



# Den norske Burmakomité

Til  
Finansdepartementet  
Avdeling for formuesforvaltning  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Dato: 12. september 2008

## Høring - evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond - Utland

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Den norske Burmakomité til evalueringen av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland.

Vi var ikke inkludert på listen over høringsinstanser, men vi håper departementet vil stille seg positivt til våre innspill og ta det med i det videre arbeidet.

Mvh

Inger Lise Husøy (sign)  
Den norske Burmakomité

# Hørings svar fra Den norske Burmakomité

12. september 2008

## Sammenfatning av vårt hørings svar

Den norske Burmakomité (NBK) mener at gjeldende retningslinjer ikke ivaretar Staten Pensjonfond – Utlands (SPU) samfunnsansvarlige profil i tilstrekkelig grad og at en skjerping av intensjonene vil styrke oppslutningen om forvaltningsregimet. Vi mener videre at praktisering av gjeldende retningslinjer til nå ikke har tatt høyde for uakseptabel risiko for selskapers medvirkning til framtidige normbrudd. Forvaltningen av etiske retningslinjer stiller store krav til grundighet. Vi finner grunn til å påpeke at kartlegging av korruperte burmesiske næringskonglomerater bestående av bl.a. nåværende og tidligere generaler og ministre er særlig ressurskrevende. Vi påpeker også det problematiske i at det ikke stilles krav til at selskaper må bøte på skader som er resultat av selskapets virksomhet i fortid. Til slutt kommenterer vi gjeldende praksis for offentliggjøring av informasjon og beslutninger som vi mener må mykes opp.

## Utelukke investeringer i stater

Finansdepartementet ønsker bred oppslutning om de etiske retningslinjene. Det er imidlertid grunn til å tvile på hvorvidt det er bred folkelig og politisk oppslutning om investeringer i Burma, jmf. den offentlige debatt sist høst. I et etisk perspektiv er det vanskelig å skjønne at Norge fortsatt investerer i Burma, et land som i 2007 tronet på toppen Transparency Internationals korrupsjonsindeks. Det er liten grunn til å betvile at det i det autoritære og korruperte militærregimet er tette bånd mellom generaler, ministre og deres familier, departementer og andre offentlige instanser og næringslivet, som i stor grad består av juntakontrollerte eller juntavennlige komplekse næringskonglomerater med stråselkaper og utenlandsetableringer. Derfor er det svært vanskelig å skille mellom statlige selskaper og andre næringsinteresser. Det er liten tvil om at selv den minste handel krever "tea-money". Vi finner det også underlig at departementet synes å ikke ta hensyn til at det i Burma verken eksisterer et fungerende eller internasjonalt anerkjent bankvesen eller rettslige systemer for handel eller overdragelser av landområder.

Departementet har tidligere opplyst at SPU er investert i ca. 20 selskaper som kan ha, eller er i forhandlinger om, virksomhet av et visst omfang i Burma. Dette gjelder hovedsakelig innenfor sektorene energi, gruvedrift, olje og gass, vannkraft, telekommunikasjon, bank, farmasi og hoteldrift. Flere av selskapene er notert i naboland og andre land i regionen. Dette er de samme sektorer som er kjent for omfattende korrupsjon og tette bånd til militærjuntaen. Det sier seg selv at det er svært ressurskrevende å kartlegge virksomheten ut fra et etisk perspektiv med hensyn til brudd på menneskerettigheter samt sosiale og miljømessige forhold. Dette kan vanskelig forenes med målsetningen om å ta hensyn til uakseptabel risiko for selskapers medvirkning til framtidige normbrudd.

Til tross for store naturressurser lever 95 prosent av befolkningen på mindre enn en dollar om dagen. FNs matvareprogram antar at minst fem millioner lider av sult. Militærregimet har planer for at 40 prosent av nasjonalbudsjettet vil bli brukt på militær satsning. Det er vel dokumentert at det foregår barnearbeid, at det rekrutteres barnesoldater og at voldtekt blir brukt som krigsstrategi overfor etniske minoriteter for bare å nevne noen av de menneskerettsbrudd som forekommer i landet.

