

TIL Amnesty International Norge
FRA Advokatfirmaet Hjort DA
DATO 15. august 2019

Lovregulering av virksomheters menneskerettighetsansvar

Sammendrag:

De siste årene har det kommet flere avsløringer om et uanstendig arbeidsliv i virksomheten til flere store selskaper. Forbrukere og investorer er i økende grad blitt opptatt av at næringslivet skal ta sitt menneskerettighetsansvar på alvor.

I Europa kan en spore en generell utvikling der flere land innfører lovgivning for næringslivets menneskerettighetsansvar. Storbritannia innførte i 2015 en lov som pålegger store selskaper å avgi en erklæring om virksomhetens oppfølging av moderne slaveri og menneskehandel. I 2017 innførte Frankrike en aktsomhetslov som pålegger store selskaper å utarbeide og gjennomføre aktsomhetsvurderinger vedrørende alvorlig brudd på menneskerettigheter, HMS, og miljøskader. I Sveits er det planlagt en folkeavstemming om en lovendring etter fransk modell. Nå ønsker Amnesty International Norge at også Norge skal vedta en slik lov.

Den eksisterende norske lovgivningen på området er fragmentarisk og lite oversiktlig. Krav til redegjørelse om samfunnsansvar etter regnskapsloven og kravet om å ha egnede rutiner for å fremme respekt for menneskerettigheter etter anskaffelsesloven er de mest sentrale reguleringene på feltet. For øvrig finnes en rekke spredte plikter for ulike pliktsubjekter i ulike bransjer. Fellesnevneren er mangelen på sanksjonsmuligheter.

En ny lov om næringslivets menneskerettighetsansvar vil kunne samle virksomheters forpliktelser og gjøre pliktene mer oversiktlige. Det er vår vurdering at en innføring av en lovpålagt plikt etter britisk modell i hovedsak vil medføre en utvidelse og spesifisering av den eksisterende redegjørelsesplikten i regnskapsloven. En innføring av en aktsomhetslov etter fransk/sveitsisk modell vil derimot innføre et krav om at virksomheter undersøker og vurderer risiko for brudd på menneskerettigheter og redegjør for hvilke aktsomhetsvurderinger de har foretatt for å avbøte risikoene.

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn og formål	3
1.2	Om virksomheters menneskerettighetsansvar	4
1.3	Metode og videre fremstilling	5
2	To typer modeller for lovgivning	5
2.1	Rapporteringsplikt om moderne slaveri og tvangsarbeid – Storbritannia.....	6
2.2	Aktsomhetsvurderinger om risiko i virksomheten – Frankrike og Sveits	7
2.2.1	Den franske loven	8
2.2.2	Det sveitsiske lovforslaget	9
2.3	Forskjellene mellom de to lovmodellene	11
3	Eksisterende norsk lovregulering er fragmentert og uoversiktlig	12
3.1	Hva følger av relevant norsk lovgivning i dag?	12
3.2	Regnskapsloven – samfunnsansvar	13
3.2.1	Formål og bakgrunn	13
3.2.2	Pliktsubjekter og plikter	14
3.2.3	Sanksjonsmuligheter	15
3.3	Anskaffelsesloven – grunnleggende rettigheter og miljøkrav	15
3.3.1	Formål	15
3.3.2	Pliktsubjekter og plikter	15
3.3.3	Sanksjonsmuligheter	17
3.4	Arbeidsmiljøloven – forsvarlig arbeidsmiljø	17
3.5	Allmenngjøringsloven – sosial dumping	18
3.6	Diskrimineringsloven – likestilling	18
3.7	Lovgivning om miljøskader	19
4	Endringer og konsekvenser av en ny lov i Norge	20
4.1	En ny lov kan klargjøre og samle virksomheters forpliktelser	20
4.2	Den fransk/sveitsisk modellen er mer forpliktende enn den britiske modellen	21

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Globalt er både forbrukere og investorer i økende grad blitt opptatt av at næringslivet skal drive ansvarlig virksomhet. Et økt fokus på et ansvarlig næringsliv er en naturlig følge av de siste årenes avsløringer om farlige arbeidsforhold og andre rettighetsbrudd i globale virksomheters verdikjeder. Et eksempel er Rana Plaza-ulykken i Bangladesh i 2013, der en bygning med fem tekstilfabrikker kollapset og over 1000 tekstilarbeidere omkom.

Norges import fra utviklingsland er betydelig, og norske forbrukere er i økende grad opptatt av arbeidsvilkårene i leverandørkjeden til produkter og tjenester som selges i Norge. Store deler av norsk klesimport kommer fra Kina, Vietnam, Kambodsja, og Bangladesh. Land som Brasil og Colombia står for over 60 % av kaffeimporten til Norge.¹ Produkter som krever en arbeidsintensiv tilvirkning og er produsert i lavkostland, er ofte høyrisikoprodukter.² Kampanjen til Framtiden i våre hender og andre organisasjoner «Jeg vil vite», fra 2016, samlet inn over 24 000 signaturer for en lov som skulle gjøre det enklere å velge etiske produkter (etikkinformasjonsloven).

Internasjonale virksomheters drift kan også knyttes til andre typer alvorlige menneskerettighetsbrudd. Amnesty International har blant annet dokumentert hvordan oljeselskap har forurenset jord og vann og ødelagt livsgrunnlaget til lokalbefolkningen i Nigerdeltaet.³ Amnesty International jobber også med en gruppe urfolk fra Guatemala som har gått til sak mot et multinasjonalt gruveselskap i Canada. Urbefolkningen nekter å forlate sine boplasser til fordel for gruvedrift, og selskapet anklages for å være medansvarlig for at bosettinger er blitt brent ned og kvinner voldtatt av selskapets private sikkerhetsstyrker og guatemalanske militære.⁴

Amnesty International Norge («Amnesty» i det videre) ønsker at Norge skal innføre en menneskerettighetslov for næringslivet. Med dette siktes det til en lov som pålegger norske virksomheter å foreta aktsomhetsvurderinger i henhold til FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.⁵ Initiativet kommer som en følge av en generell utvikling i Europa der blant annet Storbritannia og Frankrike har innført lovgivning på feltet. Innføring av lovpålagte aktsomhetsvurderinger for virksomheter er, ifølge organisasjonen Business & Human Rights, på den politiske agendaen i flere europeiske land.⁶

¹ Statistisk sentralbyrå, «Norges viktigste handelspartnere», 30.01.2018.

² Prop.51 L (2015-2016) *Lov om offentlige anskaffelser*, side 83.

³ Amnesty International, «Negligence in the Niger Delta», 2018.

<https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR4479702018ENGLISH.PDF>

⁴ The Guardian, «Guatemalan women take on Canada's mining giants over 'horrific human rights abuses'», 13.12.2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/13/guatemala-canada-indigenous-right-canadian-mining-company>;

⁵ United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. 2011.

https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf; OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper: *Anbefalinger for ansvarlig næringsliv innenfor en global ramme*. 2011. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/handelspolitikk/oecd/kontaktpunktet/oecd_retningslinjer_n_o.pdf.

