



Det norske kontaktpunkt for
OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

Innleiande vurdering og konklusjon

129 rompersonar i Kosovo vs. Kirkens Nødhjelp

1. Samandrag:

129 rompersonar i Kosovo hevdar at Kirkens Nødhjelp har brote OECD-retningslinjene på punkta som gjeld overordna retningslinjer, menneskerettar og miljøvern ved at organisasjonen ikkje har hindra at personane vart utsette for alvorlege og livstruande helsefarar på grunn av skadelege tilhøve i leiren som han administrerte. Kirkens Nødhjelp var ansvarleg for å administrere leiren, først på vegner av UNMIK som ansvarleg instans og seinare på vegner av dei lokale styresmaktene. Leiren vart oppretta før Kirkens Nødhjelp tok over administrasjonen, og dette har vore ein leir romfamiliane fritt har kunna forlate eller opphalde seg i. Kirkens Nødhjelp opplyser at organisasjonen har brukt informasjonen om helsefarar, mellom anna om blyforgifting, i talsmannsarbeidet overfor FN og EU i Kosovo for å få flytta romfamiliane bort frå området og få stengt leirane, utan å nå fram.

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv har kome fram til at denne klagesaka ikkje kjem inn under verkeområdet til OECD-retningslinjene, sidan det ikkje er noko fleirnasjonalt selskap med kommersiell verksemd involvert i saka. Det norske kontaktpunktet fekk støtte for vurderinga si på det årlege møtet for nasjonale kontaktpunkt for ansvarleg næringsliv i OECD 27. juni 2011¹. Det norske kontaktpunktet har ikkje vurdert innhaldet i saka eller om OECD-retningslinjene er brotne, sidan konklusjonen er at klagesaka ikkje kvalifiserer til realitetsbehandling hos det norske kontaktpunktet.

2. Klagesaka:

Det norske kontaktpunktet mottok 22. juni 2011 ei klagesak mot ein norsk frivillig organisasjon, Kirkens Nødhjelp. Klagesaka vart framlagd av den amerikanske advokaten Dianne Post på vegner av 129 rompersonar.

Klagarane meiner at selskapet har brote følgjande delar av retningslinjene: Kapittel II: Overordnede retningslinjer bokstav A, nr. 1, 2, 5, 10, 11, 12 og 14, og Merknad, s. 22, Kapittel IV: Menneskerettigheter nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 og Kapittel VI: Miljøvern nr. 3, 4 og 5.

¹ Det årlege OECD-møtet for nasjonale kontaktpunkt / Rapport frå leiaren

Klagesaka gjeld tilhøva i leirane, mellom anna det helsefarlege blyinnhaldet i vatnet og forureininga i jorda, som førte til akutt helsefare. Mellom anna vart klagarane alvorleg sjuke, og nokre barn vart fødte med nedsett funksjonsevne og andre skadar. Som følgje av dette følte nokre kvinner seg tvungne til å gjennomføre risikofylte abortar, enkelte av dei ved sjølv å framprovosere aborten. Ved medisinske undersøkingar av rompersonane vart det funne høge verdiar for giftig bly og andre tungmetall, mellom anna antimon, arsenikk, kadmium, sink, vanadium og magnesium, i tillegg til låge selenverdiar, eit stoff som er avgjerande for å verne kroppen mot giftige tungmetall. Minst tre personar, kanskje så mange som trettitre, har døydd av blyrelaterte symptom. I tillegg til problema som skuldast at leirane var plasserte på farlege stader, rapporterte innbyggjarane om at dei ofte leita gjennom søpla for å finne mat, og at dei ikkje fekk dekka grunnleggjande hygienebehov. Det vert hevda at Kirkens Nødhjelp hadde kjennskap til kva desse internflyktingane vart utsette for, og vart bedt om å hjelpe dei med å flytte til ein sikker stad for behandling og nødvendig legehjelp, noko rompersonane hevdar at Kirkens Nødhjelp ikkje tok omsyn til.

