

Innspill til Etiklutvalget for Statens pensjonsfond utland (SPU)

Oslo, 23. oktober 2019

Vi viser til utvalgets mandat, nedfelt av Finansdepartementet (FD) 5. april 2019, og takker for utvalgets invitasjon til å komme med innspill i prosessen som skal lede frem til en ferdig utredning sommeren 2020.

Mandatet tar utgangspunkt i at det er 15 år siden fondets etiske retningslinjer ble etablert. Siden da har fondet vokst og verden endret seg, og regjeringen ønsker derfor en gjennomgang av 1) de etiske kriteriene, 2) Norges Banks virkemidler, 3) etiske hensyn knyttet til enkeltland og 4) informasjonstilgang.

Utvalget skal etter mandatets tekst ikke gi råd om arbeidsdelingen mellom FD, Etikkrådet og Norges Bank (NB), men det kan hende at dette spørsmålet kommer opp i etterkant av utredningen. Vi kommer tilbake til det mot slutten av dette notatet.

* * *

I snart ti år har Den norske Helsingforskomité vært tilknyttet Magnitskij-kampanjen, som dreier seg om sammenhengen mellom korrupsjon, ekstrem økonomisk ulikhet og menneskerettighetsbrudd.

Den russiske advokaten Sergei Magnitskij avdekket i 2008 at en gruppe politimenn i samarbeid med andre offentlige ansatte og kjente kriminelle stjal 230 millioner dollar fra den russiske stat basert på fiktive skattekrav fra tre selskaper de hadde beslaglagt fra en amerikansk investor ved navn William Browder. Magnitskij anmeldte saken, men politimennene arresterte ham og Magnitskij døde i fengsel i november 2009. Ti år senere fant den europeiske menneskerettighetsdomstolen Russland skyldig i ha mishandlet og drept Magnitskij, i tillegg til å ha krenket retten til en rettfærdig rettsprosess ved å stille ham for retten etter at han var død.

Browder og hans støttespillere i russiske og internasjonale menneskerettsorganisasjoner har i mange år drevet en kampanje for å straffe dem som sto bak drapet, korrupsjonen og den påfølgende hvitvaskingen av pengene. Siden gjerningsmennene var støttet av den russiske stat, og ikke etterforskes der, har flere stater innført sanksjoner mot personer involvert i forbrytelsen, ved å nekte dem visum og fryse deres eiendeler. Også andre personer knyttet til grove menneskerettighetsbrudd og korrupsjon er blitt rammet av dette virkemiddelet.

Magnitskij-kampanjen har også vist at flere vestlige selskaper, inklusive skandinaviske banker bisto i hvitvaskingen. Både Danske Bank og Swedbank er under etterforskning, og det har også fremkommet påstander om at Nordea kan ha vært involvert. Grov økonomisk kriminalitet er gjerne internasjonal; stjålne penger fra stater uten rettssikkerhet finner gjerne veien til vesten. Den ekstreme økonomiske ulikheten i Russland, der en liten gruppe dollarmilliardærer kontrollerer en stor del av økonomien, er en kilde til menneskerettighetsbrudd og væpnet konflikt.

Russlands militære intervensjoner i Georgia, Ukraina og Syria kan ses i sammenheng med statens ønske om å forhindre såkalte farge-revolusjoner mot korrupte eliter. Russlands målrettede arbeid med desinformasjon og dataangrep for å ramme og undergrave demokratiske institusjoner, slik som den godt dokumenterte operasjonen mot det amerikanske presidentvalget i 2016, er antagelig

uttrykk for den samme politikken: Å undergrave demokratiet ute, kan bidra til å svekke trusselen om demokratisk opprør på hjemmebane. Målet er å beskytte den økonomiske og politiske elitens interesser.

* * *

Med dette i mente er vi overrasket over å finne noen av Russlands mest ugjennomtrengelige og korrupte selskaper på listen over SPUs eiendeler i vårt naboland. Investeringene er etter vårt syn i strid med både menneskerettigheter og norske interesser, slik skiftende norske regjeringer har definert dem i en generasjon. Investeringene kan også skape tvil om hvorvidt Fondet er konsekvent og grundig i praktiseringen av sine etiske regler. Oljeselskapene *Gazprom* og *Surgutneftegaz*, samt banken *Sberbank*, er for eksempel alle rammet av sanksjoner fra EU og USA etter Russlands okkupasjon av Krim og den militære intervensjonen i Ukraina.

