen stater er det også slik at selskaper bryter menneskerettighetene som følge av at de opererer under nasjonal lov. Slik er det for eksempel når selskaper tvinges til å hindre ansatte i å organisere seg eller plikter å kreve en ektemanns godkjenning når en kvinne skal inngå avtaler.

3.2.3 To trinn i utelukkelsessaker

Som nevnt tidligere skal Rådet ikke kun avdekke og vurdere menneskerettighetsbruddenes alvorlighet og/eller systematikk, men også vurdere hvorvidt det foreligger risiko for at et selskap kommer til å fortsette med praksisen. Ordlyden i kriteriet åpner egentlig opp for at det kunne vært tilstrekkelig at det foreligger en risiko for brudd, og stiller i teorien ikke et direkte krav om at det først må bevises at det har skjedd alvorlige brudd, og deretter vise at det foreligger en uakseptabel risiko for brudd i fremtiden. Formuleringen i kriteriet er slik:

«Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene for eksempel ...»⁴⁰

Rådet tar selv opp dette i brevet til Finansdepartementet i november 2018:

«Selv om kriteriet gjelder en «uakseptabel risiko» for menneskerettighetsbrudd, har Etikkrådet tolket det slik at det ikke er tilstrekkelig med en overordnet risikovurdering. Anbefalinger om utelukkelse må baseres på en dokumentert risiko som er knyttet helt konkret til en situasjon og til et selskaps handlinger eller unnlater.»⁴¹

Etikkrådets konklusjon er interessant og sikkert ment å sikre Rådets fortsatte bruk av grundige anbefalinger som er med på å bygge dette fagfeltet i Norge og internasjonalt. Det finnes dog

⁴⁰ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>

⁴¹ Brev fra Etikkrådet til Finansdepartementet 18. november 2018: «Oppfølging av meldingen Statens pensjonsfond 2018»

situasjoner der en kunne gjort unntak fra denne noe strikte regelen. Dette gjelder særlig der selskaper ved flere tilfeller har fått påpekt sin grovt uetiske atferd av anerkjente organisasjoner eller til og med FN-rapportører, uten at selskapet har endret sin atferd. I slike situasjoner fremstår det som lite hensiktsmessig at Etikkrådet skal bruke store ressurser og lang tid på selv å utrede hva selskapet har gjort og vurdere fremtidig risiko. Slike selskaper kunne blitt fulgt opp av Banken i eierskapsutøvelsen med stramme frister for å oppnå forbedringer i selskapet. Denne drøftingen blir behandlet videre i kapitlet med forslag til endret arbeidsmåte.

3.2.4 Betydningen av fremtidig risiko

For å forhindre brudd i fremtiden kreves at selskapene gjør endringer i hvordan de implementerer og følger opp virksomheten. For selskaper med aktivitet i mange land og flere bransjer krever dette omfattende tiltak. For Etikkrådet er det krevende å vurdere fremtidig risiko, da det ofte er vanskelig å vurdere selskapers intensjoner og ha en oppfatning om tiltakenes effektivitet før de er iverksatt. Det kan stilles spørsmål ved hvor mange sjanser selskaper skal få, hvis de i lengre tid har drevet grovt uetisk og fått kritikk for dette av sentrale aktører. Her kunne Rådet vært strengere, særlig i de saker som angår meget alvorlige brudd, og der anerkjente organisasjoner har vært inne og kritisert et selskap i lang tid uten resultater.

Saken om Totals involvering i grove menneskerettighetsbrudd i Myanmar blir beskrevet i et tidligere avsnitt og inneholder interessante og vanskelige dilemmaer. Selskapet ble ikke ekskludert fordi virksomheten var avsluttet. Selskapet hadde forlatt landet, og det forelå ikke lenger en fremtidig risiko for brudd, i hvert fall ikke i det aktuelle landet. Denne saken burde ha ledet til en gjennomgang av hvordan selskapet i fremtiden skal forhindre å bli involvert i brudd, men praksisen under retningslinjene gir ikke rom for en slik gjennomgang i saker der det ikke lenger foreligger en fremtidig risiko for brudd. Det å kunne sette strek er effektivt, ettersom Etikkrådet slipper en stor gjennomgang av selskapers systemer, men gjør også at selskaper unngår Etikkrådets granskning selv om de har vært involvert i alvorlige brudd. Noen ganger har selskaper vært involvert i så alvorlige brudd over lang tid at dette i seg selv burde kunne lede til utelukkelse.

Det ser ut til at Banken allerede har lignende tanker – at vurderingen av fremtidig risiko noen ganger kan være overflødig. I siste årsrapport skriver Banken at:

«Risikoen for at selskaper kan være involvert i ytterligere hendelser, ble i enkelte tilfeller ansett å være for stor, og vi valgte derfor å selge oss ut av fire selskaper.»⁴²

⁴² https://www.nbim.no/contentassets/e1632963319146bbb040024114ca65af/ansvarlig_forvaltning_2018_web.pdf side 120

Et element som ikke i særlig grad blir tillagt vekt når Rådet skal vurdere fremtidig risiko, er selskapets håndtering av tidligere brudd og skader, altså hvorvidt og i hvilken grad selskapet har gitt erstatning eller rettet opp skader knyttet til virksomheten. En vurdering av selskapers håndtering, anerkjennelse av ansvar og utdeling av kompensasjon, er en god indikasjon ikke bare på selskapets syn på hvorvidt det i det hele tatt har et ansvar, men også hvordan det kommer til å håndtere lignende hendelser i fremtiden og i andre deler av virksomheten.

Mangelfull informasjonsstrøm, særlig fra fremvoksende markeder, er hovedutfordringen som Etikkrådet har gjort rede for i sitt brev til Finansdepartementet, og som har blitt referert til både i Stortingsmeldingen om Fondet og i mandatet til utvalget som skal gå igjennom Fondets etiske rammeverk. Hvis indeksen i utgangspunktet hadde inneholdt færre selskaper i krevende markeder, hadde både Bankens og Etikkrådets arbeidsbyrde vært mindre.

En noe undervurdert og ikke ofte nevnt bieffekt av Fondets utelukkelse er at de trolig er med på å dreie hele bransjer i mer ansvarlig retning. Utelukkelse av selskaper kan ha avskrekkende effekt hos andre selskaper i Fondet som opererer innenfor samme bransje, fordi de risikerer å bli utelukket hvis de driver på den samme måten. Fondets arbeid med utelukkelse og vurderinger av særlig risikofylte bransjer blir fulgt nøye med på, og er et viktig verktøy i arbeidet med å øke bevisstgjøringen både hos investorer, selskaper og bransjeorganisasjoner om hva menneskerettigheter egentlig dreier seg om.

Med mål om å bidra inn i utvalgets arbeid følger her en kort redegjørelse for hva andre investorer gjør og noen forslag til endrede prosesser under Fondets etiske rammeverk.

4. ANSVARLIGE INVESTERINGER – ET FELT UNDER UTVIKLING

Investorer som arbeider med ansvarlige investeringer bruker begrepet ESG. E står for «environment» og handler om miljø og klima, og G gjelder selskapsstyring eller såkalt «governance». Dette notatet dreier seg om menneskerettigheter, som i ESG-sammenheng går under benevnelsen «social», og altså er S'en i ESG.

Som beskrevet i avsnittene ovenfor om Bankens og Etikkrådets arbeid under det etiske rammeverket, er det mange måter en investor kan arbeide med ESG på. Dette kan gjøres gjennom for eksempel aktiv eierskapsutøvelse, stemmegivning, dialog eller observasjon og eksklusjon.

Et effektivt tiltak for å unngå at store ressurser går med i disse prosessene er å unngå de mest krevende investeringene helt fra starten av. Noen investorer velger å kun investere i nøye utvalgte prosjekter som skal lede til konkrete resultater, såkalt «impact investing». Andre, slik som Fondet, investerer i store mengder selskaper og er sterkt bundet til en indeks som er satt sammen utfra en rekke kriterier, men der indeksen allikevel kan inneholde selskaper med grovt uetisk virksomhet.

