



Finansdepartementet
(Kun digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 20/4406
Vår referanse: 20/483
Dato: 20/10/2020

Høringsuttalelse – NOU 2020: 7 Verdier og ansvar

1. Innledning og NIMs rolle

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 24. juni 2020 om NOU 2020: 7 *Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland*.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.

NIM vurderer primært høringsnotater i lys av de *rettslige* rammene og føringene som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner. I utgangspunktet er det ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser.

Denne høringen angår et felt der Norges menneskerettslige forpliktelser må antas aktualisert i liten grad. Selv om unntak kan tenkes, skal det svært mye til for at en stat skal ende opp med å utfordre menneskerettslige forpliktelser kun på bakgrunn av å være finansiell investor (med en minoritetsseierandel) i et utenlandsk selskap utenfor egne landegrenser.

Når NIM likevel velger å gi høringsuttalelse, selv om høringen angår et område noe på siden av NIMs primære mandat, er det særlig fordi Statens pensjonsfond utland (SPU) er en mekanisme som potensielt kan ha stor påvirkningskraft på menneskerettighetene internasjonalt. Gjennom SPU investerer Norge i selskaper i stater hvor menneskerettighetene er utsatt for et helt annet press enn hva situasjonen er innenfor

¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1.

egne grenser. I tillegg inneholder utredningen og retningslinjene flere referanser til menneskerettigheter, og angår slik sett et område innenfor NIMs kompetansefelt. NIMs synspunkter kan følgelig kanskje være nyttige i det videre arbeidet. Men disse synspunktene må altså ikke forstås slik at de i NIMs øyne er uttrykk for noen bindende rettslige forpliktelser («hard law»).

Et sideliggende spørsmål er i hvilken grad ulike ikke-rettslig bindende retningslinjer («soft law»), som særlig FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, kan ha relevans for finansielle investorer.² NIM vil ikke gå nærmere inn på dette spørsmålet, som er sammensatt og uavklart, men bemerker at en lojal etterlevelse av disse retningslinjene taler for å ha på plass et etisk rammeverk og et virkemiddelapparat som hensyntar menneskerettighetene i statens investeringer gjennom SPU.

Ettersom man her er noe på siden av NIMs primære rolle, vil vi kun kommentere på deler av utredningen og forsøke å holde kommentarene korte og på et relativt overordnet nivå.

2. Om utredningen

Fra NIMs perspektiv er det viktig, blant annet i lys av den betydelige utviklingen på feltet *næringsliv og menneskerettigheter* siden Graver-utvalgets utredning fra 2003, at en gjennomgang er blitt foretatt og at nødvendige endringer vurderes og eventuelt gjennomføres.³ Dette er en type utredning som NIM tidligere har tatt til orde for.⁴

Overordnet synes NIM utredningen er god, og NIM mener at mange av utvalgets vurderinger og forslag opp mot menneskerettslig relevante områder (inkludert opp mot internasjonal humanitærrett) har gode grunner for seg. NIM vil trekke frem enkelte slike punkter i det følgende.

- **Menneskerettighetskriteriet bør endres ved at eksemplene i bestemmelsen tas ut.**⁵ Selv om opplistingen i menneskerettighetskriteriet (dagens retningslinjers § 3 a) ikke er uttømmende, kan en slik relativt detaljert liste få den effekt i praksis at den ender opp med å forstås (tilnærmet) uttømmende. Utvalget skriver at dette også hender for denne listens vedkommende. Denne uklarheten fremstår både som noe uheldig og unødvendig. Eksemplene er også etter NIMs mening i all hovedsak overflødige, og de kan tas ut nettopp for å tydeliggjøre at alle typer grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter omfattes. NIM er også enig i at de tre områdene som fremheves av utvalget, deriblant urfolks rettigheter, er gode eksempler på områder der det har skjedd en utvikling og som det kan være viktig å være oppmerksomme på fremover.⁶

² Disse retningslinjene omtales nærmere i utredningen pkt. 6.3 flg.

³ NOU 2003: 22 *Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond*.

⁴ Se bl.a. NIMs årsmelding 2017, Dokument 6 (2017–2018), s. 124.

⁵ Utredningen s. 177–178.

⁶ Utredningen s. 178 flg.

- **UNGP bør eksplisitt vises til i Norges Banks forvaltningsmandat.**⁷ Fra vedtakelsen i 2011 har UNGP utviklet seg til å bli den rådende internasjonale standarden på feltet næringsliv og menneskerettigheter, og UNGP får stadig økt betydning verden over – med de fordeler det vil ha for ivaretagelsen av menneskerettigheter internasjonalt. Det er derfor viktig at UNGP inntas og synliggjøres der relevant, for å underbygge denne betydningen.⁸ Et slikt relevant sted er etter NIMs mening i Norges Banks forvaltningsmandat, som allerede viser FNs Global Compact og OECDs retningslinjer (nåværende forvaltningsmandat § 4-2 (3)). NIM er også enig med utvalget i at de etiske retningslinjene for observasjon og utelukkelse bør stå på egne ben, men at UNGP, i likhet med OECDs retningslinjer, kan gi veiledning for vurderingene.
- **Forslaget om presisering og utbrodering av våpenkriteriet synes velbegrunnet.**⁹ Dette inkluderer forslaget om å legge dødelige autonome våpen til den foreslåtte listen i våpenkriteriet (dagens § 2 (1) a). Selv om autonome våpen som sådan ikke nødvendigvis vil være i strid med humanitærretten, er NIM enig med utvalget i at den typen våpen fører med seg en iboende risiko for at bruken vil stride mot grunnleggende humanitære prinsipper. NIM er enig med utvalget i at det etisk og humanitært sett er svært betenkelig å overlate beslutningen om dødelig maktbruk til en maskin. Autonome våpen kan slik sett sies å stå i et noe prinsipielt spenningsforhold til humanitærrettslige krav om for eksempel ansvarsforhold, forholdsregler, distinksjon og proporsjonalitetsvurderinger.¹⁰
- **Åpenhet i forvaltningen av SPU er viktig.**¹¹ En grunn er at åpenhet bidrar til å sikre tilliten til forvaltningen av SPU. En annen er at offentliggjøringen av Etikkrådets tilrådninger kan ha positive ringvirkninger ved at de kan fungere som vurderingsgrunnlag og rettesnor internasjonalt for selskaper og andre finansielle investorer – og slik bidra til en generell standardheving på feltet.

