

Til Finansdepartementet
10. oktober 2014

**Tilråding om utelukkelse av China Railway Group Ltd. fra
investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	2
	2.1 Hva rådet har tatt stilling til.....	2
	2.2 Kilder.....	4
3	Bakgrunn.....	4
	3.1 Om CRG.....	4
4	Korrupsjonsanklager	5
	4.1 CRG involvert i en av de største korrupsjonssakene i Kina.....	5
	4.2 Øvrige korrupsjonsanklager med tilknytning til CRG	7
	4.3 Anklager om mottak av bestiktelser	7
5	Kinesiske og internasjonale standarder for korrupsjonsforebygging.....	8
6	Informasjon fra CRG.....	10
	6.1 CRGs etterlevelsesystemer	10
	6.2 Etikkrådets kommunikasjon med CRG	12
7	Etikkrådets vurdering.....	12
8	Tilrådning	15

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke China Railway Group Ltd.¹ (CRG) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for grov korrupsjon. Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 306 mill., tilsvarende en eierandel på 0,47 prosent av aksjene i selskapet.

CRG er et av de største selskapene innenfor bygg- og anleggsbransjen i Kina. Det har omfattende virksomhet nasjonalt og hadde i 2013 også virksomhet i 68 land utenom Kina. Selskapet har stått for utbyggingen av en rekke store prosjekter innen jernbane, vei og eiendom.

Ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet, herunder om rettsavgjørelser og interne disiplinærprosesser i Kommunistpartiet omtalt i kinesisk presse, foreligger det høy grad av sannsynlighet for at CRG har vært involvert i grov korrupsjon. CRG og et datterselskap skal ha betalt bestikkløser til offentlige tjenestemenn for tildeling av kontrakter for bygging av jernbaner og boligprosjekter. Dette gjenspeiles i to kinesiske rettsavgjørelser som gjelder mottakerne av bestikkelsene. I tillegg skal morselskapet ha bestukket den tidligere [redacted] i Kina for å sikre CRG store kontrakter. [redacted] ble i juni 2013 domfelt i Kina fordi han i en årrekke mottok bestikkløser for å tildele kontrakter til enkelte selskaper. Etikkrådet legger rådet til grunn at CRG visste om bestikkelsene fra morselskapet. Dette underbygges blant annet gjennom de nære båndene mellom morselskapet og CRG. Rapporter i kinesisk presse viser også til at morselskapet er ett av selskapene som har blitt gransket og sanksjonert internt i Kommunistpartiet for å ha betalt bestikkløser.

Etikkrådet har skrevet til CRG og bedt om selskapets kommentarer til anklagene, samt om en redegjørelse for hvordan selskapet arbeider for å forebygge fremtidige regelbrudd. Rådet har også bedt om et møte med selskapet i forbindelse med at det gjennomførte møter med andre selskaper i Beijing. CRG har bekreftet å ha mottatt henvendelsene, men har ikke svart på noen av dem. Rådet har heller ikke annen informasjon om hvordan selskapet har forholdt seg til anklagene.

CRG opererer i land og sektorer som er kjent for stor korrupsjonsrisiko. Bygg- og anleggsbransjen hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for betydelig korrupsjonsrisiko. Dette stiller etter rådets oppfatning særlige krav til et selskap for å ha på plass solide systemer og tiltak som kan forhindre korrupsjon.

Basert på tilgjengelig informasjon kan ikke rådet se at CRGs interne tiltak for å forebygge fremtidige regelbrudd tilfredsstillende slike krav. Systemene, slik de fremstår, virker mangelfulle blant annet fordi det er uklart hvilke deler av virksomheten som er omfattet av en internkontroll for å avdekke misligheter. Videre synes det utilstrekkelig når flere sentrale tiltak bare retter seg mot ledere og ikke mot alle ansatte, og det er uklart hvilke konsekvenser det får for ansatte som opptrer i strid med lover og interne retningslinjer. CRG har heller ikke etablert en varslingsmekanisme som gjør det mulig for alle ansatte å varsle om korrupsjonshendelser anonymt og uten risiko for påfølgende sanksjoner. Andre kinesiske selskaper i samme bransje synes å legge større vekt på gode etterlevelsessystemer.

Selskapets ledelse er i stor grad også den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. Flere personer i styret og i konsernledelsen har hatt lederposisjoner i CRG siden 2007, og

¹ Selskapet har Issuer Id: 13437313.

flere av dem har også hatt topplederstillinger i morselskapet mens korrupsjonshandlingene skal ha pågått.

Rådet legger videre til grunn at de omfattende antikorrupsjonstiltakene i Kina den siste tiden vil kunne spille en viktig rolle for korrupsjonsforebygging i kinesiske selskaper. Når det i denne tilrådingen likevel konkluderes med at det foreligger en uakseptabel fremtidig risiko for korrupsjon i CRG, skyldes dette at rådet legger mer vekt på hvordan selskapet har respondert på de korrupsjonshandlingene som er blitt avdekket i selskapet, og hvilke tiltak selskapet har gjennomført for å forhindre fremtidig korrupsjon.

Basert på den informasjonen som er tilgjengelig, finner rådet at det foreligger stor grad av sannsynlighet for at CRG har vært involvert i grov korrupsjon, og at selskapet ikke oppfyller nasjonale eller internasjonale standarder til etterlevelse og korrupsjonsforebygging. Rådet tilrår derfor å utelukke CRG fra SPUs investeringsunivers.

2 Innledning

I 2012 foretok Etikkrådet en land- og sektorstudie hvor formålet var å identifisere selskaper i SPUs portefølje med særlig korrupsjonsrisiko. Studien er basert på internasjonale korrupsjonsindekser, herunder Transparency Internationals (TI) *Bribe Payer Index*,² TIs *Global Perception Index*³ og Verdensbankens *Worldwide Governance Indicators*.⁴ Funnene danner utgangspunkt for nærmere undersøkelser. Ifølge *Bribe Payer Index*, som rangerer 28 ledende eksportland etter sannsynligheten for at deres selskaper inngår i korrupt virksomhet i utlandet, kommer Russland og Kina dårligst ut etterfulgt av Indonesia og Mexico. Bygg- og anleggsbransjen er videre ansett som den mest korrupsjonsutsatte sektoren. De samme landene kommer også dårlig ut på *Global Perception Index* og *Worldwide Governance Indicators*.

På bakgrunn av sektorstudien identifiserte Etikkrådet samtlige selskaper i porteføljen med virksomhet i bygg- og anleggsbransjen som er registrert i Kina, Russland, Indonesia og Mexico, samt alle selskaper i SPUs portefølje med virksomhet i samme sektor og land, totalt 365 selskaper. Et begrenset antall selskaper, herunder CRG, ble undersøkt nærmere med utgangspunkt i konkrete anklager om korrupsjon.

Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i CRG til en verdi av NOK 306 000 000, tilsvarende en eierandel på 0,47 prosent av aksjene i selskapet.⁵

2.1 Hva rådet har tatt stilling til

Korrupsjonsanklagene mot CRG og datterselskapet gjelder bestikkelser av offentlige tjenestemenn for tildelingen av byggekontrakter i Kina. Etikkrådet har vurdert om det er en

² Den siste rapporten er fra 2011 og er tilgjengelig på <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/> (13. august 2014).

³ Rapporten for 2013 er tilgjengelig på <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (13. august 2014).

