Forum for Utvikling og Miljø

Statlig eierskap og menneskerettigheter

Forslag til et mer ansvarlig statlig eierskap.

April 2011

Sammenlignet med andre land skiller Norge seg ut med et meget stort statlig eierskap. Det paradoksale er at som majoritetseier i en rekke statlig selskaper har Regjeringen valgt et passivt etisk eierskap. I forbindelse med at i Nærings- og handelsdepartementet (NHD) lanserte en ny Stortingsmelding om statlig eierskapspolitikk 01.april.2011 ønsker ForUM å komme med innspill til hvordan staten på en bedre måte kan forhindre negative menneskerettslige konsekvenser i egen næringsvirksomhet. Dette policypapiret har to forslag til hvordan dette bør gjøres.

"Statlig Eierskap og menneskerettigheter" er skrevet av Siri Luthen og Johanne Eide, på oppdrag fra Forum for utvikling og miljø.

Siri Luthen er statsviter fra Universitet i Oslo. Hun skrev masteroppgave om statlig eierskap om samfunnsansvar i 2009. Hun jobber nå som rådgiver med næringslivets samfunnsansvar i Forum for Utvikling og Miljø.

Johanne Eide har master i rettsvitenskap (juss) ved universitetet i Bergen, med internasjonal rett fra ved juridisk fakultet, Københavns Universitet. Nå studerer hun ettårig master i "Human Rights and Social Justice" ved University of New South Wales i Sydney, Australia.

Forsidefoto:
Foto: Ajay Ojha

Utgitt april 2011.

Rapporten kan lastes ned fra www.forumfor.no

Innhold

FORORD 4

OPPSUMMERING 5

INTRODUKSJON 6

NORSKE STATEN SOM AKTØR I MARKEDET 9

Organisering av statlig eierskap 10

Samfunnsansvar i statlig eierskap 12

REGJERINGENS OPPFØLGNING AV SAMFUNNSANSVAR I STATSEIDE SELSKAPER 14

FORUMS ANBEFALINGER TIL ET MER ANSVARLIG STATLIG EIERSKAP 17

Rapporteringsplikt om menneskerettigheter 17

Staten – en mer ansvarlig eier. 20

Forslag om opprettelse av "Menneskerettighetsråd" 21

KILDER 23

Forord

ÅND OG MATERIE

Ånd og materie er historiske angivelser av det dagens rettskildelære kaller lovers formål og innhold. Anbefalingene for selskapers eieransvar er preget av at de gode intensjoner løftes frem og at det ikke fokuseres på mulige rettslige forpliktelser. Anbefalingenes formål og innhold er således, som ånd og materie, vanskelig å skille ad. Fokuset på moral og det "å gjøre godt" blir derfor raskt også dette områdets problem. Det er ingen fordel at det forblir uklart hva som egentlig kreves av selskapene. Skal de menneske- og miljørettigheter som selskapene bes ta ansvar for ha utsikt til å fylles med innhold og mening for dem det gjelder, blir det nødvendig å etablere ordninger som sikrer ansvarlighet og uavhengighet hos de som evaluerer selskapenes drift. Dette har også vårt pensjonsfond utland erkjent ved at det er etablert et system med den nødvendige "vekt og motvekt" gjennom Etikkrådets virksomhet. I dag har det oppstått et misforhold i forhold at all annen statlig eierskap ikke nyter godt av noe tilsvarende system, fordi styrene i stedet må evaluere seg selv. Erfaringene med Etikkrådet for pensjonsfondet utland er gode.

Rapporten har to fremtidsrettede og viktige forslag; å opprette et menneskerettighetsråd for alle virksomheter med statlig eierskap, og en rapporteringsplikt om menneskerettigheter for statseide selskaper. Inntas det først et rettssikkerhetsperspektiv på dette området, så vil etableringen av et slikt råd og en rapporteringsplikt fremstå som en utvikling som tvinger seg frem.

Oslo, 31. mars 2011

Cecilie Schjatvet
advokat

Advokatfirmaet Hestenes og Dramer & Co

Oppsummering

Norske statseide selskaper har et enormt påvirkningspotensiale i samfunnet de opererer i – på både godt og vondt. Dette må særlig sees i lys av at norske statseide selskap driver forretninger i en rekke land som har store utfordringer knyttet til menneske-rettigheter. Statlig eide selskapene har stor frihet til å definere hva de legger i arbeidet med samfunnsansvar og hvorvidt de respekterer menneskerettigheter. Det er lite eller ingen kontroll fra staten som eier hvorvidt selskapene faktisk følger opp samfunnsansvar i deres virksomhet. Funnene i Riksrevisjonens kontroll med forvaltning av statlig eierskap for 2009 indikerer at det er et stort behov for økende oppfølgning av de statseide selskapenes arbeid med samfunns-ansvar. Norge må derfor sikre et regelverk som sørger for at statseide selskap utnytter sitt positive potensiale, og tilsvarende minimerer negative ringvirkninger. Norge har gjennom internasjonale og nasjonale regelverk forpliktet seg til å beskytte og respektere menneskerettigheter, og staten som eier har dermed et mer direkte og dyptgående ansvar for menneskerettigheter enn rene privateide selskap.

Dette policynotatet tar utgangspunkt i dagens regelverk for statseide selskaps ansvar for menneskerettigheter, og ser særlig på den klare rollefordelingen mellom eier (staten) og styret. Denne rollefordelingen gjennomsyrer selskapsretten, og er derfor vesentlig å forstå for å kunne utvikle og forbedre regelverket. Det er samtidig viktig å skille mellom stat som lovgiver (Stortinget) og stat som eier (regjeringen). Som lovgivende og utøvende organ har henholdsvis Stortinget og regjeringen ulike påvirkningskanaler i forhold til statseide selskaps ansvar for menneske-rettigheter. Dagens regelverk åpner for at både eier og styret kan vektlegge menneskerettighetshensyn i henholdsvis utøvelse av eierskap og forvaltning av selskapet. Dagens regelverk inneholder imidlertid ikke en plikt til å gjøre det. En manglende plikt øker faren for at menneskerettigheter taper i kampen mot kommersielle interesser. Vi er her i kjernen av problemet, nemlig hvordan vi kan sikre at eier og styret i statseide selskap ivaretar menneskerettigheter.

ForUM foreslår derfor at staten som lovgiver, Stortinget, pålegger styret i statseide selskap en rapporteringsplikt om menneske-rettigheter. Formålet med rapporterings-plikten er å avdekke risikoen for potensielle menneskerettighetsbrudd i forkant av at de finner sted. En rapporteringsplikt om menneskerettigheter bør derfor innebære en bred og grundig undersøkelse av en rekke relevante forhold.

For det andre foreslår ForUM at regjeringen som eier oppretter et uavhengig "Menneske-rettighetsråd" som gir anbefalinger til hvordan staten som eier, regjeringen, skal utøve sitt eierskap. Regjeringen må derfor komme på banen på to måter: både ved å bli mer aktiv på generalforsamlingen, og aktivt ta opp menneskerettighetsspørsmål i sin dialog med selskapet.

Introduksjon

Økonomisk globalisering har åpnet for en sterk økning i selskapers internasjonale aktivitet. Samtidig har ikke lovgiver, på verken nasjonalt eller internasjonalt plan, fulgt opp. Betydelige deler av selskapers internasjonale aktivitet er derfor ikke regulert, men er gjenstand for frivillig selvregulering.

FNs spesialrepresentant for menneske-rettigheter og næringsliv, professor John Ruggie beskriver dagens situasjon som et "styringshull".[1] Et slikt styringshull er problematisk da det tilrettelegger for en situasjon hvor svake interesser har liten beskyttelse overfor store kommersielle foretak i sin søken etter profitt. Til tross for omfattende regulering av norske selskaper, finner vi styringshullet også i Norge. Norges regelverk regulerer alene selskapers opptreden innenfor Norges grenser. Det eksisterer imidlertid ingen norske regelverk som direkte regulerer norske selskapers opptreden i utlandet. Dette er i tråd med suverenitetsprinsippet, som tilsier at det er opp til det enkelte land selv å regulere aktivitet som finner sted i det aktuelle land. Problemet er at flere norske statseide selskap opererer i land som er preget av svak styring og manglende regelverk på området for menneskerettigheter. Mangel på norsk regelverk tilrettelegger derfor for at norske statseide selskap kan profittere på svak regulering i utlandet.

Norske statseide selskap kan riktignok ikke operere helt fritt i utlandet. Lov av 22. mai 1902 nr. 10 om Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) har ekstraterritorial anvendelse,[2] det vil si at loven rammer straffbare handlinger som finner sted i utlandet.

