



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 150 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 150 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4.2.6	Allmenngjøringsloven og forskrifter	27
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	4.2.7	Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett	27
2.1	Anmodningsvedtak fra Stortinget ..	7			
2.2	Utredning av det juridiske handlingsrommet	7	4.2.8	Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	27
2.3	Etikkinformasjonsutvalget	7	4.2.9	Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet	27
2.3.1	Oppnevning og mandat	7			
2.3.2	Rapport og lovforslag	8	4.3	Regelverket for offentlige anskaffelser	28
2.3.3	Konsekvensutredning	9			
2.4	Høringen	9	4.4	Miljøinformasjonsloven	28
2.5	Undersøkelser om ansvarlig næringsliv	11	4.5	Produktkontrollloven	28
2.5.1	OECDs kontaktpunkt sin undersøkelse om ansvarlig næringsliv 2020	11	4.6	Straffeloven	29
2.5.2	Amnesty Business Rating 2019	12	4.7	Likestillings- og diskrimineringsloven	30
3	Internasjonale rammeverk og reguleringer m.m.	14	5	Generelt om forslaget til en åpenhetslov	31
3.1	FN, ILO og OECD	14	6	Lovforslaget og EØS-rettslige begrensninger	33
3.1.1	De forente nasjoner (FN)	14	7	Lovens formål og virkeområde	35
3.1.2	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)	15	7.1	Lovens formål	35
3.1.3	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) ...	17	7.1.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	35
3.2	Regulering og regelverksutvikling i EU	17	7.1.2	Høringsinstansenes syn	35
3.2.1	Relevant regulering	17	7.1.3	Departementets vurderinger	36
3.2.2	Generelt om regelverksutvikling i EU	18	7.2	Lovens saklige virkeområde	37
3.2.3	Regelverksutvikling i EU-kommisjonen	18	7.2.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	37
3.2.4	Regelverksutvikling i EU-parlamentet	20	7.2.2	Høringsinstansenes syn	38
3.3	Regulering og regelverksutvikling i enkelte land	21	7.2.3	Departementets vurderinger	40
3.3.1	Relevant regulering	21	7.3	Lovens pliktsubjekter og geografiske virkeområde	43
3.3.2	Regelverksutvikling	23	7.3.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	43
4	Relevant regelverk i Norge	25	7.3.2	Høringsinstansenes syn	43
4.1	Regnskapsloven	25	7.3.3	Departementets vurderinger	46
4.2	Arbeidslivsregulering mv.	25	7.4	Lovens rekkevidde – virksomhet, leverandørkjede og forretningspartner	48
4.2.1	Innledning	25	7.4.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	48
4.2.2	Arbeidsmiljøloven og arbeidsmiljøforskriftene	25	7.4.2	Høringsinstansenes syn	48
4.2.3	Internkontrollforskriften	26	7.4.3	Departementets vurderinger	49
4.2.4	Andre relevante forskrifter	26	8	Lovens plikter	53
4.2.5	Arbeidslivets parter har avtalt regler om et anstendig og bærekraftig arbeidsliv	26	8.1	Plikt til å ha kunnskap	53
			8.1.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	53
			8.1.2	Høringsinstansenes syn	53

8.1.3	Departementets vurderinger	56	9.2.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	92
8.2	Plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger	56	9.2.2	Høringsinstansenes syn	92
8.2.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	56	9.2.3	Departementets vurderinger	93
8.2.2	Høringsinstansenes syn	57	9.3	Nærmere om tilsynet	94
8.2.3	Departementets vurderinger	63	9.3.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	94
8.3	Plikt til å gi informasjon	72	9.3.2	Høringsinstansenes syn	94
8.3.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	72	9.3.3	Departementets vurderinger	96
8.3.2	Høringsinstansenes syn	73	9.4	Behandling av klager	100
8.3.3	Departementets vurderinger	77	9.4.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	100
8.4	Plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted ..	81	9.4.2	Høringsinstansenes syn	100
8.4.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	81	9.4.3	Departementets vurderinger	101
8.4.2	Høringsinstansenes syn	82	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	102
8.4.3	Departementets vurderinger	85	10.1	Innledning	102
9	Tilsyn og veiledning	87	10.2	Konsekvenser for næringslivet	102
9.1	Behovet for tilsyn og veiledning mv.	87	10.3	Konsekvenser for det offentlige ...	104
9.1.1	Etikkinformasjonsutvalgets forslag	87	11	Merknader til lovforslaget	105
9.1.2	Høringsinstansenes syn	87	Forslag til lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)		
9.1.3	Departementets vurderinger	90			
9.2	Nærmere om veiledningen	92			

Digitale vedlegg:

1. Etikkinformasjonsutvalgets rapport *Åpenhet om leverandørkjeder*
2. Konsekvensutredning av forslag til ny åpenhetslov



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Prop. 150 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven). Lovproposisjonen følger opp Etikkinformasjonsutvalgets rapport *Åpenhet om leverandørkjeder* og utvalgets forslag til *lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger* som ble overlevert til departementet høsten 2019.

Ivaretagelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i globale leverandørkjeder er en betydelig og kompleks utfordring i mange land. Mange er opptatt av at produkter og tjenester produseres under gode arbeidsforhold, og mange virksomheter er opptatt av å bidra positivt gjennom sin virksomhet og leverandørkjeder ved å skape verdier, arbeidsplasser og samfunnsnyttige produkter og tjenester. De globale leverandørkjedene går imidlertid ofte gjennom flere land med ulike utfordringer, og kan være svært kom-

plekse. Mange virksomheter har derfor ikke god nok oversikt over hvilke konsekvenser deres virksomhet, leverandørkjeder og forretningspartnere har på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Mangelen på åpenhet gjør det også vanskelig for forbrukere, sivilsamfunn, fagbevegelse, organisasjoner, media, investorer, offentlige myndigheter og andre å få informasjon om disse forholdene, og å etterprøve disse. Åpenhetsloven som foreslås i denne proposisjonen vil etter departementets vurdering imøtekomme disse utfordringene.

Formålet med åpenhetsloven som foreslås, er å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjonen av varer og tjenester, og å sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. For å oppnå lovens formål, foreslår departementet at virksomhetene pålegges å utføre aktsomhetsvur-

deringer for å kunne stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som virksomhetene enten har forårsaket, bidratt til eller som er direkte knyttet til virksomhetenes forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester gjennom leverandørkjeder eller forretningspartnere. Departementet foreslår også at virksomhetene pålegges å offentliggjøre redegjørelser for aktsomhetsvurderingene sine, og at virksomhetene ved forespørsel fra allmennheten skal gi informasjon om hvordan de arbeider for å håndtere negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet foreslår at loven omfatter større norske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge og i utlandet, og større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge og som er skattepliktige her. Departementet foreslår at Forbrukertilsynet får ansvar for å føre tilsyn med loven og å gi veiledning til virksomhetene.

Åpenhetsloven som foreslås, vil være nyttig for mange ulike aktører i samfunnet. Offentlig sektor foretar betydelig innkjøp av varer og tjenester hvert år og vil gjennom åpenhetsloven få et enklere arbeid med å ettergå at selskaper etterlever de forpliktelser som følger av anskaffelsesloven § 5. Sivilsamfunn, media og academia vil få tilgang til informasjon som vil kunne bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon. Investorer som etterstreber høye standarder innen miljø, samfunnsansvar og selskapsstyring (ESG) i sine investeringsobjekter, vil kunne bruke loven til å få informasjon for å kunne foreta etiske investeringer. Loven vil også kunne bidra til å imøtekomme forbrukernes forventninger om innsikt i hvorvidt menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold ivaretas i produksjonen av varer og tjenester. Dette vil gjøre det enklere for forbrukere å ta informerte kjøpsvalg, noe som vil kunne bidra til at det selges og dermed produseres færre produkter under kritikkverdige forhold.

Forslaget til åpenhetslov tar utgangspunkt i anbefalingene som følger av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale

selskaper, og i at regjeringen i dag forventer at alle norske selskaper opptre ansvarlig og kjenner til og etterlever disse anbefalingene. Åpenhetsloven som foreslås, skal fungere sammen med disse. Dette innebærer at selv om loven kun gjelder større virksomheter, forventes det fortsatt at andre virksomheter kjenner til og etterlever UNGP og OECDs retningslinjer, inkludert aktsomhetsvurderingene som følger av disse. Dette innebærer også at selv om loven kun gjelder grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, forventes det fortsatt at virksomhetene også arbeider med andre områder som omfattes av de internasjonale prinsippene og retningslinjene, for eksempel miljø.

Åpenhetsloven som foreslås, vil sammen med andre tiltak bidra til Norges arbeid med å møte FNs bærekraftsmål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, og mål nr. 12 om ansvarlig forbruk og produksjon. Myndigheter, næringsliv og organisasjoner har gjennom disse målene forpliktet seg til å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri, sikre at de verste formene for barnearbeid forbyes og avskaffes, og fremme trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere. Lovforslaget følger opp tre mål som regjeringen nedfelte i Granavoldenplattformen. For det første bidrar loven til å styrke forbrukernes rett til informasjon om hvordan produktene de kjøper, er produsert. For det andre bidrar loven til å motvirke at varer som importeres til Norge er produsert ved barne- og slavearbeid, under andre kritikkverdige arbeidsforhold, eller på måter som krenker menneskerettigheter. For det tredje dekker loven tiltakspunktet i Granavoldenplattformen om å utrede en antislaverilov etter modell fra Storbritannia.

Departementet legger opp til at åpenhetsloven skal evalueres etter at den har virket en periode. Evalueringen vil blant annet ha som hensikt å vurdere effekten av loven, vurdere om mindre virksomheter også skal inkluderes som pliktsubjekter og om lovens saklige virkeområde skal utvides til å gjelde miljøpåvirkning og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Anmodningsvedtak fra Stortinget

Den 1. juni 2018 oppnevnte regjeringen Etikkinformasjonsutvalget for å vurdere om næringsdrivende bør pålegges en informasjonsplikt knyttet til samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeder. Bakgrunnen for dette var to anmodningsvedtak:

- 1) Anmodningsvedtak nr. 890 (2015–2016) av 13. juni 2016: «*Stortinget ber regjeringen utrede og vurdere å fremme forslag til lov om åpenhet om produksjonssteder og etikkinformasjon om vareproduksjon til forbrukere og organisasjoner.*»
- 2) Anmodningsvedtak nr. 200 (2017–2018) av 12. desember 2017: «*Stortinget ber regjeringen om å nedsette et utvalg med bred representasjon som skal utrede en eventuell lov om etikkinformasjon, dens virkeområde, hva loven skal omfatte og hvem den skal gjelde for. Utvalget bør i tillegg vurdere hvordan en lov om etikkinformasjon kan sikre forbrukernes og organisasjoners rett til informasjon ut over lover og andre verktøy som finnes i dag.*»

I innst. 384 S (2015–2016) som lå til grunn for anmodningsvedtak nr. 890, viser forslagsstillerne til at lave lønninger, overtidspress, dårlig sikkerhet og mangel på respekt for fagforeningsarbeid preger store deler av vareproduksjonen for verdensmarkedet, og at norske forbrukere har lite informasjon og få rettigheter når det gjelder innsyn og kunnskap om hvordan varer er produsert.

2.2 Utredning av det juridiske handlingsrommet

Som et ledd i arbeidet med å følge opp anmodningsvedtak nr. 890 av 13. juni 2016 ga departementet i 2017 Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiik i oppdrag å utrede det juridiske handlingsrommet norske myndigheter har til å innføre lovregler om etikkinformasjon. Simonsen Vogt Wiik vurderte om nasjonalt regelverk, EØS-rettslige forpliktelser eller bilaterale/multilaterale avtaler, herunder WTO-avtalen, ville være til hinder for

eller kreve bestemte tilpasninger i en eventuell etikkinformasjonsplikt. Simonsen Vogt Wiik leverte sin utredning sommeren 2017. Der konkluderte de med at det finnes et visst handlingsrom for å kunne pålegge næringsdrivende en etikkinformasjonsplikt. En oppsummering av utredningen ligger som vedlegg i Etikkinformasjonsutvalgets rapport *Åpenhet om leverandørkjeder*. Se også omtale i Etikkinformasjonsutvalgets rapport kapittel 7.

2.3 Etikkinformasjonsutvalget

2.3.1 Oppnevning og mandat

Etikkinformasjonsutvalget ble nedsatt 1. juni 2018. Regjeringen viste i mandatet til at mange forbruksvarer blir produsert i land hvor vernet av arbeidere er svakere enn i Norge, og at lønn man ikke kan leve av, barnearbeid, anstendig arbeidstid, og manglende organisasjonsfrihet er blant utfordringene i den globale varehandelen.

Regjeringen la i mandatet til grunn at formålet med en etikkinformasjonsplikt vil være at forbrukere og organisasjoner skal få informasjon om hvordan næringsdrivende arbeider for å ivareta grunnleggende rettigheter og anstendige arbeidsvilkår for arbeidere i leverandørkjeder. Ifølge mandatet skal forbrukere med dette kunne gjøre mer informerte kjøpsvalg. Informasjonsplikten skal også bidra til å øke næringsdrivendes innsats for å sørge for anstendige arbeidsforhold for arbeidere i egne leverandørkjeder.

Utvalgets mandat var todelt. For det første skulle utvalget utrede om det er mulig og hensiktsmessig å pålegge næringsdrivende å gi informasjon til forbrukere og organisasjoner om hvilke produksjonssteder som benyttes i vareproduksjonen og hvordan næringsdrivende arbeider med samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeden. Utvalget skulle også vurdere konsekvensene av en slik informasjonsplikt. For det andre, dersom utvalget kom frem til at lovregulering er mulig og hensiktsmessig, skulle utvalget vurdere hvilke næringsdrivende som burde pålegges en slik plikt og hvordan denne burde håndheves.

Ifølge mandatet skulle utvalgets vurderinger ses opp mot relevant nasjonalt regelverk, EØS-retten, WTO-forpliktelser og annet internasjonalt regelverk Norge er bundet av, jf. utredningen til Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiik om det juridiske handlingsrommet, se punkt 2.2.

Departementet utvidet mandatet 27. august 2019, slik at utvalget også ble bedt om å utforme et konkret lovforslag.

Følgende medlemmer ble oppnevnt som utvalgsmedlemmer:

- Professor Ola Mestad, Universitetet i Oslo, leder
- Professor Caroline Dale Ditlev-Simonsen, Handelshøyskolen BI
- Førsteamanuensis Lars Jacob Tynes Pedersen, Norges Handelshøyskole
- Postdoktor Mark Taylor, Universitetet i Oslo
- Steinar J. Olsen, Stormberg AS
- Bente Øverli, Forbrukertilsynet
- Jon Vea, NHO
- Gro Granden, LO
- Heidi Furustøl, Initiativ for Etisk Handel (nåværende Etisk handel Norge)
- Camilla Skjelsbæk Gramstad, Virke

Se omtale av Etikkinformasjonsutvalgets mandat i utvalgsrapporten *Åpenhet om leverandørkjeder* kapittel 3.

2.3.2 Rapport og lovforslag

Etikkinformasjonsutvalget startet sitt arbeid i august 2018. Utvalget overleverte en delrapport til departementet i juni 2019 der det konkluderer med at det vil være hensiktsmessig å innføre en lovpålagt etikkinformasjonsplikt. I delrapporten viser utvalget blant annet til at en lovpålagt informasjonsplikt vil kunne bidra til mer åpenhet og innsyn i globale verdikjeder som på sikt kan bidra til bedre vern av grunnleggende rettigheter og arbeidsvilkår i leverandørkjeden. Utvalget valgte derfor i tråd med mandatet å gå videre og utrede virkeområdet, hvordan informasjonsplikten bør utformes og håndheves, samt konsekvensene av en lovregulering. Utvalget startet også arbeidet med et konkret lovforslag da mandatet senere ble utvidet til å omfatte dette. Den endelige rapporten *Åpenhet om leverandørkjeder* ble overlevert til departementet den 28. november 2019.

I rapportens del I gjør utvalget rede for utvalgets mandat og arbeid, drivkrefter og rammer for utredningen, sentrale utviklingstrekk og rettslige rammer for utvalgets arbeid. Del I inneholder også utvalgets vurderinger og lovforslag, samt

økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

I rapportens del II gjør utvalget rede for utviklingen og utfordringer i global vare- og tjeneste-produksjon og handel, samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeder, samt FNs bærekraftsmål og 2030-agendaen, internasjonale rammeverk i FN, ILO og OECD. Utvalget gjør også rede for regulering og politikk i EU og i enkeltland, relevant norsk rett, og krav og forventninger til samfunnsansvar fra det offentlige. Utvalget redegjør også for forbrukernes interesser og det kollektive engasjementet knyttet til åpenhet og anstendig arbeid i virksomheter og leverandørkjeder. Utvalgets redegjørelse i del II danner bakgrunnen for forslaget til en åpenhetslov.

Utvalget foreslår en lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger (åpenhetslov). Loven skal sikre at forbrukere, organisasjoner, fagforeninger og andre får tilgang til informasjon om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold i virksomheter og i leverandørkjeder, og bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid. Utvalget foreslår at loven gjelder for virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge.

Utvalget foreslår at alle virksomheter pålegges å ha kunnskap om vesentlig risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjeder. Det foreslås også at forbrukere, organisasjoner og andre ved forespørsel har rett til å få informasjon om disse forholdene, med enkelte unntak.

Utvalget foreslår at større virksomheter pålegges å gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å kartlegge, forhindre og begrense negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid, og gjøre rede for hvordan dette håndteres. Utvalget foreslår at virksomhetene skal offentliggjøre aktsomhetsvurderingene og resultatet av disse.

Utvalgets flertall foreslår at virksomheter som omsetter varer til forbrukere, skal offentliggjøre informasjon om hvilket produksjonssted som benyttes i vareproduksjonen, dvs. stedet der produktet hovedsakelig er satt sammen til slutt før det selges. Utvalget foreslår en forskriftshjemmel for å kunne unnta sektorer eller grupper fra denne plikten.

Utvalget foreslår Forbrukertilsynet som tilsynsorgan, med Markedsrådet som klageinstans. Tilsynsorganet får ansvar for veiledning, kontroll, klagebehandling og håndheving. Utvalget foreslår

sanksjonsmuligheter, herunder tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, for manglende etterlevelse av informasjonspliktene.

Utvalgsrapporten og lovutkastet er enstemmig vedtatt av utvalgets medlemmer, med unntak av en mindretallsdissens til forslaget om offentliggjøring av informasjon om produksjonssted, og forslaget om adgangen til å fremsette et informasjonskrav muntlig, se nærmere omtale i proposisjonens punkt 8.3 og 8.4.

2.3.3 Konsekvensutredning

Departementet har i forbindelse med arbeidet med forslaget til åpenhetslov innhentet en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag. Konsekvensutredningen, utarbeidet av Oslo Economics og KPMG, bygger på utvalgets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser, men konkretiserer og tallfester i større grad hvilke konsekvenser en slik lov kan få for ulike virksomheter innenfor ulike bransjer. Se nærmere omtale i punkt 10 om økonomiske og administrative konsekvenser.

2.4 Høringen

Etikkinformasjonsutvalgets rapport *Åpenhet om leverandørkjeder* og forslag til *lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger* ble sendt på alminnelig høring fra 19. desember 2019 til 23. mars 2020. Flere høringsinstanser fikk ved forespørsel utsatt høringsfrist på grunn av Covid-19 situasjonen. Departementet mottok til sammen 76 hørings svar. I tillegg mottok departementet to hørings svar fra privatpersoner.

