

Kristin Jesnes

Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene

En analyse av nasjonale handlingsplaner for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv

Kristin Jesnes

Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene

En analyse av nasjonale handlingsplaner for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv

© Fafo 2014
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Innledning.....	5
Nasjonale handlingsplaner per oktober 2014.....	7
Policy	9
Krav om åpenhet.....	12
Rapporteringskrav	12
Insentiver.....	15
Offentlige anskaffelser.....	15
Etterfølgelse av lovverket	18
Strafferett og ekstraterritoriale implikasjoner.....	18
Kombinasjon av tiltak.....	20
Diplomati og internasjonale relasjoner.....	20
Handels- og investeringsavtaler	20
Ikke-rettslige statlige klageordninger	21
Konklusjon.....	22
Referanser	24

Forord

FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv (heretter FNs veiledende prinsipper) handler om statens plikt til å sikre menneskerettighetene og om næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene. Siden denne resolusjonen ble vedtatt i FNs menneskerettighetsråd i 2011, har blant annet FN og Europarådet oppfordret medlemsstater til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å følge opp resolusjonen (Europarådet 2014). Storbritannia, Nederland, Danmark, Italia og Spania har hittil utarbeidet handlingsplaner.¹ Andre land, deriblant Norge, Sveits, Finland, Frankrike, Belgia, Tyskland, Skottland, Irland, USA, Colombia, Ghana, Tanzania og Marokko, har startet prosessen med å utarbeide handlingsplaner og vil trolig hente inspirasjon fra den første runden med slike dokumenter. Dette er dermed et godt tidspunkt for å analysere hvordan de første fem statene gjennom sine handlingsplaner sørger for at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Dette notatet tar for seg de nasjonale handlingsplanene for å følge opp FNs veiledende prinsipper som er utgitt så langt, og analyserer på hvilke måter disse oppfordrer til, eller krever, at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å sikre at menneskerettighetene ikke blir brutt.

Notatet er en del av et større prosjekt med Utenriksdepartementet som oppdragsgiver, som handler om statlig praksis for å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Norge ledet forhandlingene frem mot godkjenningen av FNs veiledende prinsipper, og norske myndigheter har besluttet at det skal utarbeides en nasjonal handlingsplan for å følge opp FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv. Denne planen skal ferdigstilles mot slutten av 2014. Notatet er ment som innspill til denne prosessen samt som allmenn opplysning.

Jeg ønsker å takke alle som har vært villige til å la seg intervju, og alle som har levert kommentarer til teksten. En spesiell takk rettes til Mark Taylor for særdeles god veiledning og oppmuntring underveis i arbeidet.

Oslo, oktober 2014

Kristin Jesnes

¹ Referanseliste finnes i slutten av dokumentet.

Innledning

FNs veiledende prinsipper omfatter tre søyler: (i) statens plikt til å sikre menneskerettighetene, (ii) næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene og (iii) ofrenes mulighet for rettslig eller ikke-rettslig oppreisning (Human Rights Council 2011).² FN-resolusjonen om de veiledende prinsippene medfører at en bedrifts ansvar for å respektere menneskerettighetene, som til nå stort sett har manifestert seg i form av frivillige tiltak fra næringslivets side, såkalt Corporate Social Responsibility (CSR), ikke er nok, og at staten i tillegg må formidle forventninger og regulere næringslivet (Taylor 2013b:6).

Siden FNs veiledende prinsipper ble vedtatt i FNs Menneskerettighetsråd i 2011, har blant annet FN og Europarådet oppfordret medlemsstater til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å følge opp resolusjonen (Europarådet 2014), og til nå har fem EU-land utarbeidet handlingsplaner for hvordan prinsippene skal implementeres (HRC 2014c). Gjennom handlingsplanene skisserer disse statene tiltak for å følge opp resolusjonen og kommuniserer forventninger til næringslivet om hvordan man der skal opptre for å respektere menneskerettighetene. Det sistnevnte betyr i *praksis* at bedrifter må operere med aktsomhet for å unngå å krenke andres rettigheter. «Aktsomhetsvurderinger» (Human Rights Due Diligence)³ er definert som tiltak en bedrift setter i gang for å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan en håndterer konsekvensene av sin virksomhet på menneskerettighetene (Taylor 2013b:8). Dette notatet har som utgangspunkt at aktsomhetsvurderinger er en forutsetning for at en bedrift skal kunne respektere menneskerettighetene, og ved å kreve eller oppfordre til at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger, kan en stat dermed bedre sikre at menneskerettighetene blir fulgt. Så langt har Storbritannia, Nederland, Danmark, Italia og Spania utarbeidet handlingsplaner.⁴ Andre land, deriblant Norge, Sveits, Finland, Frankrike, Belgia, Tyskland, Skottland, Irland, USA, Colombia Ghana, Tanzania og Marokko, er i ferd med å lage egne handlingsplaner og vil trolig hente inspirasjon fra den første runden med slike dokumenter (International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) & Danish Institute for Human Rights (DIHR) 2014; Business & Human Rights Resource Centre; Bauer 2014; Graf 2013). Dette er altså et godt tidspunkt for å analysere på hvilke måter de fem statene gjennom handlingsplanene sine sørger for at næringslivet respekterer menneskerettighetene.

Dette notatet tar altså for seg handlingsplanene til Storbritannia, Nederland, Danmark, Spania og Italia og analyserer på hvilke måter statene gjennom disse planene sikrer at menneskerettighetene blir fulgt. Notatet er ikke en analyse av hvordan staten bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene generelt (gjennom arbeidsmiljøreguleringer og

² Herunder menes f.eks. de menneskerettighetene som er beskyttet gjennom FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (1948), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) og gjennom ILO-erklæringen om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998) og ev. andre menneskerettighetskonvensjoner som stater har ratifisert.

³ Aktsomhetsvurderinger (Human Rights Due Diligence): “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.” (HRC 2011).

⁴ Referanseliste finnes i slutten av dokumentet.

lignende), men heller en analyse av om selve handlingsplanene kan fungere som et instrument til å oppfordre til eller kreve at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å sikre menneskerettighetene.

Prosjektet *Human Rights Due Diligence (HRDD)*, som er et samarbeidsprosjekt mellom ICAR, European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), Canadian Network on Corporate Accountability (CNCA) og Fafo, identifiserte fire forskjellige måter (delt inn i kategorier) en stat kan sørge for at næringslivet opererer med aktsomhet i sin virksomhet (De Schutter et al. 2012). Disse kategoriene ble brukt som rammeverk for å analysere handlingsplanene:

- (i) *Rapporteringskrav*: Staten kan kreve at bedrifter *gjør rede for* hvordan de kartlegger, forebygger og begrenser menneskerettighetsbrudd i sin virksomhet.
- (ii) *Insentiver*: Gjennom for eksempel økonomiske insentiver kan staten stimulere markedet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.
- (iii) *Etterfølgelse av lovverket*: Staten kan kreve at en bedrift gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å vise (intensjon) om å følge en lov.
- (iv) *Kombinasjon av de ovennevnte*: Staten etablerer gjerne en kombinasjon av forventninger, insentiver og et juridisk rammeverk for å sørge for at næringslivet gjennomfører aktsomhetsvurderinger. I FNs veiledende prinsipper refereres dette til som «smart mix»⁵.