Dette gjelder også for handlinger begått av selskaper.[3] Det er imidlertid flere svakheter ved denne ordningen. For det første rammer loven bare de mer alvorlige brudd på menneskerettigheter, slik som tortur og frihetsberøvelse.[4] Andre brudd på menneske-rettigheter, som utbredt brudd på faglige rettigheter, rammes imidlertid ikke av straffeloven. Dette viser at straffeloven må komplementeres og utfylles med andre regelverk som til sammen utgjør et solid vern for menneskerettigheter. For det andre er det store praktiske hindringer som gjør det vanskelig å realisere lovens formål. Det krever både innsats og ressurser å skulle etterforske saker hvor norske statseide selskap har begått straffbare handlinger i utlandet. Dette bringer oss til tredje svakhet, nemlig manglende

Cermaq ASA

- Statlige eierandel 43, 5 %
- Cermaq har blitt anklaget for ha handlet fiskeolje fra Vest-Sahara, et land norske myndigheter fraråder å handle med.
- Naturvernforbundet og ForUM klaget formelt inn selskapet mai 2009 for det nasjonale kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper for brudd på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Hovedpunktene på klagelisten er dårlige standarder for fiskehelse og miljø, brudd på arbeidstakerrettigheter, dårlige sikker-hetsrutiner for ansatte og manglende bærekraft.

[1] Se blant annet John Ruggie, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights,* Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN DocA/HRC/8/5 (2008) 3.

[2] Straffeloven § 12

[3] Straffeloven § 48

[4] Straffeloven kapittel 21 og kapittel 22

politisk vilje. Per i dag er disse bestemmelsene nærmest sovende bestemmelser som ikke utgjør en reell trussel om konsekvenser. Aker Kværner saken om arbeid på Guantanamobasen et godt eksempel på at straffeloven ikke brukes der hvor selskaper er anklaget for menneskerettighetsbrudd. Denne saken ble henlagt, til tross for at den norske straffeloven trolig rammet tilfellet.[5] Dersom norske politikere ønsker å gjøre noe med dette kreves det både mer fokus og ressurser. ForUM ser at norske statseide selskaps ansvar for menneskerettigheter i utlandet er preget av manglende regelverk, manglende konsekvenser og manglende bevissthet rundt problematikken.

Samtidig ser vi at det internasjonale samfunnet står langt fra å etablere et internasjonalt regelverk som vil regulere selskapers ansvar for menneskerettigheter. Den senere tids debatt har i stor grad vært preget av professors Ruggies arbeid for FN. November 2010 la Ruggie frem forslag til ikke-juridiske *retningslinjer* for selskapers ansvar for menneskerettigheter.[6] Slike retningslinjer vil verken pålegge selskap et juridisk ansvar eller sikre ofre for menneskerettighetsbrudd rettigheter. Regjeringen har ved flere tidligere anledninger uttalt at de vil avvente og se hva FN og det internasjonale samfunn kommer frem til.[7] Vi ser nå at det ikke skjer stort internasjonalt. Dette legger derfor et større press på Norge som stat for selv å ta tak i problemet og lage klare regelverk rundt problemstillingen. Norge har her en unik mulighet til å være et foregangsland.

Lover og regler kan ikke alene endre selskapers opptreden i forhold til menneskerettigheter. Det er likevel klart at et forutsigbart, effektivt og funksjonelt juridisk rammeverk vil være et viktig steg i retning av at selskaper kan holdes ansvarlig for brudd på menneskerettigheter. Ideelt sett skal et slikt rettslig rammeverk både ansvarlig gjøre dem som bryter menneskerettigheter, så vel som å verne og gi rettigheter til ofre for menneskerettighetsbrudd. Dette policy-notatet fokuserer på hvordan et slikt rammeverk kan hjelpe til med å forhindre menneskerettighetsbrudd. Dette forebyggende fokus er i tråd med debatten på både internasjonalt og nasjonalt plan.

Aker Solutions

- Den norske staten er en indirekte eier av Aker Solutions (tidligere Aker Kværner) ved at staten eier 30 % av Aker Holding
- Siden 1991 var det amerikansk-registrerte selskapet Kværner Process Services Inc. (KPSI) engasjert av det amerikanske forsvarsdepartementet for drifting av anlegg i Guantánamo Bay. KPSI jobbet med å vedlikeholde anlegget der personer var tatt til fange. Selskapet er eid av Aker Kværner ASA.
- I klagen som ble sendt OECDs kontaktpunkt i Norge 20. juni 2005, skriver ForUM at Aker Kværner ASA gjennom sitt underselskap bryter med OECDs retningslinjer kapittel 2, punkt 2, blant annet "ved at de yter assistanse til fengselsfasiliteter som bryter med folkeretten og sentrale menneske-rettigheter, og at Aker Kværner ASA og KPSI ved sin aktivitet ikke respekterer menneskerettighetene til de innsatte".
- OECDs kontaktpunkt sa seg enig i ForUMs anklager, og mente at Aker Kværners virksomhet i tilknytning til fengslene var medvirkende til menneskerettighets-brudd på marinebasen.

[5] Se blant annet Mette Yvonne Larsen og Bendik Velde Koslung, *Kan Aker Kværner holdes strafferettslig ansvarlig for sin virksomhet på Guantánamo Bay?* (2007) http://www.amnesty.no/aktuelt/flere-nyheter/arkiv-bakgrunn/kan-aker-kv%C3%A6rner-holdes-strafferettslig-ansvarlig-sin-virksomhe

[6] John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, UN DocA HRC/17/31 (2010).

[7] St.meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.

Selskapers ansvar for menneskerettigheter er en problemstilling som er aktuell for *alle* norske selskap. Dette policynotatet avgrenses imidlertid til norske statseide selskaps ansvar for menneskerettigheter, og vil dekke både deleide og heleide statlige. Disse selskapene utgjør en potensiell trussel mot menneske-rettigheter da de opererer i en rekke land som har store utfordringer knyttet til brudd på menneskerettigheter.

Problemstillingen rundt statseide selskaps ansvar for menneskerettigheter er særlig aktuell i Norge som har et stort og bredt statlig eierskap i norske flernasjonale selskap. Videre har staten Norge gjennom inter-nasjonale og nasjonale regelverk forpliktet seg til å beskytte og respektere menneske-rettigheter. Å skille Norge som stat og Norge som eier er derfor problematisk. Staten som eier har et mer direkte og dyptgående ansvar for menneskerettigheter enn rene privateide selskap. På sikt bør Norge tilstrebe å pålegge også rene privateide selskap et større ansvar for menneskerettigheter. Det er likevel klart at staten har et større ansvar som rollemodell, og det er derfor riktig å introdusere nye krav til statseide selskap først.

Policynotatet avgrenses videre til statseide selskapers ansvar for menneskerettigheter, uten en særlig behandling av miljø. Dette begrunnes med at statens menneske-rettighetsforpliktelser har en klarere rettslig hjemmel i en rekke nasjonale og inter-nasjonale instrumenter. I dagens politiske situasjon ser også menneskerettigheter, særlig faglige rettigheter, ut til å tape terreng til fordel for klimarelaterte utfordringer som stadig flere næringslivsaktører er opptatt av. Dagens holdning synes å være at klima-ødeleggelser rammer globalt, mens brudd på menneskerettigheter bare rammer lokalt i andre deler av verden.

Dette policynotatet søker altså å ta for seg hvordan Norge kan forbedre regelverket rundt statseide selskaps ansvar for menneske-rettigheter. Første del presenteres den norske statlige eierskapsmodellen, og hvordan regjeringen per i dag formidler sine forvent-ninger om samfunnsansvar i statlig eierskap. Deretter følger forslag til hvordan dagens regelverk kan forbedres i et forsøk på å tette igjen styringshullet som tillater profitt-maksimering på bekostning av menneske-rettigheter.