⁴ Indikatorene for 2014 er tilgjengelige på <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=Worldwide-Governance-Indicators> (13. august 2014).

⁵ Tilgjengelig på <http://www.nbim.no/fondet/beholdninger/beholdninger/> (13. august 2014).

uakseptabel risiko for at CRG er ansvarlig for grov korrupsjon etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav d).⁶

Rådet har tidligere lagt følgende definisjon til grunn for sine vurderinger av begrepet grov korrupsjon:⁷

Grov korrupsjon foreligger dersom et selskap gjennom sine representanter,

a) gir eller tilbyr en fordel – eller forsøker å gjøre det – for utilbørlig å påvirke:

- i) en offentlig ansatt tjenestemann i utøvelsen av offentlige plikter eller i avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel, eller*
- ii) en person i privat sektor som tar avgjørelser eller har innflytelse på avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel*

og

b) korrupsjonshandlingene som er nevnt i bokstav a, utføres på en systematisk eller omfattende måte.

Rådet har først vurdert om CRG med høy grad av sannsynlighet har begått handlinger som utgjør grov korrupsjon etter definisjonen ovenfor. Deretter har rådet vurdert om det foreligger en uakseptabel risiko for at bruken av grov korrupsjon kommer til å fortsette. Begge disse vilkårene må være oppfylt for at rådet skal tilråde utelukkelse av et selskap under korrupsjonskriteriet.

I den samlede vurderingen har rådet lagt vekt på selskapets tidligere involvering i korrupsjonshendelser, omfanget av korrupsjonen, og selskapets reaksjoner på korrupsjonsanklagene. Videre har selskapets interne etterlevelsessystemer blitt vektlagt.⁸ Hensikten med et selskaps etterlevelsessystem er å forhindre, oppdage og sanksjonere brudd på interne og eksterne lover og regler. Det interne etterlevelsessystemet kan derfor si noe om risikoen for at regelstridige handlinger vil fortsette i fremtiden. Dette inngår som ett av flere elementer i vurderingen av om det foreligger fremtidig risiko for fortsatt korrupsjon. I denne saken har rådet også lagt vekt på risikomomenter som hvilke land og bransjer selskapet opererer i.

⁶ I retningslinjene heter det i § 2, tredje ledd: “(3) Finansdepartementet kan etter råd fra Etikkrådet utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for: d) grov korrupsjon...”.

⁷ Se Etikkrådets tilrådning om å utelukke det franske selskapet Alstom SA, 1. oktober 2010, http://www.regjeringen.no/upload/FIN/etikk/2011/Alstom_norsk.pdf.

⁸ Med etterlevelsessystemer menes det samme som *compliance*-systemer.

2.2 Kilder

Sammenlignet med tidligere saker hvor Etikkrådet har anbefalt utelukkelse av selskaper som er ansvarlig for grov korrupsjon, er det mindre offentlig tilgjengelig informasjon i denne saken.

Informasjonen som er innhentet, stammer fra kinesisk og internasjonal presse, samt fra selskapets årsrapport og nettside.⁹ Det som finnes av offentlig tilgjengelig informasjon, er gjerne nokså generell omtale av korrupsjonssakene. Rådet har derfor fått gjennomført to omfattende granskninger av anklager som er fremkommet i pressen. Det er også innhentet informasjon fra personer som har hatt direkte tilgang til straffesaker og de disiplinære sanksjonsprosessene som Kommunistpartiet har gjennomført overfor morselskapet.

Vurderingen av selskapets etterlevelsessystemer er basert på informasjon som er publisert på CRGs egne hjemmesider, og som er fremkommet i rådets egne granskninger. Rådet har også konsultert andre kilder i Kina, Tyskland og England for å få informasjon om konkrete saker, og for å få generell informasjon om arbeidet med antikorrupsjon i bygg- og anleggssektoren og statseide selskaper i Kina.¹⁰

Rådet har flere ganger bedt CRG om informasjon, blant annet om hvorvidt den informasjonen Etikkrådet har om selskapets involvering i korrupsjon i Kina er korrekt, samt hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt for å forhindre fremtidige regelbrudd. Rådet har også bedt om et møte med CRG, men dette har ikke kommet i stand.

3 Bakgrunn

3.1 Om CRG

CRG er et datterselskap av statseide China Railway Engineering Corporation (CREC).¹¹ Det ble etablert i 2007 og er i dag børsnotert i Shanghai og Hong Kong.¹² Som ett av de største selskapene i bygg- og anleggssektoren i Kina, er hoveddelen av virksomheten innenfor bygging av jernbane og motorvei. Selskapet driver også eiendomsutvikling, konsulentvirksomhet og gruvevirksomhet i enkelte afrikanske land. I 2013 rapporterte selskapet en total omsetning tilsvarende 540 milliarder NOK, og av dette kom 456 milliarder fra infrastrukturprosjekter.¹³

⁹ Det har ikke vært mulig for rådet å få tilgang til kopier av rettsavgjørelser eller andre offentlige dokumenter tilknyttet korrupsjonssakene hvor CRG, datterselskapet eller deres ansatte har vært involvert, da dokumentene ikke er offentliggjort.

¹⁰ Dette gjelder personer med tilknytning til anerkjente, internasjonale frivillige organisasjoner, akademikere og journalister.

¹¹ Morselskapet er China Railway Engineering Corporation (CREC). CREC driver sin virksomhet gjennom hoveddatterselskapet, som er CRG, se blant annet http://www.hoovers.com/company-information/cs/company-profile.China_Railway_Engineering_Corporation.4792a5ba04ae896a.html. CREC eier 56,1 prosent av aksjene i CRG. HKSCC Nominees eier 19,45 prosent, mens de øvrige aksjene er spredt på et stort antall mindre eiere, se www.sina.com og www.ifeng.com (Phoenix).

¹² Shanghai Stock Exchange stock code 601390 og Hong Kong Stock Exchange stock code 390.

¹³ *CRG Annual Report 2013*, http://www.mzcan.com/china/601390/financial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.

Hoveddelen av virksomheten utøves i Kina, men selskapet rapporterte i 2013 også å ha virksomhet i 68 andre land.¹⁴ I desember 2013 hadde selskapet nærmere 290 000 ansatte. CRG har 46 datterselskaper.

4 Korrupsjonsanklager

4.1 CRG involvert i en av de største korrupsjonssakene i Kina

I juli 2011 skjedde en katastrofal ulykke med høyhastighetstogene i Wenzhou. 40 mennesker døde i et sammenstøt mellom to tog. Granskningen av ulykken avdekket det som i 2013 ble omtalt som den største korrupsjonssaken i Kina. Sentralt i saken sto tre personer med nære bånd til hverandre som ble straffeforfulgt for korrupsjon. Dette gjelder [redacted], tidligere [redacted] i China Railway Container Transport og China Railway Tielong Container Logistics Co., [redacted] fra 2003 til 2011, og [redacted] agent for selskapene. CRG skal være involvert i alle sakene.

[redacted] ble i 2012 anklaget for korrupsjon ved at han skulle ha mottatt pengebeløp tilsvarende omtrent 47 millioner NOK fra flere selskaper i årene 2005-2010, herunder CRG og datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group. Korrupsjonshandlingene relaterer seg til tildeling av jernbanekontrakter i de kinesiske provinsene Xinjiang og Indre Mongolia.¹⁵ Rettssaken skal være avsluttet, men det finnes ikke offentlig tilgjengelig informasjon om utfallet.