⁶ Business & Human Rights Resource Centre. *National movements for mandatory human rights due diligence in European countries*. 22.05.2019. <https://www.business-humanrights.org/en/national-movements-for-mandatory-human-rights-due-diligence-in-european-countries>

I Norge har regjeringen gitt uttrykk for at de vil utrede en anti-slaverilov etter modell fra Storbritannia.⁷ Stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, la i fjor frem et representantforslag om at det opprettes en juridisk bindende rapporteringslov som knesetter næringslivets forpliktelser til å avverge at moderne slaveri utspiller seg i norske bedrifter og statens operasjoner og leverandørkjeder.⁸

På denne bakgrunnen har Amnesty bedt oss om å se på hvordan lovgivning basert på ulike modeller i Europa vil passe inn i eksisterende norsk lovverk. Amnesty ønsker at utredningen svarer på følgende spørsmål:

- Hvordan er prinsippet om næringslivets menneskerettighetsansvar gjennomført i andre lands nasjonale lovgivning? (Punkt 2)
- Hva finnes av relevant lovregulering i intern norsk rett i dag? (Punkt 3)
- Hva vil en lovendring etter henholdsvis britisk og fransk modell føre til av endringer i norsk rettstilstand? (Punkt 4)

1.2 Om virksomheters menneskerettighetsansvar

I dagligtalen snakkes det ofte om at næringslivet har et menneskerettighetsansvar. Rent juridisk er det statene, og ikke virksomhetene, som er pliktsubjekter etter folkerettens konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Med prinsippet om næringslivets menneskerettighetsansvar siktes det ofte til samfunnets forventning om at virksomheter skal overholde de samme grunnleggende standardene og respektere individuelle menneskerettigheter slik de er kommet til uttrykk i sentrale konvensjoner.

Prinsippet om næringslivets menneskerettighetsansvar kommer til uttrykk i flere internasjonale anbefalinger og veiledninger, som blant annet UNGP og OECDs retningslinjer. Kjernen av anbefalingen i UNGP og OECDs retningslinjer er at virksomheter skal respektere menneskerettigheter og ha på plass aktsomhetsprosedyrer («due diligence») for å identifisere, forebygge, begrense og redegjøre for hvordan virksomheter søker å oppfylle sitt menneskerettighetsansvar.⁹ Både UNGP og OECDs retningslinjer oppfordrer virksomhetene til å offentliggjøre den relevante informasjonen.¹⁰

Med «menneskerettigheter» siktes det i UNGP først og fremst, men ikke utelukkende, til FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter og de tilhørende konvensjonene om sosiale og politiske

⁷ Granavold-plattformen. *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. 17.januar 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#naering>

⁸ Dokument 8:41 S (2018-2019). *Representantforslag fra stortingsrepresentant Jette F. Christensen om en lov mot moderne slaveri*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2018-2019/dok8-201819-041s/?all=true>

⁹ Se UNGP prinsipp nr. 11 og 17-21, og OECDs retningslinjer, særlig II A nr. 2, 6, og 10, samt IV nr. 1-6.

¹⁰ Se UNGP prinsipp nr. 16 og OECDs retningslinjer III nr. 1-4.

rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), samt kjernekonvensjonene til Den internasjonale arbeidstakerorganisasjonen (ILO).¹¹

1.3 Metode og videre fremstilling

Vi vil starte med å redegjøre for den relevante lovgivningen i Storbritannia, Frankrike og Sveits (punkt 2). Frankrike og Sveits bygger på en lignende modell. Sammenligningen av de tre lovene vil derfor basere seg på en sammenligning av henholdsvis den britiske modellen og den fransk/sveitsiske modellen.

Vi redegjør deretter for hva som finnes av eksisterende relevant norsk lovgivning (punkt 3). I denne sammenhengen har vi valgt å avgrense fokuset til lovgivning som pålegger virksomheter undersøkelses-, vurderings- eller rapporteringsplikter på menneskerettighetsområdet. Øvrig lovgivning som fremmer menneskerettigheter, for eksempel menneskerettsloven av 1999, faller utenfor. Andre type normreguleringer, herunder anbefalinger eller forskrifter som gjelder på helt spesifikke bransjeområder, faller også utenfor.¹²

Til slutt peker vi på hva som vil være konsekvensen av å innføre en menneskerettighetslov for næringslivet (punkt 4). Vi ser først på hva en egen lov i seg selv kan bety, og deretter på nyanseforskjellene mellom innføringen av en britisk modell og en fransk modell.

Amnesty har etterspurt en utredning om hvilke plikter som gjelder for *norske* virksomheter. De fleste lovene i utredningen gjelder imidlertid uavhengig av virksomhetens nasjonale tilknytning. For eksempel gjelder arbeidsmiljøloven (aml.) for alle arbeidsgivere som har arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, jf. aml. § 2. Det avgjørende er om aktiviteten som loven regulerer foregår i Norge og om norsk lovgivning gjelder (jurisdiksjonsspørsmålet).

2 To typer modeller for lovgivning

I dette hovedpunktet skal vi redegjøre for hvordan prinsippet om virksomheters menneskerettighetsansvar er gjennomført i Storbritannia, Frankrike og Sveits.

Umiddelbart kan en merke seg at ingen av modellene direkte gjør virksomheter til pliktsubjekter etter de nevnte menneskerettighetskonvensjonene.¹³ Reguleringene er i hovedsak knyttet til undersøkelses-, vurderings- eller rapporteringsplikter vedrørende *risiko* for at det skjer brudd på slike grunnleggende standarder i virksomhetens egen aktivitet eller verdikjede.

Lovene bygger på to hovedmodeller. Den britiske modellen stiller krav til rapportering om arbeid mot moderne slaveri. Den andre modellen stiller krav til aktsomhet, der næringsdrivende skal

¹¹ Se UNGP prinsipp nr. 12.

¹² For eksempel NUES-anbefalingene om eierstyring og selskapsledelse (2018) og forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (2011) om arbeid med asbest, dykking, bergarbeid eller brannslukking.

¹³ Et unntak er det sveitsiske folkelige initiativet som foreslår en formulering om at selskaper skal respektere menneskerettigheter.

identifisere risiko og forhindre alvorlige brudd på menneskerettigheter, HMS og miljøskade. Den franske og den sveitsiske følger den sistnevnte modellen.

Fellesnevneren for lovene er at de har som formål å bidra til økt åpenhet om leverandørkjeden og stiller krav til rapportering. Kravene gjelder kun store virksomheter basert på omsetning eller antall ansatte, og er normalt ikke basert på risiko. Lovenes krav til de store selskapene kan likevel få betydning for mindre selskaper som underleverandører til de større virksomhetene ettersom de større virksomhetene vil stille strengere krav til hele driftskjeden.

En annen fellesnevner for lovene er mangelen på sanksjonsmuligheter og at forbrukermakten blir ansett som viktig for å sikre etterlevelse. Ulikhetene i lovene ligger i definisjoner og det nærmere innholdet i virksomhetenes plikter, samt spekteret av menneskerettigheter lovene gjelder.¹⁴

For å gjøre en sammenligning av lovreguleringen har vi sett på lovens **formål**, hvem som er **pliktsubjekter**, hvilke **bransjer** lovene gjelder, hvilke **plikter** loven inneholder, og om loven legger opp til **sanksjoner eller tilsynsordninger**.

2.1 Rapporteringsplikt om moderne slaveri og tvangsarbeid – Storbritannia

Kort oppsummert medfører den britiske loven en plikt til å rapportere om forekomsten av moderne slaveri og menneskehandel i virksomheten og hvordan virksomheten håndterer slik risiko. Loven pålegger også virksomhetene å offentliggjøre en rapport.

Loven om moderne slaveri («MSA») ble vedtatt i Storbritannia 26. mars 2015.¹⁵ Loven inneholder ikke noe lovfestet **formål**, men kan leses i lys av at den ble vedtatt i kjølvannet av en rapport om utbredelsen av moderne slaveri i Storbritannia.¹⁶ Loven inneholder

- en opprøpning av aktuelle straffebud (artikkel 1-13),
- forebyggende samfunnstiltak (artikkel 14-34),
- lovens anvendelsesområde (artikkel 35-39),
- opprettelsen av en uavhengig anti-slaveri kommisjonær (artikkel 40-44),
- bestemmelser om beskyttelse av ofre og fornærmede for slaveri og menneskehandel (artikkel 45-53), og
- plikt for store selskaper til å utarbeide og offentliggjøre en erklæring om moderne slaveri og menneskehandel hvert år (artikkel 54).

