

CORETTA & MARTIN LUTHER KING INSTITUTTET FOR FRED SARBEID



Coretta og Martin Luther King Instituttet for Fredsarbeid (King Instituttet) takker for muligheten til å bidra med høringsinnspill til rapporten *‘Åpenhet om leverandørkjeder – Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger’*.

King Instituttet berømmer det grundige arbeidet Etikkinformasjonsutvalget har utført med rapporten og den verdifulle kartleggelsen av fagområdet som den presenterer. Vi ønsker lovforslaget velkommen som et viktig skritt i rettsliggjøringen av næringslivets menneskerettighetsansvar i tråd med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv.

Som det nevnes i rapporten pågår det en internasjonal utvikling av lovreguleringer på feltet som pålegger næringslivet krav om å respektere menneskerettigheter da frivillige initiativer har vist seg å ikke være tilstrekkelige. Vi har sett juridisk bindende standarder introdusert i Storbritannia og Australia i form av moderne slaverilover, og i Frankrike og Nederland i form av ulike aktsomhetslover som en respons til UNGP. Det pågår også lignende prosesser i andre land, blant annet i Canada, Finland, Tyskland og Sveits utover arbeid som også utføres på EU nivå. Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag bygger videre på lovarbeidet som har pågått i andre land, og vil bidra til nødvendig videreutvikling av dette området.

Regjeringen forpliktet seg i Granavolden-plattformen til å utrede en anti-slaverilov etter britisk modell. Etikkinformasjonsutvalget har utredet viktige deler av dette feltet, noe King Instituttet ønsker å berømme dem for. Flere elementer i lovforslaget som krav om åpenhet om leverandørkjedene og produksjonsstedene, og at tvangsarbeid og slaverilignende forhold må adresseres av alle virksomheter i kunnskapsplikten adresserer nettopp moderne slaveri. Og tiltakene som skisseres i lovforslaget er nødvendige for å møte forpliktelsene som er nedfelt i FNs bærekraftsmål 8.7 og UNGP.

King Instituttet ønsker å peke på noen områder i lovutkastet som kan forbedres:

§ 2 – Lovens virkeområde:

King Instituttet mener det er nødvendig å inkludere alle norske virksomheter som selger varer og tjenester i lovens virkeområde inkludert de som kun opererer internasjonalt. Dette er viktig for å opprettholde påkrevd nivå av grunnleggende menneskerettigheter og ansvarlig arbeidsvilkår i henhold til UNGP. Det legger også et sterkere grunnlag for like konkurranseforhold mellom alle norske virksomheter.

§3 – Definisjoner:

- a) *Med virksomhet menes selskap, samvirkeforetak, forening, enkeltpersonforetak, stiftelse eller annen sammenslutning. Loven gjelder også offentlig eid virksomhet som tilbyr varer og tjenester.*

Det er avgjørende at offentlige virksomheter er inkludert i lovforslaget. King Instituttet mener dette er essensielt for å møte forpliktelsene i Pilar 1 av UNGP. Offentlig innkjøp representerer en betydelig del av den globale økonomien med 15 – 20% av det globale bruttonasjonalproduktet¹, og krenkelser av menneskerettigheter og uanstendig arbeid forekommer i leverandørkjeder uavhengig av om det er offentlige virksomheter eller private selskaper som er innkjøper av varene og tjenestene. Forskning viser at selv om Norge totalt sett ligger fremme i innsatsen for å unngå menneskerettighetskrenkelser i globale leverandørkjeder, så påpekes det at det ikke jobbes systematisk nok med dette fra de ulike offentlige instansene². Å inkludere offentlige virksomheter i lovforslaget er nødvendig for å forhindre at skattebetalernes penger indirekte kan bidra til å støtte ulovlige aktiviteter.

Det bør tydeliggjøres i lovforslaget i henhold til UNGP at informasjons- og aktsomhetsforpliktelsen dekker virksomhetens påvirkning på menneskerettighetsforkjempere, lokalsamfunn, urfolk, minoriteter og andre utsatte grupper og individer. King Instituttet mener også det er nødvendig at miljøskade som medfører menneskerettighetskrenkelser inkluderes i lovforslaget.