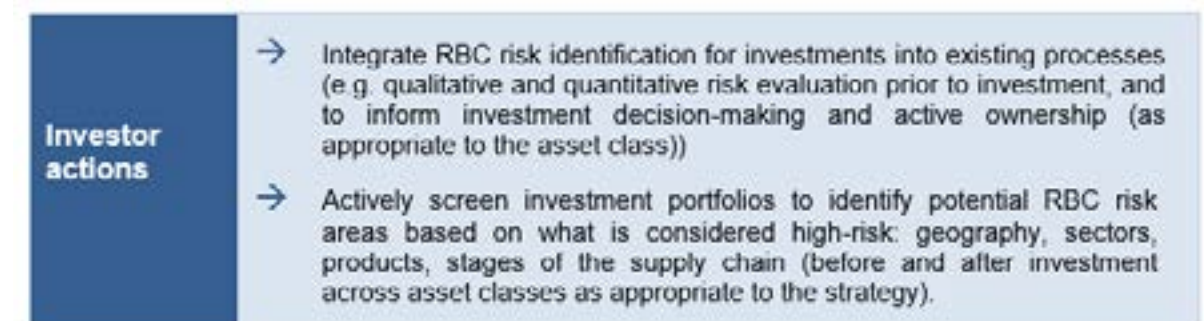
Det er ikke mye detaljert informasjon tilgjengelig om Bankens metoder for å identifisere selskaper som har virksomhet i krevende markeder. Dersom man klarer å på forhånd unngå de største risikoene, blir arbeidet under det etiske rammeverket enklere og mindre ressurskrevende. Neste avsnitt inneholder en beskrivelse av hvordan OECD ser for seg at institusjonelle investorer (slik som Fondet) kan opptre ansvarlig, i tillegg til en kort redegjørelse av hvordan noen investorer arbeider med dette.

4.1 OECD etablerer prinsipper for institusjonelle investorer

I mandatet til utvalget som skal vurdere det etiske rammeverket for Fondet, har Finansdepartementet bedt om at utvalget skal se til utviklingen av internasjonale standarder for å vurdere om de etiske retningslinjene har passende innhold og praksis. De mest toneangivende internasjonale standardsettende aktørene, er FN og OECD.

OECD etablerte i 2018 veiledende prinsipper for institusjonelle investorer. I prinsippene beskrives hvordan Responsible Business Conduct (RBC), som tematisk minner om ESG, kan integreres i

ansvarlig forvaltning.⁴³ Der blir det poengtert at selv for investorer med store investeringsporteføljer er det viktig å ha generell oversikt over investeringene for å fordele ressursene til de deler av porteføljen der risikoen for alvorlig negativ innvirkning er størst. Gjennom å bruke en risikobasert tilnærming, kan slike investorer ikke bare få oversikt over hva de investerer i, men også følge opp investeringene som allerede er gjort. Dette fremgår av utklippet nedenfor fra OECDs prinsipper⁴⁴:



Prinsippene etablerer også noen punkter som investorer med risikobasert tilnærming bør følge i arbeidet med å identifisere reell og potensiell påvirkning av investeringer. Risikoen relatert til følgende temaer bør tillegges vekt:

- Bransjen og typen virksomhet
- Landet der selskapet er registrert eller der det har sin virksomhet, slik som sosioøkonomiske faktorer, post-konflikt, land med store grupper migranter eller flyktninger, eller der selskapet opererer i en kontekst med korrupsjon eller svak rettsstat
- RBC-faktorer i det aktuelle selskapet, slik som tidligere hendelser som viser dårlig håndtering av for eksempel arbeidstakerrettigheter eller miljøforurensning
- RBC-faktorer som investoren selv har identifisert som viktige

Der alvorlige brudd er identifisert, oppfordres institusjonelle investorer til å bruke informasjon fra kilder slik som nasjonale myndigheter, internasjonale organisasjoner, frivillige organisasjoner (NGOer), media, industrilitteratur og uttalelser fra OECDs nasjonale kontaktpunkter, for å kvalitetssikre informasjonen. I neste avsnitt beskriver vi kort hvordan noen andre investorer har valgt å jobbe med ansvarlige investeringer.

4.2 Hvordan arbeider andre investorer?

Det er ulik grad av «modenhet» hos investorer som jobber med ansvarlige investeringer i dag. De som er i startfasen har etablert noen prinsipper og gjør de samme eksklusjonene som Fondet

⁴³ <http://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>, side 11

⁴⁴ <http://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>, side 25

gjør. De som har kommet litt lenger har gjerne en kombinasjon av flere verktøy slik som aktiv eierskapsutøvelse og eksklusjoner, og gjør i noen grad investeringer innenfor bærekraft. De som har kommet lengst har flere ulike tilnærminger, der ESG-analyse er integrert i investeringsbeslutningene. Disse mest avanserte er synlige i arbeidet med nye standarder og bidrar inn i samfunnsdebatten. Det er i denne sistnevnte gruppen vi finner Fondet.⁴⁵

Det er mange investorer som egentlig investerer passivt i indekser, men som allikevel bruker filtrering som metode for å senke risikoen og holde selskaper med de mest krevende virksomhetene utenfor. Under rammeverket for FNs prinsipper om ansvarlige investeringer (UNPRI) blir noen selskaper som arbeider med forhåndsutvelgelse av selskaper presentert.⁴⁶

Axa Investment Management er ett av selskapene som UNPRI nevner spesifikt. Når Axa investerer kombinerer de en rekke filtre, en diversifiseringsvektplan og ESG-score for å sette sammen en mangfoldig portefølje med både den ønskede risikoprofilen (høy inntjeningskvalitet og lavere svingninger i aksjekursen) og sterke ESG-kvalifikasjoner. De bruker ESG-rangeringer for å holde selskaper som har den laveste ESG-poengsummen utenfor porteføljen. Også de selskapene med den dårligste praksisen innenfor sin bransje, som står for de alvorligste bruddene uansett om de finansielt fremstår som et godt investeringsobjekt, blir tatt ut. Bedrifter som har den høyeste ESG-rangeringen eller som er blant de beste i sin industri, blir systematisk vektet opp, for ytterligere å forbedre porteføljens ESG-profil.⁴⁷

En av de mest sentrale aktørene i Norge er Storebrand, som er en kapitalforvalter med 729 milliarder kroner under forvaltning. De har arbeidet med rangering av selskaper i lang tid og har gjort en gjennomgang av 3000 selskaper både ut fra ESG-faktorer og hvordan de bidrar til FNs bærekraftsmål. ESG-rangeringen blir brukt både når forvalterne aktivt velger investeringer, og når de arbeider med indeksnære fond. De øker vektningen av de høyt rangerte selskapene og reduserer den for de som henger etter.⁴⁸ Skagenfondene, som siden 2017 eies av Storebrand, gjennomfører en ESG-evaluering av hvert selskap før de investerer og sier at de ikke investerer i selskaper som med forsett systematisk bryter menneskerettighetene. Skagen beskriver at de gjennom å bruke forhåndsutvelgelse av selskaper kan finne muligheter til gode investeringer som de som filtrerer vekk fra en allerede eksisterende indeks ikke oppdager.⁴⁹

Ansvarlige investorer er avhengige av informasjon for å kunne analysere risiko for å unngå å investere der risikoen er uakseptabelt høy. Dette har medført at det har vokst frem en stor industri som henter inn informasjon om hendelser der selskaper er involvert i menneskerettighetsbrudd. Kildematerialet blir samlet og systematisert i store databaser. Eksempler på slike leverandører er MSCI, Reprisk og Sustainalytics. Slike leverandører blir brukt av investorer i arbeidet med å vurdere risiko og evt. unngå selskaper som innebærer høyest risiko, og for å prioritere selskaper de skal arbeide med i eierskapsutøvelsen. Leverandørene av slike databaser trenger en kontinuerlig strøm av informasjon. Nå som flere og flere investorer får sin indeks utvidet til å dekke også land med lav rettighetsbeskyttelse og ytringsfrihet og må ha informasjon også derfra, kommer hele bransjen som leverer data i en krevende situasjon.

Antallet investorer som arbeider med ansvarlige investeringer er stadig økende, og metodene for å arbeide med dette er under rask utvikling. Det er nok slik at Fondet stiller i en særstilling på grunn av sin størrelse og geografiske spredning, men det som er felles for samtlige ansvarlige investorer er behovet for informasjon om selskapers virksomhet.

I de tidligere kapitlene har vi gjort rede for hvordan det etiske rammeverket fungerer i dag, og belyst noen styrker og svakheter. Vi har også beskrevet OECDs veiledende prinsipper for institusjonelle investorer og gitt noen eksempler på metoder som blir brukt i arbeidet med ansvarlige og bærekraftige investeringer. I neste kapittel går vi videre og skisserer noen forslag til endringer i det etiske rammeverket for Fondet.

⁴⁵ Guide til ansvarlige investeringer, Norsif (Norsk forum for ansvarlige investeringer), https://docs.wixstatic.com/ugd/c5ad34_a567ce4ebff248a890505997d8fe6991.pdf Guiden er fra 2015 og gjennomgår nå en oppdatering.