Den største saken som ble rullet opp, gjaldt [redacted]. Den 8. juni 2013 ble han domfelt for å ha mottatt tilsvarende 64 millioner NOK i bestikklser mot at han tildelte jernbanekontrakter til bestemte selskaper. Under hovedforhandlingen ved No. 2 Beijing Intermediate People's Court erkjente [redacted] straffeskyld.¹⁶ Han ble kort tid etter dømt til døden for korrupsjon og maktmisbruk. Dommen ble senere omgjort til livsvarig fengsel.

[redacted] var den drivende kraften bak moderniseringen av Kinas jernbanesystem. I femårsperioden 2005-2010 forvaltet han et budsjett tilsvarende 1900 milliarder NOK. Til sammenligning lød budsjettet for årene 1992-1998 på 18,3 milliarder NOK, og 29,4 milliarder NOK for årene

¹⁴ Selskapet har i sin CSR-rapport for 2013 oppgitt å ha virksomhet i 68 land, og skriver videre at: «At present, 338 overseas construction projects have been involved in railways, highways, bridges, tunnels, housing construction, urban rail, municipal engineering, water conservancy, port construction and other fields in 59 countries and regions of South America, Eastern Europe, Africa, South-Pacific, Southeast Asia, the Middle East etc. Company's products of turnouts, the steels structures and others are exported to 20 countries and regions of the United States, Canada, Denmark, Germany, New Zealand, Hong Kong, Indonesia, Sri Lanka, Cambodia, Thailand, Vietnam, Sierra Leone, Venezuela, Bengal, Zambia, Scotland, India, Thailand, South Korea, Laos, and others. In addition, the company invested in Mali textile mills and Ivory Coast pharmaceuticals overseas, and also developed the business of real estate in South Africa, and project of mineral resource exchanging for infrastructure in Africa such as Congo-Kinshasa and so on. It not only promoted local economy development, but also provided employment service to some extent for the local people.» Rapporten er tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/383/Default.aspx>. I sin årsrapport for 2013 oppgir selskapet også å ha virksomhet i blant annet Etiopia, Kongo (DR), Georgia og Malaysia, se CRG Annual Report 2013, tilgjengelig på http://www.mzcan.com/china/601390/finacial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.

¹⁵ Se *Caixin Online*-artikkel fra 27. desember 2012, tilgjengelig på <http://english.caixin.com/2012-12-27/100477785.html>, og *South China Morning Post*, 30. desember 2012, tilgjengelig på <https://tinyurl.com/state-firms-paid-bribes>. Det finnes ikke offentlig tilgjengelig informasjon om utfallet av rettssaken.

¹⁶ Se *South China Morning Post*, 9. juni 2013, <https://tinyurl.com/graft-trial-begins>.

1998-2003.¹⁷ I 2005 ble det innført krav til offentlige anbudsprosesser i jernbanesektoren. Det antas at dette, sammen med den voldsomme økningen i budsjettene, kan ha dannet grobunn for en utbredt korrupsjonspraksis.

Som følge av korrupsjonssaken mot ██████ ble Jernbanedepartementet oppløst i 2013 og virksomheten lagt inn under andre organer.¹⁸

Betaling av bestikklser

Flere kinesiske presseartikler viser til at CRG er involvert i ██████ korrupsjonssak.¹⁹ Morselskapet CREC skal være blant selskapene som betalte ham bestikklser gjennom agenten ██████ med formål om at CRG skulle bli tildelt kontrakter. Morselskapet er også ett av flere selskaper som tilsynelatende har blitt gransket og sanksjonert internt i Kommunistpartiet for å ha betalt bestikklser til ██████.²⁰ Under ██████ tid skal minst 80 prosent av samtlige jernbanekontrakter ha blitt tildelt CRG og China Railway Construction Corporation. De øvrige kontraktene ble tildelt China Communications Construction Co., China Construction Group og et par lokale byggeselskaper.²¹ Det antas at ██████ totalt har mottatt langt høyere summe i bestikklser enn de han ble domfelt for.²²

Den siste av de tre store korrupsjonssakene gjaldt ██████ iao, forretningskvinnen som i september 2013 ble anklaget ved No. 2 Beijing Intermediate People's Court. Hun skal i mange år ha hatt rollen som "tilrettelegger" mellom jernbanedepartementet (dvs. ██████) og flere selskaper som ga tilbud på jernbaneprosjekter. Aktoratet la frem dokumentasjon for at hun gjennom ██████ har betalt ██████ omtrent 48 millioner NOK i bytte mot at han tildelte jernbanekontrakter til selskaper som hun anbefalte. Under rettsaken ble det bekreftet at hun var ██████ tilrettelegger, og at hun var den som på vegne av selskapene personlig betalte mesteparten av bestikkelsene til ██████.²³ Det anslås at hennes selskap har tjent 3 milliarder NOK på ulovlige tjenester, herunder "konsulentonorar" for jernbaneprosjekter tildelt av høytstående offentlige tjenestemenn som ██████.²⁴

¹⁷ Konsulentrapport av 28. mars 2014. For omtale av utviklingstrenden i det tidligere jernbanedepartementet, se <http://www.softwaretesting.no/chinarail/chinarailinfo/chinarailstatistics.html>, og <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1152714163458/2744896-1152794646430/zhang-jp-mor.pdf>

¹⁸ Funksjonene som gjaldt *safety and regulation*, ble lagt inn under Ministry of Transport, mens *construction and rail-management* ble tatt over av et nytt selskap, China Railway Corporation (CRC). Det nye State Railway Administration har ansvaret for å overvåke CRC.

¹⁹ Se blant annet *Jiefang Daily*, 9. august 2012, <http://data.jfdaily.com/a/3741795.htm>, <http://ccnews.people.com.cn/n/2012/0809/c141677-18701508.html>; *Caixin online*, 5. august 2012, <http://companies.caixin.com/2012-08-05/100419665.html>, *South China Morning Post*, 9. juni 2013, <https://tinyurl.com/graft-trial-begins>, *The Guardian*, 8. juli 2013, <https://tinyurl.com/sentenced-death-corruption>, og *www.today.online* 8. juli 2013, <https://tinyurl.com/sentenced-death-for-corruption>.

²⁰ *Jiefang Daily*, 9. august 2012, <http://data.jfdaily.com/a/3741795.htm>, *Caixin online*, 5. august 2012, <http://companies.caixin.com/2012-08-05/100419665.html>, *Xinua*, 6. august 2012, http://news.xinhuanet.com/legal/2012-08/06/c_123535746_2.htm. Ifølge kinesiske fagekspertrefererer omtalen av blant annet CRGs morselskap i disse presseartiklene tydelig til interne sanksjonsprosesser i partiet.

²¹ Se *Caixin online*, 2. mars 2011, <http://english.caixin.com/2011-03-02/100231179.html?p1>.

²² Se blant annet *The Guardian*, 8. juli 2013, <https://tinyurl.com/for-corruption-sentenced-death>. (13. august 2014).

²³ Se *China Daily*, 25. september 2013, http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-09/25/content_16991631.htm.

²⁴ Se *Caixin Online*, 9. september 2013, <http://english.caixin.com/2013-09-09/100579840.html>.