Handlingsplanene er et nytt virkemiddel staten bruker for å utarbeide en policy (her: retningslinjer eller en politisk kurs innen feltet menneskerettigheter og næringsliv) som bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene i sin virksomhet. Forventninger til næringslivet uttrykt i en handlingsplan kan vise seg å utfylle den statlige reguleringen som gjøres for å sikre at menneskerettighetene ikke blir brutt. Å utarbeide en policy utgjør derfor en femte kategori for hvordan staten kan sikre at næringslivet ikke krenker menneskerettighetene.

Dette notatet er basert på en analyse av de nasjonale handlingsplanene som hittil er publisert, kombinert med en rekke fokuserte intervjuer med byråkrater i de ulike arbeidsgruppene for nasjonale handlingsplaner⁶ og dybdeintervjuer med internasjonale eksperter på området. Deltagelse i internasjonale fora, deriblant UN Expert Group on National Action Plans, som ble holdt i Genève i mai i 2014, har vært viktig for å få kontakt med nøkkelpersoner i miljøet.

Først presenteres kort de handlingsplanene som hittil er utgitt. Deretter presenteres de ulike elementene i handlingsplanene som faller innunder de enkelte kategoriene etablert gjennom HRDD-prosjektet, i følgende rekkefølge: policy, rapporteringskrav, insentiver, etterfølgelse av lovverket og en kombinasjon av de ovennevnte. Gjennom de fem nevnte kategoriene analyseres hvordan de fem statene gjennom sine handlingsplaner sørger for at næringslivet respekterer menneskerettighetene.

⁵ «States should not assume that businesses invariably prefer, or benefit from State inaction, and they should consider a smart mix of measures – national and international, mandatory and voluntary – to foster business respect for human rights.» (FNs veiledende prinsipper, 2011: 6).

⁶ Forfatteren har intervjuet byråkrater i alle land som har utarbeidet handlingsplaner, foruten Italia.

Nasjonale handlingsplaner per oktober 2014

En nasjonal handlingsplan for menneskerettigheter og næringsliv er et policydokument hvor staten skisserer tiltak for å implementere FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter (ICAR & DIHR 2014:8). En slik handlingsplan er kun å regne som ett av flere virkemidler en stat kan bruke for å beskytte menneskerettighetene mot krenkelser fra næringslivet. Andre virkemidler inkluderer økonomiske insentiver, lover, forskrifter og lignende (De Schutter et al. 2012; Taylor 2013a). Under blir de nasjonale handlingsplanene som hittil er utgitt, presentert. EU-landene er de første som har utarbeidet handlingsplaner, fordi Europarådet gjentatte ganger har oppfordret medlemslandene til det, senest i 2014 (Europarådet 2014), og fordi landene allerede har relativt velutviklede systemer på plass.

Storbritannia var den første staten som utarbeidet en nasjonal handlingsplan. Denne ble utgitt i september 2013 under navnet *Good Business: Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Handlingsplanen skisserer hvordan staten hittil har arbeidet for å sørge for at næringslivet følger menneskerettighetene, og identifiserer områder staten skal arbeide videre med for bedre å sikre at menneskerettighetene blir fulgt (den britiske handlingsplanen 2013).

Den nederlandske handlingsplanen ble publisert i desember 2013, med navnet *National Action Plan for Human Rights and Business: Knowing and Showing*. Handlingsplanen redegjør for den eksisterende policyen på området, presenterer resultatene fra konsultasjoner med næringslivet og sivilsamfunnet om temaet og skisserer nye tiltak. Basert på dialog med næringslivet og andre interessenter tegnes det opp fem prioriteringsområder, herunder (i) at staten skal ha en aktiv rolle innen feltet, (ii) at staten skal gi tydelige retningslinjer, og (iii) at staten må avklare hva det vil si i praksis at bedrifter skal respektere menneskerettighetene (aktsomhetsvurderinger), (iv) at myndighetene bør arbeide med åpenhet og rapportering, og til slutt at handlingsplanen bør ta for seg (v) mulighet for erstatning til ofre for menneskerettighetsbrudd (den nederlandske handlingsplanen 2013).

Den danske handlingsplanen ble publisert i mars 2014. Dokumentet er strukturert rundt de tre søylene i FNs veiledende prinsipper, det vil si (i) statens plikt til å sikre menneskerettighetene, (ii) næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene og (iii) mulighet for rettslig eller ikke-rettslig oppreisning. I hver del gjengis innholdet i FNs veiledende prinsipper, deretter blir det gitt anbefalinger fra Danish Council for CSR (et rådgivende organ for den danske staten innen feltet menneskerettigheter og næringsliv), og til slutt blir arbeidet rundt menneskerettigheter og næringsliv som den danske staten hittil har gjennomført, presentert. Danmark begynte å implementere FNs veiledende prinsipper gjennom den nasjonale handlingsplanen for CSR 2012–2015. Utover tiltakene som er iverksatt siden 2012, skisserer handlingsplanen nye tiltak kun under første søyle, som altså er statens plikt til å sikre menneskerettighetene (den danske handlingsplanen 2014).

Den italienske handlingsplanen, *The Foundations of the Italian Action Plan on the United Nations "Guiding Principles on Business and Human Rights"*, ble utgitt i mars i 2014. Handlingsplanen er en kartlegging av hvordan de ulike statlige organene påvirkes av FNs veiledende prinsipper, og

ligner dermed mer på en kartleggingsanalyse av hva staten har gjort hittil heller enn en handlingsplan for implementering av FNs veiledende prinsipper. Dokumentet skiller seg således fra de andre handlingsplanene, men det kan likevel analyseres basert på de tiltakene som skisseres på siste side i den italienske handlingsplanen.

Spania har utgitt en rekke utkast til handlingsplaner på spansk, hvorav det nyeste er datert juni 2014. Dette utkastet forventes å bli godkjent av de spanske myndighetene mot slutten av 2014. De ulike utkastene varierer ved at det er færre forpliktelser i den siste utgaven enn i de tidligere versjonene. Handlingsplanen beskriver det internasjonale rammeverket for næringsliv og menneskerettigheter og legger frem en rekke tiltak for implementering av rammeverket (den spanske handlingsplanen 2014).

I tillegg er en rekke land i ferd med å utarbeide handlingsplaner. Dette innebærer at de enten har kommet med en uttalelse om at de skal utarbeide en handlingsplan, slik som tilfellet er i USA (White House 2014), at de er i gang med en konsultasjonsprosess med næringslivet og sivilsamfunnet om hva som bør inngå i handlingsplanen, eller at de har gjennomført en kartleggings- og avviksanalyse⁷, slik er tilfellet i Norge (Taylor 2013b). Like forutsetninger for næringslivet, et såkalt level playing field, avhenger av at flere stater utarbeider handlingsplaner. I juni 2014 ble en FN-resolusjon om å lage en internasjonal avtale om flernasjonale selskaper og respekt for menneskerettighetene vedtatt i Menneskerettighetsrådet (HRC 2014a). Det kan ta flere år før en slik avtale er på plass, og FNs menneskerettighetsråd fornyet i juni 2014 som følge FNs arbeidsgruppe for menneskerettigheter og næringsliv sitt mandat med tre år for å bidra til at flere land skal utarbeide nasjonale handlingsplaner (HRC 2014b). Den juridiske forskjellen mellom FNs veiledende prinsipper og en internasjonal avtale er at førstnevnte er retningslinjer uten noen formelle sanksjoner. En internasjonal avtale er bindende og har formelle sanksjoner. Når FNs veiledende prinsipper implementeres nasjonalt, blir de likevel bindende avhengig av hvordan den enkelte stat implementerer disse.

