



Barne- og familiedepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 19/4857
Vår referanse: 2017/60-83
Dato: 23/03/2020

Høringsuttalelse – Etikkinformasjonsutvalgets utredning

1. Innledning

Vi viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 19. desember 2019 om Etikkinformasjonsutvalgets utredning om åpenhet om leverandørkjeder med tilknyttet lovforslag om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.

NIM vurderer primært høringsnotater i lys av de rettslige rammene og føringene som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner.

Spørsmål om selskapers menneskerettighetsansvar er sammensatte, og det er et område som får stadig økt oppmerksomhet. Menneskerettighetene forplikter stater, ikke private aktører som selskaper. Men slik verden har utviklet seg siden menneskerettighetene ble til i kjølvannet av andre verdenskrig, vil ivaretagelsen av menneskerettighetene de facto i økende grad avhenge av selskapers atferd og praksis. Dette stiller større krav til statens tiltak for å sikre at selskaper respekterer menneskerettighetene. Slike tiltak kan både inkludere veiledning og insentiver, og også reguleringer som lover og sanksjoner.

I NIMs to siste årsmeldinger til Stortinget har NIM anbefalt at arbeidet med å styrke veiledningen til næringslivsaktører bør prioriteres og at behovet for lovendringer på feltet bør utredes.²

¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1.

² NIMs årsmelding 2018, Dokument 6 (2018–2019) s. 64 flg. og NIMs årsmelding 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 122 flg.

Etikkinformasjonsutvalgets utredning peker på begge deler – behovet for ny lovgivning og bedre veiledning.

NIM hilser utredningen svært velkommen – og synes at både utredningen og lovforslaget er godt. NIM stiller seg bak lovforslaget overordnet sett, og støtter herunder forslagets brede tilnærming til menneskerettighetskatalogen i tråd med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) fremfor en smalere tilnærming knyttet til for eksempel moderne slaveri.

NIM understreker imidlertid at det, uansett utfall av arbeidet med utvalgets utredning og lovforslag, er viktig at dette området prioriteres og følges opp bedre av myndighetene.

NIMs har i det følgende noen kommentarer til ulike deler av lovforslaget. Disse kan ikke forstås uttømmende eller som et utslag av noen form for prioritering. NIM er tilgjengelig for en nærmere dialog med departementet i det videre arbeidet med utredningen og lovforslaget om ønskelig, for eksempel knyttet opp mot hvordan veiledningstilbudet best kan ivaretas.

Behovet for et styrket veiledningstilbud eksisterer etter NIMs mening uavhengig av lovarbeidet.

2. Statens plikt til å sikre menneskerettighetene (UNGP del 1)

Utredningen angår et område som hovedsakelig knytter seg opp mot mer ikke-rettslig bindende kilder (såkalt soft law) menneskerettslig sett, slik som da UNGP, i tillegg til OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv.

UNGP har i løpet av få år blitt den rådende internasjonale standarden på feltet og får stadig økt betydning på ulikt vis verden over. Samtidig som UNGP, slik navnet tilsier, er veiledende prinsipper, er det verdt å understreke at UNGP del 1 langt på vei er å forstå som en refleksjon av statens allerede eksisterende rettslige forpliktelse til å *sikre* menneskerettighetene fra brudd fra tredjeparter (som private selskaper) gjennom ulike former for tiltak (som lovgivning eller veiledning). UNGP kan dermed ses på som en form for operasjonalisering av statens menneskerettslige sikringsplikt på næringslivsområdet.³ UNGP del 1 sin karakter av å reflektere det som er rettslig bindende for statene (til forskjell fra UNGP del 2, som åpenbart kun er veiledende for selskaper inntil innholdet der eventuelt innføres i nasjonal lovgivning), er et viktig bakteppe for NIMs syn og kommentarer i det videre.

³ Statens plikt til ikke bare å respektere rettighetene selv, men også sikre dem fra brudd fra tredjeparter følger blant annet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 2, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 3, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 1 og Grunnloven § 92. Sikringsplikten er slått fast og utbrodert en rekke ganger i uttalelser og praksis fra FNs overvåkningsorganer, Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og Høyesterett. I norsk rett er Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2013 s. 588 (stalking) et kjent eksempel. Høyesterett uttalte da i relasjon til sikringsplikten etter EMK: «EMK art. 1 pålegger konvensjonstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer blant annet at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre – konvensjonen har i denne forstand også horisontal virkning».

