Menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket

Utredningsrapport til

Nærings- og fiskeridepartementet

01.10.2026

www.kpmg.no

Forord

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet legger KPMG med dette frem utkast til rapport fra oppdraget «Utredning av menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket».

Arbeidet er utført av en tverrfaglig prosjektgruppe bestående av Geir Sundet (prosjektleder), Eivind Pytte Ødegård, Henriette Lingelem, Kristine Knutsen, Alejandro Serrano-Kristiansen fra KPMG Law Advokatfirma AS og Line Gjerstad Tjelflaat fra Law.no advokatfirma AS. Christy Lorgen (KPMG) har vært ansvarlig partner.

Vi vil rette en takk til alle som har bidratt med tid, erfaringer og innspill gjennom spørreundersøkelse, intervjuer, dialogmøter og skriftlige innspill. Bidragene fra offentlige oppdragsgivere, leverandører, fagmiljøer, næringslivsorganisasjoner og sivilsamfunn har vært avgjørende for utredningens kunnskapsgrunnlag. Vurderinger, konklusjoner og eventuelle feil eller mangler i rapporten står for prosjektgruppens regning.

Christy Lorgen, Partner

KPMG AS

Innhold

Forord ii

Sammendrag 1

1. Innledning 4

1.1 Bakgrunn 4

1.2 Utredningsmandat 4

1.3 Avgrensninger 5

1.4 Metode og datagrunnlag 6

1.5 Metodiske forbehold og begrensninger 6

1.6 Leserveiledning 7

2. Bakgrunn 8

2.1 Offentlige anskaffelser som virkemiddel 8

2.2 Ny regulering i anskaffelsesloven § 5m 9

2.3 Risikobasert tilnærming til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold 9

2.4 Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold 10

2.5 Folkerett og internasjonal humanitærrett 11

2.6 Anskaffelsesloven § 5m og statens plikt til å sikre menneskerettigheter 12

2.7 Tilknytningskrav i ulike regelverk 13

2.8 Tilgrensede regelverk og regelverksutvikling – særlig om åpenhetsloven 13

3. Handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk 16

3.1 Overordnet handlingsrom 16

3.2 Sentrale skranker for menneskerettslige krav 18

3.3 Handlingsrommet i ulike faser av anskaffelsesprosessen 20

4. Kartlegging av dagens praksis 27

4.1 Overordnede funn og gjennomgående temaer 27

4.2 Kostnader 34

4.3 Veiledning og verktøy 38

4.4 Dagens praksis knyttet til konkurransegjennomføring 40

Dybdeundersøkelse 1: avvisning av anleggsentreprenør med bakgrunn i lønnstyveri 49

4.5 Dagens praksis knyttet til kontraktsoppfølging 49

4.6 Effekter 54

4.7 Særskilte utfordringer for mindre offentlige oppdragsgivere 55

4.8 Særlige utfordringer tilknyttet konfliktområder og folkeretten 56

Dybdeundersøkelse 2: tilknytning til konfliktområde 58

5. Konsekvenser av endret regulering og andre tiltak 59

5.1 Potensielle gevinster 59

5.2 Potensielle ulemper og utilsiktede konsekvenser 60

5.3 Prinsipper for målrettet regulering 60

5.4 Forutsetninger for at regelverk og tiltak skal fungere 63

5.5 Justering av regelverket 67
5.6 Innfasing av regelverk og forventninger basert på virksomhetsstørrelse og risiko 67
5.7 Samordning med åpenhetsloven og annet relevant regelverk 68
5.8 Tiltak innrettet mot anskaffelsesprosessens ulike faser 69
5.9 Tilknytning til folkerettsbrudd 69
6. Anbefalinger 71
Vedlegg 1 Litteraturliste 77
Vedlegg 2 Intervju og dialogmøter 80
Vedlegg 3 Spørreundersøkelse 81

Sammendrag

Offentlige oppdragsgivere har i dag handlingsrom til å stille krav, kriterier og følge opp anstendige arbeidsforhold, grunnleggende menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner i offentlige anskaffelser. Utredningen viser at potensialet for forbedringer først og fremst ligger i en enda mer risikobasert tilnærming, målrettet bruk av eksisterende virkemidler, bedre veiledning, økt samordning og forbedring av kontraktsoppfølging.

Oppfølging av menneskerettigheter i globale leverandørkjeder er utfordrende for mange, også for offentlige oppdragsgivere og leverandører til offentlig sektor. Hovedutfordringene ligger imidlertid ikke i mangel på hjemler eller virkemidler, men knyttes til hvordan handlingsrommet omsettes til effektiv og gjennomførbar praksis. Offentlige oppdragsgivere opplever utfordringer knyttet til blant annet gjennomføring og vurdering av faktabaserte risikovurderinger, avvisnings-vurderinger og i kontraktsoppfølging.

Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet har gitt KPMG i oppdrag å vurdere hvordan offentlige anskaffelser bør reguleres og praktiseres for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner. Utredningen bygger på rettskildeanalyse, spørreundersøkelse, intervjuer, dialogmøter og dybdeundersøkelser. Datagrunnlaget er i hovedsak basert på erfaringer fra perioden før ny § 5m i anskaffelsesloven trådte i kraft 1. juli 2026, og gir derfor begrenset grunnlag for å evaluere effektene av den nye bestemmelsen isolert.

Hovedfunn

Hensyn til menneskerettigheter er integrert i offentlige anskaffelser. Mange oppdragsgivere gjennomfører risikovurderinger, benytter kontraktsvilkår og stiller krav til leverandører. Samtidig er kontraktsoppfølging den største utfordringen, både kapasitets- og kompetansemessig. Det er mindre tidkrevende å stille krav enn å kontrollere at kravene etterleves i praksis. Bedre oppfølging av kravene er et tiltak som kan få stor effekt for rettighetshavere, men som i liten grad utforskes i praksis.

Både oppdragsgivere og leverandører etterlyser mer operativ veiledning. Dagens veilednings-materiale bidrar til å identifisere iboende risiko, men gir i mindre grad støtte til konkrete vurderinger av hvilke tiltak som er hensiktsmessige i konkrete anskaffelser, hvordan risiko skal prioriteres og hva ikke minst som utgjør tilstrekkelig oppfølging. *«Hva er godt nok?»* er det mange oppdragsgivere, og leverandører som spør seg i en travel hverdag. Behovet for bedre og mer spisset veiledning foreligger for alle oppdragsgivere, men spesielt for mindre oppdragsgivere som har begrenset tilgang på fagressurser. Videre er saker som gjelder konfliktområder og komplekse globale leverandør-kjeder en betydelig utfordring for alle typer oppdragsgivere. Oppdragsgivere blir sittende alene med svært kompliserte vurderinger, og med lite hjelp å hente i veiledning eller retningslinjer fra politisk ledelse.

I en del tilfeller gjennomfører offentlige virksomheter parallelle risikovurderinger av samme tema og leverandører uten å dele informasjon eller koordinere innsatsen. Flere oppdragsgivere utvikler egne kravsett og oppfølgingsmodeller, noe som kan bidra til fragmentering og økte kostnader uten nødvendigvis å gi bedre risikostyring. Dette kan også føre til merarbeid for leverandører, dersom de følges opp fra flere hold om samme tema. Manglende harmonisering av krav, dokumentasjonskrav og kontraktsvilkår kan være kostnadsdrivere. I de mest kompliserte sakene bruker oppdragsgivere mye tid og må i mange tilfeller hente inn ekstern eksperthjelp fra advokater i juridiske vurderinger. Frykten er stor for å gjøre feil og risikere klager med påfølgende KOFA- og rettsprosesser.

Et særskilt funn gjelder anskaffelser med tilknytning til konfliktområder og mulige folkerettsbrudd. Mange oppdragsgivere opplever betydelig usikkerhet knyttet til hvordan slike problemstillinger skal håndteres innenfor anskaffelsesregelverket. Mange opplever naturlig nok at de mangler kapasitet og kompetanse til å foreta komplekse vurderinger av folkerett, internasjonal humanitærrett og geopolitiske forhold. Det er bred enighet om behovet for tydeligere statlige føringer og mer praktisk veiledning på dette området.

Anbefalinger

Utredningen legger til grunn at anskaffelsesloven § 5m bygger på en risikobasert tilnærming, og anbefaler at denne videreføres og styrkes fremfor å innføre mer omfattende og generelle plikter.

Denne utredningen gir ikke grunnlag for å anbefale en generell plikt til å stille omfattende menneskerettighetskrav i alle offentlige anskaffelser. En slik tilnærming kan derimot føre til økte administrative byrder og økt ressursbruk uten nødvendigvis å gi bedre resultater for rettighetshavere.

Vi anbefaler en kombinasjon av ulike målrettede tiltak:

1. Videreføre og styrke den risikobaserte tilnærmingen

Krav og oppfølging bør differensieres ut fra risiko, vesentlighet og oppdragsgivers påvirknings-mulighet. Ressursene bør konsentreres om anskaffelser hvor risikoen for brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold er størst, fremfor å innføre omfattende krav i alle anskaffelser. Dette kan bidra til bedre måloppnåelse, samtidig som unødvendige administrative byrder reduseres.

2. Utarbeide tydeligere nasjonale føringer for konfliktområder, folkerett og internasjonal humanitærrett

Mange oppdragsgivere opplever usikkerhet knyttet til leverandører med tilknytning til konfliktområder eller mulige folkerettsbrudd. Det bør derfor etableres tydeligere statlige føringer og veiledning som klargjør hvilke vurderinger oppdragsgivere forventes å gjøre, hvilke kilder som kan benyttes, og når ulike virkemidler kan være aktuelle (f.eks. spesifikke kontraktskrav, skjerpede aktsomhetsvurderinger, avvisning). Veiledningen bør dekke hvordan dette skal gjennomføres og hva som anses som «godt nok».

3. Styrke markedsdialog og interessentsamarbeid

Tidlig dialog med leverandørmarkedet kan danne grunnlag for bedre risikovurderinger, mer forholdsmessige krav og bedre forståelse av hva som er mulig å dokumentere og følge opp. Markedsdialog kan også bidra til å identifisere praktiske løsninger som reduserer risiko uten å begrense konkurransen unødvendig.

4. Videreutvikle standardiserte og risikobaserte kontraktsvilkår

Standardiserte og balanserte kontraktsvilkår bør videreutvikles for ulike risikonivåer og anskaffelseskategorier. Dette kan bidra til mer ensartet praksis, redusere kostnader for både oppdragsgivere og leverandører og gjøre kontraktsoppfølgingen enklere og mer effektiv.

5. Klargjøre bruken av tildelingskriterier

Tildelingskriterier knyttet til menneskerettigheter brukes i dag i begrenset grad fordi mange oppdragsgivere opplever dem som krevende å evaluere og rangere. Det bør utvikles veiledning som tydeliggjør når slike kriterier er hensikts-messige, og hvordan leverandørers risiko-håndtering, sporbarhet og forbedringsarbeid kan premieres på en etterprøvbar måte. Det er vesentlig at leverandører som bidrar til å redusere negative konsekvenser opplever at innsatsen verdsettes, tildelingskriterier kan bidra til dette formålet.

6. Tydeliggjøre avvisningsreglene og andre reaksjonsformer

Avvisning brukes sjelden og oppleves som et juridisk krevende virkemiddel. Det bør videre-utvikles praktisk veiledning som klargjør dokumentasjonskrav, vurdering av tilknytning til brudd, hvordan leverandørenes «self-cleaning» tiltak skal vurderes, samt når andre tiltak kan være hensiktsmessige å bruke.

7. Styrke kontraktsoppfølgingen

Kontraktsoppfølging er den delen av anskaffelses-prosessen hvor det er størst gap mellom potensiale for reelle forbedringer for rettighetshavere, ambisjoner og reell praksis. Oppfølgingen bør i større grad være risikobasert og støttes av veiledning, konkrete verktøy og standardiserte oppfølgingsmetoder. Det finnes mange måter å følge opp leverandører på, tilpasset oppdrags-giveres kapasitet og kompetanse. At en oppdragsgiver følger opp en avtale og bryr seg i praksis, kan ha en effekt i seg selv. Ressurser bør prioriteres mot kontrakter med størst risiko og hvor det foreligger reell påvirkningsmulighet.

8. Etablere bedre ordninger for samarbeid, kompetansedeling og informasjons-utveksling

Mange oppdragsgivere gjennomfører i dag de samme risikovurderingene og aktivitetene hver for seg. Mer samarbeid, deling av erfaringer og

gjenbruk av informasjon kan redusere dobbeltarbeid, styrke kompetansen og gi mer konsistent praksis på tvers av offentlig sektor. Teknologisk utvikling og regulatorisk utvikling i EU knyttet til obligatorisk produktinformasjon kan bidra til bedre datagrunnlag i årene som kommer, noe som kan bidra til mer faktabaserte aktsomhetsvurderinger, også lenger ned i globale leverandørkjeder. Dette potensialet bør også utnyttes av offentlige oppdragsgivere og man bør gå sammen om fellesløsninger.

9. Samordne anskaffelsesregelverket bedre med åpenhetsloven og relevant EU-/EØS-regelverk

Offentlige oppdragsgivere og leverandører etterlyser bedre harmonisering mellom ulike regelverk. Begrepsbruk og definisjoner bør harmoniseres på tvers av anskaffelsesregelverket, åpenhetsloven og andre relevante regelverk, samt internasjonale standarder som OECDs retningslinjer, ILO konvensjonene og FNs veiledende prinsipper. Veiledning bør klargjøre hvordan dokumentasjon og redegjørelser som allerede utarbeides etter åpenhetsloven kan danne grunnlag for vurderinger i anskaffelser, slik at eksisterende informasjon utnyttes bedre.

Denne rapporten kan danne et kunnskapsgrunnlag for den videre utviklingen av regelverk, veiledning og praksis, og belyser hvilke tiltak som kan bidra til at offentlige anskaffelser i større grad fremmer menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i praksis.

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har gitt KPMG i oppdrag å utrede hvordan offentlige anskaffelser bør reguleres og praktiseres for å ivareta anstendige arbeidsforhold, grunnleggende menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner, samtidig som regelverket er effektivt og tilpasset risikobildet.

Rapporten er utarbeidet som et kunnskapsgrunnlag, og anbefalingene er ment som innspill til videreutvikling av regelverk, praksis og veiledning. Rapporten er imidlertid utarbeidet få måneder etter iverksettelse av LOA § 5m, slik at den nye regelen har virket i kort tid. I tillegg pågår et større revisjonsprosjekt av anskaffelsesretten i EU, som påvirker utredningen.

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for oppdraget er regjeringens arbeid med å styrke samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, behovet for bedre samordning med åpenhetsloven og OECDs aktsomhetsmetodikk, samt ønsket om et bredere kunnskapsgrunnlag før eventuelle regelverksendringer gjennomføres.

Anskaffelsesutvalget ble nedsatt i november 2022 for å gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser og leverte to delutredninger. På grunnlag av disse la regjeringen i mai 2025 frem Prop. 147 L (2024–2025), med forslag om å styrke samfunnshensyn i offentlige anskaffelser og forenkle regelverket for mindre anskaffelser. Utvalget foreslo i lovutkastet § 2-8 en plikt til å stille krav eller kriterier for å motvirke at det oppstår brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Utvalget mente at plikten bør gjelde der risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter er høy, og viste til effektiv ressursbruk og alminnelige prinsipper for risikostyring

Høringsrunden viste et delt bilde. Flere instanser fremhevet at tydeligere krav ville styrke ivaretakelsen av menneskerettigheter og bidra til likere konkurransevilkår i leverandørmarkedet. Samtidig ble det pekt på utfordringer knyttet til ressursbruk og administrative byrder, særlig for mindre oppdragsgivere og leverandører. Flere høringsinstanser understreket dessuten behovet for bedre samordning med åpenhetsloven og OECDs metodikk for aktsomhetsvurderinger.

Departementet konkluderte med at en innføring av obligatoriske krav forutsatte nærmere utredning av konsekvensene, og foreslo derfor ikke å lovfeste en plikt til å stille krav og kriterier om menneskerettigheter i offentlige anskaffelser ved LOA § 5m. Denne rapporten svarer ut dette utredningsbehovet.

1.2 Utredningsmandat

Formålet er å frembringe et bredere kunnskapsgrunnlag om virkningene av dagens regulering og om konsekvensene av en eventuell skjerping, slik at departementet har et bedre grunnlag for å vurdere videre regelverksutvikling.

Utredningen søker å besvare følgende hovedspørsmål:

> **Hvordan bør offentlige anskaffelser reguleres og praktiseres for å effektivt ivareta anstendige arbeidsforhold, grunnleggende menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner?**

I oppdraget søker vi å besvare følgende problemstillinger:

1. Hva er de praktiske, juridiske og samfunnsmessige fordelene og utfordringene ved dagens krav om å ivareta grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket?
2. Vurdering av skjerpet regulering og andre eventuelle tiltak
3. Anbefalinger - regelverkets omfang og avgrensninger

1.3 Avgrensninger

Utredningen retter seg mot anskaffelsesloven § 5m, som gjelder menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Siden bestemmelse er inntatt i anskaffelsesloven, er utgangspunktet relevant på tvers av anskaffelsesregelverket.

I den rettslige analysen benyttes likevel forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) som den primære referanserammen for å beskrive handlingsrommet.[1] Dette skyldes at anskaffelsesforskriften gjennomfører direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser i klassisk sektor, og gir et praktisk utgangspunkt for å analysere hvordan krav, kriterier, kontraktsvilkår, avvisning og kontraktsoppfølging kan benyttes i offentlige anskaffelser.

Det norske anskaffelsesregelverket består av flere sideordnede forskriftsregimer:

- anskaffelsesforskriften, som gjelder offentlige anskaffelser i klassisk sektor og gjennomfører direktiv 2014/24/EU,
- forsyningsforskriften,[2] som gjelder anskaffelser innen blant annet vann- og energiforsyning, transport og posttjenester og gjennomfører direktiv 2014/25/EU,
- konsesjonskontraktforskriften,[3] som gjelder konsesjonskontrakter og gjennomfører direktiv 2014/23/EU, og
- forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser,[4] som gjennomfører direktiv 2009/81/EF.

Forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften bygger på direktiver som er nært beslektet med direktiv 2014/24/EU, og mange av de samme grunnleggende hensynene gjør seg gjeldende. Vurderingene av handlingsrommet etter anskaffelsesforskriften vil derfor i stor grad ha overføringsverdi til disse regimene. De sentrale skrankene for å stille menneskerettslige krav er i hovedsak sammenfallende. Forskjellene ligger særlig i prosessuell fleksibilitet, detaljeringsgrad og særlige sektorregler.

Etter avklaring med departementet er utredningen avgrenset mot forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Utredningen omfatter derfor ikke anskaffelser etter forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Utredningen tar heller ikke stilling til norsk utenriks-, sikkerhets- eller sanksjonspolitikk. Den vurderer derfor ikke om bestemte stater, områder, virksomheter eller personer bør omfattes av sanksjoner eller andre restriktive tiltak. Slike vurderinger hører under ansvarlige myndigheter, herunder særlig Utenriksdepartementet, og må håndteres gjennom sanksjonsregelverket. Offentlige oppdragsgivere skal forholde seg til gjeldende sanksjonsregelverk og eventuelle statlige føringer.

Åpenhetsloven behandles ikke som et selvstendig regelsett i utredningen. Loven er likevel relevant fordi den regulerer mange virksomheters plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og fordi den i praksis kan påvirke hvilken informasjon offentlige oppdragsgivere kan innhente og bruke i anskaffelsesprosesser. En del offentlige virksomheter er dessuten direkte omfattet av loven selv. Utredningen vurderer derfor samspillet mellom åpenhetsloven og anskaffelsesregelverket der dette har betydning for oppdragsgivers krav, dokumentasjon og kontraktsoppfølging.

[1] FOR-2016-08-12-974

[2] FOR-2016-08-12-975

[3] FOR-2016-08-12-976

[4] FOR-2013-10-04-1185

1.4 Metode og datagrunnlag

Utredningen bygger på flere metoder for datainnsamling og analyse for å sikre bredde og dybde i datagrunnlaget.

Rettskildeanalyse: Det er gjennomført en analyse av relevante nasjonale og internasjonale rettskilder og retningslinjer, herunder direktiv 2014/24/EU, anskaffelsesloven med forskrifter, åpenhetsloven, FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer. Analysen omfatter også en vurdering av den anskaffelsesrettslige relevansen av nyere EU/EØS reguleringer samt tilgjengelig praksis fra EU-domstolen, norske domstoler og KOFA.

Gjennomgang av tidligere utredninger og undersøkelser: Utredningen bygger også på tidligere rapporter, offentlige utredninger og undersøkelser som belyser menneskerettigheter, aktsomhetsvurderinger, leverandørkjeder og offentlige anskaffelser (bl.a. observasjoner fra DFØs anskaffelsesundersøkelse, KPMG og DFØs kartlegging av ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser fra 2023 og rapporten «Incentivising Responsible Business Conduct Through Public Procurement» fra 2026).

Spørreundersøkelse: Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot offentlige oppdragsgivere og leverandører, samt relevante interesseorganisasjoner. Utvalget er sammensatt med hensyn til virksomhetsstørrelse, sektor og geografi. Undersøkelsen kombinerte lukkede og åpne spørsmål om erfaringer med dagens regelverk, kostnader og vurderinger av behov for regelverksendringer. Resultater fra spørreundersøkelsen er tatt med i rapporten, mens spørreundersøkelsen i sin helhet finnes i vedlegg 3 til rapporten.

Gruppeintervjuer og dialogmøter: Det er gjennomført semistrukturerte gruppeintervjuer og dialogmøter med representanter for oppdragsgivere, leverandører, fagmiljøer, næringslivsorganisasjoner og sivilsamfunnet. Intervjuene belyste særlig praktiseringen av anskaffelsesregelverket, tilsyn og håndheving, samt behov for veiledning og fleksibilitet. Oversikt over gjennomførte intervjuer og dialogmøter fremgår av vedlegg 2.

Dybdeundersøkelser: Det er gjennomført dybdeundersøkelser av utvalgte høyrisikoanskaffelser for å belyse hvordan regelverket fungerer i praksis, både i anskaffelsesprosessen og i kontraktsoppfølgingen. Undersøkelsene omfatter blant annet avvisning på grunnlag av lønnstyveri og håndtering av leverandørtilknytning til konfliktområde, og er nærmere omtalt i kapittel 4.

Digital arbeidssamling: KPMG gjennomførte en digital arbeidssamling i sluttfasen av prosjektet, hvor foreløpige funn og anbefalinger ble presentert for et utvalg av representanter fra offentlige oppdragsgivere, leverandører og interesseorganisasjoner. Formålet med arbeidssamlingen var å få innspill til de foreløpige funnene og anbefalingene som ble lagt frem. Arbeidssamlingen er en viktig del av datainnsamlingen i prosjektet med tanke på å validere og korrigere funn og anbefalinger.

Et utkast av rapporten har også blitt delt med oppdragsgiver for korreksjoner og kommentarer. Ved å bygge våre analyser på et bredt datagrunnlag har vi vært i stand til å triangulere data. De ulike datakildene er analysert både hver for seg og samlet. Der spørreundersøkelsen, intervjuene eller øvrige kilder gir ulike bilder, presenteres dette eksplisitt. Spørreundersøkelsen har primært blitt benyttet til å beskrive utbredelse og respondentenes selvrapporterte vurderinger, mens intervjuene har blitt benyttet til å belyse variasjon, mulige forklaringer og praktiske mekanismer

Referanser til benyttede kilder fremgår av vedlegg 1.

1.5 Metodiske forbehold og begrensninger

Det foreligger begrenset praksis fra domstoler og KOFA om menneskerettslige krav i offentlige anskaffelser. Vurderingene av handlingsrommets ytre grenser bygger derfor i stor grad på tolkning av regelverk, forarbeider og alminnelige EØS-rettslige prinsipper, snarere enn på avklart retts- eller nemndspraksis.

Utredningen bygger på regelverk, praksis og innspill slik situasjonen forelå frem til sommeren 2026. Feltet er i rask utvikling, og pågående lovarbeid samt nytt EØS-relevant regelverk vil kunne påvirke vurderingene. Dette

gjelder særlig EUs arbeid med ny regulering av offentlige anskaffelser, som kan få betydning for spørsmålene utredningen behandler.

De empiriske funnene bygger på respondentenes egne vurderinger og erfaringer før ikrafttredelse av LOA §5m. Svarene reflekterer opplevd praksis, som ikke nødvendigvis samsvarer fullt ut med faktisk etterlevelse. Selvrapportering kan påvirkes av subjektive oppfatninger, og det kan være variasjon i hvordan spørsmål tolkes og besvares.

Utvalget av respondenter er sammensatt for å sikre bredde med hensyn til størrelse, sektor og geografi, men er ikke nødvendigvis representativt for hele populasjonen. Resultatene kan derfor ikke uten videre generaliseres til alle offentlige oppdragsgivere og leverandører. Det er stor variasjon i praksis, modenhet og ressurser mellom ulike organisasjoner.

Dybdeundersøkelsene gir innsikt i hvordan regelverket har fungert i konkrete tilfeller, men omfatter et begrenset antall saker. Funnene illustrerer noen mekanismer og utfordringer, men kan ikke generaliseres til alle typer anskaffelser eller sektorer.

1.6 Leserveiledning

Rapporten er strukturert slik at leseren først introduseres for oppdraget, mandatet, avgrensningene og metoden. Deretter følger en bakgrunnsdel som redegjør for hvorfor offentlige anskaffelser er et relevant virkemiddel for å ivareta menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, før rapporten analyserer det rettslige handlingsrommet etter dagens anskaffelsesregelverk. De påfølgende kapitlene belyser praksis og erfaringer, før rapporten avsluttes med våre anbefalinger.

- **Kapittel 1 - Innledning** redegjør for mandat, problemstillinger, avgrensninger, metode og forbehold.
- **Kapittel 2 - Bakgrunn** beskriver bakgrunnen for utredningen, herunder offentlige anskaffelser som virkemiddel for å fremme menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, anskaffelsesloven § 5m, sentrale begreper, forholdet til internasjonal humanitærrett, UNGP, OECDs retningslinjer, åpenhetsloven og øvrig tilgrensende regelverk.
- **Kapittel 3 - Handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk** analyserer hvilket handlingsrom offentlige oppdragsgivere har innenfor dagens anskaffelsesregelverk til å stille og håndheve krav, kriterier og kontraktsvilkår om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.
- **Kapittel 4 - Kartlegging av dagens praksis** belyser hvordan handlingsrommet benyttes i praksis, basert på spørreundersøkelse, intervjuer, dialogmøter og dybdeundersøkelser. Kapittelet omhandler blant annet modenhetsnivå, kapasitet og ressursbruk, samspillet med åpenhetsloven, operative barrierer og særskilte utfordringer for mindre oppdragsgivere og leverandører.
- **Kapittel 5 - Konsekvenser av endret regulering og andre tiltak** vurderer vi hvilke virkninger som kan følge av målrettet regulering og andre tiltak for å styrke ivaretakelsen av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser.
- **Kapittel 6 - Anbefalinger** presenterer utredningens anbefalinger til hvordan offentlige anskaffelser bør reguleres og praktiseres fremover for å effektivt ivareta anstendige arbeidsforhold, grunnleggende menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner:

Vedlegg 1 inneholder referanser til benyttede kilder og oversikt over gjennomførte intervjuer og dialogmøter. *Vedlegg 2* beskriver oversikt over intervjuer og dialogmøter vi har gjennomført. *Vedlegg 3* presenterer resultater fra spørreundersøkelsen i sin helhet

2. Bakgrunn

Dette kapittelet redegjør for bakgrunnen for utredningen og de rettslige rammene for offentlige oppdragsgiveres adgang til å stille og håndheve krav og kriterier om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser.

Utgangspunktet er lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 5m, som trådte i kraft 1. juli 2026. Bestemmelsen gir uttrykk for en lovgiverforventning om at oppdragsgivere, ved anskaffelser hvor det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, bør stille krav eller kriterier for å motvirke at slike brudd oppstår.

Kapittelet innleder med å beskrive offentlige anskaffelser som virkemiddel for å fremme grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og den markedsposisjonen offentlige oppdragsgivere samlet sett har. Deretter behandles bakgrunnen for § 5m og forholdet til den tidligere reguleringen. Videre redegjøres det for sentrale begreper, forholdet til internasjonal humanitærrett og samspillet med åpenhetsloven, FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Formålet er ikke å gi en uttømmende fremstilling av anskaffelsesretten, men å klargjøre de rettslige og samfunnsmessige rammene som er mest relevante for vurderingen av om det bør innføres strengere krav eller andre tiltak for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter eller anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser. Det nærmere anskaffelsesrettslige handlingsrommet behandles i kapittel 3.

2.1 Offentlige anskaffelser som virkemiddel

Offentlig sektor gjennomfører hvert år innkjøp for om lag 835 milliarder kroner.[5] Anskaffelser utgjør etter DFØs anslag 40–60 prosent av en offentlig virksomhets samlede kostnader.[6] Innkjøpsvolumet gir offentlige oppdragsgivere en betydelig markedsposisjon, og dermed en potensiell påvirkningskraft overfor leverandører og deres verdikjeder.

Offentlig sektors markedsposisjon er utgangspunktet for tanken om at offentlige anskaffelser kan fungere som et virkemiddel for å fremme menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i globale leverandørkjeder. Gjennom krav til leverandører kan norsk offentlig sektor påvirke praksis også utenfor norsk jurisdiksjon, i ledd av verdikjeden hvor norske myndigheter ellers har begrensede virkemidler.

Samtidig er anskaffelsesregelverkets primære formål et annet: å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Offentlig sektor disponerer en stor del av fellesskapets midler, og det har derfor stor betydning at disse utnyttes best mulig. Regelverket skal videre bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.[7]

Forholdet mellom disse formålene er ikke uten spenninger. Krav til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan medføre økt ressursbruk for oppdragsgivere, særlig i planlegging, risikovurdering, evaluering av tilbud, dokumentasjonskontroll og kontraktsoppfølging. Slike krav kan også medføre økte kostnader for leverandører, blant annet gjennom dokumentasjonsplikter, rapporteringskrav og oppfølging av underleverandører. Kostnadene gjelder ikke kun for de leverandørene som vinner offentlige anbud, men treffer i tillegg et større antall leverandører som deltar i konkurranser (og taper), samt indirekte leverandørenes underleverandører.

Samtidig kan menneskerettighetskrav bidra til å utjevne konkurransevilkårene i leverandørmarkedet. Leverandører som arbeider systematisk med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige

[5] Statistisk Sentralbyrå, Offentlig Forvaltnings Inntekter Og Utgifter, Statistikkbank (2025), https://www.ssb.no/statbank/table/10807/

[6] https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/effektivisering-gjennom-anskaffelser

[7] Anskaffelsesloven § 1.

arbeidsforhold, bør ikke bli utkonkurrert av aktører som oppnår lavere priser gjennom uforsvarlige arbeidsforhold eller mangelfull oppfølging av leverandørkjeden.

2.2 Ny regulering i anskaffelsesloven § 5m

Anskaffelsesloven § 5m lyder:

> *«Ved anskaffelser hvor det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, bør oppdragsgiver stille krav eller kriterier for å motvirke at slike brudd oppstår.»*

Bestemmelsen er en del av en større oppdeling av den tidligere anskaffelsesloven § 5.[8] Det fremgår av forarbeidene til anskaffelsesloven § 5m at selv om bestemmelsen har en ny utforming, viderefører den i hovedsak rettstilstanden fra tidligere.[9] Det innebærer at oppdragsgiver har en *oppfordring,* men ingen *plikt* til å oppstille slike krav og kriterier som angis i bestemmelsen.[10] Erfaringer fra anskaffelsesloven § 5 er derfor også relevante for vurderingen av den nye anskaffelsesloven § 5m.

Anvendelsen av bestemmelsen må finne sted innenfor rammene av de anskaffelsesrettslige prinsippene som fremgår av LOA §4. Det innebærer at oppdragsgiver også i forbindelse med menneskerettighetsarbeid skal opptre i samsvar med «grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet».

Dersom oppdragsgiver velger å følge oppfordringen, må utforming av krav og kriterier utformes i tråd med reglene som gjelder for den aktuelle anskaffelsen, deriblant hvilken type kontrakt anskaffelsen gjelder, og om verdien er under eller over EØS-terskelverdiene.[11] Som forarbeidene videre angir, innebærer dette for eksempel at anskaffelser hvor verdien overstiger EØS-terskelverdiene, at krav i en kravspesifikasjon skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.[12]

DFØ har flere tilgjengelige veiledningsverktøy som offentlige oppdragsgivere kan bruke til å oppfylle forventningen i § 5m, herunder kriterieveiviser- veileder til bærekraftige krav som er tilgjengelig på anskaffelser.no.[13] DFØ har også en egen temaside om menneskerettigheter i offentlige anskaffelser, som inneholder relevant informasjon.[14]

2.3 Risikobasert tilnærming til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Ved vedtakelsen av anskaffelsesloven § 5m vurderte departementet om det burde innføres en plikt til å stille krav og kriterier knyttet til menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Departementet pekte på at det kunne være utfordrende for oppdragsgivere å praktisere og kontrollere slike krav, og at det ville være uheldig å innføre strengere krav uten en nærmere utredning av hvilke anskaffelser som er særlig risikoutsatte, slik at oppdragsgiver kan stille målrettede krav.

Den risikobasert tilnærmingen til menneskerettighetsarbeid som lovteksten i § 5m gir anvisning på er i samsvar med den risikobaserte tilnærmingen som ligger til grunn for internasjonale regelverk om næringsliv

[8] Lov om endringer i anskaffelsesloven, LOV-2026-03-06-8

[9] Prop 147 L merknader til § 5m.

[10] Prop 147 L merknader til § 5m.

[11] Se utredningens kapittel 3

[12] Se anskaffelsesforskriften § 15-1 og Prop 147 L merknader til § 5m.

[13] Kriterieveiviseren

[14] https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter-i-offentlige-anskaffelser.

og menneskerettigheter, herunder aktsomhetsmetodikken i både UNGP, OECDs retningslinjer, åpenhetsloven og EUs Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD).

I forarbeidene til § 5m viser departementet også til at spørsmålet om obligatoriske krav må vurderes på grunnlag av identifikasjon av sektorer hvor slike krav er særlig relevante. Dette anses som en forutsetning for å pålegge oppdragsgivere omfattende administrative kostnader knyttet til vurderingene av krav og kriterier i konkrete anskaffelser. Vi vil i den forbindelse peke mot dagens geopolitiske situasjon, hvor det globale risikobildet er under hurtigere endringer enn det vi har sett de siste tiårene. I et slikt verdensbilde er lovgivning knyttet til identifiserte risikoer i dag ikke nødvendigvis egnet for å møte morgendagens utfordringer.

I denne utredningen har vi derfor hatt et videre blikk på hvordan brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan motvirkes gjennom gode anskaffelsesprosesser. Selv om vi også har vurdert muligheten for å innføre nye lovregler, har hovedfokuset vært på andre målrettede tiltak som kan gjennomføres innenfor rammen av gjeldende anskaffelseslov, herunder bruk av spesifikke sanksjoner og veiledninger som kan etableres og endres på kortere varsel.

2.4 Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Anskaffelsesloven § 5m bygger på den samme forståelsen av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav b.[15]

Åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav b definerer menneskerettigheter som:

> *«de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som følger av blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet».*

Andre menneskerettighetskonvensjoner enn de som er listet opp kan omfattes av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter, der den enkelte oppdragsgiver har vurdert at konvensjonen er relevant innenfor sitt virkeområde, jf. Prop. 150 L (2020–2021) Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) punkt 7.2.3.1.

I forarbeidene til anskaffelsesloven § 5m pekes det på at det kan være en ulempe at åpenhetsloven ikke gjør det klart hvilke menneskerettigheter det er relevant å ta hensyn til.[16] I forarbeidene viser departementet til at det derfor forutsettes at oppdragsgiver gjør nærmere vurderinger av dette, og at ulempen til en viss grad kan avbøtes med veiledning fra DFØ. [17]

Begrepet «anstendige arbeidsforhold» skal forstås likt som i åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav c.[18] Bestemmelsen angir at med anstendige arbeidsforhold menes arbeid som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter og helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen, og som gir en lønn å leve av.[19]

I forarbeidene til § 5m er det videre fremhevet at det å innta anstendige arbeidsforhold i tillegg til grunnleggende menneskerettigheter vil ha særlig få betydning for vareanskaffelser, ettersom disse ikke er omfattet av plikten til å stille krav om og følge opp lønns- og arbeidsvilkår, jf. ny § 5e.[20]

---

[15] Prop 147 L punkt 10.4.2 på side 74.

[16] Prop 147 L punkt 10.4.2.

[17] Se NOU 2023: 26 punkt 19.4 og Prop. 150 L (2020–2021) punkt 7.2.3.1. Se også Tjelflaat, Line «Erstatningsansvar i konsern- særlig om aktsomhetsvurderinger» (2025) kap 3.2

[18] Prop 147 punkt 10.4.2 på side 75.

[19] Se ytterligere om begrepet i Prop. 150 L (2020–2021) kapittel 11, merknader til § 3

[20] Prop 147 punkt 10.4.2 på side 75 hvor vises til at forslaget til bestemmelse om lønns- og arbeidsvilkår ikke inneholder bestemmelser om tvangsarbeid, barnearbeid, diskriminering, fagforeningsrettigheter og retten til kollektive forhandlinger, slik det for eksempel fremgår av ILOs kjernekonvensjoner nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 og 182

2.5 Folkerett og internasjonal humanitærrett

Anskaffelsesloven § 5m regulerer ikke folkerett og internasjonal humanitærrett direkte. I forarbeidene til anskaffelsesloven § 5m legger departementet til grunn at folkeretten og den internasjonale humanitærretten må vurderes separat fra menneskerettighetene. Det fremgår at:

> *«Departementet vil i denne sammenhengen understreke at dette er et separat regelsett fra internasjonale menneskerettigheter. Det er flere likhetstegn mellom regelsettene, men de vil i mange tilfeller regulere handlinger forskjellig eller i enkelte tilfeller i direkte motstrid til hverandre, gitt at de er skrevet ut fra forskjellige situasjoner og hensyn. Menneskerettighetsbegrepet omfatter derfor ikke uten videre regler innenfor internasjonal humanitærrett som vil kunne være relevante ved anskaffelser fra virksomheter som opererer i et område der det pågår en væpnet konflikt».*[21]

Selv om det er tale om ulike rettsområder, er det en nær forbindelse mellom menneskerettigheter, folkerett og internasjonal humanitærrett. Alle tre regelsettene springer ut av en tanke om at mennesket har noen ukrenkelige rettigheter som må vernes om, og som derfor også forplikter statene og andre internasjonale aktører. I motsetning til nasjonale regler, retter disse regelsettene seg altså mot statene, og begrenser deres suverenitet. Det innebærer at de regler som vedtas av nasjonalstatene må holde seg innenfor rammen av menneskerettigheter, folkerett og internasjonal humanitærrett. Ettersom norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten, vil begrepenes omfang og rekkevidde påvirke hvilke regler nasjonalstaten kan vedta. Det er derfor nødvendig med en begrepsavklaring.