⁷ Avvik mellom FNs veiledende prinsipper og statlig praksis (Taylor 2013b:6).

Policy

Policy: holdning el. framgangsmåte, langsiktig (politisk) kurs (Bokmålsordboka)

Norske avlaserord er politikk, taktikk eller retningslinjer (Språkrådet.no)

Et policydokument som skisserer en langsiktig politisk kurs innenfor feltet menneskerettigheter og næringsliv, bidrar til å skape forutsigbarhet for næringslivet og andre interessenter. Dette ser ut til å utgjøre én av hovedgrunnene til at flere stater velger å utarbeide handlingsplaner.

Praksis innen flere av de aktuelle statene har tidligere vært at forskjellige etater og departementer har hatt ansvar for ulike deler av porteføljen, og næringslivet har dermed fått ulike signaler om hva det betyr at de skal respektere menneskerettighetene (se bl.a. Taylor 2013b). Under konsultasjonsprosesser i blant annet Storbritannia og Nederland ba næringslivet om tydeligere forventninger og klarere retningslinjer fra staten om hva det å respektere menneskerettighetene betyr i praksis. Flere av respondentene presiserer at dokumentet er starten på et strukturert og samlet arbeid rundt menneskerettigheter og næringsliv. Handlingsplanene har dermed åpnet opp for mer koordinert innsats på feltet på tvers av ulike departementer innen statsapparatet. Dette er med på å skape policykoherens innenfor feltet menneskerettigheter og næringsliv.

De nasjonale handlingsplanene har ulik form og varierende innhold. Det er dermed viktig for denne analysen å formulere innholdskriterier for å vurdere hvorvidt stater, gjennom handlingsplaner, skisserer en politisk kurs innen feltet menneskerettigheter og næringsliv. Kategorien policy bygger på ICAR og DIHR sitt *toolkit* (verktøykasse) for nasjonale handlingsplaner, og operasjonaliseres gjennom innholdskriterier de har presentert, nemlig (i) hvorvidt handlingsplanen inneholder en «policy statement» (erklæring) om forpliktelse til FNs veiledende prinsipper, og (ii) hvorvidt den inneholder konkrete, målbare og tidsbegrensede tiltak. I figur 1 fremstilles kriteriene og hvorvidt de ulike handlingsplanene oppfyller kriteriene. Den sistnevnte kategorien er delt opp i to punkter, da noen av handlingsplanene inneholder spesifikke og målbare tiltak, mens andre handlingsplaner har satt en tidsramme for revidering eller oppdatering av handlingsplanen. Handlingsplanene vil bli diskutert individuelt før en samlet analyse følger.

	Policy statement	Konkrete og målbare tiltak	Tidsramme
Storbritannia	x		x
Nederland	x	x	
Danmark	x	x	
Italia			x
Spania (utkast)	x	x	x

Den britiske handlingsplanen inneholder følgende erklæring om at britene forplikter seg til FNs veiledende prinsipper: «Regjeringen støtter tilnærmingen fastsatt i FNs veiledende

prinsipper og er fast bestemt på å hjelpe bedrifter å implementere disse.⁸» Handlingsplanen inkluderer en rekke implementeringstiltak, men utover veiledning og formidling av informasjon er de nevnte tiltakene lite konkrete og vanskelige å måle. Ifølge det britiske utenriksdepartementet var målet med handlingsplanen å utarbeide et kort dokument med tydelige forventninger til næringslivet. Andre handlingsplaner skisserer mer detaljerte tiltak enn den britiske handlingsplanen, men den britiske handlingsplanen er ifølge det britiske utenriksdepartementet et utgangspunkt for videre arbeid. Handlingsplanen skal revideres innen to år, basert på hvilke tiltak som er gjennomført, og eventuelt inkludere nye mål.

De to første punktene i den nederlandske handlingsplanen omhandler statens rolle som formidler av forventninger og retningslinjer til næringslivet. Gjennom disse punktene forplikter staten seg til oppfølging av FNs veiledende prinsipper. Ifølge det nederlandske utenriksdepartementet var målet med handlingsplanen å avklare for næringslivet at de har et ansvar for å respektere menneskerettighetene, og å forklare hva dette vil si i praksis, gjennom å presisere hva begrepet aktsomhetsvurderinger betyr. Handlingsplanen skisserer en rekke relativt spesifikke og målbare tiltak for implementering, men den setter ingen tidsramme for implementering av tiltakene som skisseres, noe som gjør det utfordrende å holde staten ansvarlig for implementeringen.

Den danske handlingsplanen inneholder en erklæring om Danmarks forpliktelse til å implementere FNs veiledende prinsipper, og den inneholder en rekke spesifikke og målbare tiltak som skal implementeres. Danmark begynte å implementere FNs veiledende prinsipper gjennom handlingsplanen for CSR i 2012, og enkelte av disse tiltakene vil dermed også kommenteres i denne analysen. Den danske handlingsplanen setter heller ikke noen tidsramme for når tiltakene skal være gjennomført.

Det første tiltaket i den spanske handlingsplanen viser en klar forpliktelse til FNs veiledende prinsipper: «Regjeringen vil iverksette alle nødvendige strategier og tiltak for å implementere FNs veiledende prinsipper og fremme, innenfor rammen av sine fullmakter, respekt for menneskerettighetene fra næringslivets side.⁹» Handlingsplanen inneholder 37 tiltak som skal implementeres innen de neste tre årene. Hva som vil komme etter det, avhenger ifølge det spanske utenriksdepartementet av den politiske situasjonen når den tid kommer. Den spanske staten forplikter seg i det nåværende utkastet til handlingsplan å etablere en komité for å overvåke implementering av handlingsplanen. Denne komiteen har dermed fått et viktig statlig ansvar for implementering (den spanske handlingsplanen 2014).

Den italienske handlingsplanen skiller seg fra de andre handlingsplanene og ligner mer på en kartleggingsanalyse enn en handlingsplan. Ifølge den italienske handlingsplanen skal det utarbeides en ny plan i 2014, og inntil denne legges frem, er det uklart om Italia er forpliktet

⁸ «The Government supports the approach set out in the UNGPs, and is determined to help companies implement it» (den britiske handlingsplanen 2013:14).

⁹ «El Gobierno adoptará todas las políticas y medidas necesarias para el cumplimiento de los Principios Rectores por parte del Estado. De esta manera promoverá, en el ámbito de sus competencias, el respeto de los derechos humanos por las empresas; y asesorará de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos.» (Den spanske handlingsplanen 2014:12). Egen oversettelse.

til å implementere FNs veiledende prinsipper. Det skisseres få konkrete tiltak i handlingsplanen, og statens forventninger til næringslivet kommer dermed ikke tydelig frem.

Alle handlingsplanene, foruten den italienske, inneholder en erklæring om å implementere FNs veiledende prinsipper. Den danske, nederlandske og spanske handlingsplanen inneholder spesifikke tiltak, mens den britiske ikke er så konkret når det gjelder tiltakene. Den italienske handlingsplanen inneholder få konkrete tiltak og minner mer om en kartleggingsanalyse. Storbritannia, Italia og Spania forplikter seg, gjennom handlingsplanen, til å oppdatere dokumentet eller rapportere om hvorvidt de tiltakene de har forpliktet seg til å implementere, lykkes. At stater utarbeider handlingsplaner, er en ny utvikling på feltet, og det kan vise seg å bli et viktig virkemiddel for statene når de skal bidra til å få næringslivet til å respektere menneskerettighetene.

