



Utelukkelse av kjernevåpenprodusenter

En av Etikkrådets oppgaver er å anbefale utelukkelse av selskaper som produserer kjernevåpen. I retningslinjene, som har vært uendret på dette punktet siden 2004, heter det:

«Fondet skal ikke være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer:
a) produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende
humanitære prinsipper».

I revidert nasjonalbudsjett for 2004 og i senere meldinger til Stortinget om fondets forvaltning har Finansdepartementet gjort klart hvilke typer våpen som menes. Dette er alle de våpentyper som er forbudt for Norge å bruke eller besitte. I praksis har våpenkriteriet medført utelukkelse av produsenter av antipersonell landminer, klasevåpen og kjernevåpen.

Det er verd å merke seg at Finansdepartementet i senere meldinger, og senest i stortingsmeld. nr. 26 (2016–2017), presiserer at kriteriet omfatter både *produksjon* og *utvikling*, samt at det omfatter både *våpen* og *sentrale komponenter til denne typen våpen*.

For tiden er 16 selskaper utelukket fra SPU på grunnlag av kjernevåpenproduksjon. Våren 2016 anbefalte Etikkrådet utelukkelse av fire selskaper som produserer sentrale komponenter til kjernevåpen, samt å videreføre utelukkelsen av ett selskap på bakgrunn av kjernevåpen-produksjon, men på et annet grunnlag enn det opprinnelige. Norges Bank tok anbefalingene til følge i januar 2018.

Kriterieavgrensning, utredning av praksis

Kjernevåpen er svært kompliserte i sin fremstilling og inngår i våpensystemer som består av et stort antall komponenter. Denne kompleksiteten gir krevende grensedragninger for Etikkrådets anvendelse av kriteriet. Forarbeidene gir begrenset informasjon, og det er ikke gitt nye føringer på området siden 2004.

På bakgrunn av dette besluttet Etikkrådet vinteren 2017 å engasjere en ekstern konsulent for å utarbeide en rapport som omfatter:

- En beskrivelse av kjernevåpenproduksjon som foregår i dag, og forventet fremtidig utvikling.
- Vurdering av rådets praksis siden 2005 med hensyn til konsistens og samsvar med retningslinjer og forarbeider.
- Beskrivelse og vurdering av hva som kan anses som et kjernevåpens *sentrale komponenter*.

- Vurdering av hva som i denne sammenheng naturlig faller under begrepene *produksjon* og *utvikling*.
- En vurdering av andre investorers/fonds praksis på området.
- Forslag til formulering av en avgrensning av utelukkelseskriteriet med hensyn til selskapers produkter og virksomhet.

Hovedfunn og anbefalinger

Rapporten diskuterer inngående begrepene sentrale komponenter, *key components*, herunder ulike tilnærminger til avgrensning av komponenter med flere formål, såkalt *dual use*. Videre er begrepene *produksjon* og *utvikling* diskutert.

På bakgrunn av gjennomgangen foreslår rapporten en definisjon av hvilke typer komponenter som kan danne grunnlag for utelukkelse av selskaper:

«A single-purpose key component of a nuclear weapon is one that is specially designed, developed, produced, or adopted for use in a nuclear weapon system and that is essential for the intended use of a weapon».

Denne definisjonen klargjør at aktuelle komponenter ikke kan ha flere formål («*single-purpose*») og at komponentens relative betydning til andre komponenter i våpensystemet må være slik at det er avgjørende for våpenets funksjon.

Samtlige avgitte tilrådninger om utelukkelse av kjernevåpenprodusenter faller inn under denne definisjonen.

Rapporten argumenterer videre for at såkalte leveringsplattformer som ikke har annet formål enn å levere kjernevåpen, bør anses som sentrale komponenter. Det samme kan gjelde komponenter til leveringsplattformen. I praksis gjelder dette i første omgang undervannsbåter og komponenter til slike, men kan for så vidt også gjelde kjøretøy og fly (og komponenter til disse).

En gjennomgang av andre fond og investorers utelukkelse viser ulik praksis når det gjelder kriterieavgrensing. De færreste som utelukker kjernevåpenprodusenter, har formulert en entydig kriteriedefinisjon, eller utelukker på grunnlag av produksjon av leveringsplattformer. Svært få investorer offentliggjør hvilke selskaper de utelukker, selv om de har som policy å utelukke kjernevåpenprodusenter.

Etikkrådets vurdering

Til tross for at utvikling og produksjon av kjernevåpen er strengt regulert virksomhet med et omfattende internasjonalt regelverk som blant annet er ment å hindre deres spredning, er det forbausende få klare definisjoner av hva et kjernevåpen (og ikke minst deres sentrale komponenter) faktisk er. Rommet for Etikkrådets skjønnsutøvelse er derfor nokså stort. Rapporten gir en nyttig oversikt over ulike tilnærminger til kriterieavgrensing.