Høringen har avdekket en bred støtte til en åpenhetslov, og flere høringsinstanser uttrykker at Etikkinformasjonsutvalget har gjort et grundig arbeid. En del høringsinstanser har likevel innspill til lovens saklige virkeområde, innretning og hvordan det kan sikres at loven blir effektiv og praktisk gjennomførbar. Enkelte høringsinstanser, som blant annet Regelrådet, mener at lovforslaget er for byrdefullt og vanskelig å gjennomføre for virksomhetene, særlig for mindre virksomheter.

Følgende instanser fikk høringsnotatet til uttalelse:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Direktoratet for forvaltning og IKT
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland
Finanstilsynet
Forbruker Europa
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Fylkesmennene (nå statsforvalterne)
Helsedirektoratet
Konkurransetilsynet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM)
Norad – Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv
Norsk senter for menneskerettigheter
OsloMet – storbyuniversitetet
Regelrådet

Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Statens legemiddelverk
Statens sivilrettsforvaltning
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo – Det juridiske fakultet
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Norges institusjon for menneskerettigheter
Riksrevisjonen
Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene
Bergen kommune
Kristiansand kommune
Oslo kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune

Innovasjon Norge
Norges Bank
Statkraft AS

Abelia Foreningen for kunnskaps- og teknologibedrifter i NHO
Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
BAMA
Bellona
Bergans
Boligprodusentenes Forening

Byggenæringens Landsforening	Norges KFUK-KFUM
Byggmesterforbundet	Norges Kristne Råd
Caritas Norge	Norges Naturvernforbund
Changemaker	Norges Rederiforbund
ClampOn	Norges Skogeierforbund
Coop Norge SA	Norsif (Norsk forum for ansvarlige og bærekraftige investeringer)
Culina	Norsk Bedriftsforbund
Dagligvareleverandørenes forening	Norsk Bergindustri
Den Norske Dommerforening	Norsk Bonde- og småbrukarlag
Den Norske Revisorforening	Norsk Fiskeoppdretteres Forening
DNV GL	Norsk Forening for Bygge- og entrepriserett
DOF Subsea AS	Norsk Gjenvinning
EL & IT Forbundet	Norsk Hydro ASA
Energi Norge	Norsk Industri
Entreprenørforeningen - Bygg og anlegg	Norsk Journalistlag
Equinor	Norsk olje og gass
Eurosko	Norsk Reiselivsforum
Fairtrade Norge	Norsk Tjenestemannslag
Fellesrådet for Afrika	Norske Boligbyggelags Landsforbund SA
Finans Norge	Norske Inkassobyråers Forening
Finansieringsselskapenes forening	Norske Maritime leverandører
Footstep AS	Norwegian Air Shuttle ASA
Forbruksforskningsinstituttet SIFO	Norwegian-African Business Association
FOKUS - Forum for kvinner og utviklingsspørsmål	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Framtiden i våre hender	Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
Frelsesarmeen	Orkla
Friele	Raftostiftelsen
Grieg Star	RE: ACT
H & M	Redd Barna
Handel og Kontor	Regnskap Norge
Handelshøyskolen BI	Regnskogfondet
Hope for Justice Norge AS	Rørentreprenørene Norge
Hovedorganisasjonen Virke	SAS Norge
IKEA	Skeidar
IKT-Norge	SMB Norge
IndustriAll	Spire
Initiativ for etisk handel	Stiftelsen Elektronikkbransjen
Juridisk rådgivning for kvinner	Telenor Norge AS
Jussbuss - Juss-studentenes rettsinformasjon	Transparency international Norge
Kirkens Nødhjelp	UN Global Compact Norge
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	UNICEF Norge
Maler- og Byggtapetsermestrenes Landsforbund	UNIO - Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede
Menneskerettighetshuset	Utviklingsfondet
Mester Grønn	Varner
Miljømerking	Widerøes Flyveselskap AS
Miljøorganisasjonen Zero	WWF – Verdens naturfond
NHO Transport	Yara Norge AS
Norges Bilbransjeforbund	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
Norges Bondelag	
Norges Byggmesterforbund	
Norges Fiskarlag	
NorgesGruppen ASA	Følgende instanser har kommet med realitetsuttalelser:
Norges Handelshøyskole	
Norges Juristforbund	
Norges Kemner- og kommunekassererforbund	Forsvarsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Digitaliseringsdirektoratet
 Forbrukertilsynet
 Forbrukerrådet
 Forskargruppa for EU-/EØS-, konkurranse- og
 markedsrett ved UiB
 Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig
 næringsliv
 Regelrådet
 Universitetet i Bergen

Norges institusjon for menneskerettigheter

Bergen kommune
 Innlandet fylkeskommune
 Oslo kommune
 Viken fylkeskommune
 Bane nor
 Statkraft AS

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Byggenæringens Landsforening
 BDO AS
 Changemaker
 Coretta og Martin Luther King Instituttet for
 Fredsarbeid
 Etisk handel Norge
 Equinor
 Fair play bygg Oslo og omegn
 Fairtrade Norge
 Fellesrådet for Afrika
 Finans Norge
 Finansieringsselskapenes forening
 Fiskarlaget Nord
 FOKUS – Forum for kvinner og
 utviklingsspørsmål
 Forum for utvikling og miljø
 Framtiden i våre hender (hovedorganisasjon)
 Framtiden i våre hender (Oslo lokallag)
 Framtiden i våre hender (Trondheim Studentlag)
 Framtiden i våre hender (privatpersoner)
 Frelsesarmeen
 Hope for Justice AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 KFUK-KFUM
 Kirkens nødhjelp og Norges Kristne Råd
 Kongsberg Gruppen ASA

KS Bedrift
 Latin-Amerikagruppene i Norge
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges Bondelag
 Norges Fiskarlag
 Nordland fylkes fiskarlag
 Norsk Journalistlag
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Rederiforbund
 Norsk Hydro ASA
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Mester Grønn
 Orkla ASA
 Raftostiftelsen
 Redd Barna
 Regnskap Norge
 Regnskogfondet
 Responsible Business Advisors (RBA)
 Standard Norge
 Stiftelsen Elektronikkbransjen
 Spire
 Tekna
 Telenor ASA
 Unicef Norge
 Yara International ASA
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har svart at de ikke har merknader:

Samferdselsdepartementet

Riksadvokaten

2.5 Undersøkelser om ansvarlig næringsliv

2.5.1 OECDs kontaktpunkt sin undersøkelse om ansvarlig næringsliv 2020

Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv gjennomførte ved årsskiftet 2019/2020 en undersøkelse om norske næringslivslederes kjennskap og arbeid med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Undersøkelsen består av en spørreundersøkelse blant 600 næringslivsledere i norske bedrifter. 253 av disse er ledere i bedrifter med internasjonal virksomhet, det vil si at de har oppgitt at bedriften har eiere, investeringer, produksjon, eksport, egenimport eller import via agenter utenfor Norge. Det ble i tillegg gjennomført syv semistrukturerte dybdeintervjuer.

Resultatene fra kontaktpunktets undersøkelse viser at frivillighet ikke har bidratt til norske selskapers etterlevelse av OECDs retningslinjer og

forventningene om å gjøre aktsomhetsvurderinger. Undersøkelsen viser at det er lav kjennskap til OECDs retningslinjer blant norske bedriftsledere. 30 prosent av bedriftsledere med utenlandsvirksomhet opplyser at de kun har hørt om OECDs retningslinjer, 7 prosent har satt seg litt inn i dem og 2 prosent kjenner retningslinjene godt. Mange bedrifter (50 prosent) har retningslinjer for ansvarlig næringsliv eller bærekraft. Andelen med skriftlige retningslinjer er høyere blant bedrifter med utenlandsvirksomhet enn blant bedriftene uten utenlandsvirksomhet (60 mot 43 prosent). Kun 19 prosent av bedriftene med utenlandsvirksomhet har skriftlige retningslinjer som viser til OECDs retningslinjer. Totalt oppgir 35 prosent av bedriftslederne at selskapet rapporterer systematisk på ansvarlig næringsliv.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper anbefaler at selskaper gjennomfører aktsomhetsvurderinger. Totalt oppgir 50 prosent av norske bedrifter at de gjennomfører aktsomhetsvurderinger. Andelen er noe høyere (54 prosent) blant bedriftene med utenlandsvirksomhet. Bedriftene som gjennomfører aktsomhetsvurderinger, ble spurt om på hvilke(t) område dette ble gjort:

- 45 prosent oppgav at de har gjennomført kartlegging av miljø- og klimarisiko,
- 34 prosent har kartlagt arbeidstakerrettigheter,
- 16 prosent har kartlagt korrupsjonsrisiko,
- 15 prosent har kartlagt menneskerettigheter,
- 58 prosent oppgir «andre kartlegginger» som HMS, omdømme og kunder.

Bedriftene ble videre spurt om i hvilket ledd risikokartleggingen ble gjort. 91 prosent oppgir at de gjør aktsomhetsvurderinger i egen virksomhet. Det er kun 40 prosent som kartlegger forhold i leverandørkjeden, og 27 prosent hos forretningsforbindelser.

Kun 19 prosent av bedriftene med utenlandsvirksomhet oppgir at de har mottatt veiledning om ansvarlig næringsliv fra det offentlige, mens 39 prosent svarer ja på spørsmål om bedriften har behov for mer veiledning på ansvarlig næringsliv. 45 prosent av bedriftene med utenlandsvirksomhet har behov for mer kunnskap for å kartlegge risiko og mulig negativ effekt på mennesker, samfunn og miljø.

Både UNGP og OECDs retningslinjer uttrykker forventninger til at selskap skal ha klage- og varslingsordninger. Kontaktpunktets undersøkelse viser imidlertid at kun 36 prosent av

bedriftslederne oppgir at de har en klageordning knyttet til ansvarlig næringsliv. 58 prosent oppgir at selskapet ikke har dette. Andelen som har en varsling- og klageordning, øker med antall ansatte i bedriften.

2.5.2 Amnesty Business Rating 2019

Amnesty International Norge gjennomførte i tidsperioden august til november 2019 en undersøkelse blant 69 virksomheter med formål å undersøke i hvilken utstrekning norske selskaper er eksponert for risiko for å krenke menneskerettigheter og hvor godt rustet de er til å håndtere denne risikoen. I undersøkelsen er følgende fire næringssektorer kartlagt:

1. Energi, olje og gass,
2. Shipping, offshore og fiskeri,
3. Konsum, handel og tjenester,
4. Industri, bygg og anlegg.

Undersøkelsen viser at alle selskapene har retningslinjer på menneskerettigheter, og 94 prosent har opplæring av sine ansatte. Men bare 38 prosent har en referanse til OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Bare 36 prosent har en referanse til FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP). 62 prosent oppgir referanse til FNs verdenserklæring.

Ifølge undersøkelsen har norske selskaper en økt eksponering for risiko for å bryte menneskerettighetene sammenlignet med hva som fremkommer av tilsvarende undersøkelse utført i 2017. Undersøkelsen viser at risikoeksponeringen er høyest innenfor shipping, offshore og fiskeri, samt industri, bygg og eiendom. Til tross for dette, oppgir hele 91 prosent av selskapene innenfor industri, bygg og eiendom at de ikke opplever en stor risiko for at de krenker menneskerettighetene. Det samme oppgir 73 prosent av selskapene i shipping, offshore og fiskeri.

47 av selskapene, dvs. 68 prosent, oppgir at de har kartlagt risikoen for at virksomheten krenker menneskerettighetene. 70 prosent oppgir at de rapporterer om menneskerettigheter i års- eller bærekraftsrapport.

48 prosent av selskapene oppgir at de har problemer med å kontrollere leverandørkjeden. Innenfor industri, bygg og eiendom gjelder det hele 64 prosent av selskapene. 32 prosent av alle selskapene har problemer med å innhente korrekt og fullstendig informasjon og 35 prosent har problemer med å fange opp når det skjer menneskerettighetsbrudd.

Når det gjelder positive effekter av arbeidet med menneskerettigheter, oppgir 51 prosent at bedriftens renommé forbedres, 54 prosent at bedriften oppfattes mer attraktiv på arbeidsmarkedet, og 55 prosent at det styrker selvtilliten hos de ansatte. 6 prosent oppgir at de ikke ser noen positive effekter av arbeidet med menneskerettigheter.

I undersøkelsen fikk selskapene også spørsmål om innføringen av en lov som pålegger næringslivet å gjennomføre forpliktende aktsom-

hetsvurderinger. 60 prosent av selskapene i undersøkelsen svarte at de støtter at det innføres en aktsomhetslov for næringslivet. Det pekes blant annet på at loven må være klar og tydelig for at selskapene skal ha mulighet til å etterleve den. Loven må være gjennomførbar, relevant og funksjonell, og være forankret i internasjonale prinsipper. Dessuten må loven sikre tettere oppfølging og tilsyn fra myndighetene slik at loven etterleves.

3 Internasjonale rammeverk og reguleringer m.m.

3.1 FN, ILO og OECD

3.1.1 De forente nasjoner (FN)

3.1.1.1 FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. FNs bærekraftsmål består av 17 mål og 169 delmål. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn. Bærekraftsmålene ligger til grunn for både nasjonale og internasjonale forventninger til et ansvarlig næringsliv. Mål 8 «Anstendig arbeid og økonomisk vekst» samt mål 12 «Ansvarlig forbruk og produksjon» er særlig relevante i så måte.

Bærekraftsmål 8 skal fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle. Omtrent halvparten av verdens befolkning tjener så dårlig at det ikke er mulig å leve av lønnen. Å skape arbeidsplasser med levedyktig lønn er derfor en stor utfordring for alle land fram mot 2030. Bærekraftsmål 8 har en rekke delmål der flere er relevante for arbeidet med åpenhetsloven. Særlig relevant er bærekraftsmål 8.7 om å iverksette umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste formene for barnearbeid, inkludert rekruttering og bruk av barnesoldater, forbyes og avskaffes, og innen 2025 avskaffe alle former for barnearbeid. Relevant er også bærekraftsmål 8.8 om å beskytte arbeiderrettigheter og fremme et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, inkludert arbeidsinnvandrere og særlig kvinnelige innvandrere, og arbeidstakere i et usikkert arbeidsforhold.

Bærekraftsmål 12 skal sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre. Bærekraftig forbruk og produksjon handler om å gjøre mer med mindre ressurser. I dag forbruker vi mye mer enn hva som er bærekraftig for kloden. For eksempel går en tredjedel av maten som blir produsert bort, uten å bli spist. For å sikre gode levekår for nåværende og fremtidige generasjoner må hver enkelt forbruker endre livsstil. Det innebærer å minske

ressursbruken, miljødeleggelsen og klimautslippene som et samfunn og som enkeltperson. På sikt vil dette føre til økonomisk vekst, begrense klimaendringer og øke livskvaliteten til mennesker på jorda. Endret forbruk kan også bidra til å nå målene i Parisavtalen fra 2015 og til å unngå farlige klimaendringer. Særlig relevant delmål for arbeidet med åpenhetsloven er bærekraftsmål 12.6 om å stimulere selskaper, særlig store og flernasjonale selskaper, til å ta i bruk bærekraftige metoder og integrere informasjon om egen bærekraft i sine rapporteringsrutiner.

3.1.1.2 FN-konvensjonene

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter ble vedtatt i 1948. Den fastslår blant annet forbud mot slaveri og slavehandel, rett til arbeid og til rettferdige og gode arbeidsforhold, ikke-diskriminering og lik betaling for likt arbeid, rett til hvile og fritid, rimelig begrensning av arbeidstiden og regelmessige ferier med lønn. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) utdyper rettighetene i verdenserklæringen om menneskerettigheter og gjør dem rettslig forpliktende for stater som har ratifisert dem.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) skal sikre grunnleggende rettigheter som retten til liv og personlig frihet og sikkerhet, ytringsfrihet og rett til privatliv. Konvensjonen fastslår forbud mot slaveri, slavehandel og tvangsarbeid, og oppstiller en rett til foreningsfrihet. Sistnevnte omfatter retten til å danne og slutte seg til fagforeninger til beskyttelse av egne interesser.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) anerkjenner retten til arbeid og retten til rettferdige og gode arbeidsvilkår. Rettferdige og gode arbeidsvilkår omfatter godtgjørelse som skal gi arbeidstakere rettferdig lønn, lik lønn for likt arbeid uten forskjellsbehandling av noe slag, en anstendig tilværelse for seg selv og sin familie, arbeidsforhold som er trygge og sunne, hvile, fritid, en rimelig begrensning av arbeidstiden, tidvise fridager med lønn så vel som

godtgjørelse for offentlige fridager. Konvensjonen anerkjenner også retten til å danne eller slutte seg til en fagforening etter eget valg.

Overnevnte FN-konvensjoner og ILOs kjernekonvensjoner danner sammen grunnlaget for FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse utgjør den minimumsstandard næringslivet forventes å respektere. Dette kommer blant annet til uttrykk i regjeringens nasjonale handlingsplan for oppfølgingen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (2015) og regjeringens eierskapsmelding Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*.

Det finnes også andre FN-konvensjoner og -erklæringer som er relevante for ansvarlig næringsliv, for eksempel FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 og FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) fra 2007.

3.1.1.3 FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd i 2011. UNGP tydeliggjør statens og næringslivets ulike roller og ansvar knyttet til menneskerettigheter i tråd med internasjonale forpliktelser. Verdenserklæringen om menneskerettighetene fra 1948 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) og ILOs kjernekonvensjoner danner grunnlaget for UNGP. Rammeverket har tre deler. Det fastslår 1) statenes ansvar for å beskytte menneskerettighetene, 2) at næringslivet har et ansvar for å respektere menneskerettighetene, og 3) at staten har et ansvar for å sikre effektive klage- og oppreisningsmekanismer.

Ifølge del 1 har staten et ansvar for å beskytte menneskerettighetene. Staten skal også beskytte mot overgrep mot menneskerettighetene fra tredjeparter, blant annet selskaper, innenfor landets jurisdiksjon. Dette gjøres gjennom tiltak for å forebygge, etterforske, straffe og avhjelpe slike brudd gjennom effektive retningslinjer, lover, forskrifter og rettsavgjørelser. UNGP fremhever at staten bør fastslå forventningen om at alle selskaper respekterer menneskerettighetene i alle deler av sin virksomhet.

Ifølge del 2 har næringslivet et ansvar for å respektere menneskerettighetene ved at de skal

unngå å krenke andres menneskerettigheter og håndtere negativ påvirkning som de er involvert i. Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene gjelder også dersom staten ikke oppfyller sine menneskerettighetsforpliktelser. Selskapene bør unngå å forårsake eller medvirke til negativ innvirkning på menneskerettighetene gjennom sine aktiviteter og håndtere negativ innvirkning som inntreffer. De bør også søke å forebygge eller redusere negativ innvirkning på menneskerettighetene som er direkte knyttet til deres virksomhet, produkter eller tjenester, gjennom forretningsforbindelser. Det gjelder også dersom selskapene ikke har medvirket til innvirkningen.

Ansvar for å respektere menneskerettighetene gjelder alle selskaper, uavhengig av størrelse, sektor, kontekst, eierforhold og struktur. Omfanget av de midler selskapene tar i bruk for å oppfylle dette ansvaret, vil imidlertid variere på bakgrunn av disse faktorene. Det vil også avhenge av hvor alvorlig selskapets negative innvirkning er på menneskerettighetene. I henhold til UNGP bør selskapene gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å identifisere, forebygge, begrense og redegjøre for hvordan selskapet søker å respektere menneskerettighetene. De bør også ha prosedyrer for å håndtere negative innvirkninger på menneskerettighetene som selskapet har forårsaket eller medvirket til.

