

Til Norges Bank

Dato: 25. august 2017

Tilrådning om å utelukke Atal SA fra Statens pensjonsfond utland

Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å utelukke selskapet Atal SA fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til grove menneskerettighetsbrudd. Atal er et polsk eiendomsutviklingsselskap. Selskapet bruker en underleverandør som har benyttet nordkoreanske arbeidere på Atals byggeplass.

Rådet legger til grunn flere separate rapporter som viser at situasjonen for nordkoreanske arbeidere i utlandet er av en slik karakter at den er å anse som tvangsarbeid. To elementer må til for å gjøre en arbeidssituasjon til tvangsarbeid – at en person blir satt i arbeid ufrivillig, og at arbeidet utføres under trussel om straff. Ufrivilligheten består i at arbeiderne blir sendt av regimet til en arbeidssituasjon i utlandet som de ikke vet hva er. De kan heller ikke velge å avbryte arbeidet, ettersom de er blitt fratatt sine pass og mobiltelefoner, er under konstant overvåkning og må oppholde seg på arbeidsplassen eller der de bor. Arbeidet skjer under trussel om straff. De må fortsette å arbeide under trusler om at familien i hjemlandet ellers kan bli utsatt for straff.

Selskapet har bekreftet at det har vært nordkoreanske arbeidere på deres byggeprosjekter. Etikkrådet anser at Atal har et ansvar for alle arbeidere på sin byggeplass, selv om det er en underleverandør som er den direkte kontraktsmotparten til det nordkoreanske bemanningsselskapet som er nordkoreanernes arbeidsgiver. Gjennom å akseptere bruk av nordkoreanske arbeidere mener rådet at Atal medvirker til grove menneskerettighetsbrudd, herunder tvangsarbeid.

Når dette fremstår som en akseptert del av Atals forretningspraksis, gjør dette at den fremtidige risikoen for grove menneskerettighetsbrudd blir uakseptabel.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hva rådet har tatt stilling til	1
1.2	Kilder	2
2	Bakgrunn	2
2.1	Nærmere om tvangsarbeid	2
2.2	Nordkoreanske arbeidere i utlandet	2
3	Etikkrådets undersøkelser	3
4	Informasjon fra selskapet	4
5	Etikkrådets vurdering	4
6	Tilrådning	5

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) har vurdert fondets investeringer i Atal SA¹ opp mot menneskerettighetskriteriet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU.² Bakgrunnen er at et selskap som har oppdrag for Atal, har benyttet nordkoreanske arbeidere på et av Atals byggeprosjekter.

Atal er et eiendomsutviklingsselskap som kjøper opp eiendom og bygger boligkomplekser i de største byene i Polen. Selskapet har bygget mer enn 8900 leiligheter med et areal på nesten 520 000 kvm, noe som gjør selskapet til et av de ledende i denne bransjen i Polen. Selskapet ble notert på Warszawa-børsen i juni 2015 og har hovedkontor i Warszawa. Atal er eier og byggherre, og leier inn andre selskaper som bygger boligene.³

Ved utgangen av 2016 eide SPU aksjer for 28,6 millioner kroner, tilsvarende en eierandel på 1,25 prosent i selskapet.

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

Etikkrådet har tatt stilling til om det foreligger en uakseptabel risiko for at Atal «medvirker til eller selv er ansvarlig for grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene» i henhold til retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU (de etiske retningslinjene). Vurderingen er rettet mot Atals bruk av underleverandører som leier inn arbeidskraft fra Nord-Korea.

Rådet har vurdert hvorvidt denne praksisen kan karakteriseres som tvangsarbeid og om Atal dermed medvirker til grove menneskerettighetsbrudd.

Etikkrådet anser at følgende momenter kan danne grunnlag for vurderingen av om det foreligger en uakseptabel risiko for at et selskap medvirker til menneskerettighetsbrudd: Det må være en konkret sammenheng mellom selskapets virksomhet og krenkelsene, selskapet må enten aktivt ha medvirket til normbruddene, eller hatt kunnskap om dem, men unnlatt å søke å forhindre dem. Dessuten må bruddene enten pågå, eller det må være en uakseptabel risiko for at brudd vil skje i framtiden. I hvilken grad særlig sårbare grupper er rammet, og hva selskapet har gjort for å bedre forholdene, er også vesentlig for Etikkrådets vurderinger.