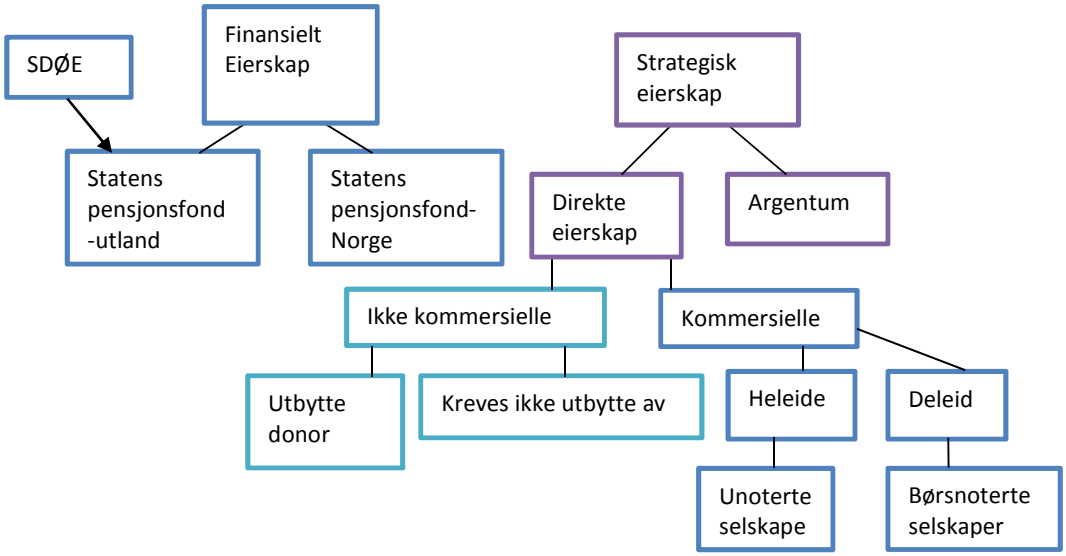
Norske staten som aktør i markedet

Norge skiller seg ut om en stor, offentlig eier, også i en nordisk kontekst. Samlet forvalter de norske departementene statens eierinteresser i 52 selskaper, og det er med 300 000 ansatte i selskapene som staten eier helt eller delvis[8].

Staten er den største eieren i Norge[9] For å få en oversikt over det statlige eierskapet kan det være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom det finansielle og det strategiske eierskapet. I det strategiske eierskapet er målet kontroll og innflytelse, mens i det finansielle eierskapet er målet å maksimere avkastningen[10]

Statens Pensjonsfond Utland (SP-U) og pensjonsfondet (SP-N) utgjør statens finansielle eierskap. Forvaltningen av SPU føres av Norges Bank gjennom Norges Bank Investement Mangement (NBIM). SP-N forvaltes av Folketrygdfondet. Begge institusjonene sorterer under Finans-departementet. SP-U er et statsfinansielt redskap for å bidra til økt langsiktighet i budsjettpolitikken og opptrer som en finansiell investor, slik at eierandelene i de enkelte selskapene blir små. Fondets aksjeplasseringer skal være slik at de gir en avkastning på linje med bredt sammensatte porteføljer av aksjer ved ulike internasjonale aksjebørser[11]

I det direkte eierskapet, som kan sorteres under det det strategiske eierskapet, er det ulike former for eierskap, derav statsforetak, deleide, heleide selskaper, aksjeselskaper, unoterte og noterte virksomheter og særlovsselskaper.



Figur 1. Oversikt over statens eierskap. Det direkte eierskapet kan som figuren illustrer, deles inn i flere kategorier[10].

[8] regjeringen.no.
[9] Statens Eierberetning (2009).
[10] Tranøy, Jordal og Løken (2007: 29).
[11] regjeringen.no.

Statens pensjonsfond – utland (SP-U)

Regjeringen kan beskrives som aktiv i sitt finansielle eierskap i utlandet. Høsten 2004 fastsatte Finansdepartementet (FD) etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond-Utland. Basert på vurderinger fra et etisk råd beslutter FD hvorvidt de ønsker å utelukke selskaper fra investeringsmuligheter i SP- U. Virkemidlene som benyttes er negativt filtrering og uttrekk.

I tillegg til eierskapet i Norge er den norske staten en stor aktør i norske direkte-investeringer i utlandet (DIU) gjennom eierskapet i børsnoterte selskaper. Staten kontrollerer over halvparten, hele 58 % av aksjekapitalen, som de samlede norske direkteinvesteringene representerer i 2006, dersom man legger til selskaper der den norske staten har 33 % eller mer av aksjene. Det statlige eierskapet har en sterk konsentrasjon i få selskaper, som står for de norske DIU, og det er Statoil, Telenor, Norsk Hydro, Yara og Aker – gruppen som står for størsteparten av investeringene. Hver av disse hadde i 2006 over 100 registrerte datter-selskaper i utlandet[12]

Organisering av statlig eierskap

Den rødgrønne regjeringen har brukt en retorikk som kan gi inntrykk av at det finnes vilje til å styre gjennom statens eierskap. I den første Soria Moria – erklæringen annonserte regjeringen *et langt mer aktivt eierskap* og dette ble videre fulgt opp i eierskaps-meldingen (St. meld.n r.13.(2006-2007)) med den illustrerende tittelen "*Et aktivt og langsiktig eierskap*". Næringsminister Trond Giske videreførte dette 1. april (2011) da ny eierskapsmelding ble lagt frem; "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi" (St.meld.nr 13 (2010-2011)). Regjeringen kan imidlertid beskrives som en passiv og tilbaketrukket eier. Det som av regjeringen beskrives som aktiv eierskap har stort sett blitt begrenset til god avkastning, garanti for lokalisering av hovedkvarter og kjerneaktiviteter i Norge. Det statlige eierskapet har blitt organisert gjennom det samme nøytrale, institusjonelle rammeverket som organiserer privat kapital i Norge.

Rollefordeling styret og eier

Aksjeselskapsformen i statseide selskap bygger på en klar rollefordeling mellom eiere og styret. Dette strenge skillet kan virke kunstig, men spiller i praksis en stor rolle. Styret forvalter driften av selskapet. Dette innebærer at den forretningsmessige ledelsen av selskapet og ansvaret for denne ligger her.

Dette følger av Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)[13] og Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskap (allmenn-aksjeloven).[14] De ulike styremedlemmene velges av selskapets eiere. Styremedlemmer plikter imidlertid å ivareta selskapets interesser, i motsetning til den enkelte eiers interesser. Staten har ikke egne styrerepresentanter i verken deleide eller heleide selskaper. Den enkelte eier, staten inkludert, har etter lovgivningen ingen rolle i den daglige forvaltningen av selskapet. Eierens rett til å utøve innflytelse og å fremme sine

Børsnoterte selskaper

Cermaq ASA	43,5 %
DnB NOR ASA	34,0 %
Kongsberg gruppen ASA	50,0 %
Norsk Hydro ASA	43,7 %
SAS AB	14,3 %
Telenor ASA	54,0 %
Yara International ASA	36,2 %

(Kilde: www.regjeringen.no)

[12] Hveem (2009).

[13] Aksjeloven § 6-12

[14] Allmennaksjeloven § 6-12

interesser er begrenset til general-forsamlingen (eiermøtet).[15] Statens eierskap reguleres i dag på lik linje med privateide selskap. Dette betyr at statseide selskap ikke utgjør en del av statsforvaltningen, og kan derfor ikke styres gjennom forvaltningsvedtak. Noen særregler gjelder for heleide statlige selskap. Regjeringen kan blant annet overprøve styrets beslutninger i heleide selskap, og generalforsamlingen er heller ikke bundet av styrets forslag om utdeling av utbytte. Videre kan også regjeringen, som generalforsamling, i heleide selskap pålegge selskapet forpliktelser som kan redusere selskapets økonomiske resultater, uten at dette kommer i konflikt med aksjeloven og allmennaksjeloven.[16]

Forskerne Tranøy, Jordfald og Løken fra Fafo (2009)[18] viser til en rekke forklaringer for hvorfor staten som eier har utviklet dagens eierskapsmodell. En viktig begrunnelse for at staten ikke har egne styrerepresentanter i selskapene, der staten enten er heleier eller deleier, er erfaringene fra Kings Bay i 1962. I etterkant av ulykken på Kings Bay ble det knesatt et viktig prinsipp om å minimere den politiske risikoen, og på denne måten hindre at utfordringer i driften ikke skulle utløse politisk ansvar. Staten er derfor representert kun i valgkomiteen, der en kan påvirke hvem som blir innstilt til styret i de ulike selskapene.

Det at en i økende grad har delprivatisert en rekke statlige bedrifter kan også sees som en form for selvbinding fra det politiske systems side, og som et forsøk på å skape større avstand mellom eier og utbytte. Ved at staten benytter seg av aksjelovens bestemmelser, beskytter man seg mot Stortingets budsjettprosesser, og mot mindretalls-

Kings Bay-saken i 1963 førte til at Arbeider-partiregjeringen måtte gå av på grunn av mistillitsforslag. Bakgrunnen var en gruveulykke ved Kings Bay-gruvene på Svalbard 5. nov. 1962, der 21 gruvearbeidere ble drept i en eksplosjon. Saken ble utløst i juni 1963 da et granskingsutvalg (Tønseth-kommisjonen) avgav sin rapport, hvor de sikkerhetsmessige tiltak ved Kings Bay-gruvene på Svalbard ble sterkt kritisert[17]

parlamentarismens tendens til å bli kortsiktig og opportunistisk, noe som gav flere selskaper problemer på 1990- tallet.