Klaga konkluderer med at Kirkens Nødhjelp som bedrift har ansvar for å vise aktsemd ved å forsøkje å stanse eller avgrense brot på menneskerettane, slik det er fastsett i retningslinjene. Det eigentlege spørsmålet er om Kirkens Nødhjelp har gjort dette. Rompersonane seier nei, Kirkens Nødhjelp seier ja. Klagaren meiner at det norske nasjonale kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv bør realitetsbehandle dette spørsmålet.

3. Kirkens Nødhjelps svar på klagesaka:

Kirkens Nødhjelp opplyser at organisasjonen administrerte leiren frå 1999 til 2009 med ansvar for vedlikehald, administrasjon og aktivitetar for kvinner og barn og for å sikre tilgang til helsetenester med sjukepleiarar, og at han oppretta ein helsestasjon i bydelen Roma Mahala. I tillegg bygde Kirkens Nødhjelp i alt 96 bustader for rombefolkninga i Roma Mahala. Kirkens Nødhjelp var ikkje i utgangspunktet administrator for Osterodeleiren, og det var romfolka sjølv som stod for den daglege drifta. På førespurnad frå romfolka og deretter etter avtale med UNMIK sa Kirkens Nødhjelp i 2005 ja til å administrere leiren og vart rettleiar og tilretteleggjar for leirkomiteane. Organisasjonen sørge òg for vatn, sanitæranlegg, mat, sosiale tenester, støtte til medisinsk opplæring og vedlikehald av husvære.

Kirkens Nødhjelp heldt høg kvalitet på arbeidet og var pådrivar for returprosessen og for medisinsk behandling av blyforgiftinga hos romfolka, som skuldast forureining etter at dei hadde budd på fabrikkområdet i Zitkovac i seks år før dei flytta til Osterode i 2006.

Dei grunnleggjande infrastrukturtenestene (tilgang til vatn, straum og varme) i Osterode heldt høgare kvalitet enn i resten av Mitrovica. Kirkens Nødhjelp hadde gode relasjonar med internflyktingane frå romfolket, FN og kommunale styresmakter både i nord og sør. Då romgruppa bad om det, mekla Kirkens Nødhjelp mellom romfolk og «det serbiske nasjonalrådet» i Nord-Mitrovica.

Osterode-leiren ligg i sentrum av Mitrovica by med kommunale bustadblokker berre 20 meter frå leirporten. Den lokale vidaregåande skulen og bysentrumet ligg 80–100 meter unna. I 2005 leigde Verdas helseorganisasjon inn eit amerikansk selskap til å ta prøver og analysere graden av blyforureining i jorda i Nord- og Sør-Mitrovica, mellom anna romleirane Cesmin Lug / Kablar og KFOR-basen Osterode. Jordprøvene frå Osterode (80 % av leiren var asfaltert, og dette steig til 95 % etter at han vart omgjord til senter for internflyktningar frå romfolket) vart testa og synte same høge nivå av blyforureining som i resten av Mitrovica, men ikkje høgare verdiar. Den største enkeltkjelda til forureining i heile byområdet i Mitrovica er støv som blæs inn over byen frå slagghaugane. Alle innbyggjarar i Mitrovica vart utsette for den same faren. Dei høgaste blyverdiene i Nord-Mitrovica vart registrerte i bydelen Bosanska Mahalla, der Kirkens Nødhjelp hadde kontor på den tida.

Frå 2000 arbeidde Kirkens Nødhjelp, på vegner av romfolka, for at dei skulle få eigna bustader og medisinsk behandling, og for å finne ledige tomter og inntektsskapande arbeid, slik at alle familiane kunne flyttast og leirane stengjast for godt². I tillegg bygde Kirkens Nødhjelp bustader for romfamiliane i bydelen Roma Mahala i Sør-Mitrovica. Kirkens Nødhjelp lanserte òg eit sysselsetjingsprogram for romfolk i Roma Mahala slik at dette området skulle verte meir attraktivt og situasjonen til familiane meir stabil.

Dersom familiane skulle flyttast, måtte det finnast ledige tomter og byggjast hus. Mitrovica er eit svært politisert område der det er vanskeleg å finne ledige tomter til bustadbygging.