En annen sak er at når det kommer til hvilke konkrete tiltak staten ser på som nødvendige eller hensiktsmessige for å oppfylle sikringsplikten (hvordan f.eks. lovgivningen og veiledningen innrettes), så vil staten ha en vid skjønnsmargin i selv å vurdere dette. Det er viktig å ha med seg i det videre at NIM ikke har som oppgave å vurdere myndighetenes valg av slike konkrete tiltak – utover at NIM mener at dette er et område hvor myndighetene har rom for å gjøre mer.

3. Behovet for endret eller ny lovgivning

Utvalgets lovforslag tar utgangspunkt i at regjeringen allerede «forventer» at alle norske selskaper opptrer ansvarlig og kjenner til og respekterer UNGP, slik dette følger av regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015.

Spørsmålet som da melder seg – slik utvalget også peker på – er om det er tilstrekkelig med forventninger og frivillighet, eller om det også er nødvendig med lovgivning som et ytterligere tiltak for å søke å sikre at norske selskaper overholder menneskerettighetene. For selv om det er stater, og ikke selskaper, som er rettslig forpliktet av menneskerettighetene, er det altså ikke nødvendigvis tilstrekkelig at staten unngår menneskerettighetskrenkelser selv. Staten har også en plikt til å sikre at menneskerettighetene ikke krenkes av tredjeparter, slik som selskaper. På næringslivsområdet kan altså denne rettslige plikten sies å være oppsummert i UNGP prinsipp nr. 1.

UNGP legger grovt sagt opp til to veier for staten for å sikre at selskapene overholder menneskerettighetene, gjennom henholdsvis veiledning og lovgivning. I UNGP prinsipp nr. 3 fremgår det blant annet at staten bør «ha lover som er rettet mot, eller i praksis resulterer i at selskaper respekterer menneskerettighetene, og ved jevne mellomrom vurdere om lovverket er tilpasset dette formålet».

I norsk lovverk finnes det i dag eksempler på at norske myndigheter gjennom lovregulering søker å påvirke næringslivet til å ivareta menneskerettighetene. Eksempler inkluderer arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet og forbud mot diskriminering, regnskapsloven § 3–3 c om store foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar, straffeloven kapittel 4 om foretaksstraff og anskaffelsesloven § 5 om rutiner for å sikre menneskerettighetene (og miljøet) ved offentlige anskaffelser. Alle disse lovene bidrar til oppfyllelsen av UNGP, men en fellesnevner for disse ulike lovreguleringene er at de har blitt innført og vurdert noe fragmentert.

NIM har lenge vært av den oppfatning at det bør foretas en mer helhetlig utredning av norsk lovverk på dette området, og at man bør vurdere behovet for endringer eller ny lovgivning, blant annet i lys av UNGPs økte oppslutning og utviklingen internasjonalt de seneste årene.

4. Utvalgets forslag om egen lov

Selv om NIM har anbefalt at myndighetene bør se på lovgivningen på feltet, har ikke NIM tatt standpunkt til hvorvidt dette bør gjøres gjennom endringer eller utvidelser av eksisterende lovgivning (f.eks. årsregnskapsloven eller straffelovens bestemmelser om foretaksstraff) eller ved å innføre en ny, egen lov. NIM har oppfordret til at den type spørsmål bør gjøres til en del av myndighetenes vurdering ut fra ulike faktorer, slik som hvilke formål man ønsker å oppnå med lovgivningen, hvordan dette best kan oppnås, generell norsk lovgivningstradisjon, forholdet til allerede eksisterende relevante lovregler (som er til dels fragmenterte) samt tiltak og erfaringer internasjonalt (f.eks. den britiske moderne slaveriloven og den franske aktsomhetsloven).

NIM synes derfor det er bra at utvalget i prosessen har vurdert hvorvidt det vil være hensiktsmessig å endre eksisterende lovgivning eller om det trengs en ny lov. NIM ser det heller ikke nå som sin rolle å gi noen konklusjon på spørsmålet om lovgivningsstruktur, men synes overordnet at utvalget kommer med gode argumenter for hvorfor en egen lov anses mest hensiktsmessig. Utvalget mener blant annet at annen lovgivning er lite tilpasset, og utvalget peker på symbolverdien av en egen lov.