Med **folkerett** sikter vi i denne utredningen til den delen av retten som regulerer rettsforholdet mellom stater og andre internasjonale aktører, i deres egenskap av sådanne. Rettskildene i folkeretten er i hovedsak sedvane og traktater. [22] Folkeretten regulerer bare situasjoner hvor staten opptrer i egenskap av å være stat. Når staten opptrer i ulike former for næringsvirksomhet, er den underlagt de samme begrensninger som andre private aktører. Folkeretten pålegger i utgangspunktet derfor ikke staten verken flere eller mindre begrensninger enn den gjør for private næringsaktører.

Den **internasjonale humanitærretten** er en særskilt del av folkeretten, som retter seg mot både stater og private aktører under krig og konflikt. Grunnleggende sett er det tale om sett av rettsregler som skal legge forholdene til rette for å unngå de mest ekstreme utslag av lidelser som krigføring kan medføre. For utredningens formål er det først og fremst de sider av den internasjonale humanitærretten som tar sikte på å beskytte krigens ofre som er av betydning.[23] I tillegg inneholder humanitærretten bestemmelser om okkupasjon, herunder okkupasjonsmaktens plikter.[24] De situasjoner hvor den internasjonale humanitærretten aktualiseres i forbindelse med offentlige anskaffelser vil derfor også i de aller fleste tilfeller være omfattet av et menneskerettslig vern, herunder retten til liv.[25]

Den nære forbindelsen mellom menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett er tydelig gjennom kravet til skjerpede aktsomhetsvurderinger i konfliktområder, som departementet også viser til i forarbeidene til § 5m:

> *«Åpenhetsloven bygger på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv (OECDs retningslinjer). I de oppdaterte retningslinjene fra 2023 ble virksomheters plikt til å respektere grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i væpnet konflikt eller ved forhøyet risiko for grove brudd, fremhevet. I slike situasjoner, herunder ved brudd på den humanitære folkeretten, bør virksomheter foreta skjerpede aktsomhetsvurderinger, jf. OECDs retningslinjer for*

[21] Prop 147 L s. 74

[22] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/folkerett/id2076280

[23] De viktigste bestemmelsene i IHL er i de fire Genèvekonvensjonene fra 1949 (GK I-IV) og de tre tilleggsprotokollene av 1977 og 2005 (TP I, II og II).

Rettskildene i humanitærretten er i hovedsak folkerettslig sedvanerett.

[24] Vis til Folkeretten og næringsvirksomhet i konfliktområder **s. 10.**

[2525] Eksempler på regler i humanitærretten av særlig relevans for næringsvirksomhet i konfliktområder, se Folkeretten og næringsvirksomhet i konfliktområder **s. 11**

flernasjonale selskaper, kapittel IV Menneskerettigheter, kommentarene punkt 45. Departementet legger til grunn at også i offentlige anskaffelser vil væpnet konflikt eller forhøyet risiko for grove brudd påvirke oppdragsgivers vurdering av risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter etter denne bestemmelsen». [26]

For å omfattes av § 5m er det et imidlertid et vilkår at kravet eller kriteriet knytter seg til menneskerettigheter eller anstendige arbeidsforhold. Folkerettsbrudd som ikke faller inn under dette, omfattes ikke av § 5m. Som det fremgår av forarbeidene, er oppdragsgiver henstilt til å gjøre en konkret vurdering av lovligheten av kravene som stilles i slike tilfeller. Oppdragsgiver har ikke anledning til å fastsette og iverksette egne sanksjoner mot leverandører eller stater. Dette er Utenriksdepartementets mandat.[27] Som det fremgår ovenfor, er det likevel vår vurdering at den praktiske konsekvensen av dette vil være begrenset, ettersom det i de fleste tilfeller vil være overlapp mellom den internasjonale humanitærretten og menneskerettighetene.

I forbindelse med offentlige anskaffelser er det i hovedsak to ulike situasjoner hvor anskaffelsen kan berøre folkeretten og internasjonal humanitærrett. Den ene situasjonen er tilfeller hvor norske myndigheter kjøper varer eller tjenester som er utviklet i konfliktområder av leverandør eller underleverandør, hvor anskaffelsen har en direkte tilknytning til konflikten. Et eksempel på dette kan være at det anskaffes IT-utstyr hvor det er brukt mineraler som er utvunnet i konfliktområder.

Den andre situasjonen er de tilfeller hvor leverandøren eller en underleverandør har folkerettsstridig aktivitet i konfliktområder, uten at den aktuelle anskaffelsen har en direkte forbindelse til folkerettsbruddet. Et eksempel på dette er dersom det kjøpes overnattingstjenester og leverandøren også tilbyr overnatting i okkuperte områder, men hvor den konkrete anskaffelsen knytter seg til overnatting andre steder

Den første situasjonen kan håndteres gjennom krav og kriterier i anskaffelsesprosessen. I den andre situasjonen vil det ofte mangle slik tilknytning mellom bruddet og anskaffelsesgjenstanden at krav og kriterier vil være lovlige virkemidler. Anskaffelsesrettslig kan oppdragsgiver imidlertid i disse tilfellene avvise leverandører som har begått «alvorlige feil i yrkesutøvelsen som medfører tvil om leverandørens yrkesmessige integritet».[28] Denne bestemmelsen gir oppdragsgiveren rett, men ikke plikt, til å avvise en leverandør fra en anbudskonkurranse hvis vedkommende har opptrådt klanderverdig, for eksempel ved grove brudd på folkeretten eller brudd på lovfestede krav.[29] Som vi kommer tilbake til nedenfor, gir ikke dette avvisningsgrunnlaget en blankofullmakt til å avvise leverandører som har forbindelser til folkerettsbrudd. I de fleste tilfeller vil handlingsrommet derfor være størst når det gjelder utformingen av kontraktsvilkår, hvor krav til skjerpede aktsomhetsvurderinger i konfliktområder kan være et viktig virkemiddel for å motvirke brudd.

2.6 Anskaffelsesloven § 5m og statens plikt til å sikre menneskerettigheter

I motsetning til OECDs retningslinjer som bare retter seg mot virksomheter, har UNGP pilar 1 prinsipper som retter seg direkte mot statene og deres plikt til å sikre menneskerettighetene. UNGP pilar 1 artikkel 5 retter seg direkte mot staten som innkjøper:

«States should exercise adequate oversight in order to meet their international human rights obligations when they contract with, or legislate for, business enterprises to provide services that may impact upon the enjoyment of human rights.»

[26] Prop 147 L punkt 10.4.2. . se også https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter/skjerpede-aktsomhetsvurderinger-ved-risiko-brudd-pa-internasjonal-humanitaerrett.

[27] Prop 147 L punkt 10.4.2.

[28] Anskaffelsesforskriften § 24-2

[29] DFØ har en egen veileder om skjerpede aktsomhetsvurderinger ved risiko for brudd på internasjonal humanitærrett. Se https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter/skjerpede-aktsomhetsvurderinger-ved-risiko-brudd-pa-internasjonal-humanitaerrett. Veiledningen har konkrete eksempler, og viser for eksempel til FNs liste over selskaper som medvirker til ulovlig okkupasjon av Palestinske områder på Vestbredden. Se https://www.un.org/unispal/document/a-hrc-59-23-from-economy-of-occupation-to-economy-of-genocide-report-special-rapporteur-francesca-albanese-palestine-2025/.

Selv om UNGP er en anbefaling og ikke en rettslig bindende norm, gir den klare føringer for en forventning om at hensynet til menneskerettigheter og internasjonale humanitærrett ivaretas gjennom både anskaffelsesregelverket og konkrete anskaffelsesprosesser.[30] I forarbeidene til anskaffelsesloven § 5m fremgår det nettopp at bestemmelsen skal bidra til å oppfylle forventningene til statens ansvar for å sikre menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser, slik forventningen er nedfelt i artikkel 5, 6 og 8 i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerett.

2.7 Tilknytningskrav i ulike regelverk

Begrepet «tilknytning» brukes i flere av regelverkene som er relevante for utredningen, men med ulik betydning. I UNGP, OECDs retningslinjer og åpenhetsloven brukes *tilknytning* til å beskrive virksomheters ansvar for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter. Det skilles mellom om virksomheten:

- har forårsaket negativ påvirkning,
- har bidratt til negativ påvirkning,
- eller er direkte knyttet til negativ påvirkning gjennom forretningsforbindelser.

I folkeretten skilles det mellom om en aktør er årsak til en folkerettsstridig handling eller om aktøren har medvirket til folkerettsbruddet. Selv om begge deler er ulovlig under folkeretten, er den nedre grensen for medvirkningshandlinger uavklart.

I anskaffelsesretten har tilknytningskravet en annen funksjon. Her handler tilknytning ikke først og fremst om ansvar for brudd, men om hvilke krav, kriterier og kontraktsvilkår oppdragsgiver kan stille i en konkret anskaffelse. Kravene må ha tilstrekkelig tilknytning til leveransen, og kan som utgangspunkt ikke gjelde leverandørens samlede virksomhet uavhengig av kontrakten.

Denne forskjellen er viktig. En leverandør kan etter aktsomhetsmetodikken være forventet å håndtere risiko i sin virksomhet eller leverandørkjede, men det betyr ikke uten videre at en offentlig oppdragsgiver kan stille ethvert krav om dette i en anskaffelse. Anskaffelsesretten krever at kravet har tilstrekkelig tilknytning til den aktuelle leveransen, er forholdsmessig, klart og etterprøvbart. Samtidig gir likevel anskaffelsesregelverket et betydelig handlingsrom. Tilknytningskravet omfatter nemlig ikke bare ytelsens fysiske egenskaper, men også forhold i ytelsens livssyklus, herunder produksjon, levering og handel. Dette er særlig viktig for menneskerettighetskrav i globale leverandørkjeder.

2.8 Tilgrensede regelverk og regelverksutvikling – særlig om åpenhetsloven

Det offentliges innkjøpspraksis påvirkes både regulatorisk og praktisk av hvilke krav som stilles til næringsaktørene i andre regelverk. Når leverandører til det offentlige er pålagt å innhente og følge opp informasjon, kan det være naturlig at offentlige oppdragsgivere bygger på den samme kunnskapen i anskaffelsesprosesser. Samtidig kan overlappende krav føre til unødvendig dobbeltarbeid. Selv om flere regelverk er relevante, er det særlig åpenhetsloven som de senere årene har preget både næringslivets og offentlig sektors arbeid med menneskerettigheter.

Åpenhetsloven som trådte i kraft i 2022 stiller krav til at virksomhetene som er omfattet av loven skal gjøre aktsomhetsvurderinger, samt at de skal redegjøre for aktsomhetsvurderingene sine årlig og gi informasjon til

[30] Se også United Nations, "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," May 27, 2011, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/A.HRC.17.32.pdf.

enhver som spør om det.[31] Selv om åpenhetsloven ikke stiller krav til offentlige innkjøp direkte med mindre den offentlige oppdragsgiveren også er pliktsubjekt etter åpenhetsloven, har loven indirekte påvirkning på offentlige anskaffelsesprosesser. Åpenhetsloven gir offentlige oppdragsgivere bedre tilgang til informasjon om leverandørenes arbeid med menneskerettigheter, og gjør det enklere å stille krav til fremleggelse av slik dokumentasjon.

Åpenhetsloven stiller krav til at virksomhetene skal redegjøre for sine aktsomhetsvurderinger, men redegjørelsene er ikke nødvendigvis dekkende for den aktuelle anskaffelsen. Redegjørelsene skal dekke generell informasjon om virksomheten, faktiske funn og tiltak, og omhandler ikke nødvendigvis det som skal anskaffes (anskaffelsens gjenstand). Hvis en kommune for eksempel skal lease biler, er det ikke sikkert at banken som står for leasingen har ansett bilparken som en vesentlig risikokilde som skal og bør prioriteres i deres arbeid med aktsomhetsvurderinger. Selv om åpenhetsloven dekker et overlappende formål som anskaffelsesloven § 5m, må man dermed være varsom med å strekke overføringsverdien for langt.

I tillegg til generelle lovkrav til arbeidsmiljø og likestilling har både straffeloven og andre markedsreguleringer betydning for hvilke krav som kan stilles til leverandørene. En fullstendig oversikt over dette går ut over utredningens rammer. I forbindelse med offentlige anskaffelser vil vi likevel særlig fremheve sanksjonsloven med tilhørende forskrifter, som forbyr tildeling, utbetaling og samhandling med sanksjonerte subjekter, og som forutsetter kontroll av eierstrukturer.[32] Også regler som sikrer sporbarhet og særskilte aktsomhetsvurderinger i forbindelse med spesifikke produkter, påvirker anskaffelsesprosessene.

Videre er det ventet at EUs tvangsarbeidsforordning kan påvirke anskaffelsessituasjoner når det kommer til menneskerettigheter. Forordning (EU) 2024/3015 om forbud mot produkter fremstilt ved tvangsarbeid på EU-markedet ble kunngjort i Official Journal 14. desember 2024, og kommer til anvendelse fra 14. desember 2027. Forordningen fastsetter at produkter som helt eller delvis er fremstilt ved bruk av tvangsarbeid ikke kan bringes i omsetning på, gjøres tilgjengelige på eller eksporteres fra EU-markedet. Virkeområdet er vidt: forordningen omfatter alle varer uavhengig av bransje og opprinnelsesland, og alle økonomiske aktører i det europeiske markedet uavhengig av størrelse og registreringssted. Regjeringen besluttet i juli 2026 at Norge skal innføre forbudet. For offentlige anskaffelser er forordningen særlig relevant fordi den etablerer et importforbud, og dermed en absolutt skranke, der anskaffelsesregelverket i dag i hovedsak opererer med mer risikobaserte og skjønnsmessige vurderinger.

Vi vil også fremheve aktsomhetsdirektivet (CSDDD) og bærekraftsrapporteringsdirektivet (CSRD) som regelverk med særlig relevans for offentlige anskaffelser. Disse regelverkene vil, avhengig av gjennomføring i norsk rett, kunne endre grunnlaget for hvilken dokumentasjon offentlige oppdragsgivere kan forvente fra de leverandørene som er omfattet av regelverket. Ettersom dette bare vil gjelde et begrenset antall virksomheter i Norge, er det likevel uklart hvilken betydning dette vil få for offentlige anskaffelser.

Rent anskaffelsesrettslig er likevel den viktigste regelendringen som forventes på området revisjonen av EUs anskaffelsesregelverk. Europakommisjonen arbeider med en gjennomgripende revisjon av EUs anskaffelsesregelverk. Forslaget til ny Public Procurement Act ble lagt frem 9. september 2026.[33] Revisjonen bygger på en evaluering av 2014-rammeverket gjennomført høsten 2025 og en offentlig høring avsluttet i januar 2026.[34] Ettersom regelverket fortsatt er under utarbeidelse ved levering av denne utredningen, faller de nye reglene utenfor utredningens mandat.

[31] Åpenhetsloven §§ 4,5 og 6

[32] Se for eksempel Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet. Se også forslag til Forslag til lov om handelsforbud med de israelske bosetningene i Palestina med høringsfrist 19. september 2026.

[33] Europakommisjonen, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions, COM (2026) 590 final, 9. September 2026.

[34] Europakommisjonen, evaluering og offentlig høring om revisjon av EUs anskaffelsesdirektiver. Se også Europaparlamentet, Legislative Train Schedule – Public Procurement Act.

Oppsummert viser dette kapitlet at menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold, internasjonal humanitærrett og tilgrensende regelverk må ses i sammenheng, og at anskaffelsesretten setter rammer for hvilke krav og kriterier som kan stilles i den enkelte anskaffelse. Sentrale begrensninger følger særlig av kravene til tilknytning til leveransen, forholdsmessighet, klarhet, etterprøvbarhet og likebehandling. For å vurdere behovet for skjerpet regulering eller andre tiltak, er det først nødvendig å klargjøre hvilket handlingsrom offentlige oppdragsgivere allerede har innenfor gjeldende anskaffelsesregelverk. Dette behandles i neste kapittel.

3. Handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk

For å vurdere behovet for skjerpet regulering eller andre tiltak, er det nødvendig å klargjøre hvilket handlingsrom offentlige oppdragsgivere allerede har innenfor gjeldende anskaffelsesregelverk. Formålet er å redegjøre for oppdragsgivers praktiske og rettslige handlingsrom, ikke å gi en uttømmende fremstilling av alle anskaffelsesrettslige regler. Som nevnt i kapittel 2 gir anskaffelsesloven § 5m uttrykk for en forventning om at oppdragsgivere bør stille krav eller kriterier i anskaffelser hvor det foreligger risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.[35]

Dette kapittelet analyserer hvordan slike hensyn kan ivaretas innenfor dagens regelverk. Analysen tar utgangspunkt i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften, med direktiv 2014/24/EU som EØS-rettslig referanseramme der dette er relevant.[36]

Kapittelet behandler først de overordnede rammene for handlingsrommet, herunder betydningen av terskelverdier og de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene. Deretter gjennomgås sentrale skranker for menneskerettslige krav: tilknytning til leveransen, klarhet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Til slutt vurderes hvordan krav og kriterier kan benyttes i ulike faser av anskaffelsesprosessen, herunder som kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjon, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, avvisning og kontraktsoppfølging. Videre vurderes hvordan krav og kriterier kan benyttes i ulike faser av anskaffelsesprosessen, herunder som kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjon, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, avvisning og til slutt dekkes kontraktsoppfølging og sanksjoner som dekkes av alminnelig kontraktsrett og ikke er en del av anskaffelsesregelverket.

3.1 Overordnet handlingsrom

Handlingsrommet avgrenses av både nasjonale anskaffelsesregler og EØS-retten. For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er direktiv 2014/24/EU, gjennomført i anskaffelsesforskriften, den sentrale referanserammen. For anskaffelser under EØS-terskelverdiene er handlingsrommet bredere, men oppdragsgiver er fortsatt bundet av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.

Oppdragsgivers handlingsrom påvirkes særlig av:

- anskaffelsens verdi,
- om anskaffelsen er over eller under EØS-terskelverdiene,
- anskaffelsens art og risikobilde,
- hvilken fase i anskaffelsesprosessen kravet stilles i,
- om kravet har tilknytning til leveransen,
- om kravet er forholdsmessig,
- om kravet er klart og etterprøvbart.

Dette innebærer at spørsmålet om hvor langt en oppdragsgiver kan gå i å stille krav og kriterier knyttet til menneskerettigheter, ikke kan besvares generelt. Krav som er lovlige og hensiktsmessige i en høyrisikoanskaffelse, kan være uforholdsmessige eller lite egnet i en anskaffelse med lav risiko eller begrenset verdi.

[35] Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 5m. Se også Prop. 147 L (2024–2025), merknadene til § 5m

[36] Anskaffelsesforskriften gjennomfører direktiv 2014/24/EU for anskaffelser i klassisk sektor.

Krav, kriterier og kontraktsvilkår

Begrepene «krav» og «kriterier» dekker ulike anskaffelsesrettslige virkemidler. *Krav* kan stilles som minstekrav i kravspesifikasjonen eller som kontraktsvilkår. *Kriterier* brukes typisk til å evaluere og rangere tilbud. I tillegg kan oppdragsgiver stille kvalifikasjonskrav til leverandørens egnethet.[37]

Hvilket virkemiddel som benyttes har betydning for den rettslige vurderingen. Det samme menneskerettslige hensynet kan være egnet som kontraktsvilkår, men mindre egnet som kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterium. Kravene til tilknytning til leveransen, klarhet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet slår også ulikt ut i de ulike fasene av anskaffelsen.

Kravspesifikasjoner og kontraktsvilkår har også ulik funksjon. Kravspesifikasjonen avgrenser hva som kan tilbys, mens kontraktsvilkår regulerer hvordan kontrakten skal gjennomføres. Dette skillet er praktisk viktig fordi tilbud som ikke oppfyller minstekrav i kravspesifikasjonen, skal som hovedregel avvises fra konkurransen, mens brudd på kontraktsvilkår håndteres i kontraktsperioden gjennom kontraktsrettslige virkemidler.[38]

Et sentralt utgangspunkt er derfor at oppdragsgiver bør velge virkemiddel ut fra hva som er formålet med kravet:

- Dersom forholdet er avgjørende for om leverandøren er egnet til å gjennomføre kontrakten, kan kvalifikasjonskrav være aktuelt.
- Dersom alle tilbud må oppfylle et bestemt minimumsnivå, kan kravspesifikasjon være egnet.
- Dersom oppdragsgiver ønsker å premiere bedre løsninger eller høyere kvalitet, kan tildelingskriterier være egnet.
- Dersom risikoen må håndteres løpende i kontraktsperioden, vil kontraktsvilkår ofte være mest hensiktsmessig.

Terskelverdier og betydningen av anskaffelsens verdi

Handlingsrommet varierer etter kontraktens verdi. Jo lavere verdi og jo mindre grenseoverskridende interesse anskaffelsen har, desto større nasjonalt handlingsrom foreligger det som utgangspunkt. Også under terskelverdiene er oppdragsgiver imidlertid bundet av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.

Nivå	Regulering	Rammer
Under nasjonal terskelverdi	FOA del I	Størst handlingsrom. Krav må være saklige, forholdsmessige og i samsvar med de grunnleggende prinsippene i LOA § 4.
Mellom nasjonal og EØS-terskelverdi	FOA del II	Bredt handlingsrom, men krav må utformes i tråd med prinsippene i LOA § 4 og relevante regler i FOA del II.
Over EØS-terskelverdi	FOA del III	Mer presist avgrenset handlingsrom. Krav og kriterier må særlig vurderes opp mot tilknytningskravet, direktivets system og EU-domstolens praksis.

Denne inndelingen har betydning både for lovgiver og for oppdragsgiver. Dersom det vurderes å innføre obligatoriske krav, vil krav som gjelder alle anskaffelser uavhengig av verdi og risiko lettere kunne bli uforholdsmessige. En risikobasert og terskeldifferensiert regulering vil derfor normalt være bedre tilpasset anskaffelsesrettens grunnleggende prinsipper enn en generell pliktregel.

[37] Se blant annet anskaffelsesforskriften kapittel 15, 16, 18 og 19

[38] Anskaffelsesforskriften § 24-8 første ledd bokstav b

Den nærmere rettslige analysen i dette kapittelet tar særlig utgangspunkt i anskaffelser over EØS-terskelverdiene, fordi det er her handlingsrommet er mest detaljert regulert og der EØS-retten setter de tydeligste rammene.

3.2 Sentrale skranker for menneskerettslige krav

Tilknytning, klarhet, etterprøvbarhet

Kravet om tilknytning til leveransen er en sentral skranke for menneskerettslige krav i offentlige anskaffelser. Krav og kriterier må ha tilstrekkelig tilknytning til det som skal anskaffes. Oppdragsgiver kan som utgangspunkt ikke bruke anskaffelsen til å regulere leverandørens generelle virksomhet uavhengig av leveransen.

Samtidig gir tilknytningskravet et betydelig handlingsrom. Etter anskaffelsesforskriften § 18-1 kan tildelingskriterier ha tilknytning til leveransen også der de gjelder forhold ved ytelsens livssyklus, herunder produksjonsprosessen, leveringen av eller handelen med ytelsen, eller en annen prosess i livssyklusen. Dette gjelder selv om slike forhold ikke påvirker ytelsens egenskaper.[39]

Dette er særlig viktig for menneskerettigheter i leverandørkjeder. Det kan for eksempel være relevant å stille krav til hvordan varer er produsert, hvilke risikovurderinger som er gjort, og hvilke tiltak leverandøren har iverksatt for å motvirke tvangsarbeid, barnearbeid eller andre alvorlige brudd.

Livssyklustilknytningen innebærer likevel ikke at oppdragsgiver fritt kan stille krav til leverandørens samlede virksomhet. Kravet må fortsatt knytte seg til den konkrete ytelsen som anskaffes, for eksempel produksjon, fremstilling, transport, levering, bruk eller avhending av varen eller tjenesten.

EU-domstolens praksis viser at samfunnshensyn kan integreres i offentlige anskaffelser, men innenfor klare rammer. Allerede i *Beentjes* aksepterte domstolen at sosiale hensyn kan inngå som kontraktsvilkår, forutsatt at de er forenlige med EU-retten og fremgår klart av konkurransegrunnlaget.[40] I *Concordia Bus* presiserte domstolen at ikke-økonomiske tildelingskriterier kan benyttes når de har tilknytning til kontraktens gjenstand, ikke gir oppdragsgiver ubegrenset valgfrihet, er uttrykkelig angitt og overholder de grunnleggende prinsippene.[41] I *Max Havelaar* ble dette videreført for miljø- og rettferdig handel-hensyn, samtidig som domstolen understreket at oppdragsgiver ikke kan kreve bestemte merkeordninger uten å også akseptere annen dokumentasjon som oppfyller tilsvarende krav.[42] *RegioPost* viser på sin side at sosiale kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår kan være forenlige med EU-retten.[43]

EU-domstolens praksis understreker også betydningen av at kriterier er målbare og kontrollerbare. I *EVN og Wienstrom* fremhevet domstolen at tildelingskriterier må være utformet slik at det er mulig å kontrollere om opplysningene leverandørene gir er korrekte.[44] Dette har overføringsverdi til menneskerettighetsrelaterte kriterier, hvor dokumentasjonen ofte kan være kompleks og basert på skjønnsmessige avveiinger ved prioritering av risiko.

Samlet viser praksisen at handlingsrommet er reelt, men betinget av tilknytning, klarhet, etterprøvbarhet, forholdsmessighet og likebehandling. Overført til menneskerettighetskrav innebærer dette at oppdragsgiver kan stille krav om dokumentasjon på ansvarlig produksjon, sporbarhet eller aktsomhetsvurderinger knyttet til den aktuelle leveransen. Oppdragsgiver bør derimot være varsom med generelle krav til leverandørens samlede etiske profil, dersom kravet ikke kan knyttes til kontrakten eller leveransen.

---

[39] Anskaffelsesforskriften § 18-1 fjerde ledd

[40] EU-domstolens dom i sak 31/87 *Gebroeders Beentjes BV mot Nederland*.

[41] EU-domstolens dom i sak C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab mot Helsingin kaupunki og HKL-Bussiliikenne*.

[42] EU-domstolens dom i sak C-368/10 *Kommisjonen mot Nederland* (*Max Havelaar*).

[43] EU-domstolens dom i sak C-115/14 *RegioPost GmbH & Co. KG mot Stadt Landau in der Pfalz*.

[44] EU-domstolens dom i sak C-448/01 *EVN AG og Wienstrom GmbH mot Republik Österreich*.

Krav og kriterier må videre være utformet slik at de kan forstås, dokumenteres og kontrolleres. Dette følger av prinsippene om forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet.[45] I praksis innebærer dette at oppdragsgiver bør unngå generelle formuleringer om at leverandøren «skal respektere menneskerettighetene» uten nærmere angivelse av hva som kreves, hvordan kravet skal dokumenteres, og hvilke konsekvenser manglende oppfyllelse vil få.

Etterprøvbarhetskravet tilsier at oppdragsgiver bør angi:

- hvilke rettigheter eller risikoområder kravet gjelder,
- hvilken del av leveransen eller leverandørkjeden kravet knytter seg til,
- hvilken dokumentasjon leverandøren skal fremlegge,
- hvordan dokumentasjonen skal vurderes,
- hvordan eventuelle avvik skal håndteres.

Dette er særlig viktig ved menneskerettighetskrav, hvor vurderingene ofte kan være komplekse og skjønnspregede. Jo mer skjønnsmessig vurderingen er, desto større behov er det for klare vurderingstemaer, dokumentasjonskrav og evalueringsmodeller.

Kravet til etterprøvbarhet må samtidig balanseres mot dokumentasjonsbyrden. Oppdragsgiver bør ikke kreve mer omfattende dokumentasjon enn det som er nødvendig for å vurdere risikoen i den konkrete anskaffelsen. Særlig i leverandørkjeder med mange ledd kan full sporbarhet være krevende eller til og med urealistisk. Dokumentasjonskrav bør derfor utformes risikobasert og trinnvis, slik at de ikke unødig utelukker mindre leverandører eller leverandører som er i en forbedringsprosess. Dersom oppdragsgiver viser til en merkeordning eller sertifisering, må vilkårene for å kreve merke være oppfylt, og oppdragsgiver må som hovedregel akseptere tilsvarende merker eller annen egnet dokumentasjon.[46]

Forholdsmessighet og risikobasering

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at kravene som stilles må stå i rimelig forhold til anskaffelsens art, verdi, kompleksitet og risiko.[47] Dette prinsippet er særlig viktig ved vurderingen av om det bør innføres strengere eller obligatoriske krav og kriterier.

Forarbeidene til anskaffelsesloven § 5m legger til grunn at spørsmål om obligatoriske krav bør vurderes på bakgrunn av identifikasjon av anskaffelser hvor slike krav er særlig relevante, og at kravene bør være målrettede.[48] Dette understøtter en risikobasert tilnærming, fremfor en generell plikt til å stille omfattende menneskerettighetskrav i alle anskaffelser.

En generell plikt til å stille omfattende menneskerettighetskrav i alle anskaffelser vil kunne være uforholdsmessig, særlig for anskaffelser med lav verdi, lav risiko eller begrenset leverandørkjede. Motsatt vil det kunne være godt begrunnet å stille mer omfattende krav i høyrisikoanskaffelser, for eksempel innen enkelte tekstiler, elektronikk, bygg og anlegg, medisinsk utstyr, naturstein eller andre produkt- og tjenestekategorier med kjent risiko for brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Forholdsmessighetsvurderingen bør derfor bygge på en risikobasert tilnærming. Det innebærer at kravene bør differensieres etter for eksempel:

- anskaffelsens verdi,
- produkt- eller tjenestekategori,
- geografisk risiko,

[45] Anskaffelsesloven § 4.

[46] Anskaffelsesforskriften § 15-3.

[47] Anskaffelsesloven § 4.

[48] Prop. 147 L (2024–2025), omtalen av § 5m og behovet for nærmere vurdering av risikoutsatte anskaffelser.

- kompleksitet i leverandørkjeden,
- oppdragsgivers påvirkningsmulighet,
- leverandørmarkedets modenhet,
- hvilke dokumentasjonskrav som allerede følger av annet regelverk.

Dette samsvarer med aktsomhetsmetodikken i UNGP, OECDs retningslinjer og åpenhetsloven.[49] Det er også i tråd med CSDDD, i den grad direktivet gjennomføres og påvirker leverandørmarkedets dokumentasjons- og aktsomhetsarbeid.[50] En risikobasert modell er bedre egnet til å ivareta små og mellomstore leverandører, fordi den reduserer risikoen for at alle leverandører møtes med de samme dokumentasjonskravene uavhengig av reell risiko.

Ved utforming av krav bør oppdragsgiver ta høyde for at menneskerettighetsrisiko sjelden kan elimineres fullt ut. Et effektivt kravregime bør derfor ikke bare måle om risiko eksisterer, men om leverandøren arbeider systematisk og troverdig med å identifisere, forebygge, redusere og håndtere risiko. Dette er i tråd med aktsomhetsmetodikken i UNGP og OECDs retningslinjer.

Leverandørdialog og markedsundersøkelser er sentrale virkemidler for å utforme forholdsmessige og treffsikre krav. Dialog i planleggingsfasen kan gi oppdragsgiver bedre informasjon om risikobildet, leverandørmarkedets modenhet, tilgjengelig dokumentasjon og hvilke kontrollmekanismer som er praktisk gjennomførbare.[51] Slik dialog kan også redusere risikoen for at kravene virker konkurransebegrensende eller favoriserer enkelte leverandører, forutsatt at dialogen gjennomføres i tråd med prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet.

3.3 Handlingsrommet i ulike faser av anskaffelsesprosessen

Anskaffelsesloven § 5m gir oppdragsgiver fleksibilitet til å vurdere om det er mest effektivt å stille krav eller kriterier i kravspesifikasjonen, som kvalifikasjonskrav, som tildelingskriterier eller som kontraktsvilkår. Hvilket virkemiddel som er best egnet, beror på anskaffelsens art, risikonivå, markedssituasjon, dokumentasjonstilgang og oppdragsgivers mulighet til å følge opp kravene.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav brukes til å vurdere om leverandøren er egnet til å gjennomføre kontrakten. Over EØS-terskelverdiene er hvilke typer kvalifikasjonskrav som kan stilles begrenset av anskaffelsesforskriftens regler og direktivets kategorier. Krav må i hovedsak knyttes til leverandørens egnethet til å utøve yrkesaktivitet, økonomiske og finansielle kapasitet eller tekniske og faglige kvalifikasjoner.[52]

Menneskerettslige krav kan etter omstendighetene forankres i leverandørens tekniske og faglige kapasitet. Det kan for eksempel være aktuelt å kreve at leverandøren har systemer for aktsomhetsvurderinger, rutiner for leverandøroppfølging eller relevant erfaring med tilsvarende høyrisikoleveranser, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre den aktuelle kontrakten forsvarlig.

Adgangen er likevel begrenset. Oppdragsgiver kan ikke stille generelle krav til leverandørens etiske profil eller samlede samfunnsansvar dersom kravet ikke har tilknytning til og står i forhold til leveransen. Kvalifikasjonskrav bør dessuten være binære og klare: leverandøren er enten kvalifisert eller ikke. Krav som forutsetter brede skjønnsmessige vurderinger av kvaliteten på leverandørens menneskerettighetsarbeid, egner seg derfor ofte bedre som tildelingskriterier eller kontraktsvilkår.

[49] FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP), prinsipp 17–21; OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv; åpenhetsloven §§ 4 og 5.

[50] Direktiv (EU) 2024/1760 om selskapers aktsomhetsplikt for bærekraft (CSDDD).

[51] Anskaffelsesforskriften § 12-1.

[52] Anskaffelsesforskriften kapittel 16, særlig § 16-1.

Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonen angir hva oppdragsgiver skal anskaffe. Her kan oppdragsgiver stille minstekrav til ytelsen, herunder krav som gjelder produksjonsprosess, sporbarhet og dokumentasjon på at varen eller tjenesten er fremstilt på en måte som ivaretar nærmere angitte grunnleggende rettigheter og anstendige arbeidsforhold.[53]

Handlingsrommet er særlig tydelig der kravet gjelder egenskaper ved varen eller tjenesten, eller forhold ved produksjonsprosessen. Oppdragsgiver kan for eksempel stille krav om at produkter som omfattes av kontrakten ikke skal være fremstilt ved bruk av tvangsarbeid eller barnearbeid, så lenge kravet har tilknytning til leveransen, er forholdsmessig og kan dokumenteres på en etterprøvbar måte.

Fordi kravspesifikasjonen ofte oppstiller absolutte minstekrav, bør oppdragsgiver være særlig oppmerksom på forholdsmessigheten. Tilbud som ikke oppfyller minstekrav i kravspesifikasjonen, skal som hovedregel avvises fra konkurransen.[54] Kravspesifikasjonen egner seg derfor best for krav som er klart definerte, relevante for leveransen og mulig å dokumentere på en objektiv måte.

Samtidig må oppdragsgiver være varsom med å stille krav som i praksis utelukker leverandører uten at dette er nødvendig eller forholdsmessig. Dersom det vises til sertifiseringer eller merkeordninger, må vilkårene for å kreve merke være oppfylt, og oppdragsgiver må som hovedregel akseptere tilsvarende merker eller annen egnet dokumentasjon.[55] Tredjepartssertifiserte merkeordninger kan i aktuelle produktkategorier fungere som dokumentasjon på at nærmere angitte sosiale krav er oppfylt. Eksempler kan være Fairtrade og Rainforest Alliance for relevante mat- og drikkeprodukter. Bruk av slike ordninger kan redusere behovet for egenutviklede dokumentasjonskrav og begrense kontrollbyrden for både oppdragsgiver og leverandør. Oppdragsgiver må samtidig sikre at vilkårene for å kreve merke er oppfylt, akseptere tilsvarende dokumentasjon og vurdere om merkeordningen faktisk dekker den menneskerettighetsrisikoen anskaffelsen gjelder.

Tildelingskriterier

Tildelingskriterier brukes til å rangere tilbudene. Etter anskaffelsesforskriften § 18-1 skal oppdragsgiver som hovedregel velge tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet. Ved slike evalueringer kan tildelingskriteriene blant annet omfatte kvalitet og miljømessige, sosiale og innovative egenskaper.[56] Dette gir et rettslig grunnlag for å benytte menneskerettighetsrelaterte tildelingskriterier, forutsatt at vilkårene i forskriften er oppfylt.

Tildelingskriteriene må ha tilknytning til leveransen. Etter anskaffelsesforskriften § 18-1 fjerde ledd foreligger slik tilknytning når kriteriene relaterer seg til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som kontrakten gjelder. Dette omfatter alle sider av og trinn i ytelsens livssyklus, inkludert faktorer som inngår i produksjonsprosessen, leveringen av eller handelen med ytelsen, eller en annen prosess i livssyklusen. Det gjelder også der slike faktorer ikke påvirker ytelsens egenskaper. Denne livssyklustilknytningen gir et betydelig handlingsrom til å vektlegge menneskerettslige forhold i leverandørkjeden, men bare der kriteriet kan knyttes til den konkrete leveransen. Hvis oppdragsgiver skal kjøpe overnattingstjenester i Norge, kan det for eksempel ikke stilles kriterier som knytter seg til ivaretakelse av internasjonal humanitærrett på okkuperte områder andre steder.

Menneskerettighetsrelaterte tildelingskriterier kan for eksempel gjelde forhold som er knyttet til den konkrete leveransen, herunder:

- kvaliteten på leverandørens risikovurdering for den aktuelle leveransen,
- graden av sporbarhet for relevante deler av leverandørkjeden, særlig for risikoutsatte produkter, komponenter eller råvarer,

[53] Anskaffelsesforskriften kapittel 15, særlig § 15-1

[54] Anskaffelsesforskriften § 24-8 første ledd bokstav b.

[55] Anskaffelsesforskriften § 15-3.

[56] Anskaffelsesforskriften § 18-1 første og tredje ledd.

- kvaliteten på planlagte tiltak for å redusere identifisert risiko i leveransen,
- kvaliteten på rutiner for oppfølging av underleverandører som inngår i leverandørkjeden for kontrakten,
- kvaliteten på leverandørens plan for å håndtere avvik og gjennomføre forbedringstiltak i kontraktsperioden.

Bruk av tildelingskriterier kan være særlig hensiktsmessig der markedet er modent nok til at leverandørene kan konkurrere på kvaliteten i menneskerettighetsarbeidet. Det kan samtidig være krevende å utforme gode evalueringsmodeller. Tildelingskriteriene må ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiver en ubegrenset valgfrihet.[57] Kriteriene må derfor være tilstrekkelig klare til at leverandørene forstår hva som premieres, og til at oppdragsgiver kan evaluere tilbudene på en etterprøvbar og likebehandlende måte.