Ifølge del 3 må staten treffe egnede tiltak for å sikre at de som blir berørt av den negative påvirkningen på menneskerettighetene, har tilgang til effektive klageordninger og oppfølging når overgrep finner sted. Staten bør, i tillegg til domstolene, ha andre effektive og egnede klageordninger på plass. Et eksempel på en slik klageordning er OECDs nasjonale kontaktpunkt, som behandler klager om mulige brudd på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, se punkt 3.1.3, samt saker etter ILOs Trepartserklæring om grunnleggende prinsipper for flernasjonale selskaper, se punkt 3.1.2. Selskapene bør på sin side etablere og delta i effektive klageordninger på virksomhetsnivå for berørte enkeltpersoner og lokalsamfunn.

3.1.2 Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

3.1.2.1 Generelt

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble grunnlagt i 1919, og skal fremme sosial rettferdighet og rettigheter i arbeidslivet. ILO skiller seg fra andre organisasjoner i FN ved ikke bare å ha

stater som medlemmer. ILO-systemet bygger på en trepartsstruktur hvor partene i arbeidslivet, samt medlemsstatenes myndigheter, er sidestilt i utformingen av konvensjoner og programmer. ILO har totalt vedtatt 190 konvensjoner, 6 protokoller med endringer eller tillegg til konvensjonene, samt 206 anbefalinger på arbeidslivets område. Konvensjonene, protokollene og anbefalingene fastsetter grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet. Konvensjonene og protokollene er juridisk bindende for stater som ratifiserer dem, mens anbefalingene er veiledende. Norge har vedtatt 110 av ILOs konvensjoner og tre protokoller.

3.1.2.2 Kjernekonvensjonene

De mest sentrale ILO-konvensjonene er de åtte kjernekonvensjonene. ILOs kjernekonvensjoner utgjør et minimum av menneskerettigheter som skal respekteres i arbeidslivet. Kjernekonvensjonene har fire hovedkategorier: 1) forbud mot barnarbeid, 2) forbud mot tvangsarbeid, 3) forbud mot diskriminering, og 4) rett til organisasjonsfrihet for arbeidsgivere og arbeidstakere og kollektive forhandlinger. Alle ILOs medlemsland må etterleve prinsippene i de åtte kjernekonvensjonene, enten de har ratifisert disse eller ikke. Det knytter seg særlige rapporteringsforpliktelser til ikke-ratifiserte kjernekonvensjoner.

ILO-konvensjon nr. 29 pålegger medlemsstatene å oppheve bruken av tvangs- eller pliktarbeid i alle former. ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid pålegger medlemsstatene å motarbeide og avskaffe alle former for tvangs- eller pliktarbeid. Den forbyr også at stater holder noen i tvangsarbeid. Tvangsarbeid defineres som alt arbeid eller enhver tjeneste som kreves av noen under trussel om straff og som vedkommende ikke frivillig har tilbudt seg, jf. ILO-konvensjon nr. 29 artikkel 2 første ledd. Manglende frivillighet innebærer at vedkommende enten må ha blitt engasjert mot sin vilje, eller fratras muligheten til å forlate arbeidsplassen. ILO vedtok i 2014 en viktig tilleggsprotokoll til konvensjon nr. 29. Den forplikter stater til å treffe effektive tiltak for å forebygge og avskaffe tvangsarbeid, beskytte ofre og gi tilgang til effektiv oppreisning som kompensasjon til ofre og sanksjoner mot de som står bak tvangsarbeid.

Barnarbeid er regulert i to ILO-konvensjoner, i tillegg til FNs barnekonvensjon. ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting fastsetter at minstealderen for adgang til sysselsetting eller arbeid ikke skal være lavere enn den

alderen da skoleplikt opphører og ikke i noe tilfelle lavere enn 15 år. Medlemsstatene forplikter seg til å føre en politikk som tar sikte på en effektiv avskaffelse av barnarbeid, og en gradvis heving av minstealderen for adgang til sysselsetting eller arbeid. ILO-konvensjon nr. 182 pålegger medlemsstatene å forby og avskaffe de verste former for barnarbeid. Med dette menes blant annet slavearbeid, salg av barn, gjeldsslaveri, prostitusjon av barn og/eller produksjon av pornografi, tvangsarbeid, bruk av barn til narkotikaproduksjon og rekruttering av barnesoldater.

ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten forplikter stater til å sørge for at arbeidstakere og arbeidsgivere har rett til å danne eller slutte seg til de organisasjoner de selv ønsker. Organisasjonene skal ha selvrådrett til å velge egne representanter, organisere seg og utforme sine programmer. Organisasjonene skal også være sikret uavhengighet fra myndighetene. Konvensjon nr. 98 omhandler gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Arbeidstakere skal vernes mot all diskriminering knyttet til organisasjonsretten, for eksempel at det stilles som betingelse for arbeid at man ikke er medlem i en fagforening, eller at medlemskap i en fagforening medfører oppsigelse.

ILO-konvensjon nr. 100 og 111 omhandler likebehandling i arbeidslivet. Konvensjon nr. 100 skal sikre lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi. Medlemsstatene skal arbeide for at arbeidere blir lønnet likt og at lønn fastsettes uten diskriminering basert på kjønn. Lønn omfatter grunnlønn, minstelønn og tilleggsgodtgjørelse. Konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og arbeid fremmer like muligheter og likebehandling vedrørende ansettelse og yrkesutøvelse. Diskriminering defineres som enhver forskjellsbehandling, utelukkning eller særfordeling på grunnlag av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, som hindrer eller vanskeliggjør lik adgang til lik behandling i sysselsetting eller yrkesutøvelse.

3.1.2.3 Andre relevante ILO-konvensjoner og -erklæringer

ILO-konvensjon nr. 155 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og tilhørende protokoll, er sentral når det gjelder anstendig arbeid. Arbeidsgivere skal være pålagt å utlevere verneklær og verneutstyr, og påse at arbeidsplasser, maskineri, utstyr og prosesser er sikre og ikke innebærer noen hel-

sefare, så langt dette er praktisk mulig. Konvensjonen slår fast at arbeidstakere har rett til å forlate en arbeidssituasjon hvis det er alvorlig fare for liv og helse. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater omhandler urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. ILO-konvensjon nr. 14 handler om retten til ukentlig hvile. Konvensjon nr. 131 om fastsetting av minstelønn retter seg særlig mot utviklingsland. Konvensjon nr. 135 handler om vern av arbeidstakerrepresentanter i foretakene og deres mulighet til å utøve sin virksomhet.

ILOs Treparsertserklæring om grunnleggende prinsipper for flernasjonale selskaper og sosialpolitikk (MNE-erklæringen) ble først fremforhandlet i 1977, og sist revidert i 2017. Erklæringen fastsetter prinsipper for sysselsetting, opplæring, arbeidsvilkår og forholdet mellom partene i arbeidslivet. Erklæringen beskriver hvilken adferd som forventes av selskaper, myndigheter og partene i arbeidslivet på områder som sysselsetting, opplæring, arbeids- og levekår samt forholdet mellom partene i arbeidslivet. Erklæringen bygger i stor utstrekning på internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner om arbeidslivet samt ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998-erklæringen), og oppfølgingen av denne. ILO oppdaterte erklæringen i 2017 for å reflektere utviklingen innen ansvarlig næringsliv. Erklæringen er nå også samstemt med UNGP, FNs bærekraftsmål, og ILOs resolusjon om anstendig arbeid i globale leverandørkjeder. Det ble opprettet en egen tvisteløsningsmekanisme, og saker om MNE-erklæringen kan i dag bringes inn for OECDs kontaktpunkt i Norge. Flernasjonale selskaper kan i tillegg få veiledning og bistand fra ILO (ILO Helpdesk for Business).

3.1.3 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er et internasjonalt samarbeidsforum for økonomiske og sosiale spørsmål. OECD-kretsen består pr. januar 2021 av 37 land. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (1976, revidert i 2011) er de eneste multilateralt vedtatte retningslinjene for ansvarlig næringsvirksomhet som alle 37 OECD-land og 12 andre land har forpliktet seg til å fremme. Retningslinjene er anbefalinger fra regjeringene til flernasjonale selskaper som driver virksomhet i eller fra territorier

til land som har sluttet seg til retningslinjene. Retningslinjene har som mål å styrke grunnlaget for tillit mellom selskapene og samfunnet der de driver virksomhet, forbedre klimaet for utenlandske investeringer og styrke flernasjonale selskapers bidrag til en bærekraftig utvikling.

Retningslinjene ble i 2011 oppdatert i tråd med UNGP på menneskerettighetsområdet og når det gjelder aktsomhetsvurderinger. Aktsomhetsvurderingene forventes særlig knyttet til å unngå og å adressere negativ påvirkning på menneskerettigheter, sysselsetting og forholdet mellom partene i arbeidslivet, miljø, bestikkelser og korrupsjon, forbrukerinteresser og offentliggjøring av opplysninger. Nasjonale kontaktpunkt skal fremme og veilede om retningslinjene, samarbeide internasjonalt og behandle klagesaker. OECDs arbeidsgruppe for ansvarlig næringsliv har utarbeidet en rekke veiledningsdokumenter. Sentralt i veiledningen står aktsomhetsvurderinger som metode for å unngå og å håndtere negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø.

3.2 Regulering og regelverksutvikling i EU

3.2.1 Relevant regulering

3.2.1.1 Konfliktmineralforordningen

EU vedtok i 2017 forordning 821/2017/EU med krav til aktsomhetsvurderinger i leverandørkjeden for importører av tinn, tantal, wolfram (tungsten) og gull med opphav i konfliktrammede og høyrisikoområder. Forordningen vil få direkte virkning for mellom 600 og 1000 importører i EU, og indirekte betydning for om lag 500 smelteverk og raffinerier uavhengig av om de har base innenfor EU. Forordningen trådte i kraft 1. januar 2021.

Bakgrunnen for forordningen er bruk av tvangsarbeid og konfliktfinansiering i utvinning av mineraler i politisk ustabile områder. Målet er å avverge at konfliktmineraler og -metaller blir importert til EU, å stanse bruk av mineralene i smelteverk og raffinerier, og å unngå misbruk av gruvearbeidere. Dette skal oppnås ved å sikre at importører av mineralene i EU oppfyller internasjonale standarder som OECD har utviklet, og utøver ansvarlig leverandør oppfølging.

Importører av tinn, tantal, wolfram (tungsten) og gull skal etter forordningen undersøke hva de kjøper for å sikre at det ikke er produsert på en måte som finansierer konflikt eller annen ulovlig praksis. Importørene må oppfylle fem krav:

- 1 etablere solide styringssystemer,
- 2 identifisere og vurdere risiko i leverandørkjeden,
- 3 utvikle og implementere en strategi for å håndtere risikoen,
- 4 gjennomføre en uavhengig tredjepartsrevisjon av aktsomhetsvurderingen i leverandørkjeden,
- 5 rapportere årlig om aktsomhetsvurderinger i leverandørkjeden.

3.2.1.2 Direktivet om ikke-finansiell rapportering

Direktiv 2014/95/EU ble vedtatt i 2014, og endrer regnskapsdirektivet (2013/34/EU) når det gjelder offentliggjøring av ikke-finansiell informasjon og opplysninger om mangfold for enkelte store foretak og grupper. Målet med direktivet er å øke selskapenes åpenhet og gi bedre miljømessige og sosiale resultater.

Opplysningsplikten om ikke-finansiell informasjon og opplysninger om mangfold etter direktiv 2014/95/EU gjelder for store foretak og konsern som er av allmenn interesse, og som i gjennomsnitt har over 500 ansatte i løpet av regnskapsåret. Redegjørelsen skal minst omhandle informasjon om «miljø, sosiale forhold og arbeidsforhold, respekt for menneskerettigheter, anti-korrupsjon og bestikkelsesspørsmål som er nødvendig for å forstå foretakets utvikling, ytelse, posisjon og innflytelse. Videre skal redegjørelsen gi:

- 1 en kort beskrivelse av foretakets forretningsmodell,
- 2 en beskrivelse av policy på de ulike områdene, herunder aktsomhetsvurderinger,
- 3 resultater av policy,
- 4 de mest sentrale risikoene knyttet til de ulike områdene, inklusive, der det er relevant og proporsjonalt, forretningsforbindelser, produkter eller tjenester som sannsynlig kan forårsake skade på disse områdene, og hvordan foretaket håndterer risikoene,
- 5 ikke-finansielle kritiske suksessfaktorer som er relevante for virksomheten.

Selskaper som ikke har relevante prinsipper eller retningslinjer på et eller flere områder, skal gi en tydelig og begrunnet forklaring om hvorfor.

Opplysningene skal gis i selskapets årsrapport eller i egen rapport som legges ut på selskapets nettside og blir vist til i årsrapporten. Direktivet stiller kun krav til at revisor sjekker om rapport er avgitt. Nasjonale myndigheter beslutter om rapporteringen skal verifiseres av en uavhengig part.

3.2.2 Generelt om regelverksutvikling i EU

I EU omtales ofte arbeid relatert til næringslivets samfunnsansvar, etikk, åpenhet og bærekraft under paraplybegrepet «Environmental, Social and Governance (ESG) Reporting and Disclosure». «ESG» omfatter selskapers arbeid med åpenhet knyttet til:

- Bærekraft og klima/miljø, herunder klimarisiko og hvordan virksomheten påvirkes av og påvirker klima og miljø.
- Arbeidstakerrettigheter, likestilling og menneskerettigheter.
- Selskapsstyring, herunder linjen til underleverandører.

EUs tiltak for bærekraft, sosiale forhold og selskapsstyring henger sammen med FNs arbeid med bærekraftsmål, Parisavtalen og saker som det europeiske grønne skiftet. EU har tatt i bruk et bredt spekter av virkemidler for å nå blant annet målene i Parisavtalen, inkludert budsjettpolitikken. Dette gjelder også koronagjenoppbyggingspakken «Next Generation EU», der det heter at mer moderne eierstyring og selskapsrett skal sikre at miljø- og samfunnsinteresser i større grad blir hensyntatt i forretningsstrategier for økonomisk opphenting etter koronapandemien og i langsiktig selskapsutvikling.

3.2.3 Regelverksutvikling i EU-kommisjonen

3.2.3.1 Lovforslag om bærekraftig eierstyring og selskapsledelse

EU-kommisjonen har selskapers samfunnsansvar høyt på den politiske dagsorden. Kommisjonen arbeider med et lovforslag om bærekraftig eierstyring og selskapsledelse (sustainable corporate governance) som er ventet å bli lagt frem i andre kvartal 2021, trolig i form av endringer i selskapsrettsdirektivet (direktiv (EU) 2017/1132) og aksjonærrettighetsdirektivet (direktiv 2007/36/EF).

EU-kommisjonen sendte den 30. juli 2020 en foreløpig konsekvensanalyse om bærekraftig eierstyring og selskapsledelse på høring. Høringen er et forstadium til en mer omfattende konsekvensanalyse og eventuelle etterfølgende regelverksforslag. Det ble også arrangert en offentlig høring om bærekraftig eierstyring og selskapsledelse fra 26. oktober 2020 til 8. februar 2021. Problemstillingen er, ifølge EU-kommisjonen, at for mange bedrifter fokuserer mer på kortsiktig inn-

tjening enn på langsiktig utvikling og bærekraft. Ifølge høringsnotatene viser studier at mange selskaper føler seg presset til denne typen kortsiktig planlegging og at dette har vært en trend i perioden fra 1992 til 2018. Dette presset slår uheldig ut på flere måter, men det mest sentrale er at bedriftene ikke i tilstrekkelig grad kartlegger og reduserer risikoen for at egne verdi- og produksjonskjeder kan medføre miljømessig, sosial eller menneskerettslig skade.

EU-kommisjonen vurderer hvordan selskaper kan pålegges å «do no harm» og hvordan selskapsstyrer kan integrere bredere interesser i sine beslutninger. Blant problemstillingene til vurdering er:

- Hvordan kan selskaper kartlegge risiko for å sikre seg mot samfunnsskadelige virkninger av egen aktivitet, for eksempel på miljø og menneskerettigheter, herunder arbeidstakeres rettigheter og barnarbeid (forpliktelse til å utføre aktsomhetsvurderinger).
- Hvordan kan selskapsstyrer ta hensyn til alle interesser som er relevante for selskapenes bærekraft på sikt, eller for dem som påvirkes av selskapets virksomhet (ansatte, miljø, andre interessenter). Dette ses som en del av styreansvaret.

EU-kommisjonen viser til at disse tiltakene henger nært sammen med revisjonen av direktiv 2014/95/EU om ikke-finansiell rapportering, jf. punkt 3.2.3.2.

3.2.3.2 Revisjon av direktivet om ikke-finansiell rapportering

Direktivet om ikke-finansiell rapportering (direktiv 2014/95/EU) pålegger visse store selskaper å informere i årsrapportene om kartlegging og risikohåndtering for miljø, sosiale forhold, menneskerettigheter, korrupsjon og mangfold i bedriftsstyrer, jf. punkt 3.2.1.2. En høring om dette direktivet ble avsluttet 11. juni 2020. Formålet med høringen var å få innspill til kommisjonens planer om å styrke åpenhet om selskapers og finansinstitusjoners sosiale og miljømessige påvirkning. Revisjonen ses i lys av krav som allerede stilles til investorene som skal finansiere europeiske bedrifter. Målet er å få en rød tråd av rapportering og åpenhet om «ESG» gjennom hele markedet. Kommisjonen ventes å legge fram forslag til revisjon av direktivet i andre kvartal 2021. Det er ventet at kommisjonen i forslaget vil gå lenger i å pålegge virksomheter et samfunnsansvar enn i dag. Revisjon av direktivet vil innebære endringer

i kravene om rapportering av bærekrafts- og klimarelaterte forhold i norsk rett.

3.2.3.3 Oppdatert strategi for bærekraftig finans

EU-kommisjonen arbeider med en oppdatert europeisk strategi for bærekraftig finans. Den første strategien på dette feltet kom i mars 2018, og det er allerede vedtatt tilhørende regelverk som dekker finansmarkedets arbeid med «ESG». Hovedformålet med den første handlingsplanen var å skape insentiver for et mer bærekraftig finansmarked ved å øke oppmerksomheten rundt «ESG»-forhold. En høring om denne saken ble avsluttet 15. juli 2020. Den oppdaterte strategien ventes framlagt våren 2021. Den forventes å bygge videre på handlingsplanen fra 2018. Den oppdaterte strategien vil trolig legge større vekt på risikovurderinger knyttet til miljø og klima. Slike risikovurderinger er forventet å være tosidige, slik at de både vil omfatte hvordan en økonomisk aktivitet påvirker klima og miljø, og hvordan klimaendringer kan påvirke lønnsomheten i en økonomisk aktivitet. Dette skal bidra til å gjøre næringslivet mer opptatt av langsiktige vurderinger av lønnsomhet. Det er videre forventet at den oppdaterte strategien ytterligere vil legge vekt på økt grad av rapportering og åpenhet om «ESG», som et tillegg til revisjonen av direktivet om ikke-finansiell rapportering.