Krav om åpenhet

Intensjonen bak krav om åpenhet er at bedrifter skal kunne vise ulike interessenter hvilke tiltak de har på plass for å identifisere, forebygge og begrense brudd på menneskerettighetene (FNs veiledende prinsipper 2011:16). Basert på denne informasjonen har staten, samfunnet og markedet større mulighet til å vurdere hvorvidt et selskap respekterer menneskerettighetene.

Rapporteringskrav

Alle handlingsplanene gjengir nasjonale rapporteringskrav om hva bedriftene gjør for å respektere menneskerettighetene. Samtidig kommer det ikke tydelig frem i de ulike handlingsplanene hva lovene om rapportering krever at bedrifter skal rapportere om, for eksempel krever ikke de nasjonale lovene at de skal rapportere om aktsomhetsvurderinger. Det nye EU-direktivet om ikke-finansiell rapportering som ble vedtatt i EU-parlamentet den 15. april 2014, gjør det obligatorisk for bedriftene å rapportere om aktsomhetsvurderinger i årsrapporten (European Commission 2014).

Den britiske handlingsplanen gjengir innholdet i Companies Act fra 2006, som ble oppdatert i oktober 2013 med en presisering om at alle børsnoterte selskaper skal rapportere om hvordan de tar hensyn til menneskerettighetene, i årsrapporten. Mer presist skal det rapporteres om «social, community and human rights issues» og «any policies of the company in relation to social, community and human rights issues and the effectiveness of those policies» (Claypoole & Harrison 2013). Denne informasjonen er ikke nevnt i handlingsplanen, men må søkes opp på egen hånd. Handlingsplanen understreker at børsnoterte selskaper må følge Companies Act, og det forventes generelt at selskaper er åpne om sine rutiner, aktiviteter, risikoer og hvordan de tar hensyn til menneskerettighetene, i årsrapporten (den britiske handlingsplanen 2013:13–14). Loven bruker ikke uttrykket «respekt for menneskerettighetene». Det faktum at uttrykket ikke brukes, kan skape uklarhet i hva et selskap faktisk skal rapportere om. For å være i tråd med FN's veiledende prinsipper skal selskapet rapportere om sine aktsomhetsvurderinger. I tillegg er det heller ingen krav i lovverket om å gjøre rede for hvordan bedrifter implementerer tiltak for å redusere risiko for menneskerettighetsbrudd i virksomheten (McCorquodale 2013).

I den nederlandske handlingsplanen gjengis innholdet i Corporate Governance Code, hvor bedrifter oppfordres til å rapportere om menneskerettighetsspørsmål. Dette vil si at det er frivillig for bedriftene å rapportere om menneskerettigheter (den nederlandske handlingsplanen 2014:30). I tillegg til at det er frivillig å rapportere, uttrykker ikke handlingsplanen presist hva det skal rapporteres om, siden den internasjonale standarden «aktsomhetsvurderinger» ikke benyttes. Den nederlandske handlingsplanen er relativt svak, sammenlignet med de andre når det gjelder krav om åpenhet. Handlingsplanen introduserer i stedet et insentiv for rapportering ved å vise til *Transparency Benchmark*, en årlig evaluering og rangering av nederlandske selskaper ment for å oppfordre til at de i større grad rapporterer om hvorvidt menneskerettighetene blir fulgt. Selskaper rangeres ut fra om de rapporterer eller ikke, heller enn hva de rapporterer om. I den nederlandske handlingsplanen utvides antall selskaper som deltar i prosessen, fra 500 til 600 (den nederlandske handlingsplanen 2014:29–

31). Dette er et insentiv staten bruker for å få selskaper til å rapportere om sin innvirkning på om menneskerettighetene følges, men det er ikke et bindende instrument.

Ifølge den danske handlingsplanen har det vært et prioritert område for regjeringen å styrke eksisterende rapporteringskrav. Siden 2009 har alle statseide og store bedrifter måttet rapportere om hvilken CSR-policy de har på plass. Som en del av prosessen med å utarbeide en handlingsplan, ble Danish Financial Statements Act oppdatert i 2012, med effekt fra 2013, og store selskaper må nå skrive årsrapport om hvilke retningslinjer, rutiner og tiltak de har på plass for å være sikre på at menneskerettighetene blir fulgt, og om hvordan disse fungerer i praksis. Dersom selskapet ikke har slike retningslinjer på plass, må dette nevnes i årsrapportene (den danske handlingsplanen 2014:14). Den danske handlingsplanen er den mest avanserte av de fem når det gjelder krav om åpenhet, men loven krever ikke at en skal rapportere om aktsomhetsvurderinger i sin helhet.

Den spanske handlingsplanen gjengir innholdet i Sustainable Economy Law, oppdatert i 2011, hvor det er obligatorisk for statseide og børsnoterte selskaper å rapportere om hvordan de respekterer menneskerettigheter i sin virksomhet, i årsrapporter. I handlingsplanen oppfordres det til at alle andre selskaper inkluderer et kapittel om selskapets arbeid med menneskerettighetene i årsrapporter (den spanske handlingsplanen 2014:16). Aktsomhetsvurderinger er ikke nevnt i loven fra 2011, og handlingsplanen inneholder ikke tiltak om at dette skal oppdateres.

Nederland, Italia og Danmark refererer til EU-direktivet om ikke-finansiell rapportering som vil ha bredere effekt enn den eksisterende nasjonale lovgivningen i flere av landene. Ifølge EU-direktivet må cirka 6000 av de største bedriftene i EU¹⁰ rapportere om blant annet prosedyrer, risiko og aktsomhetsvurderinger relatert til miljø, sosiale forhold, personalsaker, spørsmål knyttet til respekt for menneskerettighetene, antikorrupsjon, bestikkelser og spørsmål knyttet til mangfold i styret (Ramos 2014). Omfanget av rapportering vil dermed utvides til aktsomhetsvurderinger med EU-direktivet. Likevel kan selskaper benytte seg av internasjonale, europeiske eller nasjonale retningslinjer for å rapportere slik de anser som mest nyttig for sin virksomhet. Dette gir rom for fleksibilitet i rapporteringen (European Commission 2014). Endelig godkjenning av EU-direktivet ventes til høsten, og da har medlemsstatene to år på å inkorporere direktivet i nasjonal lovgivning. For noen land, som Nederland og Italia, vil dette innebære rapporteringskrav for flere selskaper, og for alle landene vil det bety at selskaper må rapportere på aktsomhetsvurderinger (European Commission 2014).

Stater løfter frem rapporteringskrav som allerede finnes i nasjonal lovgivning, gjennom de nasjonale handlingsplanene heller enn å introdusere nye rapporteringskrav. Kun enkelte land oppdaterer rapporteringskravene, men ikke i tråd med FN's veiledende prinsipper med tanke på å referere til aktsomhetsvurderinger. Flere stater refererer til EU-direktivet om ikke-

¹⁰ EU-direktivet for ikke-finansiell rapportering gjør det obligatorisk å rapportere for børsnoterte selskaper med over 500 ansatte, som har en balanse som overstiger 20 millioner euro, eller en omsetning som overstiger 40 millioner euro (Ramos 2014).

finansiell rapportering, som vil ha bredere effekt enn nasjonal lovgivning, i og med at det kreves at bedriftene skal rapportere om aktsomhetsvurderinger. EU-direktivet kompletterer nasjonale handlingsplaner fra europeiske stater i dette tilfellet.