Lederne har posisjoner både i CRG og i morselskapet

Ledelsen i CRG skal også ha visst om bestikkelsene fra morselskapet. Dette underbygges av at de nåværende administrerende direktørene og juridisk direktør, samt flere andre sentrale ledere i CRG, har hatt viktige posisjoner også i morselskapet i årene korrupsjonshandlingene skal ha pågått. Flere av disse, i tillegg til selskapets tidligere president, hadde sentrale posisjoner i morselskapet også før handlingene skal ha funnet sted. Av selskapets årsrapport for 2013 fremgår at:

- CRGs president frem til 2014 var visekonserndirektør for morselskapet 2006-2007.
- CRGs nåværende styreleder, som også er administrerende direktør, har holdt begge posisjonene i CRG parallelt siden 2010. Fra 2002 og frem til 2006 var han viseadministrerende direktør i morselskapet. Fra 2006 og frem til 2010 hadde han en direktørstilling for morselskapet. Han har vært styreleder i morselskapet siden 2010 og administrerende direktør for morselskapet fra juni 2010 frem til mars 2013.
- Nestleder i CRGs styre, som også er administrerende direktør, har hatt lederstillinger i CRG siden 2007.²⁵ I årene 2006-2008 var han direktør for Labour Union i morselskapet. I 2010 fikk han også nestledervervet samt en annen lederstilling i morselskapet, og siden 2013 har han vært General Manager i morselskapet.
- Juridisk direktør i CRG siden 2014 har vært sekretær til CRGs styre i 2010-2014. Han har hatt lederstillinger i morselskapet i årene 2000-2007.²⁶

4.2 Øvrige korrupsjonsanklager med tilknytning til CRG

Den 1. november 2012 ble en høytstående embedsmann i Hainanprovinsen dømt til fengsel på livstid for å ha mottatt mer enn 16 millioner NOK i bestikklser fra CRG. Frem til datoen for hans pågrep hadde selskapet angivelig betalt totalt 20 millioner NOK i ulovlig returprovisjon (*kick-backs*) til statsansatte for tildelingen av kontrakter relatert til et boligprosjekt med en anslått verdi tilsvarende 770 millioner NOK.²⁷

4.3 Anklager om mottak av bestikklser

Det foreligger flere rettsavgjørelser mot ansatte i CRG hvor det fremgår at de involverte har mottatt bestikklser. Ti av CRGs datterselskaper skal ha mottatt totalt 660 000 NOK i bestikklser fra Sany Heavy Industry.²⁸ I mai 2012 ble [REDACTED], tidligere [REDACTED] i CRGs heleide datterselskap China Railway and Aviation Construction Group Corporation, dømt til 11 års fengsel for å ha mottatt bestikklser.²⁹ I mai 2010 ble [REDACTED]

²⁵ Av CRGs årsrapport for 2013 fremgår at selskapet har to administrerende direktører, omtalt som «*overlapping executive directors*», se *CRG Annual Report 2013*,

http://www.mzcan.com/china/601390/financial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.

²⁶ Lederen for CRGs *Supervisory Committee* siden 2010 har hatt andre lederstillinger i CRG siden 2007. Han har også hatt lederstillinger som *Deputy Chief Economist* i morselskapet mellom 2004-2006 og var blant annet sekretær i morselskapets *Disciplinary Committee* i årene 2006-2013. En rådgiver for selskapet (*Supervisor*) har vært direktør for *Audit Department* i CRG mellom 2007-2013 og var samtidig en sentral rådgiver for morselskapet fra 2007 til 2014. Fire andre personer som har hatt visepresidentstillinger i CRG siden 2007, har hatt lederposisjoner i morselskapet i årene 1997-2008. Se selskapets årsrapport for 2013, *CRG Annual Report 2012*, side 30 flg, tilgjengelig på

http://www.mzcan.com/china/601390/financial/11/EN/2012%20Annual%20Report_A2RNi1FLC7I7.pdf.

²⁷ Se *21st Century Business Herald*, 1. november 2012, kun tilgjengelig på kinesisk, <http://money.163.com/12/1101/11/8F7LRI6900253B0H.html>.

²⁸ Se *China Economic News*, 27. april 2011, kun tilgjengelig på kinesisk, http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-04/27/c_121351988.htm.

²⁹ Se *Beijing Times*, 28. mai 2012, kun tilgjengelig på kinesisk.

■■■■■, tidligere leder for et byggeprosjekt utført av CRGs datterselskap China Railway First Group Construction Installation Engineering Co. Ltd, domfelt av Intermediate People's Court i Shenyang i Liaoningprovinsen til 5 års fengsel for å ha mottatt bestikklser.³⁰

5 Kinesiske og internasjonale standarder for korrupsjonsforebygging

Det eksisterende anti-korrupsjonsregimet i Kina er komplekst på grunn av overlappingen mellom de statlige tiltakene mot korrupsjon og Kommunistpartiets eget disiplinærsystem for antikorrupsjon. Staten motarbeider korrupsjon gjennom å forby korrupsjon i lovgivning, ved at politi- og domstoler etterforsker saker,³¹ og at domstolene idømmer straffer. Partiet har et parallelt system for lovgivning, etterforskning og idømmelse av disiplinærsanksjoner ved regelbrudd.

I de siste tiårene har det vokst frem stadig strengere krav til korrupsjonsforebygging i statlige og private selskaper. Dette gjelder både nasjonalt i Kina og internasjonalt.³² Mens alle sivile personer og juridiske enheter er underlagt statlig regulering og kontroll, er samtlige medlemmer av Kommunistpartiet også underlagt partiets kontrollsystem. I og med at alle som besitter nøkkelposisjoner i statseide selskaper er medlemmer av partiet, er partiets kontroll- og sanksjonssystem sannsynligvis det viktigste verktøyet for korrupsjonsforebygging i Kina.³³

For å styrke selskapers interne prosedyrer for korrupsjonsforebygging er det ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet innført krav til god selskapsstyring og internkontroll. Et statlig eid selskap er generelt forventet å ha fokus på integritet og moral, samt prosedyrer for korrupsjonsforebygging. For å oppnå kontroll skal det blant annet gjennomføres opplæring i antikorrupsjon. Det er normal praksis å ha en policy for å bygge en god intern selskapskultur. Videre har mange selskaper sin egen strategi for anbudsgivning med utgangspunkt i nasjonale anbudsregler. Mange selskaper har også etablert et rådgivende organ eller en ekspertgruppe som gir råd om hvordan antikorrupsjonsarbeidet i selskapets virksomhet bør implementeres.

³⁰ Se *Xhinua*, 24. mai 2010, og *Liaoning Evening News*, 20. mai 2010, kun tilgjengelig på kinesisk.

³¹ Kinesisk straffeprosess har inkvisitoriske grunnprinsipper. Det er vanlig at en forberedende dommer styrer etterforskningen i en alvorlig straffesak.

³² For internasjonale standarder til etterlevelse og antikorrupsjonstiltak vises til de generelle prinsippene som er nedfelt i FNs *Global Compact*, *OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper* og til de standarder som har utspring i nasjonal lovgivning, særlig *US Foreign Corruption Prevention Act (FCPA)* og *UK Bribery Act*, se fotnote 39.