NIM har også sansen for utvalgets argumenter om hvorfor lovregulering som sådan anses nødvendig og hensiktsmessig, til forskjell fra dagens ordning basert på primært forventninger og frivillighet fra myndighetenes side. I tillegg til at lovpålagte plikter presumtivt vil sørge for langt større etterlevelse enn det forventninger gjør, med de fordeler det igjen vil ha for ivaretagelsen av menneskerettighetene, kan det være fordeler for næringslivet i å ha klare og like spilleregler. NIMs inntrykk er at mange norske selskaper allerede forholder seg til og søker å etterleve UNGP og lignende standarder, som følge av eget ønske, myndighetenes forventninger eller markedsdrevne krefter (f.eks. forretningsforbindelsers avtalevilkår). Like spilleregler gjennom lov kan både være konkurranseutjevne og enklere og mer praktikabelt å forholde seg til for næringslivet enn hva situasjonen er i dag.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har også nylig i sine konkluderende merknader til Norge, anbefalt innføring av denne typen lov. Komiteen kommer også med andre anbefalinger knyttet til norske myndigheters oppfølging av menneskerettighetsansvaret til næringslivet.⁴

5. Bred tilnærming i samsvar med UNGP

NIM synes det er bra at lovforslaget knytter seg opp mot et bredt spekter av menneskerettigheter i tråd med det som følger av UNGP. Dette til forskjell fra en mer avgrenset tilnærming opp mot for eksempel «moderne slaveri», slik tilfellet er for den britiske loven. Dette er et synspunkt NIM også har spilt inn i tilknytning til det noe parallelle arbeidet med en utredning av en lov om moderne slaveri, slik dette fremgikk av

⁴ E/C.12/NOR/CO/6, 6. mars 2020, pkt. 8 og 9. Anbefalingene er ikke rettslig bindende.

Granavolden-plattformen, et arbeid som senere er lagt til Nærings- og fiskeridepartementet. NIMs syn her hviler på flere av de samme grunnene som utvalget trekker frem. NIM har tidligere gitt uttrykk for dette i møter med ulike departementer og i et brev til regjeringen i etterkant av Granavolden-plattformen. I brevet står det blant annet:

«NIM mener det vil være viktig, når mandatet for et slikt utvalg skal fastlegges, at mandatet ikke formuleres for smalt. Det er ingen tvil om at moderne slaveri og tvangsarbeid utgjør store menneskerettighetsbrudd i tilknytning til næringslivet, ikke minst i uformell sektor. NIM tror likevel det vil være en fordel om man tar et bredere og mer helhetlig utgangspunkt i en slik lovutredning. [...]

Ved bare å fokusere på moderne slaveri/tvangsarbeid avgrenses det i praksis mot de andre menneskerettighetene. FNs veiledende prinsipper om menneskerettigheter og næringsliv (UNGP), som er den rådende internasjonale standarden på feltet, dekker et bredt spekter av menneskerettigheter, nedfelt i FN-konvensjoner og ILO-konvensjoner (UNGP prinsipp 12). Barnearbeid, tvangsforflytning, innskrenkninger i yringsfriheten, urfolksrettigheter, de fleste arbeidstakerrettigheter, kvinnediskriminering, selskapers bruk av sikkerhetsstyrker som begår overgrep, er eksempler på menneskerettighetsspørsmål som *ikke* faller innenfor moderne slaveri eller tvangsarbeid. Regjeringens egen handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015 handler om gjennomføring av UNGP, og Norge har hatt en tydelig stemme nasjonalt og internasjonalt til støtte for UNGP. Det vil, når man først vurderer å innføre en lov som skal begrense handlingsrommet til næringslivet for å sikre menneskerettighetene, kunne gi et uheldig signal om man avgrenser til ett forholdsvis smalt menneskerettighetsspørsmål (moderne slaveri) sammenlignet med den langt bredere reguleringen i UNGP.»⁵

NIM synes tilsvarende at det er bra at lovforslagets definisjon av «grunnleggende menneskerettigheter» baserer seg på UNGP, som den allerede eksisterende og rådende internasjonale standarden på feltet, til forskjell fra en egen nasjonal definisjon eller lignende. På samme måte er det fornuftig at kravene til kunnskap og aktsomhetsvurderinger baserer seg på prinsippene i UNGP.

Det er flere fordeler ved slik å samstemme nasjonal lovgivning med internasjonale krav, blant annet av hensyn til forutsigbarhet, likhet i konkurransevilkår og for å bidra til arbeidet internasjonalt med oppfølgingen av UNGP og med å få bindende regler i flere land.

⁵ NIMs brev til utviklingsministeren og justis- og beredskapsministeren om «Innspill til mandatet for utvalget som skal vurdere en lov om moderne slaveri nedfelt i Granavolden-plattformen», 12. april 2019.

6. Definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter»

Det er bra at lovforslagets definisjon av «grunnleggende menneskerettigheter» (§ 3 d) inkluderer konvensjonene som eksplisitt gjengis under UNGP prinsipp nr. 12. NIM stiller imidlertid spørsmål ved om definisjonen kan ende opp med å bli lest mer uttømmende enn det som følger av UNGP (og mer uttømmende enn det som kanskje har vært intensjonen til utvalget). Av UNGP prinsipp nr. 12 fremgår det at nevnte konvensjoner er et minimum, og at det også må ses hen til andre menneskerettslige standarder når relevant på særskilte områder. Dette kan være rettighetene til urfolk, kvinner, minoriteter, barn og personer med nedsatt funksjonsevne. Av Etikkinformasjonsutvalgets merknad til definisjonen fremgår det at den er ment å svare til definisjonen i anskaffelsesloven § 5 av «grunnleggende menneskerettigheter». At disse to reguleringene samstemmes synes NIM er fornuftig. I forarbeidene til anskaffelsesloven § 5 fremgår det at definisjonen der ikke er uttømmende – men svarer til det som følger av UNGP prinsipp nr. 12.⁶ NIM mener det vil være en fordel om dette også her fremgikk klarere av lovforslagets definisjon eller forarbeider.

I forarbeidene til den foreslåtte loven kan det også være nyttig å utbrodere noe mer om innholdet i nevnte menneskerettigheter. Dette kan for eksempel gjøres ved å trekke paralleller til menneskerettslige verktøy som presumtvt vil være mer kjent for norske rettsanvendere, og som har en mer rikholdig praksis knyttet til seg og slik kan bidra til å veilede i konkrete spørsmål og tilgjengeliggjøre pliktene under loven. Dette gjelder særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), i tillegg til Grunnlovens menneskerettighetskapittel, som begge har mange paralleller til rettighetene i særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, eksempelvis retten til liv, privatliv, religionsfrihet, ytringsfrihet og foreningsfrihet.

I tillegg bør forarbeidene, gjerne under merknader til lovbestemmelsene, si noe mer om enkelte øvrige menneskerettslige standarder på særskilte områder som kan være relevante i tråd med det som følger av UNGP prinsipp nr. 12. I en norsk kontekst vil for eksempel forholdet til urfolks rettigheter være noe som aktualiseres av næringslivets aktivitet. Problemstillinger kan eksempelvis oppstå i tilknytning til industriutbygging eller andre inngrep i tradisjonelle reinbeiteområder. Det bør komme klart frem av forarbeidene at urfolks rettigheter, som i Norge jevnlig kommer i konflikt med næringslivets behov, bør forstås å falle inn under lovens definisjon av «grunnleggende menneskerettigheter».

Den pedagogiske og veiledende fordelen ved slike utbroderinger i forarbeider eller lovens ordlyd, må naturligvis balanseres mot kravene til forutberegnelighet og klarhet om hva

⁶ Prop. 51 L (2015–2016) s. 83.

som omfattes av lovens plikter, særlig i lys av at det legges opp til at en del brudd på loven skal kunne sanksjoneres (se punkt 12 under).⁷

7. Forholdet til annen lovgivning

Som nevnt synes NIM at utvalget argumenterer godt for hvorfor en egen lov anses hensiktsmessig. Slik utvalget er inne på, er det uansett en fordel å ha annen lovgivning for øye når man eventuelt utarbeider og implementerer loven, og at man ser på muligheter for samspill, konsolidering og endring av andre reguleringer. Et eksempel er utvalgets forslag om er at store foretak kan bruke redegjørelsen etter årsregnskapsloven § 3-3 c for rapporteringen. Generelt er NIM opptatt at overlappende krav og fragmentering bør unngås (både i lovgivningen og i myndighetenes oppfølging/veiledning/håndhevelse). NIM har imidlertid forståelse for at dette er noe som kan ta tid, og at det kan være nyttig å se an hvordan eksempelvis en ny lov her vil virke inn før man foretar større endringer i annen lovgivning.

Annen lovgivning med sider til lovforslaget inkluderer ulike former for rapporteringsplikter for ikke-finansiell rapportering, slik som nevnte regnskapsloven § 3-3 c. Et annet eksempel er reguleringer, tilsyn og håndhevelse av ulike former for sosial dumping og tvangsarbeid etter arbeidsmiljøloven, allmennsgjøringsloven eller straffeloven (forhold som tidvis inngår som en del av den nevnte termen «moderne slaveri»). NIM vil understreke at innføringen av dette lovforslaget, ikke må bli en hvilepute når det kommer til myndighetenes arbeid og oppfølging med sistnevnte alvorlige problematikk.