Kirkens Nødhjelp byrja i mai 2008 å leite etter ledige tomter også andre stader enn i Roma Mahala ved å besøke styresmaktene i nord og sør. Kirkens Nødhjelp forhandla med styresmaktene i Kosovo for å få frigjeve land og sende søknadar til fleire gjevarar om bygging av hus familiane som var attende i Osterode, kunne flytte til. Den siste søknaden om bygging av dei resterande husa vart avslått av lokale styresmakter i 2009.

Kirkens Nødhjelp vil til slutt få peike på at ein av klagarane aldri har budd i nokon av leirane for internflyktningar frå romfolket i Nord-Mitrovica, heller ikkje i Osterode. Denne personen vart tilsett av Kirkens Nødhjelp i 2006 som medarbeidar i leirdriftsteamet. Han hadde tidlegare opphalde seg i andre leirar for internflyktningar frå romfolket i Sør-Kosovo, men aldri i Nord-Mitrovica kommune. Da han vart tilsett i Kirkens Nødhjelp i 2006, vart han spurt om han hadde budd i leirar i Nord-Mitrovica, og/eller om han hadde familie i desse leirane. Han svarte då «nei» på begge spørsmåla og kunne difor verte tilsett i driftsteamet i leiren i Mitrovica.

4. Bakgrunn:

² Årsrapport frå Kirkens Nødhjelp til UNMIK i 2008

Før Balkankonflikten (1990-99) budde romfolka i den sørlege delen av Mitrovica. Etter konflikten budde dei i tre leirar nord i Mitrovica. Leirane låg tre kilometer frå smelteverket i Trepca og 300 meter frå to slagghaugar. Smelteverket i Trepca vart opna i 1930 og stengt i 2000. Det vart utvunne metall som sink, arsenikk, bly og kadmium.

I 1999 bidrog Kirkens Nødhjelp, på førespurnad frå leiarane til romfolket, med tenester til drifta av leiren. I 2005 vart romfamiliane flytte frå leiren i Zitkovac til Osterode på grunn av dei høge blyverdiane i leiren. Den opphavlege planen var at romfamiliane skulle bu i Osterode-leiren i 45 dagar, maksimalt 1,5 år, medan det vart bygd nye husvære/bustader etter at dei flytta frå Zitkovac. Ingen vart tvungne til å bli verande i leiren, der Kirkens Nødhjelp bidrog mellom anna med helse- og sosialtenester. Dei som budde i leiren, kunne dra dersom dei ønskte det. Vaktene i leiren var der berre for å sikre tryggleiken deira. På grunn av den økonomiske situasjonen deira og den generelle politiske situasjonen hadde og har dei likevel få andre stader å bu.

Kirkens Nødhjelp avslutta oppdraget sitt i Kosovo i 2009. Frå 1. januar 2009 vart tenestetilbodet vidareført av ein lokal frivillig organisasjon på førespurnad frå lokale styresmakter. Den 1. mai 2008 overførte UNMIK ansvaret for drifta av leiren til lokale styresmakter³.

5. Er Kirkens Nødhjelp eit fleirnasjonalt selskap i den tydinga uttrykket er gjeve i OECD-retningslinjene?

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv har avgjort at klagesaka skal behandlast på grunnlag av OECD-retningslinjene frå 2000⁴. Hovudpunktet i denne saka er om det er noko selskap⁵ involvert i saka eller ikkje.

Det norske kontaktpunktet bad klagaren om tilsvar på den første vurderinga om at klagesaka falt utanfor verkeområdet til OECD-retningslinjene for fleirnasjonale selskap. Klagaren svarte omgåande⁶ og understreka at dersom retningslinjene ikkje kan brukast på humanitære organisasjonar, vert dette ei urimeleg innsnevring av definisjonen i OECD-retningslinjene. Vidare framhevar klagaren at det er irrelevant om Kirkens Nødhjelp arbeidde i regi av FN. Føremålet med klagen er ikkje å bruke OECD-retningslinjene på FN, berre på framferda til Kirkens Nødhjelp. Kirkens Nødhjelp skal følge norske lover og reglar. Endeleg er retningslinjene klare og tydelege i kapittelet om overordna retningslinjer, særleg nr. 14, og i kapittel IV og VI: Selskapet pliktar å samarbeide med aktuelle interessantar når menneskerettane vert brotne sjølv om det ikkje er selskapet sjølv som bryt dei.

