

Mark B. Taylor

Kartleggings- og avviksanalysen: Statens plikt til å beskytte

**Kartleggings- og avviksanalysen som grunnlag
for nasjonal handlingsplan for oppfølging av
FNs *Guiding Principles on Business and Human Rights***

Mark B. Taylor

Kartleggings- og avviksanalysen: Statens plikt til å beskytte

Kartleggings- og avviksanalysen som grunnlag
for nasjonal handlingsplan for oppfølging av
FNs *Guiding Principles on Business and Human Rights*

© Fafo 2013
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Innledning	14
Kartlegging	15
Kartlegging – Del 1	16
1. Arbeidsdepartementet	16
2. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	18
3. Finansdepartementet	19
4. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	22
5. Forsvarsdepartementet	26
6. Justis- og beredskapsdepartementet	27
7. Miljøverndepartementet	28
8. Nærings- og handelsdepartementet	29
9. Olje- og energidepartementet	35
10. Utenriksdepartementet	35
Kartlegging – Del II	39
11. Fiskeri- og kystdepartementet	39
12. Helse- og omsorgsdepartementet	40
13. Kommunal- og regionaldepartementet	40
14. Kulturdepartementet	41
15. Kunnskapsdepartementet	41
16. Landbruks- og matdepartementet	41
17. Samferdselsdepartementet	41
Avviksanalyse	42
1 Generell statlig kontekst og tilnærming (GP 1)	42
2 Eksterritorialitet (GP 2)	45
3 Lovgivning, forskrifter, veiledning (GP3)	47
4 Nexus mellom stat og næringsliv (GP4)	50
5 Privatisering og offentlige anskaffelser (GP 5 til 6)	51
6 Konfliktområder (GP 7)	53
7 Koordinering og samstemthet (GP8 til 10)	55
8 Tilgang til effektiv statlig oppreisning/erstatning (GP 25-28 og 31)	57

Forord

I denne rapporten har jeg forsøkt å kartlegge de virkemidler som er relevante for statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side. Målet har vært å identifisere de områdene man bør gå nærmere inn på i utviklingen av en nasjonal handlingsplan. Oppdragsbeskrivelsen omfatter følgende spørsmål: Hvordan sikrer norske myndigheter at menneskerettigheter blir respektert av næringslivet?

Kartleggingen er utført ved hjelp av intervjuer med embetsmenn fra forskjellige departementer og statlige institusjoner, herunder Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (samt Difi), Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet (samt GIEK og Innovasjon Norge), og Utenriksdepartementet. Som et ledd i kartleggingen har relevante Stortingsmeldinger, NOU-er, strategidokumenter, lover og forskrifter og departementenes web-sider blitt analysert. Oppfølging med intervjuobjektene ble gjennomført via e-post og telefon. Et utvalg av tekster fra intervjuene og e-post-korrespondanse er inkludert i kartleggingsdelen av rapporten. Intervjuer ble også gjennomført med representanter fra interesseorganisasjoner, herunder Amnesty International Norge, Fellesforbundet, ForUM for utvikling og miljø, Norges Fredslag, LO og NHO.

I tillegg til kartleggingen inkluderer studien en avviksanalyse basert på en gjennomgang av statens tiltak for å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side. Denne delen av studien gransker statens politikk og praksis for å beskytte menneskerettigheter, slik den er beskrevet i FNs veiledende prinsippene for næringsliv og menneskerettigheter.

På grunn av begrenset tid har det ikke vært mulig å ferdigstille en detaljert gjennomgang av hele embetsverket eller all næringsvirksomhet, og heller ikke til å identifisere alle de virkemidlene embetsverket har tilgjengelig for å påvirke næringslivets atferd i forbindelse med menneskerettigheter. Det har heller ikke vært tid til en grundig gjennomgang av alle avvik mellom statlig praksis og de veiledende prinsippene som er identifisert i analysen. Formålet med studien er å skape en basis for videre arbeid i formulering av en nasjonal handlingsplan. Med dette som bakgrunn har studien likevel forsøkt å identifisere risiko for brudd på menneskerettigheter fra næringslivets side, i de tilfellene der beskyttelsen av menneskerettighetene ligger under departementenes ansvarsområde.

Jeg ønsker å takke alle som har vært villig til å la seg intervjuer og alle som har levert kommentarer til teksten. Jeg vil også takke Are-Jostein Norheim, Henning Kloster-Jensen, Vibeke Knudsen og Turid Arnegaard fra UD for deres støtte under arbeidet. Mange takk også til Kristin Jesnes, Fafo, for hjelp til siste innspurt. Ansvar for eventuelle feil er min egen.

Oslo, August 2013

Mark Taylor

Sammendrag

Norske myndigheter har besluttet at det skal utarbeides en handlingsplan for nasjonal oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UN Guiding Principles on Business and Human Rights). I denne sammenheng er det behov for å gjennomføre en kartlegging og avviksanalyse¹. Studien kartlegger de virkemidlene som er relevante for statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side. Målet har vært å identifisere de områder man bør gå nærmere inn på i utviklingen av en nasjonal handlingsplan.

Denne studien består av to deler: en kartlegging av norske offentlige instanser og deres relevans for næringsliv og menneskerettigheter, og en analyse av avvik mellom norsk offentlig praksis og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter. Studien har forsøkt å identifisere risiko for brudd på menneskerettigheter fra næringslivets side, i de tilfellene der beskyttelse av menneskerettigheter ligger under departementenes ansvarsområde.

Kartlegging

Kartleggingsstudien fant, som forventet, at Norge har et veletablert lovverk som styrer de fleste aspekter av menneskerettigheter og næringsliv. Loven gir borgerne adgang til ulike former for tiltak for beskyttelse mot brudd på menneskerettigheter. I de tilfeller der staten beskytter menneskerettigheter mot overgrep fra næringslivets side betegnes dette oftest som likestilling, arbeidstakerrettigheter, integrering og miljøkriminalitet og det refereres til lovfestede former for beskyttelse mot overgrep fra næringslivet. Disse formene for beskyttelse har ofte vokst ut av den sosiale dialogen mellom fagbevegelsen og arbeidsgiverne, eller gjennom samarbeidstiltak der næringslivet, det sivile samfunn og staten har gått sammen for å løse bestemte problemer. Kartleggingsstudien fant imidlertid at norsk politikk og lovgivning hviler på den fundamentale antakelsen at der hvor næringslivet opptrer på en skadelig måte vil staten gripe inn med ulike former for reguleringer.

Beskyttelse av menneskerettigheter mot overgrep fra næringslivet omfatter den offentlige forvaltningen som regulator, rådgiver, eier, investor eller som kjøper av varer og tjenester. I denne forstand handler menneskerettsaspektet av bedrifters sosiale ansvar (corporate social responsibility – CSR) ikke bare om utøvelsen av frivillige tiltak fra næringslivets side eller formidling av forventninger fra staten, men også om utformingen av en såkalt “smart mix” av insentiver og reguleringer som pålegger og krever at bedrifter skal overholde menneskerettigheter. Kartleggingsstudien fant at staten vanligvis gjør dette gjennom en kombinasjon av policy og praksis, ved å:

- Formidle forventninger om bedrifters opptreden gjennom politikk og dialog.
- Styrke rettighetshavere og deres representanter gjennom dialog, reguleringer og økonomisk støtte.
- Pålegge betingelser som krever at bestemte standarder blir overholdt for at statlig støtte skal kunne gis.

¹ Begrepet «avvik» brukes gjennom hele rapporten i følgende betydning: avvik mellom statens forpliktelser iht FNs veiledende retningslinjer og implementeringen av disse.

- Håndheve loven og pålegge sanksjoner dersom bedrifter ikke overholder de standardene loven angir.

Hensikten med denne politikken er å etablere sosiale og økonomiske strukturer som forhindrer eller minsker risiko for brudd på menneskerettigheter fra næringslivets side. Blant de statlige tiltakene finnes forsøk på å integrere sosial dialog i økonomisk forvaltning, fremme integrasjon og miljøhensyn i statlige og markedsbaserte aktiviteter, tilrettelegge integrasjon i arbeidsmarkedet for innvandrere og minoriteter, og støtte samenes institusjoner for selvstyre. Lover og forskrifter kan også ha en forbedringsfunksjon ved å innføre kontroll av sikkerhet på arbeidsplasser, gjennomføre utredninger av miljøeffekter, pålegge sikring av mennesker og eiendom, tilrettelegge for bruk av ikke-rettslige mekanismer i en rekke næringer, og fremskaffe et uavhengig og effektivt rettsvesen.

Staten har en plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side og har utviklet virkemidler for å påvirke næringslivets atferd i forbindelse med dette. Denne studien er et forsøk på å kartlegge de virkemidler som er relevante for statens plikt til å beskytte.

Norge har spilt en aktiv lederrolle i FNs Human Rights Council ved å føre de veiledende prinsippene fram til et endelig vedtak. Norge støttet også revisjonen av OECDs retningslinjer for å bringe dem i overensstemmelse med de veiledende prinsippene, og har støttet Global Compact. Norge har vært en aktiv pådriver for en progressiv modell for bilaterale investeringsavtaler og har søkt å fremme anstendig arbeidsliv og General Framework Agreements. Videre har Norge gitt aktiv støtte til FNs spesialrapportør om urfolk og dets fokus på gruveindustrien, mens det nasjonale kontaktpunktet i Norge har tatt aktivt del i utviklingen av koordinering og likemannsvurdering av nasjonale kontaktpunkter internasjonalt. Etikkrådet for SPU har vært et ledende eksempel på ansvarlig investering, og har bidratt til opplæring blant investorer generelt. GIEK har vært en ledende deltaker i arbeidet med å integrere menneskerettigheter i OECDs Common Approaches og International Finance Corporation Performance Standards. Difi har vært involvert i arbeid for SRPP gjennom likemannstiltak i Europa. Norge har strammet inn lisensiering av våpeneksport og har revidert regnskapsloven med hensikt til selskaps rapportering av menneskerettigheter. Norge har også støttet det sivile samfunn og fagbevegelsen gjennom tilbud om ekspertise og teknisk bistand i bestemte land og i bestemte næringsgrener.

Likevel tyder kartleggingen på at det er en risiko for at menneskerettigheter blir krenket av næringslivet innenfor departementenes ansvarsområde. Disse omfatter:

Risikofaktorer i Norge

- Krenkelse av menneskerettigheter gjennom privatisering av offentlige tjenester.
- Krenkelse av arbeidstakerrettighetene gjennom undergraving av lønns- og arbeidsforhold, eller gjennom diskriminering og sosial dumping.
- Krenkelse av menneskerettigheter gjennom ekskludering av innvandrere fra arbeidsmarkedet og diskriminering på arbeidsplassene.
- Krenkelse av urfolks rettigheter i lys av økende privat engasjement i norsk gruvevirksomhet.
- Krenkelse av menneskerettigheter gjennom utleie av tjenester relatert til asylsøkere i Norge.
- Krenkelse av menneskerettigheter begått av private vaktelskaper.

- Krenkelse av menneskerettigheter i IKT-sektoren med henblikk på personopplysninger.
- Krenkelse av menneskerettigheter gjennom miljø- eller annen økonomisk kriminalitet, herunder elementer av slik kriminalitet som finner sted i utlandet.

Risikofaktorer i utlandet, knyttet til Norge

- Krenkelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden ved offentlige anskaffelser.
- Krenkelse av menneskerettigheter i utlandet begått av virksomheter som mottar, formidler eller forvalter norske investeringer, bistand, lånegarantier eller eksportkreditt/forsikring.
- Krenkelse av menneskerettigheter i utlandet begått av virksomheter som er eid av den norske staten, eller dens partnere.
- Krenkelse av menneskerettigheter i forbindelse med våpeneksport.
- Krenkelse av menneskerettigheter i forbindelse med næringsstrategisk samarbeid i forsvarssektoren.
- Krenkelse av menneskerettigheter i IKT-sektoren i forbindelse med eksport.
- Krenkelse av menneskerettigheter begått av private sikkerhetstjenester i fellesoperasjoner utenlands.
- Krenkelse av menneskerettigheter i utlandet begått av bedrifter som mottar ikke-finansiell støtte, slik som råd eller promotering av norsk næringsliv.
- Krenkelse av menneskerettigheter begått av selskaper som også opererer i Norge, herunder på norsk sokkel.
- Krenkelse av norske statsborgeres menneskerettigheter på oppdrag i utlandet.

Avviksanalyse

FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) ble enstemmig godkjent av FN's Menneskerettighetsråd i 2011. FNs veiledende prinsipper gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter, også mot overgrep fra tredjepart, inkludert bedrifter. Retningslinjene avklarer selskapets ansvar for å respektere menneskerettigheter gjennom tiltak for å sikre at egne aktiviteter ikke krenker andres rettigheter. Ett av de viktigste tiltakene er aktsomhetsvurderinger (due diligence) som FNs veiledende prinsipper definerer slik: *prosesser selskaper setter i gang for å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer konsekvensene av sin virksomhet med hensyn til menneskerettigheter.*²

I 2012 og 2013 uttalte både utenriksministeren og næringsministeren at regjeringen støtter FNs veiledende prinsipper og at de forventer at norske bedrifter³ respekterer

² "In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed." "17. Human Rights Due Diligence" Guiding Principles (2011)

³ I denne rapporten betyr uttrykket "norske" bedrifter eller selskaper alle næringsvirksomheter registrert i Norge, herunder også de med hovedkontor i utlandet.

menneskerettigheter, spesielt i sine aktiviteter utenlands. For å analysere avvikene mellom statlig praksis og de veiledende prinsippene følger avviksanalysen strukturen i de veiledende prinsippene.⁴ Disse omfatter:

- Generell statlig kontekst og tilnærming (GP 1)
- Eksterritorialitet (GP 2)
- Lovgivning, forskrifter, veiledning (GP 3)
- Nexus mellom stat og næringsliv (GP 4)
- Privatisering og offentlige anskaffelser (GP 5 til 6)
- Konfliktområder (GP 7)
- Koordinering og policykoherens (GP8 til 10)
- Tilgang til effektiv, statsbasert rettslig og ikke-rettslig oppreisning/erstatning GP 25-28)

Sammendraget følger samme struktur som selve avviksanalysen, unntaket er i de tilfeller hvor lignende avvik spenner over flere veiledende prinsipper. Disse har jeg forsøkt å oppsummere under kapittelet generell statlig kontekst og tilnærming (dette gjelder særlig GP8 til 10 Koordinering og policykoherens).

Som forventet beskriver kartleggingsanalysen en situasjon i Norge som generelt er i samsvar med kravene til beskyttelse av menneskerettigheter. Analysen har imidlertid avdekket enkelte avvik i lovverket, politikken eller gjeldende praksis mellom de eksisterende mekanismene og de som er foreslått i FNs veiledende prinsipper.

Generell statlig kontekst og tilnærming

1. De tre relevante stortingsmeldingene⁵ inneholder en solid basis for en strategi. Det prinsipielle avviket mellom statlig praksis og de veiledende prinsippene er samstemthet på tvers av departementer og etater. Det er særlig fire elementer som skaper uklarhet i forholdet mellom stat og næringsliv:
 - (a) Den betydningen samfunnsansvar (CSR) tillegges i statlig politikk er ikke lenger i samsvar med internasjonale standarder. Den norske forståelsen i stortingsmeldingen «Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi» (St.meld. nr. 10 (2008-2009)) har blitt erstattet av FNs veiledende prinsipper, oppdaterte versjoner av OECDs retningslinjer og EUs CSR-strategi, som nå definerer respekt for menneskerettigheter som å operere med aktsomhet (due diligence) slik at man unngår å krenke andres rettigheter.
 - (b) Det finnes ingen autoritativ uttalelse som formidler tydelig på tvers av departementene hva staten mener når den sier at næringslivet må respektere menneskerettigheter.
 - (c) Forvaltningen er fragmentert: en håndfull institusjoner har nylig begynt å formidle klare forventninger (due diligence) på linje med internasjonale standarder, men de

⁴ Struktur til avviksanalyse er basert på undersøkesskjema (del 1, Statens plikt) som brukes av FNs arbeidsgruppe om MR og næringslivet (utkast november 2012).

⁵ «Corporate Social Responsibility i en global økonomi» (St.meld. nr. 10 (2008-2009)) til Stortinget, «Strategi for Decent Work» (lansert 2. september 2008) og «Stortingsmelding om aktivt eierskap» (St.meld. nr. 13 (2010-2011))

fleste gjør det ikke, og disse refererer oftest bare udifferensiert til internasjonale instrumenter uten å klargjøre noen forventninger.

- (d) Det finnes ingen strategi i arbeidet med å oppfordre til eller kreve at næringslivet respekterer menneskerettigheter hvor forventninger (f. eks. gjennom eierskapsdialog), tiltak (f.eks. Global Framework Agreements), markedsbaserte insentiver (f. eks. investeringer, anskaffelser), og lovgivning for å sikre respekt for menneskerettigheter er benyttet.

Eksterritorialitet

Generelt er etterforskningen og håndhevelsen av brudd på menneskerettigheter både grundig og seriøs når de negative virkningene forekommer innenlands, mens moralsk fordømmelse og kondisjonalitet benyttes når aktiviteter i Norge (investeringsbeslutninger, styring av leverandørkjeder) har virkninger eller implikasjoner utenlands. Avviket med henblikk på eksterritorialitet består av to elementer:

- 2. Utover formidling av forventninger finnes det ingen politikk for hvordan man skal reagere på de av næringslivets handlinger som finner sted innenfor norsk territorial jurisdiksjon, men som har virkninger for menneskerettigheter utenlands.
 - (a) Det mangler en sentral policyerklæring som formidler hva en bedrift forventes å gjøre for å respektere menneskerettigheter gjennom sine globale næringsaktiviteter, for eksempel aktsomhetsvurdering (due diligence) gjennom forretningsrelasjoner.
 - (b) Det finnes ingen politikk for hvorvidt administrative eller andre tiltak som har rettskraft for forretningstransaksjoner som gjennomføres innenfor norsk territorial jurisdiksjon også kan ha rettskraft når slike aktiviteter har virkninger for menneskerettigheter utenlands (f.eks. underleverandører, partnerskap, investeringer og leverandørkjeder).
- 3. Det mangler en sentral policyerklæring, og det er en mangel på praksis, angående straffeansvar og sivile rettsregler (involverer erstatningsansvar) for menneskerettighetsbrudd som begås utenlands av bedrifter hjemmehørende i Norge. I prinsippet kan det se ut til at det juridiske rammeverket er på plass, men det finnes ingen klar politikk for reising av påtale.

Lovgivning, forskrifter, veiledning

I regulering av næringslivsaktiviteter er det visse avvik i lovgivning og forvaltning:

- 4. Selskapsretten undergraver ansvaret bedrifter har for å respektere menneskerettigheter. For eksempel, selskapsretten krever ikke respekt for menneskerettigheter, og loven verken oppmuntrer eller krever at bedriftsledere skal ta i betraktning de virkningene selskapets aktiviteter kan ha for menneskerettigheter.
- 5. Den veiledningen statlige institusjoner gir sier ikke noe om hvordan en bedrift kan respektere menneskerettigheter i praksis, dvs. at respekt betyr å operere med aktsomhet slik at man unngår å krenke andres rettigheter.
- 6. Sett i forhold til de omfattende relasjoner som eksisterer mellom stat og næringsliv, finnes det få mekanismer for offentlig forvaltning til å vurdere et selskaps

aktsomhetsvurderinger i praksis. Unntaket er Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer, GIEK, Statens pensjonsfond utland (SPU).

7. Det finnes tilsynelatende ingen retningslinjer eller prosedyrer for hvordan tjenestemenn skal gi råd til bedrifter som opererer utenlands eller reagere når de blir oppmerksomme på bedriftsrelaterte brudd på menneskerettigheter i samband med sine kontakter med næringslivet, for eksempel i sammenheng med eierskapsdialog, delegasjonsreiser eller under opphold utenlands som ansatt ved en ambassade.

Rapportering

De nye rapporteringskravene for CSR (Regnskapsloven, april 2013) har for første gang innarbeidet menneskerettigheter. Måten den gjør det på skaper imidlertid visse avvik:

8. Reguleringen bruker uttrykket “hensyn til menneskerettigheter” i stedet for den internasjonale standarden “respekt for menneskerettigheter”. Dette skaper usikkerhet om hvilken standard en bedrift skal søke å overholde.
9. Det er ikke noe krav om at en bedrift skal formidle informasjon om brudd på menneskerettigheter eller om bedrifters aktsomhetsvurderinger. Rapporteringskravet er en prosedyre som fokuserer på hvilke systemer og tiltak som er på plass. Informasjon om hvilke risikoer selskapet har avdekket og de skritt de har tatt for å løse dem er ikke lett tilgjengelig.

Nexus mellom stat og næringsliv

I de ulike relasjoner mellom stat og næringsliv finnes det visse avvik i lovgivning og forvaltning:

10. Generelt synes det ikke å være et uttrykt krav om aktsomhetsvurderinger i de følgenderelasjonene mellom stat og næringsliv:
 - a) Offentlige anskaffelser (både statlige og kommunale).
 - b) Forvaltning av statens økonomiske investeringer.
 - c) Kontrakter om utviklingshjelp.
 - d) Beslutninger om hvilke selskaper som skal tas med på delegasjonsreiser eller andre typer av statlig støtte til eksport (inkludert via ambassadene).

Der hvor disse forventningene er kommunisert (f.eks. gjennom eierskapsdialog) er det ingen mekanismer for å vurdere om aktsomhetsvurderinger er gjennomført på en god måte.

11. Policydokumenter formidler ikke tydelig hvilke standarder som skal respekteres. De gjeldende menneskerettighetsstandardene – FNs veiledende prinsipper, ILO-konvensjonene og de reviderte retningslinjene fra OECD – finnes i mange dokumenter, men de er ofte ikke spesifisert som standarder bedriftene skal etterleve. Unntaket er de verktøyene som benyttes av GIEK, SPU, NCP og Difi, som alle har aktsomhetsvurdering som en del av policy rammeverket.
12. Det er et fravær av retningslinjer og prosedyrer for hvordan embetsmenn skal forholde seg til potensielle (eller faktiske) krenkelser av menneskerettigheter når de påtreffer slike i

ulike sammenhenger (f.eks. eierskapsdialog, handelsdelegasjoner, ambassadetjeneste, anskaffelser).