³³ Viktige nasjonale antikorrupsjonslover- og regler er nedfelt i *PRC Criminal Law* (se for eksempel artikkel 393 som gjelder foretaksstraff, og som også omfatter statseide selskaper som tilbyr bestikklser), *PRC Company Law*, og *Interpretations issued by the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate, or the State Administration for Industry and Commerce*. Videre gjelder *Rules Governing the Listing of Stocks on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchange* som er ment å klargjøre de enkelte antikorrupsjonsreglene i *PRC Company Law*. Ifølge disse reglene skal børsnoterte selskaper i rimelig tid offentliggjøre samtlige lovbrudd begått av direktører, rådgivere og ansatte på seniornivå. Enn videre gjelder *PRC Bidding Law*, som blant annet stadfester at alle større offentlige kontrakter skal tildeles etter en forutgående anbudskonkurranse, og at bestikklser for tildeling av kontrakter er forbudt, jf. Artikkel 32. Overtredelser som kvalifiserer til lovbrudd, skal straffeforfølges i tråd med straffeloven, jf. Artikkel 53. Den 25. desember 2013 kom General Office of the CPC Central Committee med *Plan for Establishing and Improving the Work of Punishing and Preventing Corruption (2013-2017)* ("*2013-2017 Work Plan*") for å styrke partiorganisasjoner på alle nivåer, å etablere interne antikorrupsjonssystemer og å styrke etterlevelse. Normalt utgir nøkkelselskaper (*key State Owned Enterprises*) sine interne antikorrupsjonsprosedyrer (i.e. foreslåtte interne antikorrupsjonsregler og mekanismer) basert på de nyeste versjonene av *Work Plans*. CRG har enda ikke publisert noen tidsplan for implementeringen av *2013-2017 Work Plan*.

Det skal også gjennomføres revisjon på vanlig måte, og for å sikre uavhengighet bør selskapene bruke en ekstern revisor. Mange selskaper, særlig de statlig eide, har etablert prosedyrer for å stille ledere til ansvar for manglende implementering av antikorrupsjonslover- og reguleringer.

Varslingskanaler anses som en viktig del av antikorrupsjonssystemer i selskaper for å avdekke korrupsjonshandlinger. De fleste private så vel som statseide selskapene i Kina har etablert varslingssystemer som *hotline*, andre anonyme varslingskanaler, online varslingscentre, og interne klagesystemer mellom ansatte. For å tilpasse seg internasjonale standarder for etterlevelse, har de fleste statlige selskapene også etablert en intern juridisk rådgivningsgruppe som skal sikre korrekt implementering av og kontroll med antikorrupsjonsregler i virksomheten.³⁴

Statseide selskaper plikter å etablere en partiorganisasjon i selskapet, som fungerer som et overvåkingsorgan. Alle statseide selskaper overvåkes videre eksternt av *Central Commission for Discipline Inspection* (CCDI), hvilket er det høyeste organ for overvåking av partiets disiplinærsystem.³⁵ Formålet er å begrense ekstravaganse, maktmisbruk, og korrupsjon. Det har også blitt mer vanlig enn før å publisere interne prosedyrer for antikorrupsjon på selskapers hjemmesider.³⁶ I 2011 ble det vedtatt en egen bestemmelse i straffeloven som forbyr betaling av bestikkelser i utlandet. *Ministry of Commerce* kom med utfyllende retningslinjer til loven i 2013.³⁷

Det statlige State-Asset Supervision and Administration Commission (SASAC) er ansvarlig for å lede de statseide selskapene, herunder se til at oppnevningen av ledere skjer i tråd med

³⁴ Dette ble innført med *Notification on Further Accomplishing the Experimental Work for Enterprises' General Legal Advisers* og tilknyttede uttalelser. *General Legal Adviser* skal bistå selskapet med korrekt implementering av statlige regler og reguleringer, delta i beslutningsprosedyrer, gi juridiske betenkninger om hvordan lover skal tolkes, ha ansvar for juridiske forhold ved å overvåke eller delta i selskapets største økonomiske aktiviteter, lede selskapets juridiske enheter, håndtere anbudsprosesser og søksmål, lære opp juridiske rådgivere i selskapet, og foreslå korreksjoner og sanksjoner ved brudd på lover og reguleringer i andre avdelinger av selskapet.

³⁵ CCDI har etterforsknings- og sanksjonsmyndighet når det gjelder alle antikorrupsjonsregler i Kina. Sanksjonene for overtredelse av partiets disiplinærregler er advarsler, tap av tittel, og utestengelse fra partiet. Dersom det foreligger brudd på straffeloven, kan saken overføres til domstolene for ordinær strafforfølgning. Hvorvidt dette gjøres, avhenger av omstendighetene. I tillegg til CCDI finnes en rekke statlige instanser i Kina som overvåker og kontrollerer at gjeldende regelverk overholdes, og som etterforsker antatte lovbrudd. Dette er blant andre *Party's Central Commission for Discipline Inspection* (politisk organ), *National People's Congress* (lovgivende organ), *People's Courts and People's Procuratorates* (organer tilknyttet domstolene), *Ministry of Supervision* (administrativt overvåkingsorgan), og *National Bureau of Corruption Prevention* (korrupsjonsforebyggende organ). Relevante regler for partiets disiplinærsystem er *Various Rules on Probity in Governance for Member Leaders and Cadres of the Communist Party of China*, og *Measures for the Implementation of the Guidelines of Communist Party of China for Party-member leading Cadres to Perform Official Duties with Integrity*. Den første retningslinjen, som trådte i kraft 18. januar 2010, inneholder en rekke definisjoner av hva som er korrupte handlinger. Den andre, som trådte i kraft 22. mars 2011, gir detaljer for sanksjoner for regelbrudd.

³⁶ Det selskapet som kan anses som mest sammenlignbart med CRG i Kina når det gjelder størrelse og sektor, har for eksempel publisert detaljert informasjon om dets interne antikorrupsjonssystem på sine hjemmesider.

³⁷ Kinesiske multinasjonale selskaper og deres ansatte er underlagt kinesisk straffelov, hvilket er eksplisitt omtalt i 2011-tilleggene til *PRC Criminal Law*. Artikkel 164, som ble revidert 25. februar 2011, forbyr alle former for korrupsjon for kinesiske statsborgere og andre rettssubjekter som opererer i Kina eller i utlandet. Artikkelens andre ledd spesifiserer at enhver som gir en eiendel til en funksjonær i utlandet eller en ansatt i en offentlig organisasjon for å oppnå "*any improper commercial benefit*", skal straffes for korrupsjon. *Ministry of Commerce* vedtok videre retningslinjene *Key Points of the Ministry of Commerce on Regulating the Overseas Business Operations of Enterprises and Preventing and Controlling Overseas Commercial Bribery* den 27. februar 2013. I og med at loven er forholdsvis ny, har det frem til nå vært få saker i Kina som omhandler bestikkelser i utlandet.

lover og regler. SASAC gjennomfører jevnlig kontroll i store statseide selskaper. Etter kinesisk rett kan et selskap holdes ansvarlig for korrupsjonshandlinger begått av dets ledere, ansatte og andre som opptrer på vegne av selskapet både gjennom strafferettslige-, sivilrettslige og administrative sanksjoner.³⁸