3 Departementet for folkegrupper, tilbakeflytting og minoritetssaker i Kosovo

⁴ Saker som vert lagde fram for det norske kontaktpunktet etter 1. september 2011, vert behandla på grunnlag av dei oppdaterte OECD-retningslinjene som vart vedtekte 25. mai 2011.

⁵ Som definert i OECD-retningslinjene frå 2000

⁶ E-post frå 17. august 2011

Klagaren hevdar at Kirkens Nødhjelp er eit fleirnasjonalt selskap, at handlingane til selskapet får konsekvensar for Noreg, og at klagesaka difor kan leggjast fram for det norske kontaktpunktet for OECD-retningslinjene for fleirnasjonale selskap. Klagaren vedgår at Kirkens Nødhjelp strengt teke ikkje er eit «selskap», men viser til at Kirkens Nødhjelp er ein norsk organisasjon som mottek nesten halvparten av inntektene sine frå det offentlege, og som brukar mesteparten av pengane sine på internasjonal verksemd i mange ulike land. Det vert hevda at Kirkens Nødhjelp er eit selskap med blanda eigarskap sidan 50 % av pengane kjem frå staten. Vidare vert det framhalde at ei enkel tolking av OECD-retningslinjene syner at dei gjeld «selskaper eller andre enheter», og at dette viser at det ikkje berre er kommersielle selskap som skal dekkjast av retningslinjene. Den snevre tolkinga som seier at retningslinjene berre gjeld kommersielle selskap, er ikkje rett sidan det ikkje finst noka slik avgrensing i teksten. Kirkens Nødhjelp kan ikkje forsvare seg med at dei berre følgde orde frå FN, sidan organisasjonen har eit sjølvstendig ansvar for eiga verksemd.

Svaret frå Kirkens Nødhjelp er at organisasjonen generelt og prosjektet i Kosovo spesielt er humanitært og ideelt, og at dei difor ikkje kan reknast som eit fleirnasjonalt selskap i den tydinga ordet er gjeve i OECD-retningslinjene. Dei hevdar òg at ansvaret dei hadde for situasjonen til dei aktuelle personane var avgrensa, sidan dei ytte tenester på vegner av FN og staten Kosovo. Då dei innsåg at dei, trass i den omfattande innsatsen, ikkje kunne betre situasjonen til personane dei ønskte å hjelpe, vedtok dei å avslutte prosjektet i 2008/2009.

6. Vurderinga til det norske kontaktpunktet:

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv viser til kapittel I nr. 3 i 2000-versjonen av retningslinjene, som peiker i retning av å definere fleirnasjonale selskap som føretak med eit økonomisk fokus som har verksemd i meir enn eitt land: *«En nøyaktig definisjon av flernasjonale selskaper er ikke nødvendig med hensyn til retningslinjene. Flernasjonale selskaper omfatter vanligvis selskaper eller andre enheter med virksomhet i mer enn ett land og som er knyttet sammen på en slik måte at de kan samordne virksomheten på ulike måter. Selv om én eller flere av disse enhetene kan være i stand til å utøve betydelig innvirkning på andres virksomhet, kan enhetenes grad av selvstyre innenfor selskapet variere stort fra ett flernasjonalt selskap til et annet. Eierskapet kan være privat, statlig eller blandet. Retningslinjene er rettet til alle enhetene innenfor det flernasjonale selskapet (morselskapet og/eller lokale enheter). Det forventes at de ulike enhetene samarbeider og hjelper hverandre med å gjøre det lettere å følge retningslinjene, i samsvar med den faktiske fordelingen av ansvar blant dem.»*

Det er ingen særskilde referansar til klagesaker mot ikkje-kommersielle organisasjonar i forarbeida til forhandlingane i 2000.