Utvalget har fått innspill fra flere med ønske om mer åpenhet om Norges Banks eierskapsutøvelse og risikobaserte nedsalg. NIM har selv tidligere oppfordret til at implementeringen og den praktiske oppfølgingen av Norges Banks *forventningsdokument om menneskerettigheter* gjøres mer tilgjengelig – blant annet av hensyn til bedre å synliggjøre hvilke menneskerettslige aktsomhetsvurderinger

⁷ Utredningen s. 157.

⁸ NIM har relativt nylig kommentert nærmere på betydningen av UNGP i NIMs høringsuttalelse til Etikkinformasjonsutvalgets utredning om åpenhet om leverandørkjeder, der NIM i det vesentlige støttet om utvalgets forslag om en ny lov om etikkinformasjon og aktsomhetsvurderinger. Lovforslaget baserte seg nettopp på UNGP, bl.a. som følge av at UNGP er den rådende internasjonale standarden på feltet. NIMs høringsuttalelse av 23. mars 2020 til Barne- og familiedepartementet er tilgjengelig på www.nhri.no.

⁹ Utredningen s. 165 flg.

¹⁰ Se også utredningens referanse til den såkalte Martensklausulen på s. 172.

¹¹ Utredningen s. 215 flg.

som eventuelt gjøres i forbindelse med og under investeringer.¹² NIM har i likhet med utvalget forståelse for at hensynet til åpenhet nødvendigvis må balanseres mot andre hensyn, som hensyn til fortrolighet. NIM har også forståelse for at denne balansegangen kan være krevende, men innspillene om at det her kan være et forbedringspotensial bør like fullt tas på alvor – og både Etikkrådet og Norges Bank bør gjøre det til en prioritet å være så åpne som de kan, slik også utvalget understreker. NIM synes utvalgets to relaterte forslag virker fornuftige, både at publikasjonen «Ansvarlig forvaltning» (eller lignende) inntas som krav i bankens forvaltningsmandat og at retningslinjene stiller klarere forventning til bankens rapportering om eierskapssaker (forslag til ny § 10 (2)).

- **Om forslaget til atferdskriterium om våpensalg.**¹³ Forslaget til nytt atferdskriterium om våpensalg til visse stater (ny § 4 c) kan etter NIMs mening bidra til å tydeliggjøre innholdet av det generelle atferdskriteriet om rettigheter i krig og konflikt (dagens § 3 b). Det er ikke tvilsomt at menneskerettighetene gjelder i væpnet konflikt. Det nye våpensalgskriteriet foreslås kun å knytte seg til potensielle brudd på internasjonal humanitærrett. Dette kan implisitt bidra til å understreke at det generelle krig- og konfliktkriteriet nettopp omfatter menneskerettighetene i tillegg til humanitærretten.
- **Om styrking av korrupsjonskriteriet.**¹⁴ Korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet er mange steder i verden en betydningsfull faktor for at menneskerettigheter kommer under press. Styrkingen av dette kriteriet kan følgelig også gi positive ringvirkninger for gjennomføringen av menneskerettigheter internasjonalt.
- **Om hensynet til klima.**¹⁵ Det er positivt at utvalget forsøker å klargjøre forståelsen av det relativt nye klimakriteriet. NIM har i 2020 hatt søkelys på sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter, og skrevet en rapport om temaet.¹⁶ Selv om det ikke nødvendigvis er relevant i dette henseendet, kan det være nyttig å være oppmerksom på at dette er en sammenheng som får økt oppmerksomhet, og at det kan være vekselvirkninger her, for eksempel ved at klimaendringer vil kunne påvirke menneskerettigheter negativt på ulikt vis.
- **Om investeringer knyttet til land med høy etisk risiko.** Det er positivt at utvalget har viet oppmerksomhet til denne kompliserte tematikken.¹⁷

¹² Se bl.a. NIMs årsmelding 2017, Dokument 6 (2017–2018), s. 124.

¹³ Utredningen s. 184 flg.

¹⁴ Utredningen s. 196.

¹⁵ Utredningen s. 218 flg.

¹⁶ NIMs rapport er i skrivende stund ikke ferdigstilt, men planlegges utgitt ila. høsten 2020.

¹⁷ Utredningen s. 232 flg.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig, herunder om temaer vi ikke har kommentert i høringsuttalelsen nå.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Erlend A. Methi
Fagdirektør

Anders Einar Broderstad
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.