Retningslinjene slår fast at utelukkelse kan skje som følge av menneskerettighetsbrudd som enten er grove eller systematiske. I vurderingen av hva som ligger i kriteriet grove eller systematiske brudd, baserer rådet seg på internasjonalt anerkjente konvensjoner og autoritative tolkninger av disse, herunder FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 8.3) og ILOs konvensjon 29 om tvangsarbeid (artikkel 2.1). Rådet har tidligere lagt til grunn at dersom menneskerettighetsbrudd er grove, kan det være tilstrekkelig med noen få brudd for at et selskap skal utelukkes fra fondet, mens bruddene ikke behøver å være like grove hvis de er systematiske. Det må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle om menneskerettighetsbrudd vil kvalifisere som grove eller systematiske.

Selv om det er stater og ikke selskaper som er forpliktet etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, kan selskaper sies å medvirke til menneskerettighetsbrudd.

¹ Issuer ID: 23208497.

² <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>

³ <http://www.atal.pl/>.

Dette gjelder uavhengig av om den aktuelle staten hvor krenkelsene finner sted, har tiltrådt konvensjonene som forholdene vurderes opp mot.⁴

I vurderingen av risikoen for nye menneskerettighetsbrudd kan tidligere normbrudd gi en indikasjon på fremtidige handlingsmønstre. Rådet legger vekt på hvordan selskapet har respondert når normbrudd har blitt avdekket, og hva selskapet har gjort for å hindre at normbrudd skjer igjen.

1.2 Kilder

I denne saken har Etikkrådet brukt offentlig tilgjengelige kilder og selskapets svar som grunnlag for sin vurdering. De viktigste kildene er fra ILO- og FN-systemet og rapporten *North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case* fra Universitetet i Leiden.

2 Bakgrunn

2.1 Nærmere om tvangsarbeid

Definisjonen av tvangsarbeid legges fast i ILO-konvensjon 29 om tvangsarbeid, artikkel 2.1:

*“work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”.*⁵

Definisjonen inneholder altså to elementer, at arbeideren ufrivillig er satt i arbeid og at arbeideren under trussel om straff blir holdt i arbeid. ILO har satt opp indikatorer for når en situasjon utgjør tvangsarbeid. Eksempler på ufrivillighet er at arbeidere holdes innelåst, at de blir lurt om arbeidsvilkår, ikke får betalt eller blir fratatt identitetsdokumenter. Eksempler på arbeid som skjer under trussel om straff, er at arbeidere blir truet med at familiemedlemmer kan bli utsatt for fysisk straff, at arbeideren kan miste sosial status, bli plassert i enda verre arbeidsforhold eller bli fengslet.⁶

2.2 Nordkoreanske arbeidere i utlandet

Som følge av de mange sanksjonene som er rettet mot regimet i Nord-Korea, har myndighetene behov for valuta for å kunne finansiere bl.a. sin våpenindustri.⁷ En inntektskilde er å leie ut arbeidskraft til utlandet. Det er antydning at 50 000 arbeidere blir utnyttet på denne måten, og at dette årlig genererer opp mot 2 milliarder EUR for regimet.⁸

⁴ Se Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av Wal-Mart Stores Inc. punkt 3.2, 15. november 2005, og tilrådning om utelukkelse av Monsanto Co., punkt 5.1, 20. november 2006. Selv om ikke Nord-Korea er medlem i ILO, gjenspeiler konvensjonen og dens tolkning en internasjonal konsensus for hva som kan anses å utgjøre tvangsarbeid.

⁵ ILO Forced Labour Convention (no. 29), article 2.1.

⁶ International Labour Office, A Global Alliance Against Forced Labour: Global Report under the Follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2005, side 6 paragraf 14, boks 1.1.

⁷ Se særlig http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29 og http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2321%282016%29.

⁸ Uttalelse fra FNs spesialrapportør for Nord-Korea da han i 2015 presenterte sin rapport i FNs menneskerettighetsråd <https://www.usnews.com/news/world/articles/2015/10/28/un-investigator-north-koreans-doing-forced-labor-abroad>.