Oppdragsgiver skal angi krav til dokumentasjon for hvert tildelingskriterium. Ved valg av tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet skal oppdragsgiver også angi tildelingskriterienes relative vekt, eventuelt prioritert rekkefølge dersom det av objektive grunner ikke er mulig å vekte kriteriene.[58] For menneskerettighetsrelaterte kriterier bør konkurransegrunnlaget derfor angi:

- hvilken dokumentasjon leverandøren skal levere,
- hvilke vurderingstemaer oppdragsgiver vil legge vekt på,
- hvordan uttellingen beregnes eller vurderes.

Oppdragsgiver bør skille mellom minstekrav og tildelingskriterier. Forhold som alle leverandører uansett må oppfylle, bør normalt stilles som krav, mens tildelingskriterier bør brukes der det er ønskelig å premiere kvalitetsforskjeller utover minstenivået. Tildelingskriterier bør bare benyttes der det er mulig å identifisere og premiere reelle kvalitetsforskjeller mellom tilbudene. Dersom oppdragsgiver ikke kan angi hvordan kvaliteten skal vurderes, eller hvilke forhold som gir uttelling, bør forholdet normalt reguleres som minstekrav eller kontraktsvilkår.

Kontraktsvilkår

Kontraktsvilkår gir et vidt handlingsrom for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Etter anskaffelsesforskriften § 19-1 kan oppdragsgiver fastsette kontraktsvilkår, blant annet om miljø, sysselsetting og sosiale hensyn. Kontraktsvilkårene skal ha tilknytning til leveransen og fremgå av anskaffelsesdokumentene.[59]

Dette innebærer at oppdragsgiver allerede i konkurransefasen må synliggjøre hvilke menneskerettighetsrelaterte forpliktelser leverandøren vil bli bundet av i kontraktsperioden. Vilkår som ikke fremgår av anskaffelsesdokumentene, kan som utgangspunkt ikke innføres ensidig etter kontraktsinngåelse.

Kontraktsvilkår er ofte det mest hensiktsmessige virkemiddelet for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, fordi risikoen i leverandørkjeden ofte ikke kan avklares fullt ut før kontraktsinngåelse. Gjennom kontraktsvilkår kan oppdragsgiver regulere leverandørens plikter i kontraktsperioden.

Kontraktsvilkår kan blant annet omfatte:

- plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, herunder plikt til å gjennomføre skjerpede aktsomhetsvurderinger i konfliktområder
- plikt til å rapportere om risiko og tiltak,
- plikt til å gi innsyn i relevante deler av leverandørkjeden,

[57] Anskaffelsesforskriften § 18-1 femte ledd.

[58] Anskaffelsesforskriften § 18-1 sjette og niende ledd.

[59] Anskaffelsesforskriften § 19-1 første ledd.

- plikt til å varsle om vesentlige endringer eller alvorlige funn,
- plikt til å rette opp eller avbøte negative konsekvenser,
- revisjons- og kontrollrett for oppdragsgiver,
- krav om videreføring av relevante forpliktelser til underleverandører,
- sanksjoner ved brudd, herunder krav om tiltaksplan, tilbakehold, dagbot, stans i leveranser eller heving.

Menneskerettighetsrisiko er ofte dynamisk. Risiko kan endre seg i kontraktsperioden som følge av endringer i underleverandører, produksjonsland, råvaretilgang, konfliktbildet eller andre geopolitiske forhold. Dette taler for at kravene ikke bare bør vurderes ved kontraktsinngåelse, men følges opp gjennom løpende kontraktsoppfølging.

Ettersom risiko for brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold ofte oppstår hos underleverandører eller lenger ned i leverandørkjeden, bør kontraktsvilkår også regulere leverandørens ansvar for underleverandører. Dette kan omfatte krav om videreføring av kontraktsforpliktelser, innsynsrett, varslingsplikt ved alvorlige funn og plikt til å iverksette avbøtende tiltak.

Der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiver som hovedregel bruke disse.[60] Bruk av standardiserte kontraktsvilkår kan redusere rettslig og praktisk usikkerhet, og bidra til mer ensartet praksis på tvers av offentlige oppdragsgivere. Dette er særlig viktig der mange oppdragsgivere kjøper fra de samme leverandørmarkedene.

Dersom oppdragsgiver ønsker adgang til å endre eller skjerpe oppfølgingen i kontraktsperioden som følge av endret risikobilde, bør dette vurderes regulert gjennom klare endringsklausuler. Etter anskaffelsesforskriften § 19-1 annet ledd skal endringsklausuler fremgå av anskaffelsesdokumentene, og det skal klart angis hvilke endringer oppdragsgiver kan foreta, i hvilket omfang og på hvilke vilkår. Endringsklausuler kan ikke åpne for at anskaffelsens overordnede karakter blir endret.[61]

Etter anskaffelsesloven § 5p skal oppdragsgiver innta egnede sanksjoner i kontrakten der oppdragsgiver skal, eller har valgt å, innta kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn etter §§ 5b til 5m. For kontraktsvilkår etter § 5m innebærer dette at kontrakten må angi hvilke reaksjoner som kan benyttes ved leverandørens eller underleverandørens brudd på vilkår om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Forarbeidene til § 5p presiserer hva som ligger i kravet om egnede sanksjoner:

> *«Egnede sanksjoner innebærer at sanksjonene som velges skal påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene. Sanksjonene skal stå i forhold til kontraktsbruddets alvorlighet, og være nødvendige for å sikre overholdelse av kontrakten.»*[62]

Bestemmelsen innebærer ikke i seg selv en generell plikt til å stille kontraktsvilkår etter § 5m. Der kontraktsvilkår først benyttes, skal de imidlertid kunne håndheves gjennom egnede sanksjoner.

Avvisning

Avvisning er et inngripende virkemiddel i anskaffelsesprosessen. Det bør skilles mellom avvisning av leverandør og avvisning av tilbud, og mellom avvisningsplikt og avvisningsrett.

Avvisning av leverandør knytter seg til forhold ved leverandøren, for eksempel manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav, straffbare forhold, alvorlige eller gjentatte brudd på regler om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold, eller andre forhold som reiser tvil om leverandørens yrkesmessige integritet. Avvisning av tilbud knytter seg derimot til forhold ved selve tilbudet, for eksempel at tilbudet inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, ikke oppfyller krav i konkurransegrunnlaget

[60] Anskaffelsesforskriften § 19-1 første ledd tredje punktum.

[61] Anskaffelsesforskriften § 19-1 annet ledd.

[62] Prop. 147 L (2024–2025), punkt 15.1.19, merknad til § 5p.

eller er unormalt lavt fordi det ikke oppfyller bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold.[63]

Avvisningsplikt innebærer at oppdragsgiver skal avvise dersom vilkårene i regelverket er oppfylt. Avvisningsrett innebærer at oppdragsgiver kan avvise, men må foreta en konkret vurdering av om avvisning er nødvendig og forholdsmessig. For menneskerettighetsbrudd har dette skillet stor praktisk betydning. Rettskraftig dom eller vedtatt forelegg for nærmere angitte alvorlige straffbare forhold, herunder barnearbeid og andre former for menneskehandel, utløser som utgangspunkt plikt til å avvise leverandøren når vilkårene i anskaffelsesforskriften er oppfylt.[64] Andre tilfeller av menneskerettighetsbrudd vil oftere måtte vurderes etter reglene om avvisningsrett.

Oppdragsgiver kan blant annet avvise en leverandør dersom oppdragsgiver kan dokumentere at leverandøren har begått alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold som følger av nasjonale regler, EØS-regler, tariffavtaler eller internasjonale avtaler som angitt i forskriftens vedlegg 5.[65] Oppdragsgiver kan også avvise dersom leverandøren for øvrig har begått alvorlige feil som medfører tvil om leverandørens yrkesmessige integritet.[66] Grove menneskerettighetsbrudd eller medvirkning til alvorlige folkerettsbrudd kan etter omstendighetene være relevante etter disse bestemmelsene, men det må foretas en konkret vurdering av forholdets alvor, dokumentasjonsgrunnlaget, tilknytningen til leverandøren og betydningen for leverandørens integritet og pålitelighet.

Reglene om identifikasjon kan få betydning ved denne vurderingen. Ved obligatoriske avvisningsgrunner skal oppdragsgiver sidestille feil eller overtredelser begått av personer i leverandørens administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan, eller personer med kompetanse til å representere, kontrollere eller treffe beslutninger i slike organer, med feil eller overtredelser begått av leverandøren selv. Ved øvrige avvisningsgrunner kan oppdragsgiver gjøre tilsvarende vurdering. Feil eller overtredelser begått av en annen juridisk person kan også etter omstendighetene sidestilles med forhold hos leverandøren, særlig ut fra graden av tilknytning mellom virksomhetene, person- og styrefellesskap og omgåelsesbetraktninger.[67]

Forhold hos underleverandører reguleres særskilt. Dersom oppdragsgiver i løpet av konkurransen blir kjent med at en underleverandør er i en situasjon som omfattes av enkelte obligatoriske avvisningsgrunner, skal oppdragsgiver kreve at leverandøren skifter ut underleverandøren. Dersom underleverandøren er i en situasjon som omfattes av fakultative avvisningsgrunner, kan oppdragsgiver kreve utskiftning.[68] Dette er særlig relevant for menneskerettighetsrisiko, fordi risikoen ofte oppstår hos underleverandører eller lenger ned i leverandørkjeden. Reglene innebærer at utskiftning av underleverandør i mange tilfeller vil være et mer nærliggende og forholdsmessig tiltak enn avvisning av leverandøren.

Avvisning av tilbud kan være aktuelt der menneskerettighetskrav er utformet som absolutte minstekrav i kravspesifikasjonen, eller der leverandøren ikke aksepterer kontraktsvilkår som er stilt for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dersom et tilbud inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, skal det avvises. Oppdragsgiver kan også avvise tilbud som inneholder avvik eller uklarheter som ikke må anses ubetydelige.[69] Videre skal oppdragsgiver avvise et unormalt lavt tilbud dersom det er unormalt lavt fordi det ikke oppfyller bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold som følger av nasjonale regler, EØS-regler, tariffavtaler eller internasjonale avtaler som angitt i vedlegg 5.[70]

---

[63] Anskaffelsesforskriften §§ 24-2 og 24-8.

[64] Anskaffelsesforskriften § 24-2 annet ledd bokstav f.

[65] Anskaffelsesforskriften § 24-2 tredje ledd bokstav c.

[66] Anskaffelsesforskriften § 24-2 tredje ledd bokstav i.

[67] Anskaffelsesforskriften § 24-3.

[68] Anskaffelsesforskriften § 24-4.

[69] Anskaffelsesforskriften § 24-8 første ledd bokstav b og annet ledd bokstav a.

[70] Anskaffelsesforskriften § 24-8 første ledd bokstav c, jf. § 24-9 første ledd bokstav d.

Skillet mellom avvisning av leverandør og avvisning av tilbud har praktisk betydning. Dersom problemet er at leverandøren ikke har tilstrekkelige systemer, kapasitet eller integritet til å gjennomføre kontrakten på en forsvarlig måte, vil avvisning av leverandør kunne være aktuelt. Dersom problemet derimot er at det konkrete tilbudet ikke oppfyller et minstekrav til leveransen, dokumentasjon eller aksept av kontraktsvilkår, er avvisning av tilbud den mest nærliggende vurderingen.

Terskelen for avvisning på grunnlag av alvorlige menneskerettighets- eller folkerettsbrudd er høy. Oppdragsgiver må ha et tilstrekkelig faktisk grunnlag, og vurderingen må være forholdsmessig. Generell risiko eller uverifiserte påstander er normalt ikke tilstrekkelig. Medieomtale kan inngå i vurderingen dersom den er godt dokumentert og støttes av andre kilder, men bør sjelden stå alene. Rettskraftige avgjørelser, sanksjonslister, offentlige rapporter eller godt dokumenterte funn fra anerkjente kilder vil stå sterkere.

Avvisning på dette grunnlaget innebærer ofte betydelig prosessrisiko. Dette gjelder særlig der bruddet ligger flere ledd ned i leverandørkjeden, eller der leverandørens tilknytning til bruddet er indirekte. I slike tilfeller kan krav om utskiftning av underleverandør, kontraktsvilkår, tiltaksplan og forsterket oppfølging være mer treffsikre og forholdsmessige virkemidler enn avvisning.

Ved vurderingen av avvisning av leverandør må oppdragsgiver også ta hensyn til reglene om tiltak for å unngå avvisning, ofte omtalt som «self-cleaning». Oppdragsgiver kan ikke avvise en leverandør etter enkelte avvisningsgrunner dersom leverandøren kan dokumentere at den har gjennomført tiltak som viser at den likevel har den nødvendige integriteten som kontraktspart. Dette kan omfatte betaling av erstatning eller tilsagn om slik betaling, aktivt samarbeid med ansvarlige myndigheter for å klargjøre fakta og omstendigheter, og egnede tekniske, organisatoriske og personalmessige tiltak for å forebygge gjentakelser.[71] EU-domstolens praksis understreker at «self-cleaning»-vurderingen må være konkret, og at oppdragsgiver må vurdere om tiltakene samlet sett er tilstrekkelige til å gjenopprette leverandørens pålitelighet.[72]

Avvisningsperioden er også regulert. For obligatoriske avvisningsgrunner knyttet til rettskraftig dom eller vedtatt forelegg kan avvisning skje i inntil fem år fra dommen eller forelegget. For enkelte fakultative avvisningsgrunner, herunder alvorlige eller gjentatte brudd på regler om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold og alvorlige feil som medfører tvil om yrkesmessig integritet, kan avvisning skje i inntil tre år fra den relevante hendelsen.[73]

Der leverandøren eller tilknyttede personer er omfattet av sanksjoner gjennomført i norsk rett, må oppdragsgiver forholde seg til de forbudene som følger av sanksjonsregelverket, for eksempel forbud mot å stille midler eller økonomiske ressurser til rådighet.[74] I slike tilfeller bygger oppdragsgivers handleplikt på sanksjonsregelverket, ikke på en selvstendig utenrikspolitisk vurdering. Sanksjonsregelverket fungerer dermed som en klarere og mer bindende ramme enn den skjønnsmessige vurderingen av alvorlige forsømmelser i yrkesutøvelsen.

Samlet innebærer dette at avvisning kan være et relevant virkemiddel ved alvorlige menneskerettighetsbrudd, men at det sjelden vil være det mest praktiske førstevalget ved usikker eller indirekte risiko i leverandørkjeden. For slike tilfeller vil kravspesifikasjoner, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, utskiftning av underleverandør og kontraktsoppfølging ofte være mer forholdsmessige og operasjonelle virkemidler.

[71] Anskaffelsesforskriften § 24-5.

[72] Se blant annet EU-domstolens dom i sak C-124/17 *Vossloh Laeis GmbH mot Stadtwerke München GmbH* og sak C-41/18 *Meca Srl mot Comune di Napoli*. Disse sakene gjelder rammene for self-cleaning og oppdragsgivers vurdering av leverandørens pålitelighet.

[73] Anskaffelsesforskriften § 24-6.

[74] Lov 16. april 2021 nr. 18 om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven) med tilhørende forskrifter.

Kontraktsoppfølging og sanksjoner

Kontraktsvilkår har begrenset effekt dersom de ikke følges opp. Oppfølgingen må derfor planlegges allerede i konkurransefasen, og kontroll- og sanksjonsmekanismer må forankres i kontrakten og anskaffelsesdokumentene, jf. punktet over om kontraktsvilkår.

Oppdragsgiver kan følge opp menneskerettighetsrelaterte kontraktsvilkår gjennom blant annet:

- egenrapportering,
- dokumentasjonskontroll,
- leverandørmøter,
- stikkprøver,
- revisjoner,
- stedlige kontroller,
- krav om korrigerende tiltak,
- bruk av avtalte sanksjoner.

Rammene for oppfølgingen bør være etablert i kontrakten. Oppdragsgiver kan som hovedregel ikke ensidig innføre nye og inngripende kontrollbeføyelser i kontraktsperioden, med mindre dette følger av lov, kontrakten eller alminnelige misligholdsregler. Dette er særlig viktig fordi menneskerettighetsrisiko ofte er dynamisk og kan endre seg i kontraktsperioden, for eksempel som følge av endringer i leverandørkjeden, produksjonsland, råvaretilgang eller konfliktbildet.

LOA § 5p gjør håndhevingsdimensjonen særlig viktig. Når oppdragsgiver inntar kontraktsvilkår om samfunnshensyn etter §§ 5b til 5m, skal kontrakten også inneholde egnede sanksjoner for leverandørens eller underleverandørens brudd på kontraktsvilkårene. Forarbeidene presiserer at egnede sanksjoner skal påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene, stå i forhold til kontraktsbruddets alvorlighet og være nødvendige for å sikre overholdelse av kontrakten.[75]

Sanksjoner bør utformes konkret og tilpasses kontraktens art, leveransens betydning og hvilke typer brudd som kan oppstå. I mange tilfeller vil krav om tiltaksplan, frister for retting, skjerpet rapportering, revisjon, midlertidig tilbakehold eller andre korrigerende tiltak være mer egnet enn heving. Heving bør forbeholdes vesentlige eller gjentatte brudd, eller tilfeller der leverandøren ikke samarbeider om retting.

§ 5p flytter oppmerksomheten fra kravstilling til håndheving. Bestemmelsen løser likevel ikke den praktiske utfordringen med å avdekke brudd. Egnede sanksjoner forutsetter at oppdragsgiver også har avtalt kontroll- og oppfølgingsmekanismer som gjør det mulig å identifisere mislighold.

[75] Prop. 147 L (2024–2025), punkt 15.1.19, merknad til § 5p.

4. Kartlegging av dagens praksis

Dette kapittelet belyser hvordan offentlige oppdragsgivere og leverandører arbeider med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser i dag. Mens kapittel 3 redegjorde for det rettslige handlingsrommet innenfor gjeldende regelverk, beskriver dette kapittelet hvordan handlingsrommet benyttes i praksis, hvilke barrierer aktørene møter, og hvilke tiltak som oppleves som mest effektive for å ivareta menneskerettigheter i anskaffelsesprosesser.

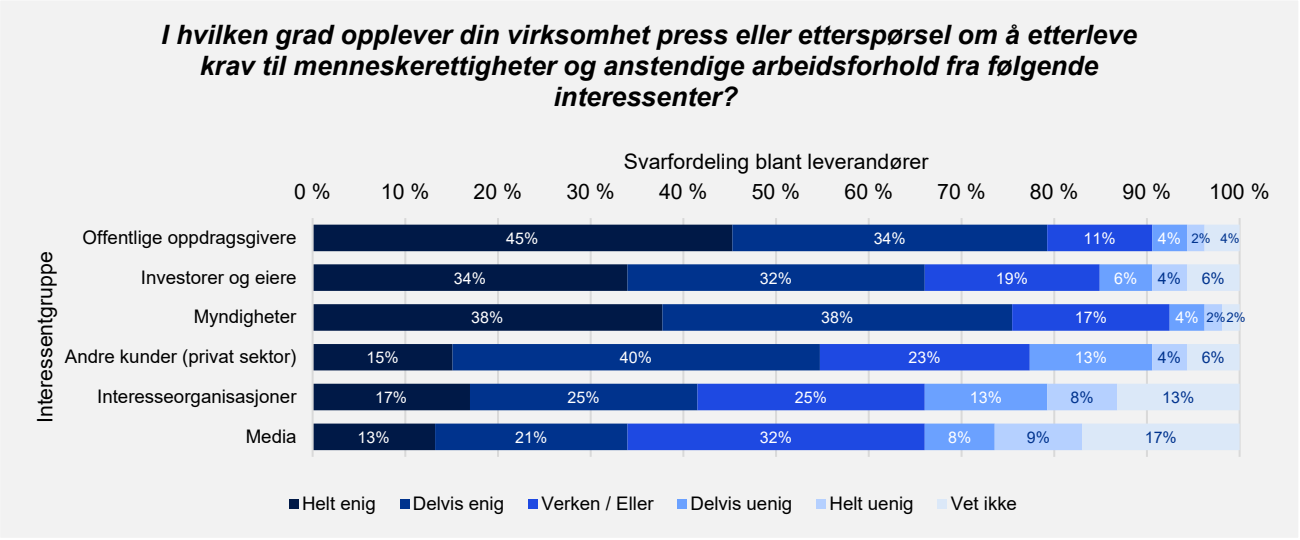
Kapittelet er strukturert etter de viktigste temaene i kartleggingen: overordnede utviklingstrekk, kostnader, veiledning og verktøy, praksis knyttet til krav og kriterier i de ulike fasene av anskaffelsen, dagens praksis knyttet til kontraktsoppfølging, samt særskilte utfordringer for mindre oppdragsgivere, effekter av krav til menneskerettigheter, og videre om og anskaffelser med tilknytning til konfliktområder.

4.1 Overordnede funn og gjennomgående temaer

Kartleggingen viser bred enighet om at offentlige anskaffelser kan være et viktig virkemiddel for å fremme menneskerettigheter og ansvarlige leverandørkjeder. Samtidig peker respondentene på flere forhold som påvirker hvor effektivt dette virkemiddelet kan brukes i praksis. Funnene tyder på at mange virksomheter arbeider aktivt med problemstillingene, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til å omsette ambisjonene til en konsistent og effektiv praksis.

Påvirkning på leverandørmarkedet

Som nevnt representerer offentlige oppdragsgivere samlet sett en betydelig markedsmakt, og kartleggingen tyder på at krav fra offentlige oppdragsgivere påvirker hvordan leverandører arbeider med ivaretakelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Data fra spørreundersøkelsen og intervjuer tilsier at offentlige innkjøpere, særlig større organisasjoner med betydelige innkjøpsvolumer, bidrar til å sette forventninger i markedet og skape insentiver for leverandører til å etablere systemer for risikokartlegging, dokumentasjon og oppfølging av menneskerettighetsrisiko.



Figur 1

Samtidig viser datagrunnlaget at effekten av markedsmakten påvirkes av hvordan krav utformes og følges opp. Flere leverandører og andre aktører peker på at omfattende dokumentasjonskrav, ulike typer krav mellom oppdragsgivere og manglende harmonisering av krav og kriterier kan medføre

betydelige kostnader uten nødvendigvis å gi tilsvarende bedre innsikt i faktiske menneskerettighetsforhold.

Rettslig usikkerhet og uklare forventninger

Mange offentlige innkjøpere opplever at regelverket formelt åpner for å ivareta menneskerettigheter og aktsomhetsvurderinger, men at det er uklart hvordan dette skal gjøres i praksis. Flere peker på at de lovfestede forventningene til ivaretakelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppleves som uklare. Særlig gjelder dette spørsmål om når risiko for brudd er alvorlig nok til at oppdragsgiver kan kreve handling, hvordan leverandørens tilknytning til menneskerettighetsbrudd skal vurderes, og når avvisning av leverandører er et forholdsmessig og lovlig virkemiddel. Flere etterlyser tydeligere veiledning fra myndighetene.

Usikkerheten om hvilke krav og kriterier som lovlig kan stilles sammen med usikkerhet knyttet til avvisningsmuligheter ser ut til å medføre at oppdragsgivere bruker betydelige ressurser på selvstendige vurderinger av de samme problemstillingene. Eksempler på problemstillinger som har truffet mange oppdragsgivere de siste årene er anskaffelser med leverandørkjeder i Kina og risiko for tvangsarbeid, eller tilknytning til mulige folkerettsbrudd via leverandører i Israel. Selv om DFØ har utarbeidet noe veiledning [76], fremstår det som relativt uklart hva som forventes av oppdragsgiverne.

Samtidig oppstår en risiko for at oppdragsgivere enten blir for tilbakeholdne og unngår å bruke tilgjengelige virkemidler, eller at de kompenserer med omfattende dokumentasjons- og kontrollkrav. Flere beskriver derfor dagens situasjon som preget av mye papirarbeid og begrenset grad av felles praksis, noe man kunne unngått ved større grad av informasjonsdeling.

Når forventningene er uklare, utvikler virksomheter sine egne kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår og evalueringsmodeller. Flere peker på at dette skaper fragmentert praksis og økte kostnader både for oppdragsgivere og leverandører. Av leverandører og interesseorganisasjoner som representerer næringslivet trekkes særlig manglende harmonisering av krav og kriterier mellom offentlige oppdragsgivere frem som en viktig administrativ byrde og kostnadsdriver.

Manglende nasjonal samordning og koordinering

Kartleggingen viser at mange offentlige oppdragsgivere opplever utfordringer knyttet til manglende samordning i arbeidet med å ivareta menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i anskaffelser. Flere respondenter beskriver et system der virksomhetene i stor grad utvikler egne krav, risikovurderinger, kontrollrutiner og oppfølgingsaktiviteter. Dette kan være særlig krevende for mindre oppdragsgivere og i mindre anskaffelser, hvor kostnadene ved vurderinger og kontraktsoppfølging kan være høye sett opp mot kontraktens verdi.

Selv om spørreundersøkelsen viser at de fleste anser at de har tilstrekkelig kompetanse, viser intervjuene et annet bilde: Det fremheves som eksempel at begrenset intern kompetanse ofte gjør det nødvendig å benytte ekstern bistand for å gjennomføre kontroller av krav og vurderinger av kriterier. I dokumentanalysen kommer det frem internasjonale erfaringer som peker på at offentlige oppdragsgivere ofte gjennomfører mange av de samme risikovurderingene og oppfølgingsaktivitetene overfor de samme leverandørene, uten at informasjon og resultater i tilstrekkelig grad deles eller gjenbrukes.[77] Dette innebærer at lignende oppgaver utføres selvstendig og i parallell på tvers av oppdragsgivere, samtidig som tilgang på kompetanse, ressurser og informasjon varierer betydelig.

Mange respondenter peker på at nasjonal samordning kan være et mer effektivt virkemiddel enn at den enkelte offentlige oppdragsgiver utvikler egne krav og kriterier, kontrollrutiner og oppfølgingsaktiviteter. Kartleggingen viser et ønske om tydeligere koordinering av hvilke risikoer, sektorer og problemstillinger som bør prioriteres og hvordan de ulike utfordringene best kan håndteres. Særlig gjelder dette områder som krever omfattende kompetanse, innhenting av informasjon og oppfølging av globale leverandørkjeder. Respondentene framhever derfor potensialet i

[76] https://www.anskaffelser.no/nyhetsarkiv/midtosten-skjerpede-aktsomhetsvurderinger-ved-risiko-brudd-pa-folkeretten

[77] K. Tallbo for European Commission, "Incentivising Responsible Business Conduct through Public Procurement – Current practices, challenges and opportunities for reform", 2026.

felles risikovurderinger, deling og gjenbruk av informasjon og mer koordinert leverandøroppfølging. Respondentene etterlyser økt nasjonal samordning, felles risikovurderinger, sentralisert oppfølging av leverandører og bedre metoder for deling av informasjon.

Manglende forankring og prioritering

Kartleggingen viser at mange opplever at arbeidet med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser ikke alltid er tilstrekkelig forankret, verken gjennom overordnede statlige føringer eller i ledelsen hos den enkelte oppdragsgiver. Flere respondenter beskriver at manglende forankring bidrar til usikkerhet om hvordan kravene skal forstås og følges opp i praksis, særlig når anskaffelser berører komplekse menneskerettighetsutfordringer eller spørsmål med en geopolitisk dimensjon.

Flere av respondentene etterlyser tydeligere statlige standpunkt, prioriteringer og retningslinjer på områder der rettslige, etiske og utenrikspolitiske hensyn kan være vanskelige å avveie. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til leverandører med tilknytning til konfliktområder eller høy risiko for menneskerettighetsbrudd. Respondentene beskriver at slike problemstillinger ofte oppleves krevende å håndtere på virksomhetsnivå, og at manglende nasjonale avklaringer kan føre til ulik praksis og usikkerhet om handlingsrommet i regelverket. Flere respondenter viser til at tydelige statlige avklaringer, som for eksempel Ukrainaforskriften, [78] som gir et klart handlingsgrunnlag for offentlige oppdragsgivere. Samtidig pekes det på at tilsvarende tydelighet ofte mangler i andre konflikt- og høyrisikoområder, noe som skaper usikkerhet om hvilke krav og kriterier som kan og bør stilles i slike anskaffelser. Det er bredt ønske blant respondentene om sterkere nasjonale føringer i arbeidet med krevende menneskerettighetsvurderinger.

Kartleggingen viser også betydelige forskjeller i ledelsesforankring og prioritering mellom ulike offentlige oppdragsgivere. Flere respondenter peker på at menneskerettigheter og ansvarlige leverandørkjeder ikke alltid oppfattes som et strategisk viktig tema av toppledelsen, og at arbeidet derfor er avhengig av engasjement hos enkeltpersoner eller fagmiljøer. Som en respondent formulerte: *«Det toppen blir målt på, trumfer oppfølging av lover og regler hver gang.»* Dette trekkes særlig frem som en utfordring i deler av kommunesektoren, hvor økonomien ofte er presset og lokale samfunnsutfordringer må prioriteres. Selv om kravene og forventningene til oppdragsgiveres oppfølging av leverandører øker, beskrives det at dette i begrenset grad følges opp med økte ressurser eller tilstrekkelig tid til gjennomføring. Samtidig tyder erfaringene på at dokumenterte resultater kan styrke innkjøpsfunksjonens legitimitet og handlingsrom i organisasjonen. Når innkjøpsmiljøet oppfattes som en kilde til å løse konkrete behov, bidra til besparelser, bedre styring og oppnåelse av samfunnsmål, kan det være enklere å forankre arbeidet hos ledelsen og sikre nødvendig støtte og prioritering. Respondentene fremhever at sterkere forankring hos kommunedirektører, virksomhetsledelse og politisk ledelse kan bidra til høyere prioritering, økt ressurstilgang og mer systematisk oppfølging. Samtidig beskrives slik forankring som tidkrevende å bygge opp, og sårbar for utskiftninger i ledelse og endrede prioriteringer.

Administrative byrder

Et gjennomgående tema i kartleggingen var hvordan krav og kriterier knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser påvirker den administrative belastningen for både oppdragsgivere og leverandører. Slike administrative byrder kan oppstå både i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelser, og i kontraktsoppfølgingen.

[78] «Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet» https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-08-15-1076/*#*

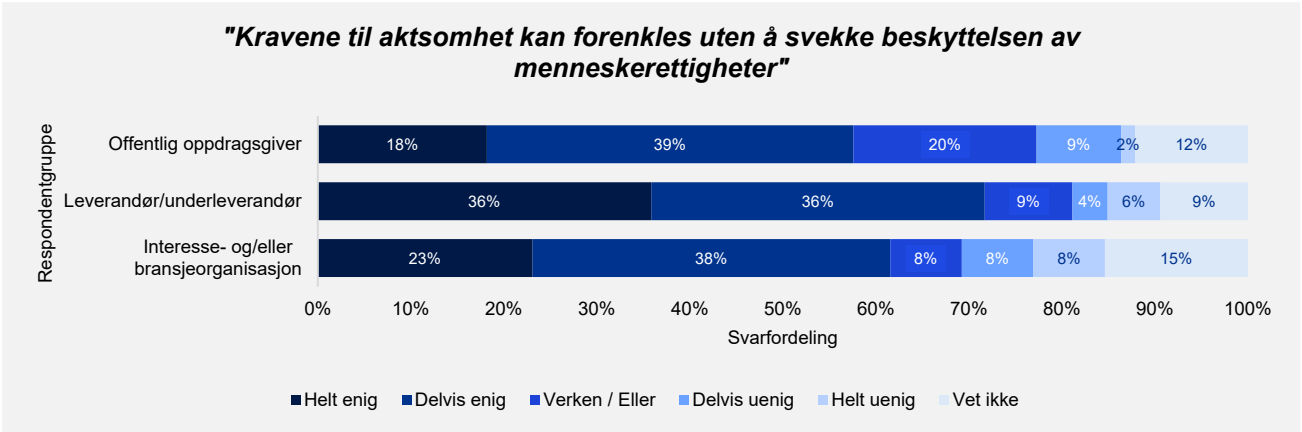
Datagrunnlaget viser at oppfatningene av disse byrdene varierer. I spørreundersøkelsen oppgir et flertall av respondentene at den administrative byrden knyttet til menneskerettighetshensyn er akseptabel (helt eller delvis enig) (se Figur 2). Tilsvarende oppgir de fleste leverandørene at krav eller kriterier om menneskerettigheter ikke har medført urimelig store administrative belastninger eller andre vesentlige utilsiktede negative konsekvenser. Samtidig peker flere intervjuer og innspill på at kravene kan være krevende å håndtere i praksis.



Figur 2

Særlig representanter fra bygg- og anleggsnæringen har kommunisert at kvalifikasjonskrav (som f.eks. seriøsitetskrav), andre dokumentasjonskrav og kontraktsoppfølging innebærer betydelige administrative byrder for leverandører. Dette kan tyde på at erfaringene varierer mellom sektorer og kontraktstyper.

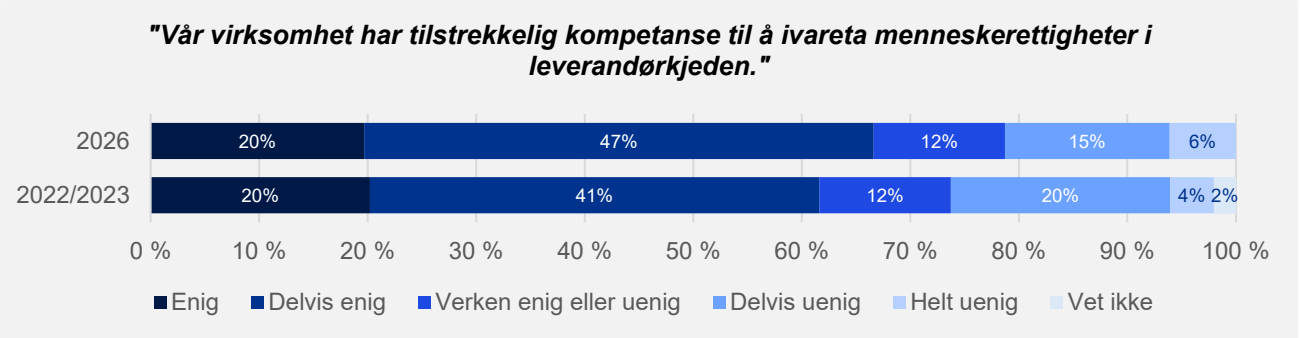
Spørreundersøkelsen viser også at et flertall av respondentene, på tvers av respondentgrupper, mener at kravene til aktsomhet kan forenkles uten å svekke beskyttelsen av menneskerettighetene (se Figur 3). Dette understøtter forståelsen om at utfordringen ikke nødvendigvis oppfattes som selve ambisjonsnivået i den lovfestede forventningen til oppdragsgiver, men hvordan krav og kriterier utformes, dokumenteres og følges opp i konkrete anskaffelsesprosesser



Figur 3

Ressurser og kompetanse

Tidligere undersøkelser har pekt på manglende ressurser og kompetanse, særlig i små og mellomstore virksomheter. Kartleggingen tyder på at de fleste offentlige oppdragsgivere opplever at de har tilstrekkelig grunnkompetanse til å arbeide med menneskerettigheter i anskaffelser, men også de mest erfarne fagmiljøene møter utfordringer i komplekse vurderinger og oppfølgingsoppgaver. Imidlertid fremstår kapasitet som den største gjennomgående utfordringen.



Figur 4

Sammenligning av svar fra 2022 og 2026 viser begrenset utvikling i virksomhetenes opplevde kompetanse (se Figur 4).[79] Selv om den lovfestede forventningen til risikovurderinger, krav og kriterier for å motvirke brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt kontraktsoppfølging har blitt mer omfattende, viser undersøkelsen en relativt stabil vurdering av egen kompetanse blant offentlige oppdragsgivere. Dette kan tyde på at mange virksomheter har evnet å tilpasse seg økte forventninger.

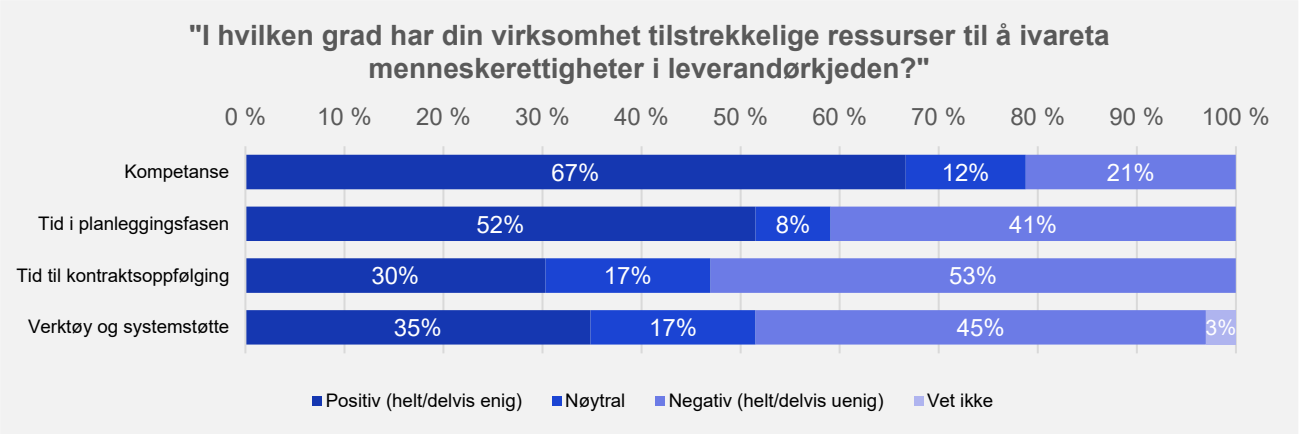
Kartleggingen indikerer at utfordringene til offentlige oppdragsgivere i begrenset grad handler om manglende grunnleggende kompetanse på menneskerettighetsområdet, men i større grad om ressurser. På spørsmål om hvorvidt virksomheten har tilstrekkelige ressurser til å ivareta menneskerettigheter i leverandørkjeden, svarer 67 prosent av de offentlige oppdragsgiverne at de er helt eller delvis enige i at de har tilstrekkelig kompetanse (se Figur 5). Tilbakemelding i intervjuer viser et annet bilde, her peker både offentlige oppdragsgivere og andre interessenter på at det er et relativt lite fagmiljø i Norge som er eksperter på menneskerettigheter og enda færre på internasjonal humanitærrett. Blant offentlige oppdragsgivere er fageksperter typisk ansatt i store kommuner, kommunalt og statseide selskap, samt et lite men effektivt fagmiljø i DFØ og Statens innkjøpssenter. Videre foreligger kompetanse i advokatfirma, konsulentmiljøer og interesse- og sivilsamfunnsorganisasjoner.

En problemstilling som ble trukket frem av flere i intervjuer er at manglende kompetanse fører til manglende evne til tilpasning i kontraktskrav, som kopieres fra veiledere uten at de er tilstrekkelig vurdert opp mot den konkrete anskaffelsen. Dette er kommunisert som en reel utfordring fra både offentlige oppdragsgivere og leverandører.