Pliktsubjektene etter bestemmelsen er begrenset til «**store selskaper**» som tilbyr varer eller tjenester, jf. artikkel 54 (2) og (3). Med store selskaper menes selskaper som har en årlig omsetning på over GBP 36 millioner, i tråd med terskelverdien for definisjonen av store selskaper i den britiske selskapsloven fra 2006 (Companies Act).¹⁷ Det er ikke avgjørende om selskapet er

¹⁴ Se også Etikkinformasjonsutvalgets Statusrapport 01.07.2019. Tilgjengelig her:

<https://nettsteder.regjeringen.no/etikkinformasjonsutvalget/2019/06/24/etikkinformasjonsutvalgets-statusrapport-juni-2019/>

¹⁵ Modern Slavery Act (26 March 2015). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

¹⁶ The Centre for Social Justice. "It happens here, Equipping the United Kingdom to fight modern slavery». 2013: 155. <https://www.centreforsocialjustice.org.uk/library/happens-equipping-united-kingdom-fight-modern-slavery>

¹⁷ Terskelverdien fastsettes i forskrift, jf. MSA artikkel 54 (3).

registrert eller har hovedkontor i Storbritannia, så lenge selskapet opererer i Storbritannia og oppfyller de øvrige vilkårene om omsetning, og opererer i **vare- og tjenesteleverandørbransjen**, jf. artikkel 54 (12).

Den aktuelle plikten fremgår av artikkel 54. Store selskaper pålegges å utarbeide og offentliggjøre en **erklæring om moderne slaveri og menneskehandel** hvert år. Det fremgår av artikkel 54 (4) at selskapet enten kan offentliggjøre en erklæring som inneholder stegene selskapet har tatt for å sikre at hverken slaveri eller menneskehandel forekommer i selskapets egen virksomhet eller selskapets leverandørkjede, eller offentliggjøre en erklæring om at selskapet ikke har foretatt noen slike steg. Begge type erklæringer vil, noe overraskende, oppfylle rapporteringsplikten.

Dersom selskapet velger den førstnevnte type erklæring, angir artikkel 54 (5) informasjon en slik erklæring *kan* inneholde. Dette kan være informasjon om:

- selskapets struktur, virksomhet og leverandørkjeder;
- planer/politikk knyttet til slaveri og menneskehandel;
- aktsomhetsprosesser som gjelder slaveri og menneskehandel i egen virksomhet og leverandørkjeden;
- de deler av virksomheten og leverandørkjeden hvor det er en risiko for at slaveri og menneskehandel finner sted, og stegene selskapet har tatt for å analysere og håndtere den risikoen; og
- tilgjengelig opplæring av de ansatte om slaveri og menneskehandel.

Uansett type erklæring, plikter selskapet å offentliggjøre denne på sine nettsider, jf. artikkel 54 (7). Dersom selskapet ikke har egne nettsider, plikter selskapene å utgi erklæringen innen 30 dager ved forespørsel, jf. artikkel 54 (8). Det er også et krav at erklæringen godkjennes av selskapets ledelse, jf. artikkel 54 (6).

Loven inneholder **få sanksjonsmuligheter** ved manglende oppfølging fra selskaper. Selskaper kan få pålegg om å utarbeide en erklæring eller å offentliggjøre denne på nettsiden sin, jf. artikkel 54 (11). Dersom pålegget ikke etterkommes, kan selskapet bli bøtelagt. Det foreligger per desember 2018 ingen rettspraksis knyttet til bestemmelsen og eventuelt omfang av bøter. I realiteten legges det opp til at oppfølgingen fra sivilt samfunn og faren for **omdømmetap** er det sentrale incentivet for at selskaper etterlever de lovpålagte pliktene.¹⁸

Loven etablerer en uavhengig anti-slaverikommisjonær, se artikkel 40. Kommisjonæren er ikke et alminnelig tilsynsorgan, men skal forberede rapporter om temaet og komme med anbefalinger til myndighetene, samt informere, gi råd og opplæring til selskapene.

2.2 Aktsomhetsvurderinger om risiko i virksomheten – Frankrike og Sveits

Frankrike og Sveits bygger på en lignende lovmodell. Modellen er bygget på kravet til aktsomhetsvurderinger som anbefalt i FNs retningslinjer for næringsliv og menneskerettigheter.

¹⁸ Jf. Etikkinformasjonsutvalgets notat om Storbritannias lov om moderne slaveri. 20.12.2018. Tilgjengelig her: <https://nettsteder.regjeringen.no/etikkinformasjonsutvalget/bakgrunn/>

2.2.1 Den franske loven

Kjernen i den franske loven er at store selskaper forpliktes til å foreta aktsomhetsvurderinger om risiko for menneskerettighetsbrudd i sin virksomhet. En rapport om aktsomhetsplanen og dens effektive gjennomføring skal offentliggjøres og inkluderes i selskapets årsrapport.

Den franske aktsomhetsloven ble vedtatt av det franske parlamentet 27. mars 2017.¹⁹ Loven gjennomføres ved å innarbeide en ny artikkel, Art. L. 225 – 102 – 5, i den eksisterende franske selskapsloven (Code de Commerce). Loven inneholder ikke et lovfestet formål, men var et resultat av et press fra det sivile samfunn i kjølvannet av Rana-Plaza ulykken i Bangladesh i 2013.²⁰

Pliktsubjekter er **selskaper som har hovedkvarter i Frankrike og som har et visst antall ansatte**. Ved slutten av to regnskapsår må selskapet ha enten minst 5000 ansatte til sammen i selskapet og/eller datterselskap i Frankrike, eller ha minst 10 000 ansatte til sammen i selskapet og/eller datterselskap globalt. Datterselskaper som ikke på selvstendig grunnlag oppfyller vilkårene til å utarbeide en plan har likevel en plikt til å følge aktsomhetsplanen som morselskapet utarbeider. Det er ingen avgrensning med tanke på hvilke **bransjer** som omfattes av loven.

Etter loven har store selskaper plikt til å utarbeide og effektivt gjennomføre en **aktsomhetsplan**. Aktsomhetsplanen skal angå risiko for alvorlige brudd på menneskerettigheter og grunnleggende friheter, personlig helse og sikkerhet, og skader på miljøet. Slik risiko kan stamme fra selskapets egne aktiviteter, datterselskapers aktiviteter, eller aktiviteter som selskapet har et etablert og vedvarende kommersielt forhold til. Aktsomhetsplanen *skal* inneholde:

- en risikokartlegging som identifiserer, analyserer og rangerer risiko;
- prosedyrer for regelmessig analyse av risiko knyttet til datterselskaper, leverandører og underleverandører i tråd med risikokartleggingen;
- passende tiltak for å avbøte risiko og forebygge alvorlige krenkelser eller skade;
- varslingsrutiner; og
- et system for å følge opp iverksatte tiltak og evaluere virkningen av disse.

Selskapene plikter å offentliggjøre både aktsomhetsplanen og rapporten om dens gjennomføring i selskapets årsrapport. Aktsomhetsplanen *bør* utarbeides i samråd med selskapets interessenter, og der det er relevant, i form av et flerpartsinitiativ med industrien eller andre regionale aktører.