3.2.3.4 Avskogingsfrie verdikjeder

EU-kommisjonen vil også i andre kvartal av 2021 legge fram forslag til et europeisk regelverk for råvarer med avskogingsrisiko. Forslaget er ventet å til en viss grad følge opp EU-parlamentets forslag på tilsvarende område som ble vedtatt 22. oktober 2020, se punkt 3.2.4.1. Dersom EU-parlamentets forslag følges opp av EU-kommisjonen vil forslaget innebære obligatoriske aktsomhetsvurderinger for selskaper og finanssektoren for å minimere eller eliminere at råvarer med avskogingsrisiko plasseres på det europeiske markedet, og brudd på regelverket vil i så fall føre til sanksjoner. EU-kommisjonen har gjennomført to høringsrunder som har fått over 1,2 millioner svar, og utarbeider nå forslag til nytt regelverk. Det pågår en konsekvensvurdering for å vurdere kost-nytteeffekten av ulike tiltak for å redusere avskoging, som i tillegg bidrar til store klimagassutslipp, gir tap av biologisk mangfold og er en trussel for urfolk. I tillegg kommer ulovlig hogst, som gjerne også er forbundet med korrupsjon.

3.2.3.5 EUs grønne klassifiseringssystem (taksonomi)

For å bidra til en felles forståelse av hvilke investeringer som er bærekraftig, utvikler EU et klassifiseringssystem for bærekraftige økonomiske aktiviteter, en såkalt taksonomi. Det er utarbeidet i tråd med EUs langsiktige klima- og miljømål og skal gjøre det lettere for investorer å sammenligne investeringsmuligheter, gi selskap insentiv til å gjøre forretningsmodellene sine mer bærekraftige og identifisere bærekraftige investeringer. Forordningen om klassifiseringssystemet for bærekraftig økonomisk aktivitet ble vedtatt i EU i juni 2020. Forordningen er EØS-relevant og Finanstilsynet har foreslått å gjennomføre forordningen i en ny lov om opplysninger om bærekraft. Kravene i forordningen retter seg mot finansmarkedsaktører og mot selskaper som er underlagt krav om å rapportere ikke-finansiell informasjon etter regnskapsdirektivet. Det innebærer blant annet krav om at selskap skal rapportere på hvor stor andel av deres økonomiske aktivitet som er bærekraftig etter kriteriene i taksonomien. Kommisjonen vil i løpet av første halvår 2021 fastsette delegerte rettsakter som definerer kriterier for hva som bidrar til å nå to av totalt seks miljømål (reducere og forebygge klimagassutslipp og klimatilpasning), som vil gjelde fra 31. desember 2021, samt en delegert rettsakt med nærmere krav til rapportering etter taksonomien. Kommisjonen skal innen utgangen av 2021 fastsette kriterier for de øvrige fire miljømålene i taksonomien (bærekraftig bruk av vann og marine ressurser, omstilling til en sirkulær økonomi, forebygging av forurensing og naturmangfold) som vil gjelde fra 31. desember 2022.

3.2.4 Regelverksutvikling i EU-parlamentet

3.2.4.1 Rapport om avskogingsfrie verdikjeder

EU-parlamentet er også opptatt av virksomheters samfunnsansvar, etikk, åpenhet og bærekraft, og har derfor pågående prosesser med egne resolusjonsutkast. EU-parlamentet har ikke myndighet til å foreslå regelverk, men har likevel en viktig rolle som lovgiver etter at EU-kommisjonen har lagt fram regelverksforslag. Resolusjonsutkastene er ment for å søke å påvirke EU-kommisjonen som har myndighet til å fremme regelverk.

22. oktober 2020 vedtok EU-parlamentet en rapport om europeisk aktsomhetslov for råvarer som leder til avskoging og brudd på urfolks rettigheter. EU-parlamentet anbefaler obligatoriske akt-

somhetsvurderinger for selskaper som plasserer råvarer med avskogingsrisiko på det europeiske markedet. Det foreslås også at forpliktelsene skal dekke forhold som ikke bare leder til avskoging, men som også ødelegger andre kritiske naturtyper. I rapporten er det understreket at omtrent 80 % av avskoging i verden er knyttet til utvidelse av landbruksland. EU-landenes etterspørsel etter produkter som palmeolje, kjøtt, lær, soya, kakao, mais, tømmer, gummi mv. er en stor driver for avskoging, skogsødeleggelser, ødeleggelser av økosystem og tilknyttet menneskerettighetsbrudd. Parlamentet mener at Europa har et ansvar for å beskytte verdens skoger, også fordi de beskytter menneskers livsgrunnlag og det biologiske mangfoldet. I rapporten etterspørres det en effektiv implementering av aktsomhetsvurderinger for små og mellomstore bedrifter for å redusere deres økonomiske og administrative belastning.

3.2.4.2 Rapport om eierstyring og selskapsledelse

EU-parlamentets plenum vedtok 17. desember 2020 en rapport om eierstyring og selskapsledelse (Sustainable Corporate Governance). Rapporten er ment som innspill til EU-kommisjonen, og er utformet som oppfordringer til kommisjonen om å ta bestemte elementer inn i det pågående arbeidet med lovforslag knyttet til bærekraftig eierstyring og selskapsledelse, se omtale i punkt 3.2.3.1.

I rapporten ber EU-parlamentet om at EU-kommisjonen blant annet utvider virkeområdet for regelverket om ikke-finansiell rapportering slik at det kan omfatte langt flere selskaper enn i dag. Parlamentet ber også EU-kommisjonen foreslå regler om kollektivt ansvar for styremedlemmer for å utforme, informere om og etterprøve bærekraftstrategier.

3.2.4.3 Rapport om selskapsgjennomgang og selskapsansvar

I september 2020 begynte EU-parlamentet diskusjoner om en rapport om selskapsgjennomgang og selskapsansvar (Corporate due diligence and corporate accountability). Rapporten ble endelig vedtatt i Parlamentets plenum 10. mars 2021. Som rapporten om eierstyring og selskapsledelse, er også rapporten om selskapsgjennomgang og selskapsansvar ment som innspill til kommisjonen. I rapporten ber EU-parlamentet om at EU-kommisjonen blant annet legger frem forslag til regler som pålegger selskaper å kartlegge, forebygge og forhindre mulige skadevirkninger som berører

menneskerettigheter og miljø langs egne verdikjeder. Parlamentet ber også om at EU-kommisjonen sikrer at selskaper holdes ansvarlig for skade de forvolder mot menneskerettigheter og miljø. Parlamentet har også utformet et regelverksforslag som er vedlagt rapporten. Parlamentet oppfordrer EU-kommisjonen til å følge regelverksforslaget ved utformingen av det nye regelverket.

3.3 Regulering og regelverksutvikling i enkelte land

3.3.1 Relevant regulering

3.3.1.1 Frankrike

Den franske aktsomhetsloven fra 2017 pålegger selskaper av en viss størrelse å utarbeide, gjennomføre og offentliggjøre en aktsomhetsplan. Loven gjelder for selskaper som har hovedkvarter i Frankrike, og som oppfyller følgende vilkår på slutten av to sammenhengende regnskapsår: i) selskaper med minst 5000 ansatte i Frankrike, i selskapet og i datterselskaper og, ii) selskaper med minst 10 000 ansatte på global basis, i selskapet og i datterselskaper. Det anslås at loven omfatter mellom 150 og 200 selskaper som står for omtrent 50 prosent av fransk eksport.

Aktsomhetsloven baserer seg på UNGP og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Den tar utgangspunkt i en aktsomhetsplan og skal forebygge alvorlig skade på mennesker og miljø. Aktsomhetsplanen bygger på en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger. Selskapenes aktsomhetsplan skal redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å kartlegge og forhindre alvorlige brudd på menneskerettighetene, samt personlig helse, sikkerhet og miljøskade. Aktsomhetsplanen skal inneholde følgende:

- en risikokartlegging som identifiserer, analyserer og rangerer risiko,
- prosedyrer for regelmessig analyse av risiko knyttet til datterselskaper, leverandører og underleverandører i tråd med kartleggingen,
- passende tiltak for å avbøte risiko og forebygge alvorlige krenkelser eller skade,
- en mekanisme for varsling og for å samle rapportering av faktisk eller potensiell risiko. Denne skal utvikles i samarbeid med representative fagforeninger i selskapet,
- et system for å følge opp iverksatte tiltak og evaluere virkningen av tiltakene.

Aktsomhetsplanen og tiltakene i den skal dekke morselskapet, selskaper det kontrollerer direkte

eller indirekte (datterselskaper), leverandører eller underleverandører som selskapet har et etablert og vedvarende kommersielt forhold til, så fremt aktiviteten er tilknyttet dette forholdet. Aktsomhetsplanen og rapporten om gjennomføringen av den skal offentliggjøres og inkluderes i selskapets årsrapport. Selskapene skal rapportere regelmessig om gjennomføring av planen.

Etter begjæring fra enhver med en rettslig interesse kan retten gi pålegg om at selskapet skal oppfylle kravene om å utarbeide, gjennomføre eller offentliggjøre en effektiv aktsomhetsplan med en frist på tre måneder. Manglende oppfyllelse vil kunne lede til dagbøter. Personer som ikke oppfyller kravene definert i loven, kan også pådra seg ansvar for å gjenopprette skaden som skyldes manglende oppfyllelse. Også et slikt krav må bringes inn for retten.

3.3.1.2 Storbritannia

UK Modern Slavery Act, som ble vedtatt av det britiske parlamentet i 2015, regulerer i hovedsak straffbare forhold knyttet til moderne slaveri i Storbritannia. Loven skal øke beskyttelsen av ofre, og en anti-slaveri-kommisær skal koordinere arbeidet mot moderne slaveri og identifisere mulige ofre. Seksjon 54 i loven, *Transparency in Supply Chains Etc.*, stiller krav til rapportering om arbeidet mot moderne slaveri i virksomheter og leverandørkjeden. Lovens pliktsubjekter er selskaper med hovedkontor eller registrering i eller utenfor Storbritannia som opererer i Storbritannia, tilbyr varer og tjenester, og har en årlig omsetning på over GBP 36 millioner. Det anslås at dette omfatter omtrent 17 000 selskaper.

Virksomhetene skal utarbeide og offentliggjøre en *Modern Slavery Statement* (erklæring) hvor de redegjør for hva de har gjort for å sikre at moderne slaveri og menneskehandel ikke forekommer i egen virksomhet og i leverandørkjeden. Erklæringen skal utarbeides på årlig basis. Loven gir eksempler på informasjon som erklæringen kan inneholde:

- virksomhetens struktur, virksomhet og leverandørkjeder,
- planer/politikk knyttet til slaveri og menneskehandel,
- aktsomhetsprosesser med hensyn til slaveri og menneskehandel i virksomheten og leverandørkjeder,
- de deler av virksomheten og leverandørkjeden(e) der det er risiko for slaveri og menneskehandel, og stegene man har tatt for å analysere og håndtere risikoen,

- effektivitet i arbeidet for å forhindre slaveri og menneskehandel – målt etter de indikatorer virksomheten vurderer som relevante,
- opplæring om slaveri og menneskehandel som er tilgjengelig for de ansatte.

Erklæringen skal offentliggjøres på selskapets nettside eller utgis på forespørsel innen 30 dager. Selskaper som ikke har utarbeidet en erklæring og/eller ikke har publisert erklæringen godt synlig på nettsiden til selskapet, kan få pålegg om å utarbeide og publisere en erklæring. Dersom selskapet etter dette ikke gir en erklæring, kan selskapet bli bøtelagt. Det foreligger foreløpig ikke rettspraksis knyttet til bestemmelsen. Det er mulig for selskapene å rapportere at de ikke har tatt noen grep for å bekjempe moderne slaveri og likevel oppfylle lovkravet. Britiske myndigheter mener at omdømme og påtrykk fra investorer, forbrukere og samfunnet for øvrig vil påvirke virksomheter til å treffe tiltak.

For øvrig behandler det britiske parlamentet nå et lovforslag om å forby import av råvarer som stammer fra ulovlig konverterte land- og skogarealer. Lovforslaget blir en del av den britiske miljøloven. Lovens pliktsubjekter vil være store selskaper, anslagsvis med over 500 ansatte.

3.3.1.3 Australia

Australia vedtok i november 2019 en lov om rapportering om moderne slaveri. Store virksomheter og andre enheter (selskaper som opererer i Australia, fond mv.) skal rapportere årlig om risikoen for moderne slaveri i egen drift og i leverandørkjeder, og om tiltak for å håndtere risikoene. Loven er i stor grad inspirert av seksjon 54 i Storbritannias lov om moderne slaveri, men rapporteringskravet i Australia går lenger ved å stille krav til hva rapporteringen skal inneholde, og krever også rapportering fra offentlig sektor.

I den årlige rapporten skal det redegjøres for:

- virksomhetens struktur, operasjoner og leverandørkjeder,
- risiko for moderne slaveri, og virksomhetens tiltak som adresserer og håndterer risiko for moderne slaveri i egen virksomhet og i leverandørkjeden, herunder de aktsomhetsvurderinger virksomheten har gjennomført,
- hvor effektive disse tiltakene og handlingene er,
- prosessene for konsultasjoner med underliggende virksomheter og
- all annen informasjon rapporterende virksomhet anser relevant.

Offentlig sektor skal, ifølge veiledningen til loven, fokusere på risiko for moderne slaveri i offentlige anskaffelser og i statens virksomhet, herunder i investeringer.

Rapportene lagres i et offentlig register som skal være tilgjengelig på internett. I arbeidet med lovforslaget vurderte man det slik at markedsbaserte løsninger i form av et ønske om godt omdømme kan motivere virksomhetene, og man gikk derfor ikke inn for en ombudsordning eller sanksjonsmekanisme.

3.3.1.4 USA

Californias lov om åpenhet i leverandørkjeden trådte i kraft 1. januar 2012, og tjente senere som inspirasjon til rapporteringskravet i Storbritannias Modern Slavery Act fra 2015. Loven gjelder for detaljister og produsenter som opererer i California med en årlig omsetning på over USD 100 millioner. Ca. 3200 selskaper er berørt av loven.

Loven stiller krav til engangsrapportering fra store detaljister og produsenter om arbeidet for å utrydde slaveri og menneskehandel i leverandørkjeden. Loven angir minimumskrav for engangsrapportering om arbeidet for å utrydde slaveri og menneskehandel i leverandørkjeden. Pliktsubjektene skal redegjøre for:

- om selskapet jobber for å verifisere produktets leverandørkjede for å evaluere risiko for menneskehandel og slaveri, og om det er brukt en tredjepartsverifisering,
- vurdering av leverandørene og hvordan de oppfyller og etterlever kravene, herunder om rapportering om inspeksjonen var gjennomført av en uavhengig part,
- informasjon om hvilke sertifiseringskrav som stilles til direkteleverandørene,
- oppfølging av interne standarder og prosedyrer for egne ansatte og kontraktsparter som ikke møter selskapets standarder om menneskehandel og slaveri,
- om selskapet tilbyr opplæring og kompetanseutvikling av ansatte og ledelse som har direkte ansvar for leverandørkjeden.

Pliktsubjektene kan rapportere at de ikke gjør noen av overnevnte aktiviteter uten at det er i strid med loven. Årsrapporten offentliggjøres på nettsidene. Dersom selskapene ikke rapporterer tilstrekkelig, kan statsadvokaten gi ordre om å blant annet levere ytterligere dokumentasjon. Det er ingen bøter for selskaper som ikke etterlever loven.

3.3.2 Regelverksutvikling

3.3.2.1 *Nederland*

Det nederlandske parlamentet vedtok i mai 2019 en aktsomhetslov med hensyn til barnearbeid. Formålet med loven er å unngå at varer og tjenester produsert ved bruk av barnearbeid blir solgt til forbrukere i Nederland. Loven gjelder virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Nederland. Det vil si ikke bare de som er registrert i Nederland, men også utenlandske virksomheter som selger produkter til nederlandske forbrukere via internett.

Virksomhetene skal offentliggjøre en erklæring om at de har utført aktsomhetsvurderinger for å unngå at barnearbeid blir brukt i produksjon av varer og tjenester. Dette er et implisitt krav om å utføre aktsomhetsvurderinger med hensyn til barnearbeid i leverandørkjeden. Selskapene skal vurdere om det er sannsynlig at varer og tjenester er produsert ved bruk av barnearbeid. Dersom det er mistanke om bruk av barnearbeid, skal selskapene utarbeide en handlingsplan i tråd med internasjonale retningslinjer. Det kreves ikke at selskapene garanterer at barnearbeid ikke finner sted i leverandørkjedene. Dersom selskapet ikke etterkommer pålegget om å offentliggjøre erklæring, kan selskapet bøtelegges. Det samme gjelder dersom selskapet ikke utarbeider en handlingsplan, eller ikke følger denne, ved mistanke om bruk av barnearbeid. Enkelte personer kan klage til myndighetene dersom de har bevis på at selskapets produkter eller tjenester er produsert ved bruk av barnearbeid.

Den nederlandske regjeringen fremmet i 2020 forslag om tiltak for å stimulere virksomheters aktsomhetsvurderinger. Nøkkelen til dette er at det innføres generelle aktsomhetsvurderinger, fortrinnsvis på EU-nivå. Den nederlandske regjeringen har tidligere uttalt at dersom generelle aktsomhetsvurderinger innføres på EU-nivå, vil dette komme isteden for den vedtatte loven om barnearbeid. Dersom man på EU-nivå ikke kommer med et effektivt og gjennomførbart forslag, vil Nederland vurdere å innføre bindende tiltak på nasjonalt nivå.

3.3.2.2 *Sveits*

I slutten av november 2020 avholdt Sveits en folkeavstemning vedrørende om det skal innføres en plikt for sveitsiske virksomheter til å utføre aktsomhetsvurderinger om påvirkning på menneskerettigheter og miljø, med mulighet for sanksjoner. Resultatet av folkeavstemningen ble at forslaget

ikke ble vedtatt. Det alternative forslaget som ble stilt av parlamentet i avstemningen trer dermed i kraft, forutsatt at det ikke blir initiert et såkalt referendum som fører til en ny folkeavstemning vedrørende forslaget. Det alternative forslaget avgrenses til større virksomheter med over 500 ansatte, virksomheter som kobles til konfliktmineraler og virksomheter med risiko for barnearbeid i sin leverandørkjede.

3.3.2.3 *Tyskland*

Tyskland kom i mars 2021 med et nytt lovforslag for å forbedre den internasjonale menneskerettighetssituasjonen. Lovforslaget er blant annet en konsekvens av en undersøkelse fra 2020 gjennomført av det tyske utenriksdepartementet om hvordan virksomheter ivaretar menneskerettigheter i leverandørkjeder. Undersøkelsen omfattet virksomheter med mer enn 500 ansatte, og viser at kun mellom 13 og 17 prosent av virksomhetene oppfyller anbefalingene om aktsomhetsvurderinger i tilstrekkelig grad. Lovforslaget er en del av oppfølgingen av den nasjonale handlingsplanen for økonomi og menneskerettigheter fra 2016. Handlingsplanen er basert på anbefalingene i UNGP. I lovforslaget vises det til at en frivillig selvregulering ikke er tilstrekkelig og at lovregulering trengs.

Lovforslaget foreslås å tre i kraft i januar 2023, og vil i første omgang gjelde for virksomheter som er sysselsatt eller har sitt hovedsete i Tyskland og som har minst 3000 ansatte, uavhengig av virksomhetens bransjetilknytning. Fra 2024 vil virksomheter med minst 1000 ansatte også omfattes av rapporteringsplikten i loven. Det stilles krav til virksomheters aktsomhetsvurderinger i leverandørkjeder knyttet til internasjonalt anerkjente menneskerettigheter. Plikten tar utgangspunkt i anbefalingene om aktsomhetsvurderinger som følger av UNGP. Risikovurderinger omfatter også noen miljøaspekter og korrupsjon, forutsatt at menneskerettigheter er direkte berørt. Loven inneholder også regler knyttet til tilsyn, håndheving og sanksjoner.