Bruddene på menneskerettigheter i Burma er velkjent og har det siste året vist seg gjennom juntaens brutalitet under Safranrevolusjonen høsten 2007 og i kjølvannet av syklonen Nargis i mai i år. Da ble folk verken varslet på forhånd eller evakuert og internasjonal hjelp ble forhindret i den kritiske fasen etter syklonens herjinger. Den burmesiske statens involvering i tvangsarbeid knyttet til utbygging av gass- og oljerørledninger og annen infrastruktur er senest dokumentert i Burma Human Rights Yearbook 2007, utgitt av Human Rights Documentation Unit (HRDU). HRDU har dokumentert en økning i brudd på menneskerettighetene, blant annet tvangsarbeid, som resultat av utenlandske selskapers investering i Burma. Dette er for øvrig også en sak som har opptatt ILO gjennom mange år som senest i juni i år uttrykte bekymring over at tvangsarbeid fortsatt var utbredt.

Utenlandske investeringer i Burmas olje- og gassindustri står for mer enn 60 prosent som utgjorde rekordhøye 470 millioner USD i 2006-07. Slike utenlandske investeringer er indirekte støtte til Burmas militære regime. Det skaper få arbeidsplasser for lokalbefolkningen og det er minimal utveksling av kunnskap.

Det sør-koreanske selskapet Daewoo International har majoriteten (60 prosent) i The Shwe Gas Consortium som skal utvinne olje i det største gassprosjekt i Bengalbukta. Prosjektet har et 20 års perspektiv og det er antatt at det vil øke juntaens inntekter med 150 prosent og vil årlig innbringe mellom 580 og 824 millioner USD. Human Right Watch mener at rørledningene fra gassfeltene vil føre til økte brudd på menneskerettighetene gjennom tvangsarbeid, illegal konfiskering av land, tvangsflytting og maktmisbruk overfor lokalbefolkningen. Vi har med glede merket oss at Norge ikke vil gjenta skandalen som Total var ansvarlig for om det inngås avtaler om nye utbygginger med Daewoo.

Det vises til at de etiske retningslinjer retter seg mot selskapers atferd og forhold og at uttrekk ikke skal brukes som et virkemiddel på grunn av handlinger foretatt av den staten selskapet er hjemmehørende i eller har virksomhet i. Samtidig er det innført særlige tiltak overfor selskaper som operer i Burma eller deltar i våpenhandel med Burma.

På grunn av den omfattende korrupsjonen i Burma er det ikke mulig å kunne sette et klart skille mellom militærregimet, statlige foretak og annen næringsvirksomhet som foregår i landet. Dokumentasjon av interne forhold er vanskelig fordi alle medier er statskontrollerte eller sterkt sensurerte. I Burma har sivilsamfunnet minimale muligheter for innsyn i regimets bruk av landets ressurser og til å kunne holde landets ledere ansvarlig.

NBK anbefaler at det eksplisitt gis større rom for at det skal være mulig å utelukke investeringer i selskaper som har virksomhet eller investeringer i gitte land etter nærmere definerte betingelser, på bakgrunn av brudd på menneskerettigheter eller andre forhold i landet. Det må gis rom for en langt større skjønnsmessig vurdering i et gitt land i en gitt situasjon.