⁴⁶ <https://www.unpri.org/listed-equity/a-practical-guide-to-esg-integration-for-equity-investing/10.article>

⁴⁷ <https://www.unpri.org/listed-equity/joining-financial-and-long-term-sustainable-performance-objectives/168.article>

⁴⁸ <https://www.storebrand.no/10403/solutions-sustainability-rating-new>

⁴⁹ https://www.skagenfondene.dk/globalassets/pdfs/miscellaneous/uk/skagen_esg_uk_web-3.pdf, side 9

5. INNSPILL TIL ALTERNATIVE LØSNINGER

5.1 INNLEDNING

Det praktiske arbeidet som Banken og Etikkrådet skal utføre under det etiske rammeverket for Fondet, bygger på en forutsetning om adgang til dekkende og objektiv informasjon om selskapers virksomhet og om det som kan utgjøre risiko for Fondet, finansielt og etisk. Markeder der slik informasjon ikke er tilgjengelig er en utfordring som krever økt oppmerksomhet og trolig også nye løsninger. Med den foreslåtte utvidelsen av Fondets referanseindeks vil investeringene i disse markedene øke drastisk. Dette kapitlet inneholder noen innspill som søker å respondere på noen av de utfordringene som er skissert tidligere.

5.2 HVA MED FORHÅNDSFILTRERING?

Som nevnt tidligere bruker både Banken og Etikkrådet FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) som standarder i arbeidet under det etiske rammeverket om menneskerettigheter. I forventningsdokumentene refererer Banken til disse prinsippene for å fortelle styrene i selskapene hva som forventes. Etikkrådet bruker UNGP særlig i vurderingen av fremtidig risiko – for å vurdere om selskapenes tiltak for å unngå brudd i fremtiden er gode nok. Det fremstår som naturlig at også Fondet selv, i arbeidet med det etiske rammeverket, tar utgangspunkt i den due diligence-prosess (aktsomhetsprosess) som UNGP legger fast. FNs veiledende prinsipper krever at selskaper først kartlegger risikoer for å få overblikk over hvor i virksomheten de største risikoene ligger, for deretter å kunne allokere nok ressurser og tiltak for å håndtere disse.

Vi vet at Banken allerede arbeider med risikohåndtering før den investerer, men detaljene om hvordan Banken gjør dette og hvilke funn som blir gjort, er ikke kjent. På bakgrunn av dette vil vi her skissere hvordan forhåndsfiltrering av selskaper kan gjøres.

Dersom vi får en utvidelse av Fondets referanseindeks med flere land i fremvoksende markeder, som det nå ligger an til, innebærer det at flere selskaper med virksomhet i land med lav beskyttelse av menneskerettigheter kommer inn. En typisk krevende situasjon Fondet vil stå overfor er at indeksen inkluderer selskaper som må bryte menneskerettighetene for å operere i henhold til nasjonal lov. Eksempler på dette kan være land der overvåking av hele befolkningen brukes til å straffeforfølge fredelige ytringer, eller selskaper som leverer viktige samfunnstjenester

(banktjenester etc.) til befolkningen i land der det er forbudt for kvinner å inngå kontrakter for å kunne benytte seg av tjenestene uten en mannlig slektnings godkjenning. Slik praksis kan utgjøre flere menneskerettighetsbrudd, som kjønnsbasert diskriminering. Det er ikke alltid slike brudd er å anse som alvorlige under kriteriet, men de kan være systematiske.

I land med svak menneskerettighetsbeskyttelse kan det også være problematisk å investere i statseide eller statskontrollerte selskaper. Hvis staten ikke klarer eller ønsker å beskytte menneskerettighetene i landet, hvordan er da situasjonen i selskapene som staten er majoritetseier i? I land med regimer som utøver vold mot og undertrykkelse av befolkningen, kan slike selskaper bli brukt som statens forlengede arm for å holde oversikt og kontroll over opposisjonelle elementer i befolkningen.

En risikobasert forhåndsfiltrering av referanseindeksen kan bli brukt til å identifisere hvor man ikke bør investere, eller hvor man bør iakttas stor forsiktighet. Den viser også hvor risikoene ligger i de selskaper man allerede har investert i og som må følges opp spesielt. Når det gjelder menneskerettigheter kan ulike indekser over menneskerettighetssituasjonen i ulike land danne grunnlag for en slik vurdering. Tilfeller der noen land har lav rangering i flere av indeksene er et signal om at ansvarlige investorer bør vise årvåkenhet.

5.2.1 Kan forhåndsfiltrering brukes til å avskjære risiko?

Gitt dagens rammer kan ikke Banken gjøre forhåndsvurderinger av alle investeringer. Samtidig er det tydelig at enkelte markeder og bransjer innebærer en særlig risiko for at selskaper blir involvert i alvorlige menneskerettighetsbrudd. Det er også flere regioner og land som vi har lite informasjon om. I dag har vi tilgang til digital teknologi som gir muligheter til å samkjøre relevant informasjon gjennom avanserte rangeringer, indekser og bruk av algoritmer. Dette kan gjøre det mulig å være føre var og skreddersy løsninger for identifisering og oppfølging av særlig risikoutsatte grupper av selskaper.

Det finnes en rekke indekser som rangerer land og industrier ut fra hvor høy risikoen for menneskerettighetsbrudd er. Det er også investorer som allerede bruker noen av disse for å kartlegge risikobildet deres portefølje eller investeringsmuligheter representerer.

Med utgangspunkt i slike indekser kan man få en oppfatning av hvor stor risikoen er for at selskaper blir involvert i menneskerettighetsbrudd. En kombinasjon av dårlige score på flere temaer kan utløse behov for ekstra forsiktighet hos investorer.

Neste avsnitt er en gjennomgang av noen viktige indekser som viser rangeringer av ulike lands nivå for beskyttelse av menneskerettighetene. Gjennom å finne ut hvilke land som representerer

en særlig risiko og eventuelt kombinere resultatet med informasjon om hvilke bransjer som har særlig høy risiko, bør man kunne få fram noen røde flagg. Til sammen gir dette Fondet en indikasjon på når en investering krever ekstra forsiktighet. Innholdet i indekser endrer seg, men med bruk av digitale oppsett og algoritmer er det mulig å lage verktøy som er designet for å raskt gi beskjed om når ekstra årvåkenhet er påkrevd.

5.2.2 Indekser til hjelp i forhåndsfiltrering – et forslag

Gode informasjonskilder er viktige i alt arbeid med investeringer. Det gjelder både for valg av investeringer og for å kunne følge med på hvordan selskaper man har investert i opererer, og om de for eksempel går inn i nye prosjekter, endrer eierstruktur eller bytter samarbeidspartnere. Faktorer som til sammen gir grunnlag for fri og god informasjonsflyt i et samfunn er blant annet ytringsfrihet, en fri presse, et velfungerende sivilsamfunn med aktive organisasjoner og at det rår akademisk frihet.

Det finnes i dag en rekke indekser som beskriver situasjonen for rettighetsbeskyttelse i ulike land. Noen måler graden av ytringsfrihet og ser på nivået av frie medier, som i et investorperspektiv er viktige for å sikre informasjonsflyten. Andre måler forekomsten av korrupsjon, som kan være direkte ødeleggende for menneskerettighetene når den har forrang fremfor befolkningens beste. Det finnes også indekser som rangerer land utfra nivået på for eksempel beskyttelse av arbeidstakerrettigheter. I tillegg publiserer US Department of Labour hvert år rapporten «Trafficking in Persons Report». Den viser hvilke land som er særlig risikoutsatte når det gjelder barnearbeid eller at arbeidere blir rekruttert gjennom menneskehandel.

Rapportforfatter har ikke klart å identifisere noen åpent tilgjengelige indekser som rangerer menneskerettsrisiko knyttet til enkelte bransjer, et potensielt nyttig verktøy for investorer som ønsker å investere ansvarlig. Det finnes imidlertid noen dataleverandører, for eksempel Sustainalytics, som genererer og selger slike data.

For å kunne nyttiggjøre seg rangeringer av land i vurderingen av risiko knyttet til konkrete selskaper er det nødvendig å vite hvor selskapene opererer. Det nyetablerte selskapet Arabesque sier de kan levere rangeringer av selskaper basert blant annet på hvor de opererer. Selskapet presenterer seg slik:

«Gjennom maskinlæring og big data kombinerer Arabesque S-Ray® systematisk over 200 miljø-, sosiale og selskapsstyringsmålinger (ESG) med nyhetssignaler fra over 30 000 kilder publisert i over 170 land.