3.3.2.4 *Finland*

Finland har blant annet i forbindelse med EU-kommisjonens høring om bærekraftig eierstyring og selskapsledelse (sustainable corporate governance), se punkt 3.2.3.1, uttrykt at de er positive til en obligatorisk aktsomhetsvurdering om menneskerettigheter og miljø på EU-nivå.

Finland arbeider samtidig med å utrede muligheten til å pålegge virksomheter i Finland å utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til menneskerettigheter og miljø. I 2019 bestilte det finske Arbeids- og næringsdepartementet en juridisk utredning av Ernest & Young om hvordan ansvarlig næringsliv knyttet til menneskerettigheter og miljø kan reguleres. Utredningen ble offentliggjort 2. september 2020, og skisserer muligheten

for å innføre lovpålagte aktsomhetsvurderinger innenfor det finske regelverket, inkludert mulig virkeområde, tilsyn og sanksjoner. Utredningen ble sendt på alminnelig høring, der 48 høringsinstanser avga høringssvar. Departementet har i den videre oppfølgingen oppnevnt en arbeidsgruppe som frem til februar 2022 skal arbeide med utformingen av en lovpålagt aktsomhetsvurdering.

4 Relevant regelverk i Norge

4.1 Regnskapsloven

Regnskapsloven stiller krav til redegjørelse om samfunnsansvar for store foretak, jf. § 3-3 c. Kravene i direktiv 2014/95/EU om ikke-finansiell rapportering er for en stor del reflektert i regnskapsloven.

Store foretak skal etter regnskapsloven § 3-3 c redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, likestilling og ikke-diskriminering, 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 benyttes for å integrere de ovennevnte hensynene, skal 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 i virksomheten, og opplyse om forventninger til dette arbeidet fremover. Foretak som ikke har slike retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder, skal opplyse om dette. Redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt til å levere årsberetning, skal det opplyses i årsberetningen hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig.

Regnskapsloven § 3-3 a regulerer årsberetningens innhold for regnskapspliktige som ikke er små foretak. Bestemmelsen pålegger blant annet rapportering om arbeidsmiljø samt forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Sistnevnte rapporteringskrav i regnskapsloven § 3-3 a må ses i sammenheng med virksomheters kunnskapsplikt og

rett til informasjon om virksomheters miljøpåvirkning i miljøinformasjonsloven, se punkt 4.4.

Regnskapsloven § 3-3 a til c gjennomfører hovedinnholdet i direktiv 2014/95/EU om ikke-finansiell rapportering. Direktivet stiller krav til at store foretak skal utarbeide en redegjørelse som inneholder konsistent og sammenlignbar informasjon relatert til bærekraft, som omfatter miljø, sosiale forhold og arbeidsforhold, respekt for menneskerettigheter og bekjempelse av bestikkelser og korrupsjon. Redegjørelsen skal inneholde informasjon som er nødvendig for å forstå foretakets utvikling, resultat og finansielle stilling, samt påvirkning av dets aktiviteter. Finansdepartementet la 18. desember 2020 frem Prop. 66 LS (2020–2021). Finansdepartementet foreslo i proposisjonen blant annet endringer i regnskapsloven som er nødvendig for å gjennomføre i norsk rett det konsoliderte regnskapsdirektivet (direktiv 2013/34/EU) og direktivet for ikke-finansiell rapportering (direktiv 2014/95/EU). Det ble foreslått endringer i regnskapsloven § 3-3 b og § 3-3 c, samt i enkelte andre bestemmelser for å sørge for at norsk regnskapslov oppfyller direktivforpliktelsene.

4.2 Arbeidslivsregulering mv.

4.2.1 Innledning

Arbeidslivet i Norge er velregulert gjennom lov og forskrifter og med tilsyn som både veileder og gir pålegg. Eksisterende arbeidslivsregulering vil grense opp mot reglene i åpenhetsloven, og nedenfor følger en oversikt over deler av det tilgrensende regelverket på det arbeidsrettslige området mv. Flere tilsyn, blant annet Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, veileder om regelverket og kontrollerer praksis.

4.2.2 Arbeidsmiljøloven og arbeidsmiljøforskriftene

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) er den sentrale verneloven for norsk arbeidsliv. Arbeidsmiljøregulerin-

gen har en målsetting om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og gjelder for de fleste arbeidsforhold i private og offentlige virksomheter. Det gjelder egen lovgivning for sjøfart, fangst, fiske og militær luftfart. Supplerende arbeidsmiljøforskrifter gir detaljerte regler om hvordan man skal ha det på norske arbeidsplasser. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljøloven med forskrifter.

Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet og krav til arbeidsmiljøet følger av arbeidsmiljøloven kapittel 3 og 4, samt tilhørende forskrifter. Arbeidet skal innrettes og organiseres slik at de ansatte er sikret mot helseskader og ulykker. Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A gir regler om varsling. Disse er begrunnet i allmennhetens interesse i at kritikkverdige forhold blir avdekket, og hensynet til et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-1.

Arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7 har regler om verneombud og arbeidsmiljøutvalg. I alle virksomheter med flere enn ti ansatte skal det velges verneombud. Virksomheter med mer enn ett verneombud skal ha minst ett hovedverneombud, som har ansvar for å samordne verneombudenes virksomhet. I virksomheter med flere enn 50 ansatte skal det etableres et arbeidsmiljøutvalg som skal sikre gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Kapittel 8 i arbeidsmiljøloven gir regler om informasjon og drøfting av spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med tillitsvalgte. Kapittel 9 regulerer vilkår for kontrolltiltak i virksomheten. Kapittel 10 gir regler om hva som er lovlig arbeidstid, forbud mot nattarbeid, helsekontroller, pauser og fritid. Arbeidsmiljøloven gir detaljerte regler om barnearbeid i kapittel 11. Hovedregelen er at barnearbeid er forbudt. De verste formene for barnearbeid rammes av bestemmelsene i straffeloven.

Kapittel 12 til og med 19 regulerer rett til permisjon, vern mot diskriminering, hovedregelen om fast ansettelse og vilkår for bruk av midlertidige ansatte, regler for utestasjonerte arbeidstakere, begrensninger i bruken av innleid arbeidskraft, likebehandling av innleid arbeidskraft, krav om saklig grunn for opphør av arbeidsforhold, arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, tvister om arbeidsforhold osv.

4.2.3 Internkontrollforskriften

Arbeidsgiver er pålagt å arbeide systematisk med HMS for å sikre at hensynet til arbeidstakeres helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt, jf. arbeids-

miljøloven § 3-1 første ledd. Forskriften om internkontroll er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 3-1 og gjelder for virksomheter som produserer, selger eller tilbyr varer og tjenester i Norge. Forskriften gir regler for systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet, og omfatter også vern av det ytre miljø mot forurensning. Selve kravet til systematisk HMS-arbeid er det samme for alle virksomheter, men internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve kravene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Internkontrollforskriften er knyttet opp mot en rekke lover og forskrifter, og forvaltes av flere myndigheter. De mest sentrale myndighetene er Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Miljødirektoratet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Ved brudd på regelverket kan myndighetene gi pålegg om å rette opp forholdet innen en viss frist. Hvis pålegget ikke etterkommes innen fristen, kan virksomheten bli ilagt dagbøter som løper til pålegget er oppfylt. I alvorlige tilfeller kan det også resultere i politianmeldelser.

4.2.4 Andre relevante forskrifter

Det er flere forskrifter med regler for håndtering av kjemikalier. Storulykkeforskriften retter seg mot virksomheter som har kjemikalier som kan forårsake såkalte storulykker. REACH-forskriften og CLP-forskriften stiller krav til leverandører av kjemikalier. REACH-forskriften har bestemmelser om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier. CLP-forskriften har krav til klassifisering, merking og emballering av kjemikalier. Deklareringsforskriften har krav om at kjemikalier som importeres eller omsettes, skal registreres i Produktregisteret.

4.2.5 Arbeidslivets parter har avtalt regler om et anstendig og bærekraftig arbeidsliv

I hovedavtalen mellom LO og NHO ble det inntatt en bestemmelse i 2008 der partene understreker betydningen av et anstendig og bærekraftig arbeidsliv. Bestemmelsen viser til de prinsipper OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og FNs Global Compact bygger på. Virksomheter oppfordres til å legge slike prinsipper til grunn for sin virksomhet både hjemme og ute. Bestemmelsen er videreført i Hovedavtalen for 2018–2021.

4.2.6 Allmenngjøringsloven og forskrifter

Lovens formål er å sikre at utenlandske arbeidstakere som arbeider i Norge, får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Loven skal dermed samtidig hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Når hele eller deler av en tariffavtale mellom arbeidslivets parter gjøres gjeldende for alle som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, kalles det allmenngjøring av tariffavtale. Tariffnemnda, etablert gjennom allmenngjøringsloven § 3, består av representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og myndighetene. Tariffnemnda fatter vedtak om allmenngjøring etter krav fra en eller begge parter i en tariffavtale. Vedtaket blir allmenngjort gjennom forskrift. I noen bransjer, som skips- og verftsindustri og byggebransjen, er tariffavtalene allmenngjort av Tariffnemnda. I praksis vil allmenngjorte bestemmelser om lønn være minstelønn i de bransjene der dette er innført.

Det er videre innført et solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven § 13. Solidaransvaret gjelder for en leverandørvirksomhet som har påtatt seg å utføre et oppdrag innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, og som benytter en eller flere underleverandører til å utføre en del av oppdraget. Ansvaret gjelder gjennom hele kjeden, dvs. hovedleverandør og nedover. Dette gjelder ikke for den som bestiller selve produktet eller resultatet, for eksempel et bygg eller et skip (byggherren). Oppdragsgiver kan holdes solidaransvarlig for lønn og overtidsgodtgjøring etter allmenngjøringsforskrifter og feriepenger etter ferieloven. Dersom det er avtalt høyere lønn enn den minstelønna som følger av allmenngjøringsforskrifter, vil oppdragsgiver kun være ansvarlig for minstelønna. Solidaransvaret inntreffer når lønna er forfalt til utbetaling, og arbeidstaker må fremme skriftlig krav innen tre måneder. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring etterleves.

4.2.7 Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Formålet med forskriften er å bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Informasjonsplikten innebærer at bestiller i kontrakter med entreprenører eller leverandører skal informere om at virksomhetens arbeidstakere minst skal ha lønns- og arbeidsvilkår etter gjeldende allmenngjørings-

forskrifter. Dette skal tolkes slik at den også omfatter innleide arbeidstakere. Påseplikt vil si at hovedleverandør og/eller bestiller skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Bestemmelsen gjelder bare der bestiller driver næringsvirksomhet. Påseplikt innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke, og om nødvendig, følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves. Forskriften innebærer som hovedregel at hovedleverandør plikter å samle inn opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår fra underleverandører og videreformidle disse til tillitsvalgte i virksomheten, dersom de tillitsvalgte krever dette.

4.2.8 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskriften pålegger offentlige oppdragsgivere å stille krav i kontrakten om at leverandøren skal gi sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår (ikke pensjonsrettigheter) i henhold til allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder, eventuelt i henhold til landsomfattende tariffavtaler. Disse reglene er kun rettet mot den leverandøren som har fått kontrakten. Den offentlige oppdragsgiveren skal også føre nødvendig kontroll med at lønns- og arbeidsvilkårene oppfylles i kontraktsperioden.

4.2.9 Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Norsk arbeidsliv er i hovedsak preget av gode og ordnede arbeidsforhold. Arbeidslivskriminalitet er likevel en betydelig utfordring for visse arbeidstakere, enkelte virksomheter og samfunnet som helhet. Arbeidslivskriminalitet innebærer handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter, avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturer. I løpet av de siste femten årene har sosial dumping og arbeidslivskriminalitet blitt så alvorlig at regjeringen har økt bevilgningene til å bekjempe utviklingen. Dette gjøres blant annet gjennom tverretatlige Arbeidslivkriminalitetssenter (A-krim). Regjeringen utarbeidet i 2015 en strategi for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Strategien er utarbeidet i tett dialog med partene i arbeidslivet, og er revidert i 2017, 2019 og 2021. Det er iverksatt en rekke nye tiltak og et utstrakt samarbeid mellom ulike etater for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette er omtalt i den reviderte strategien av 2021.

4.3 Regelverket for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesloven inneholder flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføringen av sine anskaffelser. Anskaffelsesloven § 5 omhandler menneskerettigheter, miljø og andre samfunnshensyn.

Anskaffelsespraksisen skal etter anskaffelsesloven § 5 innrettes slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Oppdragsgiverne kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen, og lovens grunnleggende prinsipper og mer detaljerte regulering i forskrift respekteres. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veiledning til anskaffelseslovens bestemmelser om samfunnsansvar.

Rutinene skal primært bidra til å forhindre brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Sentralt i forståelsen av grunnleggende menneskerettigheter, er rettighetene nedfelt i ILOs kjernekonvensjoner. Disse består av åtte konvensjoner som setter minimumsstandarder for arbeidslivet. I tråd med forholdsmessighetsprinsippet skal rutinene gjelde anskaffelser der det er en risiko for brudd på menneskerettigheter. Det må dreie seg om mer enn en teoretisk risiko. Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, kapittel 12 om mer sosialt ansvar, beskriver nærmere hva som anses som egnede rutiner.

Anskaffelsesavdelingen i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gir veiledning om hvordan offentlige oppdragsgivere på best mulig måte kan gjennomføre offentlige innkjøp innenfor anskaffelsesregelverket. På nettsidene til DFØ (www.anskaffelser.no) er det gitt informasjon om hvordan innkjøpere kan stille krav om sosialt ansvar, inkludert veiledning i å utarbeide egnede rutiner for å fremme grunnleggende menneskerettigheter. DFØ anbefaler blant annet bruk av en liste over produktkategorier med høy risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Det er også utarbeidet standard kontraktsvilkår

og kriterieveiviser for å bistå innkjøpere i arbeidet.

4.4 Miljøinformasjonsloven

Miljøinformasjonsloven regulerer både offentlige organers og offentlige og private virksomheters plikter til å ha og til å utgi miljøinformasjon. Miljøinformasjon er faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet, faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet og menneskers helse, sikkerhet og levekår.

Forvaltningsorganer skal på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant for sine egne ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig (aktiv informasjonsplikt). Forvaltningsorganer og andre offentlige organer skal på forespørsel gi ut informasjon de har eller skal ha som følge av kunnskapsplikten (passiv informasjonsplikt). Enhver virksomhet, både offentlig og privat, plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Kunnskapsplikten omfatter positiv og negativ miljøpåvirkning, også potensielle eller mulige miljøpåvirkninger som følger av virksomheten. Virksomheter plikter å utgi miljøinformasjon om dette på forespørsel (passiv informasjonsplikt). Retten til informasjon gjelder «enhver». Kunnskaps- og informasjonsplikten omfatter ikke leverandørkjeden. Rett til informasjon fra virksomheter om miljøpåvirkning fra produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser gjelder i den grad slik informasjon er tilgjengelig, dvs. at virksomheten enten har informasjonen selv eller den er lett å fremskaffe. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgssledd dersom det er nødvendig for å besvare kravet.

Miljøinformasjonsloven har ingen aktsomhetsplikt eller krav om å gjøre aktsomhetsvurderinger.

4.5 Produktkontrollloven

Produktkontrollloven § 3 fastsetter en kunnskaps- og aktsomhetsplikt om produkter. Den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning. Produsent og importør skal skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å kunne vurdere om et produkt kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. Eier eller leder

av virksomhet som tilbyr forbrukertjenester skal ha nødvendig kunnskap for å vurdere faren for helseskade. Dette innebærer å ha oversikt over eksisterende kunnskap, og innhente opplysninger og utøve en viss kritisk sans overfor informasjonskilder og hvilke som er relevante og pålitelige.

Videre er det en plikt til å gi bruker av et forbrukerprodukt og mottaker av en forbrukertjeneste tilstrekkelig og relevant informasjon slik at disse settes i stand til å vurdere sikkerheten ved disse og eventuelt sikre seg mot fare, med mindre dette klart fremgår uten slik informasjon. Informasjonen skal være tydelig, lett tilgjengelig og tilpasset brukerens og mottakerens behov.

Produktkontrollloven § 5a fastsetter at enhver som distribuerer forbrukerprodukter skal ha tilgjengelig opplysninger som er nødvendig for å kunne spesifisere og spore produktenes opprinnelse. Opplysningene skal holdes tilgjengelig for kontroll i 5 år fra utgangen av det året de mottas.

Produktkontrollloven § 10 gir enhver rett til å få informasjon om produkter, herunder informasjon om faren for helseskade og miljøforstyrrelser. Enhver kan også på forespørsel kreve informasjon om produsent. Enhver har også rett til å få informasjon om virkninger på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Det vil si at virksomheten enten har informasjonen selv eller den er lett å fremskaffe. Virksomheten skal rette informasjonskrav til foregående salgssledd dersom det er nødvendig for å besvare kravet. Det er altså ikke en kunnskapsplikt knyttet til helseskade eller miljøforstyrrelse ved produksjon eller distribusjon utenfor Norge.

4.6 Straffeloven

Reglene om foretaksstraff, det vil si straff som rammer selskaper eller andre juridiske personer i form av bøter, er inntatt i straffeloven § 27 og § 28. Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes, jf. § 27 første ledd. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Bestemmelsen hjemler altså at et foretak kan holdes strafferettslig ansvarlig for alle straffbare handlinger begått på vegne av foretaket. Hva som er «på vegne» av et foretak, beror på en konkret vurdering. Lovbryter kan enten være ansatt i foretaket eller være en person som arbeider som selvstendig oppdragstaker. Ifølge forarbeidene til straffeloven, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 430

andre spalte, må personen ha hatt en positiv hjemmel til å handle på vegne av foretaket. Det fremgår videre av samme sted i forarbeidene at et morselskap ikke automatisk kan holdes ansvarlig for handling begått på vegne av datterselskapet. Hvorvidt morselskapet kan holdes ansvarlig, beror på en vurdering av lovbryterens tilknytning til dette selskapet, for eksempel om lovbryteren også har verv i morselskapet. Generelt vil de samme momentene være relevante som ved vurderingen av lovbryterens tilknytning til datterselskapet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 431. Lovens § 27 gir bare hjemmel for å straffe morselskapet dersom overtredelsen også kan anses begått på vegne av det, jf. Ot.prp. nr. 27 (1990–91) side 20 andre spalte og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 431 første spalte.

Foretaket kan straffes med bot. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbyes å utøve den i visse former, og ilegges inndragning, jf. § 27 tredje ledd.

Lovens § 28 angir en ikke uttømmende oppregning av momenter ved avgjørelsen om et foretak skal ilegges straff, og utmålingen av straffen:

- straffens preventive virkning,
- lovbruddets grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld,
- om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet,
- om lovbruddet er begått for å fremme foretakets interesser,
- om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved lovbruddet,
- foretakets økonomiske evne,
- om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff, og
- om overenskomst med fremmed stat forutsetter bruk av foretaksstraff.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i mai 2018 på høring et forslag til endringer i straffeloven mv. som blant annet behandler foretaksstraff og straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet. Høringen er fulgt opp gjennom Prop. 66 L (2019–2020), se kapittel 14, og Innst. 328 L (2019–2020). Lovendringene i straffeloven § 5 om jurisdiksjon trådte i kraft 1. juli 2020. Det pågår også en utredning av reglene om foretaksstraff og korrupsjon som er ventet levert til Justis- og beredskapsdepartementet i 2021. Ifølge mandatet for utredningen skal det blant annet vurderes «om foretak i større utstrekning enn i dag bør kunne

holdes ansvarlig for lovbrudd begått av agenter, andre selvstendige oppdragstakere og andre som kan forbindes med selskapet, herunder skal rekkevidden av medvirkningsansvaret vurderes». Det skal vurderes «om morselskaper bør kunne holdes ansvarlig for lovbrudd begått i datterselskaper i større grad enn i dag», og «om organisatoriske og forebyggende tiltak for å forhindre lovbrudd bør tillegges større betydning enn etter gjeldende rett, og hvordan dette eventuelt bør reguleres».