Eksempel på dette var at statlig eide selskaper som Statoil, Posten og Telenor fikk vanskelige utfordringer ved at selskapene ble utsatt for helt nye utbyttekrav, gjerne sent på året, for å tilføre kapital slik at budsjettet skulle gå opp i Stortinget[19]. Dette skillet er likevel ikke like klart i praksis. Selv om staten kun er representert i valgkomiteen blir det ofte politisk og i media oppfattet annerledes. Dette ble tydelig i Aker- Kværner saken i 2009 da det ble bestemt at Berit Kjøll skulle byttes ut i styret, og hun ble både beskrevet og oppfattet som statens styrerepresentant.

Videre kan dagens organisering også forklares av EØS- reglene samt anbefalinger fra OECD, som har bidratt til å løfte størstedelen av statens forretningsmessige eierskap ut av sektordepartementene over i en egen eierskapsavdeling i Nærings- og handels-departementet (NHD). Eierskapsavdelingen i NHD ble opprettet som en egen avdeling under Bondevik II - regjeringen i 2002. Årsaken til opprettelsen var et ønske om å organisere hovedtyngden av direkte eierskap atskilt fra statens rolle som regulator, skattlegger og lovgiver, og rydde opp i det som har blitt beskrevet som statens "hatteproblem".

[15] Aksjeloven § 5-1 og allmennaksjeloven § 5-1.
[16] St.meld.nr. 13: 17- 18(2006- 2007))
[17] Store Norsk leksikon se "*Kings Bay saken*".
[18] Se, Bent Sofus. Jordfald, Bård. Løken, Espen.(2007) Krevende eierskap. Statlig eierskap mellom finansiell styring og industriell ambisjoner. Fafo rapport 2007: 20. Oslo: Allkopi AS

[19] Tranøy og Løken (2009)

Den organisatoriske fordelingen av det direkte eierskapet i forvaltningen er delt, slik at selskaper med andre formål utenom de rent kommersielle (sektorpolitiske formål) forvaltes i fagdepartementene, mens de kommersielle forvaltes av NHD. Et av de viktigste unntakene er Statoil som forvaltes av Olje- og energidepartementet (OED). Oppgavene i eierskapsavdeling går ut på å forvalte det statlige eierskapet ved å oppnevne styrerepresentanter via valg-komiteen, å følge opp selskapenes økonom-iske resultater, og eventuelt ta stilling til eierdisposisjonene i selskapene.

Samfunnsansvar i statlig eierskap

Samfunnsansvar er en etisk norm og et vidt begrep som også benyttes innenfor regjeringens eierskapspolitikk. Dette kapittelet gir et oversiktsbilde over hva slags politikk Norge fører på feltet samfunnsansvar. Anbefalingene i dette policynotatet er avgrenset til hvilket ansvar den norske staten som *eier* og *lovgiver* bør ha for at statseide selskap overholder *menneskerettighets-forpliktelser*, som er et av hovedelementene som vektlegges innenfor begrepet samfunnsansvar. Andre eksempler på emner som faller innunder begrepet "samfunns-ansvar" er miljøforpliktelser, korrupsjon og veldedighet.

Norge var relativt tidlig ute i arbeidet med samfunnsansvar, og i 1998 lanserte regjeringen Kompakt, som er et konsultasjonsorgan for næringslivets samfunnsansvar. Kompakts overordnede mål er å bedre informasjonsutveksling mellom forskjellige norske aktører. Kompakt har vært sortert under Utenriksdepartementet mens NHD ikke har deltatt. I regjeringens arbeid med samfunnsansvar er hovedvekten lagt på å promotere internasjonale initiativer, som FNs Global Compact, Global Reporting Intiativ og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, fremfor å fremme egne nasjonale initiativ.

Norske myndigheter både som lovgiver og eier, legger opp til at samfunnsansvar for det norske næringslivet skal være frivillig. Som lovgiver har Stortinget valgt å forholde seg passiv til problematikken rundt selskapers ansvar for menneskerettigheter. Regjeringen velger å uttrykke forventninger om at norske selskaper skal opptre ansvarlig uansett hvor de opererer, framfor at det har blitt gjennomført tiltak for å sikre dette. I eier-skapsmeldingen (St.meld.nr.10(2006-2007)) ble det lansert ni tverrgående hensyn som best kan oppsummeres som en operasjonalisering av bedrifter samfunns-ansvar, samt litt mer:

1. Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet
2. Miljø
3. Etikk
4. Arbeid mot korrupsjon
5. Samfunnssikkerhet
6. Likestilling
7. Omstillinger
8. Forskning, utvikling og kompetanse-bygging
9. Integrering og karrieremuligheter for andre grupper.

Det gis ingen klar definisjon av samfunns-ansvar i eierskapsmeldingen, men det beskrives som: *å drive virksomheten slik at det i store og hele gir et positiv bidrag til samfunnet.* Stortingsmeldingen slutter seg til refleksjoner om samfunnsansvar i "statseier-skapsutvalget" [20] som la til grunn at selskaper med statlig eierskap bør være ledende innen arbeidet med samfunnsansvar (St.meld.nr.10 (2006-2007)). I regjeringens stortingsmelding om bedrifters samfunnsansvar som ble lansert 2009 "*Næringslivet samfunnsansvar i en global økonomi*" (St.meld nr. 10 (2008-2009)) definerer regjeringen hva de legger i samfunnsansvar og sine forventninger til

[20] NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap.

statlig eide bedrifter, samt privat næringsliv for øvrig. Regjeringen benytter den samme definisjonen som EU:

> *"Bedriftene integrer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunns-ansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man operer".*

Regjeringens målsetninger om samfunns-ansvar kan beskrives normative i den forstand at dens tilnærming har referanse til moralsk plikt, menneskerettigheter og bærekraftig utvikling. Stortingsmeldingen om bedrifters samfunnsansvar er utelukkende rettet mot den delen av næringslivet som opererer utenfor de norske landegrenser og lanserer svært lite ny politikk. Stortingsmeldingen (St.meld nr. 10 (2008-2009)) kan i stor grad beskrives som et drøftende dokument, hvor politikk og føringer fra tidligere stortings-meldinger oppsummeres. I meldingen drøftes flere problemstillinger knyttet til blant annet spørsmål om konfliktfylte områder, menneskerettigheter, naturvern, men uten å konkludere om hvordan disse hensynene skal ivaretas av selskapene.

Regjeringen vektlegger ikke- juridiske virkemidler, som for eksempel dialog og samarbeid med selskapene. Videre vektlegger regjeringen viktigheten av tredjeparts-involvering for å påvirke selskapene, som press fra opinionen og forbrukerne. I meldingen oppfordres det til at større selskaper med internasjonal virksomhet skal bruke rapporteringsnormen fra Global Reporting Initiative og at selskapene skal gjøre sine etiske retningslinjer offentlige tilgjengelig. Videre er det uttrykt at regjeringen forventer at selskaper med statlig eierskap skal være *ledende* i arbeidet med samfunnsansvar. Regjeringen annonserer i Stortingsmeldingen, at staten skal bidra til at til dette, gjennom *aktivt* eierskap. Eierskapsdialogen og en aktiv eierskapsutøvelse blir trukket frem som instrumenter for å følge opp og påvirke selskapene.

I eierskapsmeldingen som ble lagt frem 1.april 2011 videreføres hovedtrekkene fra St.meld. nr. 13 (2006-2007). Regjeringen stiller økte forventninger til at selskapene må rapportere på samfunnsansvar i sine årsberetninger, og selskaper av en viss størrelse forventes å benytte GRI. Arbeidet med samfunnsansvar forventes å være forankret i styrene. Meldingen varsler imidlertid ikke innføring av konkrete krav til rapporteringen. I tillegg til forventninger om verdiskaping og god avkastning, forventer regjeringen at selskapene skal være ledende i arbeidet med samfunnsansvar, respektere menneske-rettigheter, integrer arbeidet med klima og miljø og de skal være ledende når det gjelder miljøtiltak. Videre forventes det at selskapene skal respektere og fremme arbeidstaker-rettigheter, og integrer arbeidet mot korrupsjon i sine retningslinjer for samfunns-ansvar. Det varsles også regjeringen ønsker å styrke eierskapsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet, og at avdelingen skal ha en rådgivende og koordinerende rolle i arbeidet med samfunnsansvar.