Insentiver

Gjennom insentiver kan staten stimulere markedet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Staten kan også utforme lover eller forskrifter som krever at bedriftene gjennomfører aktsomhetsvurderinger som en forutsetning for å få tilgang til offentlige anbudsprosesser, lån til eksportfinansiering og lignende. Å kreve at bedriftene utfører aktsomhetsvurderinger før de får tilgang til ulike statlige midler eller kontrakter, vil få negative konsekvenser for handelen og produksjonen til de selskapene som ikke gjennomfører dem (De Schutter et al. 2012). Alle handlingsplanene omtaler eller oppfordrer til mer bruk av sosiale klausuler i offentlige anskaffelser, og det er derfor naturlig at vi ser mer på offentlige anskaffelser og gir disse en mer sentral plass i vår analyse.

Offentlige anskaffelser

Staten har et høyt forbruk av varer og tjenester, og dermed en mulighet til å påvirke leverandører og markeder i retning av å respektere menneskerettighetene. I OECD-landene utgjør offentlige anskaffelser mellom 13 og 20 prosent av brutto nasjonalprodukt (OECD 2013). Norges offentlige innkjøp utgjorde 408 milliarder kroner i 2012, det vil si 14 prosent av brutto nasjonalprodukt (SSB 2014). Dersom staten krever aktsomhetsvurderinger av underleverandører, av selskaper den investerer i, eller krever at selskaper hvor den er deleier, gjennomfører aktsomhetsvurderinger, påvirker dette hvordan næringslivet opererer. Statlige krav om aktsomhetsvurderinger kan potensielt ha negative konsekvenser for de bedriftene som ikke gjennomfører aktsomhetsvurderinger, idet de dermed får færre statlige kontrakter. Gjennom handlingsplanene skisserer statene ulike tiltak som gjør det fordelaktig for en bedrift å respektere menneskerettighetene i sin virksomhet.

Storbritannia har gjennom handlingsplanen forpliktet seg til å undersøke om bedrifter som får støtte av staten, statseide bedrifter og bedrifter som leverer tjenester eller produkter til det offentlige (offentlige anskaffelser), respekterer menneskerettighetene. I tillegg har Storbritannia forpliktet seg til å sørge for at lovverket for offentlige anskaffelser samsvarer med FNs veiledende prinsipper (den britiske handlingsplanen 2013:9). Hva dette tiltaket vil bety i praksis, kommer ikke helt klart frem i handlingsplanen, og vi kan dermed ikke med sikkerhet si at staten vil kreve mer effektive aktsomhetsvurderinger fra næringslivet gjennom dette tiltaket.

Nederlandske selskaper som tilbyr varer og tjenester til staten, er ifølge de nederlandske lovene som regulerer offentlige anskaffelser, forpliktet til å respektere menneskerettigheter. Siden januar 2013 gjelder dette alle anbudsprosesser på EU-nivå. Regionale og kommunale myndigheter er også oppfordret til å inkludere sosiale klausuler i anbudsprosessene. Selskaper kan oppfylle sosiale forpliktelser på ulike måter, for eksempel ved å bli medlem av ulike standarder eller ved å gjennomføre risikoanalyser (den nederlandske handlingsplanen 2013:17). Dette innebærer at staten krever at næringslivet respekterer menneskerettighetene, men de legger ikke aktsomhetsvurderinger i sin helhet til grunn for hva det betyr for bedrifter å respektere menneskerettighetene i praksis. Det kan se ut til at det holder å gjennomføre for eksempel risikoanalyser. Likevel har Nederland forpliktet seg til å undersøke hvorvidt anskaffelsesprosesser samsvarer med FNs veiledende prinsipper, og en kan tenke seg at det

kan komme tydeligere instruksjoner om at bedrifter må gjennomføre aktsomhetsvurderinger, ikke kun risikoanalyser, som et resultat av en slik undersøkelse. Det skal også undersøkes hvorvidt de sentrale retningslinjene for anskaffelsesprosesser skal implementeres på regionalt og kommunalt nivå (den nederlandske handlingsplanen 2013:18).

Danske CSR Council anbefalte myndighetene å kreve aktsomhetsvurderinger fra parter i næringslivet de samarbeider med. Den danske stat forplikter seg gjennom handlingsplanen til å øke bruken av arbeidsklausuler som omhandler lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I prinsippet skal alt arbeid i Danmark nå utføres med danske lønns- og arbeidsvilkår, og underbetalt utenlandsk arbeidskraft skal ikke forekomme i offentlige prosjekter. Dette er i tråd med ILO-konvensjon 94 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, og den danske handlingsplanen skisserer da også en rekke tiltak for å forhindre brudd på lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Blant annet må alle offentlige anbudprosesser for byggeprosjekter omfatte arbeidsklausuler for å hindre sosial dumping, ikke bare de som er over en viss terskelverdi, slik det var tidligere. Danske kommuner og regioner må i fremtiden bruke arbeidsklausuler på samme måte som statlige organer. Regjeringen forplikter seg også til å gi ut mer praktisk informasjon om hvordan arbeidsklausuler kan inkluderes i anbudsrunder. Regjeringen ønsker videre å øke den frivillige bruken av sosiale klausuler, det vil si andre klausuler som omhandler menneskerettighetene, i offentlige anskaffelser (Den danske handlingsplanen 2014:16).

Spania åpner opp for muligheten til å endre lover for at det i større grad skal tas til hensyn til menneskerettighetene i anskaffelsesprosesser, og ellers når det gjelder tilgang til økonomisk støtte eller andre fordeler fra det offentlige. I tilfeller hvor selskap er dømt for alvorlige menneskerettighetsbrudd, direkte eller indirekte, skal selskapet utelukkes fra anbudsprosessene (tiltak nummer 20). Videre forplikter Spania seg til å undersøke hvordan garantiinstitutter for eksportkreditt, forsikringer, investeringer og lignende samsvarer med FNs veiledende prinsipper (tiltak nummer 12). Spania forplikter seg også til å flytte bruken av offentlige midler over til ansvarlige investeringer (tiltak nummer 16) (den spanske handlingsplanen 2014:17–19). Dette er en rekke ambisiøse mål, noen mer konkrete enn andre. Det gjenstår å se om dette er den endelige versjonen av dokumentet.

Storbritannia vil oppfordre statlige og ikke-statlige kunder til å inngå kontrakter kun med selskaper som har fått slik sertifisering, og som er medlem av *The International Code of Conduct for Private Security Service Providers Association*. Dette initiativet har som mål å «sikre at private, væpnede sikkerhetsselskaper opptrer i tråd med grunnleggende menneskerettslige og humanitærrettslige prinsipper» (den britiske handlingsplanen 2014:11, 20). Dette er en tydelig forventning om at selskaper skal respektere menneskerettighetene gjennom å ta i bruk aktsomhetsvurderinger, og de selskapene som ikke igangsetter de nevnte tiltakene, kan risikere å miste kontrakter.