Det er det første verktøyet i sitt slag til å rangere selskaper etter de normative prinsippene i FNs Global Compacts temaer: menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljø og antikorrupsjon (Global Compact-rangering). I tillegg gir Arabesque S-Ray® en bransjespesifikk vurdering av selskapenes resultater etter økonomisk vesentlige bærekraftkriterier (ESG-rangering).»⁵⁰

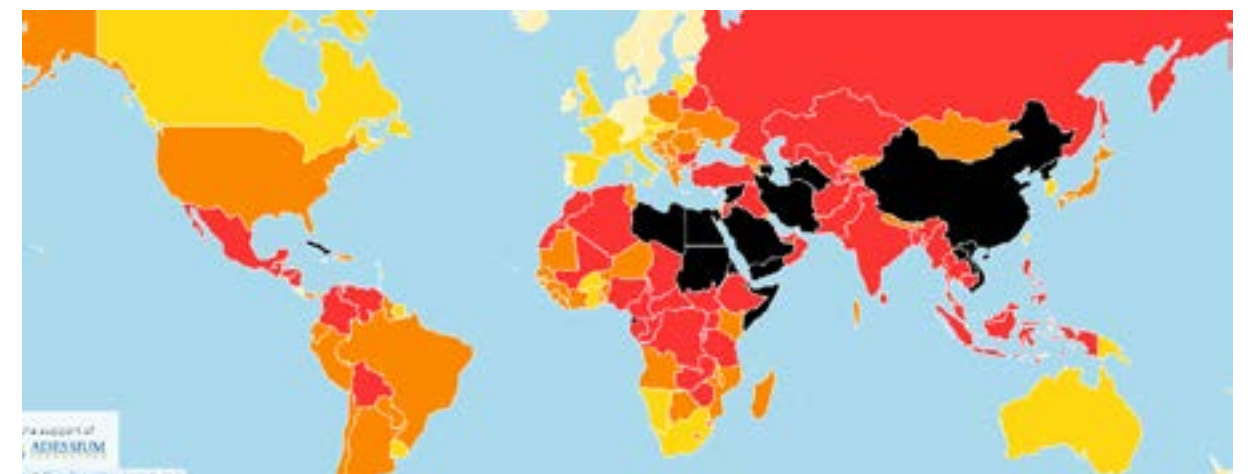
I neste avsnitt følger en redegjørelse for de viktigste indeksene som rangerer land utfra graden av rettighetsbeskyttelse innenfor forskjellige rettighetsområder, og det er kun åpent tilgjengelige indekser som blir brukt. Redegjørelsen oppsummeres med en skisse over hvordan man kunne brukt indeksene for å få et bilde av risikoer i forskjellige land.

5.2.2.1 Rule of Law Index

World Justice Project lager årlig «The WJP Rule of Law Index». Der rangeres 126 land med utgangspunkt i følgende faktorer: Hvorvidt myndigheter og private aktører er ansvarlige etter loven, at det rår åpenhet om forvaltningen, graden av korrupsjon, hvorvidt regjeringen sikrer borgernes grunnleggende rettigheter, at orden og sikkerhet blir opprettholdt, graden av rettssikkerhet slik som at lovene blir håndhevet og at det finnes sivile rettigheter og fungerende strafferett.⁵¹

5.2.2.2 World Press Freedom Index

World Press Freedom Index, fra Reporters Without Borders viser situasjonen når det gjelder frie medier i forskjellige land. Landene med lysest kart har høyest grad av frie medier og de med sort har minst.



⁵⁰ <https://arabesque.com/s-ray/> Oversatt til norsk av notatforfatteren.

⁵¹ <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

De land som er sorte på kartet er Libya, Egypt, Somalia, Ekvatorial-Guinea, Aserbajdsjan, Bahrain, Jemen, Cuba, Iran, Laos, Saudi-Arabia, Djibouti, Syria, Sudan, Vietnam, Kina, Eritrea, Nord-Korea, Turkmenistan.⁵²

5.2.2.3 Transparency Internationals indeks

Korrupsjon henger ofte tett sammen med menneskerettighetsbrudd da korrupsjonen gjør at de som krenker rettigheter eller begår lovbrudd ofte klarer å betale for å ta seg til rette eller komme seg unna ansvar. Korrupsjonsindeksen fra Transparency International viser korrupsjonsnivået i verdens land. Der går fargen som viser korrupsjonsnivået i de forskjellige landene fra lys til mørkt.⁵³



De land som ligger lavest på TIs indeks er Kambodsja, Den demokratiske republikken Kongo, Haiti, Turkmenistan, Angola, Tsjad, Kongo, Irak, Venezuela, Burundi, Libya, Afghanistan, Ekvatorial-Guinea, Sudan, Nord-Korea, Jemen, Sør-Sudan, Syria og Somalia.

5.2.2.4 Rangeringen fra International Trade Union Confederation

ITUC (International Trade Union Confederation) har en indeks som viser de verste landene å være arbeider i. Landene blir målt på indikatorer slik som graden av brudd på sivile friheter og

⁵² <https://rsf.org/en/actions/international-bodies>

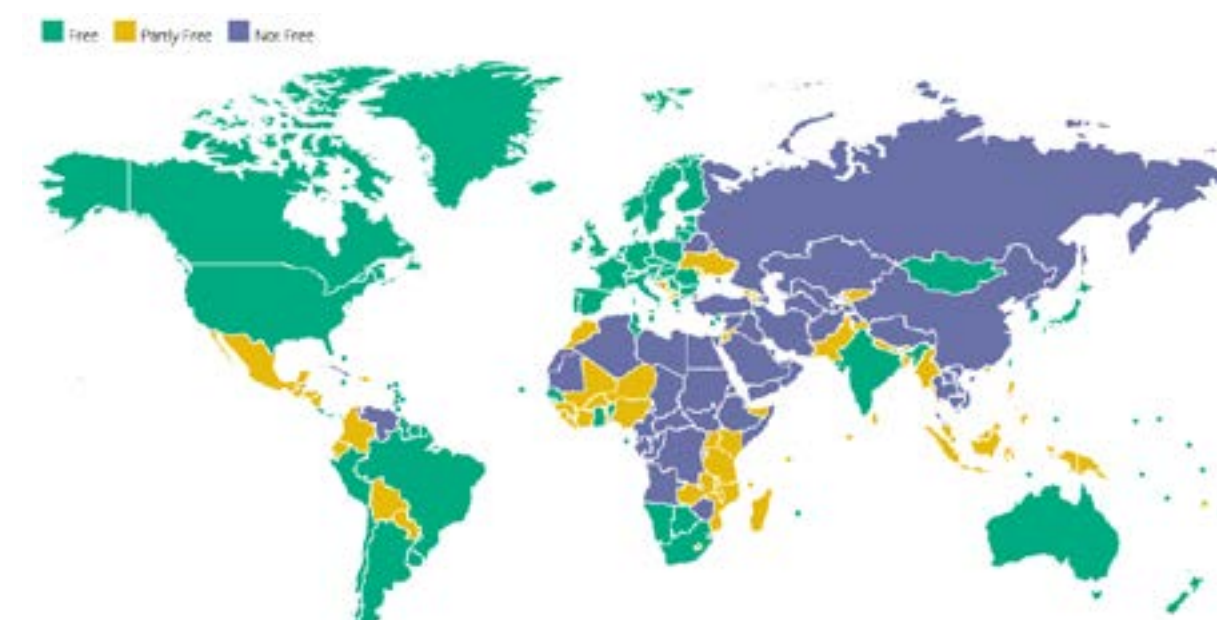
⁵³ <https://www.transparency.org/cpi2018>

rettigheter, bruk av vilkårlig arrestasjon, internering og fengsling, manglende arbeidstakerbeskyttelse, forbud mot kollektive forhandlinger og kriminalisering av retten til streik.



5.2.2.5 Indeksen fra Freedom House

Freedom House lager en rangering av land som viser i hvilken grad innbyggerne kan utøve sine sivile og politiske rettigheter.⁵⁵ Det finnes noe kritikk mot Freedom Houses tilnærming som blant annet går ut på at de bruker en utdatert inndeling av land, har en innboene skjevhet i vurderingen av USA-vennlige stater og at det kan reises tvil om kriteriene som ligger til grunn for vurderingen av hva som utgjør ett fritt demokrati.⁵⁶ Like fullt blir Freedom House hyppig referert til av en rekke seriøse aktører.



⁵⁴ <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-en-final-2.pdf>

⁵⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

⁵⁶ http://www.zeeopedia.com/read.php?reports_criticisms_of_freedom_house_methodology_gross_national_happiness_human_resource_development&b=32&c=22

De landene som har lavest ranking i indeksen er Sør-Sudan, Eritrea, Nord-Korea, Turkmenistan, Ekvatorial-Guinea, Saudi-Arabia, Somalia, Usbekistan, Sudan, Libya, Den sentralafrikanske republikk, Tadsjikistan, Aserbajdsjan, Bahrain, Etiopia, Laos, Jemen, Kina, Cuba og Den demokratiske republikken Kongo.

5.2.2.6 US State Department

I rangeringen fra US State Department er land delt inn i grupper utfra risiko for menneskehandel, såkalt «trafficking». De stater som er i gruppen med høyest risiko (Tier 3) er Bhutan, Myanmar, Burundi, Komorene, Cuba, Den demokratiske republikken Kongo, Ekvatorial-Guinea, Eritrea, Gambia, Hviterussland, Iran, Kina, Nord-Korea, Mauritania, Papua Ny-Guinea, Russland, Saudi-Arabia, Sør-Sudan, Syria, Turkmenistan og Venezuela.⁵⁷

US State Department lager også landrapporter om menneskerettigheter som er svært detaljert. Slik rapportering kan brukes i et verktøy som kan prosessere tekst og ikke bare samkjøre rangeringer som allerede eksisterer. Det er også noen frivillige organisasjoner som gir ut slike detaljerte rapporter. De blir nevnt lenger ned i dette notatet.