13. Det er uenighet mellom ulike etater (NBIM og det nasjonale kontaktpunktet) om hvilke type ansvar investorer har for krenkelser av menneskerettigheter.⁶

Offentlige anskaffelser og privatisering

Generelt virker det ikke som tjenesteutsetting («outsourcing») av statlige funksjoner, for eksempel gjennom privatisering, underlegges betingelser om respekt for menneskerettigheter eller en vurdering av den eksterne leverandørens evne til å respektere disse. Det finnes visse avvik i lovgivning og forvaltning, spesielt med henblikk på offentlige anskaffelser:

14. Det er ikke foretatt en vurdering av hvilke virkninger privatisering vil ha for menneskerettigheter.
15. Anskaffelsesloven og den tilhørende forskriften har ingen henvisning til minimums menneskerettsstandarder annet enn lønns- og arbeidsforhold.
16. Det finnes ingen klar policyerklæring eller -forskrift som krever at offentlige innkjøpere (statlige og kommunale) innarbeider menneskerettigheter i anskaffelsesprosedyrene.

Med svært få unntak utøver ikke offentlige anskaffelsesinstanser en ansvarlig forvaltning av leverandørkjeder med henblikk på menneskerettigheter, dvs. ved å kreve at leverandører styrer sine internasjonale leverandørkjeder slik at brudd på menneskerettigheter kan forhindres eller risiko for brudd reduseres.

17. Det er en betydelig mangel på kapasitet til å følge opp eksisterende krav til anskaffelser, og i enda høyere grad for ansvarlig forvaltning av leverandørkjeder.

Konfliktområder

Inntil nylig har stater vanligvis ikke gitt råd til eller regulert bedrifter med henblikk på deres forbindelse til brudd på menneskerettigheter i konfliktområder eller i land hvor regimet undertrykker befolkningen. Dette er nå i ferd med å endre seg.⁷ Det finnes imidlertid en rekke avvik i norsk lovgivning og forvaltning på dette området:

18. Retningslinjene for eksportlisensiering krever ikke at de eksporterende bedriftene godtgjør overfor myndighetene at de har gjennomført en aktsomhetsvurdering med hensyn til sine kunder og videre ledd i kjeden til sluttbrukere.
19. Lisensieringsregimet for våpeneksport har ingen politikk for tidlig engasjement i prosessen. Dette er spesielt viktig for eksportlisensiering ettersom søknaden om lisens først vil komme etter at mye av arbeidet med forretningsutvikling allerede er ferdigstilt.
20. Norge formidler ingen forventninger overfor næringslivet, eller tar opp på annen måte, de risikoer for brudd på menneskerettigheter som det innebærer å operere i konfliktområder. Norge har ingen etablert politikk eller praksis for å varsle bedrifter om den økte risikoen

⁶ Se "Norges Bank Investment Management bryter OECDs retningslinjer - Regjeringen.no," besøkt 2. juni 2013, http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/kontaktpunkt_naringsliv/ncp_nyheter/uttalelse_nbim.html?id=727722; also "Klagesak vedrørende investering i det sørkoreanske stålselskapet POSCO - NBIM," besøkt 2. juni 2013, <http://www.nbim.no/no/media-og-publikasjoner/nyheter/2013/klagesak-vedrorende-investering-i-det-sorkoreanske-stalselskapet-posco/>.

⁷ John Ruggie, "RECOMMENDATIONS ON FOLLOW-UP TO THE MANDATE" (United Nations, Mandate of the Special Representative, 11. februar, 2011), http://www.globalgovernancewatch.org/docLib/20110218_GGW_-_Ruggie.pdf.

for brudd på menneskerettigheter som ligger i å operere innenfor eller benytte leverandører fra konfliktområder.

21. Informasjon om norsk politikk vedrørende sanksjoner eller lignende tiltak er ikke lett å finne frem til. Norge implementerer FN-sanksjoner i sitt lovverk og advarer mot næringsvirksomhet i bestemte land eller territorier, men denne informasjonen er ikke lett tilgjengelig.
22. Norge har ingen politikk eller praksis for å utelukke lite samarbeidsvillige bedrifter som er involvert i grove brudd på menneskerettigheter fra ulike former for statlig støtte, slik som anskaffelseskontrakter, bistandskontrakter, eksportstøtte eller generell støtte til næringsvirksomhet gjennom ambassader utenlands.
23. Det finnes ingen erklært politikk eller praksis for å straffeforfølge bedrifter registrert i Norge for involvering i grove brudd på menneskerettigheter utenlands. Ingen rettslige virkemidler – verken strafferettslige eller sivile – blir brukt.

Rettslige virkemidler

Det norske juridiske rammeverket synes å åpne for rettsforfølgelse – både sivil og strafferettslig – av bedrifter for bestemte handlinger begått utenlands som er analoge med brudd på menneskerettigheter (f.eks. medvirkning til krigsforbrytelse). Rettsforfølgelse for brudd på menneskerettigheter begått av norske bedrifter utenlands har derimot så langt ikke funnet sted.

24. Det finnes ingen uttalt politikk eller praksis for å tillate rettsforfølgelse av norskbedrifter for involvering i grove brudd utenlands.
25. Det er utilstrekkelig praksis for å etterforske, påtale og straffe bedrifter som er involvert i internasjonal kriminalitet. Dette er imidlertid ikke tilfellet i arbeidet mot korrupsjon eller internasjonal kriminalitet som involverer naturlige personer. Det å være en juridisk person burde ikke skape en form for straffefrihet.
26. Det finnes ingen strategi for å fjerne hindre for tilgang til norske domstoler for ofre for næringsrelaterte brudd på menneskerettigheter som har funnet sted utenlands.
27. Det er en mangel på politikk og praksis med henblikk på bistand til ofre for næringsrelaterte brudd som ønsker å forfølge saken gjennom norske domstoler.

Klageordninger

Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer er åpent for ofre for næringsrelaterte brudd på menneskerettigheter utenlands. I tillegg finnes det en rekke statlige og næringslivsbaserte mekanismer.

28. Med unntak av Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer synes ikke norske klageordninger å ha jurisdiksjon til å behandle klager rettet mot bedrifter i Norge som har virkninger for menneskerettigheter utenlands, for eksempel gjennom forretningsforbindelser slik som underleverandører, partnerskap eller leverandørkjeder.
29. Næringslivsbaserte og andre ikke-statlige appellordninger behandler ikke menneskerettigheter spesifikt, men er hovedsakelig opptatt av forbrukerspørsmål.

Innledning

I Norge er menneskerettigheter lovfestet. De viktigste internasjonale og europeiske menneskerettighetskonvensjonene er formelt integrert i norsk lovgivning. Dette medfører at staten har plikt til å beskytte mot overgrep fra tredjeparter og sørge for oppreisning, både gjennom rettslige og ikke-rettslige midler.

I denne forstand er ikke næringslivets ansvar for de sosiale virkningene av deres virksomhet et spørsmål om frivillighet. Norsk lov og offentlig forvaltning hviler på en antakelse om at dersom en bedrifts aktiviteter er skadelig, vil staten gripe inn med reguleringer. Næringslivet er derfor bundet av en rekke lover som beskytter menneskerettigheter i Norge, selv om vi ikke bruker betegnelsen "menneskerettigheter" når vi omtaler denne typen beskyttelsesordninger. For eksempel er norsk lov og politikk streng med henblikk på arbeidstakerrettigheter, likestilling og miljøkriminalitet som kan true liv, utkomme og eiendom.

Noen av disse lovene gjelder for nordmenn også når de reiser utenlands, som for eksempel forbud mot bestikkelser, loven om sexturisme og lover som gjelder internasjonal kriminalitet (krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord, tortur og slaveri). På samme måte gjelder den norske regjeringens forventninger til norske bedrifter⁸, slik de er uttrykt i stortingsmeldingene "Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi" (St.meld. nr. 10 (2008-2009)), "Strategi for et anstendig arbeidsliv" (lagt frem 2. september 2008) og "Stortingsmelding om aktivt eierskap" (St.meld. nr. 13 (2010-2011)) både hjemme og utenlands.

FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) ble enstemmig godkjent i 2011 av FNs Menneskerettighetsråd. I 2012 og 2013 kom både utenriksministeren og næringsministeren med offentlige uttalelser om at regjeringen støtter FNs veiledende prinsipper og forventer at norsk næringsliv skal respektere menneskerettigheter, særlig i sine aktiviteter utenlands.

FNs veiledende prinsipper understreker statens plikt til å beskytte menneskerettigheter, også mot overgrep fra tredjepart, inkludert bedrifter. De avklarer selskapets ansvar for å respektere menneskerettigheter gjennom tiltak for å sikre at egne aktiviteter ikke krenker andres rettigheter. Ett av de viktigste tiltakene er aktsomhetsvurderinger (due diligence) som FNs veiledende prinsipper definerer slik: *prosesser selskaper setter i gang for å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer konsekvensene av sin virksomhet med hensyn til menneskerettigheter.*⁹

Norske myndigheter har besluttet at det skal utarbeides en handlingsplan for nasjonal oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter. I denne sammenheng er det behov for å gjennomføre denne kartlegging og avviksanalysen.

På bakgrunn av Norges omfattende regelverk og regjeringens politikk, vil denne kartlegging og avviksanalysen beskrive en situasjon i Norge, som sammenlignet med mange andre land, er i overensstemmelse med statens plikt til å beskytte menneskerettigheter. Studien vil likevel

⁸ I denne rapporten uttrykket om "norsk" bedrifter eller selskaper betyr alle næringsvirksomhet registrert i Norge, herunder de med hovedkontor i utlandet.

⁹ "In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed." "17. Human Rights Due Diligence" Guiding Principles (2011)

avdekke enkelte avvik i lovverket, politikk og praksis mellom de eksisterende mekanismene og de som er foreslått i FNs veiledende prinsipper.

Kartlegging

Norge har et veletablert lovverk som styrer de fleste aspekter av næringsliv og menneskerettigheter. Grunnloven og Menneskerettighetsloven innarbeider grunnleggende internasjonale og europeiske menneskerettighetssystemer i norsk lov. De rettslige rammene gir innbyggerne tilgang til ulike fora for oppreisning, i form av både strafferettslige, sivilrettslige og ikke-rettslige mekanismer, for påtale av offentlig så vel som privat sektor.

Alle departementer i Norge har direkte relevans for næringsvirksomhet. Det finnes ikke ett departement som ikke på en eller annen måte påvirker den private sektoren, enten som reguleringsorgan, rådgiver, eier eller investor. Alle departementene anskaffer varer og tjenester fra privat sektor: alt fra kampfly til konsulenter, kontorutstyr og renholdstjenester. Innenfor alle departementene finnes det virkemidler for å beskytte mot brudd på menneskerettigheter fra næringslivet. Mange departementer har en påvirkning på næringslivets atferd ved å være rettet mot alle bedrifter på tvers av alle bransjer. Disse er:

1. Arbeidsdepartementet
2. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
3. Finansdepartementet
4. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
5. Forsvarsdepartementet
6. Justis- og beredskapsdepartementet
7. Miljøverndepartementet
8. Nærings- og handelsdepartementet
9. Olje- og energidepartementet
10. Utenriksdepartementet

Andre departementer styrer næringsvirksomhet innenfor bestemte sektorer. Disse er:

11. Fiskeri- og kystdepartementet
12. Helse- og omsorgsdepartementet
13. Kommunal- og regionaldepartementet
14. Kulturdepartementet
15. Kunnskapsdepartementet
16. Landbruks- og matdepartementet
17. Samferdselsdepartementet

Formålet med denne grupperingen er utelukkende å angi prioriteringene i analysen. Grupperingen antyder ikke at den første gruppen er viktigere med henblikk på beskyttelse av menneskerettigheter enn den andre. Den første gruppen av departementer har derimot et større nedslagsfelt ettersom de har myndighet på tvers av næringssektorene. På grunn av begrenset

tid til rådighet vil kartleggingsanalysen studere den første gruppen i noe mer detalj, og kun gi en mer overflatisk kartlegging av den andre gruppen.

Kartlegging – Del 1

1. Arbeidsdepartementet

“Arbeidsdepartementet har ansvar for politikken knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, slik som undergraving av lønns- og arbeidsforhold gjennom diskriminering og sosial dumping. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

En rekke tidligere norske regjeringer har fulgt en politikk for beskyttelse av lønns- og arbeidsvilkår som har tatt sikte på å oppfylle og overgå ILOs kjernekonvensjoner. Generelt har flertallet av alle arbeidstakere permanente kontrakter, og et flertall gir regelmessig uttrykk for tilfredshet med sine arbeidsvilkår.

Den nåværende regjeringens politikk har omfattet en strategi for et anstendig arbeidsliv, noe som inkluderer integrasjon av anstendige arbeidsvilkår og respekt for menneskerettigheter på tvers av forvaltningens ulike departementer og funksjoner, slik som politi/rettsvesen, næringspolitikk, statens eierrolle, handelsavtaler/rammeavtaler og bistandspolitikk. Dette omfatter hensynet til norske bedrifters internasjonale aktiviteter.¹⁰ For eksempel:

Strategi for et anstendig arbeidsliv

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Utenriksdepartementet skal ha det overordnede ansvaret for å gjennomføre strategien, i samråd med andre berørte departementer

Strategien skal bygge på følgende sju punkter:...

3. Arbeidet med arbeidstakerrettigheter i andre land oppprioriteres i utenrikspolitikken og bistandspolitikken. Respekt for arbeidstakernes rettigheter, særlig ILOs åtte kjernekonvensjoner, skal gjøres til et kriterium ved vurdering av hvordan norske bistandsmidler skal prioriteres brukt. Alle som utfører arbeid i forbindelse med bistandsprosjekter bør ha arbeidsvilkår minst i henhold til ILOs åtte kjernekonvensjoner.

4. Norge skal være en pådriver for å fremme betydningen av anstendige arbeidsvilkår (“Decent Work”) også i handelspolitikken, herunder i bilaterale handelsavtaler og i avtaler mellom flere land og regioner.

5. Ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter i andre land skal være et viktig element i regjeringens næringspolitikk og i politikken for å bidra til at norske selskaper tar samfunnsansvar. Staten som eier forventer at selskapene tar samfunnsansvar. Selskapenes virksomhet må utføres i samsvar med grunnleggende menneskerettigheter, og det må stilles krav til forretningspartnere og leverandører om det samme. Regjeringen forventer at norske selskaper legger ILOs åtte kjernekonvensjoner til grunn for sin virksomhet og har gode HMS-standarder som ivaretar arbeidstakernes sikkerhet og helse. De må også ha oppfølgingsystemer for å følge opp dette i praksis.

¹⁰ “Strategi for et anstendig arbeidsliv - Regjeringen.no,” besøkt 25 mai 2013, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/pressemeldinger/2008/strategi-for-et-anstendig-arbeidsliv.html?id=525795>.

6. Det settes inn en særlig innsats for å styrke kontroll med og håndheving av lover og regler for arbeidslivsstandarder. Dette kan skje blant annet gjennom utviklingspolitikken, ved innsatsen gjennom ILO og ved at Arbeidstilsynet samarbeider med arbeidstilsyn i andre land.

Etter innlemmelsen av nye land i EU i 2004 opplevde Norge en relativt stor tilstrømming av arbeidssøkere, hovedsakelig fra de baltiske land og Øst-Europa. I lys av finanskrisen i 2008, og den etterfølgende resesjonen i Europa og i andre land, har dette fortsatt. Betydelig arbeidsinnvandring har lagt press på det norske systemet for beskyttelse av sysselsetting, lønns- og arbeidsforhold.

Norge har fulgt en politikk som skal stimulere til nye arbeidsplasser, og har lyktes i å holde arbeidsledigheten på et lavt nivå (ca. tre prosent i 2013), men problemer med sosial dumping og diskriminering på arbeidsplassene har fått høyere politisk prioritet (se også punkt 2. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).¹¹ Velferds- og sysselsettingspolitikken er også innrettet mot å bekjempe diskriminering i arbeidsmarkedet og tilrettelegge for integrering av innvandrere gjennom arbeid. Departementet følger en aktiv politikk for å bekjempe sosial dumping, og har spesiell oppmerksomhet rettet mot utfordringene ved innleie av arbeidskraft og utfordringene i bestemte bransjer, slik som renhold, bygg og anlegg, bemanning og hotell/restaurant.¹²

Departementet har for eksempel økt ressurstilgangen for Arbeidstilsynet,¹³ med et spesielt fokus på bemanningsbransjen. Denne bransjen er sentral for styringen av strømmen av arbeidskraft til det norske arbeidsmarkedet, ofte på basis av midlertidige kontrakter. Departementet har også søkt samarbeid med utenlandske myndigheter, i tilfeller der utenlandskbaserte bedrifter som skaffer arbeidskraft til det norske arbeidsmarkedet bryter norsk lov.¹⁴

Norsk lovgivning krever at bestemmelsene i tariffavtaler blir allmenngjort i fire sektorer – bygg og anlegg, skips- og verftsindustrien, jordbruket og renholdsbransjen. I de senere år har endringer i loven og forskriften blitt rettet mot bedre overholdelse og håndhevelse av loven. Disse endringene innbefatter tillitsvalgte innsynsrett i lønns- og arbeidsforhold hos leverandører som omfattes av kollektivavtaler, kunders ansvar for å informere leverandører om deres ansvarsområder under loven om kollektivavtaler, og et ansvar hos kunder for å sikre at lønns- og arbeidsforholdene hos leverandører er i henhold til forskriften.¹⁵

I tillegg har departementet fulgt en politikk for bedre håndhevelse ved å skille bedrifter som er “seriøse” i sin overholdelse fra de som ikke er det. I renholdsbransjen er det innført ID-kort for ansatte og regionale verneombud, og departementet har fått større ressurser til inspeksjoner fra Arbeidstilsynet som del av et større tiltak for bedre tilsyn. Generelt har Arbeidstilsynet engasjert seg i de store bedriftene for å sikre at de får på plass rutiner for bedre overholdelse av loven, og det rapporteres om få brudd på bestemmelsene og færre alvorlige

¹¹ For en oppsummering av politiske tiltak og resultater, se Anniken Huitfeldt, “Et anstendig arbeidsliv”, Tale til LOs nasjonale konferanse ‘Krafttak mot ulovlig innleie’, 14. februar 2013, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/taler_artikler/minister/taler-og-artikler-av-arbeidsminister-ann/2013/et-anstendig-arbeidsliv.html?id=714617.

¹² Se f.eks. Øyvind M. Berg, Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad, *Anstendig arbeid* (Fafo, januar 2013).

¹³ I oljesektoren skal Petroleumsstilsynet sikre at industrien “holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap”.

¹⁴ Se f.eks. Kristin Alsos og Ragnhild Steen Jensen, *Bemanningsbransjens gråsoner* (Fafo, april 2013).

¹⁵ Sissel C. Trygstad m.fl. *Vil tiltakene virke - status i renholdsbransjen 2012* (Fafo, oktober 2012).

overskridelser av grensene for overtid. Typiske tiltak på arbeidsplassnivå som fører til en positiv utvikling omfatter bedre opplæringsrutiner, helse-, miljø- og sikkerhetstiltak, rapporteringssystemer for alvorlige hendelser og systemer for timeregistrering.

Det finnes en rekke appellordninger for ansatte, som den strafferettslige beskyttelsen under Arbeidsmiljøloven, og også Arbeidsretten og Riksmekleren, som behandler krenkelser av kollektivavtalene. Arbeidstilsynet har ikke myndighet til å behandle brudd på arbeidskontrakter. Tradisjonelt bringes slike saker inn for de sivile domstolene av de berørte ansatte. Regjeringen vurderer for tiden hvorvidt fagforeningene også skal ha en rolle i slike saker.

2. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

“BLD har ansvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie- og samliv, forbrukerinteresser, kjønnslikestilling, antidiskriminering og integrering av innvandrere.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, slik som ekskludering av innvandrere fra arbeidsmarkedet, diskriminering på arbeidsplassene og krenkelser av grunnleggende forbrukerrettigheter. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

Departementet følger en aktiv politikk for økt sysselsetting blant innvandrere.¹⁶ De to hovedpilarene i dette arbeidet er grunnleggende kvalifisering for nyankomne innvandrere og bedre bruk av innvandreres kompetanse. Dette innebærer bl.a. en innsats for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, samt en innsats for å bekjempe diskriminering i arbeidsmarkedet. BLD forvalter også diskrimineringslovgivningen. Alle lovene gjelder i arbeidslivet, og arbeidsgivere, private og offentlige, har plikt til å arbeide for likestilling og til å motvirke diskriminering. Lovene håndheves av et uavhengig likestillingsombud og likestillings- og diskrimineringsnemnda. Lovgivningen omfatter følgende diskrimineringslover:¹⁷

- Likestillingsloven (forbud mot diskriminering på grunn av kjønn).
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne).
- Diskrimineringsloven om etnisitet (forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn).
- Diskrimineringsloven om seksuell orientering (forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk).

¹⁶ “Meld. St. 6 (2012–2013) Melding til Stortinget - En helhetlig integreringspolitikk, mangfold og fellesskap,” besøkt 26 mai 2013: <http://www.regjeringen.no/pages/38098840/PDFS/STM201220130006000DDDPDFS.pdf>.

¹⁷ Revidert basert på tekst levert av BLD

Departementet er også ansvarlig for beskyttelse av forbrukere.¹⁸ Den viktigste mekanismen dette skjer gjennom er Forbrukerrådet, som er en uavhengig organisasjon for forbrukerinteresser, og som er finansiert av staten. I 2012 mottok Forbrukerrådet mer enn 100 000 telefonhenvendelser fra forbrukere og behandlet mer enn 5 000 klagesaker relatert til transaksjoner mellom forbrukere og bedrifter. Med det formål å gi forbrukere et sterkere vern, har Forbrukerrådet bidratt til etableringen av et tyvetalls klagenemder som behandler tvister som oppstår mellom forbrukere og næringsdrivende.¹⁹ I tillegg har departementet et Forbrukertvistutvalg som opererer som et halvveis rettslig forum som avgjør tvister i forbrukersaker som gjelder kjøp av varer, håndverkstjenester og angrerett. Beslutninger i Forbrukertvistutvalget kan være juridisk bindende, men de kan også omstøtes av domstolene.²⁰

Departementet arbeider også for å fremme et bærekraftig forbruk, som innebærer både et miljøvennlig og etisk forbruk. Departementet har blant annet vært en pådriver for sosiale/etiske krav i offentlige anskaffelser, og har sammen med Initiativ for Etisk Handel (IEH) og Difi utarbeidet en veileder for offentlige innkjøpere for hvordan man kan fremme sosiale/etiske krav ved innkjøp.