Loven inneholder **få sanksjonsmuligheter** og oppretter heller ikke noe selvstendig tilsynsorgan. Enhver kan imidlertid begjære til retten at et selskap må oppfylle lovens krav om å utarbeide, gjennomføre, og/eller offentliggjøre en aktsomhetsplan innen en frist på tre måneder. Retten har myndighet til å gi dagbøter ved manglende etterlevelse av pålegget. Loven legger for øvrig opp til

¹⁹ Act No. 2017-399 of 27 March 2017 *on the duty of vigilance of parent companies and its affiliated entities*. En engelsk oversettelse er tilgjengelig her: <http://www.respect.international/french-corporate-duty-of-vigilance-law-english-translation/>

²⁰ Jf. Etikkinformasjonsutvalgets notat om den franske aktsomhetsloven. 20.12.2018. Tilgjengelig her: <https://nettsteder.regjeringen.no/etikkinformasjonsutvalget/bakgrunn/>

at manglende oppfyllelse av lovens plikter kan danne grunnlag for **erstatningskrav** for skade som kunne vært unngått dersom lovens krav var blitt fulgt. Et slikt søksmål reguleres av alminnelig fransk erstatningsrett.

Loven inneholder ingen definisjon av hva som menes med «menneskerettigheter og grunnleggende friheter». Det fremgår imidlertid av lovens forarbeider at det siktes til de samme instrumentene som UNGP henviser til (SP, ØSK og ILOs kjernekonvensjoner), i tillegg til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Den franske grunnloven, Den franske menneskerettighetserklæringen og FNs miljøcharter.

Det opprinnelige lovforslaget inneholdt bestemmelser om **straffegebyr** på opptil 30 millioner euro for selskaper som ikke utarbeidet eller implementerte en aktsomhetsplan, eller for skade forårsaket av en fraværende eller manglende aktsomhetsplan. Disse bestemmelsene ble tilsidesatt av grunnlovrådet i parlamentet med henvisning til at lovens formuleringer ikke var tilstrekkelig klare til å danne grunnlag for bøter. Grunnlovrådet tilsidesettelse av straffegebyrene er et utslag av det alminnelige legalitetsprinsippet som gjelder i stats- og forvaltningsrett der lovhjemler må være klare og tydelige for at rettssubjektene, både privatpersoner og selskaper, enkelt skal kunne forstå hva som er lov og hva som ikke er lov.

2.2.2 Det sveitsiske lovforslaget

I Sveits er det fremdeles ikke vedtatt en lov om næringslivets menneskerettighetsansvar, men det er fremsatt et forslag til grunnlovsendring som det skal være folkeavstemming over i løpet av 2020. Det fremsatte forslaget bygger på samme lovmodell som Frankrike, men forslaget preges av at det er et forslag til grunnlovsendring og ikke alminnelig lovgivning. Kjernen i forslaget er at virksomheter plikter å utarbeide og gjennomføre en forholdsmessig aktsomhetsvurdering om risiko i leverandørkjeden.

Lovforslaget kalles «Responsibility of business» (RBI) og er et forslag til en ny grunnlovsbestemmelse, artikkel 101 a. Forslaget er et folkelig initiativ med grunnlag i den særegne sveitsiske ordningen om at enhver kan fremme forslag til grunnlovsendring så lenge forslaget har oppnådd minst 100 000 signaturer i løpet av 18 måneder. Formålet med loven er å lovfeste anbefalingene som følger av UNGP og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Pliktsubjektene foreslås å være alle **store selskaper** registrert eller med hovedkontor i Sveits, samt **små selskaper som opererer i høyrisikobransjer**, jf. artikkel 101 a nr. 2 b. Forslaget definerer ikke hva som skal forstås med store eller små selskaper, men legger opp til at dette skal reguleres i alminnelig lovgivning. Forslaget presiserer imidlertid at omfanget av selskapets plikter vil være forholdsmessig i forhold til selskapets størrelse, jf. artikkel 101 a nr. 2 b.

Forslaget skiller seg fra den franske og den britiske ved at det foreslår å slå fast at selskapene **plikter å respektere «internasjonalt anerkjente menneskerettigheter og internasjonale miljøstandarder»**, jf. artikkel 101 a nr. 2 a. Selskapene har også plikt til å sørge for at selskaper under deres kontroll, eller underleverandører som selskapet på en annen måte utøver kontroll over,

også respekterer de nevnte instrumentene. Instrumentene det vises til defineres ikke nærmere i forslaget, men det fremgår av den forklarende teksten til initiativet at det siktes til de samme instrumentene som UNGP bygger på. Det vil si FNs Verdenserklæring, SP, ØSK og ILOs åtte kjernekonvensjoner. Med internasjonale miljøstandarder siktes det til internasjonale miljøavtaler, som Montrealprotokollen av 1987 og ISO-standarder.²¹

Selskapene plikter å utarbeide og gjennomføre en forholdsmessig **aktsomhetsvurdering**. Aktsomhetsvurderingen *skal*:

- identifisere faktiske og potensielle virkninger virksomheten har på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter og miljøet;
- gjennomføre relevante tiltak for å forebygge brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter og miljøet;
- ende pågående brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter og miljøstandarder; og
- redegjøre for gjennomførte tiltak.

Det fremgår ikke noe eksplisitt krav til at planen eller redegjørelsen av gjennomførte tiltak skal offentliggjøres, eller inngå i selskapets årsberetning.

Det er **begrensede sanksjonsmuligheter**, og det foreslås ikke noe tilsynsorgan. Forslaget legger opp til at selskaper kan bli erstatningsansvarlig for skade forårsaket av selskaper under deres kontroll i tilfelle der et selskap har begått brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter eller miljøstandarder, jf. artikkel 101 a nr. 2 c. Selskapene kan gå fri for ansvar dersom de kan bevise at de foretok en tilstrekkelig aktsomhetsvurdering etter kravene i artikkel 101 a nr. 2 b, eller at skaden ville skjedd uavhengig av om slike aktsomhetsvurderinger hadde blitt foretatt eller ikke (manglende årsakssammenheng).

Som en del av ordningen om folkelige lovinitiativ i Sveits, har parlamentet en rett til å fremsette motforslag som det skal stemmes over på samme tid. **Motforslaget fra justiskomiteen** i det sveitsiske parlamentet er et forslag til diverse endringer i den sveitsiske obligasjonsrettsloven og annen særlovgivning.²² De mest sentrale forskjellene til det opprinnelige forslaget er:

- Endringene foreslås gjennomført i alminnelig lovgivning, og ikke ved en grunnlovsendring
- Omfanget av de rettighetsinstrumentene selskaper plikter å rapportere etter er begrenset til de rettighetsinstrumentene som er ratifisert av Sveits.

²¹ Swiss Coalition for Corporate Justice (SCCJ). *The initiative text with explanations*. Udatert. Tilgjengelig her: <https://corporatejustice.ch/about-the-initiative/>

²² Counter-proposal by the Swiss Parliament to the citizen initiative 'Responsible Business Initiative'. 18.06.2018. En engelsk oversettelse er tilgjengelig her: <http://www.bhrinlaw.org/key-developments/64-switzerland>

- Lovforslaget fra justiskomiteen gjelder for eksempel kun for selskaper av en viss størrelse (både i omsetning og antall ansatte), og selskaper som kun opererer i Sveits der lavrisikobrancher er unntatt (for eksempel store eiendomsmeglerselskaper).
- Selskapets ansvar for datterselskaper og leverandørers aktiviteter er begrenset til juridisk kontrollerte datterselskaper og leverandører, og inkluderer ikke underleverandører som selskapet kun har en økonomisk innflytelse over.
- Erstatningsansvar foreslås kun i tilfelle der det kan påvises legemsskade eller skade på eiendom, og når slik skade er et resultat av brudd på internasjonale standarder ratifisert av Sveits.

2.3 Forskjellene mellom de to lovmodellene

I dette punktet skal vi peke på hvordan de redegjorte modellene for lovgivning skiller seg fra hverandre, og hva som er de viktigste forskjellene. Vi tar utgangspunkt i den britiske modellen på den ene siden og den fransk/sveitsiske modellen på den andre siden. Den mest sentrale forskjellen mellom lovene er at den fransk/sveitsiske modellen gjelder et videre spekter av menneskerettigheter enn den britiske. En annen stor forskjell er at den franske/sveitsiske modellen også stiller krav til undersøkelse og vurdering av risiko, til sammenligning med det rene rapporteringskravet som følger av den britiske modellen.