5.3 En modell for etisk forhåndsfiltrering

Nedenfor følger en enkel skisse til en modell for etisk forhåndsfiltrering som bygger på en kombinasjon av landrangeringer fra flere indekser. De som er valgt ut her gir et bilde av situasjonen når det gjelder noen sentrale rettighetsområder. Disse er:

- Rettssikkerhet
- Frie media
- Korrupsjon
- Arbeidsforhold
- Sivile og politiske rettigheter
- Menneskehandel

Det er flere anerkjente aktører som gjør vurderinger av landsituasjoner, og her har vi plukket ut de som kommer fra de som lager rangeringer. Det kunne vært naturlig å inkludere landinformasjon fra Amnesty International og Human Rights Watch m.fl., men da de ikke lager rangeringer med ferdigtolkede data, er ikke de tatt med her.

Når digitaliseringsteknologien har utviklet metoder for å samkjøre data gjennom bruk av algoritmer etc. kan det på sikt være mulig å lage mer avanserte systemer som klarer å inkludere informasjon fra en rekke ulike kilder. Slik kan man oppnå mer presise resultater. Listen nedenfor

⁵⁷ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

inkluderer også land som kun i liten grad er virksomhetsland for børsnoterte selskaper. Den gir allikevel en idé om hvordan data kan brukes for å identifisere høyrisikoinvesteringer.

Tabell 1: Skisse til modell for etisk forhåndsfiltrering

	Lav retts-sikkerhet (blant de 35 med lavest rangering)	Lavt nivå på frie media (blant de 35 med lavest rangering)	Høy korrupsjon i TIs indeks (blant de 35 med lavest rangering)	De 10 verste landene å være arbeider i	Lav beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (blant de 35 med lavest rangering)	Risiko for menneskehandel (blant de 60 med lavest rangering)
Afghanistan	X		x			
Algerie				x		
Angola			x			
Aserbajdsjan		x	x		x	x
Bangladesh	X	x	x	x		x
Bahrain		x			x	
Burundi		x	x		x	x
Colombia				x		
Congo			x			
Cuba		x			x	x
Djibouti		x				
Den demokratiske republikken Kongo		x	x		x	x
Egypt	X	x		x		
Ekvatorial-Guinea		x	x		x	x
Eritrea		x			x	x
Etiopia	X				x	

Filippinene				x		
Gambia						x
Guatemala	X			x		
Haiti			x			
Hviterussland	X	x			x	x
Irak		x	x		x	x
Iran	X	x			x	x
Jemen		x	x		x	x
Kambodsja	X		x	x		x
Kasakhstan	X	x		x	x	x
Kina	x	x			x	x
Laos		x			x	x
Libya		x	x		x	x
Malaysia	x					
Myanmar					x	x
Nord-Korea		x	x		x	x
Pakistan	x					
Russland	x	x			x	x
Saudi-Arabia		x		x	x	x
Den sentralafrikanske republikk		x	x		x	x
Somalia		x	x		x	x
Sudan		x	x		x	x
Syria		x	x		x	x
Sør-Sudan			x		x	x
Tadsjikistan		x	x		x	
Tsjad			x		x	
Turkmenistan		x	x		x	x
Tyrkia	x	x		x		
Uganda	x		x		x	
Usbekistan	x	x	x		x	x
Venezuela	x	x	x			x
Vietnam	x	x			x	x

Selskaper som er registrert i eller har virksomhet i land som i tabellen har fire eller flere markeringer er å anse som høyrisiko (markert med lysegrått her). Det er ingen tilfeldighet at det er en stor del av landene som har fire eller flere kryss. Når et land har lav rettighetsbeskyttelse på et område er det ofte et signal om at menneskerettighetene generelt sett står svakt. Tabellen viser ikke eksakte funn, men er en skisse på hvordan indekser kan brukes i investorers måling av risiko.

For å få mer selskapsspesifikt bilde av risiko kan landrangeringene kombineres med data om risikoene i ulike bransjer, slik at for eksempel telekommunikasjonsselskaper i land med lav rangering når det gjelder rettssikkerhet og frie media utgjør en særlig risiko.

5.3.1 Selskapsspesifikke vurderinger

Der man ønsker å vurdere det generelle risikobildet for konkrete selskaper kan man tenke seg at rangeringene fra indeksene om landrisiko kan kombineres med ulike parametere som er aktuelle for det konkrete selskapet eller gruppen selskaper.

Det har vi prøvd i tabellen nedenfor. Der inneholder den venstre kolonnen temaene fra indeksene i forrige tabell. Parameterne i raden nederst i tabellen er risikofaktorer som gjennom praksis har vokst frem som særlig utfordrende. Disse er valgt ut fordi de dekker temaer som er nedfelt i standarder og veiledere rettet mot næringslivet og investorer, noe som gir et tydelig signal om at de anses som spesielt krevende.

Tabell 2: Idéskisse for hvordan kombinere landrangeringer med virksomhet som innebærer særlig risiko for menneskerettighetsbrudd

Landrisiko	Ikke rettssikkerhet	Petrokjeremi i Hviterussland	Bankdrift i Bangladesh	Gull i Belize /Guatemala	Hogst i Malaysia	Mineraler i Iran	Tekstil i Hviterussland	Telekom i Bangladesh	Farmasi i Egypt	Gruver i Russland
Verste landene for arbeidere	Gruver i Kazakhstan	Gruver i Filippinene	Gruver i Colombia	Gruver i Filippinene	Gruver i Saudi-Arabia	Mineraler i Saudi-Arabia	Tekstil i Tyrkia	Telekom i Saudi-Arabia	Farmasi i Egypt	Gruver i Kazakhstan
Lavt nivå på frie media	Mineral-utvinning i Bahrain	Olje i Ekvatorial Guinea	Kobolt i DRC	Gruver i Venezuela	Gruver i Venezuela	Olje i Aserbajdsjan	Tekstilfabrikker i Vietnam	Telekom i Saudi-Arabia	Vannbruk i Iran	Gruver i Kazakhstan
Korrupsjon	Olje i Venezuela	Olje i Angola	Kobolt i DRC	Gruver i Venezuela	Olje i Ekvatorial Guinea	Olje i Ekvatorial Guinea	Tekstil i Bangladesh	Telekom i Malaysia	Farmasi i Iran	Gruver i Russland
Sivile og politiske rettigheter	Gruver i Eritrea	Olje i Aserbajdsjan	Kobolt i DRC	Vannkraft i Etiopia	Gruver i Eritrea	Gruver i Eritrea	Bomull i Etiopia	Telekom i Eritrea	Farmasi i Algerie	Olje i Ekvatorial Guinea
Høy risiko for menneskehandel	Bygningsindustrien i Gulfen	Olje i Aserbajdsjan	Kobolt i DRC	Gruver i Venezuela	Gruver i Ekvatorial Guinea	Olje i Ekvatorial Guinea	Bygningsindustrien i Gulfen	Tekstil i Kina	Farmasi i Vietnam	Beaching i Bangladesh
Selskaps-spesifikke parametere som er særlig relevante i risikovurderinger.⁵⁸	Seiskaper som er delvis stats eid eller stats-kontrollert ⁵⁹	Virksomhet-heten krever konsesjoner eller lisenser ⁶⁰	Utvinning av ikke-fornybare ressurser i omstridd område/konfliktområde/ fattig land ⁶¹	Virksomhet i urfolksområde eller der lokal- befolkningen trenger området som livsgrunnlag ⁶²	Utvinning av ikke-fornybare ressurser i samarbeid med regjeringen i fattig land ⁶³	Arbeidsintensiv virksomhet med for eksempel mange kvinner eller migrant-arbeidere ⁶⁴	Virksomhet innen telekom eller overvåknings-teknologi ⁶⁵	Virksomhet som krever mye vann eller kan skade vann eller lokalmiljø ⁶⁶	Virksomhet med stor ulykkesrisiko for arbeidere eller lokalsamfunn ⁶⁷	

⁵⁸ Parameterne er plukket ut fordi de er ansett som særlig viktige. Dette går frem av at de blir behandlet i internasjonale veiledere fra OECD, IFC (International Finance Corporation) og FN.

⁵⁹ <https://documents-dds-nv.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/71/PDF/G1609171.pdf?OpenElement>

⁶⁰ <http://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>

⁶¹ <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>

⁶² https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9baef8f6-9bd9-4d95-a595-7373059081d4/GN7_English_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=meSDVgT

⁶³ <https://www.uneepi.org/humanrightstoolkit/mining.php>

⁶⁴ <https://www.uneepi.org/humanrightstoolkit/manufacturing.php>

⁶⁵ <https://globalnetworkinitiative.org/>

⁶⁶ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c02c2e86-e6cd-4b55-95a2-b3395d204279/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES&CVID=KTIHbZk

⁶⁷ <https://www.uneepi.org/humanrightstoolkit/mining.php>

Gjennom å kombinere forskjellige indekser der man ser om det er noen land, og eventuelt bransjer (der det finnes data) som har dårlig rangering i flere av indeksene, får man et bilde av hvor risikoene for selskaper ligger når det gjelder å bli involvert i menneskerettighetsbrudd.

