



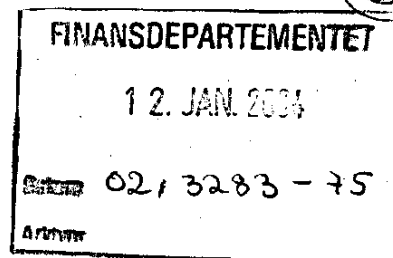
DEN NORSKE KIRKE
Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Det kongelige finansdepartement
Økonomiavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 1/9/2004

Vår ref.: 03/250-4 AGL

Deres ref.:



Høringsuttalelse til NOU 2003:22 - Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd sender herved sin felles høringsuttalelse til Graverutvalgets forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Som avtalt sendes den til utsatt frist, 10 januar 04.

Høringsuttalelsen følger på side 2 av dette brevet. Uttalelsen blir også sendt elektronisk til Eli Lund i Finansdepartementet.

Med vennlig hilsen


Erling Pettersen e.f.
direktør Kirkerådet


Olav Fykse Tveit
Generalsekretær
Mellomkirkelig råd
Direkte innvalg: 22932886

Høringsuttalelse fra Kirkerådet og Mellomkirkelig råd for Den norske kirke om NOU 2003:22 - Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.

Bakgrunn for høringsuttalelsen:

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd for Den norske kirke er glad for anledningen til å komme med en uttalelse til NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden. Fondsforvaltning er en del av vårt forbruksmønster: gjennom Petroleumsfondet lar vi være å forbruke deler av inntekten vår nå, til fordel for framtidige generasjoner. Spørsmålet NOUen drøfter er hvorvidt og på hvilken måte denne fondssparingen skal underlegges etiske retningslinjer. Siden 1996 har begrepet "Forbruk og rettferd" vært viktig i kirkelige sammenhenger når miljø- og forbruksspørsmål står på dagsordenen. Vedtaket på Kirkemøtet i 1996 (KM 10/96) i denne saken la vekt på behovet for oppbrudd fra et forbruksmønster som går på bekostning av andre menneskers rettigheter og jordas bæreevne. Selv om også Den norske kirke sliter med å gjennomføre dette oppbruddet i praksis, er det en forpliktelse som vi står fast på og som har konsekvenser for våre etiske valg¹. I utgangspunktet ser vi derfor svært positivt på at Graver-utvalget foreslår et sett med etiske retningslinjer for Petroleumsfondet. Vi synes at de etiske retningslinjene som foreslås er gode, men ønsker å gå noe lenger med hensyn til hvilke negative filtre som legges ut, utvidelsen av investeringsuniverset, muligheten for å bruke Petroleumsfondet til å støtte opp under utviklingsmål og norsk utenrikspolitikk, og muligheten for å foreta positive filtreringer.

Et av punktene som ble vedtatt på Kirkemøtet i 1996 handla om forvaltningen av Opplysningsvesenets fond (OVF). OVF har siden den gang utvikla egne etiske retningslinjer, og har avgitt en høringsuttalelse på eget grunnlag. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd viser til denne høringsuttalelsen, og ønsker å støtte hovedpunktene i den.

Mellomkirkelig råd har tidligere i år vært blant organisasjonene som slutta seg til ForUMs arbeidsgruppes forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Vi viser til denne anbefalingen igjen og stiller oss også bak hovedtrekkene i ForUMs høringsuttalelse.