Konsolidering og samspill når det kommer til rapporteringsplikter kan være en fordel for å imøtegå potensielle fallgruver ved lovforslaget, slik som at rapporteringsplikten eller kunnskapsplikten kan ende opp med å bli mer av en «skrivebordøvelse». Innholdet av disse pliktene blir derfor viktig å følge opp i praksis, slik at disse både fungerer etter sin intensjon og på en mest mulig praktikabel måte. Her kan det være nyttig å se på erfaringer – både gode og dårlige – med tilstøtende eksisterende plikter etter for eksempel regnskapsloven og anskaffelsesloven § 5. En av grunnene til at NIM her trekker frem sistnevnte, er at NIM er usikker på hvor godt denne er blitt implementert og fulgt opp i praksis (både av offentlige tilbydere rundt om i landet og av sentrale myndigheter i deres oppfølging av lokale myndigheter), slik at offentlige anskaffelser best mulig kan lykkes som en pådriver for bedre ivaretagelse av menneskerettigheter, slik bestemmelsen legger opp til.

⁷ Jf. lovkravet i Grunnloven § 113 og slik det fremgår på ulikt vis ved inngrep i ulike rettigheter etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, herunder EMK art. 7, som etter forholdene også kan omfatte administrative sanksjoner.

8. Åpenhet og informasjonsrett

NIM har sansen for utvalgets tilnærming med å bygge på åpenhet og informasjonsrett som en mekanisme for å sikre at virksomheter skal respektere menneskerettighetene. Denne typen praktisk «ris bak speilet»-mekanisme kan også ha fordeler opp mot behovet for, og ressursene som trengs til, tilsyn av loven.

Selv om utvalgets tilnærming nok kan ses på som naturlig ut fra utvalgets opprinnelige mandat om å utrede nettopp en etikkinformasjonsplikt, synes NIM det er grunn til å rose utvalgets tilnærming og kobling på dette punkt mellom informasjonsrett for forbrukere, organisasjoner mv. og virksomheters respekt for menneskerettighetene. Herunder vil NIM fremheve informasjonsrettens dualitet i lovforslagets § 7 som viktig. Her legges det både opp til en rett til informasjon om (a) virksomhetens arbeid, systemer og tiltak for å forhindre negativ påvirkning på menneskerettigheter og (b) hvilken negativ påvirkning virksomheten de facto har på menneskerettighetene eller hvilke risikoer de må forholde seg til, og hvordan virksomheten håndterer dette.

Dersom det skulle være innsigelser mot at de materielle pliktene tilknyttet informasjonsretten er for vidtrekkende eller byrdefulle, vil NIM spille inn at en mulighet for å adressere dette kan være å øke tidsfristen for svar og stille strengere krav til hvordan informasjonskrav kan fremsettes (f.eks. ved ikke å åpne for muntlige henvendelser som et utgangspunkt). Utvalget har allerede også adressert noen slike innvendinger selv, gjennom å legge opp til en stor grad av fleksibilitet når det kommer til hvordan henvendelser kan besvares (§ 9). Dette virker fornuftig. I tillegg vil NIM understreke at vi også her forstår utvalget dit hen at kunnskaps-/informasjonsplikten er proporsjonalitetsbasert, og slik gir det enkelte selskap en relativt stor grad av fleksibilitet i oppfyllelsen. Dette vil også påvirke hvor byrdefull denne plikten de facto vil ende opp med å bli.

9. Kravet om aktsomhetsvurderinger

Større virksomheter er i henhold til lovforslaget pålagt å foreta aktsomhetsvurderinger (§ 10). NIM forstår forslaget krav til aktsomhet etc. til å svare til de krav som følger av UNGP på dette området, se særlig UNGP prinsipp nr. 17 flg. Etter NIMs mening er dette et godt og viktig grep – at det bygges på det som allerede er den rådende standarden på området. Kravet til selskapenes aktsomhetsvurderinger («human rights due diligence») er langt på vei å se på som nøkkelmekanismen under UNGP for å oppnå at selskaper respekterer menneskerettighetene.