Overordnet kan lovene sies å ha noe varierende formål og bakgrunn. Den britiske loven var en motreaksjon på rapporten om forekomsten av moderne slaveri og menneskehandel internt i Storbritannia, og har dermed som formål å minske risikoen for akkurat disse rettighetsbruddene. Den franske loven og det sveitsiske forslaget bærer klarere preg av å være lover som gjennomfører UNGP og OECDs retningslinjer, hvor fokuset er å gjøre virksomheter på risiko for brudd i hele virksomheten, inkludert aktiviteter som skjer i andre land.

Videre er hvilke virksomheter som er **pliktsubjekter** forskjellig i de to modellene. Den britiske loven gjelder for store selskaper i vare- og tjenesteleverandørbransjen, og antas å omfatte rundt 12 000 selskaper.²³ Den franske loven gjelder store selskaper i alle bransjer. I debatten i det franske parlamentet rundt vedtakelsen av loven, ble det lagt til grunn at loven omfatter mindre enn 200 selskaper.²⁴ I Sveits inneholder de to lovforslagene forskjellige kretser av pliktsubjekter, og det er for tidlig å gjøre en vurdering av hvor mange selskaper som vil pålegges plikter i en eventuell lov.

Omfanget av rapporteringsplikten er den sentrale forskjellen mellom de ulike modellene for lovregulering. Den britiske modellen innebærer en rapporteringsplikt på spesifikke og definerte områder, slaveri og menneskehandel, mens den franske/sveitsiske innebærer en plikt til å rapportere om et vidt område av menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter.

²³ Ernst & Young. The UK Modern Slavery Act 2015. *What are the requirements and how should businesses respond?* 2017. [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-uk-modern-slavery-act-2015/\\$FILE/ey-the-uk-modern-slavery-act-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-uk-modern-slavery-act-2015/$FILE/ey-the-uk-modern-slavery-act-2015.pdf)

²⁴ Uttalelse fra den franske politiker Philippe Noguès i debatt i parlamentet 30.03.2015, s. 3247. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150193.asp>

Den britiske modellen stiller kun krav til rapportering, men ikke et krav om faktisk undersøkelse eller vurdering av risiko. Dette skiller seg klart fra den franske/sveitsiske modellen, hvor kjernen i forpliktelsen er at selskapene skal undersøke og vurdere hvilke risiko som foreligger, og sette i gang tiltak for å avbøte disse. Plikten til å offentliggjøre informasjon om disse aktsomhetsvurderinger kommer i tillegg.

Både den britiske og den franske loven stiller **krav til offentliggjøring, men på forskjellig måte**. I den britiske loven er det spesifisert at erklæringen skal offentliggjøres gjennom selskapets nettsider (forutsatt at det har nettsider), mens selskapet etter den franske modellen skal offentliggjøre aktsomhetsplanen og rapporten om dens gjennomføring i årsregnskapet.

Likhetstrekket mellom lovene er **mangelen på sanksjons- og tilsynsmuligheter**. Den britiske loven legger opp til muligheten for å gi bøter dersom pålegg om offentliggjøring av erklæring ikke etterfølges. Det er viktig å understreke at dette ikke gir hjemmel for å bøtelegge på grunn av manglende aktsomhetsvurderinger knyttet til risiko for slaveri eller menneskehandel, men er en hjemmel for manglende *publisering* av erklæring om hva selskapet gjør i forbindelse med arbeidet mot slaveri og menneskehandel. Den franske loven gir tilsvarende mulighet til dagbøter ved manglende *etterlevelse* av et rettslig pålegg om utarbeidelse, gjennomføring eller offentliggjøring av en effektiv aktsomhetsplan, men ikke bøter for mangelfulle vurderinger eller skader som følge av dette. Forslaget om straffegebyr på sistnevnte grunnlag ble som nevnt tilsidesatt av det franske grunnlovsrådet i parlamentet.

3 Eksisterende norsk lovregulering er fragmentert og uoversiktlig

Hittil har vi redegjort for hvordan prinsippet om næringslivets menneskerettighetsansvar er regulert i utenlandsk lovgivning. Vi skal nå redegjøre for hva som finnes av eksisterende relevant lovgivning i Norge.

3.1 Hva følger av relevant norsk lovgivning i dag?

I Norge finnes det ingen særskilt lov som lovfester næringslivets ansvar for menneskerettigheter i tråd med UNGP eller OECDs retningslinjer. Samtidig er det flere særlover som inneholder lignende eller tilsvarende plikter med lignende formål. Reguleringen er imidlertid spredt, fragmentert og uoversiktlig. Lovene gjelder i hovedsak kun i spesifikke sektorer eller bransjer, gjelder for forskjellige pliktsubjekter og er lite tilgjengelig for virksomheter som ønsker å få et overordnet overblikk over alle forpliktelsene som finnes. Reglene er i hovedsak ordensregler, og mangelen på sanksjonsmuligheter er derfor fellesnevner.

Kun et fåtall av de relevante lovene vi har sett på nevner spesifikt ordet «menneskerettigheter» eller moderne slaveri og tvangsarbeid. Når vi har plukket ut andre lover har vi valgt dem ut fordi de indirekte angår menneskerettighetene i SP, ØSK og ILOs kjernekonvensjoner, og er særlig relevante for virksomheters menneskerettighetsansvar. Dette er i hovedsak, men ikke begrenset til, forbudet mot slaveri og tvangsarbeid,²⁵ forbudet mot barnarbeid,²⁶ retten til organisasjons- og

²⁵ SP art. 8, ILOs kjernekonvensjon nr. 29 og nr. 105.

²⁶ ILOs kjernekonvensjon nr. 138 og 182.

foreningsfrihet,²⁷ retten til frivillige kollektive forhandlinger,²⁸ forbudet mot diskriminering,²⁹ likelønn for menn og kvinner,³⁰ og retten til rettferdige og gode arbeidsvilkår.³¹

Vi har avgrenset vår utredning mot norsk lovgivning som inneholder relevante forbud. Dette er fordi utredningen fokuserer på hva som finnes av lovfestede undersøkelses-, vurderings- og rapporteringsplikter for virksomheter – ikke hva som er forbudt. For ordens skyld nevner vi at straffeloven av 2005 inneholder forbud mot menneskehandel, slaveri, tortur, diskriminering, tvang og frihetsberøvelse. Arbeidsmiljøloven forbyr barnarbeid og diskriminering. Foretak kan straffes for overtredelse av straffebudene, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

3.2 Regnskapsloven – samfunnsansvar

Lov om regnskap m.v. av 1998 (regnskapsloven) forplikter store foretak til å redegjøre i årsregnskapet hva de gjør i forbindelse med å ta sitt samfunnsansvar. Plikten er avgrenset til en rapporteringsplikt og inneholder ingen plikt til undersøkelse av risiko eller utarbeidelse av aktsomhetsplaner.

3.2.1 Formål og bakgrunn

Regnskapsloven har ikke som generelt formål å fremme næringslivets menneskerettighetsansvar. Lovens formål er å bidra til og å gi en oversikt over de regnskapspliktiges økonomi, herunder eiendeler og gjeld, finansielle stilling og resultat.