FNs spesialrapportør omtaler denne gruppen arbeidere i sin rapport fra 2017:

*«... Most of the stakeholders whom the Special Rapporteur met during his visit to North East Asia raised the issue of overseas workers. These workers reportedly constitute a significant source of foreign currency for the Government of the Democratic People's Republic of Korea as a substantial portion (60-90 per cent) of their salaries is reportedly deducted by the State in the form of "loyalty funds" and operating costs of the North Korean companies deploying the workers. At one point, at least 45 countries were reported as hosting workers from the Democratic People's Republic of Korea [...]».*⁹

Arbeiderne som sendes ut fra Nord-Korea, har vist en sterk lojalitet til regimet. Mange av dem ønsker selv å reise da dette blir oppfattet som en mulighet til å tjene litt penger og oppleve bedre levekår enn i Nord-Korea.¹⁰ Arbeiderne får imidlertid ikke vite hvor de skal reise, hva de skal arbeide med, eller hva de kommer til å tjene. Arbeiderne er ansatt av nordkoreanske selskaper med sterk kobling til regimet som sørger for at arbeiderne blir plassert i grupper slik at de kan kontrollere hverandre og forhindre at noen flykter. Det er kun personer som har familie, som blir sendt ut. Deres barn og ektefelle risikerer represalier hvis arbeideren ikke gjør jobben sin eller flykter. Arbeiderne blir også fratatt sine pass og mobiltelefoner.¹¹ Innbyggerne i Nord-Korea er vant til å leve under overvåking der angiveri er vanlig. Det er dette systemet som muliggjør utsendelsen av arbeidere til utlandet.

Disse forholdene blir tilsvarende beskrevet i rapporter forfattet av andre institusjoner.^{12, 13}

3 Etikkrådets undersøkelser

I juli 2016 utga Universitetet i Leiden en rapport som presenterer forskning vedrørende omfang og måte nordkoreanske arbeidere blir brukt i Polen.¹⁴ Rapporten bygger på intervjuer med avhoppede arbeidere og organisasjoner i mange land i tillegg til en gjennomgang av åpne europeiske kilder, slik som statistikk og arbeidstillatelser, visa, inspeksjonsrapporter og kontrakter mellom selskaper. Rapporten refererer direkte til noen selskaper som bruker nordkoreanske arbeidere.

Rungrado Trading Co. (Rungrado) er et nordkoreansk selskap som ifølge rapporten er direkte underlagt regimet i Nord-Korea. Selskapet opererer i Polen, men har ikke noe kontor der. Rungrado leier ut arbeidere til flere selskaper innenfor shipping- og byggeindustrien, og er den formelle arbeidsgiveren til de nordkoreanske arbeiderne.

⁹ FN dokument A/HRC/34/66, paragraf 26, 22. februar 2017.

¹⁰ Se fotnote 9.

¹¹ *North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case, How the Supply of a Captive DPRK Workforce Fits Our Demand for Cheap Labour*, side 44, 46 og 58. Universitetet i Leiden, Asia Centre, juli 2016.

¹² The Asan Institute for Policy Studies' rapport fra 2014 «*Beyond the UN COI Report on Human Rights in the Democratic Peoples Republic of Korea*». Rapporten var et tilsvarende til FN's rapport om menneskerettighetssituasjonen i Nord-Korea, ettersom denne ikke tok opp situasjonen for nordkoreanske arbeidere i utlandet, kun de som befinner seg i Nord-Korea.

¹³ De samme forholdene blir beskrevet i den årlige rapporten fra USAs utenriksdepartement som gjør rede for status i landene når det gjelder trafficking, og regimers evne til å forhindre slik aktivitet: «*Trafficking in Persons Report*», juni 2016, side 228.

¹⁴ *North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case: How the Supply of a Captive DPRK Workforce Fits Our Demand for Cheap Labour*, Universitetet i Leiden, 2016.

Rungrado leier ut arbeidere til selskapet JP Construct, som er en underleverandør til Atal, og brukes av selskapet i byggeprosjekter i Warszawa. Funnene blir beskrevet slik i rapporten fra Leiden:

«Rungrado's role came to light after a series of inspections on construction sites and shipyards in Poland. In 2013, the Polish National Labour Inspectorate found that Rungrado, without a branch office, provided workers to carry out exports services, i.e. temporary and occasional work, for various local entities. Documents show that Rungrado delegated 59 workers to a local entity called JP Construct, that then allocated them to one of the construction sites in Warsaw.

*Our research has found that North Korean workers are building a block of luxury apartments for Atal Construction based in Warsaw [...]».*¹⁵

4 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet ba i et brev i april 2017 Atal om klargjøring av hvorvidt Atal bruker nordkoreanske arbeidere i sin virksomhet. Atal svarte i et kort brev i mai 2017 bekreftende på dette, men bestred at arbeiderne hadde dårlige arbeids- og leveforhold.

«The Company uses several hundred subcontractors to execute the investment. These companies also employ their subcontractors. Korean workers are employed by a subcontractor of one of Atal's many subcontractors. The companies contracted to supply labour to Atal, supply workers of many nationalities not just Korean. [...]