4.7 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person. Loven oppstiller blant annet forbud mot diskriminering og trakassering. Med diskriminering menes både direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke kan anses som en lovlig forskjellsbehandling etter loven. Trakassering omfatter handlinger, utelatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.

1. januar 2020 trådte endringer i likestillings- og diskrimineringsloven i kraft som styrker arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt. Alle arbeidsgivere har en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle lovens diskrimineringsgrunnlag, med unntak av alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd. Arbeidet skal blant annet omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv. Arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte har etter § 26 annet ledd en plikt til å:

- undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling,
- analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten, og
- vurdere resultater av arbeidet.

Arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter og i private virksomheter med mer enn 50 ansatte har

også en plikt til å gjennomføre lønnskartlegging fordelt etter kjønn, og redegjøre for resultatene fra denne kartleggingen. De skal også kartlegge bruken av ufrivillig deltidsarbeid, der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. Det samme gjelder arbeidsgivere i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

De samme arbeidsgiverne som har en aktivitetsplikt etter § 26 annet ledd, har også en redegjørelsesplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Arbeidsgiverne skal redegjøre for den faktiske tilstanden for kjønnslikestilling i virksomheten, og hva virksomheten gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26. Redegjørelsesplikten skal sikre at aktivitetsplikten blir fulgt opp. Redegjørelsen skal gis i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsene inn i årsrapporten.

Aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styreansvar for aktivt likestillingsarbeid er fremhevet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 c. Her fremgår det at styret skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med aktivitetsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven og regnskapsloven § 3-3 c.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvar for veiledning og oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten, både for private og offentlige aktører, jf. lov om likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda § 5 fjerde ledd. Dette innebærer at ombudet skal følge opp aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven, samt rapporteringsplikten om likestilling og ikke-diskriminering etter regnskapsloven § 3-3 c. Dette kan blant annet innebære at ombudet og arbeidsgiver utarbeider en felles tilnærming til hvordan aktivitetsplikten følges opp i virksomheten. Ombudet kan videre gjennomgå likestillingsredegjørelsene, analysere funnene, og komme med et forslag til forbedringstiltak og styrket innsats på likestillingsarbeidet i virksomheten. Ombudet kan også gjennomføre oppfølgingsbesøk i virksomhetene.

Diskrimineringsnemnda håndhever bestemmelsen om arbeidsgivers redegjørelsesplikt og kan fatte et forvaltningsvedtak dersom det foreligger brudd på oppfyllelsen av redegjørelsesplikten. Nemnda kan ilegge tvangsmulkt for å sikre oppfyllelsen av pålegget.

5 Generelt om forslaget til en åpenhetslov

Etikkinformasjonsutvalgets rapport og forslag til en åpenhetslov har generelt blitt positivt mottatt av høringsinstansene, inkludert næringslivet. Enkelte høringsinstanser har fremhevet at stadig flere virksomheter er opptatt av hvordan de kan ivareta sitt samfunnsansvar og bidra til å nå FNs bærekraftsmål. For å oppnå dette, er det behov for tydelige og samstemte krav fra myndigheter og interessenter, samt veiledning, verktøy og samarbeidsplattformer.

Departementet er opptatt av at pliktene som pålegges virksomhetene i åpenhetsloven, er godt forankret i internasjonale retningslinjer og prinsipper for ansvarlig næringsliv, herunder FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse standardene reflekterer anbefalt praksis globalt og skal være godt kjent i næringslivet. Regjeringen forventer allerede i dag at alle norske selskaper kjenner til og etterlever UNGP og OECDs retningslinjer. Dette følger blant annet av regjeringens nasjonale handlingsplan for oppfølgingen av FNs veiledende prinsipper fra 2015 og Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping* (Eierskapsmeldingen).

Åpenhetsloven erstatter ikke de internasjonale prinsippene og retningslinjene. Det forventes fortsatt at alle virksomheter kjenner til og følger UNGP og OECDs retningslinjer. Denne forventningen gjelder både dem som omfattes av lovens virkeområde og dem som faller utenfor. Dette innebærer at alle virksomheter bør utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer, selv om åpenhetsloven som foreslås kun vil gjelde større virksomheter. På samme måte forventes det fortsatt at virksomhetene utfører aktsomhetsvurderinger for korrupsjon og miljøpåvirkning, selv om åpenhetsloven avgrenses til grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. At åpenhetsloven har et snevrere virkeområde enn UNGP og OECDs retningslinjer må ikke tolkes som et signal om en snevrere forventning knyttet til UNGP og OECDs retningslinjer. Tvert imot er formålet med denne loven å løfte de internasjonale prinsippene og retningslin-

jene og sørge for at de i større grad blir kjent og etterlevd.

Ifølge Etikkinformasjonsutvalget har signalet fra virksomheter som utvalget har hatt dialog med under utarbeidelsen av rapporten, vært at en åpenhetslov vil kunne bidra til likere konkurransevilkår for de som allerede arbeider systematisk med forbedringer av menneskerettighets- og arbeidsforhold i dag. Samtidig har enkelte høringsinstanser i sine høringssvar vist til at norsk og utenlandsk næringsliv opererer i en internasjonal kontekst, og at det å forholde seg til ulike nasjonale reguleringer skaper unødige hindre og barrierer for global handel. Høringsinstansene har derfor pekt på viktigheten av at man unngår nasjonalt regelverk som kan føre til konkurranseulempen for norske virksomheter. Departementet er enig i at det er sentralt at kravene som stilles i åpenhetsloven harmonerer med internasjonalt lovverk, og har derfor i arbeidet med åpenhetsloven sett hen til regelverksutviklingen i EU, og utviklingen av lignende lovkrav i andre land. Departementet ser en tydelig internasjonal utvikling som beveger seg i retning av mer regulering og lovpålagt rapportering. Nasjonale regelverk som går i denne retningen har blant annet blitt introdusert i Storbritannia og Australia i form av moderne slaverilover, og i Frankrike og Nederland i form av ulike aktsomhetslover som en respons til UNGP og OECDs retningslinjer. Det pågår også lignende prosesser i for eksempel Finland, Tyskland og Sveits, se nærmere omtale i punkt 3.3. Det er også flere pågående prosesser i EU knyttet til ansvarlig næringsliv. EU-kommisjonen arbeider for eksempel med endringer i selskapsretten og selskapers virksomhetsstyring som forventes å pålegge virksomheter å utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø og menneskerettigheter. EU-kommisjonen arbeider også med å revidere direktivet om ikke-finansiell rapportering (2014/95/EU) som pålegger store foretak å rapportere om samfunnsansvar. EU-parlamentet er også opptatt av disse problemstillingene og arbeider derfor med egne resolusjonsutkast for å sikre bærekraftige produkter og verdikjeder. Se punkt 3.2 om reguleringer og regelverksutviklingen i EU. Departe-

mentet ser at utviklingen i EU vil kunne kreve endringer i åpenhetsloven som her foreslås, og vil derfor følge tett med på regelverksutviklingen i EU.

Departementet mener også at det er viktig at åpenhetsloven blir en del av et enhetlig nasjonalt regelverk, slik at virksomhetene ikke pålegges unødige rapporteringskrav eller dobbeltrappinger. Det finnes allerede i dag lovreguleringer i norsk rett som skal påvirke næringslivet til å ivareta menneskerettighetene, og som bidrar til oppfyllelsen av UNGP og OECDs retningslinjer, for eksempel arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet og forbud mot diskriminering, regnskapsloven § 3-3 c om store foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar, og anskaffelsesloven § 5 om rutiner for å sikre menneskerettighetene og miljø ved offentlige anskaffelser. Åpenhetsloven må i størst mulig grad harmonere og ses i sammenheng med eksisterende reguleringer i norsk rett. Se punkt 4 om relevant regelverk i Norge.

Departementet er opptatt av at det i åpenhetsloven kommer klart til uttrykk hva som forventes av virksomhetene. At åpenhetsloven oppstiller tydelige og gjennomførbare plikter for næringslivet fremheves av flere høringsinstanser som sær-

lig viktig. Flere høringsinstanser har også framhevet viktigheten av at det fremkommer tydelig av loven at den bygger på de overordnede prinsippene om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet. Prinsippene baserer seg på at hva som forventes av virksomhetene er avhengig av blant annet bransje, kontekst, størrelse og modenhet. Prinsippene følger av UNGP og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, som loven ellers bygger på, og skal etter departementets forslag være styrende for pliktene som virksomhetene pålegges i åpenhetsloven. Siden lovens plikter legges tett opp til internasjonale retningslinjer og prinsipper, er det etter departementets vurdering utfordrende å oppnå like detaljerte og tydelige plikter som ønskelig gjennom lovregulering uten å måtte tolke de internasjonale prinsippene og retningslinjene, og uten å måtte gjøre nødvendige avgrensninger i loven. Loven må suppleres av veiledningen som Forbrukertilsynet etter departementets forslag får ansvar for. Forbrukertilsynet har lang og god erfaring med å veilede næringsdrivende, og det vil være viktig at Forbrukertilsynet samarbeider tett med andre sentrale kompetansemiljøer på feltet for å kunne bistå virksomhetene på en best mulig måte.

6 Lovforslaget og EØS-rettslige begrensninger

EØS-avtalens artikkel 11, 31, 33, 36 og 39 inneholder generelle forbudsbestemmelser mot restriksjoner på fri bevegelse for varer og tjenester, samt etableringsfriheten. Restriksjoner kan etter disse bestemmelsene likevel finne sted dersom dette er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen. Som en følge av en bred tolking av restriksjonsforbudet gjennom rettspraksis, er også andre hensyn blitt akseptert som legitime hensyn av EU-domstolen, se C-120/78 *Rewe-Zentral*, omtalt som *Cassis de Dijon*-saken, premiss 8. Disse hensynene omtales som tvingende allmenne hensyn.

Reglene om frihetene i det indre marked har utviklet seg gjennom praksis, fra å være et direkte diskrimineringsforbud til også å omfatte et indirekte diskrimineringsforbud og et ikke-diskriminerende restriksjonsforbud som omfatter enhver form for regulering, tiltak eller ordning som er egnet til å forby, hindre eller vanskeliggjøre den frie bevegelse uten å være diskriminerende på grunnlag av nasjonalitet, etableringssted eller grenseoverskridende aktivitet, se C-76/90 *Säger*, premiss 12.

En åpenhetslov som gjelder for EØS-aktører, kan anses å innebære restriksjoner på den frie vare- og tjenesteflyten, samt på etableringsfriheten, da dette er egnet til å hindre, innebære ulemper for eller gjøre slik aktivitet mindre attraktivt, tatt i betraktning at dette medfører administrative eller økonomiske tilleggsbelastninger, dvs. byrder i tillegg til hjemstatens byrder.

For at en restriksjon skal anses i overensstemmelse med EØS-retten, må den søke å ivareta et legitimt hensyn. Hvilke hensyn som anses legitime avhenger av om restriksjonen er direkte diskriminerende eller ikke. Direkte diskriminerende restriksjoner kan bare begrunnes i de nedskrevne, legitime hensynene offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen. Restriksjoner som ikke diskriminerer på grunnlag av nasjonalitet, noe som er tilfelle for kravene i åpenhetsloven, kan også begrunnes i tvingende allmenne hensyn. Relevante tvingende allmenne hensyn for åpenhetsloven er ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter, anstendige arbeidsforhold, samt

allmennhetens tilgang til informasjon om virksomheters aktivitet i et slikt øyemed.

Restriksjonen må videre vurderes å være proporsjonal. Proporsjonalitetskravet innebærer at to vilkår må være oppfylt. For det første må tiltaket være egnet for å oppnå formålet, og det må forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte», jf. blant annet E-8/17 *Kristoffersen* avsnitt 118. For det andre må tiltaket være nødvendig for å oppnå formålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 *Pedical* kravet om nødvendighet som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Vilklårene er kumulative.

Forslaget til åpenhetslov innebærer at virksomhetene skal utføre og redegjøre for aktsomhetsvurderinger, jf. punkt 8.2, og besvare forespørsler om informasjon, jf. punkt 8.3, for å oppnå større bevissthet og åpenhet i virksomhetene om menneske- og arbeidsrettslige forhold i egen virksomhet, leverandørkjede og hos forretningspartnere. Etter departementets vurdering er disse pliktene egnet til å oppnå formålene om økt ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, hvilket også gjenspeiles i lovforslagets formålsbestemmelse, jf. omtale i punkt 7.1. Forslaget om en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger vil forplikte virksomhetene til å kartlegge negativ påvirkning på menneskerettighetene og iverksette tiltak for å hindre og håndtere denne påvirkningen, og følgelig medføre forbedringer i virksomhetens produksjon og leverandørkjede. Informasjonsplikten er direkte begrunnet i å sikre allmennhetens tilgang på informasjon. Pliktene er således etter departementets vurdering, egnet til å forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte».

Når det gjelder vilkåret om nødvendighet viser departementet til at både Etikkinformasjonsutvalgets rapport, og undersøkelser fra OECDs kontaktpunkt og Amnesty International Norge viser at forpliktende lovgivning må til for å oppnå tilstrekkelig ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dette er også fremhevet av flere høringsinstanser.

Aktsomhetsvurderinger er det foretrukne virkemiddelet for å oppnå en høyere bevissthet og respekt for menneskerettighetene i virksomhetene, både etter FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Regelverksutviklingen i EU og i andre land som for eksempel Finland, Frankrike, Nederland, Storbritannia og Tyskland går også i retning av økt grad av regulering for å sikre åpenhet i virksom-

hetene og at de utfører aktsomhetsvurderinger i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer, se punkt 3.2 og 3.3. Etter departementets vurdering viser dette at pliktene som foreslås i åpenhetsloven er nødvendige for å oppnå formålet om økt respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold og å sikre allmennheten tilgang til informasjon.

For nærmere omtale av forslagetets proporsjonalitet og nødvendighet, se punkt 8.2.3 og 8.3.3.

7 Lovens formål og virkeområde

7.1 Lovens formål

7.1.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår et todelt formål for åpenhetsloven, se utvalgets lovforslag § 1. For det første skal loven sikre forbrukere, organisasjoner, fagforeninger og andre tilgang til informasjon om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold i virksomheter og i leverandørkjeder. Med «andre» menes særlig investorer, virksomheter som søker informasjon for å påvirke bransjen, og offentlige oppdragsgivere. For det andre skal loven bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid. Samlet skal dette, ifølge utvalgets merknader til bestemmelsen, kunne bidra til forbedring av arbeidsforhold. Formålet søkes oppnådd gjennom de foreslåtte pliktene i loven.

7.1.2 Høringsinstansenes syn

Digitaliseringsdirektoratet, Equinor, Forbrukerrådet, KFUK-KFUM, Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro, Oslo kommune, Statkraft, Telenor og Yara International støtter lovens formålsbestemmelse slik den er foreslått. Digitaliseringsdirektoratet er positiv til at lovforslagets formål om å «bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeidsforhold» er samstemt med ordlyden i lov om offentlige anskaffelser § 5. Direktoratet uttaler at å bruke felles formuleringer i regelverket bidrar til å sammenstille kravene rettet mot næringslivet, og at dette bidrar til forenkling og effektiviserer oppfølging av om og hvordan næringslivet forstår og etterlever kravene.

FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, Norges institusjon for menneskerettigheter, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Responsible Business Advisors (RBA) foreslår at lovens andre formål «å bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid» løftes fram som

lovens hovedformål. FOKUS og RBA viser til at å sikre informasjon ikke er det sentrale formålet, men snarere et virkemiddel for å fremme menneskerettighetene og anstendig arbeid. NHO mener at også kundeferdigheter bør inngå som en del av det man ønsker å oppnå med loven, altså at kunder bruker informasjonen som grunnlag for beslutninger om å kjøpe noe, slik at sannsynligheten øker for at selger og selgers leverandørkjede opptrer ansvarlig. *Amnesty International Norge* (Amnesty) og *Redd Barna* mener at lovens formål om å «bidra» til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid, heller bør gå ut på å «sikre» at næringslivet respekterer grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid.

Hope for Justice mener at loven bør ha et tydeligere formål i lys av FN's bærekraftsmål 8.7, for å sikre anstendig arbeid, samt forebygge tvangs- og barnearbeid.

Amnesty, Bergen kommune, Fellesrådet for Afrika, Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, Oslo lokallag og Trondheims studentlag, Forum for utvikling og miljø, KFUK-KFUM, Klima- og miljødepartementet, Norsk Journalistlag, Redd Barna, Regnskogfondet, Spire, UNICEF Norge og Viken fylkeskommune tar til orde for at lovens formål ikke bare bør omfatte grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold, men også miljø.

Oslo kommune mener det er positivt at formålsparagrafen favner bredt og eksplisitt oppstiller en stor og mangfoldig gruppe av rettighetssubjekter. Tilgang til informasjon vil, ifølge instansen, kunne gi de ulike aktørene bedre grunnlag for å fatte kjøps- og investeringsbeslutninger og iverksette andre tiltak som tar hensyn til virksomhetenes samfunnspåvirkning.

NHO uttaler at det ikke er noen grunn til å fremheve noen interessenter spesielt i formålsbestemmelsen, og foreslår at opplistingen erstattes med «enhver». Øvrige høringsinstanser som uttaler seg om lovens rettighetssubjekter tar til orde for at enkelte grupper løftes frem i lovteksten. Forbrukerrådet uttaler at opplistingen av lovens rettighetssubjekter også eksplisitt må innebefatte

næringsvirksomheter, bransjer og myndigheter, i tillegg til forbrukere og arbeidstakerorganisasjoner. Norsk Journalistlag foreslår at «redaktørstyrte journalistiske medier» føyes til i opplistingen slik at pressens viktige samfunnsoppdrag fremkommer tydeligere av bestemmelsen. Instansen viser til at mediene har spilt en avgjørende rolle i avdekkingen av brudd på de grunnleggende menneskerettighetene i næringslivet.

Særlig Digitaliseringsdirektoratet, *Innlandet fylkeskommune*, Oslo kommune, *Universitetet i Bergen* (UiB) og Viken fylkeskommune fremhever betydningen av at offentlige oppdragsgivere omfattes av lovens rettighetssubjekter. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet gjennomføres det per i dag 16 750 offentlige anskaffelser hvert år, og krav til ivaretagelse av menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser har følgelig stor effekt på leverandørmarkedet. Innlandet fylkeskommune, Oslo kommune, UiB og Viken fylkeskommune uttaler at det er positivt for dem som offentlige innkjøpere at leverandørene blir pålagt åpenhet. Åpenhetsloven vil gi større mulighet til å ettergå leverandørenes overholdelse av menneskerettigheter og arbeidsforhold, og gjøre det enklere for offentlige oppdragsgivere å etterleve pålegget i lov om offentlige anskaffelser. For å understreke betydningen loven har for offentlig sektor, foreslår Digitaliseringsdirektoratet at disse nevnes eksplisitt i opplistingen av lovens rettighetssubjekter.

