



Innspill til Etikktvalget for Oljefondet

11. oktober 2019

Oljefondet står overfor store etiske utfordringer. Det handler om vår tids mest brennbare spørsmål: Menneskerettighetene er under økende press mange steder i verden, og klimaendringene vil forandre samfunnet på grunnleggende måter. Amnesty International i Norge er opptatt av hvordan verdens største statlige fond skal møte disse utfordringene som en etisk ansvarlig investor. Våre innspill handler om de menneskerettslige utfordringene fondet står overfor.

Gjennom vårt arbeid har vi dokumentert at selskaper Oljefondet er investert i, kan knyttes til systematiske menneskerettighetsbrudd. Et eksempel er Saudi-Arabias største og statskontrollerte telekomselskap, Saudi Telecom Company (STC), som Oljefondet gikk inn i i 2015. For to år siden dokumenterte vi at telekomselskapet var involvert i statens overvåkningsvirksomhet, og at utskrifter av telefonsamtaler og eposter ble brukt som bevis for å straffeforfølge fredelige menneskerettighetsforkjempere som terrorister. Overvåkning og utlevering av informasjon fra telekomselskaper til statlige myndigheter skjer i flere land, men et selskaps eiere blir medansvarlig for systematiske brudd på menneskerettighetene når selskapets informasjon om kundene sine blir brukt i et straffesystem og under en lovgivning som i seg selv er preget av omfattende menneskerettslige krenkelser. Saken illustrerer flere av de utfordringer som fondet i økende grad møter når universet utvides til land der staten systematisk krenker menneskerettighetene: Lovgivning som ikke er i tråd med menneskerettighetene; et rettssystem som ikke yter rettferdighet; og et de facto forbud mot frie ytringer og et kritisk sivilsamfunn.

Dette er utfordringer som også Etikkrådet tar opp i brev til Finansdepartementet 13. november i fjor, og som reflekteres i Etikktvalgets mandat.

NBIM solgte seg ut av STC etter avsløringene, sannsynligvis gjennom risikobasert nedsalg. Det er positivt, men saken viser at forvaltningen av fondet ikke evner å fange opp alle problematiske investeringer i land der menneskerettighetene er under sterkt press. Etikkrådet har selv pekt på at det kanskje ikke oppfyller sitt mandat fordi man i de mest risikofylte markedene har minst informasjon og derfor dårligst beslutningsgrunnlag.

Uttak av mer eller mindre vilkårlige enkeltelskaper tar oss ikke nærmere løsning på den overordnede utfordringen: Hvordan sikre at fondets investeringer er i overensstemmelse med intensjonene i det etiske rammeverket?

Vi vil berømme mandatet til utvalget. Det tar opp i seg de faktiske utfordringene som Oljefondet står overfor som en stor, internasjonal investor. Vi håper og tror at utvalget vil være modig og nytenkende når det skal svare på alle spørsmålene som mandatet stiller.

Både om hvorvidt retningslinjene bør endres, om virkemidlene er effektive og hensiktsmessige, og om hvordan Oljefondet skal håndtere særlig utfordrende land.

Amnesty arbeider med å ferdigstille et notat om Oljefondets arbeid med menneskerettigheter stilt overfor nye menneskerettslige utfordringer. Notatet er ført i pennen av Pia Goyer, som har bakgrunn i Etikkrådet. Der gjennomgår vi styrker og svakheter ved dagens forvaltning og ser på mulige løsningsforslag. Notatet kan være et nyttig innspill til utvalgets arbeid, og vi vil oversende det så raskt det er ferdigstilt.

Her kommenterer vi dagens virkemiddelbruk og fremmer noen forslag til fremtidige virkemidler. Vi ser også på enkelte problematiske aspekter ved ordlyd og tolkning av de etiske retningslinjene.