Den foreslåtte definisjonen av begrepet *sentrale komponenter* virker fornuftig som en rettesnor for det videre arbeide med kriteriet, men heller ikke en slik definisjon løser alle avgrensningsspørsmål.

Rapportens gjennomgang av Etikkrådets tilrådnin-ger om utelukkelse finner at ingen av selskapene har virksomhet som anses å falle utenfor en rimelig avgrensning av kriteriet.

Rapporten peker heller ikke på noen områder eller selskaper som åpenbart burde ha vært vurdert for utelukkelse, gitt den kriterieavgrensningen som Etikkrådet har praktisert.

Et annet spørsmål er om Etikkrådet bør utvide rammene for hva som skal omfattes av kriteriet. Rapporten viser spesielt til at utelukkelse av produsenter av strategiske undervannsbåter og noen av deres komponenter vil være i tråd med den foreslåtte definisjonen. Flere stater har omfattende programmer for bygging av nye strategiske undervannsbåter. Det vil være et stort antall selskaper som er leverandører av komponenter til disse.

Etikkrådets syn er at selv om den foreslåtte definisjonen legges til grunn, kan andre hensyn tilsi at grensene for kriteriet ikke skal utvides i denne retning:

I forarbeidene så man i utgangspunktet ikke for seg noen utelukkelse på grunnlag av kjernevåpenproduksjon da det ble antatt at all slik virksomhet foregikk i statlige foretak. Denne antakelsen viste seg snart å være dårlig fundert, og Etikkrådet anbefalte i 2005 utelukkelse av flere selskaper som drev med testing av kjernevåpenstridshoder og produksjon av missiler som kun fører kjernevåpen. Senere har listen over produkter og aktiviteter som leder til utelukkelse økt noe, men det har i alle saker vært knyttet til *stridshoder* og *missiler*. Selv om forarbeidene var lite spesifikke på området, er det gjennomgående at terskelen for utelukkelse av selskaper skulle være høy. Å utvide grunnlaget for utelukkelse til å gjelde strategiske undervannsbåter og til deler til slike båter virker fjernt fra det man så for seg i forarbeidene. Ettersom forarbeidene er lite tekniske i sin omtale av kjernevåpen, må en normal forståelse av begrepene som brukes der, legges til grunn. Det virker i en slik tolkning rimelig å anta at farkoster som båter og skip og deler til disse, uansett formål og type, faller utenfor den normale forståelsen av begrepet *kjernevåpen* og *deres sentrale komponenter*.

En noe mer teknisk begrunnelse for at produksjon av undervannsbåter ikke skal rammes av kriteriet, er at disse rent fysisk er adskilt fra kjernevåpenet. En strategisk undervannsbåt frakter missiler som igjen fører stridshoder til kjernevåpen. Missiler og stridshoder (som er grunnlag for utelukkelse) henger fysisk sammen i en enhet. Båten er en separat enhet som er konstruert og bygget adskilt fra kjernevåpenet. Det er derfor ikke naturlig å sidestille virksomheten med å bygge båter med produksjon av kjernevåpen, altså stridshoder og missiler.

Rapporten argumenterer også for at denne foreslåtte utvidelsen av utelukkelsesgrunnlaget over tid vil gjøre det lettere å praktisere og opprettholde utelukkelseskriteriet på en konsistent måte. Etter Etikkrådets oppfatning er det imidlertid tvilsomt om en slik endring vil gi noen operasjonelle fordeler. Riktignok er kjernevåpenkriteriet komplisert å håndtere på en konsistent måte, men det er ikke i første rekke spørsmålet om undervannsbåtene som oppleves problematisk. Tvert imot; å *ikke* utelukke på dette grunnlag er operasjonelt sett enkelt. En flytting av grenser for utelukkelse vil trolig gjøre at antallet tvilstilfeller blir større. På den annen side er dette heller ikke et tungt argument *mot* å utvide grensene slik det foreslås. Den foreslåtte endring vil være operasjonelt håndterbar for Etikkrådet, men den kan altså neppe begrunnes med at praktiseringen av utelukkelseskriteriet da blir enklere.

Det synes heller ikke å være utbredt praksis hos andre fond og investorer som utelukker selskaper på grunnlag av kjernevåpenproduksjon at utelukkelsene omfatter leveringsplattformer, selv om det kan finnes eksempler på dette.

Videre arbeid

Det er fra januar 2018 inngått avtale med en ny leverandør av screeningtjenester for produktbaserte utelukkelse. Etikkrådet vil videreføre arbeidet på området med den samme kriterieavgrensning som har vært praktisert siden 2005.