3. Finansdepartementet

“Finansdepartementet har ansvaret for å planlegge og iverksette den økonomiske politikken, overvåke finansmarkedene og samordne arbeidet med statsbudsjettet.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, gjennom for eksempel investeringsaktiviteter. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

I loven om Statens pensjonsfond har departementet fått ansvaret for forvaltning av Statens pensjonsfond. Fondet består av to ulike fond: Statens pensjonsfond Norge (SPN), som forvaltes av Folketrygdfondet og hovedsakelig investerer i norske selskaper og investeringsprodukter, og Statens pensjonsfond utland (SPU) som forvaltes av Norges Bank Investment Management (NBIM), og som investerer i utlandet.

NBIM og Folketrygdfondets forvaltning av henholdsvis SPU og SPN tar utgangspunkt i mandatene fra Finansdepartementet. Mandatet er basert på internasjonale prinsipper, inkludert OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper som inneholder et kapittel om menneskerettigheter. Bestemmelsene om ansvarlig investeringspraksis slår fast at Norges Bank og Folketrygdfondet skal ha interne retningslinjer for å integrere hensyn til god selskapsstyring, miljø og samfunnsmessige forhold i investeringsvirksomheten i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper for ansvarlig investeringsvirksomhet. Integrering av disse skal skje under hensyn til investeringsstrategien og rollen som finansiell forvalter:

¹⁸ “Regjeringens forbrukerpolitikk”, Handlingsprogram 2008-2009, Barne- og Likestillingsdepartementet.

¹⁹ “Klagenemndene - List of Complaints Mechanisms Forbrukerrådet.no,” <http://www.forbrukerradet.no/klage/klagenemder/klagenemndene>; se også “Regjeringens forbrukerpolitikk”, Handlingsprogram 2008-2009, Barne- og likestillingsdepartementet.

²⁰ Vedtak fra Forbrukertvistutvalget (FTU) er bindende på lik linje med en dom fra domstolene, dersom saken ikke bringes inn for tingretten innen fire uker etter forkynnelse. Vedtak som ikke overprøves utgjør grunnlag for tvangsfullbyrdelse, dersom oppfyllelse ikke skjer frivillig.

«Mandatet Finansdepartementet har gitt forvalterne slår fast at eierskapsutøvelsen skal baseres på FNs Global Compact, OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. Disse internasjonale prinsippene angir normer for god selskapsstyring og stiller krav til god selskapspraksis i håndteringen av miljømessige og samfunnmessige forhold. Norges Bank og Folketrygdfondet har utarbeidet egne retningslinjer for sin utøvelse av eierrettigheter.²¹

I forvaltning av SPU²² gjennomfører Norges Bank dialog med selskaper, investorer og myndigheter, stemming på generalforsamlinger og å fremme aksjonærforslag. Banken utgir i tillegg dokumenter som beskriver forventninger til hvordan selskaper skal håndtere samfunnmessig og miljømessig risiko i sin virksomhet og hos leverandører.

SPU er investert i en bredt sammensatt portefølje av aksjer, obligasjoner og eiendom. Fondet har blant annet investert i mer enn 7 000 noterte selskaper globalt, med bred spredning på regioner, land og sektorer. NBIM har utviklet en database med informasjon om forhold som angår miljø, samfunn og selskapsstyring i omtrent 4 000 av de største selskapene fondet investeres i. Verdien av disse selskapene tilsvarer om lag 90 pst. av markedsverdien av fondets samlede aksjeinvesteringer. Hensikten med databasen er å samle inn mer selskaps spesifikk informasjon om blant annet klimagassutslipp og risikoindikatorer knyttet til menneskerettigheter, helse, miljø og sikkerhet. Det samles også inn informasjon om leverandørkjedene til enkelte selskaper.

I eierskapsutøvelsen knyttet til forvaltningen av SPN fører Folketrygdfondet dialog med selskaper basert på såkalte ESG-analyser (environmental, social and governance issues) for å håndtere risiko som kan påvirke den langsiktige avkastningen. Dette gjelder eksempelvis temaer som miljøutfordringer, korrupsjon og menneskerettigheter. Folketrygdfondet har i løpet av 2012 arbeidet for å bygge opp sin kunnskap og kompetanse knyttet til menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. I denne sammenheng har Folketrygdfondet utarbeidet et veiledende dokument om menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter som tar utgangspunkt i FNs Global Compact og relevante FN og ILO konvensjoner. I veiledningen oppfordrer Folketrygdfondet alle selskaper til å utvikle retningslinjer for håndtering av spørsmål knyttet til menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, som også skal omfatte aktører selskapene har forretningsmessige forhold til. Det oppfordres videre til at selskaper skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å kartlegge eventuelle risikoer og utfordringer knyttet til menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter før det inngås nye avtaler eller investeringer, herunder evaluering av hvordan og hvorvidt eventuelle negative forhold kan forhindres eller reduseres. Selskapers arbeid med menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter er innarbeidet i selskapsanalysene som Folketrygdfondet utarbeider, og er definert som temaer som Folketrygdfondet vil ta opp i dialog med ledelsen i selskapene der Folketrygdfondet har investert i.²³

²¹ Disse omfatter Global Compact og OECDs prinsipper for bedriftsstyring og prinsipper for ansvarlige investeringer; See 4.3 Grunnprinsipper for utøvelse av eierskap, i "Meld. St. 27 (2012–2013) Forvaltningen av Statens Pensjonsfond i 2012" (Ministry of Finance, Norway, april 2013), <http://www.regjeringen.no/pages/38290980/PDFS/STM201220130027000DDDPDFS.pdf>.

²² Revidert basert på tekst levert av Finansdepartementet

²³ "Folketrygdfondets Veiledning for Arbeid Med Menneskerettigheter Og Arbeidstakerrettigheter," accessed August 2, 2013, <http://ff.no/no/c-544-Menneskerettigheter-og-arbeidstakerrettigheter.aspx#.Uhssmz-Ap3s>.

Etikkrådet gjennomgår SPU's portefølje for å finne investeringer som er i strid med SPU's etiske retningslinjer. Retningslinjene slår fast at Finansdepartementet etter anbefaling fra Etikkrådet kan utelukke selskaper fra fondet der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for blant annet "grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter..." eller "alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig og konfliktsituasjoner". Retningslinjene slår også fast at Etikkrådet kan anbefale at selskaper settes under observasjon. Finansdepartementet fatter beslutning om å utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers, eller å sette selskaper under observasjon, basert på råd fra Etikkrådet.

Etikkrådet identifiserer selskaper som bør vurderes gjennom nyhetsovervåkning, henvendelser fra interessegrupper, og gjennom systematisk gjennomgang av problemområder. Rådet benytter blant annet et eksternt konsulentfirma som løpende søker gjennom internett, på mange språk, etter nyhetsoppslag om alle selskapene i porteføljen. Rådet mottar månedlige rapporter fra konsulentfirmaet. Etikkrådet mottar og vurderer også henvendelser fra personer og organisasjoner som ber rådet vurdere selskaper eller problemstillinger. Etikkrådet studerer videre enkelte problemstillinger eller sektorer der det etter rådets mening er særlig sannsynlig at selskaper kan ha virksomhet i strid med retningslinjene.

Etikkrådet velger ut de tilfellene som synes å være mest alvorlige for videre undersøkelser. Etikkrådet legger blant annet vekt på hvor grovt normbruddet er, om et selskap beskyldes for flere uetiske forhold, om det er sannsynlig at normbrudd vil fortsette og om det er mulig å dokumentere de forholdene som selskapet er anklaget for. Hensikten er å identifisere selskaper hvor det er en uakseptabel risiko for at brudd på de etiske retningslinjene pågår, og at slike brudd antas å ville fortsette framover.

Rådet legger i sin vurdering av selskapers medvirkning til menneskerettighetskrenkelser vekt på den faktiske sammenhengen mellom selskapets virksomhet og normbruddene. Normbruddene må være foretatt med sikte på å tjene selskapets interesser eller med sikte på å tilrettelegge forholdene for selskapet. I tillegg må normbruddene enten være pågående, eller det må være en uakseptabel risiko for at normbrudd vil skje i framtiden.

På menneskerettighetsområdet har Etikkrådet utredet bruk av tvangsarbeid i ulike typer virksomhet for å identifisere selskaper der risikoen for tvangsarbeid er særlig høy. Rådet har fortsatt å følge med på produksjonen av hybride bomullsfrø i India på grunn av den høye risikoen for barnarbeid i denne sektoren. Etikkrådet har også i flere år fulgt særlig med på naturressursutvinning i Den demokratiske republikken Kongo, bygging av bosettinger på Vestbredden og mineralressursutvinning i Vest-Sahara. Rådet kartla i 2012 oljeselskaper i Ekvatorial Guinea.

Selv om retningslinjene ble etablert så tidlig som i 2004, synes Etikkrådets retningslinjer å være i overensstemmelse med FNs veiledende prinsipper, ved at begge tar utgangspunkt i selskapenes handlinger. Etikkrådet vurderer, i menneskerettighetssaker hvor det er en sterk kobling mellom selskapet og krenkelsene, hvorvidt selskapet hadde kunnskap om at krenkelser har forekommet og sannsynligheten for at de skal gjenta seg. For ikke å bli utelukket fra porteføljen, eller for å komme i betraktning for reinkludering, må selskapet vise at det har iverksatt tiltak for å forhindre at slik skade skal skje igjen. På denne måten gjennomfører Etikkrådet ikke bare egne aktsomhetsvurderinger, men stiller krav om at selskaper fondet har investert i, og som har vært involvert i krenkelser av menneskerettigheter, gjennomfører aktsomhetsvurderinger med sikte på å forhindre fremtidige krenkelser. Likevel er terskelen for uttrekk høy, og bare en liten del av Etikkrådets arbeid munner ut i tilrådinger om observasjon eller uttrekk.

Lover under Finansdepartementets ansvarsområde

I april 2013 vedtok Stortinget en endring i Regnskapsloven som pålegger større bedrifter å rapportere om:

“hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter... [herunder]... hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene ... og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.”

Endringene utvider regnskapslovens rapporteringsplikt til å omfatte menneskerettigheter, og dette på et språk som generelt gjenspeiler den tilnærmingen til aktsomhetsvurdering som finnes i FNs veiledende prinsipper (dvs. rapportering om aktiviteter og om tiltak for å innarbeide aktsomhetsvurderinger i bedriftens kjerneaktiviteter). Kravet forventes å gjelde for rundt 450 norske bedrifter. For bedrifter som ikke har noen policy for integrering av de aktuelle hensyn i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til interessentene, vil det være tilstrekkelig at det opplyses om dette i årsberetningen. For bedrifter som leverer framskrittsrapport til Global Compact eller utarbeider en offentlig rapport innenfor rammeverket til Global Reporting Initiative,²⁴ vil det for regnskapsåret 2013 være tilstrekkelig at det opplyses om dette og om hvor rapporten finnes offentlig tilgjengelig i årsberetningen (jf. § 1 i forskrift 3. juni 2013 nr. 568 om overgangsregler til lov 19. april 2013 nr. 15 om endringer i regnskapsloven og enkelte andre lover).²⁵

Finansdepartementet er i regnskapsloven § 3-3 c tredje ledd gitt hjemmel til å fastsette forskrift om at framskrittsrapport til Global Compact eller offentlig rapport innenfor rammeverket til Global Reporting Initiative kan erstatte redegjørelse som nevnt i regnskapsloven § 3-3 c også for regnskapsår senere enn 2013. Finansdepartementet kan også stille øvrige vilkår til slik rapportering, for eksempel at slike rapporter må oppfylle visse minstekrav og/eller at det må gis nærmere opplysninger i årsberetningen. Finansdepartementet har til hensikt å utarbeide et utkast til en slik forskrift som vil bli sendt på høring før det evt. tas stilling til om og på hvilken måte hjemmelen etter regnskapsloven § 3-3 c tredje ledd bør benyttes.²⁶

4. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

FAD samordner fornyingsarbeidet i offentlig sektor og har ansvar for forvaltningspolitikk, konkurransepolitikk, IKT-politikk, kirkesaker, statlig arbeidsgiverpolitikk og spørsmål knyttet til samer og nasjonale minoriteter. Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde,

²⁴ GRI la frem nye retningslinjer for rapportering i mai 2013, etter en toårig prosess for sikre overensstemmelse med OECDs retningslinjer og FNs Guiding Principles “GRI Releases Latest Guidelines · Environmental Management & Energy News · Environmental Leader,” besøkt 2 juni, 2013, <http://www.environmentalleader.com/2013/05/22/gri-releases-latest-guidelines/>.

²⁵ Revidert basert på tekst levert av Finansdepartementet

²⁶ Revidert basert på tekst levert av Finansdepartementet

slik som urfolks rettigheter i lys av økende privat engasjement i norsk gruveindustri, politikk og praksis for offentlige anskaffelser og problemer forbundet med beskyttelse av personopplysninger i IKT-sektoren. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

Beskyttelse av urfolks rettigheter er nedfelt i Grunnloven. Det finnes ingen enkeltstående eller spesifikk politikk som omhandler bedrifters ansvar for å respektere disse urfolksrettighetene. Det er heller slik at i praksis vil spesifikke krav være integrert i de delene av norsk lovgivning og politikk som retter seg mot beskyttelse av urfolks rettigheter, inkludert hva bedrifters aktiviteter angår.

Norge har en spesifikk lov som omhandler beskyttelse av personopplysninger under behandling av persondata, inkludert i bedrifter. Loven styrer overføring av data til andre land, og setter opp en rekke krav for at slike overføringer skal tillates (f.eks. til land som har implementert Direktiv 95/46/EC). Loven gir Datatilsynet myndighet til å granske bedrifters databehandling, setter krav til bedriftene og straffer bedrifter for overtredelser.

Statlige og kommunale anskaffelser styres av anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter, som omfatter krav om at leverandører skal ha lønns- og arbeidsvilkår på linje med det som er vanlig i bransjen. Denne bestemmelsen er en implementering av Norges forpliktelser under ILO-konvensjon 94 (Arbeidsklausuler i offentlige kontrakter), som Norge ratifiserte i 1994. Den er også på linje med de skjønnsmessige fullmakter som er tillatt under europeisk lovgivning om anskaffelser. Utover lønns- og arbeidsvilkår finnes det ingen enkeltstående eller spesifikk statlig politikk som omhandler menneskerettigheters rolle i offentlig anskaffelsesvirksomhet. Difi, et direktorat under FAD, har etablert en rådgiverstilling for sosialt ansvarlige offentlige anskaffelser, som oppfordrer offentlige innkjøpsansvarlige til å implementere en standard basert på ILOs kjernekonvensjoner og overholdelse av lokal lovgivning (se nedenfor).

Samiske rettigheter/Urfolks rettigheter²⁷

Norges samepolitikk bygger på at staten Norge ble etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, og at begge folkene har den samme rett til og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Utviklingen av samenes rettslige stilling i Norge bygger på Samerettsutvalgets og Samekulturutvalgets utredninger på 1980-tallet. Videre er utviklingen påvirket av den internasjonale utviklingen på det urfolkrettslige området. Samerettsutvalget og Samekulturutvalget la til grunn at norske myndigheter har et ansvar for å sikre samisk samfunnsliv og kultur gjennom lovgivning og andre tiltak.

Utgangspunktet i Norge er at hensynet til hele befolkningen, herunder samene, først og fremst skal ivaretas gjennom den generelle lovgivningen. Det finnes imidlertid lovgivning som regulerer samiske interesser direkte, for eksempel Grunnloven § 110 a og lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Sameloven regulerer blant annet Sametingets rettslige stilling og spørsmål knyttet til retten til bruk av samisk språk. Videre er lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettigheters stilling i norsk rett (menneskerettsloven) et viktig rettslig rammeverk, også for ivaretagelsen av samiske rettigheter. Gjennom menneskerettsloven har FNs konvensjon om sivile og politiske

²⁷ Revidert basert på tekst levert av FAD

rettigheter artikkel 27 fått status som norsk lov. Artikkelen er en sentral bestemmelse for vern av minoriteter. Det kommer tydelig frem at bestemmelsen gjelder samer.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er den eneste konvensjon som behandler urfolks rettigheter direkte. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990, og det er tydelig at den gjelder for samer. Konvensjonen etablerer minimumsstandarder for rettslig beskyttelse av urfolk. Hovedprinsippet i ILO-konvensjon nr. 169 er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet.

I henhold til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 har samene som urfolk en rett til å bli konsultert i saker som angår dem. Norge har operasjonalisert samenes rett til å bli konsultert gjennom en avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at konsultasjonsprosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Statlige myndigheter kan også ha en plikt til å konsultere med andre samiske interesser i tillegg til Sametinget, typisk reindriften. Det er et viktig prinsipp i konsultasjonsprosedyrene at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med sikte på å oppnå enighet. I saker der det likevel ikke oppnås enighet med Sametinget, er det av vesentlig betydning at Sametingets standpunkter og vurderinger kommer tydelig frem i dokumentene som legges frem til endelig beslutningstaker. Dette gjelder særlig aktuelle saker som behandles i regjeringen eller saker som fremmes for Stortinget. Konsultasjoner skal ikke erstatte vanlige saksbehandlingsprosedyrer, inkludert klagerett, eller muligheten til å få rettslige spørsmål avklart ved domstolene. FAD har en veiledende rolle overfor andre myndighetsorganer når det gjelder tolkning og gjennomføring av plikten til å konsultere.

I særlovgivningen finnes det også særlige bestemmelser som omhandler samiske interesser. Et eksempel er lov 19. juni 2009 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) som fastsetter at forvaltningen og bruken av mineralressurser skal skje på en måte som ivaretar hensynet til naturgrunnet for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Disse reglene gjelder generelt for hele landet, og har betydning for alle områder med samiske interesser. I mineralloven er det også fastsatt særskilte regler for Finnmark for å styrke ivaretagelsen av samisk kultur og næringsliv. Reglene omfatter særlige varslingsplikter og krav om særskilt tillatelse for å igangsette undersøkelser. Ved vurdering av slik søknad og søknader om utvinningsrett, prøveuttak og driftskonsesjon skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. I Finnmark skal det dessuten betales en forhøyet grunneieravgift ved utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn.

Regjeringen er i gang med å følge opp utredningen fra Samerettsutvalget 2 i NOU 2007:13 Den nye sameretten. Utvalget har fremsatt forslag om endringer i minerallovgivningen og i en rekke andre sektorlover. I tillegg har utvalget blant annet foreslått en ny saksbehandlings- og konsultasjonslov. Justis- og beredskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et hovedansvar for oppfølgingen av forslagene fra Samerettsutvalget 2, og oppfølgingen skjer i samarbeid med berørte departementer. Nærings- og

handelsdepartementet vil ha et hovedansvar for oppfølgingen av forslaget til endringer i mineralloven.

I 2013 presenterte Regjeringen en strategi for mineralnæringen. Strategien omtaler også samiske forhold, og har et sett med tiltak rettet mot samiske interesser.

Offentlige anskaffelser

I 2008 ble det beregnet at norske offentlige anskaffelser beløp seg til 250 milliarder kroner. I 2012 hadde totalsummen steget til over 400 milliarder kroner.²⁸ Alle statlige institusjoner og kommuner er ansvarlige for sine egne anskaffelser. I 2008 etablerte regjeringen Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) som et kompetansesenter innenfor statsforvaltningen for å styrke forvaltningens effektivitet. Et område der Difi har vært aktiv er hjelp til nasjonale og lokale myndigheter for å sikre at anskaffelsessystemene deres er i tråd med norske (og EUs) forskrifter. Difi har en rådgivende og støttende rolle.

Som et ledd i dette arbeidet, og etter oppfordring fra Barne- og likestillingsdepartementet, har Difi utviklet en veileder for sosialt ansvar i offentlige anskaffelser (Socially Responsible Public Procurement – SRPP).²⁹ SRPP er eksplisitt basert på FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, norsk lov og EUs lover og forskrifter for offentlige anskaffelser. SRPP innebærer en aktsomhetsvurdering i fem trinn for kontrakterende myndigheter som er involvert i innkjøp av det som beskrives som “høyrisikoprodukter”, i praksis produkter som man vet er forbundet med brudd på grunnleggende arbeidsvilkår eller krenkelser av lovgivningen i opprinnelseslandet.³⁰ De fem trinnene består av innarbeiding av eksisterende anskaffelsesprosesser, hjelp til myndighetene for å finne ut hvordan risikoen skal vurderes, etablering av kontakt med leverandørene og inngåelse av kontrakter. Veilederen omfatter standardiserte ytelsesklausuler for SRPP i leverandørkontrakter, og gir veiledning om tildelingskriterier som hjelp til kontrakterende myndigheter når avtaler skal inngås, og gir også eksempler på norske myndigheter som bruker SRPP-tilnærmingen (f.eks. Helse Sør-Øst).

IKT

På IKT-området er Datatilsynet ansvarlig organ i personvernspørsmål. Datatilsynet utsteder lisenser for innsamling av informasjon i organisasjoner i offentlig og privat sektor, har tilsyn med disse aktivitetene, kontrollerer overholdelse av lovgivningen for persondata og arbeider med den private sektoren for å forbedre retningslinjene, inkludert utforming av etiske standarder. Datatilsynet arbeider også for å kartlegge risiko og virkemidler for personvernet

²⁸ Kristin Alsos, "Norway", i *"Pay and Other Social Clauses in European Public Procurement An Overview on Regulation and Practices with a Focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom"*, Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU), desember 2012.

²⁹ Med hjelp fra IEH: "Public Procurement > IEH and the Public Sector - IEH - Ethical Trading Initiative Norway," http://etiskhandel.no/English/Public_procurement/IEH_and_the_Public_Sector/index.html.

³⁰ "SRPP Guide: Walk the Talk: Ensuring Socially Responsible Public Procurement" (Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), November 14, 2012).

som måtte oppstå for eksempel gjennom utvikling av ny teknologi og nye tjenester, og anbefaler mottiltak mot disse.