Global Reporting Initiative (GRI) ble lansert i 1997 og er et frivillig, internasjonalt nettverk bygget på samarbeid mellom bedrifter, arbeidstakerorganisasjoner, investorer, revisorer, frivillige organisasjoner, akademikere og andre interessenter. GRI er et rapporteringssystem for den tredelte bunnlinjen og beskriver hvorfor, hvordan, og om hva en organisasjon bør rapportere. GRI består av over 80 indikatorer for økonomiske, sosiale og miljømessige resultater. Det er frivillig og kostnadsfritt å benytte seg av GRI. Selskapene kan velge om de vil anvende retningslinjene i sin helhet, om de vil bruke deler av dem eller kun bruke dem som en referanse. Det oppfordres til ekstern verifisering av rapporten, men det er ikke et krav.

Regjeringens oppfølgning av samfunnsansvar i statseide selskaper

Eierskapsavdelingene i NHD og OED påroper seg et begrenset handlingsrom med referanse til dagens eierskapsmodell. Med begrunnelse i dagens eierskapsmodell og selskapslovgivning er departementenes forståelse av sin eierskapsrolle begrenset til at de kan formidle generelle forventninger ovenfor de statseide selskapene med hensyn til samfunnsansvar. Videre at det kan stilles spørsmål overfor selskapene, uten at departementet blander seg inn for mye inn i selskapenes virksomhet. Regjeringen benytter seg av virkemidler som kommunikasjon, oppmuntring og informasjon. Det generelle synet er at det er selskapene selv som har kunnskapen til å utforme og gjennomføre samfunnsansvar, og departementene skal ikke blande seg for mye inn. I dagens ordning har derfor de statlige selskapene stor frihet til å definere hva de legger i arbeidet, og det er lite eller ingen kontroll fra staten som eier hvorvidt selskapene faktisk følger opp samfunnsansvar i deres virksomhet. Det er i svært stor grad selskapene som selv sitter i førersetet og som selv utformer hva de legger i samfunnsansvar. Selskapets arbeid med samfunnsansvar og hva selskapene selv velger å prioritere avhenger derfor i stor grad av selskapenes definisjon av samfunnsansvar og hvorvidt og hvordan de ønsker å implementere dette. Mens SP-U er underlagt et etisk rammeverk som skal sikre at verdiene ikke skapes under forhold som bidrar til grove menneskerettighetsbrudd og alvorlig miljøødeleggelse, har ikke staten slike retningslinjer for sitt direkte eierskap.

Riksrevisjonens rapport om statlige eide selskaper

I Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 ble det undersøkt hvordan eierdepartementene følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvilken grad departementene har stilt tydelige krav til selskapenes ivaretakelse av samfunnsansvar. 25 % av de administrerende direktørene svarer at de er uenig i at eierdepartementet har klart uttrykt forventninger til selskapets arbeid med samfunnsansvar. Riksrevisjonen stiller også i rapporten spørsmål ved om alle departementer som forvalter statlig eierskap har god nok kunnskap om området, og om departementene i tilstrekkelig grad følger opp selskaper med statlig eierandel når det gjelder relevante områder innenfor samfunnsansvar[21]

I Riksrevisjonens rapport ble statlige eide selskaper kartlagt for å finne ut om de har inkorporert samfunnsansvar i selskapsdriften, og i hvilken grad statlig eide selskaper er i fremste rekke når det gjelder miljøtiltak innen sin bransje. Funnene indikerer at det er stort behov for økende oppfølgning av de statseide selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

- Mange av de undersøkte selskapene i svært liten grad har integrert de delene av samfunnsansvaret som de selv vurderer som relevante i styringen av selskapet.
- 11 av de 70 selskapene ikke har etiske retningslinjer. Av selskapene som har etiske retningslinjer, er det blant annet 13 som svarer at de ikke har omtalt antikorrupsjon.
- 31 av selskapene (om lag 45 %) har ikke utarbeidet standardkrav om samfunns-ansvar i kontrakter med selskapets leveransekjede, mens det er 24 selskaper som har utarbeidet slike krav.
- 12 selskaper de to siste årene har opplevd at leverandører og

[21] Riksrevisjonen (2010).

underleverandører ikke har handlet i tråd med selskapenes samfunnsansvar. Dette utgjør ca. 17 % av de 70 selskapene i undersøkelsen, og gjelder hovedsakelig store selskaper med vesentlig betydning for staten.

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ og staten som eier kan gi rettslige bindende pålegg til styret om både selskapet generelle strategi og i enkeltsaker. Staten har imidlertid ikke vist vilje til å benytte generalforsamlingen til å fronte regjeringens målsetninger om samfunnsansvar. Eksempelet på at staten på Statoils generalforsamlingen stemte mot å stoppe oljesandprosjekt i Canada illustrerte at staten ikke var villig til å fronte hensynet til samfunnsansvar gjennom denne eierskapskanalen. Robin Kåss, statssekretær i Olje- og energidepartementet var klar i sin tale i Aftenbladet: *"Staten vil stemme imot ethvert forslag av denne type som fremmes på generalforsamling. Enten det er forslag om å gå inn i eller ut av oljesand eller andre prosjekter, fordi det er styrets oppgave å treffe forretningsstrategiske beslutninger"*.[22] Jens Stoltenberg uttalte seg også i forbindelse med saken til Aftenposten: *"Eierne må være varsomme med å gå inn i enkeltprosjekter på denne måten. Vi vil kjempe for at de enkelte landene setter strenge tak når det gjelder slike utslipp. Min jobb er ikke å styre Statoil, men å arbeide for å redusere klimagassutslipp"*[23].

Beate Sjåfjell, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo og ekspert på selskapsrett, mener regjeringen er på kollisjonskurs med sin egen eierskapsmelding, og at norske eierskapspolitikken per i dag er preget av uklarhet og ansvarsfraskrivelse. Hun presiserer at generalforsamlingen skal ha en over-våkingsrolle, og at en del viktige spørsmål derfor skal avgjøres der. Hun viser til at det følger av selskapslovgivningen at aksjonærene utøver den øverste myndighet gjennom generalforsamlingen og at staten etter allmennaksjeloven kan bruke sin posisjon som majoritetsaksjonær til for eksempel å vedta på Statoils generalforsamling at selskapet skal trekke seg ut av tjæresandsprosjektet. Generalforsamlingen har et større spillerom enn styret, fordi styret må forholde seg til generalforsamlingsvedtak mens general-

Fakta om saken: Statoil

- 2007 kjøpte Statoil selskapet North American Oil Sands Corporation for 12 milliarder kroner. Statoil har planer om å investere til sammen 100 milliarder kroner.
- Utvinningen av olje fra tjæresand krever mye vann og energi. Den medfører ti ganger så store CO2-utslipp som olje fra Nordsjøen. Virksomheten medfører store naturinngrep.
- Urfolk i Canada har gått til sak mot den canadiske staten på grunn av miljøkonsekvensene. Miljøorganisasjoner mener miljøgifter og kreftfremkallende stoffer fra driften skader flora, fauna og mennesker.
- Greenpeace og WWF, som begge er aksjonærer fremmet forslag om at Statoil skal trekke seg ut av oljesandvirksomhetene i den canadiske provinsen Alberta
- Staten, som er største aksjonær med en eierandel på 67 %, hadde på forhånd sendt tydelige signaler om at de ikke ville pålegge selskapet å avslutte aktiviteten i Canada.
- 1,38 % av eierne stemte for forslaget, mens 98,62 % stemte mot.
- Statoil ble i februar 2011 anmeldt for 19 lovbrudd av canadiske miljømyndigheter for ulovlig bruk av vann og feilrapportering av vannforbruk. Anmeldelsen gjelder tjæresandanlegget i Alberta i Canada.

[22] Aftenbladet 18.5.2010.

[23] Aftenposten 19.5.2010.

forsamlingen normalt kan instruere styret. Sjåfjell viser til at generalforsamlingen ikke skal gripe inn i alle saker kontinuerlig slik at den opptrer som styre eller daglig leder, men at staten *har* et stort handlingsrom. Videre klargjør hun at Statoil er forpliktet til å søke å skape, men ikke nødvendigvis maksimere, profitt for investorene.

I et langsiktig investorperspektiv kan derfor styret / ledelsen i Statoil legge vekt på andre interesser enn profitt for aksjonærene, og at andre interesser enn aksjonærene må ivaretas for best mulig å kunne skape profitt for investorene[24]

[24] Sjåfjell (2010).

ForUMs anbefalinger til et mer ansvarlig statlig eierskap

Dagens debatt er hovedsakelig preget av debatten rundt hvilket ansvar selskapet og styret har for menneskerettigheter. Det er også dette regjeringen i både stortings-meldinger og høringsnotat fokuserer på. ForUM mener imidlertid at både styret *og* eier må engasjeres for å sikre en reell forbedring av dagens situasjon. Fokuset må være på hvilket ansvar staten som eier har for at statseide selskap overholder menneske-rettighetsforpliktelser. For at dette skal la seg gjennomføre må både Stortinget og regjeringen komme på banen. Stortinget representerer staten som lovgiver, mens regjeringen representerer staten som eier. Begge parter kan bidra til store endringer i statseide selskapers ansvar for menneske-rettigheter på ulike måter.