1. Forhåndsfiltrering av sektorer og selskaper

Vi deler bekymringene som Etikkrådet tar opp i det nevnte brevet til Finansdepartementet. Det er mange utfordringer knyttet til investeringer i fremvoksende markeder der staten krenker menneskerettighetene. I slike land vil investeringer i statseide eller -kontrollerte selskaper innebære en særlig stor risiko. Der vil lovgivning som ikke er i overensstemmelse med menneskerettslige prinsipper og standarder også stille investorer overfor stor risiko for å bli tvunget til å medvirke til normbrudd. Dette peker Etikkrådet på. Det avgjørende risikoelementet er kanskje likevel at fraværet av ytringsfrihet og organisasjonsfrihet i slike land fører til mangel på kritisk informasjon om selskaper. Det ligger derfor en alvorlig erkjennelse i at Etikkrådet konkluderer med at kravene til ansvarlig forvaltning kanskje ikke er tilfredsstillende i særlig utsatte land, og at de trekker frem behovet for bedre risikovurdering før nye markeder blir inkludert, dvs en form for forhåndsfiltrering.

Vi mener at det bør åpnes for at NBIM kan foreta forhåndsscreening av land, sektorer og selskaper basert på etiske kriterier før man investerer. Vi vet at noen sektorer i visse land har mye større risiko for menneskerettighetsbrudd enn andre. Eksempler er gruveindustri i Filippinene, oljeindustri i Nigeria, tekstilindustri i Tyrkia eller telekom i Saudi-Arabia og Kina. Etikkrådet og NBIM ser i noen grad på slike land og sektorer nå, men det fremstår lite systematisert. En mulig metode er å samle og kombinere data fra ulike leverandører om land og bransje. Utvalget kan vurdere en matrise-modell som identifiserer risikofaktorer og aggregerer et samlet bilde av risiko for fremtidige normbrudd. Der man har flere røde flagg, bør man gå inn og sjekke selskapene og forhåndsfiltrere dem. De som ikke møter etiske minstestandarder, eller der informasjonstilgangen er for dårlig, må dermed ut av indeksen. Vi kommer tilbake til utfordringen med manglende informasjon. Et tilleggspoeng her er at det ikke er tilstrekkelig å identifisere hvor selskapet er registrert, men hvor det har virksomhet, slik at selskaper registrert i et vestlig land, men har virksomhet i land med store menneskerettighetsutfordringer, fanges opp.

I mandatet for forvaltningen av Oljefondet stadfestes det at den skal være i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper og standarder som FNs Global Compact og OECDs retningslinjer (§2-2 (3)). OECD etablerte i 2018 veiledende prinsipper for institusjonelle investorer. I prinsippene beskrives hvordan Responsible Business Conduct kan integreres i ansvarlig forvaltning og hvordan risiko kan identifiseres ut fra en aktsomhetsanalyse som inneholder elementer som nevnt over. Forslaget om forhåndsfiltrering bør derfor ikke

fremstå som veldig annerledes eller fremmed i forhold til de kravene til ansvarlige aktsomhetsvurderinger som Oljefondet allerede har tilsluttet seg og dessuten forventer av selskaper som Oljefondet vil investere i.

Dette viser at det også for store fond er mulig å gå i denne retning, og det kan være nyttig å se til hvordan andre store investorer arbeider med filtrering. Eksempler på investorer som arbeider aktivt med dette er Axa Investment Management og norske Storebrand. Notatet som Amnesty har utarbeidet, inneholder referanser til noen slike investorer og inneholder forøvrig en grundigere drøfting av forslaget om forhåndsfiltrering.

Det bør også nevnes at de samme kriteriene for risikovurdering kan danne grunnlag for å identifisere hvilke selskaper som skal følges opp i porteføljen gjennom aktiv eierskapsutøvelse. Vi kommer nærmere inn på hvordan virkemidlene må ses og brukes i sammenheng.

2. Revurdering av indeksen

Hvis man får på plass en metode for å identifisere risikosektorer og -selskaper, er det en mulighet å bruke den til automatisk å filtrere ut selskapene – rett og slett lage en ny indeks. Oljefondet kan enten øke kravene til indeksleverandørene, eller ta en aktiv rolle i utvikling av en etisk indeks selv. Fondet har allerede tatt en rolle internasjonalt med å utvikle ulike standarder. Oljefondet støtter utvikling av forskning og utredning av problemstillinger som har betydning for investeringsvirksomheten. Vi vil argumentere for at Oljefondet bør ta en aktiv rolle i utvikling av en mer bærekraftig og etisk indeks med solide kriterier og systemer for forhåndsfiltrering.