Grunnlagsetikken:

Graver-utvalget foretar en omfattende drøfting av grunnlagsetiske spørsmål. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd er enig i hovedtrekkene i beskrivelsen av ulike etiske modeller og hvordan de eventuelt kan anvendes i dette konkrete tilfellet. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd sier seg enig i at man i denne saken ikke kan gjøre seg avhengig av én enkelt etisk modell, i det det må søkes bred oppslutning om de etiske retningslinjene. Også innenfor kristen tradisjon og i Den norske kirke finner vi ulike etiske modeller. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd gir sin tilslutning til tanken om at retningslinjene må bygge på en form for "overlappende konsensus". Vi vil imidlertid advare mot en tendens i utredningen til å oppfatte dette som et "minste felles multiplum". Overhodet stiller vi oss noe skeptisk til utvalgets tilløp til spekulasjon omkring hvilke holdninger til disse spørsmål som kan tenkes å eksistere i den norske befolkningen. Det bør være

¹ For flere detaljer om Den norske kirkes engasjement i Forbruks- og rettferdsspørsmål, innen egen organisasjon og gjennom vårt medlemskap i internasjonale og økumeniske organisasjoner, se kapitlet "Forbruk og rettferd" av Hans-Jürgen Schorre i *Grønn postill*, Verbum 2001.

tilstrekkelig å holde fast ved at retningslinjene forankres i Stortinget, slik det legges opp til, og dernest anta at Stortingets vedtak, basert på summen av stortingsrepresentantenes etiske refleksjon, representerer den overlappende konsensus som søkes. Dette gjør ikke arbeidet med grunnlagsetikken mindre vesentlig.

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd vil benytte anledningen til å løfte fram en vesentlig begrensning ved noen konsekvensetiske modeller som også er belyst av Graver-utvalget. Dette har betydning for våre konkrete anbefalinger under. En snever konsekvensetisk refleksjon omkring Petroleumsfondets investeringer vil, slik det påpekes på ulike steder i utredningen, ofte konkludere med at mulige handlinger (f. eks. uttrekk) ikke er etisk nødvendig, fordi det ikke har noen positiv konsekvens; Andre investorer står til enhver tid klare til å tilføre kapital der Petroleumsfondet avstår, og de investeringsobjekter det gjelder vil ikke bli berørt. Slik tenkning er handlingslammende, særlig når kapitalmarkedene er globale og enhver aktør er liten i forhold til helheten av markedene.

I motsetning til en slik tenkemåte, vil Kirkerådet og Mellomkirkelig råd trekke fram en form for konsekvensvurdert pliktetik: Handlingen er god dersom den følger en regel som vil ha gode konsekvenser dersom den ble fulgt av alle.

Det hører dessuten med i bildet at Petroleumsfondets handlinger kan forventes å ha positive konsekvenser på lang sikt som forbilde eller eksempel: Dersom en stor aktør som Petroleumsfondet oppnår tilfredsstillende avkastning med omfattende etiske retningslinjer, vil det kunne inspirere andre investorer til tilsvarende handling på sikt.

En liknende vurdering bør gjøres av Petroleumsfondet som etterspørger av tjenester for å oppfylle de etiske retningslinjene. Graver-utvalget trekker fram atskillige eksempler på at konkret gjennomføring av filtrering eller uttrekk er vanskelig i det ulike etiske fond og indekser trekker svært ulike konklusjoner i konkrete saker. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd ser ingen grunn til å tillegge dette argumentet avgjørende vekt nå: Dette er en svært ung bransje med liten erfaring. Vi må anta at det over tid vil utvikles mer presise måleinstrumenter og større erfaring med vurdering av konsekvenser av ulik praksis. Sammen med videre etisk refleksjon må vi forvente at evnen til å omsette etiske retningslinjer i målretta praksis raskt vil utvikles internasjonalt. Som en betydelig etterspørger av slike tjenester, vil Petroleumsfondet selv bidra til en slik utvikling.

Graver-utvalget framhever ofte at det må antas at etisk handling for en langsiktig investor som Petroleumsfondet ofte også vil være den handling som skaper størst avkastning, blant annet dersom det sikrer en økologisk bærekraftig utvikling i det lange løp. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd stiller seg fullt ut bak denne vurderingen. Det er imidlertid i de tilfeller der etisk handling står i *motsetning* til ønsket om høy langsiktig avkastning at vår etiske standard blir satt på prøve. Det må ikke skapes noen uklarhet om at miljø, menneskerettigheter og arbeiderrettigheter går foran kravet til avkastning når slik konflikt oppstår. Bærekraftig utvikling er et mål i seg selv og ikke primært et middel for å oppnå økonomisk vekst.