ForUM foreslår derfor for det første at staten som lovgiver, Stortinget, pålegger styret i statseide selskap en ***rapporterings-plikt om menneskerettigheter****. For det andre foreslår ForUM at regjeringen oppretter* ***et uavhengig "Menneske-rettighetsråd"*** *som gir anbefalinger til hvordan staten som eier, regjeringen, skal utøve sitt eierskap.*

Rapporteringsplikt om menneskerettigheter

Potensielle utfordringer knyttet til å endre dagens regelverk.

Det oppstår flere utfordringer når man søker å endre dagens regelverk. Det første spørsmålet er om dagens selskapslovgivning er til hinder for muligheten til å inkorporere menneske-rettighetshensyn. Styrets oppgave er å *forvalte* selskapets midler på vegne av eierne. Dette er et vidt vilkår som åpner for flere faktorer enn alene profittmaksimering. En slik holdning er i samsvar med regjeringens uttalelser i St.meld.nr.13 (2006-2007) om et aktivt og langsiktig eierskap (Eierskaps-meldingen) og St.meld.nr.10 (2008-2009) om Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi. Begge diskuterer som illustrert ovenfor regjeringens "forventninger" til at statseide selskap skal ivareta menneskerettigheter, og at de skal være ledene innen arbeidet med samfunnsansvar.

I forlengelse av dette fremla arbeidsgruppen for krav til rapportering om samfunnsansvar oktober 2010 en rapport til Finans-departementet, hvor de foreslår å innføre en rapporteringsplikt om samfunnsansvar. Arbeidsgruppens forslag er ikke begrenset til statseide selskap, men skal gjelde for alle store foretak. Til tross for at forslaget er et steg i riktig retning, er ForUM uenig i både arbeidsgruppens forslag til innhold av rapporteringsplikten og konsekvenser av manglende rapportering. Dette blir utdypet nedenfor.

En annen utfordring er hvordan balansere hensynet til ikke-statlige eiere opp mot behovet for menneskerettighetsvern. Ved å pålegge delvis statseide selskap et mer tyngende ansvar enn rene privateide selskap kan man frykte at disse selskapene blir mindre attraktive å investere i. Dette var også betenkeligheter som ble diskutert i forkant av opprettelsen av Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (Etikkrådet). Disse spådommene ble imidlertid gjort til skamme, da Statens pensjonsfond i dag er større enn noen gang. Samtidig ser vi at flere europeiske land nå lager regelverk rundt selskapers rapporteringsplikt og ansvar for menneskerettigheter, blant annet i Sverige, Storbritannia og Danmark. ForUM mener derfor at å ivareta menneskerettigheter vil være fremtidsrettet og føre til konkurranse-fortrinn. Videre er det også sannsynlig at arbeidsgruppens forslag om rapportering vil

bli vedtatt, slik at alle store selskap vil ha visse rapporteringskrav å forholde seg til. Dette vil medføre at også privateide selskap må innrette seg etter nye rapporteringskrav, slik at avstanden mellom privateide og delvis statseide selskap vil være mindre. For heleide statlige selskap kommer ikke denne problemstillingen på spissen.

Den største utfordringen ved å endre dagens regelverk er hvordan lage et regelverk som fører til reelle endringer, fremfor å ende opp som nok en papirbyrde.

På den ene siden ønsker man å lage regler som er effektive og som i stor grad beskytter individer mot brudd på menneskerettigheter. På den andre siden må man unngå å lage tilsynelatende solide regler som ikke endrer og som kan forringe selskapenes konkurranse-evne. Nye regler om menneskerettigheter må derfor være både effektive og gjennom-førbare.

Dette policynotatet vil først se på hvordan man kan forbedre dagens regelverk for styret, og deretter eiere.

Styret – hva er situasjonen i dag og hvordan forbedre regelverket?

Norsk selskapslovgivning er i dag taus om selskapers ansvar for menneskerettigheter. ForUM forutsetter at styret i statseide selskap ønsker å respektere menneskerettigheter i sin forvaltning av selskapet. Mangel på bestemmelser om menneskerettigheter fører imidlertid til manglende bevissthet rundt problematikken om selskapers innvirkning på menneskerettigheter. For at selskaper skal bli bevisst på sitt ansvar og påvirkning er det derfor nødvendig å inkorporere bestemmelser om menneskerettigheter i gjeldende selskaps-lovgivning.

Spørsmålet er hvordan man kan forene menneskerettighetshensyn og styrets grunnleggende rolle, nemlig å forvalte selskapets midler på vegne av eiere. God forvaltning innebærer å vurdere mulige ulemper sett opp mot mulige fordeler – på både kort sikt og lang sikt. En forutsetning for god forvaltning er å ta veloverveide og informerte avgjørelser. En forutsetning for veloverveide og informerte avgjørelser er å foreta grundige undersøkelser.

Som en integrert del av disse undersøkelsene foreslår ForUM at staten som lovgiver, Stortinget, pålegger styret i statseide selskap en lovfestet ***rapporteringsplikt*** for potensiell risiko for menneskerettighetsbrudd som følge av selskapets opptreden. En slik rapporterings-plikt forutsetter en undersøkelsesplikt. ForUMs forslag går lenger enn regjeringens arbeidsgruppes forslag, både når det gjelder innhold av rapporteringsplikten og konsekvenser av manglende rapportering.

Hvilket regelverk?

I likhet med regjeringens arbeidsgruppe foreslår ForUM å inkorporere krav om rapportering om menneskerettigheter i Lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven). Regnskapsloven pålegger allerede selskaper å opplyse om en rekke ikke-finansielle forhold, som likestilling og miljø. Å inkorporere krav om rapportering om menneskerettigheter her vil derfor være praktisk og oversiktlig.

Rapporteringspliktens innhold

Formålet med rapporteringsplikten er å avdekke risikoen for potensielle menneske-rettighetsbrudd i forkant av at de finner sted. En rapporteringsplikt om menneskerettigheter bør derfor innebære en bred og grundig undersøkelse av en rekke relevante forhold. Åpenbare forhold som må undersøkes og rapporteres om er forholdene i det aktuelle land, hvorvidt det aktuelle landet har særlige utfordringer knyttet til menneskerettigheter og hvilke konsekvenser selskapets deltagelse vil ha for menneskerettigheter i det konkrete prosjektet. Denne foreslåtte rapporterings-plikten er i samsvar med professor Ruggies arbeid for FN. Ruggie baserer sine

retningslinjer på "*due diligence*", som kan beskrives som at selskapene skal utøve tilbørlig aktsomhet når de undersøker menneskerettighetsforhold.

Innholdet av rapporteringsplikten bør være enkelt utformet slik at statseide selskap har tydelige kriterier å forholde seg til. ForUM foreslår derfor uniforme rapporteringskrav. Dette vil for det første sikre at styret er klar over hva som forventes av dem. Videre vil det sikre at styret ikke står fritt til å tolke innholdet av rapporteringsplikten på en slik måte som best ivaretar deres kommersielle interesser. En klar rapporteringsplikt vil også være viktig for å beskytte ikke-statlige eiere i delvis statseide selskap. Dersom styret har klare retningslinjer å gå ut i fra, vil dette medføre at øvrige eiere har et tydelig og forutsigbart regelverk å forholde seg til.

ForUM mener bestemt at det ikke skal være tilstrekkelig å henvise til øvrige rapporterings-system, som for eksempel FNs Global Compact. Slike frivillige rapporteringssystem er vage og lite forpliktende. Det skal heller ikke være tilstrekkelig med "oppfyll eller forklar", hvor selskap enkelt kan forklare bort hvorfor de velger ikke å overholde rapporteringskravene. For å oppfylle lovens krav må statseide selskap derfor følge de uniforme rapporteringskravene.

Dersom undersøkelser og rapporter viser at prosjekter medfører risiko for menneske-rettighetsbrudd, må styret vise til tiltak som skal gjennomføres for å minimere eller unngå denne risikoen. Et slikt regelverk bør også inneholde retningslinjer for hva selskapet skal gjøre dersom det viser seg at en slik risiko for menneskerettighetsbrudd ikke kan unngås. Skal selskapet da være forpliktet til å trekke seg ut av prosjektet eller skal kommersielle hensyn trumfe over grunnleggende menneskerettigheter? Denne aktuelle problemstillingen må Stortinget ta stilling til.