Slik NIM forstår lovforslaget, skiller det seg likevel fra UNGP på enkelte punkter. For det første gjelder kravet til aktsomhetsvurderinger etter UNGP for alle selskaper, ikke kun de største. Kravene som stilles i UNGP følger imidlertid (i likhet med lovforslaget) en proporsjonalitetstilnærming ut fra hvilken negativ påvirkning på menneskerettigheter selskapet har, noe som blant annet vil avhenge av nettopp størrelse. For det andre knytter

kravene om aktsomhetsvurderinger etter UNGP seg til alle av selskapets «forretningsforbindelser» (i tillegg til innenfor egen virksomhet). Lovforslaget synes derimot å bygge på en noe snevrere tilnærming ved at man bruker den mer avgrensede ordlyden «leverandørkjeder» (i tillegg til innenfor egen virksomhet).

Dette er etter NIMs mening ikke nødvendigvis noe problem. På mange måter kan det være naturlig at det i nasjonal lovgivning tas en snevrere inngang enn det som følger av mer «frivillige» ordninger. Dette ser man også igjen fra andre lands lovgivning. Det er likevel greit å være bevisst på at forventningene etter UNGP – som mange norske selskaper allerede følger eller vil følge – rommer mer. Dette kan også ha noe å si for størrelsen på veiledningsbehovet (se punkt 13 under).

10. Virkeområde og formål

Loven skal i henhold til forslagets § 2 gjelde for virksomheter som selger varer og tilbyr tjenester i Norge. Slik utvalget peker på kan dette by på enkelte vanskelige grensetilfeller, for eksempel opp mot noen utenlandske nettbutikker. Slik virkeområdet er utformet nå, stiller NIM også spørsmål ved om det kan være norskregistrerte selskap som faller utenfor virkeområdet fordi de ikke tilbyr varer og tjenester i Norge (men f.eks. kun tilbyr dette i utlandet) – og om dette i tilfellet er en intendert og rimelig avgrensning.

Avgrensningen kan kanskje forstås på bakgrunn av utvalgets opprinnelige mandat knyttet til etikkinformasjon for norske forbrukere. Men i tråd med utvidelsen av mandatet og slik lovforslaget har endt opp og dets formål, mener NIM at det ikke ville være unaturlig å utvide definisjonen til også å inkludere virksomheter som er registrert i Norge (evt. med tilleggsvilkår om at de også tilbyr varer og tjenester) – i tillegg til da virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge. En slik utvidelse kan ha motforestillinger blant for eksempel norske selskaper som primært konkurrerer med utenlandske selskaper i utenlandske markeder, men fordelene ved en slik inkludering er flere. I tillegg til at den virker naturlig i henhold til lovens formål om å sikre virksomheters respekt for menneskerettigheter, vil utvidelsen formodentlig ha retts tekniske fordeler ved at den også kan motvirke en del vanskelige grensetilfeller.

Et ytterligere spørsmål det er nyttig å være bevisst på, er hvordan man forholder seg til selskaps- og konsernstrukturer når man ser på hva som er en «virksomhet» i lovens forstand. Her kan man nok se for seg ulike løsninger, men generelt bør man søke å unngå at det er mulig å «omgå» lovens virkeområde gjennom tilpasninger i selskapsstrukturen.

I forlengelsen av hvorvidt virkeområdet kan være farget av utvalgets opprinnelige mandat, kan det synes som at lovforslagets formål også er noe preget av dette. I formålsparagrafen er forbrukerinteresser og retten til informasjon inntatt først, og deretter virksomheters respekt for menneskerettigheter. Åpenhet er naturligvis et godt og viktig formål, men i lys av hvordan lovforslaget har endt opp og hva som i NIMs øyne er det mest tungtveiende formålet her, stiller NIM spørsmål ved om det kan være en

fordel å snu rundt på de to formålene. Innspillet om et slik plassbytte, kan også forstås i lys av signaleffektene *Forbrukertilsynet*, som lovens tilsynsmyndighet, kan ende opp med å gi.

11. Differensierte krav og terskler

NIM deler utvalgets syn om at det er fornuftig med en form for differensiering i krav til større og mindre virksomheter – både når det gjelder kravene til hvem som pålegges å gjennomføre aktsomhetsvurderinger (§ 10) og generelt når det kommer til hvilke krav som stilles til både innholdet av aktsomhetsvurderingene og kunnskapsplikten (§ 5), der det legges opp til en fleksibel aktsomhetsnorm/proporsjonalitetstilnærming. Dette harmonerer godt med systemet etter UNGP (se f.eks. prinsipp nr. 14 og 17). Det er, slik utvalget peker på, ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom størrelse på selskap og risiko for negativ påvirkning på menneskerettighetene.