Utgangspunktet for investeringer: ønsket om en mer proaktiv strategi for Petroleumsfondet

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd slutter seg til ForUMs ønske om en mer proaktiv strategi for Petroleumsfondet og ønsker at de etiske retningslinjene aktivt skal bidra til å

fremme grunnleggende menneskerettigheter og aktivt forebygge og redusere effekten av miljøødeleggelser.

Vi mener at Petroleumsfondet kan underlegges flere etiske retningslinjer enn andre deler av offentlig virksomhet: Det er ikke umulig å gå lenger på et område (Petroleumsfondet) enn det som gjøres andre steder. Dessuten mener vi at selv om andre tilnæringsmåter kan være mer effektive og spisse enn investeringer i Petroleumsfondet (utviklingshjelp for eksempel), så bør Petroleumsfondet følge hovedlinjer i andre deler av norsk politikk, for eksempel utenrikspolitikken.

Spesielt viktig i denne sammenhengen er poenget til Kofi Annan, nemlig at uansett hvor viktig u-hjelp er, så er investeringer enda viktigere. Statsminister Bondevik sier også i forordet til regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015, at bistand ikke kan løse fattigdomsproblemet alene. Han hevder at det er nødvendig med en sammenhengende politikk mellom områdene gjeld, handel og investeringer for å oppnå FNs Tusenårsmål. Han konkluderer med at Norge vil justere sin politikk i samsvar med målene, og vi mener at dette synet også må legges til grunn for investeringer fra Statens petroleumsfond.

På dette grunnlaget mener vi at investeringsuniverset til Petroleumsfondet bør utvides slik at det inkluderer flere land: særlig lavinntektsland. I slike Minst Utviklede Land kan investeringer som for Petroleumsfondet er meget små, få store konsekvenser. En annen form for positive investeringer som bør vurderes er positive filtreringer: i selskaper som står for positive utviklingstrekk i forhold til miljø og utvikling. Her kunne vi legge oss på samme linje som Verdikommisjonen som anbefalte at 10 % av fondet brukes til slike positive investeringer. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd registrerer at utvalget foreslår at positive filtre ikke vurderes før Miljøfondet skal evalueres. Vi ønsker allikevel å gi uttrykk for at størrelsen på de positive investeringene bør økes, og at en mer proaktiv strategi bør vurderes for hele Petroleumsfondet.

Aktivt eierskap og selskapers sosiale ansvar:

Som utvalget selv påpeker er det en ny og vanskelig prosess å utvikle og operasjonalisere etiske retningslinjer. Sosiale analyser er uvant for mange som har ansvar for økonomi, men dette må ikke få lov til å stoppe prosessen: det finnes kompetanse og den må videreutvikles.

Her mener vi som Forum for Utvikling og Miljø (ForUM), der Kirkerådet og Mellomkirkelig råd er medlem, at Norges Bank bør tilføres relevant faglig kompetanse for å forvalte Petroleumsfondet etter etiske retningslinjer. Vi slutter oss også til ForUMs anbefaling om at Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd blir bredt faglig sammensatt av medlemmer med kompetanse og legitimitet på miljø, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Dette er også viktig for å støtte den politiske prosessen fram mot at mange eiere tenker etisk. NOUen peker selv på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper som internasjonale retningslinjer for dette. Det må være et mål for Norge å bidra til å styrke det som nå bygges opp internasjonalt av etiske retningslinjer og måter å operasjonalisere disse på, framfor å peke på at det er langt fram.

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd vil i denne sammenhengen peke på at selv om stater har det største ansvaret for å unngå menneskerettighetsbrudd nevner forordet til FNs verdenserklæring om menneskerettigheter at også andre samfunnsorganer har ansvar for dette. De transnasjonale selskaperes økte økonomiske makt og innflytelse gir også

selskapene økt potensial for politisk innflytelse. Dette gir selskapene et utvida handlingsrom og økt ansvar for å ivareta sitt potensial for innflytelse på en konstruktiv måte.