§ 7 - Rett til informasjon hos en virksomhet

¹ EU-kommisjonen (2020) Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/international_en.

² Alice Pease (2020) Transforming Supply Chain Transparency in Public Procurement: Lessons from Scandinavia, <https://www.wcmt.org.uk/fellows/reports/transforming-supply-chain-transparency-public-procurement-lessons-scandinavia>.

King Instituttet mener det er nødvendig at loven omfatter krav om åpne leverandørlistene. Åpenheten som åpne leverandørlistene bidrar til medfører tydelighet og større ansvarlighet rundt forretningsforbindelsen mellom selskap og leverandør, og er et viktig tiltak for å sikre menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Åpne leverandørlistene er et nyttig grep som vil bidra til at UNGP i større grad overholdes av selskaper. Det åpner for at selskaper som kjøper varer fra et produksjonssted kan bli varslet direkte fra arbeidere, fagforeningsrepresentanter eller sivilsamfunnsorganisasjoner om menneskerettighetskrænkelser i produksjonsprosessen slik at de kan tre inn og endre dårlig praksis, bidra til at det etableres bedre rutiner, og sørge for oppreisning. Åpne leverandørlistene kan også medføre til større grad av samarbeid mellom selskaper som kjøper inn fra samme produksjonssted. Virksomhetene gis bedre mulighet til å identifisere hverandre, og kan gå sammen om tiltak som vil forebygge og avdekke menneskerettighetskrænkelser. Åpne leverandørlistene medfører også til større grad av åpenhet fra virksomhetene som igjen kan redusere sannsynligheten for omdømmerisiko- og tap. I så måte er åpne leverandørlistene gunstig for selskapene, arbeiderne og leverandørene.

§ 10 - Større virksomheters plikt til aktsomhetsvurderinger og offentliggjøring av informasjon

- (1) *Større virksomheter skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å kartlegge, forhindre, og begrense mulig negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid, og gjøre rede for hvordan dette håndteres.*

King Instituttet støtter trinnene i aktsomhetsprosessen som er skissert her, og ønsker å foreslå noen forbedringer av de neste leddene i lovteksten.

- (2) *Virksomhetene skal av eget tiltak offentlig minst gjøre rede for følgende med hensyn til egen virksomhet og leverandørkjeder:*

b. Virksomhetens aktsomhetsvurderinger, herunder opplysninger om negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid og vesentlig risiko for slik påvirkning.

Basert på erfaring fra andre land hvor de har introdusert aktsomhetslover er det nødvendig med tydelig beskrivelse av hva som menes med ordet 'risiko' i denne sammenheng for å tilrettelegge for at selskaper gjennomfører aktsomhetsvurderinger og formidler redegjørelsen av prosessen på en så

meningsfylt måte som mulig. Etter to år med rapporteringer i Frankrike ser man at selskaper tolker risikobegrepet forskjellig, noe som har ført til at loven ikke fungerer så effektivt i praksis som ønsket. Selv om den franske 'Duty of Vigilance' loven er tydelig i sin intensjon, så har 75% av virksomhetene kartlagt risiko ut ifra forståelsen om hva som utgjør risiko for bedriften og ikke ut ifra hva som utgjør risiko for mennesker, ifølge organisasjonen Shift³. Organisasjonen forklarer dette med at tradisjonell rapportering gjerne utføres med fokus på risiko for virksomheten noe selskapene kan ha overført til denne forpliktelsen. Konsekvensene av feiltolkning av risikobegrepet kan føre til at kritiske forhold oversees, og at ressurser til tiltak ikke benyttes der hvor de trengs mest og vil ha størst effekt.

c. Resultater av aktsomhetsvurderingene, herunder tiltak for å begrense alvorlig risiko eller skade eller rette opp negativ påvirkning der det er påkrevd.