*Our subcontractor, working with the company employing Koreans, provides additional support to Korean workers. They provide transport for the workers to and from residences. They, also, support Koreans in housing issues – search for suitable homes and mediate rent. They are always large and comfortable residential homes with access to all media. Good conditions of accommodation are also confirmed by the Border Guard. They assist with the completion of required documents».*¹⁶

Selskapet svarte også at det forholder seg til polsk lov, at de nordkoreanske arbeiderne har kontrakt med sine respektive arbeidsgivere, og at de har de nødvendige tillatelser og innreisevisa.

På rådets spørsmål om selskapet har en policy hva gjelder bruk av nordkoreanske arbeidere, og om det har en policy om menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, har selskapet svart «We again inform you that ATAL S.A. does not employ North Korean workers and is thus not in violation of human rights» og at «Atal respects employees' rights as well as the principles of business ethics».

5 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har på grunnlag av tilgjengelig informasjon vurdert om det foreligger en uakseptabel risiko for at Atal medvirker til grove menneskerettsbrudd. Rådet tar utgangspunkt i internasjonale konvensjoner og tolkninger.

¹⁵ North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case: How the Supply of a Captive DPRK Workforce Fits Our Demand for Cheap Labour, Universitetet i Leiden, 2016, side 29 og 30.

¹⁶ Brev fra selskapet 4. mai 2017.

Rådet legger til grunn rapporter som viser at situasjonen for nordkoreanske arbeidere i utlandet må anses som tvangsarbeid i henhold til ILOs indikatorer. De to elementer som utgjør tvangsarbeid – at en person blir satt i arbeid ufrivillig, og at arbeidet utføres under trussel om straff, er oppfylt. Ufrivilligheten består i at arbeiderne blir sendt ut av regimet til en arbeidssituasjon i utlandet som de ikke vet hva er. De kan heller ikke velge å avbryte arbeidet, ettersom de er blitt fratatt sine pass og mobiltelefoner, er under konstant overvåkning og må oppholde seg på arbeidsplassen eller der de bor. Arbeidet skjer under trussel om straff. De må fortsette å arbeide under trusler om at familien i hjemlandet ellers kan bli utsatt for straff. Det finnes detaljert materiale om levekårene i Nord-Korea og den nød og undertrykkelse befolkningen der blir utsatt for. Tatt i betraktning de forhold nordkoreanere lever under i hjemlandet, anser rådet at disse arbeiderne tilhører en ekstremt sårbar gruppe. Rådet legger til grunn at tvangsarbeid som her beskrevet utgjør en grov krenkelse av menneskerettighetene jf. de etiske retningslinjene § 3 a).

Etikkrådet mener at Atal har et ansvar for alle arbeidere som arbeider på selskapets byggeplasser. Det er selskapets underleverandør som bruker nordkoreanske arbeidere som arbeidskraft, men praksisen er velkjent og godtatt av selskapet. Selskapet bekrefter dette i brevet til Etikkrådet. Det er dermed en konkret sammenheng mellom selskapet og bruddene.

Etikkrådet mener at Atal også har et selvstendig ansvar for menneskerettighetsbruddene. Nordkoreanske arbeidere hadde ikke kunnet bli satt i utenlandsk tvangsarbeid av regimet dersom det ikke fantes mottakende selskaper utenfor Nord-Korea. Selskapenes aktivitet er dermed en nødvendig forutsetning for regimets bruk av tvangsarbeid i andre land. Det at noen nordkoreanske arbeidere selv ønsker å reise på denne typen oppdrag, tillegger Etikkrådet liten vekt. Konteksten arbeidet organiseres i, gjør arbeiderne til en sårbar gruppe som faktisk ender opp i en tvangsarbeidssituasjon.

Etikkrådet mener også at risikoen for at Atal igjen vil medvirke til grove menneskerettighetsbrudd, er uakseptabel fordi bruk av nordkoreansk arbeidskraft fremstår som en akseptert praksis. Selskapet har bekreftet at det er nordkoreanske arbeidere på deres byggeprosjekter, og synes ikke å ha planer om å forby dette i fremtiden. Det foreligger dermed en uakseptabel risiko for at Atal medvirker til grove brudd på menneskerettighetene.

6 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å utelukke Atal SA fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til grove menneskerettighetsbrudd.

Johan H.
Andresen
Leder

(Sign.)

Hans Christian
Bugge

(Sign.)

Cecilie
Hellestveit

(Sign.)

Trude
Myklebust

(Sign.)

Brit
Rugland

(Sign.)