Departementet mener det skal være en svært høy terskel for å utelukke et lands statsobligasjoner fra SPU. Departementet mener slik utelukkelse først og fremst bør gjelde land som det er vedtatt FN-sanksjoner overfor, eller land som er omfattet av andre særlige internasjonale tiltak som Norge slutter opp om. Burma er jevnlig på dagsorden i FNs Sikkerhetsråd og flere land samt EU har innført begrensede sanksjoner. Norge slutter opp om EUs felles holdning til Burma. SPU har besluttet å ikke investere i statsobligasjoner utstedt av staten Burma. NBK støtter denne vurderingen. Imidlertid mener vi det er inkonsekvent praksis å ikke investere i statsobligasjoner fordi man reagerer på den menneskerettslige situasjonen i landet samtidig som at Norge har investeringer i selskaper som opererer i landet. Slike investeringer bidrar til å sementere det brutale militærregimet i Burma. Inkonsekvensen ligger i at man legger til grunn ett sett av verdier for politisk handling

og protest, og et annet sett av verdier for lukrative økonomiske investeringer. Verdisettet for kjøp av statsobligasjoner bør også benyttes som kriterier for investeringer i aksjer.

I høringsutkastet vises det til bruk av aktivt eierskap som et virkemiddel. NBK er enige i at dette generelt sett kan være et godt virkemiddel, men kan vanskelig se at det har fungert i Burma eller andre sammenlignbare diktaturer. I tilfelle bør slike eksempler dokumenteres og gjøres allment kjent. Vi er kjent med at Total har etablert et sosialt program for lokalbefolkningen. Vi mener dette er å betrakte som omdømmeinvestering fra selskapets side. Departementet må vurdere om det er etisk forsvarlig å være medansvarlig for å sementere militærdiktaturet og berike juntaen, både som regime betraktet og mer privat gjennom omfattende korrupsjon, opp mot en mindre gruppe mennesker som er omfattet av Totals begrensede og midlertidige sosiale programmer. Vi kan ikke se at Totals eller andre vestlige selskapers tilstedeværelse i Burma kommer befolkningen til gode eller fører til reformer i demokratisk retning. Tvert imot har utviklingen gått i stadig mer negativ retning gjennom flere år.

Vi vil understreke at vi ikke sidestiller norske etiske retningslinjer med ulike regimer av boikott eller sanksjoner. NBK mener at etisk forvaltning av vår oljeformue først og fremst dreier seg om etikk basert på et nærmere definert verdisett. Vi er enige med departementet at dialog og samhandel i de aller fleste tilfeller er viktige påvirkningsmuligheter. Vi ønsker ikke å isolere Burma og ser det uheldige i at militærjuntaen langt på vei har isolert seg selv og gjort både sosial, kulturell og politisk kontakt over landegrensene vanskelig. NBKs støtte til sanksjoner rettet mot Burma er først og fremst fundert i at det kan bidra til å presse juntaen til forhandlingsbordet for å innføre demokratiske reformer. Vi er derfor enige i at andre politiske virkemidler enn SPU må tas i bruk for å fremme demokratiske reformer i Burma.

### **Framtidsrettede retningslinjer er problematisk**

I januar 2006 offentliggjorde finansminister Kristin Halvorsen beslutningen om at Statens Pensjonsfond – Utland ikke kom til å trekke seg ut av det franske oljeselskapet Total. Begrunnelsen var kort oppsummert at Finansdepartementet, etter Etikkrådets vurdering og anbefaling, ikke fant at det var sannsynlig at Total ville medvirke til framtidige systematiske og grove brudd på menneskerettighetene relatert til Totals virksomhet i Burma.

Etikkrådet erkjente samtidig i sin tilråding at det var grunnlag for å si at Total direkte hadde medvirket til menneskerettighetsbrudd under utbyggingen av rørgaten for fremføring av en gassrørledning i perioden 1995-98. Siden dette lå bak i tid og retningslinjene kun vurderer pågående eller fare for framtidige rettighetsbrudd ble ikke Total stilt til ansvar for dette.

Det er problematisk at det gjennom de etiske retningslinjer ikke stilles krav til at selskaper må bøte på skader som er et resultat av selskapets virksomhet i fortid. Det er også problematisk at grensen for hva som er fortid og nåtid er flytende med hensyn til effekten av et selskap sin virksomhet for andre parter.