OECD-komiteen for internasjonale investeringar og fleirnasjonale selskap (CIME) og den tilhøyrande arbeidsgruppa sende ut følgjande erklæring i april 2003 om verkeområdet til retningslinjene (2000):

«For det første er retningslinjene eit vedlegg til OECD-erklæringa om internasjonale investeringar og fleirnasjonale selskap. Sidan retningslinjene er ein del av erklæringa, og sidan Rådet har lagt tilsynsansvaret for dei til CIME – komiteen som har ansvar for arbeidet med investeringar og fleirnasjonale selskap i organisasjonen –syner dette at dei som utarbeidde instrumentet, retta det mot investeringar.

For det andre er retningslinjene eit viktig instrument for samfunnsansvar som byggjer på og styrkjer ei etablert samling av prinsipp som omhandlar ansvarleg forretningsverksemd. Desse prinsippa speglar felles verdiar som ligg til grunn for ei rekkje internasjonale erklæringar og konvensjonar i tillegg til lovene og forskriftene i landa som har slutta seg til retningslinjene. Desse verdiane er difor relevante for verksemda til fleirnasjonale selskap. Såleis kan verdssamfunnet halde fram med å dra nytte av verdiane som ligg til grunn for retningslinjene, i andre samanhengar, slik det allereie har gjort på ei rekkje område.

For det tredje er retningslinjene utvikla med konkret sikte på internasjonale investeringar ved fleirnasjonale selskap, og dei skal brukast i samband med investeringar. Når det skal vurderast om retningslinjene skal brukast, må det visast fleksibilitet. Dette går fram av tilråding II.10 og den tilhøyrande kommentaren som gjeld tilhøvet mellom leverandørar og andre forretningspartnarar. I desse tekstane vert spørsmålet om verkeområde kopla til om selskapa i praksis har høve til å påverke åtferda til forretningspartnarane dei har eit investeringsliknande tilhøve til. I vurderinga av tilråding II.10 vert det oppmoda til å vurdere kvar sak for seg og ta omsyn til alle relevante faktorar for typen tilhøve og graden av påverknad. Sidan OECD-erklæringa ikkje inneheld presise definisjonar av internasjonale investeringar og fleirnasjonale selskap, opnar dette for fleksibel tolking og tilpassing til særlege tilhøve.»

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv tolkar verkeområdet til OECD-retningslinjene i samheng med at retningslinjene er ein del av investeringserklæringa, at det er investeringskomiteen i OECD som fører tilsyn med dei, og at dei difor krev eit forretningssamband.

Den pågjeldande frivillige organisasjonen er registrert i Brønnøysundregistra, ikkje som føretak, men i Frivilligregistret. Organisasjonen vart registrert av norske styresmakter i 2010 som ein ideell organisasjon på grunnlag av vedtektene til organisasjonen.

Noreg la fram saka for investeringskomiteen i OECD på det årlege møtet for nasjonale kontaktpunkt i Paris 27. juni 2011. Noreg fekk støtte for synet om at denne konkrete saka ikkje gjeld eit selskap i den tydinga ordet er gjeve i retningslinjene for fleirnasjonale selskap, og at ho difor må avvistas. Det norske kontaktpunktet har ikkje sett på om OECD-retningslinjene er brotne, sidan det vert konkludert med at klagesaka ikkje kvalifiserer til realitetsbehandling hos det norske kontaktpunktet. Sidan retningslinjene ikkje er juridisk bindande, er denne vurderinga ikkje eigna til rettslege føremål.

7. Konklusjon

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv konkluderer, med støtte frå investeringskomiteen i OECD, at denne konkrete saka ikkje fell inn under verkeområdet til OECD-retningslinjene.

Gro Granden

Jan Erik Korssjøen

Elin M. Myrmel-Johansen

Hans Petter Graver (leiar)

Det norske kontaktpunktet for ansvarleg næringsliv

Oslo, 30. august 2011