For å oppfordre næringslivet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, er det inkludert tiltak i handlingsplanene som skal øke bruken av sosiale klausuler og arbeidsklausuler i offentlige anskaffelser. Dette ser ut til å komme av en økt bevissthet rundt statens dobbeltrolle, i form

av på den ene siden å skulle sikre at menneskerettighetene ikke brytes, samt på den andre siden selv å være en aktør i næringslivet – enten som eier, investor eller forbruker. I samtlige dokumenter introduseres tiltak som skal øke sosiale og arbeidsmessige hensyn gjennom offentlige anskaffelser, eller tiltak hvor staten forplikter seg til å sørge for at statseide eller støttede bedrifter opererer med aktsomhet.

Etterfølgelse av lovverket

I flere land brukes manglende eller utførte aktsomhetsvurderinger som grunnlag for å avgjøre om en lov er overholdt, dette både innen strafferett og erstatningsrett. Dette innebærer videre at staten kan sanksjonere mot eller pålegge de selskapene som ikke overholder loven, strafferettslig ansvar. Samtidig kan bedrifter bruke det å ha utført aktsomhetsvurderinger som et forsvar mot anklager om kriminelle, sivile eller administrative overtredelser (De Schutter et al. 2012). I dette kapitlet kommenteres hvordan staten, gjennom handlingsplanene, stiller seg til menneskerettighetsbrudd begått utenfor det gitte landets grenser, både innen strafferett og erstatningsrett.

Strafferett og ekstraterritoriale implikasjoner

Innen strafferett har det generelt vært lite juridisk praksis for å dømme bedrifter med hovedkontor i hjemlandet (innenfor nasjonal jurisdiksjon) for menneskerettighetsbrudd begått utenlands (ekstraterritorialitet) (De Schutter et al. 2012; Taylor 2013a; Taylor 2013b:13). Til tross for menneskerettighetenes universalitet, tolker mange stater sine forpliktelser til kun å omfatte brudd på menneskerettighetene innenfor egne grenser, selv når saken involverer selskaper med hovedkontor i hjemlandet. Ekstraterritoriale implikasjoner blir drøftet som en del av statens ansvar i FNs veiledende prinsipper (HRC 2011:4), og alle handlingsplanene kommenterer ekstraterritoriale implikasjoner innen strafferett. Enkelte stater drøfter hvorvidt det er rom for å dømme nasjonale selskaper for menneskerettighetsbrudd begått i utlandet, innenfor egen lovgivning.

Den britiske handlingsplanen gjengir UK Bribery Act, hvor britiske selskaper kan dømmes i Storbritannia for korrupsjon og bestikkelser begått i utlandet. Utover dette kan ikke bedrifter med hovedkontor i Storbritannia som krenker menneskerettighetene i utlandet, dømmes i britiske domstoler (den britiske handlingsplanen 2013:8). Dokumentet inkluderer én setning om at selskaper skal tolke det å bidra til grove menneskerettighetsbrudd, uansett hvor de opererer, som et juridisk spørsmål, men britiske selskaper som bidrar til grove menneskerettighetsbrudd i utlandet, får ifølge strafferetten ingen konsekvenser. Storbritannia forventer dermed at britiske selskaper respekterer menneskerettighetene overalt hvor de opererer, men staten introduserer ingen nye tiltak for å stille bedrifter som begår menneskerettighetsbrudd i utlandet, til ansvar.

Danmark forplikter seg til å etablere en arbeidsgruppe for å drøfte behovet og muligheten for ekstraterritorielt ansvar innen strafferett. Gruppen skal studere hva andre land gjør på feltet, vurdere hva som fungerer, og hva som ikke fungerer, og diskutere muligheten for å forfølge alvorlige menneskerettighetsbrudd rettslig (den danske handlingsplanen 2014:16). Den danske handlingsplanen fremmer Det europeiske råd som et egnet organ for å lede diskusjoner rundt ekstraterritorielt ansvar (den danske handlingsplanen 2014:15).

Nederland forplikter seg gjennom handlingsplanen til å etablere en uavhengig komité som skal undersøke om forpliktelsene til nederlandske selskaper er tilstrekkelig regulert i loven, og om de samsvarer med FNs veiledende prinsipper. Utvalget skal ta hensyn til relevant

rettspraksis, situasjonen i naboland og næringslivets interesser (den nederlandske handlingsplanen 2014:41). Handlingsplanen er utydelig på om dette innebærer at den uavhengige komiteen skal undersøke ekstraterritoriale implikasjoner, men det ekskluderes heller ikke. Handlingsplanen presiserer likevel at den nederlandske regjeringen ikke er overbevist om at lovgivning med ekstraterritoriale implikasjoner vil bidra til å hindre menneskerettighetsbrudd i utlandet (den nederlandske handlingsplanen 2014:41).

En rekke tiltak i den spanske handlingsplanen omhandler ekstraterritorielt ansvar i forbindelse med strafferett. Den spanske handlingsplanen gir uttrykk for at man vil arbeide for utvidelse av påtalemyndighetenes mandat til å kunne undersøke om det er tilstrekkelig bevis for at et selskap har vært innblandet i alvorlige menneskerettighetsbrudd eller forbrytelser mot menneskerettighetene i utlandet (den spanske handlingsplanen 2014:19). Under tiltak nummer 31 forplikter myndighetene seg til å utvikle juridiske ordninger som kan dømme selskap eller en konsernsjef for krenkelse av menneskerettighetene dersom selskapet ikke har gjennomført aktsomhetsvurderinger (den spanske handlingsplanen 2014:25).

Resultatene fra vår analyse tyder på at enkelte stater drøfter spørsmålet om hvilke ekstraterritoriale implikasjoner menneskerettighetsbrudd begått i utlandet, vil ha. Bedrifter som opererer i land med liten respekt for menneskerettighetene, risikerer å bli medskyldige i menneskerettighetsbrudd, spesielt i stater med et svakt rettsapparat. At stater forplikter seg til å drøfte spørsmålet om ekstraterritoriale implikasjoner for menneskerettighetsbrudd begått i utlandet, er en ny utvikling som kan føre til bedre sikring av menneskerettighetene.

Rettslige klage- og erstatningsordninger

FNs veiledende prinsipper omhandler statens plikt til å sørge for at det finnes adgang til ulike former for rettslige og ikke-rettslige klage- og erstatningsordninger (HRC 2011). I flere av landene er det mulig å kreve erstatning for overgrep i sivile domstoler når menneskerettighetsbrudd er begått i hjemlandet (se for eksempel den nederlandske handlingsplanen 2013:33, 38). Når menneskerettighetsbruddet begås i utlandet, har det implikasjoner for hjemstatens mulighet til å regulere det og til å gi erstatning. Rettslige klage- og erstatningsordninger blir i liten grad kommentert i handlingsplanene.

Den spanske handlingsplanen inneholder imidlertid en rekke tiltak for å forbedre juridiske klage- og erstatningsordninger. Innen utgangen av 2014 forplikter Spania seg til å utarbeide en rapport om mulighetene for juridisk oppreisning for offer for menneskerettighetsbrudd begått av spanske bedrifter i Spania og utenfor landets grenser (tiltak nummer 31). I tillegg skal det opprettes en instans for saker der det har kommet utenomrettslige krav, med kapasitet til å etterforske og myndighet til å idømme oppreisning (tiltak nummer 33) (den spanske handlingsplanen 2014:25–26).