7.1.3 Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering gir Etikkinformasjonsutvalgets foreslåtte formålsbestemmelse på hensiktsmessig vis uttrykk for hva lovens intensjon og målsetninger er. Formålsbestemmelsen er todelt, og de to formålene henger tett sammen. Tilgang til informasjon vil gi de ulike aktørene bedre grunnlag for å fatte kjøps- og investeringsbeslutninger og iverksette andre tiltak som tar hensyn til virksomhetenes samfunnspåvirkning. Det at virksomhetene må ha kunnskap om og gi innsyn i slik informasjon, vil kunne fremme respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i virksomheter, leverandørkjeder og hos forretningspartnere.

Departementet er likevel enig med høringsinstansene om at lovens todelt formål bør stå i motsetning rekkefølge i lovteksten. Etter departementets vurdering er lovens hovedformål å bidra til å fremme virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Lovens formål om å sikre forbrukere, organisasjoner, fagforeninger og andre tilgang til informasjon om men-

neskerettigheter og arbeidsforhold i virksomheter og i leverandørkjeder er også viktig. Likevel er dette etter departementets syn sekundært og mer et virkemiddel for å oppnå hovedformålet om respekt for menneskerettighetene og anstendige arbeidsforhold.

Når det gjelder bestemmelsens angivelse av rettighetssubjekter, er departementet enig med NHO om at det ikke er nødvendig å fremheve enkelte rettighetssubjekter fremfor andre. Loven skal sikre enhver tilgang på informasjon. Høringsinstansenes innspill har avdekket at loven vil kunne brukes og ha nytteeffekt for flere ulike aktører i tillegg til forbrukere, organisasjoner og fagforeninger som Etikkinformasjonsutvalget foreslår fremhevet i lovteksten. Loven vil for eksempel også kunne brukes av journalister, investorer, virksomheter og offentlige oppdragsgivere. Alle disse rettighetssubjektene vil med denne loven få et bedre grunnlag for å fatte kjøps- og investeringsbeslutninger eller å gjennomføre andre tiltak. De ulike rettighetssubjektene vil på ulikt vis være viktige for at loven brukes aktivt og for å oppnå lovens hovedformål. Etter departementets vurdering er det vanskelig å skulle fremheve viktigheten av noen rettighetssubjekter fremfor andre, og foreslår derfor at formålsbestemmelsen gir uttrykk for at «allmennheten» skal sikres informasjon. Begrepet «allmennheten» brukes også i formålsbestemmelsen i miljøinformasjonsloven.

NHO har spilt inn at lovens formål også bør omfatte å endre forbrukernes kundeferd. Departementet mener at dette er et viktig delmål for å oppnå hovedformålet om å bidra til å fremme virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet mener imidlertid at dette ikke er nødvendig å synliggjøre i lovteksten.

Enkelte høringsinstanser mener at loven bør «sikre» virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, istedenfor at den skal «bidra til å fremme» virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Etter departementets vurdering representerer åpenhetsloven et viktig bidrag i arbeidet for å ansvarliggjøre næringslivet og bedre arbeidsforholdene i de globale leverandørkjedene. Åpenhetsloven vil likevel ikke løse alle utfordringene på dette området. Etter departementets vurdering fremkommer dette klarere av loven med formuleringen «fremme virksomheters respekt» for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet foreslår likevel å

fjerne «bidra til» for å få en klarere og mer ambisiøs ordlyd.

Departementet foreslår at formuleringen «i virksomheter og i leverandørkjeder» som utvalget foreslår, erstattes med «i forbindelse med produksjonen av varer og levering av tjenester». Dette for å synliggjøre at loven gjelder i produksjonsleddene fra råvarestadiet til ferdig produkt, og at loven ikke gjelder fremtidige ledd etter at produktet er solgt og tjenesten er levert. En solgt vare som blir returnert til virksomheten som en del av sirkulær økonomi for å bli gjenbrukt i en ny produksjon, vil likevel omfattes av nytt produksjonsledd. For en nærmere omtale, se punkt 7.4.3.1 om lovens rekkevidde. Loven gjelder negativ påvirkning på menneskerettigheter innenfor og utenfor virksomhetens produksjon, se punkt 7.4.3.2.

Lovens saklige virkeområde og begrepene «grunnleggende menneskerettigheter» og «anstendige arbeidsforhold» omtales i punkt 7.2. Her vurderes lovens omfang, blant annet om det saklige virkeområdet skal avgrenses til enkelte menneskerettigheter og om det skal inkludere miljøpåvirkning.

Se forslag til åpenhetslov § 1.

7.2 Lovens saklige virkeområde

7.2.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at loven skal sikre tilgang til informasjon om «grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold» i virksomheter og i leverandørkjeder, og at loven skal bidra til å fremme virksomheters respekt for «grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid», jf. utvalgets lovforslag § 1.

Med «grunnleggende menneskerettigheter» menes de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene slik de fremgår av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet, jf. utvalgets lovforslag § 3 bokstav d. Definisjonen viser til de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene med utgangspunkt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter (1948) som fastslår blant annet forbud mot slaveri og slavehandel, rett til arbeid og til rettferdige og gode arbeidsforhold, ikke-diskriminering og lik behandling for likt arbeid, rett til hvile og fritid, rimelig begrensning av arbeidstiden og regelmessige ferier med lønn.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter skal sikre grunnleggende rettigheter, som retten til liv og personlig frihet og sikkerhet, ytringsfrihet og rett til privatliv. Artikkel 8 fastslår forbud mot slaveri og slavehandel, og at «ingen må pålegges å utføre tvangsarbeid eller annet påtvunget arbeid». Etter artikkel 22 skal enhver ha rett til foreningsfrihet. Dette omfatter retten til å danne og slutte seg til fagforeninger til beskyttelse av egne interesser. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter anerkjenner retten til arbeid og retten til rettferdige og gode arbeidsvilkår i artikkel 6 og 7. Dette skal ikke tolkes som en rett til å bli ansatt, men til å velge å godta arbeidet. Rettferdige og gode arbeidsvilkår omfatter godtgjørelse som skal gi arbeidstakere rettferdig lønn, lik lønn for likt arbeid uten forskjellsbehandling av noe slag, en anstendig tilværelse for seg selv og sin familie, arbeidsforhold som er trygge og sunne, hvile, fritid, en rimelig begrensning av arbeidstiden, tidvise fridager med lønn så vel som godtgjørelse for offentlige fridager. Artikkel 8 anerkjenner retten til å danne fagforeninger eller slutte seg til en fagforening etter eget valg. Se for øvrig omtale i punkt 3.1.1.2.

ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet, omfatter ILOs åtte kjernekonvensjoner, og kan deles inn i fire hovedkategorier: 1) forbud mot barnarbeid, 2) forbud mot tvangsarbeid, 3) forbud mot diskriminering og 4) organisasjonsfrihet for arbeidsgivere og arbeidstakere og rett til kollektive forhandlinger. Ifølge utvalget finnes det også andre relevante ILO-konvensjoner, herunder ILO-konvensjon nr. 155 (1981) om sikkerhet, helse og arbeidsmiljøet, og tilhørende protokoll (2002), ILO-konvensjon nr. 14 (1921) om retten til ukentlig hvile, ILO-konvensjon nr. 131 (1970) om fastsetting av minstelønn, ILO-konvensjon nr. 135 (1971) om vern av arbeidstakerepresentanter i foretakene og deres mulighet til å utøve sin virksomhet, og ILO-konvensjon nr. 169 (1989) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Se for øvrig omtale i punkt 3.1.2.

Det er ikke uttømmende angitt hvilke menneskerettigheter som skal anses som «grunnleggende». Begrepet «grunnleggende menneskerettigheter» skal, etter utvalgets forslag, forstås på samme måte som tilsvarende begrep i anskaffelsesloven § 5, se Prop. 51 L (2015–2016) side 83:

«Lovbestemmelsen inneholder ikke en uttømmende liste over relevante rettslige instrumenter om menneskerettigheter [...]. Departe-

mentet gjør imidlertid oppmerksom på at FNs veiledende prinsipp for næringsliv og menneskerettigheter viser til FNs verdenserklæring fra 1948, FNs to konvensjoner fra 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter, og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.»

Med «anstendig arbeid» menes arbeid som respekterer grunnleggende menneskerettigheter, ivaretar helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplasser og gir en lønn å leve av, jf. utvalgets lovforslag § 3 bokstav e. Ifølge utvalgets merknad til bestemmelsen svarer definisjonen av «anstendig arbeid» til grunnleggende rettigheter i arbeidslivet slik det fremgår av nevnte rammeverk i definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter», agendaen for anstendig arbeid til den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og FNs bærekraftsmål nr. 8. Dette omfatter i tillegg til menneskerettighetene nedfelt i ILOs åtte kjernekonvensjoner, helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen og lønn som gjør det mulig for arbeidstakere å forsørge seg selv og sine familier («lønn å leve av»).

Utvalget foreslår at det saklige virkeområdet avgrenses mot ytre miljø. Dette skyldes at miljøpåvirkning faller utenfor utvalgets mandat og derfor ikke behandles i rapporten. Miljøpåvirkning er også, ifølge utvalget, i stor grad dekket av gjeldende lovverk, som miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven som gir rett til informasjon om påvirkning på miljøet.

7.2.2 Høringsinstansenes syn

7.2.2.1 Om grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid

Hope for Justice mener at loven burde hatt et tydeligere formål i lys av FNs bærekraftsmål 8.7, for å sikre et anstendig arbeid, samt at forebygging av tvangs- og barnarbeid skal ha prioritet ved gjennomføring av aktsomhetsvurderinger. Ifølge instansen kan lovens vide formål om å bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter være til hinder for at loven vil virke som et effektivt verktøy for å fremme den enkeltes rett til et anstendig arbeid. Å legge føringer for et smalere fokus knyttet til tvangs- og barnarbeid kan, ifølge instansen, bidra til økt engasjement fra næringslivsaktører.

Øvrige høringsinstanser som uttaler seg om lovens saklige virkeområde gir uttrykk for støtte til utvalgets forslag om at loven gjelder virksomheters

påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid. *OECDs kontaktpunkt* understreker betydningen av at lovforslagets definisjon av grunnleggende menneskerettigheter er i samsvar med UNGP og OECDs retningslinjer samt ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet. *Norges institusjon for menneskerettigheter* (NIM) mener også 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. NIM viser til sine tidligere innspill i møter med ulike departementer og i et brev til regjeringen om utredningen av en lov om moderne slaveri slik dette fremgikk av Granavolden-plattformen, hvor NIM i brevet blant annet skrev at:

«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). Barnarbeid, tvangsforflytning, innskrenkninger i ytringsfriheten, 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.»

NIM stiller imidlertid spørsmål ved om definisjonen som utvalget foreslår kan ende opp med å bli lest mer uttømmende enn det som følger av UNGP, og mer uttømmende enn det som kanskje har vært utvalgets intensjon. NIM viser til at det følger av UNGP prinsipp nr. 12 at konvensjonene er et minimum og det må ses hen til andre menneskerettslige standarder når det er relevant på særskilte områder. Dette kan, ifølge NIM, være rettighetene til urfolk, kvinner, minoriteter, barn og personer med nedsatt funksjonsevne. NIM foreslår at dette fremgår klarere av åpenhetsloven eller forarbeidene. NIM mener forarbeidene også bør utbrodere innholdet i menneskerettighetene, for eksempel ved å trekke paralleller til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), Grunnloven kapittel E om menneskerettigheter og menneskerettighetsloven.

NIM mener også at det er fornuftig at definisjonen er ment å svare til definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelsesloven § 5, og viser til at det i forarbeidene til anskaffelsesloven fremgår at opplistingen ikke er uttømmende.

Flere av høringsinstansene argumenterer for at lovens definisjon av grunnleggende menneskerettigheter bør omfatte flere relevante internasjonale instrumenter. *Forbrukerrådet* mener at Verdenserklæringen om menneskerettighetene (1948) bør inntas i definisjonen. *Norsk Journalistlag* mener det bør tydeliggjøres at ytringsfrihet og personvern omfattes. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* etterspør fokus på korrupsjon som de mener er en kraftig barriere for arbeidet for åpenhet i leverandørkjedene. *Amnesty International Norge* (Amnesty) mener at definisjonen også bør vise til Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter, menneskerettsloven, samt ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Også *Klima- og miljødepartementet* (KLD) uttaler at definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter bør inkludere en referanse til ILO-konvensjon nr. 169, samt FNs urfolkserklæring (UNDRIP), og viser til at det er mange brudd på urfolks rettigheter i forbindelse med råvareproduksjon og mineralutvinning i utviklingsland, og at disse rettighetsbruddene også rammer måloppnåelsen for regjeringens klima- og skoginitiativ, samt Parisavtalens mål.

UNICEF Norge mener at FNs Barnekonvensjon bør inntas i definisjonen, og påpeker at FNs Barnekonvensjon er den menneskerettskonvensjonen som har størst utbredelse på verdensbasis. Instansen uttaler at barn er en særlig sårbar gruppe og at deres rettigheter i aller høyeste grad

påvirkes av produksjons- og leverandørkjeder, og understreker at realiseringen av barns rettigheter i denne sammenheng favner bredere enn barnarbeid. Forhold som påvirker barn kan, ifølge instansen, for eksempel være mangel på verdige arbeidsforhold for foreldrene, begrensede rettigheter knyttet til svangerskap og fødsel, og fravær av barnepass og muligheter for å amme på arbeidsplassen.

FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål etterlyser en tydeligere understreking av at seksuell trakassering, utpressing og kjønnsbasert vold rettet mot kvinner er tydelig til stede i globale leverandørkjeder, og viser til at ILO i 2019 vedtok en ny konvensjon mot vold og trakassering på arbeidsplasser (ILO C190). Instansen påpeker at 71 % av alle som lever i moderne slaveri er kvinner, og at 70 land mangler lovverk mot kjønnsbasert diskriminering.

Coretta & Martin Luther King Instituttet for Fredsarbeid uttaler at miljøskade som medfører menneskerettighetskrenkelser må inkluderes i lovforslaget. *Raftostiftelsen* uttaler at det bør tydeliggjøres i loven at forpliktelsene i henhold til UNGP også omfatter miljøskade som medfører menneskerettighetskrenkelser, og påpeker at begrepet «miljøskade» i denne sammenheng bør favne bredt og omfatte både miljøskade som direkte skader menneskers livsgrunnlag og miljøskade som bidrar til forringelse av berørte menneskers livsvilkår.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og *Byggenæringens Landsforening* påpeker at brukerne av loven har behov for å kjenne omfanget av loven, og mener derfor at man uttrykkelig bør nevne de materielle bestemmelsene i konvensjonene. Det samme gjelder, ifølge NHO, for definisjonen av anstendig arbeid. NHO uttaler at konvensjonene som omfattes av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter også har bestemmelser om anstendig arbeid, og at det er uklart hva definisjonen av anstendig arbeid skal inneholde ut over dette. NHO mener departementet bør vurdere om denne er nødvendig i lovteksten.

UNICEF Norge mener at definisjonen av anstendig arbeid bør omformuleres til å også nevne familie- og forsørgerperspektivet, altså lønn som gjør det mulig å forsørge seg selv og sine familier.

7.2.2.2 Om miljøpåvirkning

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at avgrensningen mot det ytre miljø virker fornuftig. På den

andre siden argumenterer Amnesty, *Bergen kommune*, *Fellesrådet for Afrika*, *Framtiden i våre hender* – både *hovedorganisasjonen*, *Oslos lokallag* og *Trondheims studentlag*, *Forum for utvikling og miljø*, KFUK-KFUM, KLD, Norsk Journalistlag, *Redd Barna*, *Regnskogfondet*, *Spire*, UNICEF Norge og *Viken fylkeskommune* på ulik vis for at miljø bør inkluderes, enten som en del av lovens formål og virkeområde, eller spesifikt som en del av kunnskapsplikten, informasjonsplikten, eller plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger.

KLD uttaler at forslaget gir virksomheter mer omfattende kunnskaps-, informasjons- og aktsomhetsplikt for påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold enn miljøinformasjonsloven, produktkontrollloven og regnskapsloven gir for miljøpåvirkning. Miljøinformasjonslovens kunnskaps- og informasjonsplikt omfatter ikke leverandørkjeder, og loven pålegger ingen aktsomhetsplikt. Det kan derfor, ifølge KLD, være hensiktsmessig å se nærmere på muligheten for en mer helhetlig tilnærming i en ny åpenhetslov. Å inkludere miljø kan etter KLDs vurdering bidra til økt kunnskap og bevissthet om hvilke miljøvirkninger virksomhetene selv og deres leverandørkjeder har i utlandet.

Amnesty og Regnskogfondet viser til at lovforslagets avgrensning mot virkninger på det ytre miljø skyldes avgrensningen i mandatet og ikke et aktivt valg om å ekskludere miljø. Tvert imot erkjenner utvalget at menneskerettighetsaspektet er nært knyttet sammen med utfordringer når det gjelder klimarisiko og miljøpåvirkning. Instansene påpeker også at det i dagens regelverk ikke eksisterer aktsomhetsforpliktelser knyttet til påvirkning på miljø bygget opp etter UNGP-modellen, og at miljøforhold ikke er tilstrekkelig dekket gjennom kunnskapsplikten mv. etter dagens lovgivning.

Regnskogfondet uttaler at naturødeleggelser blant annet er en trussel for biologisk mangfold, og dette rammer næringskjeder som mennesker er avhengig av. UNICEF Norge viser til FNs menneskerettighetsråd som fastslår at klimaendringer er blant de aller største truslene mot menneskerettighetene, og utgjør en alvorlig risiko for de grunnleggende rettighetene til liv, helse, mat og en tilstrekkelig levestandard. Redd Barna uttaler at påvirkning på miljøet kan ha konsekvenser for barns rett til helse, matsikkerhet og tilgang til rent drikkevann. Spire uttaler at miljøødeleggelse på globalt og lokalt nivå er en sentral risiko i virksomheters leverandørkjeder, og kan få fatale konsekvenser for lokalbefolkning. Ifølge Spire er aktsomhetsvurderinger et utmerket verktøy for å

kartlegge og forebygge nettopp slik skade, og at dette også er en del av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Regnskogfondet viser til at både den franske aktsomhetsnormen og OECDs retningslinjer inneholder aktsomhetsforpliktelser knyttet til miljøskader, og at det vil være i tråd med FNs bærekraftsmål å inkludere miljø i aktsomhetsvurderingene. Norsk Journalistlag viser til at lovforslagene i Finland, Sveits og Tyskland inneholder en aktsomhetsvurderingsplikt for miljøskader.

Dersom miljøaspektet inkluderes i loven, mener Amnesty at dette kan samkjøres med den eksisterende kunnskapsplikten om miljøforhold i egen virksomhet etter miljøinformasjonsloven og øvrige forpliktelser etter produktkontrollloven. Regnskogfondet argumenterer for at innvirkning på natur og miljø legges inn i åpenhetsloven for henholdsvis aktsomhetsvurderingen og informasjonsplikten, og at miljøinformasjonsloven på den måten erstattes av åpenhetsloven. Dersom aktsomhetsvurderingene ikke utvides til å omfatte miljøpåvirkning, bør det, ifølge Framtiden i våre hender, presiseres at all miljøskade som har konsekvenser for menneskerettigheter skal tas med i aktsomhetsvurderingene.