For at loven skal oppnå best mulig effekt i praksis vil det være nødvendig å ha med et eget punkt som binder store bedrifter til å tydeliggjøre effekten av virksomhetenes iverksatte tiltak. Hvis redegjørelsen kun fokuserer på tiltakene en virksomhet har iverksatt på bakgrunn av aktsomhetsvurderingen, og ikke på hva effekten av tiltakene har vært, så kan loven bli mer prosessorientert enn resultatorientert.

Hvis virksomhetene kun redegjør for tiltakene de har iverksatt som en del av aktsomhetsprosessen, så kan selskaper vise til nye tiltak de har initiert som ser fint ut på papiret, men som ikke har stor praktisk verdi. Virksomhetene bør derfor redegjøre for effekten av tiltakene de har introdusert år for år for å unngå overfladiske initiativer. King Instituttet mener det er nødvendig å etablere et evalueringsrammeverk slik at virksomhetene selv vet hvilken konkret effekt de har oppnådd år for år ved at de måler reell endring. Et evalueringsrammeverk gir også selskapene muligheten til å kontinuerlig jobbe med aktsomhetsprosessen og justere tiltakene underveis hvis det er nødvendig slik at de gjennom tiltakene oppnår best mulig resultat.

King Instituttet mener også det er nødvendig at virksomhetene sammen med et evalueringsrammeverk også benytter et resultatrammeverk hvor det på bakgrunn av aktsomhetsvurderingene redegjøres for hva målsetningen for tiltakene er, hvilke delmål selskapene setter seg, og hva som er ønsket resultat. Virksomhetene kan dermed vise til en langsiktig progressiv plan som identifiserer delmål år for år.

³ Michelle Langlois (2019) Human Rights Reporting in France Two Years In: Has the Duty of Vigilance Law led to More Meaningful Disclosure, SHIFT. Hentet fra:
https://www.shiftproject.org/media/resources/docs/Shift_HumanRightsReportingInFrance_Part2_vNov25.pdf

- (3) *Redegjørelsen etter annet ledd skal i alle tilfeller omfatte informasjon om risiko og tiltak med hensyn til tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid, barnarbeid, diskriminering i sysselsetting og arbeid, manglende respekt for retten til å etablere og slutte seg til fagforeninger og føre kollektive forhandlinger, samt helse, miljø og sikkerhet.*

King Instituttet mener det er viktig å tydeliggjøre hvilken definisjon som benyttes knyttet til tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid i selve lovteksten, og at loven i større grad koordineres i overenskomst med Regjeringens øvrige relaterte forpliktelser nedfelt i for eksempel FNs bærekraftsmål 8.7 og Europarådets Konvensjon om Tiltak mot Menneskehandel. Det er viktig at loven er et ledd i en helhetlig strategi på dette området for å unngå at myndighetenes respons til tvangsarbeid, barnarbeid, menneskehandel og moderne slaveri (forhold som er relaterte, kan krysse hverandre, og som i større grad sees i sammenheng) blir fragmentert og dermed svekket.

Videre mener King Instituttet det er avgjørende at menneskehandel inkluderes i selve lovteksten i tilknytning til risiko og tiltak som virksomheter må redegjøre for. Dette er i overensstemmelse med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter da menneskehandel faller under dets definisjon for menneskerettighetskrenkelser utført av tredjepart som selskaper og arbeidsgivere⁴. Menneskehandel er en alvorlig menneskerettighetskrenkelse som foregår i aktiviteter knyttet til store og små virksomheters operasjoner og leverandørkjeder i Norge og globalt.

Man har sett eksempler på saker hvor menneskehandel i norske leverandørkjeder har forekommet, blant annet med gartneri-saken fra Lier hvor sesongarbeidere fra India ble grovt utnyttet av to arbeidsgivere som ble dømt for menneskehandel⁵. Det har også vært avdekket saker hvor for eksempel Nord- koreanske arbeidere har blitt utnyttet i menneskehandel ved et skipsverft i Polen som kan knyttes til norske selskapers leverandørkjeder.⁶

På samme måte som man refererer til globale leverandørkjeder av varer, så er det vel så viktig å være oppmerksom på de globale leverandørkjedene av arbeidskraft som består av potensielt sårbare migrantarbeidere som kan bli utnyttet i

⁴ Mike Dottridge (2016) Emerging Good Practice by State Authorities, the Business Community and Civil Society in the Area of Reducing Demand for Human Trafficking for the Purpose of Labour Exploitation, Council of Europe. Hentet fra: <https://rm.coe.int/16806846be>.