Når det kommer til terskler for hva som anses som en større virksomhet og som er pliktig til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger etter § 10, er ikke dette noe NIM har særlige synspunkter på. NIM vil likevel påpeke, i tråd med ovennevnte om at også mindre virksomheter kan påvirke menneskerettighetene negativt, at terskelen ikke bør settes for høyt. NIM støtter slik sett opp om at utvalget for eksempel har satt terskelen lavere enn hva som anses som et stort foretak etter regnskapsloven. I perspektivet av UNGP og menneskerettigheter, fremstår muligens regnskapslovens terskler knyttet til rapportering om samfunnsansvar som noe høye, herunder fremsto fjerningen av årsberetningskrav for små foretak i 2017, som å være noe av et steg i feil retning i dette perspektivet.⁸

12. Sanksjonering

I hvilken grad det er behov for at brudd på loven sanksjoneres, ser heller ikke NIM på som sin oppgave å mene så mye om. NIM ser likevel at det absolutt vil være fordeler med sanksjonsmuligheter (og klagemuligheter), for best å sikre etterlevelse av loven. Graden av etterlevelse kan også påvirkes positivt av mekanismen med informasjonsrett (se punkt 8 over).

NIM deler utvalgets syn om at gjennomføringen kan gjøres fleksibel – og at det med fordel kan utvises skjønn og fleksibilitet i forbindelse med tilsyn og sanksjonering, særlig i en innledende fase. Bruken av sanksjoner vil etter NIMs syn også avhenge av kvaliteten på den veiledningen som gis. Dess bedre veiledning, dess større rom for eventuell sanksjonering (og motsatt). Når det kommer til tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, er NIM usikker på hvilken størrelsesorden man her ser for seg. Størrelsen på mulkt og gebyrer, i tillegg til hvordan dette anvendes i praksis (med tanke på fleksibilitet, veiledning

⁸ Se NIMs årmelding 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 123.

etc.), kan også ha noe å si opp mot lovkrav⁹ og prosessuelle krav.¹⁰ NIM vil ikke gå nærmere inn på dette nå, blant annet ettersom NIM forstår forslaget dit hen at sanksjonssystemet legges i et allerede eksisterende spor med Forbrukertilsynet og Markedsrådet. Dette er likevel noe det kan være verdt å være oppmerksom på i det videre lovarbeidet, herunder ved eventuelle justeringer av lovforslaget.

13. Veiledning og tilsyn

NIM vil understreke viktigheten av at det avsettes tilstrekkelige ressurser til veiledning og tilsyn når det kommer til gjennomføringen og etterlevelsen av loven og UNGP. Til sistnevnte er det verdt å ha i mente, at selv om loven kun lovfester at større virksomheter skal utføre aktsomhetsvurderinger i samsvar med UNGP, vil det være slik at UNGPs forventninger og prinsipper om både kunnskap og aktsomhetsvurderinger gjelder for alle virksomheter – uavhengig av størrelse.

Derfor er det også av betydning at det er tilstrekkelige ressurser til å veilede mindre virksomheter som av eget ønske gjennomfører aktsomhetsvurderinger selv om de ikke formelt plikter dette etter loven (i tillegg til å oppfylle det veiledningsbehovet disse måtte ha om delene av loven som formelt rammer dem). Generelt kan det være grunn til å anta at det største veiledningsbehovet vil ligge hos virksomheter med lavere kompetanse på dette området fra tidligere, for eksempel da fordi de er mindre av størrelse. Særlig for mange store, norske virksomheter, er det slik at man har kompetanse på området og allerede følger kravene til kunnskap og aktsomhetsvurderinger i henhold til UNGP.

Hvilken løsning som er best når det kommer til å dekke veilednings- og tilsynsbehovet – hvorvidt dette er å opprette et nytt organ eller anvende ett *eller flere* eksisterende organer (og om dette skal være Forbrukertilsynet eller andre) – har ikke NIM særlige synspunkter på. NIM vil imidlertid fremheve at uansett løsning, vil det kreves tilføring av ressurser. Dette peker også utvalget på i relasjon til sitt forslag om å anvende Forbrukertilsynet, ved at tilsynet i tilfellet «må tilføres ressurser for å utvikle kompetanse på menneskerettighetsfeltet».¹¹

Uansett løsning kan det også være nyttig å se på mulighetene for å dra veksler på eksisterende ordninger. Utvalget trekker frem OECDs kontaktpunkt som en slik ordning, noe NIM er enig i. Om ønskelig vil også NIM kunne bidra med sin kompetanse, særlig om materielle menneskerettighetsspørsmål, dersom det legges til rette for dette. Hvis andre ordninger trekkes inn, vil det nødvendigvis også måtte reflekteres i økte ressurser til disse.