Hovedtrekkene i internasjonale normer for selskapers antikorrupsjons- og etterlevelsessystemer er at det skal være en klar, uttalt holdning fra ledelsen om at selskapet ikke skal inngå i korruperte handlinger, og at enhver form for korrupsjon er forbudt. Det skal opprettes et anti-korrupsjonsprogram hvor formålet er at selskapsdriften er i samsvar med relevante lover og reguleringer om antikorrupsjon. Etterlevelsessystemene skal tilpasses selskapet, det vil si dets størrelse, lokale og regionale forhold, og sektoren som selskapet opererer i. For å sikre at prosedyrene blir implementert, skal selskapet blant annet ha opplæringsprogram for alle ansatte, og alle skal være informert om konsekvensen av regelbrudd. Det bør opprettes en ekstern varslingskanal hvor alle ansatte fritt kan varsle om mulige brudd. Avvik må loggføres og rapporteres til ledelsen, og håndteres. Selskapets holdning til antikorrupsjon bør også kommuniseres til tredjeparter. Prosedyrene bør overvåkes av et uavhengig organ og evalueres og forbedres jevnlig.³⁹

6 Informasjon fra CRG

6.1 CRGs etterlevelsessystemer

Den informasjonen Etikkrådet har om CRGs interne prosedyrer for etterlevelse og korrupsjonsforebygging, bygger i stor grad på et arbeidsdokument datert 28. desember 2011, skrevet av lederen for *CRG Supervision Department*, Wang Qiuming.⁴⁰ I tillegg omtaler selskapets CSR-rapporter for 2012 og 2013 i noen grad prosedyrer for etterlevelse og korrupsjonsforebygging.⁴¹

Som et delvis statseid selskap og i henhold til kinesisk lov skal CRG ha etablert to organer for å gi veiledning om korrupsjonsforebygging og håndtere regelbrudd i selskapet. Disse er *CRG Supervision Department* og *Discipline Inspection Commission of the Party Committee*. Det første er ansvarlig for å gi råd, etterforske og håndtere ethvert brudd på lover og regler. Det

³⁸ Se artikkel 30 i PRC Criminal Law hvor det også henvises til kinesisk høyesterettspraksis, jf. artikkel 43 jf. 63 i General Principles of the Civil Law of PRC, og jf. Interim Regulations of the State Administration for Industry and Commerce on Prohibition of Commercial Bribery utstedt av SAIC, se <http://www.nortonrosefulbright.com/files/anti-corruption-laws-in-asia-pacific-63559.pdf>. Loven legger opp til at man kan velge kun å forfølge enkeltpersoner og ikke selskaper, da med begrunnelse om behovet for å beskytte arbeidsplasser og den lokale økonomien.

³⁹ Det vises til de generelle prinsippene som er nedfelt i *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. *UK Bribery Act* og *Foreign Corruption Prevention Act (FCPA)* har også vært retningsgivende for internasjonale standarder hva gjelder korrupsjonsforebygging i selskaper. I 2011 publiserte det britiske Justisdepartementet en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter UK Bribery Act. Veiledningen er tilgjengelig på <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. I 2012 publiserte det amerikanske Justisdepartementet (DoJ) og US Securities and Exchange Commission (SEC) en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter FCPA, tilgjengelig på <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guide.pdf>.

⁴⁰ Arbeidsnotatet er tilgjengelig på *Party Construction Website* for kinesiske selskaper, <http://www.qiyedangjian.com/html/dangqunhuiyi/dangdaihui/2012/0112/10613.html> (var tilgjengelig på kinesisk frem til mai 2014).

⁴¹ Rapporten for 2012 var sannsynligvis den første CSR-rapporten som ble publisert av CRG.

andre er ansvarlig for å gi råd, etterforske og håndtere ethvert brudd på Kommunistpartiets disiplinærregler.

Ifølge Wangs arbeidsdokument fra 2011 har selskapet etablert interne antikorrupsjons-systemer for å sikre at de statlige korrupsjonsbestemmelsene og de politiske disiplinærreglene overholdes. I arbeidsdokumentet nevnes flere dokumenter som angår interne kontrollmekanismer, men dokumentene er enten ikke publisert i fulltekst, eller så er de interne prosedyrene ikke fullstendig etablert og implementert.⁴² På bakgrunn av reguleringer gitt av CCDI vedtok selskapet i 2008 *CRG Detailed Rules for the Implementation of the Regulations on Probity and Self-discipline for the CRG Leaders*.⁴³ Ifølge disse reglene forbys korrupsjon, og det er gitt fem definisjoner av hva korrupsjon innebærer. Reglene gjelder imidlertid kun for ansatte over mellomledernivå i CRG og i datterselskapene. For å sikre implementeringen av reglene har selskapet kommet med fem støttedokumenter.⁴⁴ Et annet regelsett, kalt *CRG Interim Provisions on the Implementation of the Accountability System for CRG Leaders*, er gitt av *CRG Party Committee* og gjelder også kun for ledere i CRG samt ledere i heleide og direkte datterselskaper. Dette regelsettet definerer ansvarliggjøring for valg av ansatte, prosjektstyring og pengebruk, produksjonsulykker, mangel på implementering av CRGs bestemmelser, ordre og andre handlinger som påvirker statens, selskapets og ansattes interesser. Det er imidlertid ikke angitt noen spesifikke sanksjonsprosedyrer ved overtredelse av reglene.⁴⁵

Videre går det frem av Wangs arbeidsrapport at selskapet i årene 2006-2011 etablerte ulike antikorrupsjonstiltak, inkludert en nettbasert treningsbase og samtaler med ledere. Her fremkommer at det foreligger et system for periodisk opplæring i antikorrupsjon av alle ansatte, men uten at dette spesifiseres ytterligere. Videre fremgår at CRG gjennomfører inspeksjoner av alle datterselskaper og større prosjekter i CRG.⁴⁶

I CSR-rapporten for 2012 og 2013 skriver CRG at det opererer «i tråd med nasjonale regler». Det vises til flere nasjonale og internasjonale retningslinjer for antikorrupsjon som selskapet legger til grunn for sin virksomhet.⁴⁷ Det finnes imidlertid ikke informasjon her om hvordan disse retningslinjene kommer til anvendelse i selskapets interne styring. Rapportene har også

⁴² I 2010 skal selskapet for eksempel ha gjennomført et prosjekt vedrørende en intern antikorrupsjonsmanual, kalt *Project Anti-Corruption Manual*, men det finnes ikke ytterligere offentlig tilgjengelig informasjon om dette enn at det er nevnt i Wangs arbeidsdokument. Det samme gjelder *Notice of CRG on Measures for Establishing and Improving the Education, System, and Supervision of Punishing and Preventing Corruption*.

⁴³ Tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/461/InfoID/10410/frtid/424/Default.aspx> (14. august 2014).

⁴⁴ Dette er *Interim Measures on Probation Period of CRG Leaders*, *Interim Measures on Term of Office of CRG Leaders*, *Interim Measures on Elimination of Incompetent CRG Leaders*, *Provisions Against Monetary Income Except for Annual Salary of CRG Leaders*, og *Provisions Against the Purchase of Service Cars*. Wangs arbeidsdokumentet av 2011 viser imidlertid kun til titlene på disse dokumentene, og det har ikke lyktes Etikkrådet å få ytterligere informasjon om det nærmere innhold på annen måte.

⁴⁵ Idet samtlige nøkkelposisjoner i CRG i tråd med den kinesiske Grunnloven er besatt av medlemmer i Kommunistpartiet, skal alle disse lederne oppnevnes og ledes av *Party Committee* i selskapet.