⁵ Norges Høyesterett (2017) Dom om menneskehandel til tvangsarbeid i norske gartnerier. Hentet fra: <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/2017/hoyesterett-straff/dom-om-menneskehandel-til-tvangsarbeid-i-norske-gartnerier/>

⁶ L. Taraldsen (2017) Fra Vestlandet til Pyongyang: Norske Selskaper i Europeisk Slaveskandale, Teknisk Ukeblad. Hentet fra: <https://www.tu.no/artikler/fra-vestlandet-til-pyongyang-norske-selskap-i-europeisk-slaveskandale/350677>

menneskehandel av norske virksomheter og i leverandørkjeder i Norge så vel som av norske virksomheter gjennom deres globale leverandørkjeder og operasjoner.

I 2014 protokollen til ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid står følgende under Artikkel 1, punkt 3:

‘The definition of forced or compulsory labour contained in the Convention is reaffirmed, and therefore the measures referred to in this Protocol shall include specific action against trafficking in persons for the purpose of forced or compulsory labour’.⁷

I del 2 av Etikkinformasjonsutvalgets rapport gis en oversikt over norsk rett. Her beskrives det juridiske virkeområdet for tvangsarbeid i Norge under punktet om strafferett. Det står at tvangsarbeid kan falle under straffeloven §§ 251 og 252 om tvang og grov tvang. Videre står det at Norge innførte et forbud mot menneskehandel i straffeloven i 2003 som er nedfelt i §257 og §258.

I §257 første ledd står det utdypet at en som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, tvinger utnytter eller forleder en person til for eksempel arbeid straffes for menneskehandel.

Rettspraksis i Norge har vært å straffeforfølge tvangsarbeid i henhold til menneskehandel-paragrafen slik man ser med Lier- saken og andre saker som Lime - saken.

King Instituttet mener det er avgjørende at en lov som binder norske virksomheter til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og informere offentlig dekker gjeldende forhold i Norge så vel som internasjonalt for å unngå at man får et to-delt system. En lov bør ha like sterkt fokus på at norske virksomheter utfører risikoanalyser og iverksetter tiltak knyttet til deres operasjoner og leverandørkjeder i Norge for å overholde forpliktelsene staten og næringslivet har i henhold til UNGP og ILO-protokollen. Vi mener det er nødvendig å sikre anstendige arbeidsforhold og oppreisning til arbeidere som opplever menneskerettighetskrenkelser uansett hvor de er i verden.

(4) Redegjørelsen etter annet ledd kan inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven §3-3 c eller offentliggjøres på annen måte. Informasjonen skal være

⁷ International Labour Organization (2014) Protocol P029 – Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930. Hentet fra: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029.

lett tilgjengelig. Det skal i årsberetningen opplyses om hvor redegjørelsen finnes offentlig tilgjengelig.

King Instituttet mener det er avgjørende at det opprettes et sentralt offentlig register hvor store selskaper pålegges å publisere en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene de har gjort i tillegg til at de publiseres i egne årsrapporter og på egne nettsider.

En av de sterkeste kritikkene mot UK Modern Slavery Act har vært at myndighetene ikke etablerte et offentlig register fra start. Uten et offentlig register har det vært langt vanskeligere å holde tilsyn med hvilke virksomheter som er rapporteringspliktige, og lovens effekt har blitt svekket. Til nå har Business and Human Rights Resource Center (BHRRC) driftet et offentlig register som flere sivilsamfunnsorganisasjoner gikk sammen om å etablere. Registeret har vært veldig verdifullt da det har samlet og analysert data, evaluert og benchmarket selskapers innsats, og bidratt i en rekke prosesser som for eksempel i evalueringen av den britiske loven i 2019⁸ Det pågår nå en prosess hvor britiske myndighetene er i gang med å etablere et sentralt offentlig register med veiledning fra BHRRC. I Australia har etableringen av et offentlig register vært knyttet til deres moderne slaverilov fra starten av. I Frankrike ble det heller ikke etablert et eget offentlig register da loven ble introdusert, så der har sivilsamfunnsorganisasjonen Sherpa etablert et register etter modell fra sivilsamfunnsorganisasjonenes register i Storbritannia.