Velferd og bærekraftig utvikling:

Utvalget debatterer i sin utredning *hvem* vi har plikter overfor. Deres konklusjon er at vi har den sterkeste forpliktelsen overfor dem som står oss nærmest, det vil i denne sammenhengen si våre egne (norske) barn og barnebarn. Vi innser at det er en konflikt mellom ønsket om å bruke Petroleumsfondet nå og oppnå resultater nå, og å gi kommende generasjoner økonomisk bærekraft. Men vi ønsker allikevel å gi uttrykk for en uro over den sterke prioriteringen våre egne kommende generasjoners rettigheter gis. Begrepet om en bærekraftig utvikling hviler jo nettopp på forutsetningen om at vi deler en klode og er avhengig både av fattigdomsbekjempelse og miljøhensyn for å overleve som verdensfelleskap. Kirkerådet og Mellomkirkelig råd har videreutvikla denne tankegangen for det utvida sikkerhetsbegrepet i heftet *Sårbarhet og sikkerhet: vår sikkerhet er til dels avhengig av andre, og økonomisk sikkerhet på verdensbasis er noe av det som er viktigst*. Velferd og bærekraftig utvikling kan ikke fungere isolert innenfor nasjonalstatens grenser i en stadig mer globalisert verden. For oss som kirkelig felleskap har dette spesielt sterk klangbunn siden vi er en del av et verdensomspennende felleskap med mange søsterkirker i land som er marginalisert i dagens globaliserte verdensordning.

Negativ filtrering: Kirkerådet og Mellomkirkelig råd ønsker flere virksomhetstyper inkludert

Utvalget har lagt seg på en forholdsvis restriktiv linje i forhold til hva det mener er bredt nok forankra i befolkningen til at det er virksomhetsområder som bør unngås som investeringsobjekter. I hovedsak dreier dette seg om noen grunnleggende internasjonale konvensjoner. Vi støtter disse negative filtrene, men ønsker også å få inn alle konvensjonene som er nevnt av i forslaget til etiske retningslinjer utarbeida av ForUMs arbeidsgruppe (dette er konvensjoner og erklæringer som omhandler menneskerettigheter, derunder barns rettigheter, faglige rettigheter, miljø, anti-korrupsjon, våpen og krig og konflikt), og å rette oppmerksomheten mot at det som er lovlig ikke nødvendigvis er etisk (og motsatt). Dette gjelder særlig i forhold til produksjon og distribusjon av tobakk, alkohol, pornografi, våpen og noen former for bioteknologi². Disse varene er ikke forbudt i Norge, men det er ikke nødvendigvis det samme som å si at det er riktig at Petroleumsfondet tjener penger på denne typen virksomhet. Her vil vi anbefale et føre-var-prinsipp om å unngå det som kan være skadelig/uetisk, skal legges til grunn: Vi bør ikke investere i denne typen virksomhet fordi faren for at den fører til vesentlige brudd på miljøhensyn, menneskerettigheter etc. er stor.. Her går vi lenger enn NOUen sitt forslag – det er i utgangspunktet bare enkelte typer våpenproduksjon som skal filtreres. Pornografi vil for eksempel, slik utvalget selv påpeker, ofte komme i konflikt med barns rettigheter i forhold til seksuell utnyttelse.