Resultatene av en slik forhåndsfiltrering kan brukes på flere måter, for eksempel til å ta beslutning om at Fondet ikke går inn i slike bransjer i de landene, eller for å gi informasjon som viser i hvilke situasjoner Banken bør starte en dialog med selskaper med sikte på å finne de selskapene som på tross av høy risiko, eventuelt klarer å drive virksomhet uten å bli involvert i menneskerettighetsbrudd. Man kan også vurdere å gjøre en grundig forhåndsvurdering av alle selskaper der det er en kombinasjon av bransje og land som gir røde flagg. Man må huske på at land og bransjer med krevende forhold trenger selskaper som driver ansvarlig, og som kan bidra til utvikling.

Så langt i notatet har vi beskrevet det etiske rammeverket for Fondet og noen utfordringer som ligger der. Vi har også gitt eksempler på hvordan andre investorer arbeider og hva som ligger i veilederen fra OECD. Til sist har vi skissert en mulig metode for forhåndsfiltrering. I neste avsnitt presenteres noen konklusjoner og forslag til eventuelle endringer.

6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 FONDETS SAMMENSETNING OG BANKENS ARBEID SOM AKTIV EIER

6.1.1 Forhåndsfiltrering

Fondet står overfor en stor utfordring. Flere fremvoksende markeder vil etter alt å dømme bli tatt inn i referanseindeksen, og i en rekke av disse er tilgang på informasjon mangelvare. For å håndtere dette kan man vurdere investeringsmulighetene utfra generell informasjon om land og bransjer. Dette kunne gjøre behovet for konkret informasjon om spesifikke selskaper mindre. Fondet kan på samme måte som det den krever av selskaper, bruke en aktsomhetsprosess på egne investeringer. Ifølge mandatet gjør Banken deler av dette allerede, men det er uklart hvordan. Samtidig er det tydelig at Fondets størrelse og antallet investeringer gjør det utfordrende å ha nok tid og ressurser til å gjøre investeringer som står i samsvar med det etiske rammeverket.

En utfordring når man innhenter informasjon om markeder og bransjer som representerer risiko for grovt uetisk virksomhet er å finne ut hvilke selskaper det er som er berørt. Det er lett å finne ut hvor selskaper har sitt hovedkontor og på hvilke børser de er registrert, men å få fram informasjon om hvor de rent geografisk opererer, for å kunne vurdere operasjonell risiko, er mer vrient. Slik informasjon fremgår som regel av selskapenes årsrapporter, men det ser ikke ut til at det i dag finnes en konsolidert informasjonskilde hvor dette er samlet og søkbart selv om databaser med slike selskapsoversikter er under utvikling. Informasjon om hvor selskaper opererer kan så samkjøres med de mest sentrale indeksene som viser nivået på beskyttelse av menneskerettigheter i aktuelle land.

Dataene bør også kombineres med indekser som viser risikoen for menneskerettighetsbrudd i forskjellige bransjer. Resultatet som kommer ut av en slik øvelse gir en indikasjon på hvilke typer selskaper, eller til og med eksakt hvilke selskaper, som representerer høy risiko og derfor bør følges opp særskilt av investoren.

Et konkret eksempel som viser behovet for kunnskap om hvor selskaper opererer for å kunne nyttiggjøre seg informasjon om landrisiko, er selskaper i Ekvatorial-Guinea. Dette er et land som ligger lavt på flere rangeringer, og er å anse som høy-risiko. Det er nok ikke mange investorer som er investert direkte i selskaper som er registrert i Ekvatorial-Guinea, men mange har aksjer i de store oljeselskapene som har virksomhet der. Nesten hele landets økonomi hviler på oljeinntektene, men kun små drypp kommer befolkningen til gode. Det å være investert i en bransje som er avhengig av konsesjoner, i et land med ekstrem korrupsjon, der størstedelen av

befolkningen lever i ekstrem fattigdom og har lav score på yringsfrihet, representerer uten tvil høy risiko. Etikkrådet utredet i 2012 og 2013 selskaper med virksomhet i Ekvatorial-Guinea og skriver i sin årsmelding:

«Selv om Etikkrådet ikke har tilrådd å utelukke selskaper som utvinner olje i Ekvatorial-Guinea, mener rådet fortsatt at oljeselskaper står overfor vanskelige etiske utfordringer når de velger å drive sin virksomhet i et slikt land. Ekvatorial-Guinea er på noen måter et særtilfelle fordi misforholdet mellom landets økonomiske muligheter og befolkningens levekår er så stort, men det er mange ressursrike land hvor makteliten urettmessig tilegner seg statlige midler til private formål. I slike land er det særlig viktig at selskaper arbeider systematisk og bevisst for å hindre negative konsekvenser av sin virksomhet. Selskaper må ha robuste systemer for å hindre korrupsjon, offentliggjøre betalinger til myndighetene og til personer og selskaper med nære forbindelser til makteliten, og de må følge FNs veiledende prinsipper.»⁶⁸

Denne saken inneholder flere vanskelige dilemmaer, og den viser også at en rangering som viser menneskerettighetssituasjonen i Ekvatorial-Guinea ikke er tilstrekkelig, hvis man ikke samtidig har kunnskap om hvilke selskaper som opererer der.

Resultatet av undersøkelser der man samkjører risikoinformasjon med informasjon om hvor selskaper opererer, kan noen ganger være at man avdekker så høy risiko at Banken bør unngå å gjøre investeringer i de aktuelle selskapene. Andre ganger kan det holde at Banken, som en forutsetning for en investering, pålegger selskaper krav om å vise særlig god styring og forretningskikk basert på FNs og OECDs retningslinjer.

Fondet som internasjonal aktør deltar i utviklingen av standarder og støtter forskning på området. Et nærliggende satsningsområde er å støtte utviklingen av en database som gjennom bruk av algoritmer kan samkjøre informasjon fra ikke bare eksisterende indekser og databaser, men også selskapsrapportering. En viktig byggestein i konstruksjonen av et slikt verktøy, er at selskaper er åpne om risikoer, muligheter og hvordan de jobber med risikohåndtering. Hvis Banken for eksempel gjennom forventninger til styrene begynte å etterspørre slik informasjon, kunne dette bli en viktig driver i retning av mer homogen selskapsrapportering som har høyere kvalitet og er sammenlignbar over tid – noe som er et sterkt ønske i investormiljøene.

6.1.2 Fondet som utenrikspolitisk instrument

Finansdepartementet poengterer i mandatet til utvalget som nå er nedsatt for å se over det etiske rammeverket for Fondet, at Fondet ikke er et utenrikspolitisk virkemiddel og at tiltak som kan

⁶⁸ https://etikkradet.no/files/2017/02/Arsmeld_2013_norsk.pdf

ligne på kritikk av andre land skal unngås.⁶⁹ Imidlertid er det slik at selv om Fondet bare følger indeksen, blir det at Fondet investerer i selskaper og markeder brukt av enkelte lands representanter som et slags kvalitetsstempel. Dette ble for eksempel gjort av Saudi-Arabias myndigheter (gjennom ambassaden i Norge) i forbindelse med den foreslåtte utvidelsen av indeksen.⁷⁰ Det er interessant å se at andre land på denne måten bruker Fondet som er utenrikspolitisk middel, samtidig som Fondets investeringsaktiviteter ikke må anses som utenrikspolitikk her hjemme. Det åpner spørsmålet om det i det hele tatt er mulig for Fondet å ikke fremstå i noen grad som et politisk instrument i utlandet.

Det er stater som har ansvar for å ivareta menneskerettighetene. Selskaper har et ansvar for å respektere menneskerettighetene, og kan kun medvirke til slike brudd. Det er dermed ikke mulig å si at et selskap har medvirket til brudd uten at også staten, selv om ikke det blir uttalt direkte, kan bebreides for det som har skjedd. Dermed er Fondets eksklusjoner av selskapers involvering i menneskerettighetsbrudd per definisjon, men indirekte, kritikk av stater.

Det å skille ut land eller bransjer fordi de representerer en uakseptabelt høy risiko for at selskaper som opererer der blir involvert i grovt uetisk virksomhet, som egentlig skal utredes som en del av utvalgets mandat, blir vanskelig å svelge hvis det dermed blir ansett som utenrikspolitikk av norske myndigheter. En bedre og riktigere tilnærming er å se på det som risikohåndtering under det etiske rammeverket. De stater som kan vise til at de klatrer på de ulike indeksene kan tiltrekke seg investeringer.