Samtidig viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at enkelte problemstillinger oppleves som krevende også for de mest erfarne og modne fagmiljøene. Dette gjelder særlig vurdering av faktisk risiko, vurderinger knyttet til konfliktområder og kontraktsoppfølging i komplekse globale leverandørkjeder. Flere av disse områdene trekkes frem som temaer der det er behov for kompetanseheving og veiledning, men særlig også nasjonal koordinering og samordning.

Når det kommer til tid og kapasitet tyder kartleggingen på utfordringer. 52 prosent av de offentlige oppdragsgiverne oppgir at de har tilstrekkelig tid i planleggingsfasen, mens kun 30 prosent mener de har tilstrekkelig tid til kontraktsoppfølging (se Figur 5). Kontraktsoppfølging fremstår dermed som den største ressursutfordringen i undersøkelsen.

[79] Undersøkelsene fra 2022/23 og 2026 har delvis overlappende respondentgrunnlag og relativt lik fordeling av virksomhetsstørrelse, noe som gir et rimelig grunnlag for å vurdere utviklingstrekk over tid. Siden utvalgene ikke er identiske, bør sammenligningen tolkes med en viss varsomhet.



Figur 5

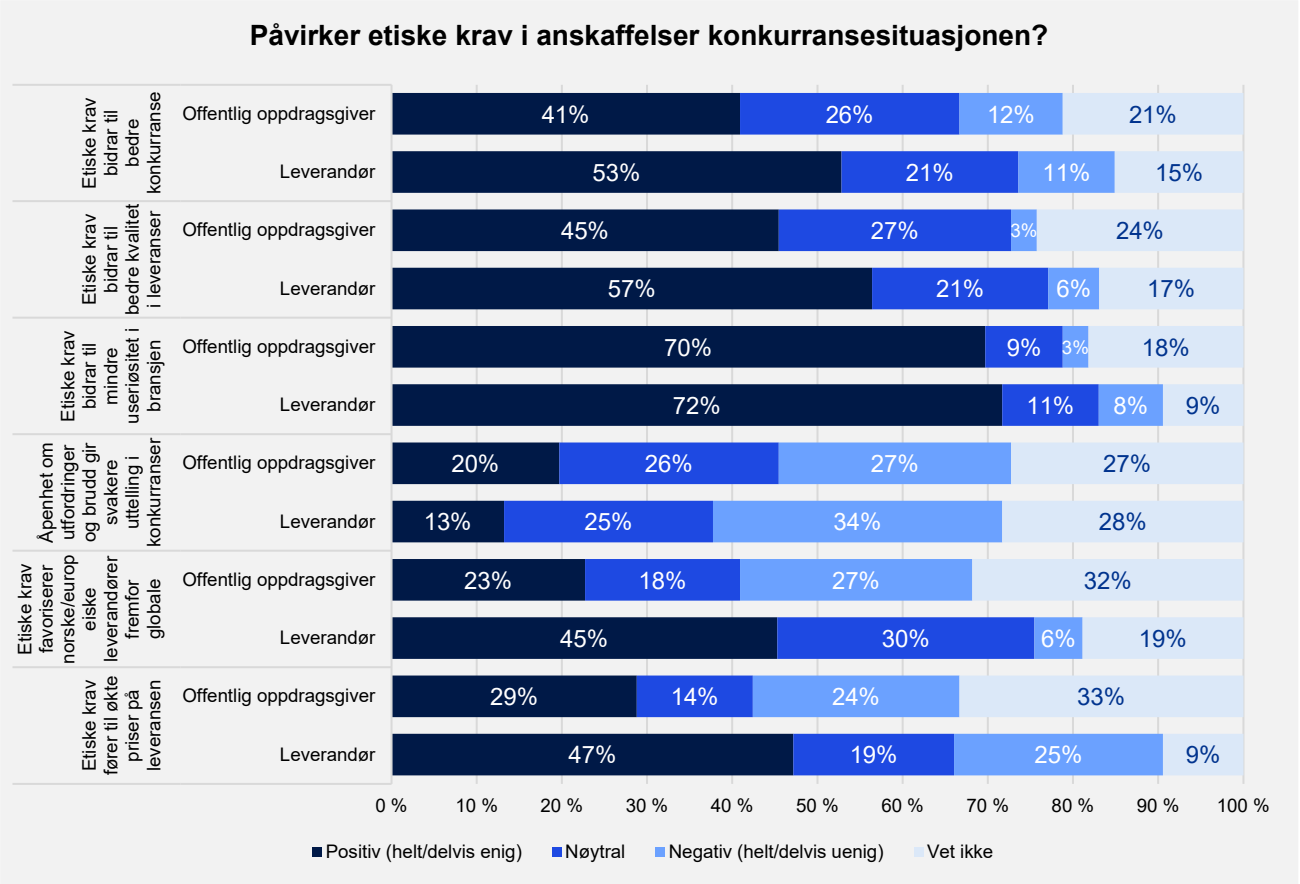
Flere respondenter beskriver at nye lovfestede forventninger knyttet til menneskerettigheter kommer i tillegg til eksisterende krav i anskaffelsesprosessen, og at forventinger heves uten en tilsvarende økning i tid, ressurser eller budsjett. Menneskerettighetshensyn må dessuten ivaretas parallelt med andre komplekse fag- og rettsområder, som entrepriserett, kontraktsrett og øvrige regulatoriske krav.

Kartleggingen viser betydelige forskjeller i modenhet mellom offentlige oppdragsgivere. Noen har etablert rutiner, verktøy og erfaring som gjør arbeidet med menneskerettigheter til en integrert del av anskaffelsesprosessen, mens andre i mindre grad arbeider systematisk med temaet og mangler kapasitet til å følge opp kravene i praksis. Flere intervjudeltakere fremhevet at arbeidet ikke nødvendigvis er svært ressurskrevende dersom virksomheten har grunnleggende kompetanse, standardiserte rutiner og tydelig ansvarsfordeling. Ressursbelastningen ser derfor ut til å være størst i virksomheter med lav modenhet, der kunnskap og erfaring i større grad er knyttet til enkeltpersoner eller hvor enkeltansatte i større grad må bygge opp kunnskap og praksis fra grunnen av. Flere respondenter peker videre på at menneskerettighetsarbeidet blir sårbart dersom kunnskap og erfaring er knyttet til enkelte medarbeidere fremfor systematiske prosesser. Funnene understreker betydningen av robuste systemer, felles verktøy og standardiserte arbeidsprosesser som kan redusere sårbarhet og bidra til mer systematisk oppfølging over tid. Standardiserte rutiner, felles verktøy og tydelig ansvarsfordeling trekkes frem som viktige forutsetninger for å sikre kontinuitet og etterlevelse over tid.

Opplevd risiko for konkurranse og leverandørdeltakelse

I utredningen KPMG gjennomførte for Barne- og familiedepartementet i 2024[80] omfattet kartleggingen også virksomheter som leverte til offentlige anskaffelser, og viste at enkelte erfarte, eller fryktet, svakere uttelling dersom de var åpne om utfordringer i leverandørkjeden. Dette er et funn av prinsipiell betydning: dersom åpenhet straffes i konkurranser, motvirkes formålet med aktsomhetsmetodikken. Denne kartleggingen søkte å belyse problemstillingen ytterligere.

[80] KPMG rapport for Barne- og familiedepartementet, *Utredningsoppdrag - Evaluering av virkningene av åpenhetsloven*, 2024. evaluering-av-virkningene-av-apenhetsloven-kpmg.pdf



Figur 6

Spørreundersøkelsen tyder på at både offentlige oppdragsgivere og leverandører i hovedsak vurderer etiske krav som positive for markedet (figur 6). Et flertall mener at kravene bidrar til bedre konkurranse, bedre leverandører og mindre useriøsitet i bransjen. Særlig er oppfatningen sterk når det gjelder reduksjon av useriøse aktører, hvor rundt 70% av respondentene er enige i at etiske krav har en positiv effekt. Resultatene tyder dermed på at krav og kriterier for å motvirke brudd på menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold i stor grad oppfattes som et virkemiddel for å fremme kvalitet og seriøsitet i leverandørmarkedet.

Samtidig peker undersøkelsen på enkelte potensielle utfordringer. Både offentlige oppdragsgivere og leverandører mener at krav og kriterier om menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan bidra til høyere priser og færre leverandører, særlig i globale markeder. Leverandørene er gjennomgående mer tilbøyelige enn oppdragsgiverne til å se slike konsekvenser. Funnene kan tyde på at etterlevelse av kravene innebærer kostnader og administrative byrder som ikke alle virksomheter har like gode forutsetninger for å håndtere. Kartleggingen tyder på at dette er særlig relevant for små og mellomstore virksomheter, som i mindre grad har dedikerte ressurser til oppfølging og dokumentasjon av leverandørkjeder. Dette gjelder særlig virksomheter med begrensede administrative ressurser og mindre kapasitet til dokumentasjon, rapportering og oppfølging av leverandørkjeder.

Videre bekrefter kartleggingen at noen mener at åpenhet kan føre til svakere konkurransesituasjon for leverandører, både lokalt og globalt. Selv om svarene viser et større sprik enn for de øvrige påstandene, peker funnet på en mulig spenning mellom formålet om åpenhet og leverandørenes konkurransehensyn. Om lag 46 prosent av de offentlige oppdragsgiverne og 38 prosent av leverandørene er helt eller delvis enige i at åpenhet om utfordringer eller brudd i leverandørkjeden kan føre til mindre konkurranse lokalt. Dersom leverandører opplever at det å være åpne om identifiserte

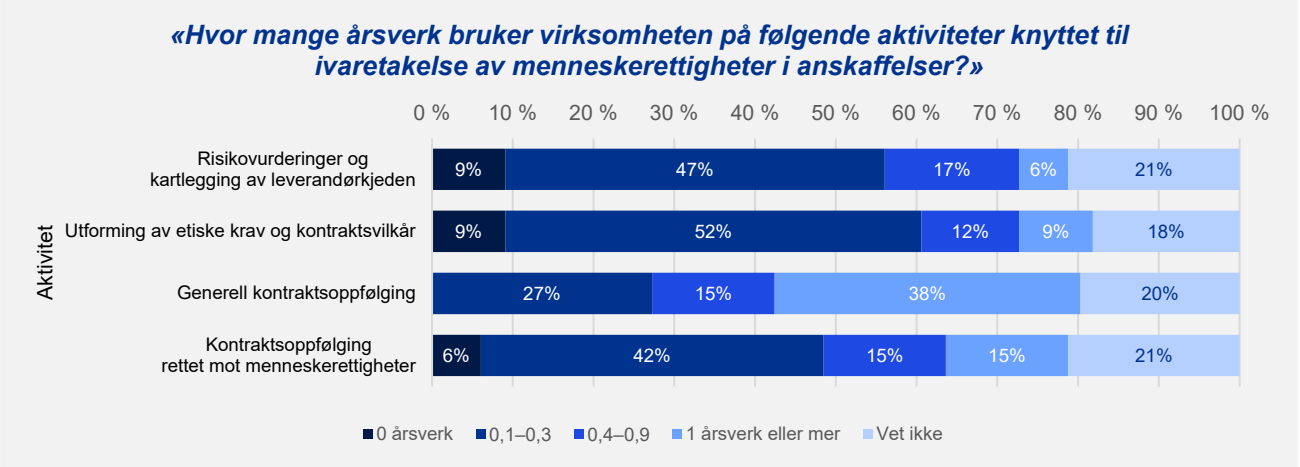
risikoer eller utfordringer kan påvirke muligheten til å vinne kontrakter negativt, kan det svekke insentivene til å kommunisere slike forhold.

Resultatene gir ikke grunnlag for å konkludere med at det er en utbredt oppfatning i markedet at leverandører får dårligere uttelling i konkurranser dersom de er åpne om utfordringer eller brudd i leverandørkjeden. Samtidig viser funnene at en ikke ubetydelig andel respondenter ser en mulig sammenheng mellom åpenhet og redusert konkurranseevne. Dette tyder på at problemstillingen som ble identifisert i evalueringen av åpenhetsloven, fortsatt oppleves som relevant for deler av markedet, og at det kan eksistere en spenning mellom ønsket om åpenhet og leverandørenes konkurransehensyn.

Samlet sett illustrerer resultatene et dilemma som flere respondenter også beskriver i intervjuene. På den ene siden oppfattes krav og kriterier for å motvirke brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som viktige for å fremme seriøsitet og ansvarlighet i leverandørmarkedet. På den andre siden kan slike krav. dersom de oppleves som unødvendig omfattende eller ressurskrevende, bidra til å redusere konkurransen og gjøre det vanskeligere for små og mellomstore virksomheter å delta i offentlige anskaffelser. Dette kan igjen begrense innovasjon, lokalt næringsliv og mangfoldet av leverandører i markedet.

4.2 Kostnader

Kartleggingen gir relativt sterk støtte for at krav og kriterier knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppfattes som ressurskrevende, både for offentlige oppdragsgivere og leverandører. For leverandører problematiseres det særlig at krav knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter bidrar til å øke den samlede kostnaden ved å delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Samtidig er det begrenset grunnlag for å si at kostnadene kan knyttes til menneskerettighetsarbeidet alene, siden disse kravene og tilhørende kostnadene ofte oppfattes som en del av en samlet kravbyrde (krav knyttet til etterlevelse og integritet, miljøkrav, seriøsitetskrav, kvalitetskrav, dokumentasjon mv.).



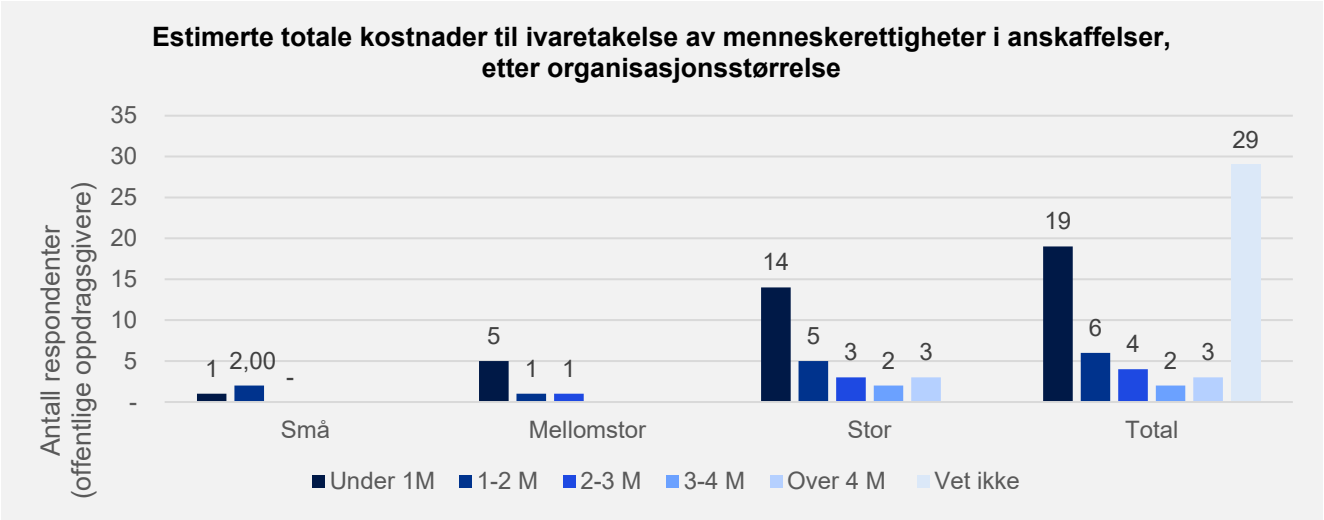
Figur 7

Figur 7 viser hvordan virksomhetene fordeler ressursinnsatsen på ulike aktiviteter knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i anskaffelser. Ved tolkningen av resultatene er det viktig å merke seg at mellom 18 og 21 prosent av respondentene har svart «vet ikke» på spørsmålene om ressursbruk. Resultatene gir likevel et nyttig bilde av hvordan oppdragsgiverne oppfatter og fordeler innsatsen mellom ulike aktiviteter.

Dersom man ser bort fra generell kontraktsoppfølging, som omfatter et bredt spekter av oppgaver utover menneskerettigheter, fremstår ressursbruken på de tre menneskerettighetsrelaterte aktivitetene

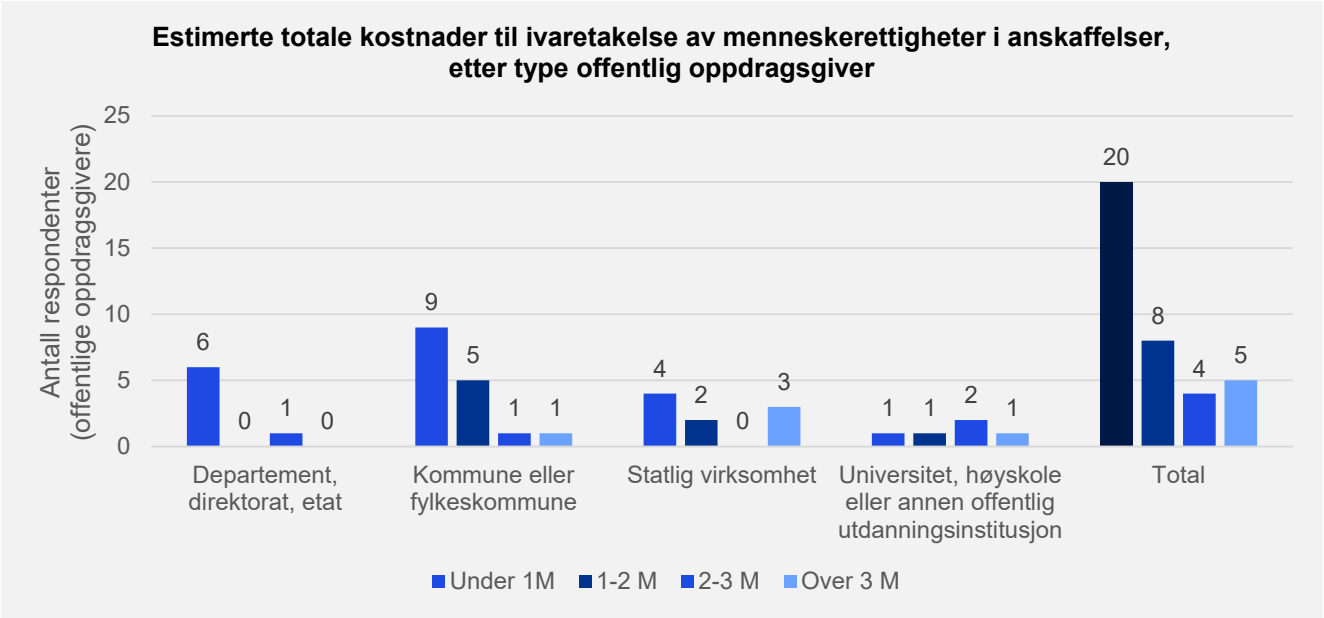
som relativt lik. Flertallet av virksomhetene oppgir at de bruker mellom 0,1 og 0,3 årsverk på henholdsvis risikovurderinger og kartlegging av leverandørkjeden, utforming av etiske krav og kontraktsvilkår, og kontraktsoppfølging rettet mot menneskerettigheter.

For å estimere de samlede kostnadene knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter i anskaffelser, er svarene på spørsmålene om ressursbruk i spørreundersøkelsen omregnet til kroner. Beregningen tar utgangspunkt i respondentenes anslag over antall årsverk brukt på tre sentrale aktiviteter: risikovurderinger og kartlegging av leverandørkjeden, utforming av etiske krav og kontraktsvilkår, samt kontraktsoppfølging rettet mot menneskerettigheter. I spørreundersøkelsen ble ressursbruken oppgitt i intervaller, for eksempel 0,1–0,3 årsverk. Ved beregningen er midtpunktet i hvert intervall lagt til grunn som estimert ressursbruk. Oppgitt ressursbruk er deretter verdsatt ved hjelp av gjennomsnittlig kostnad per årsverk basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for Gjennomsnittlige kostnader per årsverk.[81] Dette gir et estimat på virksomhetenes indirekte kostnader i form av tidsbruk og personellressurser. Til slutt er disse beregnede kostnadene lagt sammen med respondentenes oppgitte direkte kostnader forbundet med arbeidet. Samlet gir dette et anslag på de totale kostnadene virksomhetene har knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter i anskaffelser. Beregningen må forstås som et estimat. Den bygger på gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader og respondentenes egne vurderinger av ressursbruk. Formålet er derfor ikke å fastslå eksakte kostnader for den enkelte virksomhet, men å gi et sammenlignbart og aggregert bilde av ressursinnsatsen knyttet til dette arbeidet.



Figur 8

[81] 07685: Gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk, etter næring (SN2007) 2008-2024. https://www.ssb.no/statbank/table/07685/



Figur 9

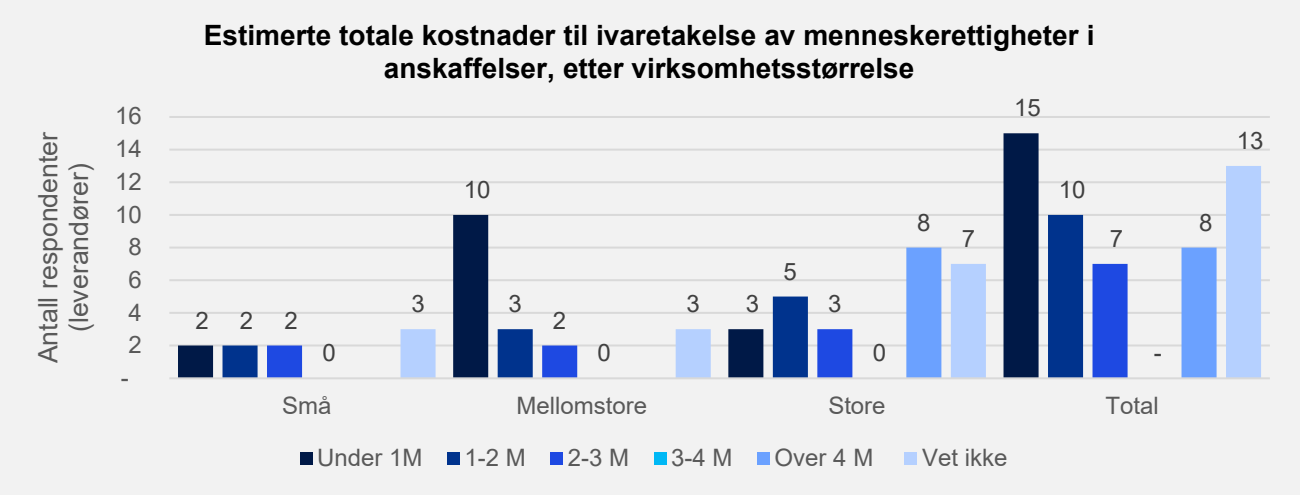
Resultatene viser at de fleste offentlige oppdragsgivere anslår at de samlede kostnadene knyttet til arbeidet er relativt moderate. Resultatene viser at de fleste offentlige oppdragsgiverne som har oppgitt et anslag om årsverk og direkte kostander, vurderer de samlede kostnadene til å ligge under 2 millioner kroner. Omtrent en tredjedel av respondentene anslår kostnadene til under 1 million kroner. Samtidig rapporterer en mindre andel kostnader over 2 millioner kroner.

Det er samtidig en tendens til at kostnadsnivået øker med oppdragsgiverens størrelse. Små og mellomstore oppdragsgivere rapporterer i hovedsak kostnader i de laveste intervallene, mens store virksomheter i større grad oppgir kostnader på flere millioner kroner. Variasjonen er også større blant de største virksomhetene, noe som kan indikere at omfanget av arbeidet varierer betydelig.

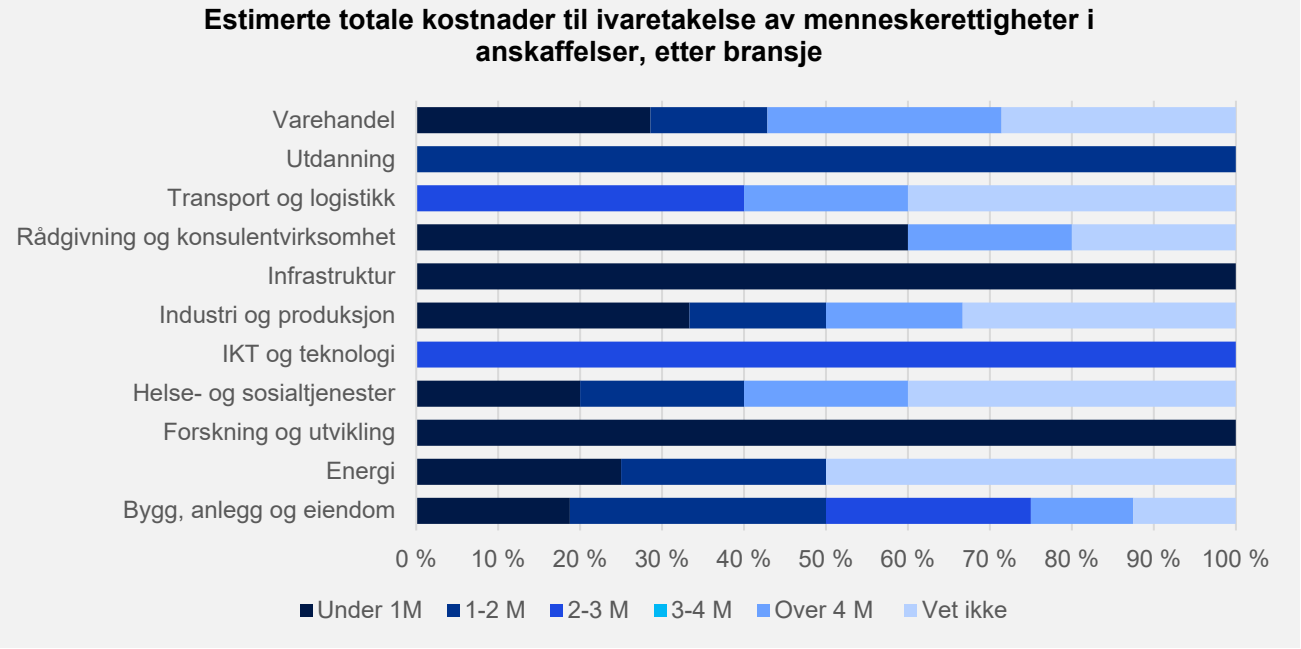
Fordelt på virksomhetstyper er det først og fremst kommuner og fylkeskommuner som viser størst spredning i kostnadsanslagene. Selv om de fleste kommunene anslår kostnadene til under 1 million kroner, finnes det også kommuner som rapporterer betydelig høyere kostnader. Statlige virksomheter og utdanningsinstitusjoner viser et lignende mønster, der de fleste kostnadsanslagene ligger i de laveste intervallene, samtidig som enkelte virksomheter rapporterer høyere kostnadsnivåer. Departementer, direktorater og etater fremstår som gruppen med de laveste estimerte kostnadene.

Samlet sett tyder resultatene på at de fleste offentlige oppdragsgivere oppfatter de økonomiske konsekvensene som begrensede, men at ressursbruken øker med virksomhetens størrelse og kompleksitet. Den høye andelen respondenter som ikke kjenner kostnadsnivået innebærer at resultatene bør tolkes med varsomhet. Funnene kan indikere at mange virksomheter i begrenset grad måler eller synliggjør ressursbruken knyttet til dette arbeidet, noe som gjør det vanskelig å fastslå de faktiske kostnadene med stor sikkerhet.

Et tilsvarende kostnadsestimat er også utarbeidet for leverandører til offentlig sektor. Beregningen følger samme metode som for offentlige oppdragsgivere og bygger på leverandørenes egne anslag over ressursbruk knyttet til aktiviteter for å ivareta menneskerettigheter i forbindelse med offentlige anskaffelser. Oppgitt ressursbruk i årsverk er omregnet til kroner basert på gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk, og deretter summert med virksomhetenes oppgitte direkte kostnader. Resultatet gir et anslag på de samlede kostnadene leverandørene har knyttet til dette arbeidet. Som for oppdragsgiverne må tallene forstås som estimater, egnet til å belyse omfanget av ressursbruken og legge til rette for sammenligning mellom ulike grupper av virksomheter.



Figur 10



Figur 11

Resultatene viser at kostnadsbildet blant leverandører varierer betydelig både mellom virksomhetsstørrelser og mellom bransjer. Som for offentlige oppdragsgivere er de laveste kostnadskategoriene mest utbredt samlet sett, men leverandørene skiller seg ut ved at en relativt stor andel også rapporterer høye kostnader. Særlig blant store virksomheter oppgir mange kostnader på over 4 millioner kroner, mens små og mellomstore virksomheter i større grad rapporterer kostnader under 2 millioner kroner. Samtidig er andelen som svarer «vet ikke» høy.

Fordelt på bransje er det særlig bygg, anlegg og eiendom, varehandel, transport og logistikk, helse- og sosialtjenester samt industri og produksjon som skiller seg ut når man ser på de høyeste kostnadskategoriene. Disse bransjene har både en relativt høy andel respondenter som rapporterer kostnader over 2 millioner kroner og en betydelig representasjon blant virksomhetene som oppgir kostnader over 4 millioner kroner. Særlig bygg, anlegg og eiendom fremstår som en sentral bransje i denne sammenhengen, ved at virksomheter i bransjen er godt representert blant respondentene med de høyeste kostnadene. Samtidig bør resultatene tolkes med varsomhet, ettersom antallet respondenter varierer mellom bransjene og enkelte bransjer er representert med få virksomheter.

Sammenlignet med offentlige oppdragsgivere fremstår kostnadsbildet blant leverandørene som mer polarisert. Mens oppdragsgiverne i hovedsak rapporterte kostnader under 3 millioner kroner, er de høyeste kostnadskategoriene mer fremtredende blant leverandørene. Dette kan tyde på at en betydelig del av ressursinnsatsen knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter bæres av virksomhetene som skal dokumentere, rapportere og følge opp kravene i praksis. Intervjumaterialet peker også på at omfattende dokumentasjonskrav og ulike krav fra forskjellige oppdragsgivere kan skape betydelige administrative kostnader, særlig for virksomheter med omfattende og internasjonale leverandørkjeder.

Denne utredningen vurderer ikke potensielle besparelser av tiltak. Vi har ikke vurdert kostnader knyttet til eksempelvis tredjepartssertifiseringer og hvorvidt dette kan redusere kontroll- og rapporteringskostnadene for leverandører. Eventuelle gevinster av sertifiseringer og merkeordninger vil blant annet avhenge av sertifiseringens dekningsområde, kostnaden ved å oppnå sertifisering og om leverandørene allerede benytter ordningen eller må foreta investeringer.

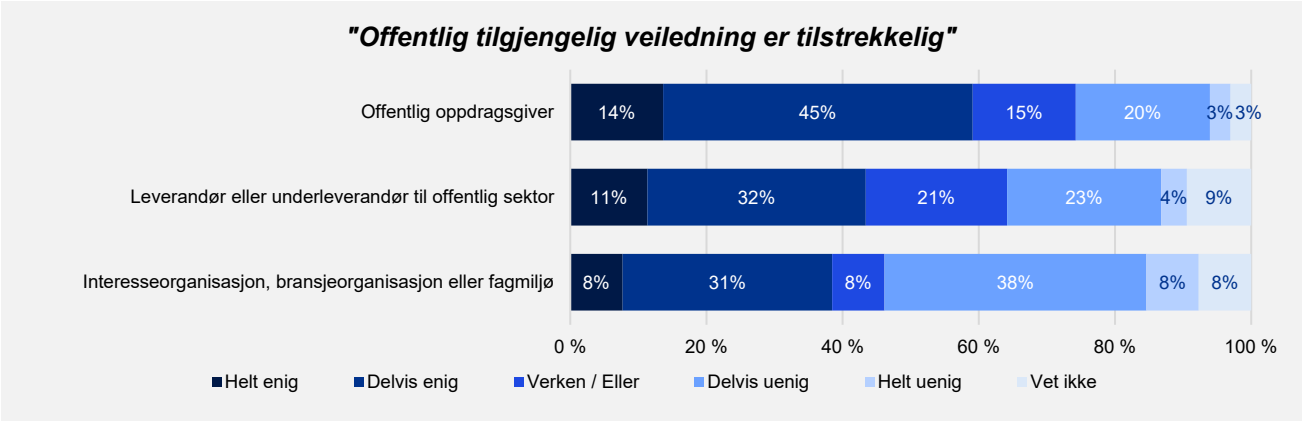
4.3 Veiledning og verktøy

Mange respondenter peker på at arbeidet med å ivareta menneskerettigheter i offentlige anskaffelser hemmes av fragmentert informasjon, begrensede støtteressurser og manglende arenaer for kunnskapsdeling. Flere etterlyser mer praktisk og operasjonell veiledning, både for offentlige oppdragsgivere og leverandører. Veiledningen oppleves i dag i for liten grad tilpasset de konkrete vurderingene oppdragsgivere må gjøre i ulike typer anskaffelser. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til risikovurderinger, kontraktsoppfølging, avvisning av leverandører og håndtering av risiko i konfliktområder.

«*Veiledningen er for stykkevis og ufullstendig, og støtteressursene er få i DFØ, dette gjør arbeidet med menneskerettigheter unødvendig [byrdefullt] for små og middels store oppdragsgivere,»* skrev en respondent i spørreundersøkelsen.

Parallelt med utviklingen av regelverket har DFØ bidratt til å operasjonalisere handlingsrommet for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser. Dette er gjort gjennom veiledning, risikoverktøy, maler, standardiserte kontraktsvilkår og støtte til kontraktsoppfølging. DFØs høyrisikoliste og de standardiserte kontraktsvilkårene utviklet i samarbeid med Etisk handel Norge er sentrale verktøy for offentlige oppdragsgivere som skal identifisere risiko og stille forholdsmessige krav i konkrete anskaffelser.[82] Sike verktøy har særlig betydning fordi retts- og nemndspraksis om menneskerettslige krav i offentlige anskaffelser fortsatt er begrenset, og fordi oppdragsgivere ofte etterspør praktisk veiledning om hvordan krav og kriterier kan utformes og følges opp.

[82] Se DFØs veiledningsmateriell om menneskerettigheter i offentlige anskaffelser, herunder høyrisikolisten og standardiserte kontraktsvilkår utviklet i samarbeid med Etisk handel Norge, https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter-i-offentlige-anskaffelser. Om utbredelsen av verktøyene, se DFØ og KPMG, Respekt for menneskerettigheter i offentlige anskaffelser (2023), https://www.dfo.no/rapporter/respekt-menneskerettigheter-i-offentlige-anskaffelser, samt DFØs anskaffelsesundersøkelse 2024.



Figur 12

Flere offentlige oppdragsgivere fremhever likevel at kompetanse- og veiledningskapasiteten på området oppleves som begrenset. Enkelte peker på at mye av den nasjonale veiledningen er knyttet til et lite fagmiljø i DFØ, med én fagressurs som også har andre ansvarsområder, samtidig som etterspørselen etter støtte øker som følge av nye regelverk, økte forventninger og et mer komplekst geopolitisk risikobilde.

Selv om det finnes en god del tilgjengelig veiledning for risikovurdering, opplever mange at disse bare delvis dekker behovet. Et tilbakevendende tema er at dagens veiledning og eksempler ofte tar utgangspunkt i relativt enkle produktanskaffelser, mens mange virksomheter håndterer mer komplekse anskaffelser, som bygg- og anleggsprosjekter, sammensatte teknologileveranser eller tjenestekontrakter. I Norge har DFØ identifisert elleve høyrisikokategorier og anbefaler bruk av kontraktsvilkår knyttet til aktsomhetsvurderinger i disse kategoriene. Tilsvarende tilnærminger finnes også i andre europeiske land, blant annet Nederland og Sverige. Flere respondenter mener derfor at veiledningen i større grad bør differensieres etter sektor, kontraktstype og risikobilde, fremfor å basere seg på en generell tilnærming basert på produktkategori.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har utviklet materiale om ivaretakelse av arbeidstaker- og menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Deler av materialet er knyttet til ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter. Materialet gir overordnede norm- og policyføringer, men i mindre gradoperativ beslutningsstøtte for innkjøpere. [83] Etisk handel Norge har utviklet offentlig tilgjengelig veiledning og verktøy knyttet til aktsomhetsvurderinger, ansvarlige innkjøp, bærekraftsstandarder og håndtering av menneskerettighetsrisiko i leverandørkjeder.[84]

Rapporten Incentivising Responsible Business Conduct Through Public Procurement problematiserer også at risikoanalyser og høyrisikolister ikke alltid oppdateres tilstrekkelig hyppig til å fange opp endringer i markeder, leverandørkjeder og risikobildet, noe som illustreres godt av Russlands invasjon av Ukraina i 2022.

Det pekes også på at tilgjengelige risikoanalyser (f.eks. DFØ's høyrisikoliste) i begrenset grad gir støtte til å prioritere risiko ut fra alvorlighetsgrad og sannsynlighet, noe som er avgjørende dersom risikovurderingene skal brukes aktivt til å stille krav og kriterier, i kontraktsoppfølging og dialog med leverandører. Dette samsvarer med funn i en gjennomgang på europeisk nivå[85], som fremhever at risikovurderinger er en sentral forutsetning for å kunne prioritere innsatsen mot de mest alvorlige risikoene, men samtidig peker på utfordringer knyttet til kapasitet, manglende prioriteringsstøtte og duplisering av arbeid mellom offentlige oppdragsgivere.

[83] International Labour Organization (2024), Protect and respect human rights through public procurement towards a sustainable society, Recommendations for responsible business conduct and labour practices in value chains

[84] www.etiskhandel.no

[85] K. Tallbo for European Commission, "Incentivising Responsible Business Conduct through Public Procurement – Current practices, challenges and opportunities for reform", 2026.

En observasjon er at etterspørselen ikke primært gjelder flere generelle veiledere, men mer konkrete beslutningsstøtteverktøy, bransjespesifikke eksempler og informasjonsdeling. Flere av utfordringene knyttes til mangel på operasjonalisering snarere enn mangel på overordnede prinsipper.

Videre etterlyses bedre verktøy og løsninger for informasjonsdeling. Flere respondenter peker på behovet for felles løsninger der opplysninger om leverandører, produksjonssteder, risikovurderinger, revisjoner og tidligere oppfølging kan deles på en strukturert måte. Et offentlig tilgjengelig register eller en nasjonal dataløsning trekkes frem som et mulig tiltak for å redusere dobbeltarbeid, styrke kunnskapsgrunnlaget og gjøre det lettere for oppdragsgivere å bygge videre på hverandres erfaringer. Noen respondenter viser til at en slik løsning eksempelvis kunne forvaltes av Brønnøysundregistrene, og peker på tidligere forslag om en felles database for redegjørelser etter åpenhetsloven. Dette fremheves som særlig relevant ved oppfølging av globale leverandørkjeder, hvor kartlegging og informasjonsinnhenting ofte er ressurskrevende. Flere peker også på at felles risikoanalyser og delte informasjonsressurser kan bidra til å redusere kostnader og unngå at ulike oppdragsgivere gjennomfører de samme vurderingene parallelt.