5. Forsvarsdepartementet

“Forsvarsdepartementet er et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, slik som næringsstrategisk samarbeid, cyber-sikkerhet og operasjonelt samarbeid i fellesoperasjoner med væpnede styrker fra andre land som bruker private sikkerhetstjenester. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

Næringsstrategisk samarbeid mellom FD og industrien, inkludert utenlandsk industri, gjennomføres for å dekke materiellbehovet i det norske forsvaret. Dette består av samarbeidsprosjekter, spesielt høyteknologiske sektorer. FD blir også rådspurt av UD i sammenheng med innvilgning av eksportlisenser for norske eksportører av våpen eller annet materiell som er relatert til strategisk sikkerhet (se kapittel 18 om UD). Utviklings- og anskaffelsesprosessene for disse prosjektene og/eller lisensene styres av Forsvarsdepartementets etiske retningslinjer for kontakter med næringslivet, men disse omfatter ikke næringsrelaterte krav til respekt for menneskerettigheter.³¹

De etiske retningslinjene sikter på å forhindre korrupsjon i militære anskaffelsesprosesser mellom FD og bedriftene, og dekker ikke forhold som angår menneskerettigheter. På samme måte omfatter ikke kriteriene for utvikling og gjennomføring av slikt samarbeid³² tilsvarende kriterier for menneskerettigheter, for eksempel krav om at bedriftene må ha på plass et system for aktsomhetsvurderinger i egen leverandørkjede.

På området cyber-sikkerhet har FD retningslinjer for samarbeid med industrien om IKT-spørsmål.³³ Disse tar ikke opp næringslivets ansvar for menneskerettigheter. Tilsvarende er FD ansvarlig departement for Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM er teknisk myndighetsorgan for koordinering av forebyggende sikkerhetstiltak og ansvarlig for cyber-sikkerhet. NSM samarbeider også med næringslivet, men har ikke en policy for næringsliv og menneskerettigheter.³⁴ Et beslektet organ er SERTIT, Norges sertifiseringsorgan for IKT-sikkerhet. SERTIT har heller ikke noen kriterier for næringsliv og menneskerettigheter i sin sertifisering av produkter, inkludert programvare.

Forsvarsdepartementet har en policy for ikke å bruke private sikkerhetselskaper i operasjonelle sammenhenger. Treningssamarbeidet med slike selskaper ble avsluttet i 2008. FD erkjenner det faktum at væpnede styrker i andre land kan operere med slike selskaper, og i

³¹ “Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren” (Forsvarsdepartementet, Mai 2011), <http://www.lovdatabasen.no/for/sf/in/xo-20080313-0317.html>;

³² “Næringsstrategisk analyse for prosjekt XXXX ‘Prosjektnavn’,” n.d.

³³ “Policy for samarbeidet mellom Forsvaret og norsk industri på IKT-området” (Forsvarsdepartementet, 13. mars, 2012), <http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/Policy-for-samarbeidet-mellom-Forsvaret-og-norsk-industri-paa-IKT-området.pdf>.

³⁴ Se f.eks. “Markedsøkonomi og sikkerhet i forsvarssektoren” (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2005), <https://www.nsm.stat.no/Documents/Temahefter/Markedsokonomi%20og%20sikkerhet%20i%20forsvarssektoren.pdf>.

multilaterale operasjoner har FD en policy for å sikre at ansatte i slike selskaper mottar lønn og har tilgang til andre goder etter gjeldende regler.

6. Justis- og beredskapsdepartementet

“Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg, innvandring, domstoler og lovarbeid.” Spesifikke lover, som for eksempel Straffeloven, administreres av de ulike statlige funksjonene som er tilknyttet til Justisdepartementet, f. eks. domstolene. Flertallet av de lovene som er relevante for næringsliv og menneskerettigheter administreres imidlertid av andre departementer. Arbeidsdepartementet har instanser som er ansvarlige for arbeidsrett, og Finansdepartementet har instanser som er ansvarlige for tilsyn med lover som regulerer børsvirksomhet og bedriftenes rapporteringskrav.

Det finnes ingen etater under Justisdepartementet som er spesielt dedikert til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side. I stedet finnes det ulike lovbestemmelser som omhandler ulike former for næringsaktiviteter, og disse er utformet for å beskytte menneskerettigheter, f.eks. arbeidsrettslige bestemmelser, miljølovgivningen og forbrukeres lovbestemte rettigheter, og ansvaret for tilsyn med næringslivet på disse områdene ligger hos de ulike departementene.

I dagens situasjon fastsetter ikke norsk selskapsrett noe generelt ansvar for å respektere menneskerettigheter ut over det som allerede følger av overholdelse av norsk lov. Norske personer, inkludert bedrifter, er ansvarlige for skade under norsk sivil lovgivning. Skade som utgjør krenkelse av menneskerettigheter vil også være dekket av den sivile lovgivningen (f.eks. tap av liv eller eiendom på grunn av uaktsomhet). Regjeringen “kan ikke generelt utelukke at det kan oppstå sivilt erstatningsansvar etter norsk rett for skade i andre land”, selv om det tilføyes at “en slik sak ville være utfordrende”.³⁵

Hva angår strafferett anser regjeringen i utgangspunktet at det “ikke er hensiktsmessig å foreslå ensidige norske straffebestemmelser rettet mot bedrifters samfunnsansvar når det gjelder deres aktiviteter i utlandet”.³⁶ Imidlertid kan “de fleste alvorlige straffbare handlinger som begås utenlands av personer bosatt i Norge straffefølges i Norge”, inkludert “forbrytelser mot personlig frihet, liv og helbred (som slaveri, tvangsarbeid mv.) og økonomisk kriminalitet som korrupsjon”.³⁷

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes to risikofaktorer innenfor departementets ansvarsområde. Den første gjelder kjøp av tjenester relatert til asylsøkere i Norge. Den andre gjelder lisensiering av private vaktelskaper.

³⁵ “St.meld. Nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi,” januar 2009, <http://www.regjeringen.no/pages/2146192/PDFS/STM200820090010000DDDPDFS.pdf>, 8.2 Sivilt erstatningsansvar

³⁶ “St.meld. Nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi,” januar 2009, kapittel 8.1.4 Norsk straffelovgivning <http://www.regjeringen.no/pages/2146192/PDFS/STM200820090010000DDDPDFS.pdf>.

³⁷ Ibid

Anskaffelser – Levering av støttetjenester til asylsøkere i Norge, inkludert drift av asylmottak, er delegert til private selskaper. For eksempel er Hero AS den største operatøren av asylmottak, med mer enn 6 000 av de totalt 18 000 asylmottaksplassene (pr. desember 2012).³⁸ Hero har en CSR-policy som hovedsakelig er rettet mot engasjement i lokalsamfunnet, men denne omfatter ikke menneskerettigheter.

Lisensiering av vaktelskaper³⁹

Politiet er ansvarlig for lisensiering av privat vaktvirksomhet etter vaktvirksomhetsloven. Lov om vaktvirksomhet ble revidert i 2011, og det ble gitt ny vaktvirksomhetsforskrift. Med endringene i regelverket ble vandelskravet for personer med innflytelse på virksomheten strengere, og kravene til selskapenes rapportering og politiets kontroll med virksomheten ble skjerpet. Det stilles blant annet krav til selskapene om skriftlig loggføring av alle situasjoner som har medført bruk av fysisk makt under utføring av vakttjeneste. Kravene til opplæringselskaperne er også skjerpet, og det skal innføres nye og styrkede opplæringskrav til vektere.

7. Miljøverndepartementet

Grunnlovens § 101b gir nordmenn rett til et rent, produktivt og mangfoldig naturmiljø, og innbyggerne har rett til informasjon som er nødvendig for å utøve denne retten. Lovgivningen og reguleringene erkjenner at økonomisk aktivitet har virkninger for miljøet, og at disse virkningene medfører ansvar hos de som forårsaker dem.⁴⁰ Miljøverndepartementet (MD) forvalter loven og de ulike instansene for miljøvern, spesielt Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning, i tillegg til å gi en felles politisk ramme for miljøaspektene av plan- og bygningsforskriftene.

MD har ikke direkte kontakt med bedrifter med henblikk på hvilke virkninger aktivitetene deres har for menneskerettigheter, og har heller ikke ansvar for statlige selskaper. MD har imidlertid en policy for å beskytte biologisk mangfold (ref bl.a. Naturmangfoldsloven), inkludert i sin formidling til bedrifter. MD er også ansvarlig for Norges rolle i koordinering av internasjonal miljøpolitikk, og for å gi råd om for eksempel utviklingshjelp med sikte på bevaring av regnskogen. MD arbeider for å integrere miljøhensyn i handels- og investeringsavtaler.

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt miljøkriminalitet. Der hvor slik kriminalitet blir oppdaget reiser Økokrim⁴¹ påtale, men embetsmenn har antydnet at elementer av slik kriminalitet som finner sted i internasjonalt farvann ofte vil falle utenfor norsk jurisdiksjon.⁴²

³⁸ "ISSUU - Hero Årsrapport 2012," http://issuu.com/fasett/docs/hero_2012__150dpi_.

³⁹ Revidert basert på tekst levert av Justis- og beredskapsdepartementet.

⁴⁰ "Norske miljømål" (Miljøverndepartementet), besøkt 31. mai 2013, <http://www.regjeringen.no/pages/35176012/T-1508.pdf>.

⁴¹ "Miljøkriminalitet - Økokrim," besøkt 2. juni 2013, <http://www.okokrim.no/definisjon-miljokriminalitet>.

⁴² "- Et hull i lovverket vårt - Norge - NRK Nyheter," besøkt 2 juni 2013, <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7199059>.

MD har fastsatt mål på tvers av elleve policyområder, og noen av disse har direkte relevans for å beskytte menneskerettigheter fra mulige skader forårsaket av næringsvirksomhet, for eksempel et giftfritt miljø, ren luft, et godt bymiljø, kulturlandskap. Disse policyområdene kan ha en betydelig påvirkning på bedrifters atferd med henblikk på rettigheter som retten til liv, helse og eiendom.

MD har tilsynsmyndighet som det utfører gjennom sine direktorater⁴³, og gjennom sine politiske retningslinjer og strategier for regionplanlegging bidrar MD i en felles ramme for byutvikling. Departementet setter også standarder for konsekvensutredninger, og er endelig voldgiftsinstans i konflikter over kommunal planlegging eller regionplanlegging.

I tillegg er MD en pådriver og koordinator for andre departementer og myndigheter, og arbeider for å integrere miljøhensyn på tvers av ulike statlige instanser og i samfunnet generelt. For eksempel deltok MD i utviklingen av Difis veileder for Socially Responsible Public Procurement (SRPP) og av Regnskapslovens rapporteringskrav for miljøvirkninger.

8. Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet har som overordnet målsetting å bidra til størst mulig verdiskaping i den norske økonomien. Departementets viktigste aktivitetsområde ligger innenfor næringspolitikk, men det ønsker også å påvirke andre departementers aktiviteter som har betydning for næringslivet, slik som skattepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, energipolitikk, samferdsel, forskning og utvikling, fiskeri, jordbruk og energi, miljø- og klimapolitikk, regionalpolitikk, helse- og sosialpolitikk og kultur- og mediepolitikk.

Den norske regjeringens forventninger til norske bedrifter er uttrykt i Stortingsmelding nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, “Strategi for et anstendig arbeidsliv” (fremlagt 2. september 2008) og Stortingsmelding nr. 13 (2010-2011) “*Aktiv eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*”. I 2013 uttalte nærings- og handelsminister Trond Giske seg på denne måten om regjeringens forventninger rundt norsk næringsliv og ivaretagelse av menneskerettigheter (MR):

*“The UN Guiding Principles on Business and Human Rights emphasises the role of the state in protecting its citizens against human rights violations, and sets out clear expectations that businesses, regardless of size, sector, location, ownership or structure, must respect human rights. This includes carrying out human rights due diligence in order to avoid, or mitigate, adverse human rights impacts. Remedies are called for in cases where violations have occurred....The Government’s policy in this area is set out in the white paper (Report No 13 (2010-2011) to the Storting) Corporate social responsibility in a global economy and its Decent Work Strategy. In the white paper Active ownership – Norwegian State ownership in a global economy, the Government expresses the same expectations to state owned enterprises.”*⁴⁴

⁴³ “Miljøverndepartementet, Underliggende Etater - Regjeringen.no,” accessed August 2, 2013, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/underliggende-etater.html?id=115212>.

⁴⁴ Statsråd Trond Giske, ‘Raising the Bar for Responsible Business’, comments delivered at the opening of a seminar on responsible supply chain management, IEH, april 2013, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/eide_taler/2013/veileder_handel.html?id=725467.

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt innenfor statlig eierskap, handelspolitikk, eksportkreditt, innovasjon og mineralnæring i forhold til urfolksrettigheter.

Eierskap

NHDs politikk når det gjelder statlig eide bedrifter uttrykkes i stortingsmeldingen *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* (St.meld. nr. 13 (2010-2011)).⁴⁵ CSR utgjør en viktig del av politikken, og St.meld. nr. 13 henter grunnkonsepter om CSR og menneskerettigheter fra St.meld. nr. 10 (2008-2009). Det viktigste avsnittet om menneskerettigheter lyder som følger:

Regjeringens forventninger knyttet til menneskerettigheter

Offentlige myndigheter har et avgjørende ansvar for å ivareta menneskerettigheter. Samtidig er det slik at også andre kan bidra til å ivareta menneskerettigheter. Regjeringen mener dette også er relevant for bedriftene, også statlig eide selskaper. Regjeringen forventer at statlig eide selskaper respekterer grunnleggende menneskerettigheter i all sin virksomhet, herunder barns, kvinners, minoriteters og urfolks rettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner. Forventningene omfatter også at selskapene følger dette opp overfor sine leverandører og forretningspartnere.

Regjeringen forventer at:

- Selskaper med internasjonal virksomhet integrerer forhold knyttet til menneskerettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner, i sine retningslinjer for samfunnsansvar.*
- Andre selskaper, og da særlig selskaper som har internasjonale leverandører eller forretningspartnere, vurderer å inkludere dette i sine retningslinjer.*

Disse forventningene danner grunnlaget for departementets oppfølging av selskapene sammen med andre CSR-tema (f.eks. miljø og anti-korrupsjon) og forventninger angående avkastning, utbytte, forskning og utvikling (FoU) og lederlønn.

I sin tilnærming til ivaretagelse av menneskerettigheter er eierpolitikken klart orientert mot de internasjonale aspektene av selskapenes aktiviteter, både utenlandske direkteinvesteringer og verdikjeder. Når det gjelder selskapenes aktivitet i Norge er det staten, som gjennom sine forpliktelser, har hovedansvar for å beskytte menneskerettigheter, herunder gjennom regulering av næringslivets virksomhet, men utenfor rammeverket for statseide selskaper.⁴⁶

⁴⁵ Se også “Regjeringens eierpolitikk”, NHD, juni 2012, som gir flere detaljer om eierskapsmekanismer og policy, og som er i overensstemmelse med avsnittene om CSR i Stortingsmelding nr. 13 *Aktivt eierskap* (2010-2011)

⁴⁶ “Der staten vurderer visse virksomheter som skadelige, skal det som hovedregel reguleres gjennom lover og forskrifter eller økonomiske virkemidler som gjelder alle selskaper, og ikke reguleres gjennom statlig eierskap.” Stortingsmelding nr. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap*, 5.4.2 Regjeringens forventninger til selskapenes samfunnsansvar.

I denne sammenheng er regjeringens rolle som eier basert på statens juridiske status som aksjeeier, tolket i henhold til norsk lov.⁴⁷ I praksis betyr dette at regjeringen har en tilnærming som innebærer at staten/departementene ikke skal blande seg inn i den daglige driften av statlig eide selskaper. Regjeringen balanserer denne tolkningen av eierskapet mot en "aktivt eierskap"-politikk som innebærer at statens forventninger som eier – slik de fremgår av eierskapsmeldingen – følges opp i kvartalsmøter og i årlige møter om samfunnsansvar. I disse møtene har man fokus på hvordan selskapene arbeider med å møte statens forventninger. Kvartalsmøter omfatter CSR, inkludert menneskerettighetsspørsmål, når det er et behov for det, for eksempel når partene i dialogen vil ta opp bestemte temaer eller saker. Det avholdes årlige møter om CSR med hvert enkelt selskap der menneskerettigheter er et tema, dette vil variere avhengig av selskapets virksomhet. I dialogmøtene henviser departementet blant annet til Eierskapsmeldingen, OECDs Retningslinjer, FNs veiledende prinsipper og veiledning fra IEH om aktsomhetsvurderinger for leverandørkjeder.⁴⁸

Ellers er menneskerettigheter ivaretatt av de forventningene som fremgår av de ovennevnte offentlige dokumentene og taler fra statsråden, kombinert med lover og forskrifter som gjelder alle selskaper, hovedsakelig regnskapsloven om rapportering av samfunnsansvar, behandling i domstolene eller klageinstanser, som f. eks. Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

NHD opprettet i 2012 Kompetanseforum – en arena for dialog mellom eierdepartementene og sivilsamfunnsaktører i Norge – om menneskerettigheter og andre CSR-relaterte tema. «Det skal i tråd med eierskapsmeldingen arrangeres årlige interessentmøter mellom eierdepartementene og de frivillige organisasjonene for å belyse ulike problemstillinger, og for å øke kunnskapen om selskapene og de utfordringene de står overfor. Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret med å koordinere slike møter. Dialogforumet som har fått navnet Kompetanseforumet og første møte fant sted i mai 2013.»

Handelspolitikk

Norge forhandler frihandelsavtaler i all hovedsak i fellesskap med de øvrige medlemsstatene til EFTA (European Free Trade Area). Dette har gitt Norge frihandelsavtaler med en rekke land utenfor EU. I tillegg har Norge inngått fjorten bilaterale investeringsavtaler, men ingen nye avtaler av denne typen er imidlertid blitt inngått siden midten av nittitallet.

Standardklausuler i EFTA-avtaler lar regjeringer regulere med tanke på målsetninger knyttet til offentlig politikk. I forordet viser alle nyere EFTA-frihandelsavtaler til menneskerettigheter, ILOs kjernekonvensjoner og FNs Global Compact.

Innen EFTAs økonomiske område kan EFTA-domstolen behandle påstander om brudd fra medlemsstatene, konflikter mellom medlemsstatene og konflikter som angår rettighetene til individer og selskaper i medlemsstatene. Domstolen anvender lovgivning som er parallell med EU-lovgivningen, og kan dermed behandle saker som omhandler spørsmål om grunnleggende friheter og rettigheter tilsvarende de som behandles av EU-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstolen.

⁴⁷ Andrea Hjortset (April 2013) "Om statens ansvar for menneskerettighetene i rollen som aksjonær", Mastergradsoppgave (ikke utgitt).

⁴⁸ "Veileder: Human Rights Due Diligence - Initiativ for etisk handel," 30. april 2013, <http://etiskhandel.no/Artikler/10074.html>.

I januar 2008 utviklet NHD et forslag om et mer progressivt rammeverk for investeringsavtaler, med henblikk på å beskytte utviklingslands interesser. Utkastet "Draft Model Norwegian Bilateral Investment Treaty" (fra 19. desember 2007) omfattet bestemmelser med sikte på å fremme åpenhet i det økonomiske samarbeidet mellom partene, i tillegg til å beskytte helse, sikkerhet, miljø og internasjonale arbeidstakerrettigheter. Utkastet understreket viktigheten av bedrifters samfunnsansvar og deres forpliktelse overfor demokrati, rettssikkerhet, menneskerettigheter og grunnleggende friheter i tråd med forpliktelsene under FNs Charter og Menneskerettighetskonvensjonen. Artikkel 32 krevde at partene skulle oppmuntre investorer til å gjennomføre sine investeringer i samsvar med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og ta del i FNs Global Compact. Foreløpig har ingen stater benyttet denne avtalemodellen.

Norske statsbesøk og offisielle besøk til utlandet og promotering av norsk næringsliv

Utenriksdepartementet leder arbeidet med å planlegge og koordinere statsbesøk og offisielle besøk til utlandet, i tett samarbeid med Slottet og berørte departementer. Nærings- og handelsdepartementet er ansvarlig for promotering av norsk næringsliv i forbindelse med besøkene, og Innovasjon Norge gis som regel i oppdrag å forestå den praktiske organisering av en næringslivsdelegasjon. For hvert besøk gjøres det alltid en vurdering av om menneskerettigheter bør være på agendaen for politiske møter og samtaler. Dersom menneskerettigheter anses som et relevant tema, blir spørsmålet tatt opp av den politiske representanten på politisk nivå med vertslandets myndigheter. Det er ikke et generelt fokus på bedrifters menneskerettighetsansvar under slike besøk, men temaet vurderes alt etter land og besøkets formål.

Nærings- og handelsdepartementet leder arbeidet med å planlegge innholdet i næringslivsdelegasjonens program, og gjennomfører koordineringsmøter med relevante næringslivsorganisasjoner og partene i arbeidslivet. Basert på innspill fra næringslivet velges det ut noen prioriterte områder som danner rammen for næringslivsprogrammet. Etter at områdene er fastsatt, planlegger Innovasjon Norge og de deltagende næringslivsorganisasjoner detaljene i programmet. Dette gjøres i samarbeid med de norske utenriksstasjonene og lokalt næringsliv i de landene som besøkes. Det hender ofte at det arrangeres seminarer og lignende om næringslivets samfunnsansvar som en del av næringslivsprogrammet. På disse seminarene vil de norske næringslivsrepresentantene og lokalt næringsliv utveksle erfaringer og lære mer om de viktigste sakene knyttet til næringslivets samfunnsansvar. Representanter fra vertslandets myndigheter og norske myndigheter deltar ofte på seminarene med innlegg.

GIEK

GIEK - Garantiinstituttet for eksportkreditt - gir lånegarantier for norske produkter og tjenester som selges utenlands. Garantiene gis som en forsikring til norske eksportører for å tilrettelegge for kjøp av norske varer og tjenester blant utenlandske prosjektutviklere. GIEK har en CSR-policy som omfatter en eksplisitt henvisning til egne aktsomhetsvurderinger. GIEK opererer innenfor rammen av OECDs «Common Approaches» for eksportkredittinstitusjoner, som ble revidert i 2012 for å gjenspeile de endringene som fulgte av FNs veiledende prinsipper. (GIEK var en pådriver blant de institusjonene som gir eksportkreditt, og arbeidet i kulissene for å sikre at denne revisjonen ble gjennomført).