Det er nærliggende å tro at det kun er situasjoner der man forteller utad hvordan virkemidlene blir brukt, som blir oppfattet som utenrikspolitikk. Bankens praksis med risikobasert nedsalg kan i noen grad unngå dette. Banken kan drive med risikobaserte nedsalg basert på analyser av både industri og land. Det medfører at noen land blir satt på sidelinjen på grunn av dårlig menneskerettighetsbeskyttelse, uten at dette blir synlig utad. Dette er et dilemma med tanke på Oljefondet som standardsetter: Risikobasert nedsalg «under radaren» kan være lettere å foreta i en krevende utenrikspolitisk kontekst, men samtidig gjør det at Fondets praksis ikke setter presedens. Her står ulike hensyn i konflikt med hverandre.

6.1.3 Forventningsdokumenter

Banken burde følge opp forventningsdokumentet om menneskerettigheter bedre, og kan bruke den samme aktive tilnærmingen som blir beskrevet i dokumentet om skatt. Der er Banken mye tydeligere om konkrete forventninger og inntar en mer aktiv rolle for å påvirke selskaper i riktig

⁶⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2019/utvalg-skal-vurdere-de-etiske-retningslinjene-for-spu/mandat-for-utvalg-som-skal-gjennomga-de-etiske-retningslinjene-for-spu/id2640393/>

⁷⁰ <https://www.argaam.com/en/article/articledetail/id/585507>

retning. Banken kan også øke forventningene og si at særlig selskaper som opererer innenfor høyrisikobrancher må ha noen i styret som har kompetanse på menneskerettigheter. Ansvaret ligger på selskapene. Banken kan uttrykke tydeligere forventninger om at de må ta menneskerettighetene på alvor på høyt nivå i selskapene. Dette kan innebære økte krav om at styrene må ta ansvar for policy og gjennomføring, sikre gode prosesser og allokere nok ressurser for å sikre god oppfølging. Her kan altså Banken, på lik linje med selskaper som kjøper varer fra underleverandører, skyve ansvaret over på de som skal levere gjennom å stille konkrete krav om hva som skal være på plass.

De ulike fasene i aktsomhetsprosessen som både FN og OECD legger opp til, har Banken allerede i sin verktøykasse. Gjennom å referere til UNGP og OECDs retningslinjer eksplisitt kan Banken oppnå ikke bare likebehandling, forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet med selskapene, men også til økt oppmerksomhet om disse viktige prinsippene blant investorer. Banken kan også under arbeidet med forventningsdokumentene uttrykke direkte forventninger til styrene om å se til at selskapene rapporterer på hvor selskapet har virksomhet og hvordan de håndterer utfordringer i markedene de opererer i.

6.1.4 Bruk av eksterne forvaltere

Fondet bruker i noen markeder eksterne forvaltere for å gjøre investeringer og følge opp selskaper, og dette er særlig vanlig i fremvoksende markeder. Vi har tidligere beskrevet at slike markeder ofte er land der menneskerettighetene står under press. Eksterne forvaltere i slike land blir brukt fordi de besitter viktig kunnskap om lokale forhold. De kan imidlertid også utgjøre risiko for at Fondets etiske rammeverk ikke blir ivaretatt. Banken rapporterer om at de arbeider med å følge opp denne gruppen forvaltere særlig, men det er allikevel viktig å poengtere her at oppfølgingen av disse forvalterne bør prioriteres, da de må være spesielt godt rustet for å kunne ta de riktige valgene i et krevende marked.

6.1.5 Risikoanalyser og risikobaserte nedsalg

Banken arbeider intensivt med risikovurderinger og samler enorme mengder data for å håndtere risikoer knyttet til det store antallet selskaper i Fondet. Andre investorer strever med det samme, selv om antallet selskaper er betydelig mindre. Gjennom risikobaserte nedsalg tar Banken ut enkelte investeringer fra Fondet som ikke passer inn under det etiske rammeverket. Grunnene til nedsalgene kan være at selskapene har virksomhet som kan føre til store kostnader, eller at selskapet ikke blir drevet på en bærekraftig måte, noe som må til for å sikre Fondet langsiktig avkastning. Norge er med Fondet trolig det land i verden med størst aktivitet når det gjelder ansvarlige investeringer. Hvis Banken hadde vært mer åpen om de metoder og vurderinger den

legger til grunn i risikoanalyser og for risikobaserte nedslag, hadde det trolig hatt stor innvirkning på hvordan andre investorer arbeider – og kanskje fått flere til å gjøre det samme.

6.1.6 Hva med å endre referanseindeksen?

Et annet og mere radikalt forslag er å skjære ned på antallet selskaper Fondet kan investere i, ned til et av de tidligere nivåene. 9000 selskaper er mange, men det er også for eksempel 5000, selv om det er et mer håndterlig antall hvis man skal sikre ansvarlig forvaltning. Andre norske investorer, som har et lavere antall selskaper, har en mer overkommelig oppgave med å følge opp selskapene de har investert i. Større eiere i selskaper kan også fordele ressursene på en annerledes måte enn de som har mange små investeringer i et stort antall selskaper. Fondet er en så stor aktør at det trolig kunne fått laget en egen indeks der antallet selskaper det kan investeres i er lavere, og der selskapene eventuelt har vært igjennom en forhåndsfiltrering.

En slik løsning kan møte motbør ettersom man risikerer å høyne risikoen hvis man går bort fra å være et referanseindeksnært fond. Samtidig var Fondet i starten i en situasjon der det var investert i mye færre selskaper enn i dag, og indeksleverandøren klarte også den gangen å spre risikoen.

6.2 ETIKKRÅDET

6.2.1 Mangel på informasjon – et gammelt problem

Etikkrådet er i stor grad avhengig av informasjon. Mangel på informasjon gjør at Etikkrådet ikke kan identifisere selskaper det bør arbeide med og heller ikke utrede de som er identifisert. Det er et paradoks at det kommer minst informasjon om menneskerettighetsbrudd fra de områdene der de verste bruddene skjer.

Etikkrådets brev til Finansdepartementet om utfordringer knyttet til den foreslåtte utvidelsen av referanseindeksen har trukket oppmerksomheten mot en utfordring som Fondet egentlig alltid, men tidligere i mindre grad har vært eksponert for, nemlig at det fra noen markeder representert i Fondet genereres lite eller ingen informasjon. Fondet har helt siden 2005 kunnet gjøre investeringer i en del fremvoksende markeder. Allerede i 2005 var selskaper fra Kina og Russland inne, og i 2006 kom selskaper fra Bahrain inn. Selskaper fra De forente arabiske emirater kom inn i 2010, fra Vietnam i 2013 og fra Saudi-Arabia og Bangladesh i 2015.

Den foreslåtte utvidelsen aktualiserer behovet for at Banken, før den investerer, får på plass prosesser som gjør det mulig å identifisere markeder, bransjer og selskaper som representerer høy risiko, og derfor kan holdes utenfor Fondet eller behandles med stor forsiktighet.

6.2.2 Menneskerettighetskriteriets ordlyd

Kriteriet om menneskerettigheter bør skrives om. Eksemplene på typer menneskerettighetsbrudd bør tas ut for å unngå å signalisere et krav om kun å se på de alvorligste bruddene. Det er ikke sikkert at en slik endring vil endre Etikkrådets praksis, da den i senere år for eksempel har arbeidet med arbeidstakerrettigheter, som ikke eksplisitt nevnes i kriteriet. Men inntrykket hos en leser, som nå tror at Fondet aksepterer alle menneskerettighetsbrudd som ikke er å anse som svært grove, kan bli bedre. Signaleffekten hos andre investorer kan også endres, da de innser at det er hele spennet av menneskerettighetsbrudd investorer bør arbeide med.

6.2.3 Strengere vurdering av fremtidig risiko

Proessen med å vurdere selskaper som er i Fondet og som er blitt identifisert av Etikkrådet på grunn av grove menneskerettighetsbrudd, kan behandles på en strengere og mer skjematisk måte. Selskaper som har opptrådt dårlig i lang tid og ikke har kompensert ofre eller håndtert ulykker og krenkelser, bør kunne utelukkes fra Fondet med en enklere prosess enn den Etikkrådet bruker i dag. I situasjoner der anerkjente organisasjoner eller FN-organer gang på gang har påpekt grovt uetisk atferd hos et selskap, bør dette veie så tungt i Etikkrådets vurdering at beslutningen kan baseres på det grunnlaget. Dette ville effektivisere arbeidet betraktelig og i tillegg gi slike organer og organisasjoner en høyere status og tyngde i arbeidet med selskaper.