Regnskapsloven § 3-3 c ble inntatt i en lovendring i 2013, og formålet med denne spesifikke bestemmelsen skiller seg noe fra lovens formål for øvrig. Lovendringen var en følge av Stortingets behandling av St.meld nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.³² Meldingen ga uttrykk for at det er utfordrende å identifisere juridiske virkemidler som kan bidra til økt bevissthet om samfunnsansvar i næringslivet. Oppmerksomhet og press fra opinionen, og forbrukere, samt intern bevisstgjøring blant arbeidstakere og ledelsen i det enkelte selskap, kunne trolig ha positiv effekt. Et viktig juridisk virkemiddel for å fremme bedrifters ansvar for å påvirke samfunnsutviklingen utover lønnsom verdiskapning, er å tilrettelegge for offentlig søkelys på selskapets virksomhet.

I kjølvannet av stortingsmeldingen ble det satt ned en arbeidsgruppe til å utrede krav til rapportering om samfunnsansvar. Gruppen utformet forslaget til rapporteringsplikt på samfunnsansvar som en utvidelse av regnskapslovens krav til opplysninger om ikke-finansielle forhold i årsberetningen. Arbeidsgruppen viste blant annet til følgende begrunnelse for forslaget:

«Arbeidsgruppen mener bedrifter som opptrer på en sosial og miljømessig ansvarlig måte vil kunne styrke sin markedsposisjon og konkurransekraft både ute og hjemme.

²⁷ ILOs kjernekonvensjon nr. 87.

²⁸ ILOs kjernekonvensjon nr. 98.

²⁹ ILOs kjernekonvensjon nr. 111.

³⁰ ILOs kjernekonvensjon nr. 100.

³¹ ØSK art. 7.

³² Prop. 48 L (2012-2013) side 6-7.

Samvittighetsfull oppfølging av utfordringer knyttet til samfunnsansvar vil kunne bidra til å skape verdier i foretaket eller forhindre at slike verdier forringes. Arbeidsgruppen viser til at krav til slik rapportering kan bidra til å øke bedriftenes bevissthet og oppfølging på dette området, samt være et insentiv til at bedriftene integrerer samfunnsansvar i sin daglige drift. Forbedret rapportering vil også kunne bidra til å synliggjøre verdien av slikt arbeid for investorer, eiere og samfunnet for øvrig.»³³

Den 5. februar 2016, etter vedtakelsen av lovendringen i norsk regnskapslov, ble EU-direktivet 2014/95/EU om visse store foretaks og konserners offentliggjøring av ikke-finansielle opplysninger, innlemmet i EØS-avtalen.³⁴ Det ble vurdert at det ikke var nødvendig med ytterligere tilpasninger i norsk lovgivning som følge av direktivet ettersom reglene i regnskapsloven § 3-3c langt på vei samsvarte med kravene i direktivet.

3.2.2 Pliktsubjekter og plikter

Dagens regnskapslov § 3-3 c lyder som følger:

- (1) Store foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som er nevnt i første punktum i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover.*
- (2) Hvis foretaket ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder som nevnt, skal det opplyses om dette.*

Pliktsubjekter etter § 3-3 c er allmennaksjeselskap eller andre foretak som er regnskapspliktige etter § 1-2 og som regnes som «**store foretak**» jf. § 1-5. Morselskap kan rapportere for hele konsernet slik at datterselskap ikke trenger å avgi rapportering, jf. §3-3 c (4). Det stilles ikke spesifikke krav til at foretakene redegjør for hvordan de nevnte forholdene følges opp i datterselskap eller i leverandørkjeden.

Bestemmelsen inneholder ingen generell plikt for selskaper til å undersøke eller vurdere risiko for virksomheten, men inneholder en **redegjørelsesplikt** om hva selskapet gjør for å ivareta sitt samfunnsansvar. Foretakene skal rapportere om hva de gjør for å integrere hensynet til

³³ Prop. 48 L (2012-2013) side 11.

³⁴ Regjeringen.no. Samfunnsansvar - rapporteringskrav. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/samfunnsansvar---rapporteringskrav/id2433373/>.

«menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon». Redegjøringsplikten gjelder dermed et vidt spekter av rettigheter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om:

- «Retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder» som selskapet benytter for å integrere de nevnte hensynene. (Bestemmelsen pålegger ikke selskapet å ha slike retningslinjer o.l., men dersom foretakene ikke har slike, skal det opplyses om dette.)
- Opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling.
- Gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene som nevnt.
- Opplyse om forventninger til dette arbeidet fremover.

Foretak som allerede rapporterer til et av de internasjonale initiativene Global Compact eller Global Reporting Initiative, kan oppfylle redegjøringsplikten ved å vise til disse rapporteringene.³⁵

Redegjørelsen skal gis i årsberetning eller i annet offentlig tilgjengelig dokument, jf. § 3-3 c (5). Selskapets årsberetning og revisjonsberetning, hvor redegjørelsen er nevnt, er tilgjengelige for offentligheten gjennom Regnskapsregisteret, jf. regnskapsloven § 8-1.

3.2.3 Sanksjonsmuligheter

Det er begrensede sanksjonsmuligheter for manglende rapportering etter regnskapsloven § 3-3 c. Effektiv gjennomføring og etterlevelse er til en viss grad forsøkt ivarettatt ved at styret må underskrive redegjørelsen om samfunnsansvar etter § 3-3c, uavhengig av om den inngår i årsregnskapet eller som eget særskilt dokument, jf. regnskapsloven § 3-5 (3). I tillegg må revisor godkjenne redegjørelse etter regnskapsloven § 3-3 c, jf. revisorloven § 5-1 (1) tredje punktum.

3.3 Anskaffelsesloven – grunnleggende rettigheter og miljøkrav

Lov om offentlige anskaffelser av 2016 (anskaffelsesloven) forplikter blant annet oppdragsgivere til å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser der det er risiko for brudd på disse. Loven gjelder kun for oppdragsgivere som omfattes av anskaffelsesregelverket.

3.3.1 Formål

Lovens formål er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, og sikre at det offentlige opptrer med integritet slik at samfunnet har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. § 1.

3.3.2 Pliktsubjekter og plikter

Pliktsubjektene etter loven er anskaffelsesrettslige oppdragsgivere i form av statlige myndigheter, fylkeskommunale eller kommunale myndigheter, offentligrettslige organer eller sammenslutninger der en av oppdragsgiverne er av de nevnte, jf. § 1. Hva som defineres som et offentligrettslig organ fremgår nærmere av anskaffelsesforskriften (2016), men forutsetter blant annet at organet ikke er av

³⁵ Mer informasjon om Global Compact og Global Reporting Initiative er tilgjengelig på <https://www.unglobalcompact.org/about> og <https://www.globalreporting.org/information/sustainability-reporting/Pages/New-reporters.aspx>.

industriell eller forretningsmessig karakter og har en finansiell eller administrativ tilknytning til det offentlige, jf. forskriften § 1-2 (2). Loven gjelder kun for kontrakter i vare- og tjenestebransjen eller for bygg- og anleggskontrakter, jf. loven § 2 (1).

Loven inneholder **ingen generell vurderings- eller rapporteringsplikt** for risiko for slaveri eller menneskehandel i leverandørens virksomhet. Loven inneholder imidlertid noen forpliktelser som er egnet til å fremme lignende formål:

Etter loven § 5 (1) plikter oppdragsgiver å ha «**egne rutiner**» for å fremme respekt for «grunnleggende menneskerettigheter» ved offentlige anskaffelser der det er risiko for brudd på slike rettigheter. «Grunnleggende menneskerettigheter» er ikke nærmere definert i loven, men det fremgår av forarbeidene at det innebærer at varene skal produseres «under forhold som ivaretar ansattes grunnleggende krav på forsvarlige arbeidsforhold». ³⁶ Departementet skriver i forarbeidene at:

*«Den enkelte oppdragsgiver må ha stor frihet til å tilpasse sine interne rutiner til sin virksomhet. Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter viser til FNs verdenserklæring fra 1948, FNs to konvensjoner fra 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.»*³⁷

Etter dette vil det i utgangspunktet være opp til oppdragsgiver å vurdere hvilken risiko som kan oppstå i det aktuelle tilfelle, og ha egne rutiner ut i fra dette. Forarbeidene viser til Direktoratet for forvaltning og IKTs liste over høyrisikoprodukter som et veiledende utgangspunkt.³⁸ Produkter som krever en arbeidsintensiv tilvirkning og er produsert i lavkostland er ofte høyrisikoprodukter, skriver departementet.³⁹

Videre kan oppdragsgiverne stille egne krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensynet til blant annet «arbeidsforhold og sosiale forhold», forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen, jf. § 5 (2). Dette er ingen *plikt* for oppdragsgiveren, men en mulighet oppdragsgiveren kan velge å benytte seg av.