GIEKs tilnærming til sin involvering med klienten er å ikke legge alt ansvar på kunden eller prosjektutvikleren, men også gjøre sine egne vurderinger og å hjelpe kunden til å forstå risikoene for brudd på menneskerettigheter i et gitt prosjekt og kartlegge hva som kan gjøres for å redusere dem (hvilken innflytelse klienten kan ha, osv.).

GIEKs involvering med kunden med henblikk på menneskerettighetsspørsmål (de involverer seg også i miljøutredninger og anti-korrupsjonsarbeid) starter med et innledende spørreskjema om menneskerettigheter på tre sider, som også finnes tilgjengelig på nettet.⁴⁹ I dette skjemaet stilles en rekke spørsmål om risikoer i det prosjektet lånegarantien omfatter, og om disse vil ha virkninger for andres rettigheter. Skjemaet stiller også spørsmål om selskapet har gjort egne aktsomhetsvurderinger for å kartlegge disse virkningene, inkludert om noen sosiale, miljømessige eller bosetningsmessige utredninger har blitt foretatt, hvorvidt urfolk vil bli berørt av prosjektet, og av situasjonen for arbeidsplasser og arbeidstakerrettigheter forbundet med prosjektet.

Det utfylte spørreskjemaet blir evaluert i lys av GIEKs egne aktsomhetsvurderinger med henblikk på prosjektets art og risikoer for menneskerettigheter i det gitte landet. Gjennom en prosess sammen med klientbedriften vurderer GIEKs medarbeidere om prosjektet er i overensstemmelse med "International Finance Corporation Performance Standards for Environmental and Social Sustainability" (IFC PS – disse retningslinjene ble revidert i 2012 for å gjenspeile de endringene i menneskerettighetsstandardene som følger av FNs veiledende prinsipper). Dersom risikofaktorer synes å være til stede (f.eks. avvik mellom prosjektets planlagte aktiviteter og IFC PS), drøfter GIEK disse med klienten med sikte på å finne en løsning. Hvis det fortsatt finnes usikkerhet, kan GIEK kreve at selskapet utvikler en plan for gjennomføring av forebyggende eller avvergende tiltak. GIEK kan ta inn dette kravet i kontrakter med klienten, og klienten vil være forpliktet til å rapportere om innfrielse.

Klienten forventes å levere kvartalsvise rapporter om gjennomføringen av den avtalte planen. For å sikre håndhevelse av disse kontraktene vil GIEK ofte forhandle med de bankene som gir lån for å sikre at disse kravene er tatt inn i låneavtalen, slik at de er juridisk bindende. Unnlattelse av å rapportere kan dermed føre til stopp i låneutbetalingene.

GIEKs policy og prosedyrer om miljø og sosiale forhold er for tiden under revisjon slik at den kan bedre reflektere GIEKs praksis samt endringer som er foretatt angående eksportkreditt (blant annet 2012 OECD Common Approaches on Environmental and Social Due Diligence, og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.)

GIEK - Kredittforsikring (Credit Insurance) er et datterselskap av GIEK som gir forsikring til korte prosjekter (under to år) og dermed faller den ikke inn under OECD Common Approaches.

Eksportkreditt Norge AS

Eksportfinans ASA forvaltet frem til 1. juli 2012 den såkalte 108-ordningen, en låneordning der norske eksportbedrifter tilbys gunstige lån til fastrente eller markedsrente på betingelser fastsatt av OECD. Etter finanskrisen kom nye krav til finansinstitusjoner, og som følge av dette kunne ikke Eksportfinans lenger tilby lån i den størrelsesorden som norske eksportbedrifter ville ha behov for. Staten opprettet derfor en statsbank, Eksportkreditt Norge AS, som ble satt i drift 2. juli 2012. Brorparten av de lånene Eksportkreditt Norge gir er garantert av GIEK. Nærings- og handelsdepartementet har pålagt Eksportkreditt Norge å

⁴⁹ http://www.giek.no/resources/pdf/diverse/GIEK_Questionnaire_on_Social_and_Human_Rights_Impacts_NY.pdf

utarbeide retningslinjer for sitt arbeid med samfunnsansvar. Slike retningslinjer skal foreligge innen utgangen av 2013, og ivaretagelse av menneskerettigheter vil utgjøre en del av disse retningslinjene.

Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (IN) gir lån, lånegarantier, tilskudd og råd til norske bedrifter, spesielt små og mellomstore bedrifter, både selskaper som opererer i Norge og de som har aktiviteter og leverandørkjeder utenfor Norge. IN står i spissen for arbeidet med å fremme CSR overfor norske selskaper, og spiller en viktig rolle i å formidle forventninger og kunnskap om CSR til næringslivet.

Innovasjon Norge har et tosidert prinsippnotat kalt “Corporate Social Responsibility Policy Statement” (2011)⁵⁰ basert på prinsippene i FNs Global Compact, som har dannet utgangspunkt for utviklingen av en sjekklister. Prinsippnotatet omfatter menneskerettigheter, arbeidsvilkår, inkludert anstendig lønn og sikkerhet mot diskriminering, lokalsamfunn, korrupsjon, miljø og styring av leverandørkjeder. Den sjekklisten som er basert på prinsippnotatet er det viktigste redskapet INs ansatte benytter for å vurdere søknader om økonomisk støtte og for å gi råd til bedrifter. Ved bruk av sjekklisten gjennomfører INs ansatte en form for aktsomhetsvurdering, ved å kontrollere at selskapet har en akseptabel praksis for CSR. INs ansatte skal “beskrive, vurdere og rangere” søknader i lys av selskapets overensstemmelse med prinsippnotatet. Der hvor det finnes forhold som ikke er i overensstemmelse med prinsippnotatet, eller der hvor det foreligger en spesiell risiko i en bestemt situasjon eller et bestemt land, kan IN kreve at selskapet setter i verk spesifikke tiltak. I enkelte tilfeller vil INs medarbeidere følge opp spesielt store prosjekter, også der hvor en klar risiko er avdekket.

Mineralnæringen

Norsk gruveindustri har fått et oppsving i de senere år. En ny Minerallov (2010) har erstattet og modernisert fem lover som omhandler gruvedrift, og en ny Mineralstrategi ble fremlagt i 2013.⁵¹ Et tydelig mål for loven og strategien er å minimere potensialet for sosiale konflikter over gruvedrift ved å bygge på sosial dialog. Mineralstrategien beskriver loven slik:

“Loven regulerer leting, undersøkelse og utvinning av mineralressurser, og erverv av bergrettigheter. Formålet med mineralloven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling. Loven har bestemmelser som skal sikre at miljøhensyn blir ivaretatt, og at opprydning etter drift bekostes av tiltakshaver og tas hensyn til allerede i planleggingen av driften. Videre har loven bestemmelser for å sikre at samiske interesser ivaretas ved mineralvirksomhet” (s.59-60).

Mineralstrategien pålegger Nærings- og handelsdepartementet å utvikle en “sjekklister for beste praksis” med spesielt fokus på potensielle miljøvirkninger av gruvedrift, og sørge for at dette skjer i dialog med næringen, berørte kommuner, lokalt næringsliv og andre berørte parter. Mineralstrategien er også eksplisitt med henblikk på potensielle virkninger av

⁵⁰ Tidligere «Code of Conduct Concerning Corporate Responsibility»

⁵¹ “Strategi for mineralnæringen” (Nærings- og handelsdepartementet, mars 2013), http://www.regjeringen.no/pages/38261985/mineralstrategi_20130313.pdf.

gruvedrift for urfolk: “Mineralselskaper som har, eller planlegger mineralvirksomhet i områder hvor det er samiske interesser, må særlig være bevisst på behovet for dialog og samfunnsansvar her.”

9. Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementets (OED) hovedoppgave er å tilrettelegge en samordnet og helhetlig energipolitikk. Departementet har tilsyn med produksjon og distribusjon av olje- og gassproduksjon på norsk kontinentalsokkel, og i forhold til produksjon og distribusjon av norsk innenlandsk vannkraft.

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, slik som spesielt med hensyn til forvaltningen av eierskapet i Statoil og i forhold til utenlands investering i norsk sokkel. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

Statoil har mer enn 20 000 ansatte og er ansvarlig for rundt 80 prosent av den norske produksjonen av olje og gass. Selskapet opererer også i mer enn 30 andre land. OED er Statoils største aksjonær (67 prosent), og er ansvarlig for eierskapsdialogen med Statoil. Menneskerettigheter inngår i eierskapsdialogen, inkludert i det årlige dialogmøtet mellom OED og Statoil om CSR-spørsmål. Statoil rapporterer også om sitt menneskerettighetsarbeid i årsmeldingen.⁵²

10. Utenriksdepartementet

“Utenriksdepartementets oppgave er å arbeide for Norges interesser internasjonalt. UD arbeider også for å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensorden og bærekraftig utvikling. UD har en viktig koordinerende og rådgivende funksjon overfor andre departementer.” Når det gjelder å fremme norsk næringsliv i utlandet kan regjeringens politikk oppsummeres som følger:

«Norske selskaper som investerer kommersielt i utviklingsland forventes ikke å bedrive veldedighet. De engasjerer seg der fordi de forventer å tjene penger. Det er som det skal være. Det er imidlertid Regjeringens klare forventning at de norske selskapene utviser samfunnsansvar også når de arbeider i fattige land, der standardene er lavere og håndhevelsen av lover og regler er mye svakere enn i Norge. Bedriftene skal bl.a. ha gode HMS-standarder og respektere arbeidstakernes rettigheter.»⁵³

⁵² Avsnittet om menneskerettigheter i Statoils årsrapport antyder at selskapet har lagt seg på en tilnærming til aktsomhetsvurderinger som er på linje med FNs Veiledende prinsipper, se “Communities and Human Rights,” <http://www.statoil.com/AnnualReport2012/en/Sustainability/OurPerformance/SocialPerformance/Pages/CommunitiesAndHumanRights.aspx>.

⁵³ “Business creates development - What the Norwegian authorities are doing to promote private investment in developing countries” (2012); http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/Business_development_E899E.pdf

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt bistand til norske bedrifter i utlandet, utviklingshjelp (inkl. Olje for utvikling, Energy+), investering i utviklingsland (Norfund), eksportlisenser, og sanksjoner. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

Bistand til norske bedrifter i utlandet

Norge har til sammen omtrent 100 ambassader og generalkonsulater, i tillegg til omtrent 400 honorære konsulater som yter bistand til norske reisende i utlandet. I land der norsk næringsliv opererer yter ambassadens ansatte støtte til næringslivet i varierende grad.

Norge har flere offisielle kilder for landinformasjon som er tilgjengelige for bedrifter som ønsker å investere i utlandet. I tillegg til standardinformasjon til norske borgere som reiser utenlands (reiseråd gjennom landinfo.no) er landnotatene om CSR, som er utarbeidet av de ulike ambassadene, de mest relevante for forretningsformål.⁵⁴ En rekke av disse, men ikke alle, inneholder nyttig basisinformasjon om menneskerettigheter, i tillegg til annen CSR-relevant informasjon (f.eks. korrupsjonsrisiko). Noen få landrapporter gir også opplysninger om norske næringsinteresser i det aktuelle landet. Å få til en konsistent tilnærming til hvilken informasjon som skal gjøres tilgjengelig på dette nettstedet er imidlertid en utfordring.

Norge gjennomfører sanksjoner mot land, enheter og personer som er gjenstand for sanksjoner fra FN eller EU. UD har anbefalt norske selskaper å unngå aktivitet i Vest-Sahara, og dette er det eneste landet der Norge har gitt et slikt råd (et tilsvarende råd for Burma / Myanmar ble opphevet i 2012).

Norske statsbesøk og offisielle besøk til utlandet og promotering av norsk næringsliv

Utenriksdepartementet leder arbeidet med å planlegge og koordinere statsbesøk og offisielle besøk til utlandet, i nært samarbeid med Slottet og berørte departementer. Nærings- og handelsdepartementet er ansvarlig for promotering av norsk næringsliv i sammenheng med besøkene, og Innovasjon Norge får som regel oppdraget med å forestå den praktiske organiseringen av næringslivsdelegasjoner. For hvert besøk gjøres det en vurdering av hvorvidt menneskerettigheter bør være på agendaen for politiske møter og samtaler. Dersom menneskerettigheter anses som et relevant tema, tar representanten på politisk nivå opp dette spørsmålet med vertslandets myndigheter. Under slike besøk settes det ikke et generelt fokus på bedrifters menneskerettighetsansvar, men temaet vurderes alt etter land og besøkets formål.

Nærings- og handelsdepartementet leder arbeidet med å planlegge innholdet i næringslivsdelegasjonens program, og gjennomfører koordineringsmøter med relevante næringslivsorganisasjoner og partene i arbeidslivet. Basert på innspill fra næringslivet velges det ut noen prioriterte områder som danner rammen for næringslivsprogrammet. Etter at områdene er fastsatt, planlegger Innovasjon Norge og de deltakende næringslivsorganisasjonene detaljene i programmet i samarbeid med de norske utenriksstasjonene og lokalt næringsliv i de landene som besøkes. Som en del av næringslivsprogrammet arrangeres det ofte seminarer og lignende om næringslivets

⁵⁴ Landnotater for hvert land finnes tilgjengelig på:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/n_samfunnsansvar/landnotat_csr.html?id=588408.

samfunnsansvar. På disse seminarene vil de norske næringslivsrepresentantene og lokalt næringsliv utveksle erfaringer og lære mer om de viktigste sakene knyttet til næringslivets samfunnsansvar. Representanter fra vertslandets myndigheter og norske myndigheter deltar ofte på seminarene med innlegg.

Utviklingsbistand: Norad

Når det gjelder investering i utviklingsland, har regjeringen en bestemt politikk at “selskaper som mottar støtte fra Norad, Norfund, GIEK eller Innovasjon Norge er kontraktforpliktet til å utøve samfunnsansvar og til å overholde internasjonale standarder.”⁵⁵ Norad har utviklet veiledere og retningslinjer for å beskrive prosedyrer og standard arbeidsmetoder for kvalitetssikring i bistandsforvaltningen. Disse er ment som støtteverktøy for norsk tilskuddsforvaltning i alle programfaser. Publikasjonene er basert på internasjonale retningslinjer og strategier, og kan fungere som verktøy. De nyeste retningslinjene, «Assessment of Sustainability Elements / Key Risk Factors: Practical Guide (Norad 2010)»,⁵⁶ inneholder et avsnitt om å vurdere menneskerettighetsrisiko i programutvikling.

På Norads hjemmesider finnes det landspesifikke rapporter for de 35 landene som mottar norsk bistand. Disse rapportene er generelle, og omfatter nivåer og typer av bistand og en liste over “partnere” som yter bistand. Listen omfatter blant annet “privat sektor” som en egen kategori. I hvilken grad privat sektor involveres varierer fra land til land. Det ser ikke ut til å finnes tilsvarende veiledning med hensyn til bistand via tredjeparter, for eksempel næringslivet.

Norfund

Norfund (Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland) har en avtalefestet portefølje på omlag 8 milliarder kroner (2012) i en rekke land i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Norfund er et “investeringselskap som skal utvikle og etablere lønnsomme og bærekraftige bedrifter i fattige land”. For å oppnå dette arbeider de med en rekke partnere, både norske og utenlandske. Prosjektene omfatter hovedsakelig feltene fornybar energi, landbruk og finansinstitusjoner.⁵⁷ Norfund er eid av Utenriksdepartementet, og Stortinget bevilger årlige kapitaltilskudd til Norfund over bistandsbudsjettet.

Norfunds årlige rapporter viser at menneskerettigheter er en integrert del av dette investeringsarbeidet. Norfunds partnere er kontraktforpliktet å overholde internasjonal “best practice”, som betyr «compliance» med International Finance Corporation Performance Standards (IFC/PS). Norfund har en ekspert på «Environmental and Social Governance» (ESG) involvert i investeringsprosessen og evaluering av investering. Norfund vurderer i tillegg selskapenes politikk i forhold til arbeidstakerrettigheter, lokalsamfunnspåvirkning (resettlement for loss of livelihood), urfolksrettigheter og andre tema som er en del av IFC/PS.

⁵⁵ “Business creates development - What the Norwegian authorities are doing to promote private investment in developing countries” (2012); http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/Business_development_E899E.pdf

⁵⁶ <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109620>

⁵⁷ <http://www.norfund.no/investeringer/category514.html>

Olje for utvikling

Det norske programmet "Olje for utvikling" har som mål å bistå land i å forvalte inntekter fra olje- og gassutvinning og fremme en "økonomisk, miljømessig og sosialt ansvarlig forvaltning av petroleumsressurser som ivaretar behovene til fremtidige generasjoner."⁵⁸ Programmet har som uttalt mål å utnytte norsk kompetanse innenfor olje- og gassektoren. I 2011 utbetalte programmet 291 millioner kroner til aktiviteter i 22 land i Afrika, Asia og Latin-Amerika, hovedsakelig i form av budsjettstøtte og teknisk assistanse. Utbetalingene ble gjort gjennom det norske Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Finansdepartementet, den norske stiftelsen Petrad og "norske og internasjonale konsulentselskaper."⁵⁹

Programmet fokuserer på inntekter og miljøforvaltning (det sistnevnte omfatter også konsekvensutredninger), og har innslag av kapasitetsbygging for helse, sikkerhet og det sivile samfunn i mottakerlandene. I tillegg begynte programmet implementering av "gender mainstreaming" gjennom programstøtte i 2011. Det er uklart i hvilken grad programmet formidler sine forventninger med hensyn til menneskerettigheter, som for eksempel aktsomhetsvurderinger, til utenlandske og norske kontraktører i de ulike vertslandene, og i så fall hvordan de kontraktsmessige forpliktelsene kan håndheves, og om de ansatte i "Olje for utvikling" har kapasitet og kompetanse til å støtte og følge opp partnere med henblikk på disse spørsmålene.

Energy+

Norge lanserte initiativet Energy+ i 2011 med sikte på å fremme bærekraftig energiutvikling i utviklingsland, på en måte som oppfyller klimamålene. Målsettingen er å bidra til bedre energieffektivitet og redusere karbonutslipp ved å gi bedre tilgang til rene energikilder. Prosjektet omfattet offentlig-privat samarbeid og drives i samarbeid med en rekke multilaterale organisasjoner. De innledende prosjektene har vært rettet mot Kenya, Liberia, India og Etiopia. Prosjektet er spesielt utformet for å utløse private investeringer.

Eksportlisenser

"Utenriksdepartementet har ansvaret for kontrollen med eksport fra Norge av våpen, ammunisjon og annet militært materiell, flerbruksvarer, samt relevant teknologi og tjenester."⁶⁰ Lisenser for eksport av slikt materiale utstedes av UD, mens politiet og tollvesenet er ansvarlige for tilsyn og håndheving av de lovene som omhandler slik lisensiering. Norges politikk har lenge vært å ta hensyn til menneskerettighetsspørsmål i tildelingsprosessen, inkludert sannsynligheten for at eksporterte våpen faller i hendene på undertrykkende regimer.

Eksportlisensieringsregimet er erfaringsbasert. Når en lisens utstedes for et bestemt land er det

⁵⁸ Oil for Development Programme, Annual Report, 2011. <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=392371>

⁵⁹ Ibid. s. 18

⁶⁰ St.meld. nr. 8 2012–2013. Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.

derfor sannsynlig at den vil bli innvilget på nytt senere. I lys av den arabiske våren og de vanskelighetene enkelte land har med å hindre eksport av visse våpen, har regjeringen besluttet å styrke sitt lisensieringsregime. En ny sjekkliste har blitt utarbeidet, og nye retningslinjer for tildeling av eksportlisenser er under utvikling.

Norges nasjonale kontaktpunkt og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

I stortingsmeldingen *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* (St. meld. nr. 10 (2008-2009)) forpliktet regjeringen seg til å reformere det eksisterende National Contact Point (NCP). Dette ble gjort i 2011 gjennom opprettelsen av et kontaktpunkt for alle interessenter bestående av fire eksperter med et sekretariat. Medlemmene av kontaktpunktet blir utnevnt av UD og NHD for tre år om gangen (gruppens leder blir oppnevnt for 4 år), basert på anbefalinger fra NHO, LO og ForUM. Sekretariatet er samlokalisert med sekretariatet for Etikkrådet i SPU.

Kontaktpunktet har som mandat å tilrettelegge for konfliktløsning og håndtering av klager gjennom å bidra til mekling mellom partene. Kontaktpunktet opererer under nye retningslinjer formulert av OECD i 2011. Disse retningslinjene inkluderer et omfattende kapittel om menneskerettigheter. I sin formidling tar NCP eksplisitt hensyn til menneskerettigheter og aktsomhetsvurderinger i sammenheng med disse.

Kontaktpunktet er et ikke-rettslig organ, men kan uttale seg om selskapenes atferd og resultater med henblikk på menneskerettigheter. Uttalelsene har ingen bindende kraft, men de slår fast hvorvidt et selskap har brutt retningslinjene. Regjeringen har gjort det klart at "norske selskaper som opererer internasjonalt kan bli rapportert for brudd på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper".⁶¹

Kontaktpunktet deltar i OECDs "NCP peer review"-prosess, som vurderer det nasjonale kontaktpunktets resultater og gir anbefalinger til forbedring av dets virkemåte og effektivitet.⁶²

Kartlegging – Del II

11. Fiskeri- og kystdepartementet

"Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for fiskeri- og havbruksnæringa, fiskehelse og fiskevelferd, sjømattrygghet og -kvalitet, havner, infrastruktur for sjøtransport og beredskap mot akutt forurensing."

Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt utarming av fiskeressursene, som er en viktig kilde til livsopphold for kystsamfunnene. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder.