Når det gjelder investeringer internasjonalt i virksomhet av den typen som er nevnt, er det av mindre betydning at produktene er tillatt i Norge. Norge har for eksempel en

² Dette gjelder selskaper som bruker kloning av mennesker, befrukta egg eller aborterte fostre i medisinsk forskning eller terapi. I tillegg anbefaler OVFs retningslinjer en generell forsiktighetsregel for selskaper innen bioteknologiområdet.

restriktive lovgivning Norge når det gjelder alkohol og tobakk, blant annet i forhold til reklame, avgifter og restriksjoner på distribusjon for disse produktene. Det dreier seg her altså om lovlig produkter, men ikke uten kvalifikasjoner. Internasjonalt bidrar imidlertid ofte tobakks- og alkoholindustrien til aggressiv markedsføring av produktene. Våpenindustrien kan vurderes på en liknende måte: Norge har gjennom sitt legitime forsvar behov for våpenindustriens produkter. De er derfor ikke ulovlig i vårt land, men våre våpen er underlagt streng demokratisk kontroll, noe tilfelle ofte ikke er hos våpenindustriens gode kunder.

Her er det også viktig å understreke det utvalget selv påpeker: Ingen industri eller investeringsobjekter kan hevde noen rett til investeringer fra Petroleumsfondet. Fondets investeringer kan heller ikke underlegges Forvaltningslovens strenge krav til likebehandling og begrunnede vedtak. Staten står fritt til å velge hvilken virksomhet den vil investere i.

Et punkt vi mener har fått for lite oppmerksomhet gjelder underleverandører. Dette er et viktig tema som blant annet Kirkens Nødhjelp har jobba mye med, og som det må reflekteres mer rundt: Det er i dag snarere normen enn unntaket at store og kjente konserner gjør seg avhengig av en stor underskog av underleverandører. Ofte, for eksempel i tekstilbransjen, er det hos disse den egentlige produksjonen finner sted. Selskapenes behandling av økonomisk svakere og avhengige underleverandører, samt kravene til etisk praksis hos disse, er helt sentrale elementer i vurdering av deres etiske standard.

Tilsvarende problemstillinger reises når Petroleumsfondet investerer i fond som investerer som igjen investerer i andre fond.

De mange kvalifikasjonene i teksten av typen "grove" og "spesielle" brudd på menneskerettighetene må revurderes. De virker innsnevrende. Det vil naturligvis ikke være rimelig å ha retningslinjer som sier at ethvert brudd på for eksempel menneskerettigheter skal føre til uttrekk for Petroleumsfondet. Skjønnsmessig vurdering må foretas i forhold til alvorlighetsgraden av bruddene på menneskerettighetene, men den gjennomgående ordbruken i utredningen kan føre til en for snever tolkning.

Konkluderende kommentarer:

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd stiller seg positivt til at Graver-utvalget har utarbeida og foreslått et sett med etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Vi synes forslaget går i riktig retning, men vi ønsker å gå noe lenger på en del områder.

Dette gjelder i forhold til en mer proaktiv holdning til etikken: vi ønsker at også positive filtre vurderes, at investeringsuniverset utvides til å gjelde flere lavinntektsland, og at en aktiv forvaltning av Petroleumsfondet skal støtte opp om andre utviklings- og utenrikspolitiske mål som Norge ellers står for.

I tillegg ønsker vi at noen flere virksomhetsområder blir underlagt negative filtre: dette gjelder alkohol og tobakk, våpen, porno og enkelte former for bioteknologi som Den norske kirke har reagert på i andre sammenhenger.

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd har også vurdert de etiske drøftingene som ligger til grunn for Graver-utvalgets innstilling og er i hovedsak enig i at den etiske modellen må

basere seg på en overlappende konsensus modell. Vi vil også bekrefte Stortingets vedtak basert på summen av stortingsrepresentantenes etiske refleksjon som uttrykk for en akseptabel konsensus-metode. I tillegg har vi advart mot muligheten for å lande i handlingslammelse dersom man i for sterk grad vektlegger en konsekvensbasert etikk, og trukket fram en form for konsekvensvurdert pliktetikk: Handlingen er god dersom den følger en regel som vil ha gode konsekvenser dersom den ble fulgt av alle. Dette etiske utgangspunktet mener vi gir en bedre forutsetning for å oppfordre til spirende etisk handling i fondsforvaltningsområdet.