Etter loven § 6 (1) kan departementet gi forskrift som pålegger offentlige oppdragsgivere å «ta inn klausuler i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene». Departementet har gitt en slik forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, som blant annet

³⁶ Prop.51 L (2015-2016) side 83.

³⁷ Prop.51 L (2015-2016) side 83.

³⁸ Difi.no. *Høyrisikolisten*. Oppdatert 28 mars 2019. Tilgjengelig her: <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/laer-om-hoyrisikoprodukter>.

³⁹ Prop.51 L (2015-2016) side 83.

gjennomfører i norsk rett ILOs konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter.

3.3.3 Sanksjonsmuligheter

Brudd på de relevante pliktene kan sanksjoneres på samme måte som andre brudd på anskaffelsesregelverket. Brudd på kontraktens krav til arbeidsforhold og sosiale forhold, i medhold av § 5 (2), vil utgjøre et mislighold fra leverandørens side.

Departementet understreker i lovforarbeidene at oppdragsgiver må følge opp krav som er stilt til grunnleggende menneskerettigheter og at «dette må underlegges en grad av rettslig kontroll».⁴⁰ Manglende reaksjon på kontraktsbrudd medfører at oppdragsgiver i realiteten har tillatt en endring i kontrakten. Dette kan innebære en ulovlig direkteanskaffelse dersom kontraktsbruddet representerer en vesentlig endring av kontrakten.⁴¹ I så fall kan oppdragsgiver risikere **gebyr** eller **avkortning av kontrakten**, jf. henholdsvis loven §§ 12 og 14.

3.4 Arbeidsmiljøloven – forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen generell plikt for virksomheter til å undersøke, vurdere eller rapportere om risiko for menneskerettighetsbrudd, men inneholder en generell plikt for arbeidsgiver til å **sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø**. Lovens virkeområde er i utgangspunktet begrenset til arbeid som utføres i Norge og har dermed begrenset betydning for å forsikre arbeidstakere i norske selskapers datterselskaper og underleverandører i utlandet rettferdige og gode arbeidsvilkår.

Pliktsubjekter etter loven er alle sysselsettende virksomheter i kraft av deres rolle som arbeidsgivere. Den mest sentrale forpliktelsen i denne sammenhengen er at arbeidsgiver plikter å sørge for at alle som arbeider for arbeidsgiveren, også personer som ikke er ens egne arbeidstakere, sikres fullt ut et «forsvarlig arbeidsmiljø», jf. aml. § 2-2 (1). Ved samarbeid mellom flere bedrifter skal hovedbedriften ha ansvar for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS), jf. aml. § 2-2 (2). For øvrig plikter arbeidsgivere å sørge for at det foretas systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten og vurdere om det er nødvendig med interne varslingsrutiner.

Av sanksjonsmuligheter er det sentrale at **arbeidstilsynet fører tilsyn** og har hjemmel til å gi pålegg og tvangsmulkt ved manglende gjennomføring av pålegget, jf. §§ 18-6 til 18-8. Arbeidstilsynet kan også gi overtredelsesgebyr jf. § 18-10. Forsettlig eller uaktsom overtredelse av lovens bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, straffes innehaver av virksomhet eller arbeidsgiver med bøter eller fengsel inntil ett år, jf. § 19-1.

⁴⁰ Prop.51 L (2015-2016) side 83.

⁴¹ Se f. eks. Klagenemnda for offentlige anskaffelser [sak 2015/27](#) som gjaldt manglende oppfølging av miljøkrav til kjøretøy. Det er nærliggende å tro at det samme vil kunne bli resultatet i alle fall ved graverende tilfeller av manglende oppfølging av ivaretagelse av menneskerettigheter i leverandørkjeden.

3.5 Allmenngjøringsloven – sosial dumping

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler av 1993 forhindrer sosial dumping i Norge. Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jf. § 1.

Pliktsubjekter etter loven er **arbeidsgivere i alle bransjer**. Det avgjørende er om arbeidstakerne utfører arbeid i Norge og om det finnes en allmenngjort tariffavtale i den aktuelle bransjen. Dette betyr at loven vil ha begrenset effekt for rettighetene til arbeidstakere som utfører arbeid *i utlandet*, selv om arbeidet utføres for et datterselskap eller leverandør av et norsk morselskap.

Loven inneholder ingen overordnet plikt til å vurdere eller rapportere om risikoen for slaveri eller menneskehandel i egen virksomhet. Risikoen som loven forsøker å motvirke er i hovedsak knyttet til sosial dumping. Dette kan til tider inkludere tilgrensende områder som tvangsarbeid eller moderne slaveri, og kan indirekte avbøte lignende brudd på arbeidstakeres rettigheter.

Etter loven har virksomheter en **plikt til å følge opp vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler** som nevnt i lovens § 5. I forbindelse med denne forpliktelsen er det også relevant å nevne opplysningsplikten i § 10, som gir Tariffnemnda hjemmel til å pålegge arbeidsgiver å gi alle opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår som nemnda finner det nødvendig å få kjennskap til.

Den sentrale sanksjonsmuligheten er at arbeidsgiver kan straffes for manglende gjennomføring av vedtak med **bøter eller fengsel inntil ett år**, jf. § 15. **Arbeidstilsynet fører tilsyn** med at de lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring, blir overholdt, jf. § 11.

3.6 Diskrimineringsloven – likestilling

Diskrimineringsloven inneholder ingen generell vurderings- eller rapporteringsplikt om menneskerettsbrudd, men inneholder en plikt for arbeidsgivere til å redegjøre for kjønnslikestillingen i virksomheten.

Pliktsubjekter etter loven er både **offentlige og private virksomheter på alle samfunnsområder**. Etter § 26 a (1) skal arbeidsgivere **redegjøre** for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten, og iverksatte likestillingstiltak for å fremme lovens formål om likestilling uavhengig av kjønn. Det offentlige og arbeidsgivere i privat sektor med over 50 ansatte skal i tillegg redegjøre for likestillingstiltak som er iverksatt og som planlegges, for å fremme lovens formål om likestilling uavhengig av «etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, og kjønnsuttrykk», jf. § 26 a (2). Redegjørelsesplikten gjelder kun for virksomheter som er regnskapspliktige jf. regnskapsloven § 1-6.

Redegjørelsen skal tas inn i årsregnskapet, jf. likestillingsloven § 26 a (3) annet punktum. Det finnes ingen sanksjonsmuligheter, og det legges opp til at omdømmetap skal være hovedfaktoren for å sikre etterlevelse.

3.7 Lovgivning om miljøskader

Det er flere særlover som inneholder forpliktelser som gjelder risikoen for miljøskader fra virksomheter. Vi nevner de tre mest sentrale her.

Lov om forurensning av 1981 inneholder flere særreguleringer som pålegger virksomheter å undersøke og vurdere risiko for miljøskader. Lovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning. Alle, inkludert virksomheter, er forpliktet av lovens bestemmelser, jf. § 7. Morselskap kan i visse tilfeller holdes ansvarlig for forurensningsskade voldt av datterselskap, jf. Rt. 2010 s. 306 (Hempel).