⁶¹ "Business creates development - What the Norwegian authorities are doing to promote private investment in developing countries" (2012); http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/Business_development_E899E.pdf

⁶² <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/ncps.htm>

For å bekjempe illegalt, urapportert og uregulert (IUU) fiske, har departementet benyttet en tilnærming som kombinerer regelmessige inspeksjoner (på sjøen og på land), internasjonalt samarbeid om håndhevelse, svartelisting av fartøyer som man vet driver IUU og utvikling av risikobaserte tilnærminger for norske bedrifter.⁶³ Den norske modellen for reaksjon på IUU omfatter et tverrdepartementalt samarbeid som omfatter fiskerimyndighetene, Kystvakten og kystforvaltningen, tollmyndighetene, skattemyndighetene, Arbeidstilsynet og politiet.⁶⁴

12. Helse- og omsorgsdepartementet

“Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av blant annet bosted og økonomi. Departementet styrer helse- og omsorgstjenesten gjennom et omfattende lovverk, årlige bevilgninger og ved hjelp av statlige etater, virksomheter og foretak.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt med henblikk på pasientrettigheter og private sykehus.⁶⁵ Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder. Departementet formidler informasjon om pasientrettigheter til allmennheten, og har et etablert klagesystem som omfatter en klageordning og en klagenemnd som gjelder for både offentlige og private helsetjenester.⁶⁶

13. Kommunal- og regionaldepartementet

“Departementet har ansvaret for bolig- og bygningspolitikken, distrikts- og regionalpolitikken, kommuneøkonomi, lokalforvaltning og gjennomføring av valg.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt innenfor boligpolitikk og planlegging og gjennomføring av valg, samt etikk i kommunalt styre og kommunal administrasjon. Departementet har også virkemidler for å beskytte menneskerettigheter på ulike områder. I de senere år har regjeringen søkt å sikre tilgang til boliger ved å gi økonomisk støtte til de som ønsker å kjøpe seg en bolig i det utfordrende norske boligmarkedet, i tillegg til å gi støtte til sosialboliger og subsidiere vanskeligstilte husholdninger som er rammet av høye strømpriser. Departementet gjennomfører også et program for innovasjon og næringsutvikling på kommunalt plan.

⁶³ “Norwegian Fisheries Management” (Norwegian Ministry of Fisheries, 2007), <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Brosjyrer%20og%20veiledninger/folder.pdf>.

⁶⁴ “Norway Cooperates with INTERPOL to Stop Fisheries Crime - Regjeringen.no,” <http://www.regjeringen.no/en/dep/fkd/Whats-new/News/2013/norway-cooperates-with-interpol-to-stop-.html?id=715287>.

⁶⁵ “Pasientrettigheter og bruk av private kommersielle sykehus. Rapport utarbeidet av Universitetet i Oslo på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet,” mars 2013, http://www.regjeringen.no/upload/HOD/EIA/Pasientrettigheter_og_bruk_av_private_kommersielle_sykehus.pdf.

⁶⁶ “Pasientrettigheter - Regjeringen.no,” besøkt 1. juni 2013, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/pasientinformasjon/pasientrettigheter2.html?id=274874>.

14. Kulturdepartementet

“Kulturdepartementet har ansvar for kultur, medier, idrett, frivillig virksomhet, tros- og livssynssamfunn og pengespill og lotteri”. Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde,, spesielt i forbindelse med opphavsrett,⁶⁷ media- og underholdningsindustrien og økonomisk støtte til en rekke kulturtiltak og ungdoms- og idrettsaktiviteter.

15. Kunnskapsdepartementet

“Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående opplæring, høyere utdanning og forskning.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde,, spesielt privatisering i utdanningssektoren og skoleverket, samt forskningsfinansiering, inkludert den som skjer i samarbeid med næringslivet. Norges Forskningsråd (NFR), som er underlagt KD, gir del finansiering sammen med næringslivet til forskningssamarbeid i Norge og mellom norske og utenlandske institusjoner. KD har opprettet en nasjonal komité som skal gjennomgå forskningsetiske spørsmål, og har utgitt etiske retningslinjer for medisinsk forskning, teknologi og samfunnsforskning.⁶⁸

16. Landbruks- og matdepartementet

“Landbruks- og matdepartementet har hovedansvar for mat- og landbrukspolitikken. Regjeringens mål er å opprettholde et levende landbruk over hele landet.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde, spesielt innenfor matsikkerhet (Mattilsynet) og tilsyn med jordbruks- og næringsmiddelproduksjon, inkludert skogsindustrien. Departementet er ansvarlig for Statskog, som er Norges største jordeier og et heleid selskap med ansvar for bærekraftig forvaltning og utnyttelse av 20 prosent av Norges landareal. Departementet sendte i år ut på høring et lovforslag som vil medføre rettslig bindende retningslinjer for dagligvareomsetning, understøttet av et offentlig tilsyn.⁶⁹ Fokus for standarden i retningslinjene som drøftes er åpenhet i forsyningskjeden og fastsetting av regler som vil gi forbrukere mulighet til bedre informasjon om den verdikjeden som fører frem til supermarkedet.

17. Samferdselsdepartementet

“Samferdselsdepartementets ansvarsområder er transport av personer og gods, telekommunikasjon og posttjenester.” Når det gjelder statens plikt til å beskytte menneskerettigheter mot krenkelser fra næringslivets side, tyder kartleggingen på at det finnes

⁶⁷ “Fra gründer til kulturbedrift” (Kulturdepartementet, NHD, Kommunal- og Regionaldepartementet, mai 2013), http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Rapporter/Fra_grunder_til_kulturbedrift_2013.pdf.

⁶⁸ “Etikk - Norges Forskningsråd,” mai 2013, <http://www.forskningsradet.no/no/Etikk/1186753739968>.

⁶⁹ “God handelskikk i dagligvarekjeden” (NOU, 2013), <http://www.regjeringen.no/pages/38312195/PDFS/NOU201320130006000DDDPDFS.pdf>.

risikofaktorer for krenkelse av menneskerettigheter innenfor departementets ansvarsområde,, spesielt konsesjoner og tilsyn med luftfarten, jernbanene og veitransporten. Departementet er ansvarlig for flere statlig eide foretak, blant annet Posten Norge, NSB og Avinor, som har ansvar for flyplasser og sivil luftfart, inkludert sikkerhet.

Avviksanalyse

FNs veiledende prinsipper understreker statens plikt til å beskytte menneskerettigheter, også mot overgrep fra tredjepart, som for eksempel bedrifter. For å avdekke de prinsipielle avvikene mellom statens praksis og de veiledende prinsippene, følger innholdet i avviksanalysen samme struktur som i de relevante veiledende prinsippene. Dette inkluderer:

- Generell statlig kontekst og tilnærming (GP 1)
- Eksterritorialitet (GP 2)
- Lovgivning, forskrifter, veiledning (GP 3)
- Nexus mellom stat og næringsliv (G P4)
- Privatisering og offentlige anskaffelser (GP 5 til 6)
- Konfliktområder (GP 7)
- Koordinering og policykoherens (GP8 to 10)
- Tilgang til effektiv, statsbasert rettslig og ikke-rettslig oppreisning/erstatning (GP 25-28)

Kartleggingsstudien bekrefter, som forventet, at Norge har et lovgivningsmessig rammeverk som i stor grad er konsistent med statens plikt til å beskytte menneskerettigheter, inkludert overgrep fra tredjepart, slik som bedrifter. I tillegg har analysen avdekket enkelte avvik mellom lovgrunnlaget, policy og praksis i forhold til de eksisterende instanser på den ene siden og FNs veiledende prinsipper på den andre siden.

1 Generell statlig kontekst og tilnærming (GP 1)

“1. Stater må beskytte mot krenkelser av menneskerettigheter begått av tredjepart, inkludert bedrifter, på sitt territorium og/eller i sitt rettsområde. Dette krever at det tas nødvendige skritt for å hindre, etterforske, straffe og gi oppreisning for slike krenkelser gjennom effektive politiske retningslinjer, lovgivning, forskrifter og domstolsavgjørelser” (FNs veiledende prinsipper).

Mye av den norske offentlige forvaltningen, både på statlig og kommunalt nivå, består i å sikre beskyttelse av menneskerettigheter, også i forbindelse med markedsbaserte aktiviteter. Statlige departementer påvirker næringslivets atferd på en rekke måter:

- Ved å formidle forventninger gjennom policy
- Ved å gi informasjon om hvordan sosiale forventninger kan innfris

- Ved å innføre lover og forskrifter
- Gjennom næringsmessige forbindelser som eiere, investorer eller innkjøpere, og gjennom ytelse av oppreisning for ofre for krenkelser begått som en følge av næringsvirksomhet.

Den norske regjeringens forventninger til norske bedrifter er uttrykt i stortingsmeldingene “Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi” (Stortingsmelding nr. 10 (2008-2009)), Strategi for et anstendig arbeidsliv (utgitt 2. september 2008) og stortingsmeldingen “Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi” (Stortingsmelding nr. 13 (2010-2011)).

De tre relevante stortingsmeldingene inneholder en solid basis for en strategi. Generelt er hoveddelen av norsk offentlig policyutvikling viet til utarbeidelse av en såkalt “smart mix”⁷⁰ av tiltak for å sikre overholdelse av loven og innfrielse av de sosiale forventningene til næringslivets atferd. Norsk politikk på det økonomiske området er for eksempel anerkjent for å være regulert gjennom trepartsforhandlinger mellom næringslivet, fagbevegelsen og staten. Dette har ført til en høy levestandard, lav arbeidsledighet, et høyt nivå av beskyttelse av ansatte, respekt for loven og en relativt sterk statlig kontroll av næringsaktiviteten i Norge. Med andre ord, respekt for loven kombinert med “sosial dialog” har skapt en positiv dynamikk som generelt legger til rette for statlig tilsyn med næringsaktivitet hva menneskerettigheter angår.

1. Avvik:

Det prinsipielle avviket mellom statlig praksis og de veiledende prinsippene er mangel på samstemthet på tvers av departementer og etater. Dette fører særlig til fire elementer som skaper uklarhet i forholdet mellom stat og næringsliv:

- (a) Norges og andre staters tilslutning til FNs veiledende prinsippene i 2011 betyr at stortingsmeldingen om bedrifters samfunnsansvar (2008) har kommet i utakt med internasjonale normer. Den betydningen samfunnsansvar (CSR) tillegges i statlig politikk er ikke lenger i samsvar med internasjonale standarder. Den norske forståelsen i stortingsmeldingen “Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi” (St.meld. nr. 10 (2008-2009) har blitt erstattet av FNs veiledende prinsipper, oppdaterte versjoner av OECDs retningslinjer og EUs CSR-strategi, som nå definerer respekt for menneskerettigheter som å operere med aktsomhet (due diligence) slik at man unngår å krenke andres rettigheter.
- (b) Det finnes ingen autoritativ uttalelse som formidler tydelig på tvers av departementene hva staten mener når den sier at næringslivet må respektere menneskerettigheter. Norsk statsforvaltning kommuniserer forventninger til næringslivet uten en klar definisjon av en bedrifts ansvar. FNs veiledende prinsipper fastsetter at selskapets ansvar for å respektere menneskerettigheter utgår fra et selskaps aktiviteter og relasjoner, og beskriver aktsomhetsvurdering (due diligence) på følgende måte: *prosesser selskap setter i gang for å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer konsekvensene av sin virksomhet med hensyn til menneskerettigheter.*⁷¹ Dette prinsippet er ikke integrert

⁷⁰ Dette er et uttrykk som brukes i de veiledende prinsippene for å beskrive reguleringsmessige virkninger på næringslivet fra lovgivning, sosiale forventninger og markedet.

⁷¹ “In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed.” “17. Human Rights Due Diligence” Guiding Principles (2011)

i statsforvaltningen. Generelt består statens politikk i å uttrykke forventninger til ansvarlig næringsvirksomhet, men det mangler en formell klargjøring av hva dette innebærer. Budskapet er ikke klart uttrykt som grunnlag for forvaltningens politikk på tvers av *alle* departementene (dvs. med henblikk på etablering, regulering, eierskap, investering eller andre former for statlig kontakt med bedrifter). Ulike definisjoner av respekt og aktsomhetsvurdering finnes i mange av de viktigste policydokumentene, og ulike formuleringer praktiseres. Mangel på klarhet rundt de grunnleggende normene skaper usikkerhet blant ansvarlige bedrifter, samt blant partene i arbeidslivet og samfunnet generelt om hvilke standarder for ansvarlighet bedrifter skal måles etter. I den sammenheng fører antagelsen om at staten retter opp skadene forårsaket av næringslivet til usikkerhet rundt næringslivets samfunnsansvar.

- (c) Forvaltningen er fragmentert: en håndfull institusjoner har nylig begynt å formidle klare forventninger (due diligence) på linje med internasjonale standarder, men de fleste gjør det ikke, og disse refererer oftest bare uddifferensiert til internasjonale instrumenter uten å klargjøre noen forventninger. Integrasjon av aktsomhetsvurderinger i departementenes forhold til næringslivet er ujevn. Dette er ikke uventet. Aktsomhetsvurderinger er et relativt nytt tema, som man siden 2011 har begynt å innføre rundt om i verden. Det er imidlertid få av etatene i førstelinjen som har kontakt med næringslivet som har noen forventninger om menneskerettigheter. De som har slike forventninger synes å ha varierende definisjoner av hva det i praksis vil si å respektere menneskerettigheter, noen ganger også innenfor samme departement (f.eks. GIEK, Innovasjon Norge in NHD; Norfund og Norad i UD). Det er vanlig for departementene å henvise til at forventninger blir formidlet, men spesifikk oppfølging er vanskelig å finne, og er i det minste svært varierende på tvers av departementene.
- (d) Arbeidet med å oppfordre til eller kreve at næringslivet respekterer menneskerettigheter mangler en strategi – eller en «smart mix» - som benytter sosiale forventninger og tiltak (f. eks. General Framework Agreements), markedsbaserte insentiver (f. eks. investeringer, anskaffelser), og lovgivning for å sikre respekt for menneskerettigheter. Aktsomhetsvurderinger som nå er den globale standarden – å handle med aktsomhet for å unngå å krenke andres rettigheter – har ikke blitt innført av statlige etater som et element av det reguleringsmessige tilsynet eller som et grunnleggende krav til bedrifter for å ha næringsmessig kontakt med staten.

Strategien for offentlig forvaltning av bedrifters samfunnsansvar må oppdateres for å forbedre situasjonen. Strategien må ha som hovedmål å skape samstemthet mellom statlig forvaltning av sosiale forventninger og tiltak, markedsbaserte insentiver og lovgivning, som for eksempel mellom General Framework Agreements, investering, anskaffelse, tilsyn, klageordninger og domstolene.

2 Eksterritorialitet (GP 2)

“2. Stater bør tydeliggjøre sin forventning om at bedrifter hjemmehørende i deres territorium og/eller rettsområde skal respektere menneskerettigheter i all sin virksomhet” (FNs veiledende prinsipper).

Dette veiledende prinsippet har tre komponenter: formidling av forventninger, at disse forventningene gjelder ansvaret for å respektere menneskerettigheter, og at de eksterritoriale dimensjonene av dette ansvaret klargjøres.

Norge har formidlet en forventning om at bedrifter skal respektere menneskerettigheter i alle sine aktiviteter globalt, også gjennom sine leverandørkjeder. Dette uttrykkes generelt i Stortingsmelding nr. 10 (2008-2009) om bedrifters samfunnsansvar, der det erklæres at dette samfunnsansvaret “er relevant uavhengig av hvilket marked bedriften opererer i.”⁷² Det sies mer direkte – og i språklig overensstemmelse med de veiledende prinsippene – i policydokumenter som for eksempel Eierskapsmeldingen (se NHD ovenfor):

«Regjeringen forventer at statlig eide selskaper respekterer grunnleggende menneskerettigheter i all sin virksomhet, herunder barns, kvinners, minoriteters og urfolks rettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner. Forventningene omfatter også at selskapene følger dette opp overfor sine leverandører og forretningspartnere.»⁷³

Denne forventningen formidles også gjennom stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar, flere regjeringsdokumenter og gjennom en henvisning til OECDs retningslinjer. Disse retningslinjene gjelder for alle deler av en bedrifts virksomhet globalt, og omfatter et kapittel om menneskerettigheter som er fullt konsistent med FN's veiledende prinsipper.

De krav det norske eksportkreditselskapet GIEK stiller til aktsomhetsvurderinger gjelder også for virksomheter utenlands, og er i overensstemmelse med de veiledende prinsippene. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland undersøker på samme måte mulighetene for krenkelser av menneskerettigheter i utenlandske bedrifter der fondet har investeringer. Globale rammeavtaler (Global Framework Agreements - GFA), som enkelte statseide bedrifter overholder, er spesielt utformet for å møte transnasjonale utfordringer ved å beskytte arbeidstakerrettigheter og styrke de tillitsvalgtes stilling. Revisjonen av den norske Regnskapsloven, som krever at bedrifter rapporterer om sine prosedyrer og aktiviteter for ivaretagelse av samfunnsansvar, gjelder i hovedsak for store bedrifter, der enkelte kan ha virksomhet globalt, og rapporteringskravet ikke er begrenset til den norske delen av denne virksomheten.

Norge har vedtatt lovgivning med direkte eksterritorial rekkevidde og håndhevelse med henblikk på bekjempelse av korrupsjon, sexturisme og internasjonal kriminalitet. Norske selskaper er ansvarlige under antikorrupsjonsloven for bestikkelser som blir betalt utenlands, både av bedriften selv og av representanter for bedriften.

Det er forbudt for norske borgere å kjøpe seksuelle tjenester under utenlandsreiser. Norge har også rettsforfulgt personer bosatt innenlands for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord som har skjedd utenlands.

⁷² Kapittel 1.1, “St. Meld. Nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi,” Januar 2009, <http://www.regjeringen.no/pages/2146192/PDFS/STM200820090010000DDDPDFS.pdf>.

⁷³ “Stortingsmelding nr. 13 (2010-2011)”: http://www.regjeringen.no/pages/36076278/PDFS/STM201020110013000EN_PDFS.pdf.

På policynivå anser regjeringen at det “ikke er hensiktsmessig å foreslå ensidige norske straffebestemmelser rettet mot bedrifters samfunnsansvar når det gjelder deres aktiviteter i utlandet.”⁷⁴

Det sies imidlertid også at “De fleste alvorlige straffbare handlinger kan imidlertid straffeforfølges i Norge”, inkludert forbrytelser mot personlig frihet, liv og helbred (som slaveri, tvangsarbeid mv.) og økonomisk kriminalitet som korrupsjon.”⁷⁵

Norske personer, inkludert bedrifter, er ansvarlige for skade under norsk sivil lovgivning. Skade som utgjør krenkelse av menneskerettigheter vil også være dekket av den sivile lovgivningen (f.eks. tap av liv eller eiendom på grunn av uaktsomhet). Med henblikk på eksteritorial anvendelse av norsk sivil lovgivning har regjeringen erklært at den “kan ikke generelt utelukke at det kan oppstå sivilt erstatningsansvar etter norsk rett for skade i andre land”, selv om det tilføyes at “en slik sak ville være utfordrende”.⁷⁶

2. Avvik: Det mangler en sentral policyerklæring som angir hvilke aktsomhetsvurderinger norske myndigheter ville betrakte som et minimumskrav for at bedrifter skal kunne anses å respektere menneskerettigheter gjennom hele sin virksomhet globalt, for eksempel i sine relasjoner til leverandørkjeder eller i utenlandske direkteinvesteringer. Under de veiledende prinsippene finner en bedrifts virkninger sted gjennom dens virksomhet og relasjoner. Slike relasjoner kan omfatte grenseoverskridende transaksjoner, slik som gjennom leverandørkjeder eller gjennom utenlandske direkteinvesteringer. Disse vil med stor sikkerhet innebære beslutninger og andre aktiviteter som finner sted under norsk jurisdiksjon, men som har eksteritoriale virkninger, inkludert for menneskerettigheter i andre land. Statlig praksis i Norge innebærer i økende grad krav om at bedrifter skal respektere menneskerettigheter i hele sin virksomhet globalt (f.eks. GIEK, SPU, NCP), men denne utviklingen har vært skjønsmessig og gjenspeiler ikke en systemisk tilnærming. Det finnes ingen politikk for hvorvidt administrative eller andre tiltak som har rettskraft for forretningstransaksjoner som gjennomføres innenfor norsk territorial jurisdiksjon også kan ha rettskraft når slike aktiviteter har virkninger for menneskerettigheter utenlands (f.eks. underleverandører, partnerskap, investeringer og leverandørkjeder).

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av den statlige politikken på området næringsliv og menneskerettigheter.

3. Avvik: Det mangler en sentral policyerklæring som gjelder strafferettslig og sivilrettslig ansvar for menneskerettighetsbrudd begått utenlands av bedrifter hjemmehørende i Norge. I prinsippet kan det synes som den lovgivningsmessige rammen er på plass, men at mangelen på rettsavgjørelser skaper usikkerhet hos utøvere vedrørende legitimiteten og effektiviteten av den rettsteori som ville være nødvendig for å fastslå et straffeansvar. (Se GP 7 nedenfor, Konflikt).

⁷⁴ “St. Meld nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi,” Januar 2009, Kapittel 8.1.4 Norsk straffelovgivning <http://www.regjeringen.no/pages/2146192/PDFS/STM200820090010000DDDPDFS.pdf>.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ “St. Meld nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi,” 8.2 Sivilt erstatningsansvar: Det pågår for tiden en rettsak mot den norske staten, av en asylsøker som ble returnert til Afghanistan hvor han ble forfulgt. Det er ukjent hvorvidt en lignende sak noen gang har blitt fremsatt mot en bedrift i Norge.

Relevant for Justisdepartementet.

3 Lovgivning, forskrifter, veiledning (GP3)

“3. I oppfyllelsen av sin plikt til å beskytte bør statene:

(a) Håndheve lover som er rettet mot, eller som har som virkning å kreve at bedrifter respekterer menneskerettigheter, gjennomføre periodiske vurderinger av slike lovers tilstrekkelighet og ta skritt for å utbedre eventuelle avvik;”

Norge har velregulerte lønns- og arbeidsforhold, et velutviklet system av lovbestemte rettigheter og et relativt høyt nivå av åpenhet og oversiktighet i forvaltningen. Generelt er regjeringens politikk med henblikk på risiko for skade som kan oppstå som følge av bedrifters virksomhet, at slik skade vil bli behandlet gjennom den lovgivningen og de forskriftene som er relevante for skaden. For eksempel på området statseide bedrifter:

“Der staten vurderer visse virksomheter som skadelig, skal det som hovedregel reguleres gjennom lover og forskrifter eller økonomiske virkemidler som gjelder alle selskaper...”⁷⁷

Dette synet i forvaltningen å ha som virkning at hvert departement settes i stand til å utøve en viss påvirkning på bedrifters atferd innenfor sitt ansvarsområde. Den norske staten har på plass lovgivning med vekt på diskriminering (på basis av kjønn og etnisitet), arbeidstakerrettigheter og arbeidsforhold, personvern, forbrukerrettigheter og bedriftenes rapportering. Flere departementer har ombud, klageinstanser eller organer for tvisteløsning, og alle disse bidrar til å ta opp bestemte hensyn og legge til rette for effektiv håndhevelse. I tillegg er internasjonale og europeiske menneskerettighetskonvensjoner innarbeidet i norsk lovgivning, som også gir tilgang til rettslige virkemidler.