3. Sammenheng mellom virkemidler

En styrke ved mandatet til utvalget er at det nevner de ulike virkemidlene i sammenheng: Utelukkelse, observasjon, eierskapsutøvelse og andre virkemidler under ansvarlig forvaltning. I dag ligger disse virkemidlene under ulike institusjoner. For oss i sivilsamfunnet er det viktig at disse virkemidlene forvaltes i sammenheng, men uklart i hvilken grad de faktisk gjør det.

Andre investorer vi snakker med, peker på at det er svært nyttig å se pisk – det vil si utelukkelse – i sammenheng med den aktive eierskapsutøvelsen. Den blir, naturlig nok, mer effektiv når man har trusselen om utelukkelse i bakhånd. For Oljefondets del er det imidlertid uklart om virkemidlene brukes på denne måten. Hvis et selskap tross aktivt eierskap over en gitt tidshorisont ikke etterlever forventningene som ligger i for eksempel forventningsdokumentene, bør sterkere virkemidler tas i bruk.

Oljefondet har utarbeidet en rekke forventningsdokumenter som et virkemiddel i den aktive eierskapsutøvelsen. I fremvoksende markeder med omfattende menneskerettslige utfordringer, kan man i prinsippet tenke seg at dokumentet om menneskerettigheter er særlig viktig å formidle overfor investeringsobjekter. I praksis vil dokumentet likevel neppe være et redskap for å avdekke eller håndtere risiko. Vi vet at fondet benytter seg av eksterne forvaltere i mange av de mest menneskerettslig problematiske markedene. Gitt den personlige risiko som er knyttet til å stille kritiske spørsmål eller gi kritiske anbefalinger om statskontrollerte selskaper i land med utstrakt overvåkning, er bruken av eksterne forvaltere

i slike land svært problematisk. Forvalteren vil stå i et dilemma om enten å utsette seg for personlig risiko ved å forsøke å leve opp til fondet som etisk investor eller bli tvunget til å tilråde investeringer som ikke er forsvarlige etter fondets etiske standarder. For å sikre at informasjonen og anbefalingene som disse forvalterne har kan formidles på en trygg måte, bør man få et sikkert system som ivaretar dette hensynet. Og som innebærer, når det er nødvendig, at dette gjøres i Norge eller et annet trygt sted.

Forøvrig peker vårt notat på at det er stor kvalitetsforskjell mellom forventningsdokumentene. Vi anbefaler at forventningsdokumentet om menneskerettigheter skrives om etter modell av det nyere dokumentet om skatt.

5. Økt åpenhet om eierskapsutøvelse og nedsalg

Mandatet til Oljefondet sier: *«Banken skal integrere arbeidet med en ansvarlig forvaltningsvirksomhet i forvaltningen (...). God avkastning på lang sikt anses å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand»*. Oljefondets risikobaserte nedsalg og eierskapsutøvelse skjer i dag i stor grad bak lukkede dører. Manglende åpenhet om NBIMs risikoanalyser og daglige forvaltning gjør det umulig for sivilsamfunn å vite hvordan hensynet til bærekraftig utvikling i miljømessig og samfunnsmessig forstand faktisk tolkes og vektlegges. Det er heller ikke klart hvilken tidshorisont verken bærekraften eller avkastningen måles mot. Vår bekymring er derfor at kravet til avkastning måles med for kort tidshorisont og at hensynet til bærekraft i miljø- og samfunnsmessig forstand ikke vektas på linje med økonomi når investeringsvalg tas.

Vi vet lite om hvilke selskaper Oljefondet har dialog med og hvilke de selger seg ut av gjennom risikobasert nedsalg. Oljefondet bør ta ansvaret som den standardsetteren det er og være åpen om sine risikoanalyser og kriterier for risikobasert nedsalg, i tillegg til at de bør offentliggjøre de faktiske risikobaserte nedsalgene. Mangel på åpenhet om hvordan menneskerettslig risiko vurderes og vektas i den daglige forvaltningen av Fondet representerer ikke bare et problem for sivilsamfunnet som er opptatt av disse spørsmålene, men for hele den demokratiske kontrollen med Oljefondet som etisk ansvarlig investor.