Loven inneholder et generelt forbud i § 7 (1) mot å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre forurensning. Ved fare for forurensning har den ansvarlige plikt til å sørge for tiltak som hindrer at forurensningen inntreffer, jf. § 7 (2), og ved inntrådte forurensning har den ansvarlige plikt til å sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningene av forurensningen, jf. § 7 (3).

For virksomhet som kan medføre større forurensningsproblemer har den ansvarlige meldeplikt, og kan pålegges å utføre en konsekvensanalyse, jf. § 13. En eventuell konsekvensanalyse vil være offentlig, jf. § 14, og den ansvarlige plikter å samarbeide med forurensningsmyndigheten om å avholde et offentlig drøftelsesmøte om de forurensningsmessige følgene virksomheten kan få, jf. § 15.

Forurensningsloven har visse sanksjonsmuligheter, som erstatning for forurensningsskade og mulighet for tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegg. Forurensningsmyndigheten fører tilsyn med loven, jf. § 48.

Lov om miljøinformasjon av 2003 har som formål å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon, jf. § 1. Loven gjelder i hovedsak offentlige organer, men også all type virksomhet som er bundet av lovens kapittel 4. Alle virksomheter uavhengig av størrelse omfattes, jf. § 5 (2). Pliktsubjekter etter loven plikter å imøtekomme krav om miljøinformasjon om virksomheten, jf. § 16 (1).

Et krav om miljøinformasjon kan også gjelde påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig, jf. § 16 (2). Virksomheter skal rette forespørsel til foregående salgslødd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet, jf. § 16 (2). I utgangspunktet gir loven kun ordensregler og begrenset med sanksjonsmuligheter. Det nevnes imidlertid at klagenemnda for miljøinformasjonsvedtak kan danne særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13, jf. miljøinformasjonsloven § 19.

Lov om mineraler av 2009 har som formål å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling, jf. § 1. Alle kan være pliktsubjekter etter loven, det avgjørende er om den juridiske/fysiske personen driver aktivitet som har til formål å kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning, jf. § 3.

Etter § 18 (3) skal undersøker varsle om undersøkelsene ved en plan for arbeidene. Planen skal inneholde en redegjørelse av mulige skader som kan oppstå, og hvilke tiltak som skal settes i verk for å hindre slike skader. I lovens § 48 følger en generell varsomhetsplikt: Arbeider etter loven skal utføres med varsomhet, slik at arbeidet ikke fører til «unødvendig forurensning eller skade på miljøet».

4 Endringer og konsekvenser av en ny lov i Norge

Hittil har vi redegjort for de utenlandske modellene for lovgivning (punkt 2) og eksisterende norsk lovgivning på feltet (punkt 3). Vi vil nå vurdere hva slags endringer innføring av en ny lov om næringslivets menneskerettighetsansvar vil kunne innebære i norsk rettstilstand.

4.1 En ny lov kan klargjøre og samle virksomheters forpliktelser

En ny lov om næringslivets menneskerettighetsansvar vil kunne samle virksomheters forpliktelser og gjøre pliktene mer oversiktlig sammenlignet med den fragmentariske reguleringen som finnes i dag.

En ny lov vil kunne bidra til å minske risiko for uanstendige arbeidsforhold og andre alvorlige menneskerettighetsbrudd utenfor Norges grenser. En ny lov kan gis virkeområde utover Norges grenser, i motsetning til de relevante lovene som finnes i dag. For eksempel gjelder arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og straffeloven for virksomhetens forhold *i* Norge – ikke *utenfor*. Ved vedtakelsen av en ny lov kan lovgiver bestemme at pliktene skal omfatte risiko i virksomhetens datterselskaper og leverandører utenfor Norges grenser. Ettersom det er i andre lavkostland risikoen for brudd på grunnleggende rettigheter er størst, vil det kunne ha en stor effekt dersom en innfører en ny lov som også omfatter norske virksomheters aktiviteter utenfor Norge.

Avhengig av hvordan en slik lov utformes vil en kunne pålegge flere virksomheter forpliktelser sammenlignet med det antall virksomheter som er forpliktet etter dagens regelverk. Per 4. juni 2019 er det kun omlag 120 allmennaksjeselskap som er forpliktet til å redegjøre om samfunnsansvar etter regnskapsloven.⁴² Ved en ny lovregulering kan en utvide pliktsubjektene etter det en i dag anser som hensiktsmessig.

Videre vil en ny lov om næringslivets menneskerettighetsansvar bidra til økt synliggjøring av virksomheters menneskerettighetsansvar. Ingen av særlovene som finnes i norsk rett i dag har uttrykkelig som formål å lovfeste prinsippet om næringslivets menneskerettighetsansvar. En egen lov om dette vil også kunne bidra til at forbrukere og det sivile samfunnets påvirkningskraft overfor virksomheters aktiviteter vil øke. Dette gjelder særlig dersom en inkorporerer kravet til å publisere en erklæring på virksomhetens nettside, slik det følger av den britiske loven. Med andre ord kan vedtakelsen av en egen lov om næringslivets menneskerettighetsansvar sørge for større etterlevelse i praksis fra virksomheter på grunn av det økte søkelyset virksomhetene vil befinne seg i.

⁴² Liste over noterte selskapers hjemstat per 4.juni 2019, Oslo Børs. [Sisert 17.06.2019]. Tilgjengelig her: <https://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Notering/Aksjer-egenkapitalbevis-og-retter-til-aksjer/Oslo-Boers-og-Oslo-Axess/Noterte-selskapers-hjemstat>.

De største fordelene ved å innføre en ny lovbestemmelse om virksomheters menneskerettighetsansvar kan oppsummeres med følgende punkter:

- Et eget lovfestet formål om at virksomheter må ta et menneskerettighetsansvar
- Mulighet for å samle forpliktelsene til virksomheters menneskerettighetsansvar i en lov og vurdere hvilke virksomheter det er hensiktsmessig at utgjør pliktsubjekter
- Mulighet for å innføre forpliktelser som angår virksomhetens datterselskaper og underleverandører
- Mulighet for å innføre sanksjoner ved manglende gjennomføring
- Mulighet for å gi loven anvendelse på virksomheters aktivitet også utenfor Norges grenser (utenfor alminnelig norsk jurisdiksjon)
- Mulighet for å forebygge menneskerettighetsbrudd og styrke vernet om menneskerettighetene.

4.2 Den fransk/sveitsisk modellen er mer forpliktende enn den britiske modellen

Det er vår vurdering at en lovregulering etter den franske/sveitsiske modellen vil være mer forpliktende enn en ny lov basert på den britiske modellen.

Dette skyldes to forhold: Det første er at den franske/sveitsiske modellen gjelder et bredere spekter av rettigheter enn den britiske. Det andre er at den britiske modellen kun inneholder en redegjørelsesplikt, mens den fransk/sveitsiske inneholder en plikt til å undersøke, vurdere og identifisere risiko for brudd og deretter rapportere om hva virksomheten gjør for å avbøte de identifiserte risikoene. Sistnevnte er mer forpliktende.

En positiv side ved den britiske loven er kravet til å offentliggjøre erklæringen på virksomhetens nettside. Her går den britiske loven på en måte lenger enn den franske loven som kun pålegger virksomhetene å inkludere aktsomhetsplanen i årsregnskapet. En plikt til å offentliggjøre den relevante informasjonen på nettsidene vil gjøre informasjonen mer tilgjengelig for publikum og investorer. Dette er viktig fordi mangelen på sanksjoner gjør at risikoen for omdømmetap er den sentrale etterlevelsesmekanismen.