Revisjonsplikt

Formålet med å innføre rapporteringsplikt er at det skal utgjøre en forskjell. Rapport om menneskerettigheter må derfor være gjenstand for uavhengig revisjon. Riksrevisor er her et opplagt alternativ. Erfaringer med rapporteringskrav uten revisjon viser at det ikke er et effektivt virkemiddel. Et godt eksempel er dagens krav om miljørapportering (se "Dagens regnskapslov" under).

En klar rapporteringsplikt som suppleres med krav til uavhengig revisjon vil sikre at rapporteringsplikt ikke ender opp som et byråkratisk krav uten substans og effekt.

Konsekvenser av brutt rapporteringsplikt

Dersom den foreslåtte rapporteringsplikt skal ha en effekt, må det også medføre konse-kvenser dersom rapporteringsplikten brytes.

Brudd på rapporteringsplikt bør innebære økonomiske konsekvenser for de statseide selskapene. Krav om rapport bør være et vilkår for utbetaling av økonomisk støtte fra staten, som subsidiering[25]. Rapporteringskrav bør også være et vilkår for å motta promoteringsstøtte, som for eksempel promotering fra kongefamilien på ulike utenlandsopphold. En slik ordning vil være i overensstemmelse med vilkårslæren i forvaltningsrett, da slik subsidiering er et rettsgode og ikke et rettskrav. Regjeringen står dermed i utgangspunktet fritt til å dele ut subsidiering eller ikke.

[25] Regjeringen har aktive, regionale og nasjonale strategier for å fremme norsk næringsliv, og statseide selskap mottar mye offentlig støtte. Eksportkreditter er en viktig del av finansieringspakken og mange selskaper får også bistandsmidler til deler av sin virksomhet. Støtte til norsk næringsliv ytes blant annet av UD; NHD, OED, Innovasjon Norge, Garanti- Instituttet for Eksportkreditt(GIEK), NORAD, utenriksstasjonene, PETRAD, NORFUND og INSTOK.

Dagens regnskapslov

Tidligere undersøkelser fra fem ulike år om norske selskapers ikke – finansielle rapportering utført av ProSus (forskningsprogram ved Senter for Utvikling og Miljø) ved Universitet i Oslo viser at norske selskapers ikke-finansielle rapportering er mangelfull. Hovedkonklusjonen fra samtlige av ProSus sine evalueringer er at regnskapslovens pålegg om miljørapportering ikke følges av flertallet av Norges største selskaper. Studien fra 2008 viser at et klart mindretall blant Norges 100 største bedrifter oppfyller regnskapslovens krav.

Forfatterne viser til at med en streng fortolkning av regnskapsloven, hvor en utelukkende ser på styrets beretning, oppfyller kun 11 % av selskapene lovkravene. Til tross for at samtlige selskaper nevner miljø i styrets beretning rapporterer hele 89 % så svakt, at man ikke kan si de oppfyller regnskapslovens krav.

I rapporten fremheves viktig forklaringer for hvorfor regnskapsloven kun i begrenset grad fungerer. Forklaringene er knyttet til uklar lovtekst og manglende oppfølging og håndhevelse av loven. Regnskapslovens pålegg om miljørapportering befinner seg i et regulativt vakuum og det er ingen formelle kontrollrutiner for verken for verifisering eller revidering av miljøinformasjonen i styrets beretning. Det er bare styret selv som er pålagt å kontrollere at årsberetningen oppfyller miljøinformasjonskravet, og at informasjonen som gis er korrekt. Videre påpekes det at lovteksten er formulert på en måte at det kan være vanskelig for selskapene å forstå hva de skal rapportere om. Ordlyden åpner for en rekke tolkningsalternativ, og er derfor et uklart begrep[26]

ForUM mener videre at Stortinget bør gi hjemmel for å innkreve forholdsmessige bøter dersom rapporteringsplikten ikke innfris. Slike bøter vil sikre at det ikke lønner seg å unnlate å levere inn rapport om menneskerettigheter. Det kan også diskutere om brudd på rapporteringskrav bør medføre annet type ansvar, som for eksempel strafferettslig ansvar og erstatningsrettslig ansvar. Brudd på rapporteringsplikt er imidlertid ikke ensbetydende med brudd på menneskerettigheter. Dersom det faktisk forekommer brudd på menneskerettigheter vil dagens regnskapslov uansett ikke gi hjemmel for straff og erstatning. Regnskapsloven er en relativt snever lov som alene stiller krav til regnskapsrapportering, og regulerer ikke selskapers opptreden ut over dette/og regulerer ikke selskapers ansvar og plikter knyttet opp mot menneskerettigheter. Særlig straff krever klar hjemmel i lov, og regnskapsloven gir per i dag ikke nødvendig hjemmel. Brudd på rapporteringsplikt vil imidlertid trolig kunne brukes som et moment i en erstatningssak. I første omgang bør brudd på rapporteringsplikt heller ikke medføre personlig ansvar. Selskapets strategiske avgjørelser fattes som oftest i fellesskap, og det er selskapet som helhet som må gjøre en innsats for å styrke sitt ansvar for menneskerettigheter. Det kan da det få uheldige konsekvenser dersom enkeltpersoner skal bære ansvar for selskapets unnlatelser.

Staten – en mer ansvarlig eier.

Vi har vist at styrking av regelverket rundt styret kan forbedres for å styrke menneskerettighetsvernet. Det er imidlertid klart at også selskapets eiere må bevisstgjøres og involveres for å sikre reelle endringer.

Som eier har regjeringen måter å forholde seg til selskapet på, gjennom generalforsamling og i eierskapdialog. Gjennom generalforsamlingen har eiere den øverste myndighet i selskapet. Som påpekt ovenfor bruker regjeringen per i dag ikke generalforsamlingen til å ta opp spørsmål om menneskerettigheter,

[26] Ruud et al (2008).

og staten kan beskrives som passive i sitt eierskap.

Det er dermed selskapene som selv sitter i førersete og bestemmer hva de legger i arbeidet med samfunnsansvar. Det er derfor presserende et solid system rundt statens rolle som eier og hvordan de best kan ivareta menneskerettigheter gjennom sin rolle.

ForUM forutsetter at regjeringen som eier, på lik linje med styret, ønsker at deres selskap skal ivareta menneskerettigheter i driften av selskapet. Riksrevisors undersøkelser avdekker imidlertid store kunnskapshull rundt problemstillingen. Manglende kunnskap gjør det svært vanskelig å utøve aktiv eierskap. Undersøkelsene avdekker også manglende bevissthet rundt problematikken. ForUM mener at regjeringen må ta dette på alvor. Vi ønsker at regjeringen både skal være en aktiv eier – og en ansvarlig eier. Regjeringen må derfor komme på banen på to måter: **både ved å bli mer aktiv på generalforsamling, og aktivt ta opp menneskerettighetsspørsmål i sin dialog med selskapet**.

Forslag om opprettelse av "Menneskerettighetsråd"

For at regjeringen som eier skal bli mer aktiv på generalforsamling og gå inn i mer dialog om menneskerettigheter kreves det økt kunnskap og bevissthet. ForUM foreslår derfor opprettelse av et uavhengig organ: et"Menneskerettighetsråd" som kan bistå regjeringen med å utøve sitt eierskap i tråd med Norges menneskerettighetsforpliktelser. Et slikt råd vil slekte på dagens Etikkråd for SP-U. Etikkrådet vurderer SP-Us investeringer fra et etisk synspunkt, og kommer med en rekke anbefalinger for å styrke menneskerettighetsvernet i utlandet gjennom norsk eierskap. Det er en tankevekker at Norge har et etikkråd for SPU, hvor eierskapet er svært spredt og Norges eierandeler er små, men at vi ikke har tilsvarende ordning for eierskap i Norge hvor statens eierskap er relativt konsentrert og staten ofte utgjør en betydelig eier. Dette er et uheldig og unødvendig paradoks. Det er ikke rimelig at regjeringen forventer mer respekt for menneskerettigheter i utenlandske selskaper enn i norske selskaper, særlig når norske statseide selskap ofte opererer i land som har utfordringer knyttet til menneskerettigheter.

Hva skal være "Menneskerettighetsrådets" oppgaver?