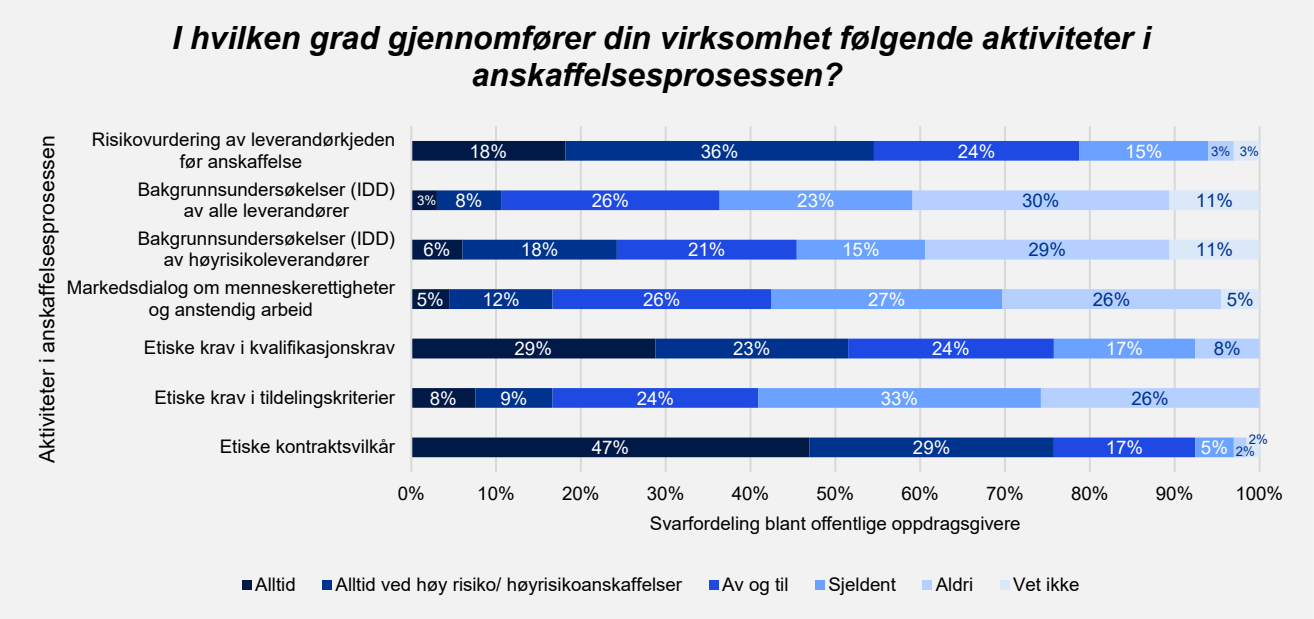
Enkelte peker på at veiledning rundt vurdering av unormalt lave pristilbud opp mot leverandørens evne og kapasitet til å ivareta menneskerettigheter og andre bærekraftskrav i kontraktsperioden mangler. Slik veiledning kan bidra til å unngå samarbeid med useriøse aktører som ikke tar kontraktskravene på alvor.

4.4 Dagens praksis knyttet til konkurransegjennomføring

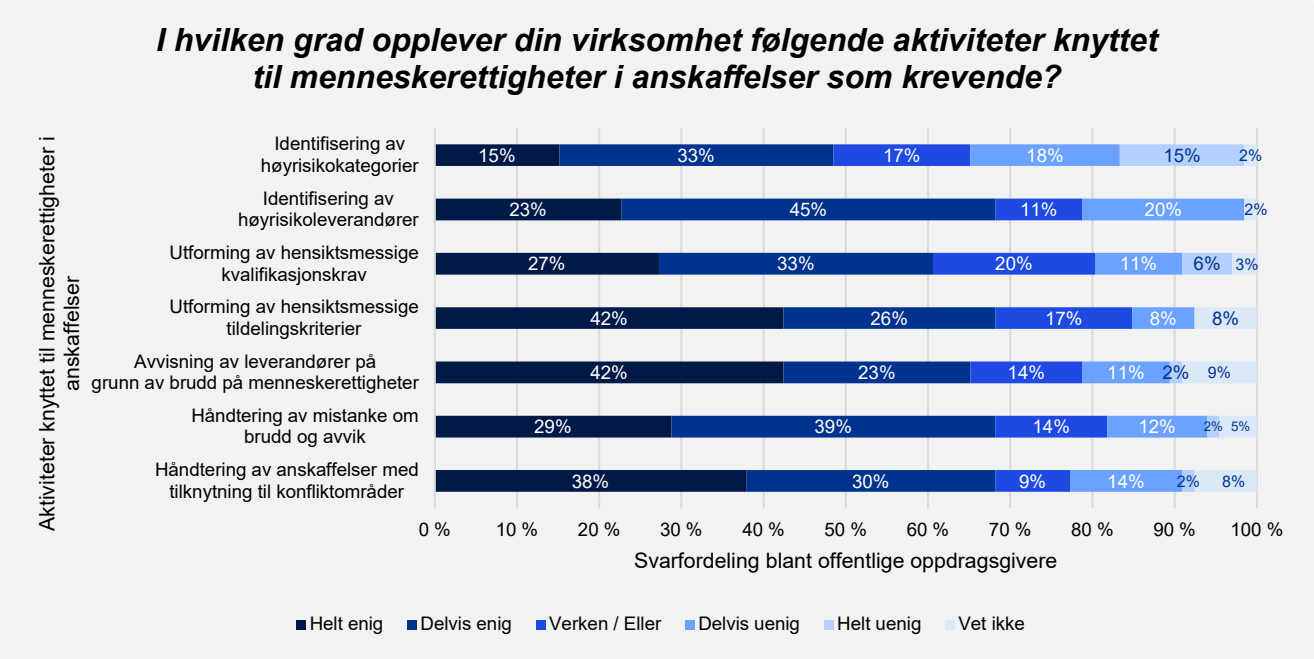
Kartleggingen viser at offentlige oppdragsgivere i stor grad har etablert praksis for å ivareta menneskerettigheter i konkurransegjennomføringen, men at tilnærmingen i betydelig grad er basert på standardiserte krav og kontraktsvilkår. Samtidig er bruken av mer skjønnsmessige og risikobaserte virkemidler mindre utbredt. Dette gjelder særlig bruk av krav og kriterier knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier.

Intervjuene understøtter dette bildet. Flere oppdragsgivere beskriver at etablerte kontraktsvilkår, standardkrav og eksisterende veiledningsmateriell gjør det relativt enkelt å inkludere menneskerettighetshensyn i anskaffelser. Samtidig opplever mange at det er mer krevende å gjøre konkrete vurderinger av risiko, utforme anskaffelsesspesifikke krav og prioritere oppfølging basert på den faktiske risikoen i den aktuelle leverandørkjeden. Flere peker på at begrenset kapasitet, varierende kompetanse og komplekse leverandørkjeder gjør det vanskelig å gå utover standardiserte løsninger.

Samlet sett indikerer kartleggingen at menneskerettigheter i stor grad er integrert som et hensyn i konkurransegjennomføringen, men at den mer risikobaserte og strategiske anvendelsen av anskaffelsesregelverkets virkemidler fremstår mindre moden. Intervjuene peker særlig på behov for økt kompetanse, tydeligere prioriteringer og bedre beslutningsstøtte dersom oppdragsgivere i større grad skal kunne tilpasse krav og kriterier, evaluering og oppfølging til risikoen i den enkelte anskaffelsen.



Figur 13



Figur 14

Risikovurdering

Offentlige oppdragsgivere oppgir at de i stor grad gjennomfører risikovurderinger av leverandørkjeden før anskaffelser, og særlig ved anskaffelser som vurderes å innebære høy risiko (se Figur 13). Kun en liten andel oppgir at de sjelden eller aldri gjennomfører risikovurderinger.

Intervjuene understøtter dette bildet. Flere offentlige oppdragsgivere fremhevet at risikovurderinger er nødvendige for å kunne prioritere hvilke produkter, leverandører og kontrakter som bør følges opp nærmere. Gitt begrensede ressurser og et stort antall anskaffelser ble risikobasert prioritering beskrevet som en forutsetning for å rette oppfølgingen mot områdene med størst risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter.

Samtidig viser undersøkelsen at mange opplever selve risikovurderingsarbeidet som krevende. Om lag halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i at identifisering av høyrisikokategorier er utfordrende, og nær 70 prosent er helt eller delvis enige i at identifisering av høyrisikoleverandører er krevende (se Figur 14). Funnene indikerer dermed at selv om risikovurderinger gjennomføres relativt ofte, er det betydelig usikkerhet knyttet til hvordan risiko skal identifiseres, vurderes og prioriteres i praksis.

Et gjennomgående tema i intervjuene var at kvaliteten på risikovurderingene varierer betydelig mellom virksomheter. Flere pekte på at de i stor grad baserer seg på eksisterende høyrisikolister og risikoanalyser utviklet av andre aktører, herunder DFØs høyrisikokategorier. Slike verktøy oppfattes som nyttige for å identifisere områder hvor risiko ofte forekommer, men flere respondenter etterlyste bedre støtte til å prioritere risiko ut fra alvorlighetsgrad og sannsynlighet i den konkrete anskaffelsen. Også internasjonale studier peker på at offentlige oppdragsgivere ofte mangler tilstrekkelig beslutningsstøtte for å prioritere ressursinnsatsen mot de mest alvorlige risikoene. Kartleggingen viser at mange etterlyser tydeligere nasjonale prioriteringer for hvilke risikoer som bør gis størst oppmerksomhet, slik at ikke hver enkelt virksomhet må utvikle sine egne tilnærminger og som samsvarer med hvor innsatsen kan forventes å gi størst effekt.

Komplekse og globale leverandørkjeder gjør det krevende for både oppdragsgivere og leverandører å oppnå tilstrekkelig oversikt og sporbarhet. Flere respondenter peker på at det kan være vanskelig å identifisere og følge opp risiko lenger ned i leverandørkjeden, særlig når produksjonen skjer i høyrisikoland eller gjennom flere ledd av underleverandører. Krav om sporbarhet ned til råvarenivå fremheves som særlig utfordrende, og i mange tilfeller lite realistisk å følge opp i praksis ettersom påvirkningskraften ofte er begrenset.

Enkelte intervjuobjekter pekte på at produksjonslokasjon og sammensetningen av leverandørkjeden i begrenset grad vektlegges i anskaffelser, selv om dette kan være relevant for reell menneskerettighetsrisiko. En leverandør i hjelpemiddelindustrien viste til at hoveddelen av produksjonen foregikk i Tyskland med en i hovedsak europeisk leverandørkjede, mens enkelte komponenter ble produsert i Kina. Leverandøren opplevde likevel å bli vurdert som en høyrisikoleverandør med henvisning til den kinesiske delen av leverandørkjeden. Etter leverandørens syn ble det i begrenset grad tatt hensyn til hvor stor del av produksjonen som faktisk fant sted i lavrisikoland, eller til forskjeller i leverandørenes samlede risikoprofil.

Eksempelet illustrerer en utfordring som også ble løftet frem i flere intervjuer: at eksisterende risikovurderinger og høyrisikoanalyser ikke alltid gir tilstrekkelig støtte til å prioritere risiko i den enkelte anskaffelsen. Flere etterlyste tydeligere nasjonale prioriteringer og bedre beslutningsstøtte for hvordan risiko skal vurderes og følges opp når ressursene er begrensede. I gruppeintervjuene ble det blant annet pekt på behov for større grad av samordning og felles prioriteringer. Dette understøttes også av europeiske erfaringer, hvor en gjennomgang peker på behovet for tydeligere føringer fra myndighetene, mer koordinering og bedre støtte til risikobasert prioritering. Funnene i denne kartleggingen tyder på at mange av de samme utfordringene gjør seg gjeldende i Norge, og peker på et behov for sterkere nasjonal samordning av risikoanalyser, prioriteringer og oppfølgingsarbeid.

Leverandørdialog og markedsundersøkelser

Som beskrevet i kapittel 3 er leverandørdialog og markedsundersøkelser viktige virkemidler for å utforme forholdsmessige og treffsikre krav på et tidlig tidspunkt i anskaffelsesprosessen. En europeisk gjennomgang av ansvarlig næringsliv i offentlige anskaffelser fremhever også markedsdialog som et viktig virkemiddel for å styrke risikobaserte anskaffelser.[86] Dialog med leverandørmarkedet trekkes frem som en måte å få bedre innsikt i risiko i leverandørkjeden, teste om krav og kontraktsvilkår er hensiktsmessige og forstå hvordan leverandørene arbeider med aktsomhetsvurderinger. Forutsetningen er at dialogen gjennomføres i tråd med de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene.

[86] K. Tallbo for European Commission, "Incentivising Responsible Business Conduct through Public Procurement – Current practices, challenges and opportunities for reform", 2026.

Observasjoner i kartleggingen understøtter betydningen av slik dialog. Flere respondenter peker på at markedsdialog kan være et viktig verktøy for å forstå risiko i leverandørkjeden og utforme mer målrettede krav til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Enkelte virksomheter oppgir at de benytter leverandørdialog og høringer til å diskutere risiko, kontraktsvilkår og oppfølgingskrav før konkurransen gjennomføres. Det trekkes blant annet frem eksempler på dialogmøter hvor leverandørene blir bedt om å identifisere hvor i leverandørkjeden risikoen for menneskerettighetsbrudd er størst, eller gi innspill til krav og kontraktsvilkår.

Kartleggingen tyder på at markedsdialog om menneskerettigheter og anstendig arbeid foreløpig ikke er en systematisk del av anskaffelsesprosessen hos alle oppdragsgivere (se Figur 13). Om lag en fjerdedel av respondentene oppgir at de gjennomfører slik dialog av og til, mens over halvparten oppgir at de sjelden eller aldri gjør det. Samtidig oppgir bare et mindretall at markedsdialog gjennomføres fast eller i alle høyrisikoanskaffelser.

Observasjoner og innspill i intervjuene peker samtidig på at potensialet for markedsdialog ikke alltid er fullt utnyttet. Flere leverandører beskriver krav som uklare, lite differensierte eller mangelfullt tilpasset den konkrete risikoen i leverandørkjeden. Samtidig peker flere oppdragsgivere på utfordringer knyttet til risikovurdering og prioritering av oppfølgingsressurser. Sett i lys av anbefalingene i den europeiske rapporten kan dette indikere at en mer systematisk bruk av markedsdialog kan bidra til både bedre risikoforståelse, mer treffsikre krav og mer forholdsmessig kontraktsoppfølging.

Kvalifikasjonskrav

Mange oppdragsgivere opplever utforming av hensiktsmessige kvalifikasjonskrav som krevende (se Figur 14). Kvalifikasjonskrav brukes til å vurdere om leverandøren er egnet til å gjennomføre kontrakten. Krav knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold må være relevante for den aktuelle leveransen og stå i forhold til kontraktens risiko og karakter.

Intervjuene tyder på at utfordringen i mindre grad handler om mangel på regler, og i større grad om usikkerhet knyttet til hvilke krav som kan stilles, hvordan kravene bør utformes, og hvordan de kan kobles til risikoen i den enkelte anskaffelsen. Flere beskriver en praksis hvor etablerte standardkrav er utbredt, mens anskaffelsesspesifikke vurderinger benyttes i liten grad. Det beskrives at innkjøpere ofte kopierer eksisterende krav og formuleringer, uten å tilpasse dem til den konkrete anskaffelsen. Dette kommuniseres som en utfordring både fra offentlige oppdragsgivere og fra leverandørsiden. Dette indikerer en viss avstand mellom regelverkets forutsetning om konkrete vurderinger av relevans og forholdsmessighet, og hvordan kvalifikasjonskrav utformes i praksis.

Et gjennomgående tema i intervjuene er at kvalifikasjonskrav bør være risikobaserte og stå i forhold til den faktiske risikoen i leverandørkjeden. Samtidig illustrerer intervjuene en underliggende spenning mellom ønsket om å stille ambisiøse krav for å sikre ivaretakelse av menneskerettigheter og behovet for å opprettholde konkurranse, markedsadgang og gjennomførbarhet i anskaffelsene. Noen aktører argumenterer for strengere og tydeligere kvalifikasjonskrav, mens andre fremhever at kravene må være forholdsmessige og tilpasset markedet de retter seg mot. Flere peker på at markedsmakt, leverandøravhengighet og konkurransesituasjon bør tillegges vekt ved utforming og håndheving av krav. Disse hensynene samsvarer med de anskaffelsesrettslige rammene for kvalifikasjonskrav, hvor oppdragsgiver må avveie behovet for å redusere risiko mot hensynet til konkurranse og markedsadgang. Innspillene kan tyde på at utfordringen i praksis ikke først og fremst er knyttet til adgangen til å stille menneskerettighetsrelaterte kvalifikasjonskrav, men til vurderingen av når slike krav er hensiktsmessige og forholdsmessige sammenlignet med andre virkemidler, og hvordan slike krav kan utformes på en måte som er egnet for evaluering.

Leverandørene etterlyser på sin side krav som er «klare, gjennomførbare og realistiske». En aktør fra bygg- og anleggsbransjen beskrev dagens krav som til dels «virkelighetsfjerne når de skal anvendes på leverandørkjeder som omfatter tusenvis av produkter og innsatsvarer».

Flere opplever at dagens kravregimer i større grad favoriserer større virksomheter med etablerte systemer og omfattende dokumentasjonskapasitet. En leverandør til det offentlige påpekte at: «Det kan koste mellom 8 og 12 millioner kroner å kvalifisere seg for enkelte […] konkurranser før man vet om man får kontrakt.» Enkelte oppdragsgivere viser også til at strenge kvalifikasjonskrav i smale

markeder kan føre til at nødvendige leverandører faller bort. En større kommune opplyste at de tidligere benyttet kvalifikasjonskrav på området, men valgte å gå bort fra dette fordi de risikerte å måtte avvise alle tilbydere og gjennomføre konkurransen på nytt. I stedet la de større vekt på kontraktsoppfølging. Eksempelet illustrerer at kvalifikasjonskrav ikke nødvendigvis er det mest treffsikre virkemiddelet for alle menneskerettighetsrelaterte hensyn. Der formålet er å påvirke leverandørens praksis gjennom kontraktsperioden, kan kontraktsvilkår og oppfølging i enkelte tilfeller være bedre egnet enn å stille krav som avgjør hvem som får delta i konkurransen.

Tildelingskriterier

Kartleggingen viser at tildelingskriterier benyttes i begrenset grad i forbindelse med ivaretakelse av menneskerettigheter, sammenlignet med andre virkemidler i anskaffelsesprosessen. Om lag 60 prosent av de offentlige oppdragsgiverne som deltok i spørreundersøkelsen har oppgitt at de sjelden eller aldri bruker etiske tildelingskriterier (se Figur 13). Blant aktivitetene som oppleves som mest krevende i anskaffelsesprosessen, finner vi både utforming av hensiktsmessige tildelingskriterier og vurdering av avvisning. At 42 prosent er helt enige i at dette er krevende, understøtter inntrykket av at tildelingskriterier knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold er et virkemiddel det kan være vanskelig å anvende i praksis (se Figur 14).

Innspill fra intervjuene belyser flere mulige forklaringer på den begrensede bruken av tildelingskriterier på menneskerettighetsområdet. Et gjennomgående tema er at risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan være vanskelig å omsette til kriterier som gir et robust grunnlag for rangering av tilbud. Flere oppdragsgivere opplever at det er krevende å identifisere hvilke forhold som skal premieres, hvordan disse skal dokumenteres, og hvordan forskjeller mellom tilbud skal vektes og poengsettes.

Samtidig peker flere på at dagens anskaffelser i begrenset grad belønner leverandører som har god oversikt over leverandørkjeden, gjennomfører grundige aktsomhetsvurderinger eller kan dokumentere systematisk arbeid med å redusere risiko i produksjonen. Dette kan svekke insentivene for leverandører til å investere i bedre sporbarhet, risikokartlegging og oppfølging av underleverandører, utover det som følger av minstekrav eller kontraktsvilkår.

Som redegjort for i kapittel 3, åpner regelverket for at menneskerettighetsrelaterte forhold kan inngå som tildelingskriterier, forutsatt at kriteriene har tilknytning til leveransen, er tilstrekkelig klare og kan evalueres på en etterprøvbar og likebehandlende måte. Kartleggingen viser imidlertid at nettopp disse vilkårene kan være krevende å operasjonalisere i praksis. Dette bidrar til å forklare hvorfor tildelingskriterier benyttes relativt sjelden på menneskerettighetsområdet, selv om det rettslige handlingsrommet finnes.

Tilsvarende problemstillinger kom til uttrykk i «Høring om kontraktsvilkår, krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder»[87], gjennomført av DFØ i 2025. Her ble det foreslått tildelingskriterier som skulle gi leverandører konkurransefortrinn for dokumentert bærekraftig produksjon, større sporbarhet i leverandørkjeden og arbeid med levelønn og leveinntekt. Høringsinnspillene viste mye støtte til målet om å bruke tildelingskriterier for å fremme ansvarlige og bærekraftige leverandørkjeder. Samtidig uttrykte flere usikkerhet knyttet til hvordan kriteriene skulle dokumenteres, evalueres og følges opp i praksis. Særlig gjaldt dette kriterier knyttet til sporbarhet i leverandørkjeden. Selv om mange støttet intensjonen om å premiere leverandører med bedre oversikt over leverandørkjeden, pekte flere på at sporbarhet under sammenstillingsleddet ofte er vanskelig eller umulig å dokumentere i komplekse globale verdikjeder.

Europeiske undersøkelser viser også at bruk at sosiale hensyn i tildelingskriterier er lite brukt.[88] I rapporten «Incentivising Responsible Business Conduct Through Public Procurement» rapporteres

[87] Høring: Kontraktsvilkår, krav og kriterier for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter/horing-kontraktsvilkar-krav-og-kriterier-aktsomhetsvurderinger-ansvarlig-naeringsliv

[88] Special report: Public procurement in the EU, European Court of Auditors. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf

det samtidig til bred støtte blant offentlige innkjøpere, forskere og sivilsamfunn for at leverandører med robuste systemer for menneskerettigheter og miljø bør kunne oppnå konkurransefortrinn, fremfor kun å måtte oppfylle minimumskrav. Dette knyttes blant annet til CSDDD artikkel 31, som åpner for at etterlevelse av aktsomhetsforpliktelser kan vektlegges som et sosialt eller miljømessig aspekt i tilbudsevalueringen. Rapporten viser til at flere interessenter peker på at dagens anskaffelser ofte preges av «tick-the-box»-tilnærminger, der leverandører som har investert i sporbarhet, aktsomhetsvurderinger og forbedringsarbeid, i liten grad får uttelling i evalueringen.

Samlet sett tyder kartleggingen på at tildelingskriterier i dag er et lite brukt virkemiddel for å ivareta menneskerettigheter i offentlige anskaffelser, hovedsakelig fordi oppdragsgivere opplever det som krevende å utforme, dokumentere og evaluere kriteriene på en måte som gir et robust grunnlag for tilbudsevalueringen. Samtidig peker både intervjuer, høringsinnspill og internasjonale erfaringer på et betydelig potensial i å bruke tildelingskriterier mer aktivt for å belønne leverandører som arbeider systematisk med aktsomhetsvurderinger, sporbarhet og håndtering av menneskerettighetsrisiko. Bruk av tildelingskriterier kan være særlig hensiktsmessig i markeder hvor leverandørene har tilstrekkelig modenhet til å konkurrere på kvaliteten i menneskerettighetsarbeidet. Samtidig forutsetter dette at kriteriene utformes på en måte som gjør det klart for leverandørene hva som premieres, og som gir oppdragsgiver et etterprøvbart og likebehandlende grunnlag for evalueringen. Et sentralt spørsmål synes derfor å være hvordan menneskerettighetshensyn kan operasjonaliseres i tildelingskriterier som både er praktisk gjennomførbare, gir et etterprøvbart grunnlag for evaluering og samtidig premierer leverandører som kan dokumentere bedre prestasjoner enn det som følger av minimumskravene.

Kontraktsvilkår

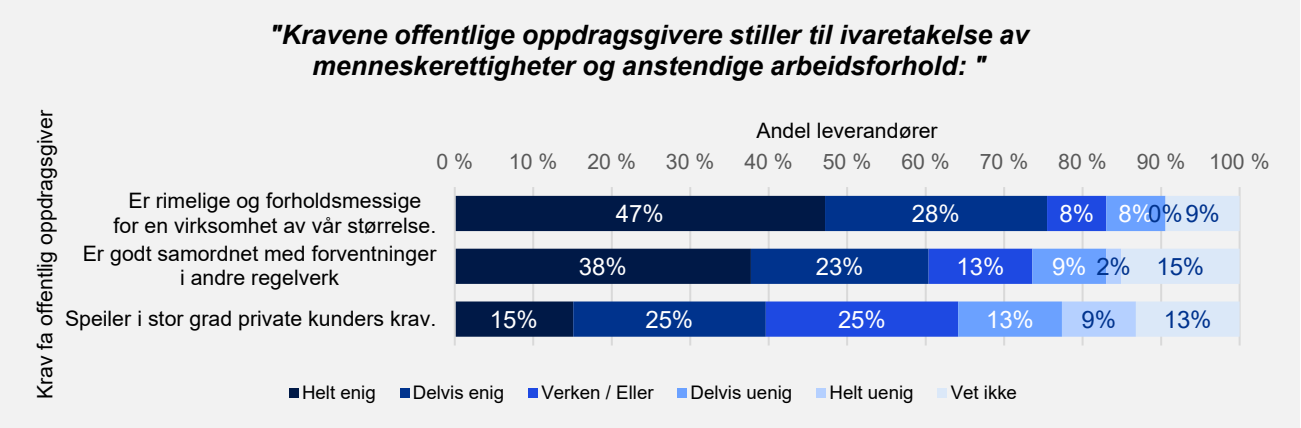
Kartleggingen viser at bruk av etiske kontraktsvilkår er utbredt blant offentlige oppdragsgivere. Nær halvparten oppgir at slike kontraktsvilkår alltid benyttes, mens ytterligere 29% prosent oppgir at de alltid brukes ved høyrisikoanskaffelser (se Figur 13). Funnene tyder dermed på at kontraktsvilkår er blant de mer etablerte virkemidlene for å ivareta menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i anskaffelser.

Intervjuene nyanserer imidlertid bildet. Flere deltakere fremhever at kontraktsvilkår ofte benyttes, men at innholdet varierer betydelig mellom oppdragsgivere og kontrakter. Det etterlyses tydeligere standardisering, bedre samspill med åpenhetsloven og større vekt på risikobasert oppfølging. Flere peker også på at kontraktsvilkår lett kan bli en «papirøvelse» dersom de ikke følges opp gjennom kontroll, dialog og kontraktsoppfølging.

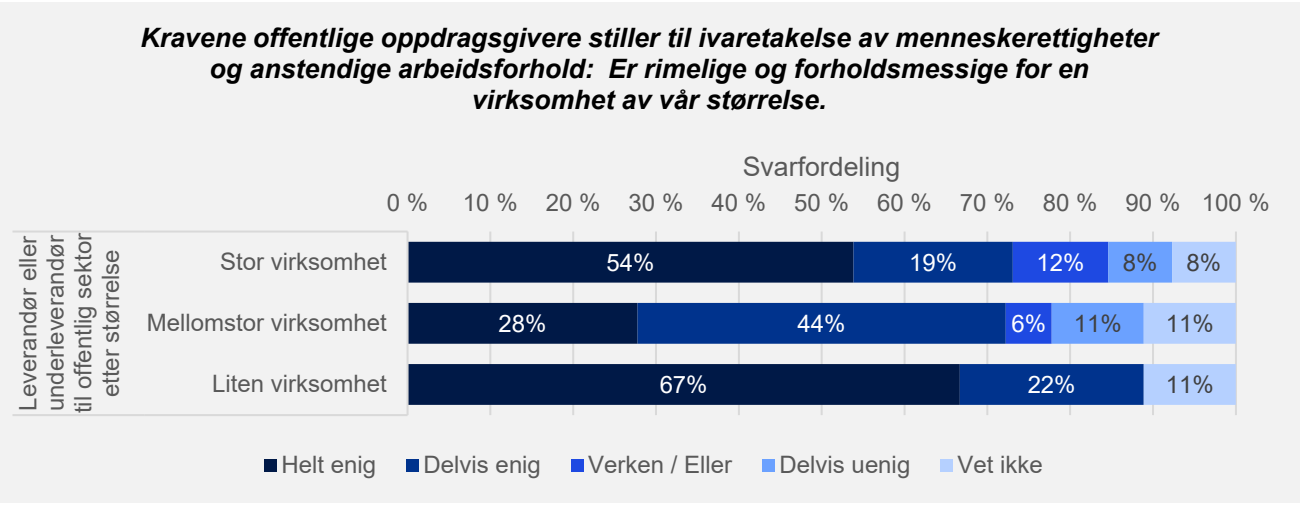
Undersøkelsen viser at leverandørene i hovedsak oppfatter kravene som rimelige. 75% av leverandørene er helt eller delvis enige i at kravene er forholdsmessige for virksomheter av deres størrelse (se Figur 15). Dette gjelder både små, mellomstore og store virksomheter.

I intervjuer peker imidlertid leverandørrepresentanter på at utfordringen ikke nødvendigvis er at det stilles krav om menneskerettigheter, men at kontraktsvilkårene varierer betydelig mellom oppdragsgivere og kontrakter. Flere beskriver at de må forholde seg til ulike versjoner av tilnærmet samme krav, ofte som lokale varianter av forventninger som allerede følger av åpenhetsloven eller andre etablerte rammeverk. Dette skaper økt administrativ belastning og gjør det vanskeligere å etablere effektive systemer for etterlevelse. Flere etterlyser derfor større standardisering og harmonisering av kontraktsvilkår på tvers av offentlig sektor.

Et annet gjennomgående tema i intervjuene er at kontraktskravene må være forståelige, gjennomførbare og tilpasset risikoen i den enkelte anskaffelse. Flere informanter fremhever at kravene enkelte ganger blir for omfattende eller lite tilpasset den aktuelle kontrakten, og at dette kan føre til unødvendig rapportering og dokumentasjon uten tilsvarende verdi for risikostyringen. Det trekkes særlig frem et behov for mer risikobaserte og proporsjonale kontraktsvilkår, der oppfølging og krav tilpasses anskaffelsens størrelse, art og risikoprofil.



Figur 15



Figur 16

Flere deltakere problematiserer hvordan kontraktsvilkår håndheves. Det trekkes frem eksempler på økonomiske sanksjoner, dagbøter og heving av kontrakter, hvor reaksjonene oppleves som uforutsigbare eller uforholdsmessige. Enkelte advarer mot at omfattende sanksjonsregimer kan gjøre offentlige anskaffelser mindre attraktive for leverandører.

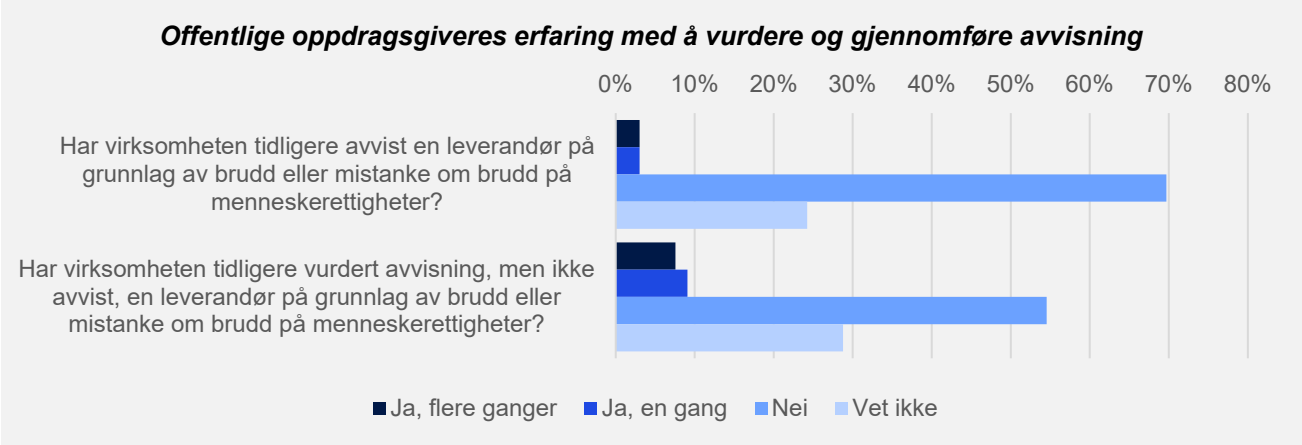
Samtidig følger det av anskaffelsesloven § 5p at der oppdragsgiver skal, eller har valgt å, innta kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn etter §§ 5b til 5m, skal kontrakten også inneholde egnede sanksjoner for leverandørens eller underleverandørens brudd på vilkårene. Forarbeidene presiserer at sanksjonene skal påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene, stå i forhold til kontraktsbruddets alvorlighet og være nødvendige for å sikre overholdelse av kontrakten.

Den praktiske utfordringen synes derfor i mindre grad å være om kontrakten skal inneholde sanksjoner, og i større grad hvordan sanksjonene utformes og brukes på en forholdsmessig, forutsigbar og risikobasert måte. Funnene peker særlig på behovet for tydelige sanksjonstrinn, for eksempel bruk av dialog, tiltaksplaner, frister for retting og skjerpet oppfølging før mer inngripende reaksjoner som dagbot, tilbakehold eller heving vurderes.

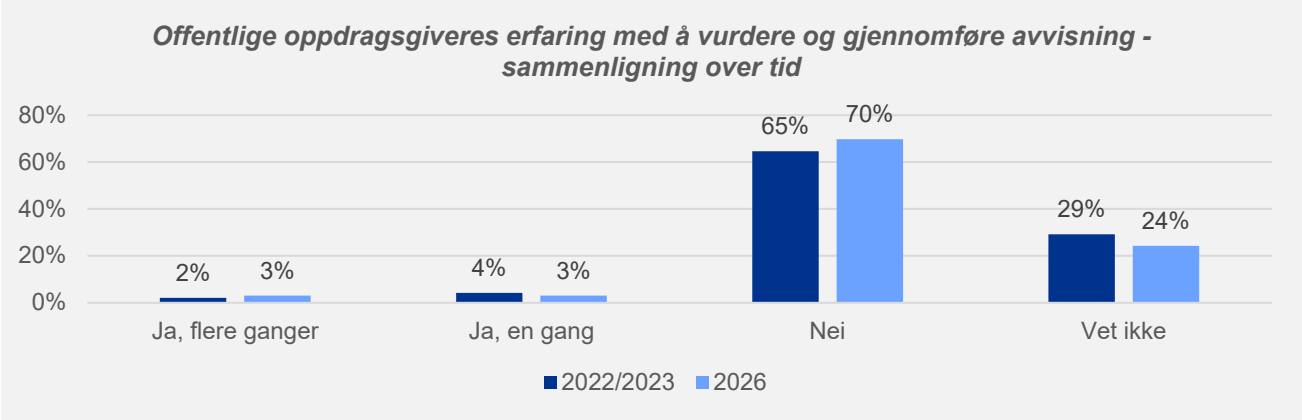
Et annet gjennomgående innspill er at kontraktsvilkår i større grad bør harmoniseres med kravene etter åpenhetsloven. Flere mener dette kan redusere rapporteringsbyrden og gjøre forventningene tydeligere både for leverandører og oppdragsgivere. Åpenhetsloven omhandler både grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og flere ønsker at anskaffelsesregelverket skal bygge på samme metodikk for aktsomhetsvurderinger.

Avvisning

Avvisning av leverandører på grunn av brudd eller mistanke om brudd på menneskerettigheter fremstår som et lite brukt virkemiddel i praksis. Kartleggingen viser at om lag 70 prosent av virksomhetene aldri har avvist en leverandør på dette grunnlaget, mens bare 6 prosent oppgir at de har gjort det én eller flere ganger (figur 18). Videre tyder utviklingen[89] fra 2022/2023 til 2026 på at dette har endret seg svært lite (figur 19), andelen som har gjennomført avvisninger én eller flere ganger fortsatt er svært lav, som viser at avvisning forblir et lite brukt virkemiddel. Samtidig er det flere virksomheter som har vurdert avvisning uten å gå videre med tiltaket.



Figur 17



Figur 18

Dette kan ses i lys av at regelverket oppstiller strenge vilkår for avvisning. Avvisningsplikt vil først og fremst være aktuelt der det foreligger rettskraftig dom eller vedtatt forelegg for nærmere angitte alvorlige straffbare forhold, herunder barnearbeid og andre former for menneskehandel. For andre former for menneskerettighetsbrudd eller menneskerettighetsrisiko vil det normalt være reglene om avvisningsrett som er mest aktuelle.

I slike tilfeller må oppdragsgiver ha et tilstrekkelig dokumentert faktisk grunnlag og foreta en konkret og forholdsmessig vurdering. Vurderingen vil blant annet bero på forholdets alvor, dokumentasjonsgrunnlaget, leverandørens tilknytning til de aktuelle forholdene, og om forholdet har

[89] Undersøkelsene fra 2022/23 og 2026 har delvis overlappende respondentgrunnlag og relativt lik fordeling av virksomhetsstørrelse, noe som gir et rimelig grunnlag for å vurdere utviklingstrekk over tid. Siden utvalgene ikke er identiske, bør sammenligningen tolkes med en viss varsomhet.

betydning for leverandørens integritet eller evne til å gjennomføre kontrakten. Generell risiko, medieomtale eller ubekreftede påstander vil normalt ikke være tilstrekkelig alene.

Innspill fra intervjuene bekrefter at avvisning oppleves som juridisk og praktisk krevende. På tvers av flere grupper beskrives avvisning som krevende, særlig når vurderingene bygger på mistanke om brudd eller forhold i leverandørkjeden snarere enn dokumenterte regelbrudd hos leverandøren selv. Spørsmål om identifikasjon og tilknytning kommuniseres som blant de mest krevende ved vurdering av avvisning. Mange saker gjelder ikke leverandøren selv, men underleverandører eller selskaper i samme konsern. Menneskerettighetsrisiko ofte oppstår hos underleverandører eller lenger ned i leverandørkjeden. Regelverket bygger i slike tilfeller ikke nødvendigvis på avvisning som første virkemiddel. Dersom problemene knytter seg til underleverandører, vil krav om utskiftning av underleverandør i mange tilfeller kunne være et mer nærliggende og forholdsmessig tiltak enn avvisning av leverandøren som sådan. Flere etterlyser tydeligere veiledning om hvordan konserntilknytninger og forhold i leverandørkjeden skal vurderes ved avvisning. Flere peker på manglende veiledning om når avvisning kan benyttes, hvordan tilknytning til underleverandører og konsern skal vurderes, og hvilken dokumentasjon som er tilstrekkelig for å begrunne en avvisning.

Mange trekker også frem betydelige prosessrisikoen oppdragsgivere opplever ved å avvise leverandører. Informanter viser til risiko for klager, rettslige tvister, forsinkelser og økte kostnader, særlig i store og tidskritiske anskaffelser. En representant fra en stor statlig virksomhet pekte på at terskelen for å få gjennomslag for avvisning internt i praksis oppleves som høy, selv når det foreligger bekymringer knyttet til menneskerettigheter eller arbeidsforhold. Dette gjelder spesielt i store kontrakter hvor hensynet til pris, gjennomføringsevne og konkurranse ofte veier tungt.