Kombinasjon av tiltak

Stater bruker gjerne en kombinasjon av én eller flere av de nevnte kategoriene, insentiver, rapporteringskrav og et sterkt lovverk, for å fremme respekt for menneskerettighetene (De Schutter et al. 2012:5; Taylor 2013a). Handlingsplanene som hittil er utgitt, inneholder en rekke tiltak som samlet sett er ment å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene i utlandet. Under nevnes tre tiltak som omhandler menneskerettigheter og næringslivet i utenrikspolitikk, disse er: diplomati og internasjonale relasjoner, aktsomhetsvurderinger i handels- og investeringsavtaler og ikke-rettslige, statlige klagemekanismer.

Diplomati og internasjonale relasjoner

Flere av handlingsplanene understreker at diplomatiet har en rolle der det bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene i utlandet, det vil si både (i) ambassadene og (ii) diplomatiet ellers i internasjonale fora som EU og FN. Disse tiltakene inngår som en del av statens policytiltak, samt som koordinering på tvers av statene. Ambassaden er kontaktpunktet mellom bedrifter som opererer i utlandet, og embetsverket, og ambassaden utfører dermed en sentral oppgave med å formidle statens forventninger til næringslivet. I flere av handlingsplanene forplikter man seg til bedre opplæring av diplomatisk ansatte ved utenriksstasjoner i hvordan de kan snakke med vertsstater og næringslivet om temaet. Handlingsplanene oppfordrer også til dialog rundt temaet i ulike internasjonale og regionale fora, og gjennom «multistakeholder»-prosesser som f.eks. Voluntary Principles for Security and Human Rights (se f.eks. den britiske, danske og nederlandske handlingsplanen). Storbritannia forplikter seg til å samarbeide med andre land som ønsker å implementere nasjonale handlingsplaner som et ledd i å følge opp FNs veiledende prinsipper.

Handels- og investeringsavtaler

Dersom handels- og investeringsavtaler inkluderer klausuler eller kapitler om respekt for menneskerettighetene, vil dette påvirke den andre statens handlingsrom og dermed ha indirekte påvirkning på selskaper som opererer utenlands, f.eks. ved å kreve at selskapene respekterer menneskerettighetene. Samtlige handlingsplaner omtaler handels- og investeringsavtaler, og Storbritannia, Nederland og Spania introduserer nye tiltak eller forplikter seg til å sikre menneskerettighetene i slike avtaler i handlingsplanene sine.

Storbritannia forplikter seg gjennom handlingsplanen til å bidra til at handels- og investeringsavtaler inngått av Storbritannia eller EU respekterer menneskerettighetene. Dette innebærer å se til at handelsavtalene ikke undergraver vertslandets evne til å møte sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser eller undergraver vertslandets mulighet til å pålegge de samme miljø- og sosiale kravene til utenlandske investorer som til lokale bedrifter, ifølge handlingsplanen (den britiske handlingsplanen 2013:12). Spania oppfordrer til at fremtidige handels- og investeringsavtaler skal inkludere referanser til respekt for menneskerettighetene, og til at fremtidige avtaler mellom EU og tredjeland samsvarer med FNs veiledende prinsipper (den spanske handlingsplanen 2014:20). Den nederlandske handlingsplanen refererer også til muligheten for å legge til kapitler eller klausuler om bærekraftighet i handels- og investeringsavtaler (den nederlandske handlingsplanen 2013:7).

Danmark og Italia refererer til EU som part i forhandlinger om handelsavtaler, og understreker at OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper ligger til grunn i forhandlingene.

Ikke-rettslige statlige klageordninger

Samtlige land refererer til OECDs nasjonale kontaktpunkt (NCP) i handlingsplanene. Alle land som er medlem av OECD, er forpliktet til å opprette en slik ikke-rettslig statlig klageordning. FNs veiledende prinsipper ble integrert i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper i 2011 og er dermed relevante for nasjonale handlingsplaner. En av rollene til NCP er å vurdere påstander om at selskapers forretningsadferd ikke er i samsvar med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og organet fungerer som et meglingsorgan mellom partene, selskapet og interessenten som har sendt inn klage (Norges kontaktpunkt). I tilfeller hvor kontaktpunktet ikke kommer frem til en løsning mellom partene, vil det offentliggjøre konklusjonene i saken, og dette bidrar til mer åpenhet.

I handlingsplanene ser det ut til at stater med relativt velutviklede kontaktpunkt viderefører støtte til kontaktpunktene gjennom handlingsplanene, og i noen tilfeller, som i Spania, er det også foreslått at det spanske kontaktpunktet skal tildeles ekstra ressurser (den spanske handlingsplanen 2014). Den britiske handlingsplanen forplikter seg til å gjennomgå de ikke-rettslige erstatningsordningene, men foreslår ingen endringer. Handlingsplanen understreker at det er viktig at bedrifter selv utvikler ordninger for å klage og søke om erstatning utenlands (den britiske handlingsplanen 2013:17). Det danske kontaktpunktet ble opprettet gjennom dansk lov i 2012, og organet har mulighet til å undersøke saker uten at noen har sendt inn en klage (den danske handlingsplanen 2014:20). Nederland har vurdert denne muligheten, men besluttet at det ikke er ønskelig at det nederlandske kontaktpunktet skal ha et lignende mandat som den danske (den nederlandske handlingsplanen 2013:34). Derimot vil det nederlandske kontaktpunktet, på forespørsel fra myndighetene, granske sektorer med risiko for alvorlige menneskerettighetsbrudd (den nederlandske handlingsplanen 2013:36).

Konklusjon

Dette notatet har tatt for seg hvordan nasjonale handlingsplaner for menneskerettigheter og næringsliv kan bidra til og sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Alt i alt introduserer handlingsplanene begrenset med nye tiltak som kan sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Menneskerettigheter og næringsliv er et nytt felt, som går på tvers av flere politikkområder, og de fleste handlingsplanene søker dermed å oppnå en balanse mellom å kartlegge eksisterende arbeid på feltet og å identifisere hull der det trengs mer arbeid. For de landene som har utarbeidet handlingsplaner, blir spørsmålet hvorvidt staten tar dette arbeidet videre, ved å opprette en balansert kombinasjon av regulering og andre tiltak som sikrer menneskerettighetene mot krenkelser fra næringslivet begått både i hjemlandet og i utlandet.

Under følger hovedkonklusjonene fra analysen:

Policy. Staten bruker ulike tiltak – politikk, lover, forskrifter – for å sikre at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Handlingsplanene er et nytt virkemiddel staten bruker for å utarbeide en policy, altså retningslinjer eller en politisk kurs innenfor feltet menneskerettigheter og næringsliv, som igjen bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Forventninger til næringslivet uttrykt i en handlingsplan kan vise seg å komplettere statlig regulering for å sikre at menneskerettighetene blir fulgt. En handlingsplan skaper forutsigbarhet for næringslivet og andre interessenter. Dersom flere land utarbeider handlingsplaner, vil dette bidra til å skape like forutsetninger for næringslivet, «level playing field». Prosessen med å utarbeide en handlingsplan åpner for mer organisert og samstemt innsats på feltet på tvers av ulike departementer innen statsapparatet. Dette er med på å skape policykoherens på feltet menneskerettigheter og næringsliv. Handlingsplanene kan også være et utgangspunkt for dialog mellom næringslivet, sivilsamfunnet og embetsverket.