Total-saken er et eksempel på dette. Samarbeidsavtalen mellom Total og det statlige selskapet Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) på tidlig 1990-tall medførte generelt en økt militarisering i Tenasserim-provinsen hvor utbyggingen av rørgaten ble gjennomført i perioden 1995-98. I tillegg stod MOGE ansvarlig for sikkerheten langs rørgateutbyggingen og satte inn militære sikkerhetsstyrker, som stod for overgrepene mot arbeidere og sivilbefolkningen. Total var klar over rettighetsbruddene under utbyggingen. Da dette ble kjent iverksatte Total såkalte sosiale programmer for sivilbefolkningen langs rørgaten, for å imøtegå kritikk fra menneskerettighetsorganisasjoner og den burmesiske demokratibevegelsen. Situasjonen har muligens blitt bedre for denne delen av befolkningen,

men programmene hjelper ikke sivilbefolkningen utenfor gassledningsområdet, som er mer utsatt enn før på grunn av økt militær tilstedeværelse. Økningen av bataljoner er en direkte følge av Totals virksomhet og bataljonene tilhører samme militære styrke som sikkerhetsstyrkene, som stod for overgrepene under utbyggingsfasen. Med dagens etiske retningslinjer kreves det ikke at Total forsøker å bedre situasjonen.

Et annet eksempel relatert til Burma er det sørkoreanske selskapet Daewoo International Corp. sin involvering i bygging av en våpenfabrikk i Burma ved ulovlig salg av produksjonsutstyr og teknologi. Siden leveransene opphørte i 2005 var ikke saken lenger aktuell i forhold til de etiske retningslinjene da den ble kjent i Norge i 2006.

I et land som Burma er det svært vanskelig å få oppdatert informasjon om avtaler som inngås med hvilke selskaper og hva som faktisk skjer ved for eksempel bygging i forbindelse med olje og gassvirksomhet. Personer fra sivile rettighetsgrupper risikerer livet ved å ta seg inn i forbudte områder for å samle inn verdifull informasjon.

Det vil ikke kun gjelde Burma at det kan ta tid før informasjon om brudd på menneskerettigheter eller ulovlig våpensalg, som i disse tilfellene, blir avdekket. I mellomtiden kan selskapene ha stoppet kritikkverdige forhold, hvilket i seg selv er bra, men samtidig vil de ikke bli stilt til ansvar for alvorlige konsekvenser av virksomheten for andre parter slik retningslinjene er i dag.

### **Offentliggjøring av informasjon og beslutninger**

Når Finansdepartementet beslutter at fondet ikke skal trekke sine eierandeler ut av et selskap, som har blitt vurdert av Etikkrådet, vil beslutningen generelt ikke bli offentliggjort. Dette skyldes ifølge Finansdepartementet at det er såkalt børssensitiv informasjon. I Total-saken ble det gjort et unntak på grunn av stor interesse fra opinion og media. En offentliggjøring kan være problematisk ved å gi inntrykk av en 'frifinnelse' av selskapet. På den andre siden er dette informasjon av offentlig interesse. Den sier noe om hvordan Etikkrådet og Finansdepartementet vurderer grensen for uttrekk og hva som vurderes som "grove krenkelser av menneskerettighetene". Når kun beslutninger om uttrekk offentliggjøres vil denne grensen være delvis tilslørt for opinionen og ikke minst for sivilsamfunnet som jobber med disse spørsmålene. Vi har forståelse for at informasjon kan være sensitiv i forhold til markeds mekanismer, men det er samtidig viktig at sivilsamfunnet får innblikk i hvordan både Etikkrådet og Norges Bank arbeider og hva som ligger til grunn for henholdsvis anbefalinger og beslutninger.

Vår erfaring med og kontakt med Etikkrådet og Norges Bank har vært god. Samtidig er vi enige i forslaget fra Chesterman og Albright Group, som presenteres på s. 29 i høringsnotatet, om at det bør legges til rette for større grad av informasjonsutveksling mellom Etikkrådet og Norges Bank.