“3. I oppfyllelsen av sin plikt til å beskytte bør statene...

(b) sikre at andre lover og politikk som styrer opprettelse og kontinuerlig drift av foretak, slik som selskapsretten, ikke begrenser, men fremmer bedrifters respekt for menneskerettigheter (FNs veiledende prinsipp 3 (b))

Norge har en politikk for bedrifters samfunnsansvar, anstendig arbeidsliv og statlig eierskap som i hovedsak er i overensstemmelse med forventningen om at bedrifter skal respektere menneskerettigheter.

I likhet med mange andre land finnes det ingen eksplisitt juridisk forpliktelse i norsk selskapsrett som krever at bedrifter skal respektere menneskerettigheter. Selskapsretten i Norge, som andre steder, etablerer et begrepsmessig skille mellom ”bedriften som bedrift” (lønnsom drift) og næringslivets samfunnsansvar. Selskapsretten er primært opptatt av det førstnevnte. På samme måte forventer regjeringens politikk at både statseide og private bedrifter primært skal være opptatt av lønnsomhet, og at skadelige virkninger av næringsvirksomhet skal reguleres av staten. Denne eksternaliseringen av skade fra næringsvirksomhet er grunnleggende for politikk og lovgivning i Norge (som andre steder), og utgjør en viktig kilde til policyer som resulterer i de ulike avvikene som er beskrevet

⁷⁷ “Active Ownership – Norwegian State Ownership in a Global Economy Meld. St. 13 (2010–2011) Report to the Storting (White Paper)” (Norwegian Ministry of Trade and Industry, April 2011), http://www.regjeringen.no/pages/36076278/PDFS/STM201020110013000EN_PDFS.pdf.

nedenfor. På samme tid viser policyuttalelser at staten forventer at norske bedrifter skal være de ledende i verden på området sosialt ansvarlig atferd.

4. Avvik: Selskapsretten undergraver ansvaret for å respektere menneskerettigheter, og statlig politikk forsterker denne eksternaliseringen. Avviket består i at selskapsretten mangler en henvisning til et sosialt ansvar som det økonomiske ansvaret er grunnlagt på, som for eksempel en driftslisens. For eksempel er det ingen krav i norsk selskapsrett om at respekt for menneskerettigheter skal være tatt inn i bedriftens vedtekter, og standardformuleringene i vedtektene angående bedriftens formål og overholdelse av gjeldende lov forstås vanligvis heller ikke som å gjelde virkninger for menneskerettigheter som følge av bedriftens virksomhet.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av den generelle statlige politikken, i tillegg til mulige endringer av lovverket. Relevant for Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Justisdepartementet.

“3. I oppfyllelsen av sin plikt til å beskytte bør statene ...

(b) Gi effektiv veiledning til foretak om hvordan de kan respektere menneskerettigheter i alle deler av sin virksomhet;

Som vist ovenfor formidler norske politikere og embetsmenn jevnlig forventninger til næringslivet og menneskerettigheter, både i policydokumenter og i offentlige erklæringer. I tillegg yter staten ofte støtte til tredjepart som gir veiledning. For eksempel gir Utenriksdepartementet støtte til Global Compact, som er et forum der bedrifter kan lære om implementering av samfunnsansvar, inkludert menneskerettigheter. Nærings- og handelsdepartementet støtter arbeidet til Initiativet for etisk handel (IEH), som bistår bedrifter i etisk styring av leverandørkjeder. Begge departementene har rådført seg med organisasjoner i det sivile samfunn og andre som har landkompetanse for å utarbeide råd til norske bedrifter som opererer i komplekse miljøer, slik som Burma/Myanmar. Det finnes en rekke slike initiativer som får norsk støtte, både i Norge og utlandet.

Flere etater engasjerer seg direkte i bedrifter og gir veiledning i hvordan de skal respektere menneskerettigheter. Dette gjelder blant annet GIEKs engasjement overfor eksportører og Innovasjon Norge sin støtte til små og mellomstore bedrifter. Etikkrådet i Statens pensjonsfond utland og det nasjonale kontaktpunktet har kontakt med bedrifter innenfor sitt mandatområde. I tillegg gir Utenriksdepartementet landinformasjon med relevans for bedrifters samfunnsansvar på sine nettsider.

5. Avvik: I de fleste tilfeller er den veiledningen som gis ikke spesifikk med hensyn til hvordan en bedrift kan respektere menneskerettigheter. Denne mangelen på spesifisitet består hovedsakelig av et fravær av bestemte krav eller en uttrykt forventning om at det å respektere menneskerettigheter betyr å operere med aktsomhetsvurderinger for å unngå og krenke andres rettigheter.

6. Avvik: Sett i forhold til de omfattende relasjoner som eksisterer mellom stat og næringsliv, finnes det få mekanismer for offentlig forvaltning til å vurdere et selskaps aktsomhetsvurderinger i praksis. Unntakene fra dette er GIEK, Norfund, det nasjonale kontaktpunktet, SPU og Difis veileder om offentlige anskaffelser. Alle disse formidler at bedriften har ansvar ut fra en tilnærming basert på aktsomhetsvurderinger (selv om Difis definisjon av “høyrisikoprodukter” trenger en presisering for å være i overensstemmelse med FNs veiledende prinsipper). Klar veiledning ligger implisitt i bestemte erklæringer, slik som henvisning til OECDs retningslinjer og International Finance Corporation Performance

Standards (som bruker lignende definisjoner av ansvar for menneskerettigheter og aktsomhetsvurderinger som FNs veiledende prinsipper). Fordi disse referansene ofte er koblet med henvisning til Global Compact, er det imidlertid uklart hva dette i praksis betyr for en bedrift. Global Compact arbeider for CSR, men definerer ikke en standard for respekt for menneskerettigheter, noe som de veiledende prinsippene, IFC/PS og OECDs retningslinjer gjør.

Relevant for Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet.

7. Avvik: Det ser ikke ut til å finnes retningslinjer eller prosedyrer for hvordan embetsmenn skal forholde seg til potensielle (eller faktiske) krenkelser av menneskerettigheter når de møter slike gjennom ulike kontaktformer (f.eks. eierskapsdialog, handelsdelegasjoner, ambassadepersonale).

Relevant for Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Utenriksdepartementet.

“3. I oppfyllelsen av sin plikt til å beskytte bør statene...

(d) Oppfordre til, og der det er hensiktsmessig kreve, at bedrifter formidler hvordan de forholder seg til sine virkninger for menneskerettigheter.

Fra 1. juni 2013 vil norske bedrifter bli oppfordret til å rapportere årlig “hva foretaket gjør for å integrere CSR-hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon” (Regnskapsloven, § 3-3c). Dette rapporteringskravet for CSR føyer menneskerettigheter og bekjempelse av korrupsjon, samt en mer omfattende definisjon av arbeidstakerrettigheter, til de eksisterende kravene for CSR-rapportering (som omfattet miljø, arbeidsforhold og bekjempelse av diskriminering). Dersom en bedrift ikke har retningslinjer, prosedyrer eller standarder for disse spørsmålene, og allerede rapporterer til Global Compact eller Global Reporting Initiative, vil et utsagn fra de sistnevnte rapportene tjene som den årlige CSR-rapporteringen. CSR-rapporter skal revisor-behandles og være undertegnet av styret.

Det finnes i tillegg interessante modeller for konsultasjon og rettigheter til informasjon hos de som er rettighetsholdere under norsk lov (blant annet urfolk). Ifølge norsk arbeidsrett har tillitsvalgte i et moderselskap rett til å be om, og til å få utlevert, informasjon om lønns- og arbeidsforhold hos underleverandører eller selskaper som opererer innenfor en bransje der det finnes en tariffavtale.

8. Avvik: De nye rapporteringskravene om CSR innarbeider menneskerettigheter for første gang, men gjør det på en måte som er i utakt med internasjonale standarddefinisjoner av respekt for menneskerettigheter. Reguleringen bruker uttrykket “hensyn til menneskerettigheter” i stedet for “respekt for menneskerettigheter”⁷⁸, noe som skaper usikkerhet om hvilken standard en bedrift skal søke å oppfylle.

Relevant for Finansdepartementet.

⁷⁸ Dette er formuleringen i FNs Veiledende prinsipper, OECDs retningslinjer og EU-kommisjonens CSR-strategi. EU-kommisjonens lov om ikke-økonomisk rapportering vil benytte samme formulering. “CSR - Reporting and Disclosure - Corporate Social Responsibility - Enterprise and Industry,” besøkt 2. juni 2013, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/reporting-disclosure/index_en.htm#h2-1.

9. Avvik: Det finnes ingen policy eller praksis for å kreve at bedrifter formidler informasjon som er relevant for krenkelser av menneskerettigheter. Rapporteringskravet er prosedyreorientert, og fokuserer på hvilke systemer eller tiltak som er på plass, ikke på hvilke risikoer bedriften har kartlagt og hvilke tiltak som er tatt for å løse dem.

Det finnes heller ingen mekanisme i loven som tillater utøvelsen av en rettighet til informasjon hos forbrukere eller interessenter, som er rammet av krenkelser av menneskerettigheter, til å etterspørre hvilke tiltak som er blitt truffet for å forhindre eller avdempe bestemte risikoer for krenkelser av menneskerettigheter.

Relevant for Justisdepartementet, Finansdepartementet.

4 Nexus mellom stat og næringsliv (GP4)

“4. Stater bør ta ytterligere skritt for å beskytte mot krenkelser av menneskerettigheter fra foretak som er eid eller kontrollert av staten, eller som mottar betydelig støtte og tjenester fra statlige etater, slik som eksportkredittinstitusjoner og offentlige investeringsforsikringsordninger eller garantiinstitusjoner, inkludert pålegg om aktsomhetsvurderinger med henblikk på menneskerettigheter der dette er hensiktsmessig” (FNs veiledende prinsipper).

Regjeringen har formidlet en forventning om at norske statseide bedrifter skal være ledende på alle områder av CSR. Norske statseide bedrifter rapporterer vanligvis om CSR i sine årsmeldinger, og det ser ut til at mange slike selskaper har lagt en innsats i å styrke sine interne systemer for å gjøre dette (f.eks. Statoil, Telenor, Statkraft).

Eksportkredittgarantier fra GIEK omfatter systematiske aktsomhetsvurderinger, både hos klienten og hos GIEK. Norfund har vedtatt lignende standarder. Lignende egne prosedyrer følges av Etikkrådet i gjennomgangen av investeringer i SPU. Innovasjon Norge gir også støtte til små og mellomstore bedrifter som gjennomfører aktsomhetsvurderinger. I forbindelse med offentlige anskaffelser gir Difi råd om hvordan sosialt ansvarlige investeringer (SRPP) kan gjennomføres. Utover disse eksemplene synes det imidlertid ikke som om aktsomhetsvurderinger spiller en rolle på andre områder av nexus mellom stat og næringsliv.

10. Avvik: I de fleste tilfeller vil departementenes samhandling med statseide bedrifter ikke omfatte bestemte forventninger om hvordan en bedrift kan respektere menneskerettigheter i praksis. Denne mangelen på spesifisitet består hovedsakelig i fraværet av bestemte krav som sier at det å respektere menneskerettigheter betyr å operere med aktsomhetsvurderinger slik at man unngår å krenke noen annens rettigheter. Drøfting av slike aktsomhetsvurderinger synes ikke å være innarbeidet i de følgende relasjonene mellom stat og næringsliv:

- Offentlige anskaffelser (både statlige og kommunale) *(Relevant for alle departementer).*
- Investeringsforvaltning *(Relevant for Finansdepartementet, Norad, NHD.)*
- Kontrakter om utviklingsbistand *(Relevant for Norad).*
- Beslutninger om hvilke foretak som skal inkluderes i handelsdelegasjoner eller andre typer av statlig sponsede eksportfremstøt *(Relevant for UD, NHD).*

Der hvor denne forventningen er formidlet formelt (f.eks. i eierskapsdialog) er det et fravær av mekanismer for å vurdere i hvilken utstrekning aktsomhetsvurderinger er foretatt og av hvilken type de har vært.

Relevant for Finansdepartementet, Norad, NHD.

11. Avvik: Policydokumenter formidler ikke tydelig hvilke standarder som skal respekteres. De gjeldende menneskerettighetsstandardene – FNs veiledende prinsipper, ILO-konvensjonene og de reviderte retningslinjene fra OECD – finnes i mange dokumenter, men de er ofte ikke spesifisert som standarder bedriftene skal etterleve. Unntakene er GIEK, SPU, NCP og Difi, som alle har verktøy som i noen grad er konsistent med de veiledende prinsippene.

Relevant for alle departementer.

12. Avvik: Det er et fravær av retningslinjer og prosedyrer for hvordan embetsmenn skal forholde seg til potensielle (eller faktiske) krenkelser av menneskerettigheter når de påtreffer slike i ulike sammenhenger (f.eks. eierskapsdialog, handelsdelegasjoner, ambassadetjeneste, anskaffelser).

Relevant for alle departementer.

13. Avvik: Det er uenighet mellom ulike etater (NBIM og det nasjonale kontaktpunktet) om hvilke type ansvar investorer har for krenkelser av menneskerettigheter.⁷⁹ Saken har mange fortolkningspunkter,⁸⁰ men en hovedforskjell synes å ligge i hva som menes med “direkte forbindelse” i OECDs retningslinjer og FNs veiledende prinsipper, som kapittelet om menneskerettigheter i OECDs retningslinjer er basert på. Ifølge de veiledende prinsippene er det en forskjell mellom det å være “direkte forbundet” (GP 13(b)) med en krenkelse av menneskerettigheter gjennom et forretningsmessig forhold på den ene siden og det å “gi opphav til eller bidra til” (GP 13(a)) negative virkninger for menneskerettigheter på den andre siden. Den direkte forbindelsen innebærer en forpliktelse hos det forbundne selskapet til å forhindre eller motvirke “selv om de ikke har bidratt” (GP 13 (b)) til de krenkelsene av menneskerettigheter som er begått av det selskapet de har en forretningsmessig forbindelse med. Å forhindre eller motvirke slike faktiske eller potensielle krenkelser krever at investoren gjennomfører aktsomhetsvurderinger.

Relevant for FD, NHD, UD.

5 Privatisering og offentlige anskaffelser (GP 5 til 6)

“5. Stater bør foreta tilstrekkelig tilsyn for å imøtekomme sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser når de inngår kontrakter med, eller vedtar lovgivning for, bedrifter for levering av tjenester som kan ha en virkning for utøvelsen av menneskerettigheter” (FNs veiledende prinsipper).

⁷⁹ See “Norges Bank Investment Management bryter OECDs retningslinjer - Regjeringen.no,” besøkt 2. juni 2013, http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/kontaktpunkt_naringsliv/ncp_nyheter/uttalelse_nbim.html?id=727722; also “Klagesak vedrørende investering i det sørkoreanske stålselskapet POSCO - NBIM,” besøkt 2. juni 2013, <http://www.nbim.no/no/media-og-publikasjoner/nyheter/2013/klagesak-vedrorende-investering-i-det-sorkoreanske-stalselskapet-posco/>.

⁸⁰ “The Issue of the Applicability of the Guiding Principles on Business and Human Rights to Minority Shareholdings” (Letter of the Office of the High Commissioner for Human Rights to OECD Watch, April 26, 2013), http://www.regjeringen.no/pages/38341402/ohchr_nbim.pdf.

Staten benytter i stor utstrekning privatisering og anskaffelser som grunnlag for tilbudet av tjenester i en rekke sektorer, fra helse til tjenester for innvandrere og grunnleggende sikkerhetstiltak. Ofte leveres tjenestene av en blanding av aktører, inkludert allmenntilgjengelige organisasjoner, lønnsomhetsdrevne bedrifter og statseide selskaper og statlige etater. Som en hovedregel må slike tjenesteleverandører operere i overensstemmelse med nasjonal lovgivning, og derfor også med de internasjonale konvensjonene Norge er en del av (f.eks. menneskerettighetskonvensjoner under FN, ILO og EU, i tillegg til EØS-reglene). De relevante reguleringsmyndighetene – arbeidstilsyn, kommunal forvaltning, politiet – har tilsyn med overholdelse av de reguleringene som faller inn under deres myndighetsområde. De som bruker tjenestene har vanligvis en mulighet til å klage til gjeldende klageinstanser eller til domstolene.

“6. Statene bør fremme respekt for menneskerettigheter hos de foretakene de gjennomfører forretningsmessige transaksjoner med.”

Offentlige anskaffelser i Norge ble i 2008 beregnet til å utgjøre 250 milliarder kroner. I 2012 hadde totalsummen steget til over 400 milliarder.⁸¹ I 2008 ble Difi etablert under Fornyings-, administrasjons-, og kirke- og kulturdepartementet (Direktoratet for forvaltning og IKT) som et kompetansesenter i staten for å styrke forvaltningens effektivitet. Difi vil styrke og videreutvikle arbeidet med etterlevelse og forenkling av regelverket og gevinstrealisering ved anskaffelser av bygg og anlegg, varer og tjenester til offentlige sektor. Difis rolle er rådgivende og støttende, og Difi utøver ingen reguleringsmyndighet. Som en del av dette arbeidet, og på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet, har Difi utviklet en tilnærming til sosialt ansvarlige offentlige anskaffelser (Socially Responsible Public Procurement – SRPP).⁸²

Noen offentlige virksomheter har tatt skritt mot å implementere ansvarlige anskaffelser gjennom sine leverandørkjeder globalt (f.eks. Helse Sør-Øst),⁸³ men det meste tyder på at slike aktiviteter ikke er særlig utbredt i offentlig sektor. Avdeling for offentlige anskaffelser i Difi har nærmere femti ansatte som arbeider med et bredt spekter av temaer rundt anskaffelser. To stillinger er knyttet til arbeidet med SRPP. Det er et generelt inntrykk i de fleste departementer at innkjøpsmiljøer er underbemannede og ute av stand til å følge opp alle de tjenestekontraktene de er pålagt å behandle. En vanlig antakelse blant mange av de som kjenner feltet er at de fleste kontrakter aldri blir fulgt opp, heller ikke med henblikk på grunnleggende spørsmål om kvalitet.

14. Avvik: Det er ikke foretatt en vurdering av hvilke virkninger privatisering vil ha for menneskerettigheter.

15. Avvik: Anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter omfatter ingen henvisning til minstestandarder for menneskerettigheter på andre områder enn lønns- og arbeidsforhold i Norge (sosial dumping).

⁸¹ Kristin Alsos, "Norway", i *"Pay and Other Social Clauses in European Public Procurement: An Overview on Regulation and Practices with a Focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom"*, Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU), December 2012.

⁸² With the help of IEH: "Public Procurement > IEH and the Public Sector - IEH - Ethical Trading Initiative Norway," http://etiskhandel.no/English/Public_procurement/IEH_and_the_Public_Sector/index.html.

⁸³ Ibid.

Relevant for FAD, Justisdepartementet.

16. Avvik: En stor del offentlige virksomheter utøver ikke ansvarlig forvaltning av leverandørkjeder med henblikk på menneskerettigheter, dvs. å kreve at leverandørene deres forvalter sine internasjonale leverandørkjeder med sikte på å forhindre eller avverge krenkelser av menneskerettigheter. I regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser står følgende: «Regjeringen legger vekt på at offentlig sektor gjennom sine innkjøp skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk»⁸⁴ (s 16 i: Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser). Det finnes ingen klargjøring av hva en implementering av menneskerettigheter i anskaffelsesprosesser eventuelt vil innebære. Det er trolig at flere områder vil påvirkes, og at flere deler av anskaffelsesprosessen må gjennom en oppgradering dersom en skal ta hensyn til menneskerettigheter. Disse inkluderer blant annet krav om aktsomhetsvurderinger i kontrakter med leverandører, utvikling av kvalifikasjonskriterier som krever at potensielle tjenesteleverandører viser at de har fungerende interne systemer for slike aktsomhetsvurderinger. Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk og lovgivning, f.eks. utelukkelse av selskaper som ikke kan vises at de har en tilstrekkelige systemer for aktsomhetsvurdering på plass, eller utelukkelse av selskaper som har begått dokumenterte krenkelser av menneskerettigheter inntil de endrer atferd.

Relevant for alle departementer.

17. Avvik: Det er en betydelig mangel på kapasitet til å følge opp eksisterende krav til anskaffelser.

Relevant for alle departementer.

6 Konfliktområder (GP 7)

“7. Fordi risikoen for grove krenkelser av menneskerettigheter er høyner i konfliktområder, bør statene bidra til å sikre at foretak som opererer i slike sammenhenger ikke er involvert i slike krenkelser, blant annet ved å:

(a)Komme i inngrep med foretakene på et tidligst mulig tidspunkt for å hjelpe dem å kartlegge, forhindre og avverge menneskerettighetsrelaterte risikoer ved deres aktiviteter og forretningsmessige forbindelser (FNs veiledende prinsipper).

Norge tar hensyn til menneskerettigheter som en del av sin eksportlisensiering av våpen og ammunisjon som er produsert i Norge, inkludert sannsynligheten for at våpeneksporten vil falle i hendene på undertrykkende regimer.

18. Avvik: Lisensieringsregimet krever ikke at eksportørene eller deres partnere/kunder skal vise at de har gjennomført aktsomhetsvurderinger i sammenheng med eksporten. Dette avviket er spesielt betydelig, tatt i betraktning at lisensieringsregimet ikke kommer i inngrep med eksportøren på et tidlig stadium.

Relevant for UD, NHD, Forsvarsdepartementet.

⁸⁴ “Miljø- Og Samfunnsansvar i Offentlige Anskaffelser - Regjeringen.no,” accessed August 2, 2013, http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-i-offent.html?id=473352.