Rapporteringskrav i forbindelse med avlegging av årsrapporter. Danmark og Storbritannia oppdaterte rapporteringskravene som en del av prosessen med å utarbeide en handlingsplan. De andre landene gjengir nasjonale rapporteringskrav og refererer til EU-direktivet om ikke-finansiell rapportering, som krever rapportering på flere områder enn de nasjonale lovene, inkludert aktsomhetsvurderinger. Åpenhet fremstår som en viktig del av handlingsplanene, og rapporteringskrav er et konkret virkemiddel staten bruker for å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene.

Offentlige anskaffelser. Gjennom handlingsplanene innfører stater tiltak for å øke bruken av sosiale klausuler og arbeidsklausuler i offentlige anskaffelser for å oppfordre næringslivet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Dette ser ut til å komme av en økt bevissthet rundt statens dobbeltrolle i form av på den ene siden å skulle motvirke brudd på menneskerettighetene og på den andre siden å selv måtte respektere menneskerettighetene som eier, investor og forbruker.

Ekstraterritoriale implikasjoner. Danmark og Nederland etablerer arbeidsgrupper for å drøfte hvilket rom man har ifølge loven til å dømme nasjonale selskaper for menneskerettighetsbrudd begått utenfor landets grenser.

Rettslige klage- og erstatningsordninger. FNs veiledende prinsipper omhandler statens plikt til å sørge for at det finnes adgang til ulike former for rettslige eller ikke-rettslige klage- og erstatningsordninger. Dette blir i liten grad tatt opp i handlingsplanene, og der hvor det blir nevnt, er det stort sett i form av oppfordringer til bedrifter om å opprette ikke-rettslige klage- og erstatningsordninger, altså gjøre det frivillig for bedrifter.

Kombinasjon. Handlingsplanene som hittil er publisert, vektlegger i stor grad å bevisstgjøre og formidle informasjon om FNs veiledende prinsipper. Dette kan bety at handlingsplaner, i de fleste stater, er et instrument som kompletterer allerede igangsatte prosesser med å utarbeide lover og forskrifter, heller enn å introdusere nye.

Handlingsplanene som hittil er utgitt, inneholder likevel en rekke tiltak som samlet sett er ment å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene i utlandet. I denne analysen ble de følgende tiltakene nevnt: (i) økt formidling om FNs veiledende prinsipper og støtte til FNs veiledende prinsipper gjennom internasjonale organer (policy), (ii) aktsomhetsvurderinger i handels- og (iii) investeringsavtaler (overholdelse av en lov) og ikke-rettslige statlige klagemekanismer (åpenhet). Denne analysen demonstrerer dermed at FNs veiledende prinsipper ikke handler om det frivillige konseptet CSR, men om statens plikt til å sikre at det ikke skjer brudd på menneskerettighetene, og næringslivets selvstendige ansvar for å respektere menneskerettighetene. For de landene som har utarbeidet handlingsplaner, blir spørsmålet hvorvidt statene tar arbeidet rundt menneskerettigheter og næringsliv videre ved å opprette en mer balansert kombinasjon av regulering og andre tiltak, som sikrer menneskerettighetene mot krenkelser fra næringslivet begått i hjemlandet og i utlandet.

Referanser

Handlingsplaner

- Den danske handlingsplanen. (2012). *Danish National Action Plan – implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.
- Den italienske handlingsplanen. (2014). *Foundations of the Italian Action Plan on the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*.
- Den nederlandske handlingsplanen. (2013). *National Action Plan for Human Rights and Business: Knowing and Showing*.
- Den spanske handlingsplanen. (2013). *Draft of National Action Plan on Business & Human Rights*. June. 2014.
- Den britiske handlingsplanen. (2013). *Good Business: Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Business and Human Rights Resource Centre, National Action Plans: <http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans>

Andre kilder

- Bauer, Joanne. (2014). *Where do National Action Plans on Business & Human Rights Belong in the Corporate Sustainability Movement*, CSRwire, Hentet fra <http://www.csrwire.com/blog/posts/1262-where-do-national-action-plans-on-business-human-rights-belong-in-the-corporate-sustainability-movement>
- Bokmålsordboka. (2014). Hentet fra http://www.nob-ordbok.uio.no/om_bm.html
- Claypoole, Charles and Daniel Harrison. (2013). *Human Rights Obligations on Companies: Important Legal Developments*. London: Latham &Watkins.
- De Felize, Damiano and Andreas Graf. (Upublisert). *The Diffusion of National Action Plans on Business and Human Rights: An Initial Assessment*.
- De Schutter, Olivier, Anita Ramasastry, Mark B. Taylor, Robert C. Thompson. (2012). *Human Rights Due Diligence: The Role of States*. Washington D.C.: International Corporate Accountability Roundtable.
- Europarådet. (2014). *Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on business and human rights*. Hentet fra <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2185745&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
- European Commission. (2014). *Disclosure of non-financial and diversity information by large companies and groups - Frequently asked questions*. Hentet fra [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-301_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-301_en.htm)
- Graf, Andreas. (2013). *Developing National Action Plans on Business and Human Rights*. Switzerland: KOFF (Centre for Peacebuilding).
- Human Rights Council (HRC). (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. New York and Geneva: United Nations.

- HRC. (2014a). *Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, Hentet fra <http://business-humanrights.org/en/binding-treaty>
- HRC. (2014b). *Human Rights and transnational corporations and other business enterprises*. Hentet fra <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/82/PDF/G1408382.pdf?OpenElement>
- HRC. (2014c). *State National Action Plans*. Hentet fra <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>, den 02.10.2014
- ICAR and DIHR. (2014). *National Action Plans on Business and Human Rights – A toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*. Washington D.C.: International Corporate Accountability Roundtable.
- McCorquodale, Robert. (2013). *Expecting business to respect human rights without Incentives or Sanctions*. Hentet fra <http://ukhumanrightsblog.com/2013/09/04/expecting-business-to-respect-human-rights-without-incentives-or-sanctions-robert-mccorquodale/#more-19483>.
- MVO Platform. (2014). *Dutch National Action Plan on Business and Human Rights*. Hentet fra <http://mvopatform.nl/news-en/dutch-national-action-plan-on-business-and-human-rights>.
- Norges Kontaktpunkt. (2014). *Norges nasjonale kontaktpunkt – Om oss*. Hentet fra <http://www.responsiblebusiness.no/om-oss/>.
- OECD. 2013. *Fighting Corruption in the public sector. Leading Practitioners on Public Procurement*. Hentet fra <http://www.oecd.org/corruption/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm>
- Ramos, Jose. (2014). *Hva innebærer EUs nye direktiv for samsfunnsansvar for den ikke-finansiell rapportering*. Hentet fra <http://www.responsiblebusiness.no/files/2014/06/EU-direktivet-om-samsfunnsansvarsrapportering.pdf>
- Språkrådet.no. (2014). Hentet fra Språkrådet.no.
- Statistisk Sentralbyrå (SSB). 2014. *Offentlige innkjøp, 2012*. Hentet fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2014-08-22>.
- Taylor, Mark B. (2013a). *Human Rights Due Diligence: The Role of States. 2013 Progress Report*. Washington D.C.: International Corporate Accountability Roundtable.
- Taylor, Mark B. (2013b). *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*. Oslo: Fafo-notat 2013:12.
- White House. (2014). *Fact Sheet: the U.S. Global Anticorruption Agenda*. Hentet fra <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/24/fact-sheet-us-global-anticorruption-agenda>.

Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2014:15
ISSN 0804-5135