"Menneskerettighetsrådets" hovedfunksjon skal være å bistå regjeringen i deres utøvelse av eierskap med tanke på menneskerettigheter. Slik bistand krever kunnskap og undersøkelser. Et "menneskerettighetsråd" skal derfor undersøke selskapets forhold til menneskerettigheter ut i fra eget initiativ og tips fra offentligheten. Videre bør rådet vurdere styrets årlige menneskerettighetsrapport (som foreslått ovenfor) og slik avdekke potensielle utfordringer knyttet til selskapets drift og eventuelle brudd på menneskerettigheter. "Menneskerettighetsrådet" skal alene vurdere menneskerettighetsaspekter ved selskapet, og i størst mulig grad avstå fra å vurdere kommersielle aspekter ved driften. Ut i fra rådets undersøkelser skal det gi anbefalinger til regjeringen om hvordan de bør utøve sitt eierskap. Slike anbefalinger bør offentliggjøres. Anbefalingene skal imidlertid ikke binde regjeringen til å utøve sitt eierskap på en bestemt måte. Til syvende og sist er det regjeringens ansvar å forvalte statens eierskap, og regjeringen må da også ha det siste ordet i avgjørelser om eierskap. Ved å offentliggjøre anbefalingene vil man imidlertid skape åpenhet og øke bevissthet offentligheten. Regjeringen kan da vanskelig velge å ignorere slike anbefalinger, men må heller vurdere dem nøye for å sikre at sitt eierskap er i tråd med Norges menneskerettsforpliktelser.

Anbefalinger fra "Menneskerettighetsrådet" skal blant annet inkludere anbefalinger til

regjeringen om å fremme et gitt forslag på generalforsamling eller anbefalinger om hvordan regjeringen bør stemme på et forslag på generalforsamling som har relevans for menneskerettigheter. Dagens lovverk åpner for at regjeringen kan involveres i større grad enn hva som gjøres i dag. Eiere gjennom generalforsamling har den øverste myndighet i selskapet, og denne myndigheten bør tas i bruk i spørsmål om menneskerettigheter. Dette gjøres ved å ta opp og stemme over enkeltsaker og spørsmål om generell strategi på generalforsamlingen. I følge Sjåfjell både kan og bør regjeringen benytte seg av generalforsamlingen i større grad enn i dag. Denne formen for styring er forbeholdt større prinsipielle og viktige spørsmål. Andre spørsmål, som ikke egner seg for generalforsamlingen, kan regjeringen bruke andre kanaler, slik som eierdialog. Ut over generalforsamlingen vil "Menneskerettighets-rådet" gi anbefalinger knyttet til eierskaps-dialog med styret, i tillegg til generell oppfølging og opplæring av departementene som utøver eierskap.

Negativ filtrering er Etikkrådets sterkeste virkemiddel i sitt arbeid med etisk eierskap. Selv om "Menneskerettighetsrådet" skulle utstyres med et slikt virkemiddel er det nærmest utenkelig at regjeringen ville solgt sine aksjer i for eksempel Statoil som følge av frykt for menneskerettighetsbrudd. Negativ filtrering er også et stadig mindre populært virkemiddel for samfunnsansvarlige investorer. ForUM mener derfor at det er ønskelig at "Menneskerettighetsrådet" heller ser på hvilke norske selskap som faktisk respekterer menneskerettigheter, og på dette grunnlaget anbefaler regjeringen å investere i disse selskapene. Slik positiv filtrering blir stadig mer utbredt, og anses som sterkt incentiv for selskap til å ta menneskerettigheter på alvor.
I tillegg til anbefalinger om eierskap bør det foreslåtte "Menneskerettighetsrådet" utgi årsmeldinger hvor de oppsummerer ut-fordringer knyttet til brudd på menneske-rettigheter og utfordringer regjeringen som eier står overfor i året som kommer. Slike årsmeldinger vil øke bevissthet rundt problemstilling og gi offentligheten mulighet til å følge opp regjeringens eierskapsutøvelse med tanke på menneskerettigheter.

Hvordan skal "Menneske-rettighetsrådet" være organisert?

"Menneskerettighetsrådet" skal være selvstendig. Dette vil underbygge rådets troverdighet i vanskelige spørsmål som involverer kryssende hensyn. Det kan tenkes at "Menneskerettighetsrådet" og dets funksjon bør legges til en styrket nasjonal institusjon (NI) for menneskerettigheter i Norge. NI vil på denne måten kunne bistå regjeringen med å utøve sitt eierskap i tråd med Norges menneskerettighetsforpliktelser. En av de viktige oppgavene som er anbefalt lagt inn i det "nye" NI (Menneskerettighets-Kommisjonen) er nettopp arbeidet med bedriftenes samfunnsansvar.

Erfaringer fra Etikkrådet viser at undersøkelser rundt selskaper og menneskerettigheter tar tid. ForUM mener derfor at et tilsvarende råd for statens eierskap i Norge bør ha ressurser tilsvarende Etikkrådet.

Kilder

Bull, Benedicte. (2003). *"Corporate Social responsibility: The Norwegian experience".* Paper prepared for the Initiative on Ethics and Development, the Inter- American Development bank. Oslo. Centre for Development and the Environment (SUM), 1- 39. first draft.

Bjørheim,Camilla."Staten stemmer imot, uansett". Aftenbladet.no. Publisert 18.5.2010. URL:http://www.aftenbladet.no/energi/olje/1206281/ndashStaten_stemmer_imot_uansett.html

DN.no."Statoil fortsetter med oljesand". Publisert: 19.5.2010
URL: http://www.dn.no/energi/article1901789.ece

Engelstad, Fredrik. Ekberg, Espen. Gulbransen, Trygve. Vatnaland, Jon. (2003). *Næringslivet mellom marked og politikk*. Makt og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Hornburg Boe, Thomas. Holgersen Dagsland Jon. "Min jobb er ikke å styre Statoil". Aftenposten.no Publisert 19.5.2010.
URL: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3657520.ece

Gjerstad Tore, Skard Kristian.
"Tar Selvkritikk på eierskap". Dagens Næringsliv. Publisert 30.03.2011

Hveem, Helge.(2009). Norske utenlandsinvesteringer og norsk (utenriks) politikk: dårlig forbindelse? *Internasjonal Politikk*. Årgang 67. Nr. 381- 412.

Luthen, Siri .(2009). Bedrifters samfunnsansvar og statlig eierskap. Regjeringens implementering av bedrifters samfunnsansvar i statlig eide bedrifter. Oslo. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

regjeringen.no "Statlig Eierskap". Nærings- og Handelsdepartementet. ikke datert.
URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlig-eierskap.html?id=382852

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009. Dokument 3:2 (2010–2011).

Ruud, Audun. Ehrenclou, Karoline. Gramstad, Skjelsbæk, Camilla. (2008) *.Er Regnskapsloven et effektivt politisk virkemiddel for å fremme miljørapportering i norsk næringsliv?* Rapport nr.1/ 08. ProsSus 2008. Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn (ProSus). Senter for utvikling og miljø. Universitet i Oslo.

Sand Nehru, Lars. Johansen, "30 arbeidere døde i ulykker" Aftenposten.no Publisert: 02.11.08.
URL: http://www.aftenposten.no/nyheter/article2748207.ece

Sjåfjell, Beate. (2010). "Staten har stort handlingsrom" Greenpeace.no. publisert 10.05.2010.
URL: http://www.greenpeace.org/norway/news/staten-kan-faa-statoil-ut-av

Statens Eierberetning 2009. (2009). Nærings og Handelsdepartementet.
URL: http://www.eierberetningen.no/2009/index.php

Stortingsmelding nr. 10 2008- 2009 (2009*). Et aktivt og langsiktig eierskap.* Det kongelige Nærings- og Handelsdepartementet. PDC Tangen, Aurskog – 12/2006.

Stortingsmelding nr. 10 2008-2009 (2009). *Næringslivet samfunnsansvar i en global økonomi*. Det kongelige Utenriksdepartement. 07 Gruppen 01/ 2009.

Sylte, Turid .(2010). ”Mener Statoil mangler aksjonærstyring”. vårtland.no. Publisert 20.05.2010
URL: http://www.vl.no/samfunn/article22924.zrm

Store norske leksikon ”Kings Bay- saken”
URL: http://www.snl.no/Kings_Bay-saken

Tranøy, Bent Sofus. Jordfald, Bård. Løken, Espen. (2007). *Krevende eierskap. Statlig eierskap mellom finansiell styring og industriell ambisjoner.* Fafo rapport 2007: 20. Oslo: Allkopi AS

Tranøy, Bent Sofus. Løken, Espen. (2009). Rød-grønn politikk ovenfor delprivatiserte selskaper. Aktiv retorikk møter passiviserende institusjoner. Vardøger. Nr.13 2009. 181- 198.

Norges offentlige utredninger 2004: 7 (2004). *Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet.* Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 1. november 2002. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 16. mars 2004.

Vikås, Marianne. (2008). ”Ytterligere to arbeidere for Telenor døde på jobb” vg.no. Publisert 27.5.2008. URL: http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=510913

Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) er miljø-, utviklings-, rettighets- og fredsorganisasjonenes politiske tankesmie, et nettverk av 54 norske organisasjoner.
www.forumfor.no

Storgt 11, 0155 Oslo Tlf: 23 01 03 00 forumfor@forumfor.no