19. Avvik: Lisensieringsregimet for eksport av våpen har ikke noen policy for tidlig inngrep med berørte parter. Dette er spesielt viktig i forbindelse med eksportlisensiering ettersom søknaden om lisens ofte kommer først etter at mye av forretningsutviklingen allerede er avsluttet.

Relevant for UD, NHD, Forsvarsdepartementet.

20. Avvik: Norge har ikke en policy eller praksis som spesielt retter seg mot å komme i aktiv dialog med norske bedrifter som opererer i eller henter varer fra konfliktområder, og Norge formidler heller ingen forventninger om hvilke skritt bedrifter bør ta for å respektere menneskerettigheter i slike situasjoner. Norge har ingen etablert policy eller praksis som kan brukes til å advare bedrifter mot den høynede risikoen som det innebærer å operere i eller hente varer fra konfliktsituasjoner. Norge koordinerer vanligvis ikke på tvers av departementer (f.eks. for å sikre en felles tilnærming) med henblikk på bestemte selskapers involvering i konfliktsituasjoner. Det ser ikke ut til å finnes retningslinjer eller prosedyrer for hvordan embetsmenn skal forholde seg til potensielle (eller faktiske) krenkelser av menneskerettigheter når de påtreffer slike i ulike sammenhenger (f.eks. eierskapsdialog, handelsdelegasjoner, ambassadetjeneste).

Relevant for UD, NHD, Forsvarsdepartementet.

“(b) Yte tilstrekkelig bistand til foretak for å vurdere og håndtere den høynede risikoen for krenkelser, med spesiell oppmerksomhet rettet mot både kjønnsbasert og seksualisert vold” (FNs veiledende prinsipper).

Norge har støttet ulike initiativer som er relevante for bedrifter som opererer i konfliktområder, blant annet gjennom sin deltakelse i Voluntary Principles on Security and Human Rights, støtte til FNs medlemsstatsdialog om statlig respons på næringslivet i konfliktområder⁸⁵ og støtte til Røde Flagge-initiativet om risikoen for strafferettslig ansvar for bedrifter som opererer i høyrisikoområder.⁸⁶ Når det har vært nødvendig, har Norge tatt en aktiv rolle i å støtte norsk næringslivstiltak for å sikre norske borgere i høyrisikosituasjoner.

Relevant for UD, NHD.

21. Avvik: Informasjon om norsk politikk vedrørende sanksjoner eller beslektede tiltak er ikke lett tilgjengelig. Norge implementerer FN-sanksjoner i sin lovgivning og advarer mot forretningsaktiviteter i bestemte land eller territorier (f.eks. tidligere i Burma/Myanmar, for tiden i Vest-Sahara), men denne informasjonen er ikke lett tilgjengelig.

Relevant for UD.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk.

⁸⁵ Støtte gitt via Noref: Norge deltok i det møtet som dannet grunnlag for rapporten fra SRSG, “Business and Human Rights in Conflict-affected Regions: Challenges and Options Towards State Responses, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie,” 27. mai 2011, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/A.HRC.17.32.pdf>.

⁸⁶ www.redflags.info

“(c) Utelukke adgang til offentlig støtte og tjenester for foretak som er innblandet i grove krenkelser av menneskerettigheter og som nekter å samarbeide for å beriktige situasjonen” (FNs veiledende prinsipper).

Visse etater, slik som GIEK og SPU, har retningslinjer og prosedyrer for å utelukke selskaper fra sine eksportforsikringer eller investeringsaktiviteter dersom de er innblandet i grove krenkelser av menneskerettigheter. Begge ville kreve belegg for aktsomhetsvurderinger og korrektiv atferd fra selskapets side før gjenopptakelse av engasjementet.

22. Avvik: Norge har ikke en policy eller praksis for å utelukke lite samarbeidsvillige bedrifter som er innblandet i grove krenkelser av menneskerettigheter fra ulike former for statlig støtte, slik som anskaffelseskontrakter, handelsdelegasjoner, bistandskontrakter, eksportstøtte eller generell forretningsrelatert støtte gjennom ambassadene utenlands.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk.

“(d) Sikre at deres gjeldende policy, lovgivning, forskrifter og håndhevingstiltak er effektive for å håndtere risikoen for at næringslivet skal bli innblandet i grove krenkelser av menneskerettigheter” (FNs veiledende prinsipper).

Norske domstoler har jurisdiksjon over den strafferettslige motsvarigheten til grove krenkelser av menneskerettigheter (dvs. krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord, tortur, tvangsarbeid og slaveri) når de begås av nordmenn i utlandet. Det har ikke blitt ført noen saker i Norge mot forretningsdrivende (naturlige personer) eller bedrifter (juridiske personer) for innblanding i slike forbrytelser.

23. Avvik: Det finnes ingen uttalt policy eller praksis for å straffeforfølge norsk bedrifter for innblanding i krenkelser av menneskerettigheter utenlands. Rettslige midler – både strafferettslige og sivile – for ofre for kriminell virksomhet begått av bedrifter utenlands er ennå ikke utprøvd. Norge har ikke tatt spesifikke skritt for å avklare juridiske eller praktiske hindringer, og kostnadene synes overveldende. Dette avviket er spesielt betydningsfullt, gitt at grove krenkelser av menneskerettigheter ofte innebærer kriminalitet, og burde derfor heller behandles gjennom rettslige midler enn gjennom meglingsmekanismer som for eksempel det nasjonale kontaktpunktet.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk eller lovgivning.

7 Koordinering og samstemthet (GP8 til 10)

“8. Statene bør sikre at statlige departementer, etater og andre institusjoner som påvirker næringslivets praksis, er seg bevisst og observerer statens forpliktelser overfor menneskerettigheter når de imøtekommer sine respektive mandater, blant annet ved å forsyne dem med relevant informasjon og støtte” (FNs veiledende prinsipper).

Norge har integrert de sentrale menneskerettighetskonvensjonene (FN, ILO og EU) i sin lovgivning, og har på denne måten oppnådd en god basis for samstemthet i sin politikk. Den norske Riksrevisjonen følger regelmessig opp implementering av norsk lov, og FN's Universal Periodic Review gransker regelmessig Norges overholdelse av menneskerettigheter. Nærings- og handelsdepartementet har økt sin bemanning og aktivitet på området CSR. Med henblikk

på næringsliv og menneskerettigheter har Norge etablert en tverretattlig arbeidsgruppe som utvikler en nasjonal handlingsplan for implementering av de veiledende prinsippene.

Avvik: Det mangler et autoritativt utsagn som formidler tydelig på tvers av alle departementer hva staten mener når den sier at næringslivet må respektere menneskerettigheter. Nye og eksisterende internasjonale normer har blitt tatt opp av ulike departementer og etater, og blir formidlet på ulike måter.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk.

Avvik: Det finnes en svært tydelig mangel på kapasitet i de etatene som er i inngrep med næringslivet på grunn av brudd på menneskerettigheter, spesielt på området forvaltning av anskaffelser.

Utbedring av dette avviket vil kreve en oppdatering av generell statlig politikk.

“9. Statene bør opprettholde tilstrekkelig policyrom for å imøtekomme sine forpliktelser overfor menneskerettigheter når de forfølger næringslivsrettede policymålsettinger sammen med andre stater eller foretak, for eksempel gjennom investeringsavtaler eller kontrakter” (FNs veiledende prinsipper).

Norge er medlem av EFTA, og implementerer som sådan lovgivning i samsvar med europeiske næringslivsforskrifter, og har samtidig integrert europeiske konvensjoner om menneskerettigheter. Norge har en sterk tradisjon for sosial dialog mellom arbeidsgivere og fagbevegelsen som grunnlag for beskyttelse av arbeidstakerrettigheter og samarbeid i forvaltningen av økonomien. Dette garanteres blant annet gjennom statlig tilsyn av innkommende utenlandske direkteinvesteringer og gjennom Global Framework Agreements mellom fagbevegelsen og norske selskaper som investerer utenlands.

Avvik: Norge sikrer ikke at norske bedrifter avstår fra å inngå investeringsavtaler med svake vertsstater, der disse har en negativ virkning på arbeidstakerrettigheter eller lokalsamfunn.

Relevant for NHD, UD.

“10. Når stater opptrer som medlemmer av multilaterale institusjoner som behandler næringslivsrelaterte saker bør de:

(a) Søke å sikre at disse institusjonene verken begrenser medlemsstatenes evne til å oppfylle sin forpliktelse til å beskytte, eller hindrer foretak fra å respektere menneskerettigheter;”

Norge har vært en aktiv pådriver for en progressiv modell for bilaterale investeringsavtaler og har søkt å fremme et bedre samarbeid mellom WTO og ILO om anstendig arbeidsliv.

“(b) Oppfordre disse institusjonene, innenfor deres respektive mandater og fullmakter, til å fremme næringslivets respekt for menneskerettigheter, og hvis de blir oppfordret til det, hjelpe statene i å oppfylle sin forpliktelse til å beskytte mot krenkelser av menneskerettigheter begått av foretak, blant annet gjennom teknisk bistand, kapasitetsoppbygging og bevisstgjøring;”

“(c) Trekke på disse veiledende prinsippene for å fremme en felles forståelse og bringe internasjonalt samarbeid fremover i arbeidet med utfordringer forbundet med næringsliv og menneskerettigheter.”

Norge har spilt en aktiv lederrolle i FNs Human Rights Council ved å føre de veiledende prinsippene fram til et endelig vedtak. Norge støttet også revisjonen av OECDs retningslinjer for å bringe dem i overensstemmelse med de veiledende prinsippene, og har støttet Global Compact. Videre har Norge gitt aktiv støtte til FNs spesialrapportør om urfolk og dets fokus på gruveindustrien, mens det nasjonale kontaktpunktet i Norge har tatt aktivt del i utviklingen av koordinering og likemannsvurdering av nasjonale kontaktpunkter internasjonalt. Etikkrådet for SPU har vært et ledende eksempel på ansvarlig investering, og har bidratt til opplæring blant investorer generelt. GIEK har vært en ledende deltaker i arbeidet med å integrere menneskerettigheter i OECDs Common Approaches og International Finance Corporation Performance Standards. Difi har vært involvert i arbeid for SRPP gjennom likemannstiltak i Europa. Norge har også støttet det sivile samfunn og fagbevegelsen gjennom tilbud om ekspertise og teknisk bistand i bestemte land og i bestemte næringsgrener.

Avvik: Resultater på multilateralt nivå har ført til at spørsmålet om Norges innsats i forhold til næringsliv og menneskerettigheter er gjenreist. Dette kan delvis forklares gjennom å se på utviklingen av internasjonale standarder i motsetning til den norske tilnærmingen til problemstillingen som stort sett har stått på stedet hvil. Den internasjonale tilnærmingen som er skissert i Stortingsmelding nr. 10 (2008-2009) var orientert mot å finne frem til og oppnå enighet om internasjonale standarder. Dette ble oppnådd, og felles standarder er nå avtalefestet i form av FNs veiledende prinsipper. Disse er i ferd med å få global utbredelse gjennom regionale mekanismer (EU, OECD, ASEAN, ICGLR) og globale markedsbaserte mekanismer (f.eks. ISO 236000). Den norske tilnærmingen til problemstillingen er dermed ikke oppdatert i forhold til de internasjonale standardene.

Relevant for UD.

Avvik: Det er en mangel på engasjement i det multilaterale arbeidet for å klargjøre anvendelsen overfor næringslivet av internasjonal lovgivning som retter seg mot grove brudd på menneskerettigheter eller forbrytelse av folkerett.⁸⁷

Relevant for UD, Justisdepartementet.

8 Tilgang til effektiv statlig oppreisning/erstatning (GP 25-28 og 31)

“25. Som del av sin forpliktelse til å beskytte mot næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter må statene ta hensiktsmessige skritt for å sikre, gjennom juridiske, administrative, lovgivningsmessige eller andre hensiktsmessige tiltak, at når slike krenkelser forekommer innenfor deres territorium og/eller jurisdiksjon har de som er rammet tilgang til effektive virkemidler” (FNs veiledende prinsipper).

Norge har effektive juridiske, administrative og lovgivningsmessige midler for å sikre effektiv oppreisning for ofre for næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter. Disse inkluderer former for juridisk hjelp eller bistand til rammede lokalsamfunn for deltakelse i planleggingsprosesser vedrørende store industriprosjekter.

I prinsippet omfatter de juridiske tiltakene også handlinger utenfor Norges grenser, i de tilfeller der disse handlingene involverer internasjonal kriminalitet begått av personer bosatt i Norge. I prinsippet gjelder dette også juridiske personer, slik som bedrifter. Dette er også

⁸⁷ John Ruggie, “RECOMMENDATIONS ON FOLLOW-UP TO THE MANDATE” (United Nations, Mandate of the Special Representative, 11. februar 2011), http://www.globalgovernancewatch.org/docLib/20110218_GGW_-_Ruggie.pdf.

tilfelle når det gjelder bekjempelse av korrupsjon. I prinsippet kan det se ut til at den lovgivningsmessige rammen for å påtale næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter er på plass, men at mangelen på rettsavgjørelser skaper usikkerhet hos utøvere vedrørende legitimiteten og effektiviteten av den rettsteori som ville være nødvendig for å fastslå et straffeansvar. Det er tenkelig at norske bedrifter ville kunne holdes ansvarlige for slike forbrytelser under norsk straffelov.⁸⁸ Norsk straffelov gjelder for både juridiske og naturlige personer, og det samme gjør bestemmelsene i norsk lov om medvirkning. For menneskerettighetsbrudd som regnes som internasjonal kriminalitet finnes det rettsteorier om ansvar (ansvarsformer) som holder både juridiske og naturlige personer strafferettslig ansvarlige. Med unntak av ett forsøk på strafferettslig forfølgelse⁸⁹, har myndighetene så langt avstått fra å etterforske slike saker. Dette står i kontrast til en voksende bevegelse for strafferettslig og sivilt ansvar hos bedrifter i domstolene i andre land, også i EU.⁹⁰ Fraværet av rettsavgjørelser gjør at påtalemyndigheter og domstoler er tilbakeholdne. Fravær av en klar policyerklæring til fordel for strafferettslig og/eller sivilt ansvar hos bedrifter for grove krenkelser av menneskerettigheter opprettholder denne usikkerheten.

Norge har omorganisert og styrket sitt nasjonale kontaktpunkt (OECDs retningslinjer), som har jurisdiksjon til å motta klager som involverer norske bedrifter i utlandet.

Avvik: Det finnes ingen policy for hvordan man skal regulere forretningsvirksomhet som foregår innenfor norsk territorial jurisdiksjon, men som har virkninger på menneskerettigheter utenlands, for eksempel gjennom forretningsrelasjoner som kontrakter, partnerskap, investeringer eller leverandørkjeder.

Relevant for UD, Justisdepartementet.

Avvik: Det finnes ingen policy for hvorvidt juridiske, administrative eller andre rettsmidler skal ha eksteritorial virkning med henblikk på bedrifter som er innblandet i forbrytelse av folkerett eller andre krenkelser av menneskerettigheter.

Relevant for Justisdepartementet.

Avvik: Det finnes ingen uttalt policy eller praksis for å rettsforfølge norsk bedrifter for innblanding i grove brudd på menneskerettigheter begått i utlandet. Selv om loven synes å tillate slik påtale, er rettsmidlene til nå – verken strafferettslige eller sivile – blitt utprøvd for ofre for kriminelle handlinger begått av bedrifter i utlandet.

Relevant for Justisdepartementet.

Avvik: Det finnes ingen strategi for å fjerne hindringer for tilgang til norske domstoler for ofre for næringslivsrelaterte menneskerettighetsbrudd som finner sted i utlandet. I tillegg til de juridiske hindringene som er beskrevet ovenfor finnes det en rekke praktiske forhold, som for eksempel kostnader, som har blitt utpekt som hindringer til adgang til rettssystemet.⁹¹

⁸⁸ “Corporations International Crimes and National Courts: A Norwegian View”, Simon O’Connor, Norwegian Red Cross (under utgivelse 2013).

⁸⁹ Mette Yvonne Larsen and Bedict Velde Koslung, “Kan Aker Kværner holdes strafferettslig ansvarlig for sin virksomhet på Guantánamo Bay?” (Amnesty International (Norway), 11. januar 2007), <http://www.amnesty.no/aktuelt/flere-nyheter/arkiv-bakgrunn/kan-aker-kv%C3%A6rner-holdes-strafferettslig-ansvarlig-sin-virksomhe>.

⁹⁰ Se f.eks. drøftingen av strafferettslige sanksjoner i Olivier De Schutter et al., *Human Rights Due Diligence: The Role of States* (International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice, Canadian Network for Corporate Accountability, desember 2012).

⁹¹ Mark Taylor, Robert C. Thompson, og Anita Ramasastry, *Overcoming Obstacles to Justice, Improving Access to Judicial Remedies for Business Involvement in Grave Human Rights Abuse* (Fafo Institute for Applied International Studies, n.d.), <http://www.fafo.no/pub/rapp/20165/index.html>.

Relevant for Justisdepartementet.

“26. Statene bør ta hensiktsmessige skritt for å sikre at norsk juridiske mekanismer effektivt kan behandle næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter, blant annet ved å overveie tiltak for å redusere juridiske, praktiske og andre relevante hindringer som kan føre til at adgangen til rettsmidler blir stengt.” (FNs veiledende prinsipper)

Regjeringen har kommet med forslag om å gi en partsrolle til fagforeninger, i tillegg til individuelle arbeidstakere, i rettsaker som omhandler mangel på faglige rettigheter.

Avvik: Det er en mangel på praksis, og en mangel på klarhet i retningslinjene for påtale, angående etterforskning, påtale og straff av bedrifter som er innblandet i internasjonal kriminalitet. Dette er for eksempel ikke tilfelle på området bekjempelse av korrupsjon eller for internasjonal kriminalitet der naturlige personer er involvert.

Relevant for Justisdepartementet.

Avvik: Det er en mangel på praksis, og på lovgivningsmessig klarhet, hva angår utvidelsen av eksteritorial gyldighet i sivil lovgivning med henblikk på bedrifter som er innblandet i menneskerettighetsbrudd som også omfatter sivil erstatningsplikt.

Relevant for Justisdepartementet.

Avvik: Det er en mangel på policy og praksis med henblikk på prosedering av straffeansvar eller sivilrettslig ansvar, eller med henblikk på administrativt tilsyn, av forretningsvirksomhet som foregår innenfor norsk territorial jurisdiksjon, men som har virkninger for menneskerettigheter i utlandet (f.eks. underleverandører, partnerskap, investeringer og leverandørkjeder).

Relevant for Justisdepartementet.

Avvik: Det er en mangel på policy og praksis med henblikk på bistand til ofre for næringslivsrelaterte menneskerettighetsbrudd dersom disse ønsker å forfølge saken for en norsk domstol.

Relevant for Justisdepartementet.

“27. Statene bør fremskaffe effektive og hensiktsmessige ikke-juridiske klageinstanser, i tillegg til juridiske mekanismer, som en del av et omfattende statlig system for beriktigelse av næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter” (FNs veiledende prinsipper).

På de fleste områder, også innenfor næringsvirksomhet, har Norge en rekke ikke-juridiske klageinstanser. Det nasjonale kontaktpunktet (OECDs retningslinjer) gir tilgang til ikke-juridisk oppreisning etter klager på norsk forretningsvirksomhet i utlandet. Regjeringen har omorganisert og styrket det norske nasjonale kontaktpunktet (NCP) under OECDs retningslinjer, utpekt kompetente representanter for næringslivet, fagbevegelsen og det sivile samfunn og stilt til rådighet et sekretariat (på to personer). Regjeringen har gjort det klart at kontaktpunktet har jurisdiksjon til å motta klager mot selskaper for skader som har funnet sted utenfor norsk territorium og/eller jurisdiksjon.

Avvik: Det finnes ingen policy for hvorvidt norske klageinstanser har jurisdiksjon til å motta klager mot bedrifter for handlinger som er begått i Norge, men som har virkninger for menneskerettigheter utenlands, for eksempel gjennom forretningsforbindelser (underleverandører, partnerskap, investeringer, leverandørkjeder).

Relevant for FAD, NHD, Finansdepartement, Arbeidsdepartementet.

“28. Statene bør overveie måter for tilrettelegging av tilgang til effektive ikke-statlige klageordninger som behandler næringslivsrelaterte krenkelser av menneskerettigheter” (FNs veiledende prinsipper).

Norges praksis for beskyttelse av forbrukere har resultert i opprettelse av ulike typer klageordninger innenfor en rekke næringsorganisasjoner. I tillegg er Initiativet for etisk handel (IEH) en medlemsorganisasjon, med en rekke bedrifter blant medlemmene, som gir råd om aktsomhetsvurderinger og andre aspekter av etisk handel og leverandørkjeder. IEH har ingen egen klagemekanisme. Globale rammeavtaler har blitt utviklet av norske fagforbund og har blitt tatt i bruk av en rekke norske bedrifter.

Avvik: Næringsbaserte og andre ikke-statlige klageordninger behandler ikke eksplisitt menneskerettigheter, men er hovedsakelig opptatt av forbrukerrettigheter (f.eks. pris, kvalitet, markedsføring).

Relevant for FAD, NHD, Finansdepartement, Arbeidsdepartementet.

Avvik: Næringsbaserte og andre ikke-statlige klageordninger behandler ikke krenkelser av menneskerettigheter i utland som bedrifter kan bli innblandet i gjennom sine forretningsforbindelser (f.eks. leverandørkjeder).

Relevant for FAD, NHD, Finansdepartementet, Arbeidsdepartementet.

Kartleggings- og avviksanalysen: Statens plikt til å beskytte

Norske myndigheter har besluttet at det skal utarbeides en handlingsplan for nasjonal oppfølging av FNs prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (Guiding Principles on Business and Human Rights). I Norge er menneskerettighetene lovfestet. De viktigste internasjonale og europeiske menneskerettighetskonvensjonene er formelt integrert i norsk lovgivning. Disse medfører at staten har plikt til å beskytte mot overgrep fra tredjeparter som næringslivet og sørge for oppreisning, både gjennom rettslige og ikke-rettslige midler. I anledning med handlingsplan er det behov for å gjennomføre en kartleggings- og avviksanalyse. Denne studien består av to deler: en kartlegging av norske offentlige instanser og deres relevans for næringsliv og menneskerettigheter, og en analyse av avvik mellom norsk offentlig praksis og FNs Guiding Principles.