Funnene kan også ses i sammenheng med at terskelen for avvisning på grunnlag av alvorlige menneskerettighets- eller folkerettsbrudd generelt er høy. Generell risiko eller ubekreftede påstander vil normalt ikke være tilstrekkelig, og oppdragsgivere må ofte basere vurderingene på et sammensatt dokumentasjonsgrunnlag. Dette bidrar til å øke den juridiske usikkerheten og prosessrisikoen som mange informanter beskriver.

Enkelte deltakere i gruppeintervjuer problematiserte også at det økende samfunnsmessige presser for å ekskludere leverandører ikke alltid samsvarer med det juridiske handlingsrommet en oppdragsgiver har. Flere deltakere peker også på stor rettsutvikling og økende relevans av problemstillinger knyttet til folkerettsbrudd, noe som skaper usikkerhet om hvilke handlinger oppdragsgivere er forpliktet til å foreta. Mange uttrykker behov for tydeligere statlige føringer for å håndtere slike dilemmaer. Et gjennomgående innspill er at både offentlige oppdragsgivere og andre aktører etterlyser mer konkret veiledning om når og hvordan avvisning kan brukes ved menneskerettighetsbrudd og tilknytning til konfliktområder

Dybdeundersøkelse 1: avvisning av anleggsentreprenør med bakgrunn i lønnstyveri

Statens vegvesen besluttet i juli/august 2024 å avvise Itinera SpA fra en pågående konkurranse. Beslutningen ble bestridt av leverandøren gjennom begjæring om midlertidig forføyning, men Vegvesenet fikk medhold både i Oslo tingrett (oktober 2024) og Borgarting lagmannsrett (mars 2025).

Avvisningen var hjemlet i anskaffelsesforskriften (FOA) § 24-2 (3) bokstav c, som gir oppdragsgiver adgang til å avvise leverandører ved dokumenterte alvorlige eller gjentatte brudd på miljø-, arbeids- og sosiale forhold. Vegvesenet viste til grove brudd på tariffavtaler og tilfeller av lønnstyveri hos Itineras underleverandører i flere danske prosjekter, herunder Storestrømsbroen. Det ble blant annet rapportert om uakseptable kompensasjonsordninger, eksempelvis med naturalytelser i stedet for kostpenger.

Selv om avvisningen formelt var basert på FOA § 24-2, ble den underbygget av oppdragsgivers plikter etter lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 5.

Itinera bestred avvisningen og anførte blant annet at selskapet ikke var part i de aktuelle danske sakene, at de omtalte underleverandørene ikke skulle benyttes i Norge, samt at avvisningen var i strid med EØS-rettens regler om konkurranse. Selskapet mente også at Vegvesenet ulovlig hadde begrenset antall deltakere i konkurransen uten tilstrekkelig forankring i kunngjøringen.

Vegvesenet har brukt betydelige interne ressurser i saken

Saken illustrerer:

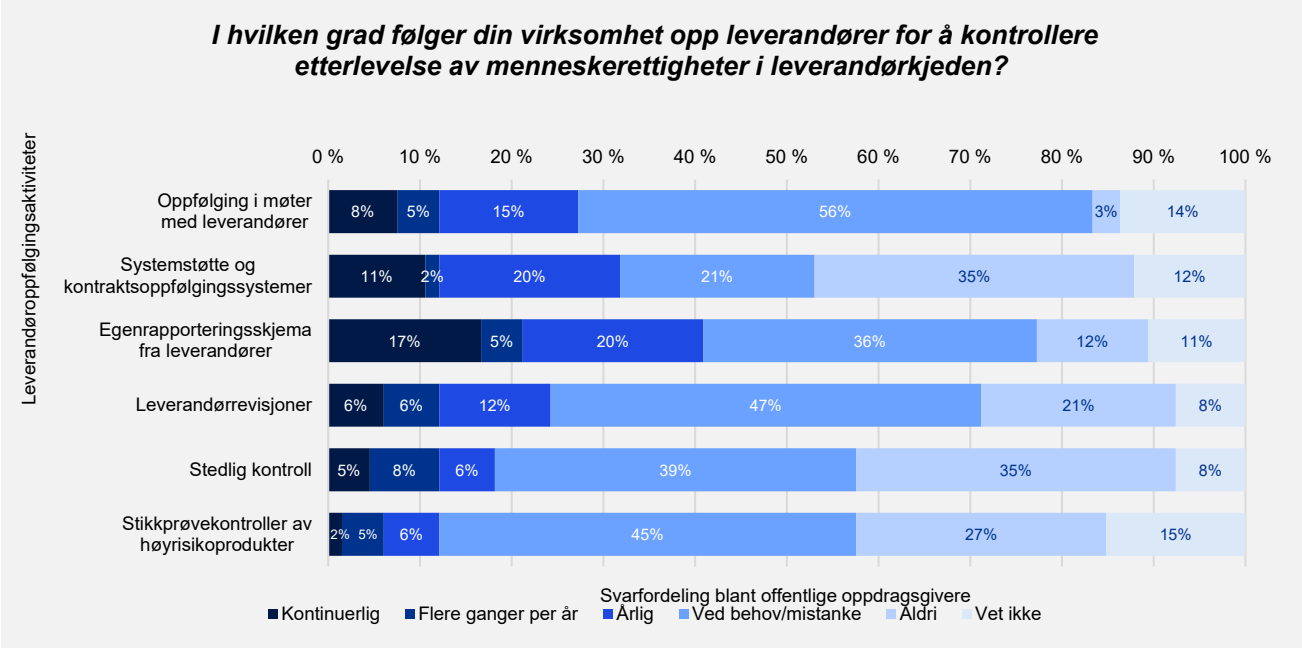
- **Brudd på arbeidstakerrettigheter kan gi grunnlag for avvisning, også forhold utenfor Norge**
- **Leverandøren kan holdes ansvarlige for forhold lenger ned i leverandørkjeden**
- **Oppdragsgiver har et handlingsrom, særlig ved alvorlige forhold**

4.5 Dagens praksis knyttet til kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølging fremstår som det området hvor det er størst gevinster å hente på å endre praksis. Mange stiller krav i konkurranse og kontrakt, men langt færre følger opp at kravene etterleves i kontraktsperioden. Revisjoner og kontrolltiltak rapporteres som sjeldne, mens egenrapportering fra leverandørene er den vanligste formen for oppfølging. Hovedutfordringen fremstår som begrenset kapasitet, kompetanse og systematikk hos offentlige oppdragsgivere både i utformingen av krav og sanksjoner og i kontraktsoppfølgingen. Flere beskriver at offentlige oppdragsgivere ofte strever med å utforme tydelige og anskaffelsestilpassede krav til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samtidig som oppfølgingen av kravene i kontraktsperioden oppleves som varierende og til dels utilstrekkelig. Utfordringene fremstår dermed som tett sammenvevd: Dersom kravene er uklare eller lite treffsikre, blir det også vanskelig å gjennomføre en målrettet og effektiv oppfølging.

Oppfølgingsaktiviteter

Kartleggingen tyder på at kontraktsoppfølging gjennomgående i stor grad baserer seg på informasjon som leverandørene selv rapporterer gjennom skjemaer og systemer, mens mer ressurskrevende kontrollformer benyttes sjeldnere som en fast del av oppfølgingen.



Figur 19

For å belyse hvilke oppfølgingsaktiviteter som faktisk inngår i den løpende kontraktsoppfølgingen, brukes i det følgende andelen som oppgir å bruke aktivitetene regelmessig (kontinuerlig, flere ganger per år eller årlig) for å gi et bilde av hvilke oppfølgingsformer som er etablert som faste rutiner, i motsetning til aktiviteter som hovedsakelig tas i bruk ved behov eller mistanke. Målt på regelmessig bruk er egenrapporteringsskjema fra leverandører den klart mest utbredte oppfølgingsformen, hvor 42 prosent av oppdragsgiverne oppgir at slike skjemaer benyttes kontinuerlig, flere ganger i året eller årlig. Til sammenligning er andelen 33 prosent for systemstøtte og kontraktsoppfølgingssystemer og 28 prosent for oppfølging i møter med leverandører.

Oppfølgingsformer som innebærer direkte kontroll eller verifisering av forhold hos leverandøren benyttes betydelig sjeldnere. Kun 24 prosent oppgir regelmessige leverandørrevisjoner, 19 prosent stedlige kontroller og 16 prosent stikkprøvekontroller av høyrisikoprodukter. Funnene indikerer dermed at kontraktsoppfølgingen i større grad bygger på rapportering fra leverandørene enn på selvstendig kontroll av forhold i leverandørkjeden.

Tilsvarende observasjoner ble gjort i utredningen KPMG gjennomførte for Barne- og familiedepartementet i 2024 om virkningene av åpenhetsloven, hvor virksomhetene rapporterte om begrensede oppfølgings- og kontrolltiltak.[90]

Intervjuene gir støtte til bildet av at kontraktsoppfølgingen i stor grad er dokumentasjonsbasert. Flere informanter uttrykker bekymring for at menneskerettighetskrav i enkelte tilfeller blir en dokumentasjonsøvelse uten tilsvarende oppfølging av faktiske forhold i leverandørkjeden. Det pekes på at leverandører kan levere tilfredsstillende dokumentasjon i konkurransefasen, uten at oppdragsgiver i tilstrekkelig grad undersøker hvordan kravene etterleves i praksis. Oppfølgingen oppleves derfor ofte å dreie seg mer om innsamling og gjennomgang av rapportert informasjon enn om verifisering av faktiske forhold.

Den sterke vektleggingen av dokumentasjon gjenspeiles også i leverandørenes erfaringer med rapporteringskrav. Flere leverandører til offentlige oppdragsgivere peker på at de grunnleggende forventningene knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i stor grad er de samme på tvers av oppdragsgivere. Likevel varierer både dokumentasjonskrav, egenrapporteringsskjemaer og oppfølging på tvers av oppdragsgivere. Manglende standardisering

90 KPMG rapport for Barne- og familiedepartementet, *Utredningsoppdrag - Evaluering av virkningene av åpenhetsloven*, 2024. evaluering-av-virkningene-av-apenhetsloven-kpmg.pdf

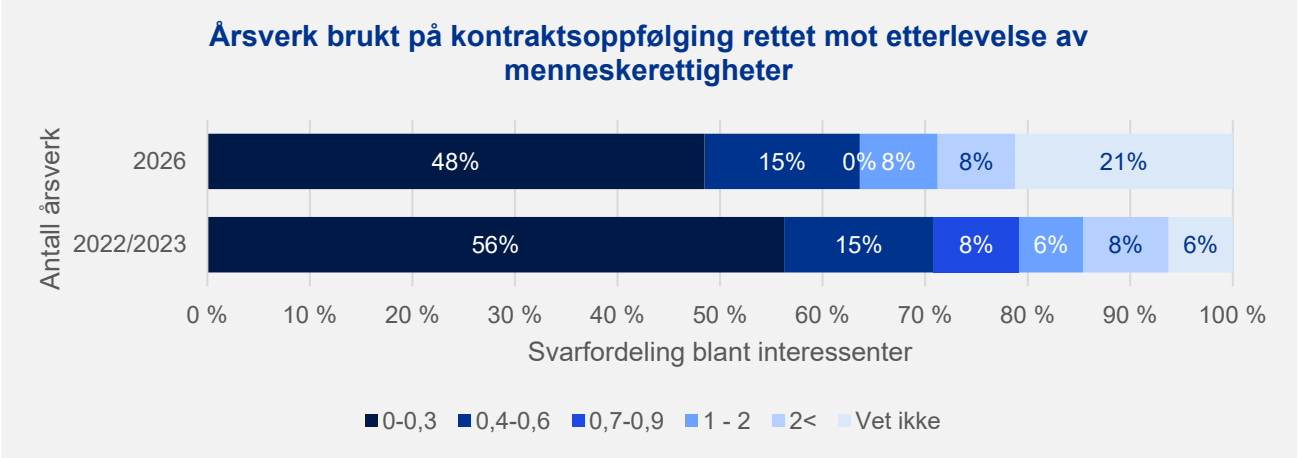
gjør det utfordrende for leverandører å etablere effektive og skalerbare systemer for rapportering og etterlevelse. Selv når de underliggende kravene er sammenfallende, må leverandørene ofte tilpasse dokumentasjon til ulike formater og prosesser, noe som kan medføre unødvendig ressursbruk.

Flere peker på at redegjørelser utarbeidet etter åpenhetsloven i prinsippet burde kunne dekke en betydelig del av informasjonsbehovet offentlige oppdragsgivere har om virksomhetens arbeid med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. I praksis opplever mange likevel at de må besvare nye egenrapporteringsskjemaer eller utarbeide særskilte redegjørelser for den enkelte anskaffelse, selv når tilsvarende informasjon allerede er offentlig tilgjengelig gjennom virksomhetens lovpålagte rapportering. Flere informanter beskriver dette som unødvendig dobbeltarbeid og etterlyser større grad av gjenbruk av eksisterende dokumentasjon.

Flere leverandører mener at denne formen for oppfølging kan gi en konkurranseulempe for virksomheter som investerer betydelige ressurser i reelt forbedringsarbeid, samtidig som små og mellomstore virksomheter beskriver en betydelig administrativ byrde knyttet til dokumentasjonskravene. På denne bakgrunn etterlyser flere informanter en mer risikobasert tilnærming til kontraktsoppfølging, og enkelte ønsker heller større bruk av revisjoner, fabrikkbesøk og andre former for stedlig kontroll som de argumenterer for at gir bedre innsikt i faktiske forhold enn omfattende dokumentasjonskrav alene.

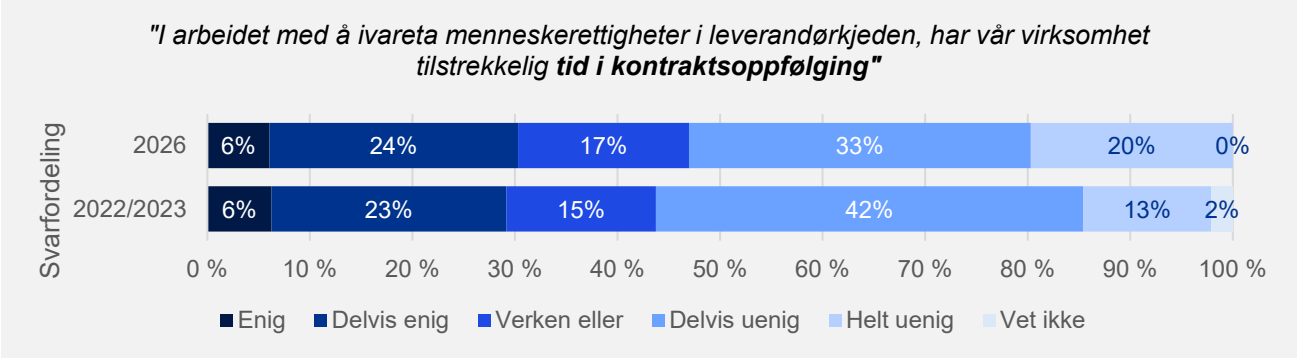
Kapasitetsutfordringer og resultater

Selv om flere virksomheter oppgir at de har styrket innsatsen innen kontraktsoppfølging de senere årene, tyder både spørreundersøkelsen og intervjuene på at kapasitet fortsatt er en sentral utfordring.



Figur 20

Sammenligningen mellom svar fra offentlige oppdragsgivere i 2022/2023 og 2026 (figur 21) tyder på at flere virksomheter setter av ressurser til kontraktsoppfølging knyttet til menneskerettigheter. Andelen virksomheter som oppgir å bruke mellom 0 og 0,3 årsverk på oppfølging er redusert fra 56 til 48 prosent, samtidig som det har vokst frem en gruppe virksomheter med høyere ressursbruk. I 2026 oppgir om lag 16 prosent at de bruker mer enn ett årsverk på kontraktsoppfølging, mens slike nivåer i liten grad var representert i undersøkelsen fra 2022/2023.



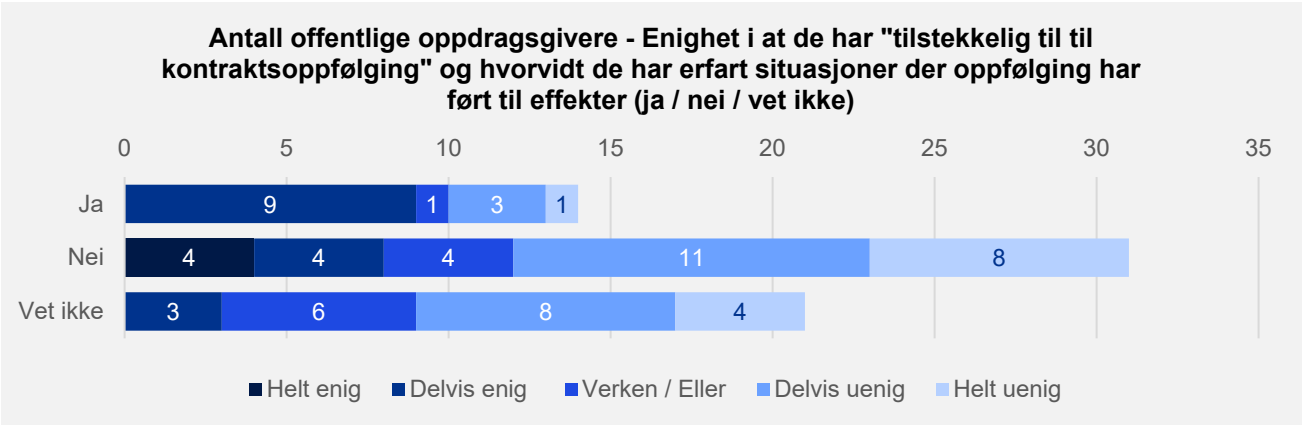
Figur 21

Samtidig har opplevelsen av å ha tilstrekkelig tid til kontraktsoppfølging i hovedsak vært uendret (figur 22). Dette kan tyde på at økte ressurser har blitt møtt av økte forventninger, mer omfattende krav eller et høyere ambisjonsnivå.



Figur 22

Videre viser analysene en sammenheng mellom opplevd kapasitet og hva virksomhetene faktisk får ut av oppfølgingsarbeidet (figur 23). Blant virksomheter som oppgir at de har tilstrekkelig tid til kontraktsoppfølging, svarer 45 prosent at de har avdekket negativ påvirkning på menneskerettigheter i leverandørkjeden. Tilsvarende andel er 20 prosent blant virksomheter som ikke opplever å ha tilstrekkelig tid. Funnene kan indikere at kapasitet har betydning for virksomhetenes evne til å identifisere risiko og avdekke uønskede forhold.



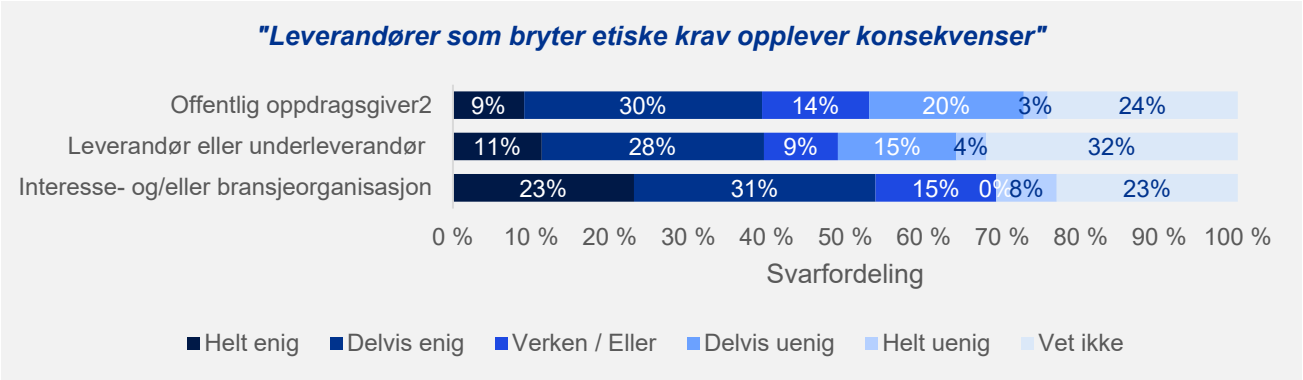
Figur 23

Det kan også spores en sammenheng mellom opplevd kapasitet og erfaringer med effekter av kontraktsoppfølgingen (figur 24). Virksomheter som rapporterer at oppfølgingen har ført til resultater, oppgir oftere at de opplever å ha tilstrekkelig tid til oppgaven, mens virksomheter som ikke har erfart slike effekter, i større grad opplever kapasitetsutfordringer. Selv om sammenhengen ikke er entydig, tyder funnene på at kapasitet har betydning både for virksomhetenes evne til å identifisere utfordringer og for muligheten til å oppnå resultater gjennom oppfølgingsarbeidet.

Intervjuene gir støtte til dette bildet. Flere informanter beskriver kontraktsoppfølging som den svakeste delen av systemet, og peker på at utfordringen ofte ikke er å etablere rutiner og krav, men å ha kapasitet og systematikk til å følge dem opp gjennom kontraktsperioden.

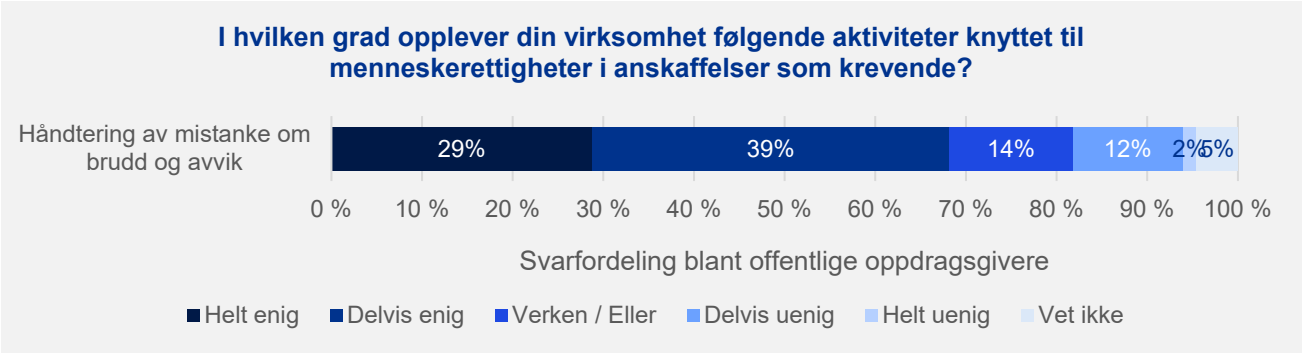
Kontroll og sanksjoner

Kartleggingen viser at håndhevingen av kontraktsvilkår knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppleves som krevende. Både spørreundersøkelsen og intervjuene peker på utfordringer knyttet til hvordan kontraktskrav følges opp i praksis, hvilke reaksjoner som bør benyttes ved avvik, og hvordan kontrollansvaret best kan organiseres.



Figur 24

Data fra spørreundersøkelsen tyder på betydelig usikkerhet knyttet til hvorvidt leverandører som bryter etiske krav faktisk opplever konsekvenser. Dette kan tyde på at håndhevingspraksisen oppleves som lite synlig eller lite forutsigbar, både for oppdragsgivere og leverandører.



Figur 25

Spørreundersøkelsen viser også at offentlige oppdragsgivere opplever håndtering av mistanke om brudd og avvik som krevende. Om lag to tredjedeler av respondentene er helt eller delvis enige i at dette er en utfordrende oppgave. Dette kan ses i sammenheng med innspill i intervjuene om at slike saker ofte krever både juridiske vurderinger, risikovurderinger og kompetanse om menneskerettigheter og leverandørkjeder.

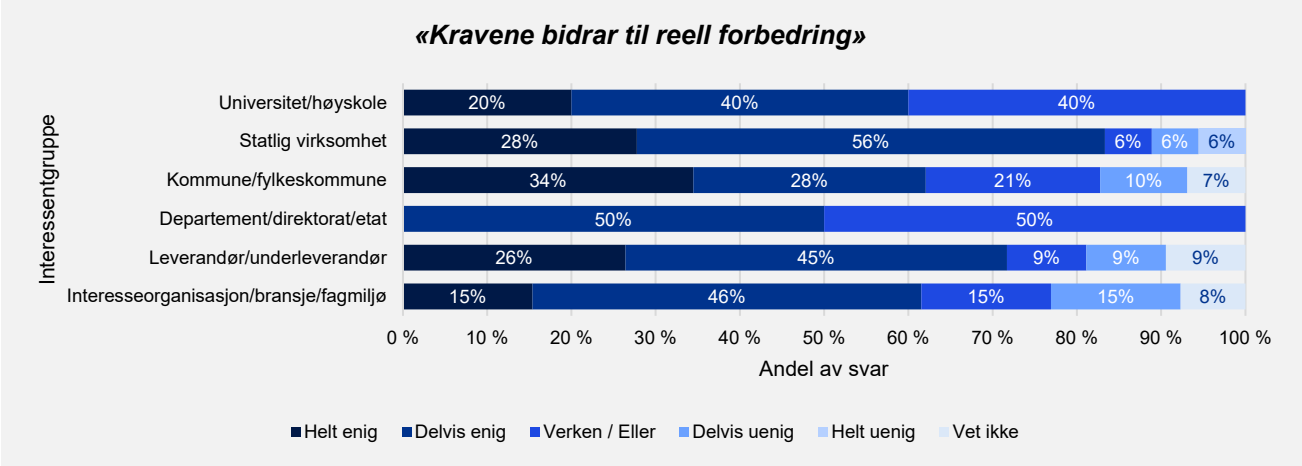
I gruppeintervjuene løftes felles leverandøroppfølging frem som et viktig forbedringsområde. Mange etterlyser mer samarbeid om leverandøroppfølging. Flere peker på at felles oppfølging av

leverandører på tvers av offentlige virksomheter kan gi betydelige effektiviseringsgevinster og bidra til mer konsistent oppfølging.

Et tema som ble tatt opp av flere i intervjuene er også forholdet mellom det som omtales som «tilsynssporet» og «kontraktssporet». Flere stiller spørsmål ved om offentlige oppdragsgivere er de mest egnede aktørene til å føre kontroll med forhold som allerede omfattes av andre myndigheters ansvarsområder. Enkelte mener at deler av oppfølgingen kan samordnes eller sentraliseres, særlig på områder hvor mange oppdragsgivere følger opp de samme leverandørene eller de samme risikoforholdene. Det vises blant annet til konkurranseregler, arbeidslivskriminalitet og enkelte menneskerettighetsspørsmål hvor det allerede finnes tilsynsmyndigheter med særskilt fagkompetanse. Flere mener at dagens system kan føre til overlappende kontrollregimer, ulik praktisering og betydelig skjønnsutøvelse mellom oppdragsgivere. Samtidig pekes det på at kontroll og oppfølging av menneskerettighetskrav ofte er ressurskrevende oppgaver som forutsetter både juridisk kompetanse, kunnskap om menneskerettigheter og innsikt i komplekse leverandørkjeder. For mange offentlige oppdragsgivere, særlig mindre virksomheter uten egne fagmiljøer på området, kan det være krevende å bygge opp og vedlikeholde slik kompetanse. Flere informanter argumenterer derfor for at en større grad av samordning, spesialisering eller sentralisert støtte kan bidra til mer konsistente vurderinger, bedre ressursutnyttelse og mer effektiv oppfølging på tvers av sektorer og virksomheter.

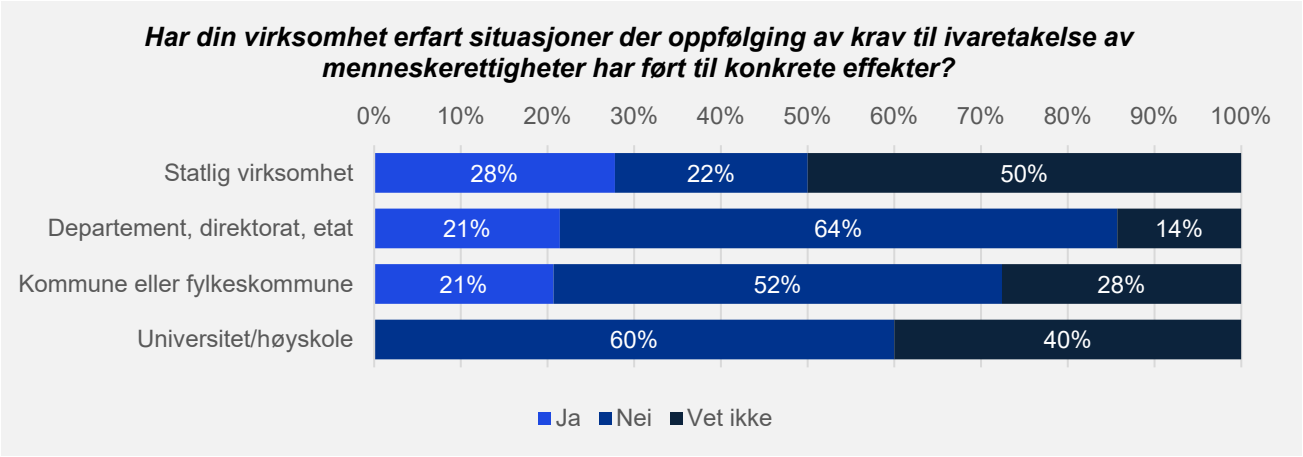
4.6 Effekter

Kartleggingen tyder på at det er bred enighet om at krav til ivaretakelse av menneskerettigheter er et viktig virkemiddel i offentlige anskaffelser. Samtidig er det færre virksomheter som kan vise til konkrete erfaringer med at oppfølgingen av slike krav har ført til observerbare eller dokumenterbare forbedringer. Funnene peker dermed på et skille mellom oppfatningen av kravene som et relevant og nødvendig styringsverktøy og virksomhetenes erfaring med målbare effekter av oppfølgingen.



Figur 26

De fleste respondentene vurderer at krav til ivaretakelse av menneskerettigheter bidrar til reell forbedring. Særlig blant universiteter, høyskoler og statlige virksomheter er vurderingene positive, mens kommuner og fylkeskommuner i noe større grad gir mer nyanserte svar. Dette kan tyde på en generell tro på at kravene har en normativ og bevisstgjørende funksjon, selv om effektene ikke nødvendigvis er direkte synlige. Intervjuene understøtter dette bildet. Flere informanter ga uttrykk for at kravene har hatt en viktig normativ effekt ved å øke oppmerksomheten rundt menneskerettigheter og ansvarlige leverandørkjeder, men at det ofte er vanskelig å se eller dokumentere konkrete resultater av oppfølgingen. Flere pekte på at mye av arbeidet dreier seg om dokumentasjon, egenerklæringer og rapportering, mens det er mer krevende å fastslå om forholdene hos leverandører faktisk har blitt bedre.



Figur 27

Bildet er mer sammensatt når respondentene blir spurt om virksomheten faktisk har erfart situasjoner der oppfølging av krav har ført til konkrete effekter. En relativt begrenset andel svarer bekreftende, mens mange svarer nei eller oppgir at de ikke vet. Resultatene kan tyde på at effekter av oppfølgingen ofte er vanskelige å identifisere, dokumentere eller måle. I intervjuene trakk noen frem at positive effekter ofte oppstår gradvis og indirekte gjennom økt bevissthet, kompetanse og dialog, snarere enn gjennom tydelige og umiddelbart målbare resultater. Dette kan bidra til å forklare hvorfor respondentene i større grad opplever at kravene har verdi, enn at de kan vise til konkrete effekter av oppfølgingen.

Et gjennomgående tema i intervjuene var også at effekten av kravene i stor grad avhenger av oppfølgingskapasitet og kompetanse. Flere offentlige oppdragsgivere beskrev utfordringer med å prioritere og følge opp alle leverandører og kontrakter, og argumenterte for en mer risikobasert tilnærming der ressursene konsentreres om de mest vesentlige risikoene. Tilsvarende fremhevet leverandører at omfattende krav og dokumentasjonsforpliktelser ikke nødvendigvis gir bedre resultater dersom oppfølgingen primært blir administrativ.

Resultatene kan derfor tolkes som et uttrykk for at kravene oppfattes som viktige og hensiktsmessige virkemidler, men at sammenhengen mellom krav, oppfølging og faktiske forbedringer ikke alltid er synlig. Funnene peker dermed mot et mulig gap mellom den generelle tilliten til virkemiddelet og virksomhetenes erfaring med målbare eller observerbare effekter. Dette understreker betydningen av risikobasert oppfølging, bedre erfaringsoverføring og tydeligere metoder for å dokumentere resultater av arbeidet med menneskerettigheter i offentlige anskaffelser.

4.7 Særskilte utfordringer for mindre offentlige oppdragsgivere

Også blant mindre oppdragsgivere er det bred enighet om at krav og kriterier knyttet til å motvirke brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold ved offentlige anskaffelser er viktige, men dagens regelverk oppleves ofte som ressurskrevende og lite praktisk tilpasset.

Opplevelse av manglende forholdsmessighet

Flere av de mindre offentlige oppdragsgiverne beskriver en utfordring knyttet til forholdsmessighet i arbeidet med å ivareta menneskerettigheter i anskaffelser. Selv om mindre organisasjoner gjerne har et mer begrenset administrativt apparat enn større statlige virksomheter og kommuner, opplever de å være underlagt de samme forventningene til risikovurdering, kontroll og oppfølging av menneskerettigheter i leverandørkjeden.

Et gjennomgående tema i intervjuene er at oppfølging av krav til menneskerettigheter og arbeidsforhold kan være både kompetanse- og ressurskrevende. Flere informanter peker på at mindre

oppdragsgivere ofte har begrenset kapasitet til å gjennomføre grundige risikovurderinger, gjennomføre kontroller og følge opp leverandører på en systematisk måte.

Flere beskriver at de i enkelte tilfeller må hente inn ekstern bistand for å gjennomføre revisjoner, stikkprøver eller andre former for kontroll. Dette kan medføre betydelige kostnader, som av enkelte oppleves som uforholdsmessige sett i forhold til kontraktens verdi eller virksomhetens størrelse. Flere peker også på at begrenset kapasitet gjør det krevende å etablere samarbeid og felles oppfølgingsløsninger på tvers av kommuner og offentlige virksomheter, selv om slike samarbeidsmodeller ofte fremheves som en mulig løsning for å utnytte ressursene bedre.

Intervjuene viser også at den administrative belastningen ikke er begrenset til selve kontraktsoppfølgingen. Flere respondenter fremhever at håndtering av innsynskrav kan være betydelig ressurskrevende. Det vises blant annet til aktører som systematisk innhenter og sammenstiller informasjon om offentlige anskaffelser, noe som kan medføre omfattende saksbehandling. Enkelte etterlyser derfor en vurdering av om små kommuner bør ha de samme forpliktelsene til å håndtere innsynskrav som større offentlige virksomheter, gitt de administrative konsekvensene dette kan ha for små organisasjoner med begrensede ressurser.

Samlet tyder funnene på at mange mindre oppdragsgivere opplever et spenningsforhold mellom ambisjonene om å ivareta menneskerettigheter gjennom offentlige anskaffelser og den kapasiteten som er tilgjengelig for å følge opp kravene i praksis. Intervjuene peker på et behov for større grad av forholdsmessighet, tydeligere prioriteringer og mer risikobaserte tilnærminger til oppfølgingen. Flere informanter fremhever også betydningen av nasjonal veiledning, standardiserte verktøy og mer koordinert leverandøroppfølging for å gjøre det mulig for mindre oppdragsgivere å ivareta sitt ansvar uten at kontroll- og oppfølgingsarbeidet blir uforholdsmessig ressurskrevende.

Mindre mulighet for erfarings- og kompetansebygging

For mindre offentlige oppdragsgivere synes utfordringen å henge sammen med at arbeid med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i anskaffelser gjennomføres relativt sjelden i praksis. Få høyrisikoanskaffelser, begrensede ressurser til kontraktsoppfølging og liten tilgang til spesialisert kompetanse gjør det vanskeligere å bygge erfaring med risikovurderinger, kontrolltiltak og leverandøroppfølging over tid. Dette kan bidra til økt usikkerhet i vurderinger og gjøre det vanskeligere å identifisere avvik og dokumentere effekter av oppfølgingen.

Intervjuene viser samtidig at regelverket oppleves som omfattende og til dels komplekst, særlig for virksomheter med begrensede innkjøpsfaglige ressurser. Flere informanter beskriver et fragmentert landskap med mange veiledere, prosedyrer og modeller, og etterlyser mer målrettet veiledning, standardiserte krav, maler og verktøy som kan gjøre regelverket enklere å operasjonalisere i praksis. Funnene tyder dermed på at behovet først og fremst er knyttet til praktisk støtte i konkrete anskaffelser og kontraktsoppfølging, snarere enn økt oppmerksomhet om temaet som sådan.

4.8 Særlige utfordringer tilknyttet konfliktområder og folkeretten

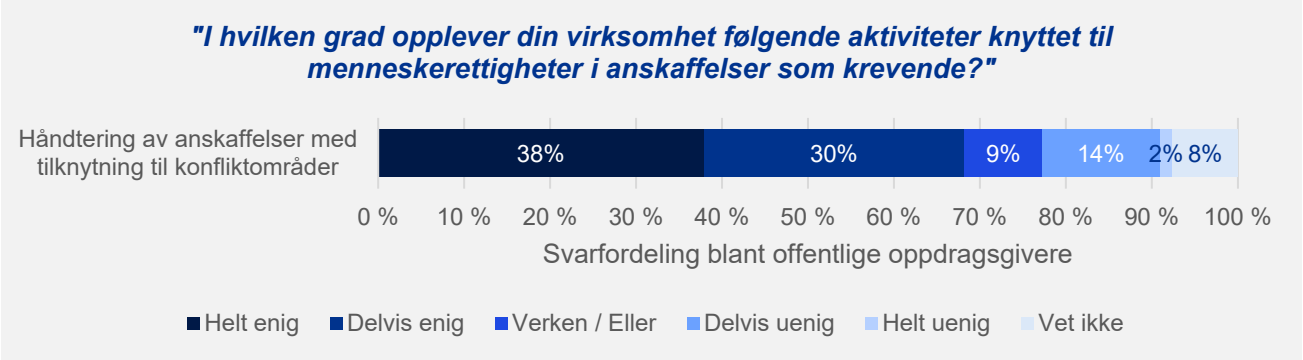
De senere årene har det vært økt oppmerksomhet om hvordan offentlige anskaffelser kan berøre konfliktrammede områder eller andre kontekster med forhøyet risiko for alvorlige menneskerettighetsbrudd og brudd på folkeretten. Regjeringens skjerpede frarådinger til norsk næringsliv viser at forretningsforbindelser i slike kontekster kan innebære risiko for å medvirke til eller opprettholde folkerettsstridige forhold, herunder brudd på humanitærretten.[91] Dette reiser krevende spørsmål for offentlige oppdragsgivere om hvordan risiko knyttet til leverandører og leverandørkjeder skal vurderes og håndteres.