Normutviklingen internasjonalt går i retning av at business er mer enn den økonomiske bunnlinjen. Stadig flere store næringslivsledere og investorer tar til orde for dette. Det ligger innenfor mandatet til utvalget å se på om Oljefondets etiske rammeverk er egnet til å fange opp den etiske normutviklingen for selskaper.

3. Konsistent formulering av menneskerettighetskriteriet

Dagens formulering av menneskerettighetskriteriet inneholder en ikke uttømmende liste over grove menneskerettighetsbrudd som innebærer fysiske krenkelser. Det er liten tvil om at krenkelsene er grove, men listen fremstår som mangelfull og derfor relativt vilkårlig. Oppramsningen eksemplifiserer dessuten i liten grad hva som forstås ved systematiske krenkelser.

I Graver-utvalgets rapport skriver de følgende: *«Selskapers bidrag til grove eller systematiske brudd på menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter bør etter utvalgets mening kunne omfattes av den foreslåtte uttrekksmekanismen»* (s 166). Vi vil peke på at hele problemkomplekset «arbeidstakerrettigheter» er utelatt i den endelige formuleringen av

retningslinjene. Det kan ha bidratt til å svekke vektleggingen av systematiske krenkelser både i NBIMs arbeid med risikoanalyser og i Etikkrådets arbeid.

Formuleringen av menneskerettighetskriteriet har uansett gjort det nødvendig for Etikkrådet å foreta utstrakt fortolkning, og vi frykter at det kan ha fungert mot sin hensikt. Det kan se ut som oppramsingen i praksis har ført til en selektering av krenkelser som kan bli gjenstand for utelukkelse fremfor andre menneskerettighetskrenkelser. Dette kan vanskelig begrunnes menneskerettslig. Dessuten kan det se ut som om grove krenkelser har blitt foretrukket som kriterium sett i forhold til systematiske krenkelser. Dette er sannsynligvis en utilsiktet konsekvens av formuleringen av kriteriet. Vi mener utvalget må vurdere å endre kriteriet. Løsningen kan være å enten styrke og komplettere oppramsingen i menneskerettighetskriteriet, eller å stryke eksemplene. Sistnevnte løsning forutsetter imidlertid en mer komplett og konsistent referanse til Verdenserklæringen om menneskerettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og ILOs kjernekonvensjoner i en forskrift.

Atferdskriteriet inneholder en formulering om at uakseptabel risiko for normbrudd kan føre til utelukkelse. Gitt de dokumenterte utfordringene med informasjonstilgang i land med omfattende krenkelser av menneskerettighetene mener vi at risiko for brudd må vektles høyere. Det alene må kunne føre til forhåndsfiltrering og utelukkelse. En bør se på om dette kan reflekteres bedre i formuleringen av kriteriet eller om det kan tydeliggjøres i en forskrift.

Internasjonalt er det nå en utvikling i retning av større rettsliggjøring av næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene, såkalte aktsomhetslover. Også her hjemme er en slik prosess i gang. Dette handler om å forebygge risikoen for å bryte menneskerettighetene og ødelegge miljøet. En slik rettsliggjøring av selskapers ansvar vil uten tvil være positivt for fondet. Like viktig er det at fondet selv styrker sin evne til å forebygge risiko for å foreta investeringer som bidrar til menneskerettighetsbrudd.

Etikkutvalgets arbeid er viktig. Verden følger med på fondet. Næringsliv verden over går i en mer bærekraftsvennlig retning. Samtidig deler fondet de samme utfordringene som verden gjør: Klimaendringer og menneskerettigheter under press.

Vi ønsker utvalget lykke til!

Vennlig hilsen
Amnesty International

Kontaktpersoner:
Ingrid Westgaard Stolpestad
Politisk rådgiver
istolpestad@amnesty.no

Ina Tin
Seniorrådgiver
itin@amnesty.no