Også innenfor andre deler av myndighetsapparatet, kan det være behov for økt og samstemt kompetanse på dette området. En aktør som bør ha en rolle å spille i tilknytning til loven og veiledningstilbudet, er utenriksstjenesten og ambassadene – for eksempel opp mot landspesifikk veiledning.

⁹ Se fotnote 7.

¹⁰ Slik som f.eks. kan aktualiseres etter EMK art. 6.

¹¹ Utredningen s. 51.

NIM har i flere årsmeldinger anbefalt at myndighetene bør styrke og samstemme veiledningen om næringslivets menneskerettighetsansvar, enten ved opprettelsen av et veiledningssenter eller på annen hensiktsmessig måte.¹² NIM deler utvalgets oppfatning om at dette vil være nyttig å bruke denne anledningen til å se på ulike alternativer her på nytt.

Behovet for bedre veiledning gjelder uavhengig av om loven blir innført eller ikke, selv om veiledningsbehovet nødvendigvis vil påvirkes av innføringen av en ny lov. NIM vil også understreke at eventuell lovgivning eller lovendringer ikke på må bli noen hvilepute eller komme på bekostning av et tilstrekkelig veiledningstilbud eller andre tiltak fra myndighetene.

14. Avslutning

Primært støtter NIM i det vesentlige innføringen av loven slik den er lagt frem av utvalget, og særlig den brede tilnærmingen til «grunnleggende menneskerettigheter» gjennom henvisning til UNGP (se imidlertid noen kommentarer under punkt 6 blant annet knyttet til urfolks rettigheter). NIM mener at dette arbeidet nå bør videreføres på en effektiv måte.

Generelt er dette et område som må prioriteres av myndighetene og der det er behov for å gjøre mer enn det som er situasjonen i dag, illustrerende er myndighetenes til dels manglende oppfølging av den nasjonale handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015. Utvalgets utredning og lovforslag bør i så måte være svært nyttig for myndighetenes videre arbeid på dette området generelt, også uavhengig av om lovforslaget ender opp med å bli gjennomført fullt ut i sin nåværende form.

Slik lovforslaget er utformet, mener NIM at det for eksempel kan danne et godt utgangspunkt for en skrittvis innføring. Forslaget og utredningen kan også nyttes som et utgangspunkt til å revidere eksisterende lovgivning – for eksempel når det kommer til rapporteringsplikten for menneskerettigheter og terskelen for denne i regnskapsloven eller når det gjelder hva som ligger i kravet til oppdragsgivere i anskaffelsesloven § 5 om å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser.

I forlengelsen av sistnevnte, vil NIM avslutningsvis understreke statens særlige ansvar for at egne organer ivaretar menneskerettighetene i ulike situasjoner knyttet til næringslivet. NIMs inntrykk er at det her er rom for forbedringer og økt bevissthet ute blant lokale/kommunale og regionale aktører,¹³ og at oppfølgingen av disse fra sentralt hold

¹² NIMs årsmelding 2018, Dokument 6 (2018 –2019) s. 64 flg. og NIMs årsmelding 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 122 flg.

¹³ NIM gjennomfører i 2020 et prosjekt om kommunenes menneskerettighetsansvar. Dette bygger blant annet på en økende oppmerksomhet internasjonalt om betydningen av lokale og regionale myndigheters arbeid for den nasjonale gjennomføringen av menneskerettigheter.

ofte også har et forbedringspotensial (f.eks. når det kommer til å sikre oppfyllelsen av kravet om menneskerettsrutiner i anskaffelsesloven § 5).

Til sist vil NIM bemerke at statskontrollerte selskapers krenkelse av menneskerettighetene, etter forholdene, kan ende opp med å være en krenkelse som staten selv må svare for direkte, se også UNGP prinsipp nr. 4.¹⁴ Uansett vil staten ha en større positiv forpliktelse for å sikre menneskerettighetene fra brudd fra statskontrollerte selskaper, som følge av statens større kontroll og påvirkningsmulighet overfor denne typen selskaper.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør (fung.)

Erlend A. Methi

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹⁴ Særlig fra EMDs praksis er det flere avgjørelser som belyser denne typen problemstillinger, se f.eks. *Yershova v. Russland* (1387/04), *Mykhaylenko og andre v. Ukraina* (35091/02 m.fl.) og *Heinisch v. Tyskland* (28274/08).