Når det gjelder krig og konflikt, har ikke anskaffelsesregelverket direkte henvisninger til internasjonal humanitærrett. Internasjonal humanitærrett er ikke eksplisitt nevnt i det norske anskaffelsesregelverket, men indirekte basert på oppdragsgiver kan avvise leverandører som har

[91] Utenriksdepartementet. "Skjerper Frarådingen Til Norsk Næringsliv" 2024. Skjerper frarådingen til norsk næringsliv: Unngå handel som bidrar til å opprettholde Israels okkupasjon av Palestina

begått «alvorlige feil i yrkesutøvelsen som medfører tvil om leverandørens yrkesmessige integritet» (§ 24-2). Denne bestemmelsen gir oppdragsgiveren rett, men ikke plikt, til å avvise en leverandør fra en anbudskonkurranse hvis vedkommende har opptrådt klanderverdig. Vurderingsbyrden pålegges dermed i praksis den enkelte innkjøper, noe som oppleves som krevende for mange oppdragsgivere.

Kartleggingen viser at mange offentlige oppdragsgivere opplever stor usikkerhet på dette området. Flere informanter beskriver manglende klarhet i hvordan folkeretten, anskaffelsesregelverket, OECDs retningslinjer og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) skal forstås og anvendes i konkrete anskaffelser. Usikkerheten knytter seg særlig til spørsmål om når en leverandørs tilknytning til konfliktområder eller mulige folkerettsbrudd er tilstrekkelig nær til å kunne begrunne reaksjoner, om vurderingen skal omfatte underleverandører, konsernforbindelser og virksomhetens aktivitet når den ikke er forbundet til anskaffelsesgjenstanden, samt hvilket bevisgrunnlag som kreves for å kunne handle innenfor regelverkets rammer.



Figur 28

Et gjennomgående tema i intervjuene er at offentlige oppdragsgivere etterspør tydeligere veiledning fra myndighetene. Flere peker på at rettsutviklingen på området har vært betydelig de siste årene, samtidig som spørsmål knyttet til konfliktområder og humanitærrett har fått økt praktisk betydning. Informantene etterlyser tydeligere forventninger til hvordan oppdragsgivere skal håndtere slike problemstillinger, samt mer konkrete avklaringer av hva som skal anses som konfliktområder og høyrisikokontekster. Flere gir uttrykk for at de i dag i stor grad må foreta egne folkerettslige og menneskerettslige vurderinger, noe som oppleves som krevende både faglig og ressursmessig.

Dybdeundersøkelse 2: tilknytning til konfliktområde

Sporveiene inngikk i mai 2024 kontrakt med CAF om levering av T-banevogner til en verdi av 3,2 mrd. kroner, med opsjon på ytterligere 90 vognsett. Etter kontraktsinngåelsen ble CAF i september 2025 oppført av FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) for virksomhet knyttet til israelske bosettinger i Øst-Jerusalem, gjennom et separat prosjekt (Jerusalem Light Rail). Dette førte til at opsjonsutløsning ble satt på pause. I januar 2026 besluttet byrådet i Oslo likevel å videreføre kontrakten, begrunnet i betydelige konsekvenser ved leverandørbytte, herunder om lag fem års forsinkelse og merkostnader på 6–11 mrd. kroner, samt hensynet til forsyningssikkerhet og uklart rettsbilde.

Sporveiene har brukt betydelige ressurser i saken (interne, samt eksterne advokatspesialister)

Saken illustrerer:

- **Menneskerettsrisiko er dynamisk og kan skape krevende situasjoner i kontraktsperioden**
- **Oppdragsgivere risikerer vanskelige avveininger mellom menneskerettigheter, kostnader og forsyningssikkerhet**
- **Regelverket gir begrenset veiledning ved indirekte tilknytning til folkerettsbrudd**

Flere informanter fremhever samtidig at situasjoner hvor handel er regulert gjennom internasjonale eller nasjonale sanksjoner oppleves langt mer håndterbare. Russland/Ukraina-sanksjonene trekkes frem som et eksempel på et område hvor regelverket gir klare rettslige føringer og reduserer behovet for skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte oppdragsgiver. Når det foreligger eksplisitte forbud mot handel med bestemte selskaper, personer eller geografiske områder, blir ansvaret for de underliggende politiske og folkerettslige vurderingene i større grad løftet bort fra den enkelte innkjøper.

Funnene tyder samlet på at offentlige oppdragsgivere opplever konfliktområder som et stadig viktigere tema, men også som et område preget av betydelig rettslig og praktisk usikkerhet. Flere mener derfor at staten bør ta en mer aktiv rolle gjennom felles risikovurderinger, nasjonale prioriteringer og tydeligere veiledning. Kartleggingen peker dermed på et behov for klarere nasjonale rammer dersom offentlige anskaffelser i større grad skal brukes som virkemiddel i spørsmål som berører konfliktområder, humanitærrett og alvorlige menneskerettighetsbrudd.



Figur 29

5. Konsekvenser av endret regulering og andre tiltak

Dette kapittelet vurderer hvilke virkninger som kan følge av skjerpet regulering ved å innføre obligatoriske krav til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i § 5m, samt andre tiltak for å styrke ivaretakelsen av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i offentlige anskaffelser. Formålet er ikke å vurdere flest mulig eller strengest mulige krav, men hvilke virkemidler som mest effektivt kan bidra til reelle forbedringer for rettighetshavere, samtidig som kravene er rettslig holdbare, forholdsmessige og praktisk gjennomførbare.

Kapittel 3 viste at offentlige oppdragsgivere allerede har et betydelig rettslig handlingsrom innenfor dagens regelverk. Kapittel 4 viste at det i praksis likevel er betydelige utfordringer knyttet til risikovurderinger, dokumentasjon, ressursbruk, kontraktsoppfølging og håndtering av komplekse leverandørkjeder. På denne bakgrunn vurderer vi i dette kapittelet hvilke virkninger ulike typer tiltak kan forventes å få. Våre vurderinger tar utgangspunkt i at styrket ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser kan oppnås på flere måter. Det kan skje gjennom lov- eller forskriftsendringer, men også gjennom veiledning, standardisering, felles verktøy, kompetansetiltak, samordning og styrket kontraktsoppfølging.

Denne utredningen gir ikke grunnlag for å anta at en generell skjerping av kravene alene vil gi bedre ivaretakelse av menneskerettigheter. Effekten avhenger av om kravene rettes mot relevante risikoer, om de kan følges opp, og om oppdragsgiverne har tilgang til nødvendig informasjon, kompetanse og kapasitet. Vurderingene i kapittelet danner grunnlag for anbefalingene i kapittel 6.

Kriterier for vurdering av tiltak

Når vi i dette kapitlet vurderer mulige effekter av tiltak, samt fordeler og ulemper med endringer, har vi etter beste evne forsøkt å ta høyde for, blant annet:

- I hvilken grad bidrar tiltaket til å forebygge eller redusere negativ påvirkning for rettighetshavere/menneskerettighetene?
- Har oppdragsgivere kapasitet, kompetanse og informasjon til å gjennomføre tiltaket? Hvilke kostnader og administrative byrder kan ventes å oppstå?
- Hvordan påvirkes små og mellomstore leverandører, og mer generelt leverandørmarkedet til offentlig sektor av tiltaket?
- Er endringene forenlig med kravene til tilknytning, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet, samt samordnet med åpenhetsloven, OECDs retningslinjer og relevant regelverk?

5.1 Potensielle gevinster

Tanken bak menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket var som nevnt innledningsvis i rapporten:

- Offentlige innkjøperes markedsmakt vil kunne påvirke økt etterlevelse av grunnleggende menneskerettigheter og arbeidslivsstandarder i leverandørkjeder
- Tilliten til offentlige anskaffelser og offentlig ressursbruk vil kunne styrkes og gjennom dette skape legitimitet i befolkningen
- Konkurransevilkårene mellom leverandører vil kunne utjevnes og useriøse aktører vil i mindre grad vinne frem i offentlige anbud.

Argumentene for strengere regulering bygger i stor grad på en antakelse om at tydeligere og mer forpliktende krav vil øke offentlige oppdragsgiveres påvirkning, styrke tilliten til offentlige anskaffelser og bidra til likere konkurransevilkår.

Flere sivilsamfunnsaktører peker på at norsk regelverk i størst mulig grad bør være omforent med OECDs retningslinjer og FNs veiledende prinsipper (noe som også var tanken bak at åpenhetsloven direkte henviser til OECDs retningslinjer for aktsomhetsvurderinger). Det forventes gjennom dette at rettslige og praktiske ulikheter mellom normer og regelverk unngås, noe som kan gjøre det enklere/gi et fortrinn for leverandører som allerede jobber etter disse standardene. Videre øker muligheten for konsistent håndheving og praksis på tvers av regelverk (f.eks. anskaffelsesregelverket og åpenhetsloven), samt at dette mer generelt kan bidra til Norges oppfyllelse av internasjonale forpliktelser og forventninger.

Standardisering, veiledning og fellesløsninger kan gi økonomiske gevinster ved å redusere unødvendig byråkrati knyttet til f.eks. parallelle risikovurderinger, lokale krav og gjentatt innhenting av samme dokumentasjon. For leverandører kan mer ensartede krav og rapporteringsformater redusere tidsbruk og kostnader. For offentlige oppdragsgiverne kan felles risikodata, maler og samarbeid om leverandøroppfølging redusere behovet for å bygge opp spesialisert kompetanse i hver virksomhet.

5.2 Potensielle ulemper og utilsiktede konsekvenser

Tilsvarende som argumentasjonen for strengere regulering, bygger argumentasjonen mot strengere regulering rundt samme tema som har preget debatten over tid, og er innrettet rundt at dette vil kunne føre til:

- Økt administrativ byrde for oppdragsgivere og leverandører
- Risiko for redusert konkurranse i offentlige kontrakter, noe som særlig treffer små og mellomstore leverandører negativt
- Økte kapasitetsutfordringer i kontroll og oppfølging, noe som spesielt vil påvirke mindre oppdragsgivere og leverandører negativt
- Risiko for at useriøse leverandører som ikke priser inn eventuelle ekstrakostnader vinner frem i konkurranser («paper compliance»). Dersom prosesser og rutiner blir et mål i seg selv, vil ikke dette beskytte rettighetshavere/arbeidere i leverandørkjeden.

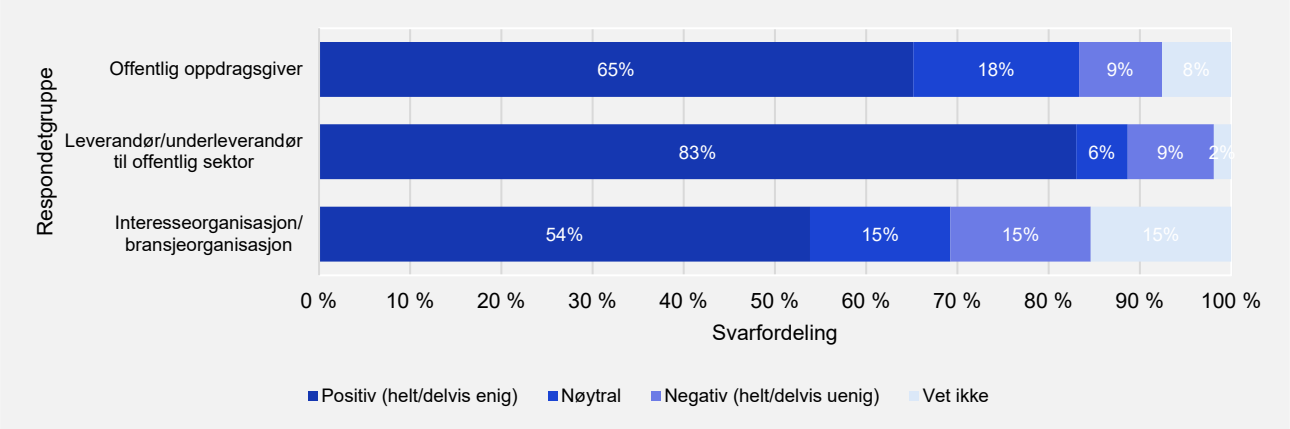
Dette betyr at strengere regulering i seg selv, ikke nødvendigvis vil bidra til en situasjon hvor menneskerettigheter er bedre ivaretatt i offentlige anskaffelser.

Det sentrale spørsmålet er derfor ikke bare om regelverket bør bli strengere eller mindre strengt, men hvordan regulering og andre virkemidler kan innrettes slik at de gir størst mulig faktisk effekt.

5.3 Prinsipper for målrettet regulering

Dersom det legges til grunn at hensynet til menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket først og fremst skal ivareta rettighetshavere på en mest mulig effektiv måte, kan begrepet *målrettet regulering* være relevant å benytte. Spørreundersøkelsen viser bred støtte til en mer målrettede krav. Et flertall av respondentene på tvers av respondentgruppene er enige i at mer målrettede krav er nødvendig for å oppnå reelle forbedringer i leverandørkjeden. Dette kan tolkes som støtte til en regulering som i større grad differensierer mellom anskaffelser basert på risiko, vesentlighet og påvirkningsmulighet.

«Mer målrettede krav er nødvendig for å oppnå reelle forbedringer i leverandørkjeden»



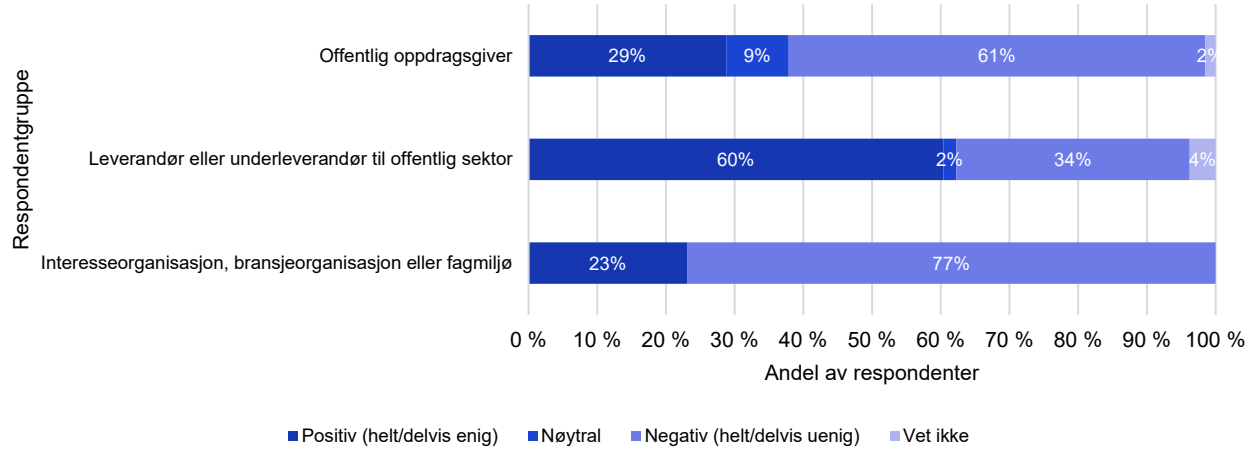
Figur 30

Hvorvidt målrettet regulering innebærer en innstramming av regelverket, er imidlertid ikke gitt. Samtidig må hensynet til forsvarlig bruk av offentlige midler ivaretas på vegne av innbyggerne. Eventuelle tiltak bør derfor også vurderes i sammenheng med andre virkemidler, som for eksempel bedre verktøy og veiledning for offentlige oppdragsgivere. Med dette bakteppet skisseres det nedenfor sentrale elementer i en målrettet regulering av menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket.

Risikobasert tilnærming, vesentlighet og påvirkningsmulighet

Dagens anskaffelsesregelverk er risikobasert. Resultatene fra spørreundersøkelsen trekker i samme retning. Et flertall blant offentlige oppdragsgivere og interesseorganisasjoner er uenig i at kravene bør være like for alle anskaffelser uavhengig av risiko. Dette tyder på støtte til en fortsatt differensiert og risikobasert tilnærming.

«Kravene til ivaretakelse av menneskerettigheter bør være like for alle anskaffelser, uavhengig av risiko»



Figur 31

En risikobasert tilnærming innebærer at krav knyttet til menneskerettigheter og arbeidsforhold ikke er like for alle anskaffelser, men tilpasses der risikoen er størst. Dette gjelder særlig med hensyn til bransje, geografi og kontraktstype. En ensartet regulering for alle kontrakter kan på sin side fremstå som både uforholdsmessig og lite treffsikker, og kan innebære at ressurser ikke rettes mot områder med høyest risiko.

En risikobasert tilnærming operasjonaliseres ved at krav og kontraktsoppfølging kan differensieres basert på:

- Innkjøpskategori/bransje (for eksempel bygg og anlegg sammenlignet med konsulenttjenester)
- geografi (for eksempel høyrisikoland i leverandørkjeden)

Siden offentlige anskaffelser også skal sikre effektiv bruk av ressurser, er vesentlighet i form av kontraktstype og -verdi sentrale tilleggsmoment i vurderingene.

Samtidig kan en risikobasert tilnærming trekkes for langt. Et eksempel er dersom oppdragsgiver prioriterer oppfølging på råvarenivå i komplekse leverandørkjeder, uten å ha tilstrekkelig tilgang til relevant informasjon. Dette fører i tilfellet til lav måloppnåelse (menneskerettighetssituasjonen blir ikke forbedret) og lav verdi i forhold til ressursbruk.

Risikovurderingen bør ikke alene bygge på om leverandørkjeden har en tilknytning til en høyrisikokategori eller et høyrisikoområde. Vurderingen bør så langt informasjonsgrunnlaget tillater det, også ta hensyn til hvor i leveransen risikoen oppstår, risikoens alvorlighet og omfang, leverandørens forbindelse til risikoen og muligheten for å forebygge eller redusere negativ påvirkning.

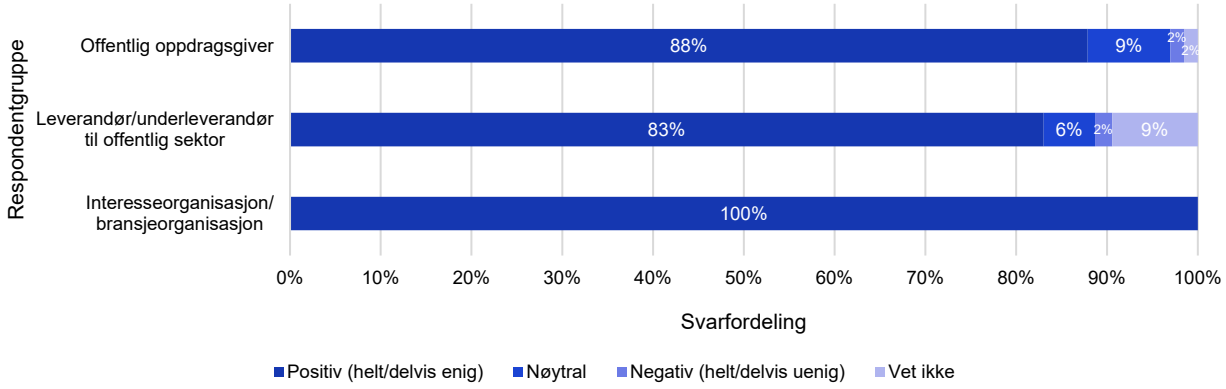
Dette kan også få betydning i konkurransen mellom leverandører. For eksempel kan en leverandør med hovedtyngden av sin produksjon i lavrisikoområder vurderes som mindre risikofylt enn en leverandør med helhetlig produksjon i høyrisikoområder. En slik differensiering kan også innarbeides i tildelingskriterier og bidra til en mer operativ tilnærming til menneskerettigheter i anskaffelser, forutsatt at den ikke innebærer ulovlig diskriminering etter EØS-retten.

En risikobasert tilnærming åpner videre for at oppdragsgiver kan:

- stille mer omfattende krav til aktsomhetsvurderinger der risikoen er høy og ikke til å unngå
- prioritere oppfølging og kontroll av kontrakter med høy risiko og vesentlighet

Spørreundersøkelsen viser svært bred støtte til særskilte krav for høyrisikoanskaffelser.

«Særskilte krav for høyrisikoanskaffelser»



Figur 32

På tvers av respondentgruppene er det stor enighet om at krav og oppfølging bør være strengere der risikoen for negative konsekvenser for menneskerettighetene er størst. Dette understøtter en modell hvor ressursbruk og kontrollinnsats konsentreres om de områdene hvor potensialet for positiv påvirkning er størst.

Dette forutsetter imidlertid at oppdragsgiver har tilstrekkelig kompetanse og verktøy til å gjennomføre gode risikovurderinger som utgangspunkt for disse prioriteringene, samt til å gjennomføre målrettet og effektiv kontraktsoppfølging.

Risikobaserte krav og markedstilpasning

Leverandører har ulik modenhet, kapasitet og erfaring når det gjelder å etterleve krav knyttet til menneskerettigheter. For å styrke etterlevelsen og samtidig sikre god konkurranse, kan regelverket i større grad legge til rette for risikobaserte og forholdsmessige krav. Dette kan omfatte:

- Insentiver for god praksis gjennom kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier, slik at leverandører som arbeider systematisk med menneskerettigheter erfarer konkurransefortrinn.
- Tydeligere føringer for minstekrav og forventet dokumentasjon, herunder hva som anses som tilstrekkelig etterlevelse.
- Tidlig og løpende dialog med markedet om krav, forventninger og dokumentasjonsbehov.
- Krav om aktsomhetsvurderinger som er tilpasset leverandørens størrelse, kapasitet og den faktiske risikoen for menneskerettighetsbrudd.

For å unngå uforholdsmessige administrative byrder bør kravene samtidig tilpasses kontraktens verdi, kompleksitet og risikoprofil, herunder forhold knyttet til bransje, geografi og leverandørkjede. Dette kan være særlig viktig for mindre oppdragsgivere og i anskaffelser med lav risiko. Mulige tiltak er:

- Forenklede krav og dokumentasjonsforpliktelser i lavrisikokontrakter.
- Enklere anskaffelsesprosesser og veiledning for mindre oppdragsgivere.
- Differensierte krav basert på risiko fremfor en standardisert tilnærming i alle anskaffelser.

Et sentralt vurderingstema er om tiltakene stimulerer til faktisk forbedring eller primært til økt dokumentasjon. Dokumentasjon er nødvendig for etterprøvbarhet, men har begrenset verdi dersom den ikke brukes til å identifisere risiko, prioritere oppfølging og utløse korrigerende tiltak.

Dette tilsier en trinnvis oppfølging. Standardisert rapportering kan benyttes som et første nivå, mens mer inngående kontroll rettes mot kontrakter og risikoforhold der informasjonen gir grunn til bekymring, eller der mulige konsekvenser er særlig alvorlige. Reaksjoner bør som utgangspunkt støtte retting og forbedring, mens strengere sanksjoner forbeholdes alvorlige eller gjentatte brudd, manglende samarbeid eller fravær av troverdige korrigerende tiltak.

Tydelig rolle- og ansvarsfordeling

Effektiv ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser forutsetter en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom oppdragsgiver og leverandør. Etter åpenhetsloven har mange leverandører allerede plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, håndtere risiko i egen virksomhet og leverandørkjede, samt redegjøre for arbeidet. Som utredningen viser, er det delte meninger om hvorvidt en større andel offentlige oppdragsgivere bør underlegges åpenhetsloven (f.eks. kommuner). En slik utvidelse kan imidlertid innebære risiko for dobbeltarbeid og påløpt administrativ byrde uten forbedret effekt for rettighetshavere.

En vurdering av ansvarsfordelingen kan belyses ved å sammenligne med rolle og ansvarsdeling i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. I dette regelverket er ansvarslinjene trukket opp slik at leverandøren har et ansvar for egne underleverandører. Oppdragsgivere også har et ansvar, men rollen begrenses noe, f.eks. til risikobasert kontraktsoppfølging og ev. gjennomføring av stikkprøvekontroller. En tilsvarende modell for menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket vil innebære at oppdragsgiver ikke overtar eller detaljstyrer leverandørens egne aktsomhetsvurderinger, men i stedet baserer sin risikobaserte oppfølging på selvstendige vurderinger og kontraktsoppfølging av etterlevelse.

5.4 Forutsetninger for at regelverk og tiltak skal fungere

Forutsetningen for at både regelverk skal fungere er at det er tilstrekkelig klart hvilke krav som stilles i regelverket, og at det finnes tilstrekkelig veiledning, beslutningsstøtte, systemer for samarbeid og

kompetansedeling, tilgjengelig data, og samordningsplattformer for kontraktsoppfølging overfor leverandører. Kapittel 4 viste at svakheten i arbeidet med menneskerettigheter i offentlige anskaffelser ikke ligger i lovkravene som stilles til anskaffelsesprosessen, men i den praktiske oppfølgingen. Nedenfor vil vi redegjøre nærmere for dette.

Veiledning, kompetanse- og kapasitetsbygging

Kapittel 4 viste at mange oppdragsgivere har begrenset kompetanse og kapasitet til å gjennomføre inngående risikovurderinger og følge opp krav i leverandørkjeder. Både oppdragsgivere og leverandører etterspør bedre veiledning. Menneskerettigheter, anstendig arbeid og internasjonal humanitærrett omfatter komplekse rettslige og faktiske problemstillinger, samtidig som offentlige innkjøpere må ivareta en rekke andre krav og hensyn. Tilgangen til relevant spisskompetanse varierer betydelig mellom oppdragsgiverne.

DFØ har utarbeidet tilpasset veiledning på anskaffelser.no.[92] Som nevnt i kapittel 4 peker mange på at veiledningen delvis er god, men at det også etterspørres spesifikk veiledning for en del innkjøpskategorier. Etter åpenhetsloven trådte i kraft i 2022 har Forbrukertilsynet regelmessig oppdatert sin veiledning om aktsomhetsvurderinger. [93] Tilsynet anerkjenner at aktsomhetsvurderinger kan være komplisert og utfordrende. Med dette bakteppet er veiledningen fokusert på forholdsmessighet, risikobasert tilnærming og kontinuerlig/gradvis forbedring.

Mulige tiltak for å forbedre tilpasset veiledning for offentlige innkjøpere kan være innrettet mot følgende områder.

Operativ beslutningsstøtte til offentlige oppdragsgivere

Behovet synes ikke primært å være flere generelle beskrivelser av regelverket, men beslutningsstøtte som hjelper oppdragsgiver med å velge virkemiddel, dokumentasjonsnivå og oppfølgingsintensitet i den konkrete anskaffelsen. Både oppdragsgivere og leverandører har et behov for avklaringer knyttet til vurdering av faktisk risiko i konkrete kontrakter, samt hvordan effekten av risikoreduserende tiltak skal veies og avgjøres. Utredningen peker på et spenn mellom tilgjengelig veiledning og behovet for konkrete verktøy som dekker kompleksitet i global handel. Dagens veiledning og verktøy fra DFØ (som høyrisikolisten) stopper i stor grad ved en generell forståelse av iboende risiko og dekker i mindre grad hvordan justert risiko etter risikoreduserende tiltak skal vurderes.

Når offentlige oppdragsgivere står overfor kategorier med høy iboende risiko hvor det ikke er mulig å kreve risikofrie alternativer (f.eks. IKT-utstyr), er det vanskelig å vite om kravene som stilles er tilstrekkelige, eller hva som virker risikoreduserende.

Et sentralt vurderingstema er hvordan oppdragsgivere i praksis skal navigere i gråsoner og håndtere avveininger, og hva som anses som «godt nok». Sentrale problemstillinger en risikobasert veiledning kan innrettes etter er:

- Hvordan skal identifisert risiko knyttes opp mot anskaffelsens gjenstand?
- Hvordan skal den faktiske risikoen i anskaffelsen vurderes? I hvilken grad kan leverandørens risikoreduserende tiltak tillegges vekt?
- Hvilken dokumentasjon er tilstrekkelig for å sannsynliggjøre et systematisk arbeid med menneskerettigheter, og hvordan skal kvaliteten og troverdigheten i leverandørenes egenrapporter og dokumentasjon verifiseres?
- Hvordan bør oppdragsgivere forholde seg til situasjoner der høyrisikoaktiviteter utgjør en marginal del av enten leverandørens totale virksomhet, anskaffelsens omfang e.l.?

[92] https://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser/menneskerettigheter-i-offentlige-anskaffelser

[93] https://www.forbrukertilsynet.no/vi-jobber-med/apenhetsloven/aktsomhetsvurderinger

For å avhjelpe disse utfordringene reises det spørsmål ved hvordan oppfølgingen best kan innrettes for å sikre både forutsigbarhet for markedet og oppdragsgiveres behov. En mulighet er videreutvikling av bransjespesifikke rammeverk for utvalgte høyrisikosektorer, supplert med standardiserte maler og forenklede verktøy tilpasset mindre oppdragsgivere og leverandører. En mulighet er videreutvikling av bransjespesifikke rammeverk for utvalgte høyrisikosektorer, supplert med standardiserte maler og forenklede verktøy tilpasset mindre oppdragsgivere og leverandører.

Samtidig er det behov for en mer treffsikker metodikk for tiltak og terskler. Dette omfatter avklaringer av hvilke høyrisikosituasjoner som krever særskilt oppmerksomhet, hvilke vurderingsmomenter som er relevante for tilknytning, og hvor grensene bør trekkes for dokumentasjonskrav og eventuelle avvisningsgrunner. En sentral problemstilling er også når det er hensiktsmessig og forholdsmessig å følge opp leverandørers forbedringsaktiviteter, fremfor å benytte sanksjoner.

Et sentralt spørsmål er imidlertid i hvilken grad eksempelvis DFØ har nødvendige ressurser og kapasitet som kreves for å kunne utarbeide og vedlikeholde veiledningsmateriell over tid. Denne utredningen har ikke vurdert dette.

Samarbeid og kompetansedeling

Oppfølging av menneskerettigheter fremstår som nevnt som ressurskrevende og forutsetter kompetanse og kapasitet som ikke alle oppdragsgivere har tilgang til. Et sentralt tema er i hvilken grad felles oppfølging av leverandører og tettere dialog med relevante tilsynsmyndigheter kan styrke kunnskapsgrunnlaget og gi mer effektive forbedringer for rettighetshavere og menneskerettighetene. Tilsvarende gjelder verdien av faglige nettverk og deling av informasjon.

Samarbeid om oppfølging av menneskerettigheter kan organiseres på flere nivå. En «lavthengende frukt» kan være å ta utgangspunkt i allerede eksisterende innkjøpssamarbeid (for eksempel interkommunale samarbeid). For fellesavtaler og samordnede anskaffelser kan oppfølgingen legges til den aktøren som forvalter avtalen. Risikovurderinger og kontraktsoppfølging kan også gjennomføres i fellesskap av oppdragsgivere som benytter samme leverandør. Det finnes flere eksempler på slike samarbeid: Statens innkjøpssenter har praksis med oppfølging av menneskerettighetskrav i fellesavtaler, Oslo kommune og en rekke tilknyttede virksomheter etablerte på et tidspunkt en samkjøpsavtale for kjøp av revisjonstjenester knyttet blant annet undersøkelser av etterlevelse av etiske krav i leverandørkjeder. I tillegg finnes det mer og mindre formelle nettverk for erfaringsdeling og samarbeid på tvers av offentlige innkjøpere.

For mindre oppdragsgivere med begrensede ressurser, fremstår det som relevant å vurdere alternative organiseringsmodeller. Dette kan omfatte felles/sentralisert oppfølging, eller ordninger der flere aktører deler tilgang på spisskompetanse innen menneskerettigheter og aktsomhetsvurderinger. Mindre oppdragsgivere kan gis tilgang til felles fagressurser eller bistandsordninger i krevende saker.

Data og sporbarhet

Tilgang til oppdatert, relevant og pålitelig informasjon er en forutsetning for å gjennomføre faktabaserte aktsomhetsvurderinger. Mange oppdragsgivere og leverandører har imidlertid begrenset innsikt og data om risiko og brudd i leverandørkjeden. Denne typen risikokartlegging er som denne utredningen viser utfordrende og ressurskrevende, spesielt i komplekse og internasjonale leverandørkjeder.

Digitale verktøy for risikokartlegging, analyse av land-, sektor- og bransjerisiko, samt systemer for dokumentasjon og rapportering kan bidra til et bredere og mer oppdatert informasjonsgrunnlag. Samtidig vil nytten av slike løsninger avhenge av datakvalitet, tilgjengelighet og i hvilken grad informasjonen er relevant for de konkrete leveransene og leverandørkjedene som vurderes. Tilsvarende kan felles registre eller databaser for deling av leverandørinformasjon og risikovurderinger mellom oppdragsgivere redusere behovet for at den samme informasjonen innhentes og vurderes flere ganger. Dette kan bidra til mer ensartede vurderinger på tvers av oppdragsgivere, men reiser også spørsmål knyttet til kvalitetssikring, ansvar for oppdatering av informasjon og håndtering av konfidensielle opplysninger.

Utviklingen innen sporbarhetsteknologi og datadeling kan på sikt påvirke hvordan aktsomhetsvurderinger gjennomføres. Økt tilgang til datakilder og risikoregistre kan legge til rette for mer faktabaserte vurderinger og mer treffsikre risikovurderinger. Produktspesifikk sporbarhet kan gi mer detaljert informasjon om opprinnelse og produksjonsforhold, noe som kan redusere behovet for annen dokumentasjon og egenrapportering fra leverandører.

Den regulatoriske utviklingen i EU kan få betydning for tilgangen til relevant risikoinformasjon. For eksempel utvikler nå EU kommisjonen en database med informasjon om geografiske områder, næringer og produktgrupper som skal benyttes til å undersøke leverandørkjeder og risiko for tvangsarbeid. Dette skal støtte opp under implementeringen og håndhevingen av tvangsarbeidsforordningen. Det planlegges også for en felles portal der sivilsamfunnet, fagforeninger og andre kan tipse/varsle om tvangsarbeid.[94]

Selv om denne typen initiativer kan bidra til forbedret sporbarhet og forbedret kunnskapsgrunnlag om risiko i globale leverandørkjeder er foreløpig usikkert hvilken betydning dette vil få i praksis.

Samordning av kontroll og tilsyn

Som nevnt stilles det i utredningen spørsmål ved om oppdragsgivere pålegges et uforholdsmessig kontrollansvar som kunne vært bedre ivaretatt av andre/etablerte tilsynsmyndigheter. Kontroll av etterlevelse krever kompetanse mange oppdragsgivere mangler. For å samordne kontrollansvaret må det imidlertid gjøres avveiinger. For det første gjelder dette en klargjøring av rollefordelingen mellom relevante tilsynsorganer og offentlige oppdragsgivere, slik at kontrollen legges til den best egnede aktøren, som også må ha tilstrekkelig kapasitet. For det andre må det legges til rette for informasjonsdeling på tvers og at oppdragsgivere kan nyttiggjøre seg kompetanse fra fageksperter/etater. Til sist må praksis innrettes slik at man unngår at leverandører unødvendig belastes med parallelle kontrollbyrder.

Det finnes tilsynsorganer innen relaterte områder, men ingen tilsynsmyndighet som følger opp menneskerettigheter i offentlige anskaffelser: Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har et avgrenset mandat som retter seg mot reglene for selve anskaffelsesprosessen og ikke etterlevelse av menneskerettighetskrav. Nemndas rolle knytter seg primært til å vurdere om oppdragsgivere overholder grunnleggende anskaffelsesprinsipper som proporsjonalitet og forutsigbarhet, herunder om de kontraktsrettslige kravene som stilles er i tråd med regelverket.

I denne sammenhengen kan det være mer relevant å hente inspirasjon fra Arbeidstilsynet. Mens Arbeidstilsynet besitter spisskompetanse på arbeidsrett og fører det overordnede tilsynet av etterlevelse av arbeidsmiljøloven, overlates samtidig deler av den praktiske oppfølgingen og kontrollen til offentlige oppdragsgivere og private aktører gjennom informasjons- og påseplikter. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med hvordan oppdragsgivere etterlever informasjons- og påsepliktene. I denne typen modell har fagorganet ansvar for kontrollen, mens oppdragsgiverne håndterer innkjøp og enklere kontraktsoppfølging og kontrollaktiviteter.

Videre illustrerer Forbrukertilsynets tilsyn med etterlevelse av åpenhetsloven en annen type risikobasert og forholdsmessig innrettet kontrollfunksjon. Tilsynet legger vekt på at virksomheter kan prioritere sin innsats der risikoen for faktiske negative konsekvenser er størst, framfor å kreve uttømmende kontroll av samtlige ledd i leverandørkjedene. Tilsynet vektlegger veiledning og har relativt begrensede sanksjonsmuligheter.

Et annet eksempel er det norske OECD-kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv, som er en etablert støtte- og klageinstans som veileder om aktsomhetsvurderinger, men som også behandler konkrete klagesaker knyttet til negative konsekvenser for menneskerettigheter og andre integritetstemaer. Kontaktpunktet legger dessuten for dialog og konfliktmegling mellom partene.

[94] https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/forced-labour-regulation/which-products-and-areas-are-risk-forced-labour_en#what-is-the-eu-database-of-forced-labour-risks

5.5 Justering av regelverket

Det er relativt bred enighet om at krav og oppfølging knyttet til menneskerettigheter bør stå i forhold til risikoen i den enkelte anskaffelsen. En effektiv regulering bør derfor legge til rette for at oppdragsgiver identifiserer relevant risiko, vesentlighet og påvirkningsmulighet i planleggingsfasen, og bruker disse vurderingene som grunnlag for prioriteringer videre i anskaffelsen, slik dagens § 5m legger opp til.

Samtidig peker flere aktører på at dagens regelverk gir begrenset veiledning om hva som utgjør et minimumsnivå for ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Mangelen på tydelige forventninger kan bidra til ulik praksis mellom oppdragsgivere, særlig når det gjelder kontraktsoppfølging. Målrettet regulering og veiledning kan bidra til større forutsigbarhet og likere praksis.

Ved vurderingen av mulige regelverksendringer kan det skilles mellom en generell plikt til å stille menneskerettighetskrav i alle anskaffelser og en risikobasert plikt som kun utløses i nærmere definerte situasjoner. En generell plikt innebærer at det skal stilles spesifikke krav til ivaretakelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i alle anskaffelser. En slik løsning kan samtidig føre til standardiserte krav med begrenset effekt i lavrisikoanskaffelser og bidra til økt administrativ belastning. En risikobasert plikt fremstår på sin side som mer målrettet ved at krav og oppfølging konsentreres om anskaffelser der sannsynligheten for eller konsekvensene av menneskerettighetsbrudd er størst. En slik modell forutsetter imidlertid tydelige kriterier for når plikten utløses, hvilke krav som skal stilles og hvordan oppfølgingen skal gjennomføres. Tabellen illustrerer eksempler på fordeler og ulemper:

Differensiering	Fordeler	Ulemper / utfordringer
Generell plikt til å stille krav	• Gir en tydelig forventning om at menneskerettigheter skal vurderes i alle anskaffelser. • Reduserer risikoen for at menneskerettighetshensyn nedprioriteres.	• Kan føre til standardiserte krav med begrenset effekt i lavrisikoanskaffelser. • Kan gi uforholdsmessige administrative byrder. • Bidrar ikke til bedre risikovurderinger eller oppfølging.
Risikobasert plikt til å stille krav	• Retter krav og oppfølging mot anskaffelser med størst risiko for negative menneskerettighetskonsekvenser. • Kan bidra til mer effektiv ressursbruk og bedre prioritering av kontraktsoppfølging. • Understøtter en forholdsmessig tilnærming.	• Krever tydelige kriterier for når plikten utløses og hva den innebærer. • Kan skape usikkerhet knyttet til risikovurderingene. • Forutsetter kompetanse, risikodata og beslutningsstøtte.