Videre er i noen tilfeller selskapers reaksjon på Etikkrådets dialog at de avslutter eller trekker seg fra virksomhet som innebærer grove brudd. En slik beslutning innebærer at risikoen for brudd rent fysisk blir borte, og at en utelukkelse i teorien ikke kan bli aktuell. Samtidig forteller bruddene som er identifisert mye om hvordan selskapet (ikke) arbeider for å forhindre menneskerettighetsbrudd. Effekten blir den samme der selskapet har rukket å bli ferdig med sitt prosjekt før Etikkrådet har konkludert. I slike situasjoner foreligger det heller ikke en klar risiko for fremtidige brudd – og Etikkrådet kan ikke tilrå utelukkelse. Slike saker bør vurderes strengere enn i dag, og hvis de ikke leder til umiddelbar utelukkelse, bør de medføre at Etikkrådet stiller spesielt høye krav om tiltak, som skal ha effekt i hele selskapets virksomhet i fremtiden.

6.2.4 Etikkrådets vurderinger kan gjenbrukes

Notatet har beskrevet at Etikkrådet noen ganger vurderer saker under menneskerettighetskriteriet der konklusjonen i vurderingene ligner sterkt på et negativt kriterium (at alle saker med de samme forholdene bør behandles likt, som med «beaching»-eksemplet). Når Etikkrådet behandler flere saker innenfor samme område, og de danner et mønster eller legger terskler for fremtidige vurderinger, bør slike vurderinger etableres som prinsipper og tilflyte Banken, slik at den kan nyttiggjøre seg vurderingene videre i sitt arbeid med ansvarlig

forvaltning. Banken bør også kunne spørre Etikkrådet om vurderinger der det er mistanke om at det er særlig risiko knyttet til en viss type virksomhet eller regioner.

Etikkrådets anbefalinger gir internasjonale menneskerettighetsinstrumenter en praktisk betydning ettersom de blir brukt i vurderingen av reelle og konkrete situasjoner. Anbefalingene kunne derfor, hvis de var systematisert utfra vurderingstemaer og konklusjoner, brukes ikke bare av Banken, men også av andre investorer, selskaper og bransjeorganisasjoner i arbeidet med menneskerettigheter. De terskler og vurderinger som legges fast gjennom Etikkrådets anbefalinger bør derfor samles og gjøres lettere tilgjengelige, slik at de kan øke interessen og kunnskapen om menneskerettigheter blant investorer. Mange er opptatt av ESG, men mange strever fremdeles med «S'en».

6.2.5 Banken har siste ordet – ok?

Mange ganger bruker Etikkrådet flere år på å undersøke forhold og utrede selskapers tiltak for å unngå å medvirke til alvorlige menneskerettighetsbrudd fremover før det til slutt kommer frem til at eksklusjon er eneste utvei. I prosessen ber selskaper ofte om forlengede frister for at de skal få tid til å få gode tiltak på plass. Det er kun i de saker der Etikkrådet mener at selskapet ikke får dette til at en anbefaling om uttrekk blir aktuell. Med endringen av retningslinjene som ble gjort i 2008 skal Banken, når Etikkrådet avgir anbefaling om utelukkelse, vurdere om det er mer hensiktsmessig å velge observasjon eller aktiv eierskapsutøvelse som virkemiddel. Endringen, som i praksis innebærer at Banken kan overprøve Etikkrådets tilrådninger eller valg av virkemiddel, er ineffektiv og svekker kraften i Etikkrådets arbeid. Hvis Banken fortsatt skal ha mulighet til å påvirke valget av virkemiddel, burde den gis mulighet til dette tidligere i prosessen, både for å spare tid og av hensyn til Etikkrådets grundige arbeid.

Videre kan det fra selskapenes ståsted virke merkelig at de først får tilsendt utkast til tilrådning fra Etikkrådet, som gir en sterk indikasjon på at selskapet kommer til å bli anbefalt utelukket, for deretter å motta en invitasjon fra Banken om å innlede en ny prosess om de samme forholdene, men med sikte på dialog eller observasjon. Etikkrådet har spisskompetanse på de temaene de etiske retningslinjene behandler og bruker eksperter for å vurdere ikke bare alvorligheten hos avdekkede brudd, men også hva som skal til for at selskaper skal unngå å bli involvert i alvorlige brudd i fremtiden. Resultatene av denne kompetansen kan utnyttes bedre enn i dag.

7. OPPSUMMERING

Temaet for dette notatet er Fondets menneskerettslige utfordringer når Fondets referanseindeks sannsynligvis vil inkludere flere fremvoksende markeder. Dette gjør at Fondet kommer til å investere mer i markeder som ofte er krevende fra et menneskerettighetsperspektiv. Utvidelsen innebærer økt risiko som må håndteres. Dette notatet har sett på hvordan det etiske rammeverket rundt Fondet kan rigges for å håndtere disse kommende menneskerettslige utfordringene. De viktigste innspillene i notatet er:

Anbefalinger for Norges Banks forvaltning:

- Det bør åpnes for at Banken kan foreta forhåndsscreening av selskaper basert på etiske kriterier før man investerer. Dette kan i første rekke være for enkelte land med særlige menneskerettighetsutfordringer og begrenset informasjonstilgang. En mulig metode er å ta utgangspunkt i en modell som samler data fra ulike leverandører om land og bransje.
- For å håndtere investeringer i krevende markeder kan man enten avskjære de helt gjennom forhåndsfiltrering for å unngå investeringer, eller etablere prosesser for tett oppfølging av selskapene. I begge situasjonene må en identifisere hvor risikoene ligger, både når det gjelder land og bransje. Slikt arbeid bør skje i samarbeid med eksperter og Etikkrådet.
- Der Banken velger å investere til tross for høy risiko, må forventningene til de aktuelle selskapene være presise og følge UNGPs krav til aktsomhetsprosess. De ulike fasene i prosessen må kunne kontrolleres og måles over tid.
- Bankens forventningsdokument på menneskerettigheter bør revideres, og forventningene tydeliggjøres og gjøres mindre generelle. En modell for dette kan være forventningsdokumentet på skatt, som etablerer klare forventninger til selskapers praksis.
- Bankens risikobaserte nedvalg bør beskrives i rapporteringen, inkludert hvilke selskaper som er blitt ekskludert, under hvilket kriterium og en generell beskrivelse av begrunnelsen.
- Banken bør bidra til å utvikle verktøy og standarder for menneskerettslig forhåndsvurdering av markeder og selskaper, slik den har bidratt til kunnskapsutvikling på andre relevante områder.
- Banken kunne også utviklet en ny indeks for Fondet, der antallet selskaper det kan investeres i er lavere, og der selskapene eventuelt har vært igjennom en generell forhåndsvurdering. På denne måten kan en filtrere vekk de som innebærer uakseptabelt

høy risiko, og ha tett oppfølging av de selskapene som representerer høy risiko, men som allikevel blir inkludert.

Anbefalinger for Etikkrådet:

- Etikkrådets arbeid under menneskerettighetskriteriet er krevende. Identifisering og utredninger kan ofte være vanskelige i land med begrenset eller manglende informasjonstilgang. Hvis Banken avskjærer de mest krevende landene eller industriene gjennom ikke å investere i dem, blir oppgaven for Etikkrådet naturlig nok mindre.
- Menneskerettighetskriteriet, med sin opprømsing av alvorlige menneskerettighetsbrudd, lager en unaturlig høy terskel for utelukkelse. Eksemplene i kriteriet bør derfor fjernes.
- Praksisen med at Etikkrådet må kunne verifisere at det foreligger fremtidig risiko for å kunne anbefale utelukkelse bør i noen typer saker fjernes. Der anerkjente aktører kan vise at et selskap i lang tid har opptrådt grovt uetisk og fått mange muligheter til endret atferd, bør Etikkrådet kunne tilrå utelukkelse uten å vurdere fremtidig risiko. Det samme bør gjelde for situasjoner der det er ytre faktorer som har gjort at et selskap har avsluttet den uetiske virksomheten, og ikke endringer i selskapet.
- Banken velger noen ganger andre virkemidler enn de Etikkrådet har anbefalt. Med utgangspunkt i de store ressurser Etikkrådet legger ned i arbeidet med anbefalingene bør hovedregelen være at de følges, og at Banken kun unntaksvis kan gjøre godt begrunnede avvik fra en anbefaling.
- Etikkrådets anbefalinger om utelukkelse får ofte som følge at andre investorer trekker sine investeringer i de samme selskapene (også der Banken har valgt et annet virkemiddel). Etikkrådets praksis bør samles og systematiseres for å gjøre grensedragninger, analyser og vurderinger synlige og lettere tilgjengelige for gjenbruk av andre. Andre investorers automatiske nedsalg innebærer ofte ikke noen kunnskapsoverføring, og det er derfor behov for en systematisering av innholdet i Etikkrådets anbefalinger.



AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty Norge
Grensen 3, 0159 Oslo
Telefon: 22 40 22 00
E-post: info@amnesty.no

 : Amnesty International Norway
 : @Amnesty_Norge
 : @Amnesty_Norge
 : Amnesty Norge