Investeringer i økonomier i stater med svakt rettsvern, som Russland, er selvsagt vanskelig og risikabelt – og samtidig kanskje også en mulighet ikke bare til økonomisk avkastning, men til å drive påvirkning gjennom eierskapsutøvelse. Det er uklart for oss hvordan Fondet utøver sitt eierskap i disse tre selskapene, men uansett går det en grense for hvilke selskaper man kan håpe på å reformere gjennom å stille krav og spørsmål til styret. Vi mener at i alle fall to av selskapene nevnt over er så notoriske for å operere på tvers av regler for åpen og ansvarlig forretningsdrift at Fondet ikke burde ha investert i dem.

Surgutneftegaz er et godt eksempel på et selskap som opererer utenfor normale regler for vanlige børsnoterte selskaper. Det er uklart hvem som eier selskapet, det er uklart hva selskapet eier og hvordan det tjener penger. Det er ikke underlagt normal revisjon. Da William Browder saksøkte selskapet for å finne ut hvem som eide det i 2005, ble han utvist fra Russland. Det er også spørsmål om ikke selskapet har profitert på korrupsjon, for eksempel i forbindelse med oppsplittingen av det store selskapet Yukos i 2004.

* * *

Alt i alt tenker vi at disse eksemplene viser noen grunnleggende problemer med utformingen og praktiseringen av det etiske regelverket.

- Vi forstår at finansministeren ikke ønsker at Fondet skal være et politisk virkemiddel, slik hun understreket i pressemeldingen som kunngjorde opprettelsen av utvalget og dets mandat i april 2019. Samtidig er en billion amerikanske dollar noe av det mest politiske som tenkes kan: Fondet vil vanskelig kunne unnsnippe politikken, uansett hvor mye finansministeren ønsker seg kun å forvalte penger. Som mandatet beskriver, har fondet endret seg og blitt et av verdens største. Mange følger med på Fondets beslutninger. **Fondet må være bevisst sin politiske betydning** i kartleggingen av investeringsobjektene.
- I hovedsak viser de russiske eksemplene etter vårt syn ulempen ved at den grundigere etiske vurderingen av selskaper først foregår etter at investeringen er gjort. Vi mener Det etiske rådet bør ha en rolle i kartleggingen av investeringsobjekter. En **grundigere forhåndsfiltrering** vil kunne forebygge at Fondet gjør etisk dårlige investeringer som igjen kan resultere i observasjon og eksklusjon, med de konsekvensene slike tiltak kan ha.
- Eksemplene viser også **sammenhengen mellom de ulike kriteriene** for adferdsbasert observasjon i Fondets retningslinjer. Kan hende er det vanskelig å finne hvilket av kriteriene som passer best for å beskrive problemene med selskapene nevnt over, men sett i sammenheng er det etter vårt syn ingen tvil om at disse investeringene bryter med Fondets målsetning om ansvarlig og etisk forvaltning.

- Vi etterlyser også et tydeligere kriterium for vurderingen av tidligere etiske overtramp, et **arvesyndskriterium**. Hvis det er slik at et selskaps verdier skriver seg fra forbrytelser eller grov korrupsjon, bør ikke Fondet investere i selskapet før det har innrømmet forholdet og gjort opp for seg.
- Etter vår mening viser eksemplene at Fondet må ta tydeligere **hensyn til internasjonale sanksjonsregimer**. Disse tre selskapene ble alle rammet av sanksjoner på grunn av Russlands aggresjon mot Ukraina. Samtidig som norske leverandørbedrifter altså ville blitt straffet om de hadde solgt teknologi til Surgutneftegaz beregnet på arktisk oljeleting eller utvikling av skifergass, sitter Fondet på aksjer for en milliard i selskapet. Dette henger ikke sammen, undergraver sanksjonspolitikken og kan skade Fondets omdømme som en ansvarlig og etisk institusjon.
- **FNs Guiding Principles on Business and Human Rights** har etablert seg som en ledende internasjonal standard for bedriftenes innsats når det gjelder menneskerettigheter. Et stort antall bedrifter legger nå disse prinsippene til grunn i sitt arbeid for å sikre at virksomheten i alle ledd respekterer menneskerettighetene. Det bør derfor innføres som et generelt krav i de etiske retningslinjene at Fondet bare investerer i bedrifter som legger disse prinsippene til grunn for virksomheten.
- Sist, men ikke minst mener vi at alle punktene over peker i retning av en **styrking av rådets rolle og ressurs-situasjon**. Med så få ansatte og relativt svake muskler, er det ikke så rart at mange menneskerettslige utfordringer i de 9000 selskapene SPU investerer i, går under radaren. Selv om utvalget ikke skal mene noe om arbeidsfordelingen mellom institusjonene som er knyttet til Fondet, mener vi at tiden er inne for å ruste opp rådets kapasiteter betydelig.