⁴⁶ Ifølge Wangs arbeidsrapport offentliggjorde *CRG Supervision Department* videre en antikorrupsjonshåndbok i 2009, *Alarm Bell*, som gir en presentasjon av 29 ulike korrupsjonstilfeller. Antikorrupsjonshåndboken er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig i fulltekst, men kun referert til i arbeidsrapporten. Det samme gjelder *CRG Anti-corruption Manual*, som er en annen håndbok og som gjelder for hele CRG-gruppen, inkludert datterselskaper. Hovedformålet med denne skal være å styrke de ansattes holdning til korrupsjon. Heller ikke dette dokumentet er offentlig tilgjengelig.

⁴⁷ Dette er FN's United Nations Global Compact, The Global Reporting Initiative (GRI), Social Accountability International (SAI), China CSR Reporting Guidelines (CASS-CSR2.0), Guide on Social Responsibility for Chinese International Contractors, og Relevant requirements of the SASAC, se CSR-rapporten for 2012 g 2013.

et eget kapittel om internkontroll og overvåking, men beskriver ikke hvilke deler av virksomheten som kontrolleres og overvåkes, eller hvordan. CRG innførte et eget reglement for offentlige anskaffelser ("*Bidding law*") i 2012. I 2013-rapporten skriver selskapet at: «*In 2013, CREC has strictly implemented the Bidding Law during the market exploring and operating, taken part in hundreds of biddings all year around, without one case of unhealthy operating behavior*».⁴⁸

Ifølge Wangs arbeidsdokument av 2011 finnes det prosedyrer for implementering av interne antikorrupsjonstiltak. Selskapet har laget en *CRG Interim Provisions* ansvarlighetsprosedyre. Denne brukes av *Supervision Department* og *Discipline Inspection Commission* for å finne ut hvilken leder som er ansvarlig for en antatt overtredelse. Det vises imidlertid ikke til prosedyrer for hvordan enkeltindivider skal stilles til ansvar. Det foreligger videre informasjon om at selskapet har til hensikt å etablere varslingsprosedyrer,⁴⁹ men dette er enda ikke gjort. Ytterligere informasjon om implementering av interne antikorrupsjonstiltak finnes ikke.

Den 12. juni 2013 gjennomførte SASAC sin fjerde kontroll av CRG. Hovedformålet med kontrollen var å inspisere implementeringen av partiets disiplinærtiltak og antikorrupsjonstiltak i CRG, samt å gi råd i disse spørsmålene.⁵⁰ Verken SASAC eller CRG har offentliggjort inspeksjonsrapporten.

6.2 Etikkrådets kontakt med CRG

Etikkrådet sendte CRG et brev den 23. juli 2013 hvor selskapet ble anmodet om å kommentere de konkrete anklagene om korrupsjon som involverer CRG. Selskapet ble også anmodet om å informere om sine interne antikorrupsjons- og etterlevelsessystemer. Selskapet har også hatt anledning til å kommentere utkast til denne tilrådingen. Selskapet har bekreftet å ha mottatt henvendelsene, men har ikke svart.

Etikkrådet hadde møter i Beijing i juni 2014 med to av de andre selskapene som i sektorstudien ble vurdert til å ha særlig høy korrupsjonsrisiko, og CRG ble kontaktet for et møte. Også denne henvendelsen forble ubesvart.

7 Etikkrådets vurdering

Basert på den foreliggende dokumentasjonen har rådet vurdert om CRG bør utelukkes på grunnlag av korrupsjonskriteriet i de etiske retningslinjene for SPU.

Rådet tar først stilling til om selskapet med høy grad av sannsynlighet har begått handlinger som etter retningslinjene utgjør grov korrupsjon, herunder om korrupsjonen er utført på en omfattende og/eller systematisk måte. I rådets vurderinger er det sett hen til at det finnes foretaksstraff i Kina, men at dette ikke har vært anvendt overfor CRG.

På bakgrunn av straffesakene som involverer CRG og datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group, mener rådet at det foreligger høy grad av sannsynlighet for at CRG har begått handlinger som må regnes som grov korrupsjon. Det har ikke vært mulig for Etikkrådet å få tilgang til informasjon om konkrete detaljer i korrupsjonssakene blant annet fordi dommene ikke offentliggjøres. Flere tilfeller av korrupsjon er likevel offentlig kjent og

⁴⁸ Se *CSR Report 2013*, side 21, se også *CSR Report 2012*, side 21, begge rapportene tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/383/Default.aspx> (14. august 2014).

⁴⁹ Se Doc88 Database, <http://www.doc88.com/p-9488732954371.html> (kun på kinesisk, 14. august 2014).

⁵⁰ Se <http://www.crecg.com/tabid/461/infoid/22998/frtid/111/default.aspx>.

referert i kinesisk presse, blant annet i *Jiefang Daily*, som er den offisielle avisen for Shanghai-avdelingen for Kommunistpartiet. På bakgrunn av den informasjonen som er tilgjengelig, legger Etikkrådet til grunn at både CRG selv og morselskapet har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn med formål om at CRG skulle tildeles jernbanekontrakter, samt at CRG ved i alle fall ett tilfelle har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn for å bli tildelt en byggekontrakt i tilknytning til et boligprosjekt. Videre legger rådet til grunn at datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn for å bli tildelt en offentlig jernbanekontrakt.

Beløpenes størrelse tilsier at ledelsen i CRG visste eller burde ha visst om samtlige utbetalinger. I de to rettsavgjørelsene fra 2012 som rådet kjenner til, fremstår korrupsjonsbeløpene som høye. Det samme gjelder korrupsjonsbeløpene som ble betalt til den tidligere [redacted]. Beløpenes eksakte størrelse, samt antall ganger han ble bestukket av morselskapet, er ikke kjent for rådet. Med bakgrunn i den informasjonen som fremkommer i omtalen av straffesaken mot [redacted] og [redacted], herunder det faktum at det dreide seg om offentlige kontrakter av betydelige verdier og som ble fordelt i årene 2005-2011, mener rådet imidlertid at det er stor grad av sannsynlighet for at bestikkelsene må ha vært store, og at de ble betalt over en lengre tidsperiode. Rådet mener derfor at handlingene må kunne karakteriseres som både omfattende og systematiske.

Det neste punktet rådet har vurdert, er om det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapets bruk av grov korrupsjon kommer til å fortsette.

Kinesiske myndigheter har i det siste slått hardt ned på korrupsjon. Det er iverksatt en offensiv antikorrupsjonskampanje for å bekjempe korrupsjon primært i statlige organer, og det er varslet at det skal slås ned på både «*tigers and flies*». Som ledd i et forsøk på å komme korrupsjon i jernbanesektoren til livs, ble jernbanedepartementet omorganisert i 2013. Videre har et forbud om bestikklser i utlandet blitt lovfestet. Rådet anser at disse viktige tiltakene iverksatt av myndighetene isolert sett tilsier at risikoen for omfattende og/eller systematisk korrupsjon er redusert i selskaper som CRG. Når det i denne tilrådingen likevel konkluderes med at det foreligger en uakseptabel fremtidig risiko for korrupsjon i CRG, skyldes dette at rådet legger mer vekt på hvordan selskapet har respondert på de korrupsjonshandlingene som er blitt avdekket i selskapet, og hvilke tiltak selskapet har gjennomført for å forhindre fremtidig korrupsjon.