I den nye anskaffelsesloven (§ 5m) er hovedvekten på anskaffelser hvor det foreligger en reell risiko for brudd, samtidig som det stilles generelle krav til oppdragsgivers rutiner. Uavhengig av om regelverket spisses ytterligere, kan det i tillegg vurderes om krav og forventninger bør innfases gradvis eller differensieres ut fra forhold som oppdragsgivers størrelse, leverandørens størrelse samt kontraktens verdi og kompleksitet.

5.6 Innfasing av regelverk og forventninger basert på virksomhetsstørrelse og risiko

En modell med gradvis innfasing og differensiering kan styrke gjennomførbarheten for både oppdragsgivere og leverandører. Ved å tilpasse krav og forventninger til kapasitet, kompetanse og kontraktens risikoprofil kan ressursene i større grad benyttes der de gir størst effekt, samtidig som unødvendige byrder reduseres. Samtidig kan differensiering medføre økt kompleksitet og risiko for ulik praksis. For å motvirke dette vil tydelige rammer, veiledning, standardisering og kompetansetiltak være viktige forutsetninger.

Differensiering kan for baseres på ulike parametere slik eksemplene i tabellen illustrerer:

Differensiering	Fordeler	Ulemper / utfordringer
Oppdragsgivers størrelse	• Øker gjennomførbarheten for små oppdragsgivere, som ofte har begrenset kapasitet og kompetanse. • Kan bidra til mer realistiske krav og bedre etterlevelse.	• Kan føre til ulik praksis mellom små og store oppdragsgivere, selv om det foreligger risiko for menneskerettighetsbrudd • Risiko for lavere ambisjonsnivå i deler av offentlig sektor.
Leverandørens størrelse	• Bidrar til å opprettholde konkurransekraft for små og mellomstore bedrifter. • Reduserer risiko for at mindre leverandører ekskluderes som følge av omfattende krav. • Kan gi oppstarts- og vekstbedrifter tid til å utvikle systemer og rutiner.	• Kan skape ulik konkurransesituasjon mellom leverandører • Risiko for strategisk tilpasning til lavere krav • Lavere forventninger til enkelte leverandører kan redusere den samlede effekten av regelverket.
Kontraktens verdi og kompleksitet	• Bidrar til at ressursbruk står i forhold til kontraktens betydning (proporsjonalitet). • Øker fokus på oppfølging av større og mer komplekse kontrakter. • Reduserer unødvendige byrder i mindre/enklere anskaffelser.	• Kontraktens verdi er ikke nødvendigvis en god indikator på utfordringsbildet i leverandørkjeden. • Komplekse vurderinger kan øke den administrative byrden. • Kan gi insentiver til å strukturere kontrakter for å falle under terskelverdier, for å unngå compliance byrder/krav.

5.7 Samordning med åpenhetsloven og annet relevant regelverk

Både offentlige oppdragsgivere og leverandører peker på at anskaffelsesregelverket bør harmoniseres med åpenhetsloven. Åpenhetsloven stiller krav til virksomheters aktsomhetsvurderinger som delvis sammenfaller med menneskerettighetskrav i anskaffelsesregelverket. Samordning forventes å bidra til mindre rapportering, noe som kan redusere administrative rapporteringsbyrder både for leverandører og oppdragsgivere.

Et sentralt tema er dermed i hvilken grad oppdragsgivere i større grad kan vektlegge leverandørens redegjørelser etter åpenhetsloven, eller om det kun kan stilles krav til dokumentasjon og oppfølging som knyttes spesifikt til anskaffelsens gjenstand. Det er relativt bred enighet om at særkrav bidrar til økt ressursbruk uten at dette innebærer bedre beskyttelse av menneskerettighetene. På den annen side må konkurranseregelverket etterleves, og siden dette er i stor grad er bygget rundt anskaffelsens gjenstand legger dette dermed tydelige begrensninger på det reelle handlingsrommet til offentlige oppdragsgivere.

Veiledning kan beskrive handlingsrommet oppdragsgivere har i møte med overlappende og/eller motstridende krav, for eksempel ved å tydeliggjøre:

- Begrep og definisjoner i ulike/overlappende regelverk
- Skillelinjer og likheter mellom krav til menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket og krav til lønns- og arbeidsvilkår og andre relaterte tema
- Hva slags dokumentasjon som kan kreves fra leverandører og hvordan redegjørelser etter åpenhetsloven kan brukes i risikovurderinger og markedskartlegging

5.8 Tiltak innrettet mot anskaffelsesprosessens ulike faser

Virkemidler for å ivareta menneskerettigheter har ulik funksjon og forventet effekt i de ulike fasene av en anskaffelse. I planleggings- og konkurransefasen kan oppdragsgiver identifisere og avgrense risiko, stille krav og påvirke hvilke leverandører og løsninger som konkurrerer om kontrakten. Den mest direkte muligheten til å påvirke faktiske forhold i leverandørkjeden oppstår imidlertid i kontraktsperioden gjennom leverandørdialog, kontroll, korrigerende tiltak og håndtering av avvik.

Planlegging og konkurransegjennomføring

Utredningen viser at mange oppdragsgivere allerede gjennomfører risikovurderinger og benytter kontraktsvilkår, særlig i høyrisikoanskaffelser. Utfordringen er i større grad å vurdere den konkrete risikoen og tilpasse krav, dokumentasjon og oppfølging til den enkelte anskaffelsen. Oppdragsgiverne etterspør særlig bedre beslutningsstøtte for å identifisere og prioritere risiko og for å velge mellom kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktsvilkår.

Standardiserte krav og vilkår kan redusere ressursbruk og ulik praksis. Utredningen viser samtidig at standardkrav ofte benyttes uten tilstrekkelig tilpasning. Tiltak bør derfor ikke primært bestå i flere generelle krav, men i bedre støtte til å velge og tilpasse virkemidler basert på det reelle risikobildet.

Tildelingskriterier brukes i begrenset grad og oppleves som krevende å utforme og evaluere. Det kan være potensial for å bruke slike kriterier til å belønne god risikohåndtering, men bare der reelle kvalitetsforskjeller kan dokumenteres og vurderes på en etterprøvbar måte.

Bruk av etablerte tredjepartssertifiseringer, standardiserte dokumentasjonskrav og gjenbruk av eksisterende dokumentasjon kan redusere kontroll- og rapporteringskostnader. Gevinsten vil avhenge blant annet av sertifiseringens dekningsområde, kostnaden ved å oppnå sertifisering og om leverandørene allerede benytter ordningen. Sertifisering kan på denne måten redusere transaksjonskostnader, men kan samtidig innebære en inngangskostnad for leverandører, noe som vil ramme mindre leverandører hardest.

Avvisning brukes sjelden og oppleves som særlig krevende. Behovet gjelder først og fremst veiledning om dokumentasjonskrav, tilknytning og valg av reaksjon/sanksjon. Dette gjelder særlig for vurderinger av indirekte tilknytning til aktivitet i konfliktområder.

Kontraktsoppfølging

Kartleggingen viser et tydelig gap mellom kravstilling og oppfølging. Kontraktsvilkår er mye brukt, men oppfølgingen baseres i stor grad på egenrapportering, mens revisjoner, stikkprøver og stedlige kontroller brukes mindre regelmessig. Begrenset tid og kapasitet fremstår som den viktigste barrieren. Funnene tyder på at ytterligere krav i konkurransefasen vil ha begrenset effekt dersom oppdragsgiver ikke samtidig har kapasitet til å kontrollere etterlevelsen. Manglende oppfølging kan også svekke forskjellen mellom leverandører som etterlever kravene i praksis, og leverandører som først og fremst kan dokumentere formelle systemer.

Kartleggingen peker videre på en avveining mellom behovet for å reagere på kontraktsbrudd og hensynet til retting og forbedring. Trinnvise reaksjoner kan gi leverandøren mulighet til å korrigere forholdene, mens mer inngripende reaksjoner kan være nødvendige ved alvorlige eller gjentatte brudd, manglende evne eller vilje til forbedring, eller manglende samarbeid.

5.9 Tilknytning til folkerettsbrudd

Anskaffelser hvor leverandører har tilknytning til krig og konflikt innebærer i enkelte tilfeller spesielt kompliserte utfordringer for oppdragsgivere. Risikoen for alvorlige menneskerettighetsbrudd og brudd på internasjonal humanitærrett kan foreligge, samtidig som faktagrunnlaget kan være usikkert og i endring. Leverandørens tilknytning kan dessuten være diffus og indirekte, knyttet til leverandørens «yrkesmessige integritet» gjennom konsernstrukturer, forretningsforbindelser osv.

Slike vurderinger kan innebære kompliserte folkerettslige og utenrikspolitiske spørsmål som offentlige oppdragsgivere i de fleste tilfeller ikke har kompetanse eller tilstrekkelig informasjon til å avklare. Dersom hver oppdragsgiver på selvstendig grunnlag skal vurdere de samme konfliktene, områdene og virksomhetene, kan det dessuten føre til unødvendig ressursbruk og ulik praksis, samt redusert forutberegnelighet for leverandørene.

Statlige eller politiske avklaringer kan redusere behovet for skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte oppdragsgiver. Dette gjelder særlig for områder som er regulert gjennom sanksjoner, hvor det allerede er tatt stilling til hva og hvem som omfattes. Slike situasjoner oppleves naturlig nok som mer håndterbare enn tilfeller hvor oppdragsgivere selv må vurdere risiko knyttet til menneskerettighets- eller folkerettsbrudd.

Sentrale avklaringer kan redusere behovet for at oppdragsgivere selv må ta stilling til folkerettslige og geopolitiske spørsmål. Oppdragsgivere må imidlertid uansett vurdere tilknytningen til den konkrete leveransen, leverandørens håndtering av risikoen og forholdsmessigheten av aktuelle tiltak. Det er derfor et behov for å avklare hva som skal besluttes av politiske myndigheter og hvilke vurderinger som skal foretas av oppdragsgivere i konkrete anskaffelser.

6. Anbefalinger

Offentlige oppdragsgivere har et handlingsrom til å stille og håndheve krav og kriterier for å motvirke brudd om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i dagens anskaffelsesregelverk, særlig anskaffelsesloven § 5m. Oppdragsgivere og leverandører skal imidlertid navigere og balansere menneskerettighetskrav med krav til pris, kvalitet og øvrige samfunnshensyn. De skal dessuten navigere dette innenfor kompliserte og globale leverandørkjeder.

Vi har vurdert om kravene til menneskerettigheter skal skjerpes i regelverket, og om det bør innføres nye målrettede tiltak. Offentlige oppdragsgiveres plikter kan reguleres gjennom ulike rettslige virkemidler, herunder lov, forskrift og instruks i form av retningslinjer eller veiledning. Lovregulering av plikter gir høy grad av demokratisk legitimitet, forutberegnelighet og rettssikkerhet, men kan være mindre fleksibel og tidkrevende å endre. Forskrifter kan fastsettes og justeres raskere, samtidig som de gir mer detaljerte regler, men har svakere demokratisk forankring enn lov. Instrukser og retningslinjer gir offentlige myndigheter stor fleksibilitet til å styre underliggende virksomheter og tilpasse krav til skiftende behov, selv om de har begrenset rettskildemessig vekt. Valget av reguleringsteknikk innebærer derfor ofte en avveining mellom hensynet til forpliktende og forutsigbare regler på den ene siden og behovet for fleksibilitet og tilpasningsevne på den andre. Når det er tale om regulering av offentlig sektor, påvirkes valget av reguleringsstrategi også av blant annet instruksjonsrettigheter og det kommunale selvstyret.

Fordi arbeidet med menneskerettigheter retter seg mot skiftende geopolitiske utfordringer og består av komplekse vurderinger i globale verdikjeder, anbefaler vi å beholde lovreguleringen i anskaffelsesloven § 5m slik den er, uten å innføre obligatoriske krav knyttet til ivaretakelse av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Basert på funnene i undersøkelsen, er vår anbefaling å gjøre tilpasninger av veiledninger, rutiner og samhandlingsmekanismer innenfor rammen av gjeldende rett.

Vårt utgangspunkt er at det som allerede fungerer i dagens praksis bør videreføres, samordnes og synliggjøres overfor både offentlige oppdragsgivere og leverandører, samt at de anbefalte tiltakene er risikobaserte, forholdsmessige og praktisk gjennomførbare for både oppdragsgivere og leverandører.

Nedenfor følger våre anbefalinger til hvordan offentlige anskaffelser bør innrettes og praktiseres fremover for å effektivt motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold og internasjonal humanitærrett i konfliktsituasjoner:

Anbefaling 1: Videreføre og styrke den risikobaserte tilnærmingen

En generell plikt til å stille omfattende menneskerettighetskrav i alle anskaffelser er lite treffsikker. En slik plikt kan føre til uforholdsmessig ressursbruk for både oppdragsgivere og leverandører, uten at dette nødvendigvis gir noen effekt for rettighetshavere eller bidrar til forbedringer i leverandørkjeden.

Anskaffelsesloven § 5m legger opp til en risikobasert tilnærming, som kommer til uttrykk gjennom at oppdragsgiver «bør» stille krav og kriterier for å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold «hvor det er risiko» for at slike brudd oppstår. Vi anbefaler at den risikobaserte tilnærmingen i lovteksten videreføres slik at tiltakene til oppdragsgiver rettes mot anskaffelser der risikoen for brudd er størst. I tillegg bør oppdragsgivers påvirkningsmulighet og markedets modenhet vektlegges slik at tiltak iverksettes der det er reell mulighet for at tiltakene faktisk kan få effekt. Som en følge av et risikobasert fokus, bør kravene i lavrisikoanskaffelser reduseres tilsvarende.

En risikobasert tilnærming kan slik sett bidra til mindre unødvendig byråkrati og spisse fokuset mot tiltak som ventes å bidra til redusert risiko for negative konsekvenser for rettighetshavere, menneskerettigheter og anstendig arbeidsforhold i offentlige kontrakter.

Det bør være opp til oppdragsgiver å vurdere om det er relevant å stille krav og kriterier i den konkrete anskaffelsen, og hvilke tiltak som i så fall er relevante. Vi anbefaler derfor ikke at det innføres obligatoriske krav i § 5m. Offentlige oppdragsgiveres bør ha en fleksibilitet til styre innsatsen innenfor

sin "portefølje" med mer innsats til de anskaffelsene og kontraktene med høyest risiko, på tvers av anskaffelser.

Anbefaling 2: Utarbeide tydeligere nasjonale føringer for konfliktområder, folkerett og internasjonal humanitærrett.

Det bør utarbeides tydeligere nasjonale føringer for hvordan offentlige oppdragsgivere skal håndtere anskaffelser som berører konfliktområder, okkuperte områder eller leverandørkjeder med forhøyet risiko for alvorlige folkerettsbrudd.

Internasjonal humanitærrett er et separat regelsett fra internasjonale menneskerettigheter. Samtidig vil det i praksis ofte være betydelig overlapp mellom humanitærrettslige problemstillinger og risiko for alvorlige menneskerettighetsbrudd. Dette skaper krevende vurderinger for oppdragsgivere, særlig der leverandøren eller underleverandører har virksomhet i konfliktområder uten at den konkrete leveransen nødvendigvis har direkte tilknytning til området.

Innenfor gjeldende rett har oppdragsgivere en plikt til å hindre at de forårsaker eller medvirker til brudd på internasjonal humanitærrett, og en plikt til å sørge for at det gjennomføres skjerpede aktsomhetsvurderinger hvor anskaffelsen har en tilknytning til konfliktområder. De fleste anskaffelser har imidlertid en mer indirekte forbindelse til potensielle folkerettsbrudd, slik at grensen mellom juss og geopolitikk blir uskarp.

I slike situasjoner kan det være uklart hvilke krav som kan stilles, hvilket dokumentasjonsgrunnlag som er tilstrekkelig, og når avvisning, utskiftning av underleverandør eller kontraktsrettslige reaksjoner er forholdsmessige.

Det er uheldig om den enkelte oppdragsgiver skal gjøre slike vurderinger alene. Dette er i stor grad utenrikspolitiske betraktninger, som bør avklares nasjonalt. Det bør utarbeides nasjonale føringer for anskaffelser hvor leverandører kan ha tilknytning til konfliktområder, okkuperte områder eller folkerettsbrudd, samt leverandørkjeder hvor det foreligger forhøyet risiko. Tydeligere veiledning vil redusere usikkerhet og bidra til mer konsistent praksis blant offentlige oppdragsgivere. Sanksjonsregelverket fremstår etter vår vurdering som mer egnet enn anskaffelsesreglene til å avveie geopolitiske hensyn i spesifikke konfliktområder. Eksempler på dette av nyere dato er «Ukrainaforskriften» [95] og forslag til lov om handelsforbud med israelske bosetninger i Palestina.[96]

Offentlige oppdragsgivere bør ikke forventes å foreta inngående selvstendige vurderinger eller fastsette egne sanksjoner knyttet til spesifikke konfliktområder. Det foreligger imidlertid et behov for veiledning som styrker oppdragsgiveres evne til å skille mellom direkte og indirekte forbindelse til risiko for brudd på menneskerettigheter og den internasjonale humanitærretten i konkrete anskaffelser. Oppdragsgivere bør støttes i vurderinger av om anskaffelsen er direkte, eller indirekte knyttet til negative konsekvenser og folkerettsbrudd, samt i tilfeller hvor det foreligger sanksjonsrettslige forbud. Vår anbefaling er at dette gjøres i form av rundskriv med veiledning og konkrete eksempler.

Veiledningen bør beskrive forhold som krever avklaringer, og føringer for når og hvordan:

- skjerpede aktsomhetsvurderinger skal gjennomføres eller etterspørres fra leverandørene,
- krav bør stilles som kontraktsvilkår,
- avvisning kan være aktuelt, og når
- utskiftning av underleverandør eller andre tiltak kan være mer passende virkemidler.

Det er naturlig at dette innarbeides i øvrig veiledning fra DFØ.

---

[95] Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet - Lovdata

[96] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-handelsforbud-med-israelske-bosetninger-i-palestina/id3166852/?expand=horingsnotater

Tydeligere føringer vil kunne redusere usikkerhet og byrde for offentlige oppdragsgivere, styrke likebehandling mellom leverandører og bidra til mer konsistent praksis blant offentlige oppdragsgivere

Anbefaling 3: Styrke markedsdialog og interessentsamarbeid

Tidlig dialog med markedet og relevante interessenter kan bidra til mer treffsikre og forholdsmessige risikovurderinger og menneskerettighetskrav. Oppdragsgivere bør i større grad benytte markedsdialog for å kartlegge risiko, forstå markedets modenhet og identifisere hensiktsmessige tiltak for å redusere risikoen for negative konsekvenser i leverandørkjeden. Informasjon fra slike dialoger bør samles i et felles register, slik at det kan gjenbrukes av andre oppdragsgivere ved senere anskaffelser. Redegjørelser etter åpenhetsloven kan benyttes for å etabler et inntrykk av modenhetsnivået hos aktuelle tilbydere.

Anbefaling 4: Videreutvikle standardiserte og risikobaserte kontraktsvilkår

Kontraktsvilkår er ofte det mest praktiske virkemiddelet for å håndtere menneskerettighetsrisiko, fordi risiko i leverandørkjeden sjelden kan avklares fullt ut før kontraktsinngåelse. Samtidig viser utredningen at mange oppdragsgivere har behov for støtte til å utforme vilkår som er klare, forholdsmessige og mulige å følge opp.

Standardisering kan bidra til mindre rettslig usikkerhet, mer enhetlig praksis, lavere administrative kostnader, bedre forutberegnelighet for leverandører og enklere kontraktsoppfølging. Standardisering kan også redusere dobbeltarbeid for både oppdragsgivere og leverandører. Anskaffelsesforskriften § 19-1 bygger dessuten på at fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder som hovedregel skal brukes der slike finnes. Dette understøtter behovet for å utvikle balanserte standardvilkår på området, og unngå fragmenterte regimer som fører til administrativ belastning for leverandørene.

Mange oppdragsgivere har behov for støtte til å utforme kontraktsvilkår som er tydelige, forholdsmessige og mulige å følge opp i kontraktsperioden. DFØs kriterieveiviser og eksisterende maler på anskaffelser.no dekker noe, men det bør videreutvikles standardiserte og bransjespesifikke kontraktsvilkår for:

- ulike risikonivå, herunder minimumskrav for lavrisikoanskaffelser og utvidede kontraktskrav for høyrisikoanskaffelser. Standardvilkårene bør dekke leverandørens plikt til å jobbe systematisk med aktsomhetsvurderinger,
- innsyns- og rapporteringskrav: tydelige rammer for innsynsrett og dokumentasjon som harmonerer med åpenhetsloven, uten å skape unødvendig dobbeltarbeid.
- videreføring av krav i leverandørkjeden, med presise bestemmelser for hvordan krav og oppfølging skal videreføres i leverandørkjeden
- varsling, rutiner for tips og varsling når det avdekkes negative konsekvenser, uønskede hendelser eller konkret risiko.
- retting og forbedringstiltak, med trinnvise mekanismer for dialog, avvikshåndtering og retting.
- proporsjonale sanksjoner ved brudd på kravene, i tråd med plikten til å innta egnede sanksjoner etter anskaffelsesloven § 5p.

Krav og dokumentasjonsplikter bør i tillegg utformes slik at små og mellomstore leverandører ikke uforholdsmessig utelukkes fra å delta i offentlige anbud.

Anbefaling 5: Klargjøre bruken av tildelingskriterier

Selv om mange anser det som vanskelig å benytte tildelingskriterier knyttet til menneskerettigheter i praksis, oppfattes tildelingskriterier av mange å være et potensielt viktig virkemiddel for å løfte arbeidet med ivaretakelse av menneskerettigheter, bidra til risikoreduksjon i anskaffelser, og premiere leverandører som investerer i dette arbeidet. Problemet er å finne gode løsninger for hvordan dette skal dokumenteres og måles til praktisk bruk. Det bør derfor investeres videre i arbeidet med å utarbeide tildelingskriterier som ivaretar disse hensynene, med tydeligere veiledning om når og

hvordan hensyn til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan benyttes som tildelingskriterier. Veiledningen bør beskrive hvordan oppdragsgivere kan vektlegge dokumenterte tiltak for risikohåndtering, sporbarhet og forbedringsarbeid, samtidig som kravene til tilknytning til anskaffelsens gjenstand, forholdsmessighet og etterprøvbarhet ivaretas.

Anbefaling 6: Tydeliggjøre avvisningsreglene og andre reaksjonsformer

Det bør videreutvikles og utarbeides praktisk veiledning som tydeliggjør skillet mellom avvisning av leverandør (forhold ved leverandøren) og avvisning av tilbud (forhold ved selve tilbudet).

Veiledningen bør tydeligere avklare:

- når menneskerettighetsbrudd er relevant som avvisningsgrunn
- hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon og bevis
- andre mulige reaksjoner, som hvordan leverandørens rettingstiltak («self-cleaning») skal vurderes
- når det kan være tilstrekkelig med andre tiltak, for eksempel bytte av underleverandør eller utfasing av deler av leverandørkjeden

Videre bør oppdragsgivere få tilgang på bedre veiledning rundt vurdering av unormalt lave pristilbud opp mot leverandørens evne og kapasitet til å ivareta menneskerettigheter og andre bærekraftskrav i kontraktsperioden.

Anbefaling 7: Legge til rette for styrket kontraktsoppfølging

Krav og kontraktsvilkår har begrenset effekt dersom de ikke følges opp. Kontraktsoppfølging er derfor avgjørende for at menneskerettighetskrav skal få praktisk betydning. Styrket kontraktsoppfølging vil øke sannsynligheten for at kravene får reell effekt, og bidra til at brudd avdekkes, rettes og forebygges. Arbeidet med kontraktsoppfølgingen av menneskerettighetskrav bør styrkes og offentlige oppdragsgivere bør sikre at kontraktene inneholder egnede og forholdsmessige sanksjoner i tråd med anskaffelsesloven § 5p.

Anskaffelsesloven § 5p innebærer at oppdragsgiver skal innta egnede sanksjoner i kontrakten der oppdragsgiver skal, eller har valgt å, innta kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn. Forarbeidene presiserer at sanksjonene skal påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene, stå i forhold til bruddets alvorlighet og være nødvendige for å sikre overholdelse av kontrakten. Bestemmelsen flytter oppmerksomheten fra kravstilling til håndheving. Den løser likevel ikke den praktiske utfordringen med å avdekke brudd. Egnede sanksjoner forutsetter at oppdragsgiver også har avtalt kontroll- og oppfølgingsmekanismer.

Ved høyrisikoanskaffelser bør oppdragsgivere utarbeide en plan for kontraktsoppfølging, som inkluderes i kontrakten. Planen bør angi hvilke kontraktsvilkår som skal følges opp, hvilken dokumentasjon leverandøren skal fremlegge, når rapportering skal skje, når oppdragsgiver kan gjennomføre revisjon eller kontroll, hvordan avvik skal håndteres, hvilke sanksjoner som kan brukes ved ulike typer brudd, og hvordan retting og forbedring skal dokumenteres.

Veiledningen bør også gi tydeligere føringer for hvordan oppfølgingstiltak kan prioriteres, slik at ressursene innrettes mot kontrakter og leverandørforhold der behovet og påvirkningsmulighetene er størst og mest gjennomførbare.

Anbefaling 8: Legge til rette for samarbeid, kompetansedeling og informasjonsutveksling

Det bør investeres i kompetanse, felles verktøy og opplæring for både oppdragsgivere og leverandører. DFØ tilbyr allerede flere verktøy, som kriterieveiviseren, høyrisikolisten og generelle retningslinjer, men de mest kompliserte vurderingene, samt bransjespesifikke forhold overlates i stor grad til de enkelte oppdragsgiverne. Noen tiltak som bør vurderes er:

DFØs kapasitet og veiledningsfunksjoner bør styrkes for å bidra til mer ensartet, profesjonell og effektiv regelverksetterlevelse. Det bør satses på felles digitale verktøy for risikokartlegging, samt

nasjonale delingsarenaer og registre hvor maler, konkurransegrunnlag, risikovurderinger og erfaringer kan gjenbrukes på tvers av oppdragsgivere.

Kontroll- og oppfølgingsoppgaver bør profesjonaliseres og samordnes, særlig der flere offentlige oppdragsgivere kjøper fra de samme leverandørmarkedene (eksempelvis innen IKT, tekstil, samt bygg og anlegg). Samarbeid om leverandøroppfølging, stikkprøver og revisjoner vil redusere den administrative byrden for både oppdragsgivere og leverandører og kan bidra til sterkere samlet påvirkningskraft.

Det bør etableres, eller formaliseres, nettverk og legges til rette for arenaer mellom oppdragsgivere for å dele god praksis.

Anbefaling 9: Samordne anskaffelsesregelverket bedre med åpenhetsloven og relevant EU-/EØS-regelverk

Offentlige oppdragsgivere og leverandører etterlyser bedre harmonisering mellom ulike regelverk. Begrepsbruk og definisjoner bør harmoniseres på tvers av anskaffelsesregelverket, åpenhetsloven og andre relevante regelverk, samt internasjonale standarder som OECDs retningslinjer, ILO konvensjonene og FNs veiledende prinsipper.

Det bør legges til rette for samordning av anskaffelsesregelverket med kravene i åpenhetsloven, spesielt knyttet til forhold som kan redusere unødvendig byråkrati og rapporteringsbyrder for leverandørene. Evalueringen av åpenhetsloven viste at det oppstår et potensielt unødvendig byråkrati av egenrapporteringsinnsamling nedover i leverandørkjedene som ikke har noen effekt for rettighetshavere. Oppdragsgivere bør være varsomme med å kreve dokumentasjon fra leverandørene som ikke benyttes aktivt i risikovurderinger eller i kontraktsoppfølgingen. Manglende tilbakemelding på innsendt dokumentasjon, som denne utredningen viser at mange leverandører erfarer, kan i verste fall skape mistillit til at kravene til menneskerettigheter har en reell funksjon.

Offentlige oppdragsgivere bør bygge på aktsomhetsvurderingene leverandørene allerede gjør. Siden redegjørelser etter åpenhetsloven skal være offentlig tilgjengelige, kan det i mange tilfeller være lite hensiktsmessig å etterspørre disse fra leverandøren, man kan finne frem til dem selv. Redegjørelser kan egne seg godt i innledende risikovurderinger og markedsdialog, da de kan illustrere modenhetsnivå, beskrive bransjespesifikk risiko og gi eksempler på god praksis. Dersom oppdragsgiver har behov for tilleggsinformasjon, bør forespørselen begrunnes tydelig mot forhold spesifikt for anskaffelsen og som eventuelt mangler i redegjørelsen. Dette anerkjenner leverandørens eksisterende praksis, samtidig som oppdragsgiveren kan bidra til å løfte kvaliteten på leverandørens redegjørelse og praksis.

Det bør avklares når en redegjørelse etter åpenhetsloven er tilstrekkelig (typisk for lavrisikoanskaffelser og generelle kjøp), og i hvilke tilfeller det er forholdsmessig og saklig å kreve inn leveransespesifikk dokumentasjon (typisk for høyrisikoanskaffelser der det er uklarhet rundt risikoreduserende tiltak), samt når i anskaffelsesprosessen redegjørelser kan benyttes. Det bør også defineres hvordan informasjon innhentes fra leverandører som ikke er pliktsubjekter etter åpenhetsloven, men hvor det foreligger høy risiko videre i leverandørkjeden.

Videre bør det vurderes om det skal utarbeides veiledning knyttet til den regulatoriske utviklingen innen bærekraftsområdet i EU/EØS, i tilfeller der dette er relevant for offentlige oppdragsgivere. Dette gjelder for eksempel forhold rundt CSRD, CSDDD, DPP, tvangsarbeidsforordningen, batteriforordningen, avskogingsforordningen mv. som er i kontinuerlig utvikling og hvor lovkrav er ventet å føre til forbedret datagrunnlag og sporbarhet i globale leverandørkjeder. Dette er forhold som kan utvide grunnlaget for å gjennomføre mer faktabaserte risiko- og aktsomhetsvurderinger, både for oppdragsgivere og leverandører, og som aktivt bør tas i bruk av offentlige oppdragsgivere.

Vedlegg 1 Litteraturliste

Rapporter, bøker og akademiske publikasjoner

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). Anskaffelsesundersøkelsen 2024: Status og utvikling for Innkjøps-Norge.

Germanwatch & Misereor. (2026). The impact of due diligence legislation: Practical examples from the implementation of the German Supply Chain Act (LkSG).

Harlem, M., & Taylor, M. B. (2021). Folkeretten og næringsvirksomhet i konfliktområder: Sentrale norske lover og regler om næringslivets etterlevelse av folkeretten i konfliktområder. Landsorganisasjonen i Norge, Fagforbundet og Norsk Folkehjelp.

Helsen, L., & Huyse, H. (2026). Socially responsible public procurement: The central role of supporting structures. HIVA Research Institute for Work and Society, KU Leuven.

International Labour Organization. (2024). Protect and respect human rights through public procurement towards a sustainable society: Recommendations for responsible business conduct and labour practices in value chains.

KPMG AS & Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). Respekt for menneskerettigheter i offentlige anskaffelser: Hvordan ivaretar de største offentlige virksomhetene lovkravet?

KPMG AS. (2024). Utredningsoppdrag – Evaluering av virkningene av åpenhetsloven. Utarbeidet for Barne- og familiedepartementet.

Larsen, K. M. (2026). Folkerettslige forpliktelser for Statens pensjonsfond utland i lys av ICJs rådgivende uttalelse fra 2024 om «Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem». Utredning utarbeidet for Amnesty International Norge, Fagforbundet, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp og Redd Barna.

OECD. (2024). Responsible business due diligence and public procurement: Implications of new regulation (OECD Business and Finance Policy Papers No. 71). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bf84ff64-en

Tallbo, K. (2026). Incentivising responsible business conduct through public procurement: Current practices, challenges and opportunities for reform. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2873/6939536

Tjelflaat, L. (2025). Erstatningsansvar i konsern – særlig om aktsomhetsvurderinger.

United Nations. (2011). 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.

Offentlige dokumenter, lovforarbeider og regulering

NOU 2023:26. Ny lov om offentlige anskaffelser.

Prop. 150 L (2020–2021). Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven).

Prop. 147 L (2024–2025). Endringer i anskaffelsesloven mv.

Europakommisjonen. (2026). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Public Contracts and Concessions (COM(2026)590 final).

Europaparlamentet. Legislative Train Schedule – Public Procurement Act.

Rettspraksis

EU-domstolen:

- Sak 31/87 Gebroeders Beentjes BV v. Netherlands
- Sak C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki
- Sak C-368/10 Commission v. Netherlands (Max Havelaar)
- Sak C-115/14 RegioPost GmbH & Co. KG v. Stadt Landau in der Pfalz
- Sak C-448/01 EVN AG og Wienstrom GmbH v. Republik Österreich
- Sak C-124/17 Vossloh Laeis GmbH v. Stadtwerke München GmbH
- Sak C-41/18 Meca Srl v. Comune di Napoli

Veiledning, retningslinjer og nettressurser

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

- Menneskerettigheter i offentlige anskaffelser
- Kriterieveiviseren
- Skjerpede aktsomhetsvurderinger ved risiko for brudd på internasjonal humanitærrett
- Høyrisikolisten
- Standard kontraktsvilkår for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Etisk Handel Norge. Veiledning og verktøy for aktsomhetsvurderinger og ansvarlige innkjøp.

Forbrukertilsynet. Veileder til åpenhetsloven – aktsomhetsvurderinger.

Statistisk sentralbyrå. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter.

Statistisk sentralbyrå. Gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk (tabell 07685).

Utenriksdepartementet. (2024). Skjerper frarådingen til norsk næringsliv: Unngå handel som bidrar til å opprettholde Israels okkupasjon av Palestina.

European Court of Auditors. (2023). Special Report: Public Procurement in the EU.

Annen bakgrunnslitteratur

Cour des comptes. (2024). *La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État: Exercices 2016–2023. Rapport public thématique, évaluation de politique publique.*

Direction des affaires juridiques & Observatoire économique de la commande publique. (2025). *L'essentiel des achats publics durables* [PowerPoint-presentasjon].

Direction des achats de l'État. (2021). *Réussir son achat responsable: Guide thématique no. 1. Comment veiller au respect des droits de l'Homme au travail dans les chaînes d'approvisionnement?*

Direction des achats de l'État. (2025). *Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables de l'État 2025–2027.*

European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. (2026). *Revision of the EU Public Procurement Directives* [Brev til Sofia Käll, 22. april 2026].

Hållbar upphandling i Sveriges regioner. (2025). *Strategisk plan 2026–2030: Välfärd genom världsledande hållbar upphandling.*

Independent Anti-Slavery Commissioner. (2025). *Strengthening the UK's forced labour and human rights legislative framework.*

International Working Group for Ethical Public Procurement. (2026). *Contribution to the revision of the EU Public Procurement Directives* [Brev til Europakommisjonen, 26. mars 2026].

Käll, S., Vervynckt, M., & Botha, Å. (2025). *Public money, private harm: The role of EU procurement in perpetuating labour violations: Lessons from Pakistan and Sweden* (Report No. 105). Swedwatch og Awaz CDS-Pakistan.

Public procurement and human rights: A maturity assessment of human rights integration across Norway's largest public agencies. (2025). *Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.* Sara Nordahl Thorsen.

Verbrugge, B., & Gillis, D. (2021). *Public procurement and human rights: Opportunities, obstacles, and policy pathways.* HIVA Research Institute for Work and Society, KU Leuven.

Vedlegg 2 Intervju og dialogmøter

- Innledende dialogmøte, 19. mars 2026
    - Deltakere fra: Bane NOR, Bergen kommune, Bymiljøetaten i Oslo kommune, DFØ, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), Equipnor, Etisk Handel Norge, Fagforbundet, Fairtrade Norge, Forbrukertilsynet, Framtiden i våre hender, Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv (UD), Kongsberg Gruppen, LO, NAV, NHO, NHO Service og Handel, Oslo kommune, Politiet, Raftostiftelsen, Redd Barna, Skien kommune, Statens vegvesen, Statnett, Statsbygg, Sykehusinnkjøp, Trøndelag fylkeskommune, Virke og Ålesund kommune.
- Intervju med Sporveien om «*CAF-saken*», 13. mai 2026
- Intervju med Statens vegvesen om «*Itinera-saken*», 20. mai 2026
- Intervju med Schuchmann AS, 27. mai 2026, en virksomhet som er en mindre leverandør til offentlige virksomheter.
- Gruppeintervju med mindre offentlige innkjøpere, 27. mai 2026
    - Deltakere fra: Skjervøy kommune, Telemark Innkjøpssamarbeid, Tysvær kommune og ØyVAR AS.
- Gruppeintervju med større offentlige innkjøpere, 27. mai 2026
    - Deltakere fra: Bergen kommune, Kystverket, NAV, Rogaland fylkeskommune, Statsbygg og Trondheim kommune.
- Gruppeintervju med interesseorganisasjoner, 28. mai 2026
    - Deltakere fra: Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), Etisk Handel Norge, Fairtrade Norge, Framtiden i våre hender, LO, NHO Service og Handel, Spekter og Virke.
- Gruppeintervju om anskaffelser knyttet til konfliktområder, 28. mai 2026
    - Deltakere fra: Amnesty International Norge, DFØ, Etisk handel Norge, Norsk Folkehjelp, Norad, Oslo kommune, Institutt for fredsforskning (PRIO), Redd Barna, Statens innkjøpssenter, Universitetet i Bergen
- Intervju med KS, 30. juni 2026
- Digital arbeidssamling med presentasjon og diskusjon av hovedfunn og anbefalinger, 10. september 2026
    - Deltakere fra: Bergen kommune, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), Etisk Handel Norge, Fairtrade Norge, Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv (UD), NHO Service og Handel, Oslo kommune, Skien kommune, Statnett, Sykehusinnkjøp, Trøndelag fylkeskommune, Virke og Ålesund kommune.

KPMG har mottatt skriftlige innspill fra: Future Proof (Raftostiftelsen), Redd Barna, NHO Service og Handel, Statsbygg, Oslo kommune, Fairtrade, DFØ og Etisk handel Norge

Vedlegg 3 Spørreundersøkelse

Se separat vedlegg

Kontakt oss

Christy Lorgen
Partner
T: +47 932 84 543
E: christy.lorgen@kpmg.no

Geir Sundet
Director, Risk & Regulatory
T: +47 406 33 078
E: geir.sundet@kpmg.no

© KPMG AS and KPMG Law Advokatfirma AS, a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.