Med et offentlig register hvor alle aktsomhetspliktige selskaper redegjør for prosessene de har utført vil lovens effekt bli sterkere fra start. Det vil også være enklere for investorer, sivilsamfunnsorganisasjoner, forbrukere, akademikere og myndigheter å holde ettersyn med utviklingen og kvaliteten av arbeidet som utføres av virksomhetene. Et offentlig register hvor all data er samlet på et sted vil i større grad drive frem beste praksis hos selskaper fra start.

§ 11 – Veiledning

(1) Forbrukertilsynet skal veilede virksomheter, forbrukere og andre om gjennomføringen av denne loven.

Hvordan systemene for veiledning, tilsyn og klage tilrettelegges er viktig for at loven oppnår ønsket effekt. Mangel på tydelighet, veiledning, monitorering, og håndhevelse er områder hvor UK Modern Slavery Act har blitt kritisert, og som har

⁸ UK Home Department (2019) Independent Review of the Modern Slavery Act 2015: Final Report. Hentet fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803406/independent_review_of_the_Modern_Slavery_Act_-_final_report.pdf.

ført til at loven ikke har oppnådd ønsket effekt fra start⁹. King Instituttet mener det er nødvendig at myndighetene etablerer effektivt tilsyn og at det settes av tilstrekkelige ressurser til veiledning og håndhevelse. Ressursene som tildeles må stå i samsvar med lovens ambisjonsnivå for å oppnå dens ønskede effekt.

King Instituttet er enig i at Forbrukertilsynet og Markedsrådet er egnede organer for å ivareta forbrukernes rett til informasjon knyttet til virksomheters leverandørkjeder og operasjoner i henhold til lovforslaget. Samtidig mener King Instituttet at det bør vurderes om større virksomheters forpliktelser knyttet til aktsomhetsvurderinger er best egnet til å ligge under et departement med forbrukeransvar og forbrukerfokus slik det foreslås med BFD. Tilsynsorganet som skal veilede virksomheter og følge opp deres aktsomhetsforpliktelser bør samarbeide nært med næringslivsrettede organer og relevante departementer. Det kan være mest hensiktsmessig å opprette et eget tilsynsorgan som utfører arbeidet med å veilede, monitorere og kontrollere og som jobber i samarbeid med et myndighetsstyrt offentlig register hvor selskapenes redegjørelser publiseres årlig. De nevnte oppgavene kan også legges til et organ som allerede er orientert mot næringslivet. King Instituttet ønsker videre å påpeke viktigheten av å etablere en infrastruktur som også ivaretar interessene til sårbare individer som opplever menneskerettighetskrenkelser i form av at de får tilgang til informasjon, klagemulighet og oppreisning.

King Instituttet ønsker avslutningsvis å anerkjenne lovforslaget som et viktig bidrag i bekjempelsen av tvangsarbeid og slaverilignende forhold. Samtidig har vi pekt på områder som bør forbedres for at loven i tilstrekkelig grad dekker de alvorligste menneskerettighetskrenkelsene dette området representerer. Vi mener det er mulig å vedta Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag med de forbedringene som er nevnt her.

Tina Davis

Thomas Dorg

Spesialrådgiver og Forsker
Coretta og Martin Luther King Instituttet
for Fredsarbeid

Daglig Leder
Coretta og Martin Luther King Instituttet
for Fredsarbeid

⁹ UK Home Department (2019) Independent Review of the Modern Slavery Act 2015: Final Report. Hentet fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803406/independent_review_of_the_Modern_Slavery_Act_-_final_report.pdf.