I hovedsak er det tre momenter som sammen har vært avgjørende for rådets vurdering. Det første er at CRG ikke ser ut til å gjøre nok for å forhindre fremtidige regelbrudd. Det andre er at personene som styrte selskapet da korrupsjonshandlingene fant sted, fortsatt styrer selskapet. Det tredje er de korrupsjonsutsatte land og sektorer som CRG har virksomhet i.

Med bakgrunn i de faktiske korrupsjonshendelsene og i kinesiske og internasjonale standarder for antikorrupsjon, bør det kunne forventes at selskapet i dialog med rådet eller på annen måte gir uttrykk for at korrupsjon i CRG ikke er akseptert. På samme måte bør det kunne forventes at selskapet klart uttrykker at det har implementert eller arbeider med å implementere korrupsjonsforebyggende tiltak. Det finnes imidlertid ikke tilstrekkelig offentlig tilgjengelig informasjon om selskapets interne prosedyrer for korrupsjonsforebygging til å kunne slå fast at CRG gjør dette, og selskapet har heller ikke villet svare på rådets anmodning om informasjon om disse spørsmålene.

Basert på tilgjengelig informasjon kan ikke rådet se at CRGs interne antikorrupsjonstiltak inneholder de elementene det er rimelig å forvente av et stort selskap som opererer i land og sektorer som er særlig utsatt for korrupsjon. Det er uklart for rådet hvilken holdning den nåværende ledelsen har til korrupsjon. CRG synes videre å ha antikorrupsjonsprosedyrer, men

det er ikke fullt ut kjent hva disse omfatter, hvordan de implementeres, overvåkes og evalueres.

De interne etterlevelsessystemene slik de fremstår, synes utilstrekkelig særlig fordi det er uklart hvilke deler av virksomheten som er omfattet av en internkontroll for å avdekke misligheter. Videre synes det utilstrekkelig når flere sentrale tiltak bare retter seg mot ledere og ikke mot alle ansatte, og når det er uklart hvilke konsekvenser det får for ansatte som opptrer i strid med lover og interne retningslinjer. CRG har heller ikke etablert en varslingsmekanisme som gjør det mulig for alle ansatte å varsle om korrupsjonshendelser anonymt og uten risiko for påfølgende sanksjoner. En slik varslingsprosedyre anses internasjonalt å være et viktig korrupsjonsforebyggende tiltak, og anses viktig for å kunne forbedre og videreutvikle interne prosedyrer for å forhindre fremtidige regelbrudd. Også i Kina fremstår det som om varslingsprosedyrer har blitt mer og mer vanlig i selskaper som CRG.

Videre synes det som om hovedelementene i selskapets antikorrupsjonsprosedyrer var etablert før 2011. Etikkrådet konstaterer at de gjeldende tiltakene ikke har forhindre CRG fra å bli involvert i korrupsjonssaker. Dette tyder på at tiltakene ikke var egnet til å forebygge korrupsjon i tilstrekkelig grad. Noen flere elementer synes å ha kommet til, som f. eks. regler for anbud som omtales i CRS-rapportene for 2012 og 2013, men det er vanskelig å legge særlig vekt på dette når lite tyder på at etterlevelsen i utgangspunktet var tilfredsstillende. Andre kinesiske selskaper i samme bransje synes å legge større vekt på gode etterlevelsessystemer. De gir uttrykk for at ikke bare implementeringen av omfattende, målrettede og effektive forebyggende tiltak har prioritet, men at det også er viktig å vise omverdenen at man har slike prosedyrer.

Det andre momentet som bidrar til fremtidig risiko, er at selskapets ledelse i stor grad er den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. Toppledelsen i styret og i konsernet har hatt lederposisjoner siden CRG ble børsnotert 2007, og mange har hatt ulike lederstillinger internt i disse årene. Rådet legger videre vekt på at flere i styret og i konsernledelsen også har hatt topplederstillinger i morselskapet mens korrupsjonshandlingene fant sted. Holdningene i ledelsen er generelt ansett som meget viktig for å hindre korrupsjon. Når det ikke gjøres utskiftninger i ledelsen etter at selskapet har vært involvert i alvorlige korrupsjonssaker, sender dette etter rådets oppfatning et signal om at selskapet ikke tar de nødvendige grepene for å forhindre fremtidige regelbrudd.

Videre har CRG virksomhet i en sektor som er kjent for å være utsatt for korrupsjon. Bygg- og anleggsbransjen hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for betydelig korrupsjonsrisiko. Selv om korrupsjonsrisikoen i denne sektoren sannsynligvis er redusert i Kina på grunn av de tiltakene som myndighetene har iverksatt, operer selskapet i en rekke andre land med betydelig risiko for korrupsjon. For eksempel nevnes det i CSR-rapporten for 2013 at selskapet eksporterer til blant annet Venezuela, Kambodsja, Kongo (DR), og Sierra Leone. Ifølge Transparency Internationals *Corruption Perception Index* av 2013 er Venezuela og Kambodsja sammen plassert på 160. av 175 plasser når det gjelder korrupsjonsrisiko. Kongo og Sierra Leone er rangert som nummer 119 og 116. Rådet har merket seg at Kina vedtok en lov mot bestikkelser i utlandet i 2011, og at denne ble videre utdypet i 2013. En god lovgivning er imidlertid i seg selv ikke tilstrekkelig for å forhindre fremtidige regelbrudd. Det avgjørende er at selskapene selv har prosedyrer for å avdekke korrupsjon og forebygge fremtidige brudd på korrupsjonslovgivningen. Når CRGs etterlevelsessystemer ikke synes å tilfredsstille de kravene det er vanlig å stille til slike systemer, er det vanskelig å se at korrupsjonsrisikoen er vesentlig redusert.

I sin helhetsvurdering av fremtidig risiko legger rådet også vekt på at selskapet ikke har svart på rådets gjentatte henvendelser. Dette svekker grunnlaget for å vurdere de konkrete

handlingene og etterlevelsessystemene, og det forsterker risikoen for fremtidige korrupsjonshandlinger. I samsvar med omtalen i stortingsmelding nr. 20 (2008-2009) har Etikkrådet i denne saken vektlagt at «*manglende informasjon om et selskaps atferd, og ikke minst manglende vilje fra selskapet til å bidra med opplysninger, i seg selv kan bidra til at risikoen for medvirkning til uetisk atferd anses uakseptabelt høy.*»⁵¹

Når CRG er involvert i en av de alvorligste korrupsjonssakene i Kina, når selskapet fortsatt ledes av de samme personene som styrte CRG da korrupsjonshandlingene pågikk og som visste eller burde ha visst om handlingene, og når selskapet fortsatt opererer i svært korrupsjonsutsatte land uten samtidig å være tydelig på at det forsøker å forhindre fremtidige regelbrudd, anser rådet at det foreligger en uakseptabel risiko for at CRG vil være involvert i fremtidig grov korrupsjon.

8 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet China Railway Group Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for grov korrupsjon.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olssøn
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

⁵¹ Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009), side 125, tekstboks 4.6, <http://www.regjeringen.no/pages/2172105/PDFS/STM200820090020000DDDPDFS.pdf>, se også Etikkrådets tilrådning om å utelukke selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd., 18. juni 2012, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/38494095/Tilr_Zijin_2012.pdf.