7.2.3 Departementets vurderinger

7.2.3.1 Om grunnleggende menneskerettigheter

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at åpenhetsloven skal gjelde alle «grunnleggende menneskerettigheter» og at loven dermed gis et bredt nedslagsfelt uten å avgrenses til enkelte nærmere angitte menneskerettigheter. Departementet er enig i utvalgets vurdering. Denne tilnærmingen er i tråd med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper som benytter de «internasjonalt anerkjente menneskerettighetene» som begrep, men som tar utgangspunkt i de samme konvensjonene som utvalget foreslår i definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter i åpenhetsloven. Det er etter departementets vurdering sentralt at loven bygger på og samsvarer med de internasjonalt anerkjente prinsippene og retningslinjene. Det vil også etter departementets vurdering være vanskelig å skulle velge ut enkelte menneskerettigheter fremfor andre som loven skal gjelde for. Mens det er utfordringer med enkelte menneskerettigheter i enkelte bransjer og i enkelte deler av verden, er det utfordringer med andre menneskerettigheter i andre bransjer og i andre deler av verden. En bred

tilnærming slik utvalget foreslår, vil også være i tråd med de uttalte forventningene om at norske virksomheter følger UNGP og OECDs retningslinjer, jf. regjeringens handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper (2015) og regjeringens eierskapsmelding Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Denne tilnærmingen samsvarer også med anskaffelsesloven § 5 som også tar utgangspunkt i ordlyden «grunnleggende menneskerettigheter» uten noen nærmere avgrensning. Høringsinstansene støtter denne tilnærmingen.

Selv om utvalgets forslag innebærer et bredt nedslagsfelt, forventes det ikke at virksomhetene har fokus på alle grunnleggende menneskerettigheter. Pliktene i loven er basert på prinsippet om risikobasert tilnærming, jf. punkt 8.2 og 8.3. Dette innebærer at virksomhetene skal identifisere risiko og prioritere tiltak, og at virksomhetene skal fokusere på risikoutsatte menneskerettigheter ut fra forholdene i deres virksomhet og leverandørkjeder. Hvilke menneskerettigheter virksomheten må fokusere på vil avhenge av diverse variabler, for eksempel bransje og geografisk lokasjon. Dette er i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer.

Flere høringsinstanser etterspør imidlertid at man i definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter» inkluderer flere internasjonale rammeverk eksplisitt i lovteksten. Instansene har spilt inn at man blant annet bør innta Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter og menneskerettighetsloven, Verdenserklæringen om menneskerettighetene, FNs Barnekonvensjon, ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, samt FNs urfolkserklæring UNDRIP. Det er også spilt inn at miljøskade som medfører menneskerettighetskrenkelser bør omfattes av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter, samt ytringsfrihet, personvern og internasjonalt rammeverk knyttet til korrupsjon. Det etterlyses også en henvisning til ILO-konvensjon C190 mot vold og trakassering på arbeidsplasser.

Som omtalen i punkt 7.2.1 viser, favner definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter» vidt, og dekker blant annet forbud mot slaveri og slavehandel, rett til arbeid og til rettferdige og gode arbeidsforhold, ikke-diskriminering og lik behandling for likt arbeid, rett til hvile og fritid, rimelig begrensning av arbeidstiden og regelmessige ferier med lønn. Opplistingen i definisjonen er ikke ment å være uttømmende. Departementet viser til at utvalget har ment at definisjonen skal svare til «grunnleggende menneskerettigheter» i

anskaffelsesloven § 5, og at det vises til forarbeidene til denne bestemmelsen hvor det fremkommer at den ikke inneholder en uttømmende liste over relevante rettslige instrumenter om menneskerettigheter. Andre menneskerettighetskonvensjoner vil dermed være omfattet av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter der den enkelte virksomheten vurderer at konvensjonene er relevante innenfor sitt virkeområde. Dette samsvarer også med OECDs retningslinjer og UNGP som løfter frem de samme konvensjonene og som også presiserer at nevnte konvensjoner er et minimum, og at det må ses hen til andre menneskerettslige standarder når det er relevant på særskilte områder, jf. UNGP prinsipp 12 og OECDs menneskerettighetskapittel. Det følger også av den nasjonale handlingsplanen for oppfølging av FNs veiledende prinsipper (2015) at andre standarder kan være relevante, avhengig av ulike forhold, som for eksempel rettigheter til urfolk, kvinner, nasjonale, etniske eller språklige minoriteter, barn, funksjonshemmede, samt fremmedarbeidere og deres familier.

Spørsmålet er om lovens definisjon av grunnleggende menneskerettigheter kun bør nevne de foreslått konvensjonene eller om listen bør inkludere flere internasjonale rammeverk, eventuelt en uttømmende liste. Spørsmålet er også om det er hensiktsmessig å ta inn nasjonalt regelverk på menneskerettighetsområdet i definisjonen, herunder Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter og menneskerettighetsloven.

Etter departementets vurdering vil en uttømmende liste synliggjøre hvilke grunnleggende menneskerettigheter det forventes at virksomhetene skal respektere og inkludere i deres arbeid for å oppfylle lovens plikter. Dette kan være positivt for lovens pliktsubjekter (større virksomheter), lovens rettighetssubjekter (forbrukere, organisasjoner, fagforeninger og andre) og tilsyns- og veiledningsmyndigheten (Forbrukertilsynet). NHO foreslår også at lovens definisjon ikke bare inneholder de relevante internasjonale rammeverkene, men også hvilke materielle bestemmelser som omfattes av pliktene som følger av loven. En slik løsning vil kunne gjøre det enda tydeligere for lovens brukere hvilke internasjonale forpliktelser virksomhetene skal ta i betraktning ved oppfyllelse av lovens plikter.

På den andre siden vil en uttømmende liste over internasjonalt og nasjonalt rammeverk, herunder de materielle bestemmelsene i disse, medføre behov for jevnlig oppdateringer og gjøre loven mindre dynamisk enn hva som er ønskelig. En uttømmende liste vil dessuten kunne medføre

at relevante rettslige instrumenter utelukkes, og at eventuelle nye instrumenter ikke omfattes av loven uten lov- eller forskriftsendring. Departementet viser også til at hvilke standarder som er relevante, vil være avhengige av ulike forhold, og listen over relevante rettslige instrumenter vil derfor være ulik fra virksomhet til virksomhet.

Etter departementets vurdering er det viktig at definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter samsvarer med UNGP og OECDs retningslinjer som loven ellers bygger på, og som det forventes at virksomhetene kjenner godt. Departementet foreslår derfor en definisjon av «grunnleggende menneskerettigheter» i tråd med utvalgets forslag. Departementet mener imidlertid at det ikke kommer tydelig nok frem av utvalgets lovforslag at opplistingen av konvensjoner i definisjonen ikke er uttømmende. For å hindre at bestemmelsen tolkes snevrere enn hva som er tilsiktet, foreslår departementet å tydeliggjøre i lovteksten at opplistingen ikke er uttømmende. Departementet foreslår videre en forskriftshjemmel til å kunne gi nærmere veiledning om hvilke internasjonale og nasjonale rammeverk som omfattes av definisjonen i forskrift, dersom det likevel viser seg å være behov for det.

Etter departementets vurdering vil det være en del av veilednings- og tilsynsorganets oppgave å utarbeide en oversikt over relevante rettslige instrumenter og materielle bestemmelser som omfattes av «grunnleggende menneskerettigheter». En slik veiledning vil kunne utformes dynamisk med nærmere forklaringer på hva som er forventet av virksomhetene. Etter departementets vurdering vil dette imøtekomme pliktsubjektens behov for tydelighet.

Se forslag til åpenhetslov § 3 første ledd bokstav b og annet ledd.

7.2.3.2 Om anstendige arbeidsforhold

Departementet foreslår en endring i begrepsbruken sammenlignet med Etikkinformasjonsutvalgets forslag ved at «anstendige arbeidsforhold» benyttes i lovteksten fremfor begrepet «anstendig arbeid». Departementet mener som utvalget at det er hensiktsmessig med en egen definisjon av «anstendige arbeidsforhold». Departementet registrerer at det kan være noe overlapp mellom definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter» og definisjonen av «anstendig arbeid» slik utvalget har foreslått den, blant annet ved at ILOs kjernekonvensjoner er en del av definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter» og samtidig angir rettigheter som danner grunnlag for

anstendige arbeidsforhold. Departementet bemerker imidlertid at menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold er nært knyttet sammen, og at det er vanskelig å trekke et nøyaktig skille mellom hva som er grunnleggende menneskerettigheter og hva som er anstendige arbeidsforhold. Begrepene må derfor sees i sammenheng. På samme måte som for begrepet «grunnleggende menneskerettigheter», foreslår departementet en forskriftshjemmel til å kunne gi nærmere veiledning i forskrift dersom det viser seg å være behov for det.

Det er spilt inn at definisjonen bør nevne familie- og forsørgerperspektivet, dvs. at anstendige arbeidsforhold gir en lønn som gjør det mulig å forsørge seg selv og sine familier. Dette aspektet fremkommer ikke direkte av utvalgets lovforslag, men det følger av utvalgets merknader at med «lønn å leve av» menes «lønn som gjør det mulig for arbeidstakere å forsørge seg selv og sine familier». Departementet er enig i dette. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å presisere dette i lovteksten.

Se forslag til åpenhetslov § 3 første ledd bokstav c og annet ledd.

7.2.3.3 Om miljøpåvirkning

Virksomhetenes påvirkning på miljøet omfattes av Etikkinformasjonsutvalgets forslag til åpenhetslov dersom miljøpåvirkningen resulterer i negativ påvirkning på menneskerettighetene. Flere høringsinstanser argumenterer imidlertid for at loven også bør omfatte miljøpåvirkning som ikke resulterer i negativ påvirkning på menneskerettighetene. Enten som en del av lovens formål og virkeområde generelt, eller spesifikt for enten kunnskapsplikten, informasjonsplikten eller plikten til å gjennomføre og offentliggjøre aktsomhetsvurderinger.

Miljøinformasjonsloven regulerer både offentlige organers og offentlige og private virksomheters plikter til å ha og til å utgi miljøinformasjon. Miljøinformasjon omfatter både faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet, faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, og menneskers helse, sikkerhet og levekår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet, se nærmere omtale i punkt 4.4.

Miljøinformasjonsloven oppstiller både en kunnskaps- og informasjonsplikt knyttet til miljøpåvirkning fra egen virksomhet. Miljøinformasjonsloven omfatter imidlertid ikke miljøpåvirkning i leverandørkjeden. Det oppstilles heller ikke en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

Det vil si at pliktene som Etikkinformasjonsutvalget har foreslått i åpenhetsloven, strekker seg lengre enn pliktene i miljøinformasjonsloven.

Menneskerettigheter og utfordringer knyttet til klima- og miljøpåvirkning henger tett sammen, hvilket taler i retning av at åpenhetsloven utvides til å også omfatte miljøpåvirkning. En slik utvidelse vil også sikre harmoni mellom forpliktelsene for grunnleggende menneskerettigheter og miljø, og med OECDs retningslinjer som også omfatter miljøpåvirkning.

Ettersom det har ikke vært en del av Etikkinformasjonsutvalgets mandat å foreslå nye plikter knyttet til miljøpåvirkning, foreslår imidlertid ikke departementet å inkludere miljøpåvirkning i loven i denne omgang. Departementet legger opp til en evaluering av loven etter en tid og vurderer motatte innspill i det videre arbeidet. Departementet er også kjent med at EU-kommisjonen arbeider med forslag til regler om aktsomhetsvurderinger for både menneskerettigheter og miljø, samt et forslag om selskapers aktsomhetsplikt mot å importere råvarer som forårsaker avskoging i tredjeland. Forslagene er ventet lagt frem i 2021, og vil dersom de vedtas, medføre behov for endringer i norsk rett.

7.3 Lovens pliktsubjekter og geografiske virkeområde

7.3.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at loven skal gjelde for virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, jf. utvalgets lovforslag § 2 første ledd. Med «virksomhet» menes selskap, samvirkeforetak, forening, enkeltpersonforetak, stiftelse eller annen sammenslutning, jf. utvalgets lovforslag § 3 bokstav a. Loven skal også gjelde offentlig eid virksomhet som tilbyr varer og tjenester. Ifølge utvalgets merknader vil alle virksomheter i et konsern pålegges plikter etter loven. Selskaper i et konsern med norsk morselskap kan henvise til morselskapet for oppfyllelse av kunnskaps- og informasjonsplikten og plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Ifølge merknaden til bestemmelsen omfatter loven også netthandelsaktører, inkludert dem som er basert i utlandet og tilbyr varer og tjenester i Norge.

For enkelte lovbestemmelser foreslår utvalget at pliktsubjektene avgrenses nærmere enn for loven for øvrig. Dette gjelder blant annet utvalgets forslag til § 10 om gjennomføring og offentliggjøring av aktsomhetsvurderinger som foreslås kun for større virksomheter. Med «større virksomhe-

ter» menes foretak som omfattes av regnskapsloven § 1-5, dvs. allmennaksjeselskap, børsnoterte selskaper og andre regnskapspliktige, samt foretak som på balansedagen oppfyller minst to av følgende tre vilkår: 1) over 70 millioner kroner i salgsinntekt, 2) over 35 millioner kroner i balansesum, 3) over 50 årsverk i gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret. Utvalget foreslår videre at § 6 om offentliggjøring av informasjon om produktionssted kun skal gjelde for virksomheter som omsetter varer til forbruker, og at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne begrense rekkevidden av § 6 ytterligere ved å unnta sektorer og grupper av virksomheter. Utvalget foreslår også en hjemmel som gir Kongen kompetanse til i forskrift å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard og Jan Mayen, jf. utvalgets lovforslag § 2 annet ledd.

7.3.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Amnesty International Norge (Amnesty), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bergen kommune, Coretta & Martin Luther King Instituttet for Fredsarbeid (King Instituttet), Digitaliseringsdirektoratet, Etisk handel Norge, Fellesrådet for Afrika, FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, Forbrukerrådet, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Frelsesarmeen, Hovedorganisasjonen Virke (Virke), Klima- og miljødepartementet (KLD), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Norsk Journalistlag, OECD-kontaktpunktet, Raftostiftelsen, Regnskogfondet og Spire gir uttrykk for støtte til utvalgets forslag om at loven skal gjelde for alle virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge. Etisk handel Norge, Forbrukerrådet og Virke uttrykker også støtte til at loven gjelder netthandelsaktører basert i andre land som tilbyr varer og tjenester i Norge. Dette vil, ifølge Etisk handel Norge, heve nivået og gi likere konkurransevilkår.

Samtidig argumenterer flere av høringsinstansene for at loven bør utvides til å gjelde enda flere pliktsubjekter enn foreslått.

Advokatforeningen, Amnesty, Bergen kommune, Fellesrådet for Afrika, FOKUS, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Frelsesarmeen, King Instituttet, KLD, NIM, OECD-kontaktpunktet, Raftostiftelsen, Regnskogfondet og Spire argumenterer for at lovens virkeområde bør utvides til å ikke bare gjelde virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, men også norskregistrerte virksomheter som tilbyr varer og tjenester utenfor Norge. OECD-kontaktpunktet

og Amnesty inkluderer i denne utvidelsen norske virksomheters datterselskaper med virksomhet i utlandet (ekstraterritoriell virkning). Amnesty viser til at FNs komité har lagt til grunn at FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter innebærer ekstraterritoriale forpliktelser for statene.

King Instituttet uttaler at det er viktig å utvide loven til også å gjelde norske virksomheter som tilbyr varer og tjenester utenfor Norge. Dette for å opprettholde påkrevd nivå av grunnleggende menneskerettigheter og ansvarlige arbeidsvilkår i henhold til UNGP, og for å legge et sterkere grunnlag for like konkurranseforhold mellom alle norske virksomheter. KLD påpeker at aktiviteten til norske virksomheter som bare foregår utenfor Norge, kan innebære risiko for menneskerettsbrudd med konsekvenser for miljø og klima, eller som følge av klima- og miljøpåvirkning, og at § 2 derfor bør vurderes styrket til å inkludere norske virksomheter globalt. Regnskogfondet viser til norske virksomheter som ikke selger varer og tjenester i Norge, men som opererer i utviklingsland innen sektorer som gruvedrift, olje, vannkraft og fornybar energi, hvor det foreligger høy risiko for å medvirke til skade på menneskerettigheter til urfolk og andre sårbare lokalsamfunn. FOKUS uttaler at risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden har ingen direkte korrelasjon med hvem som er sluttkunden, og at dette bør reflekteres i loven.

Framtiden i våre hender, King Instituttet, OECD-kontaktpunktet og Regnskogfondet uttrykker støtte til utvalgets forslag om at loven skal gjelde for offentlig eide virksomheter, jf. § 3 bokstav a. OECD-kontaktpunktet påpeker at offentlig eid næringsvirksomhet har stort omfang og potensial til å påvirke mennesker, samfunn og miljø, og at det er bra at disse er omfattet av lovforslaget.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) kan ikke se at det er behov for å presisere at loven gjelder også offentlig eid virksomhet som tilbyr varer og tjenester, da alle sammenslutninger skal regnes som virksomheter, uavhengig av form og eierskap. NHO uttaler også at det er uklart hva som skal regnes som «offentlig eid virksomhet» som ikke allerede omfattes av definisjonen av «virksomhet». Virksomhet som er en del av det offentlige, for eksempel etater og direktorater, er, ifølge NHO, ikke vanlig å regne som «eid» av det offentlige. NHO mener det er nødvendig å klargjøre hvilke typer eller former for offentlig virksomhet som omfattes.

Amnesty, Fellesrådet for Afrika, Framtiden i våre hender, *Hope for Justice*, Raftostiftelsen og Regnskogfondet argumenterer for at loven i tillegg til å gjelde offentlig eide virksomheter som tilbyr varer og tjenester, også bør gjelde offentlige organer som tilbyr varer og tjenester. Amnesty og Hope for Justice uttaler at offentlig sektor årlig foretar betydelige innkjøp av varer og tjenester og at lovens virkeområde derfor bør utvides til å inkludere disse. Å unnta offentlige organer som kjøper og formidler varer og tjenester fra krav om tilbørlig aktsomhet i relasjon til menneskerettigheter og miljø fremstår, ifølge Amnesty og Regnskogfondet, som vilkårlig og problematisk. King Instituttet mener det er avgjørende at offentlig virksomhet omfattes av lovforslaget da dette er essensielt for å møte forpliktelsene i Pilar 1 av UNGP. Instansen uttaler:

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

Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler at det ikke åpnes for generelle unntak for sektorer eller grupper av virksomheter, men at det heller bør foretas en skjønnsmessig vurdering av hvert tilfelle. Også LO mener at det er en uheldig løsning at forslaget åpner opp for at enkelte næringsområder eller bransjer kan unntas, og uttaler at det er vanskelig å se noen grunn til at kravene om åpenhet med hensyn til grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid ikke skal gjelde alle. LO ser imidlertid grunner til at enkelte bransjer kan ha større behov enn andre når det gjelder informasjon og veiledning om loven og hvordan den kan tilpasses næringsvirksomhet i ulike deler av bransjer og kulturer. Ifølge LO vil et utgangspunkt være næringer med allmenngjorte tariffavtaler, dvs. bransjer der en stor del av virksomheten har vist vansker med å følge lov- og avtalesfestede ordninger.

Andre høringsinstanser argumenterer for mulige avgrensninger av pliktsubjekter, enten for loven i sin helhet eller for enkelte av pliktene.

NHO uttaler at de støtter et skille mellom små og mellomstore virksomheter, og større virksomheter. NHO uttaler at det er ambisiøst å legge opp til at loven skal gjelde for alle virksomheter, og påpeker at dette er en ny type regulering for et stort antall virksomheter, og at mange av dem er små og mellomstore, med mindre ressurser til å gjennomføre aktiviteter utenfor kjernevirksomheten. Ifølge NHO har større virksomheter stort sett bedre forutsetninger for kunnskap om leverandørkjedene og større muligheter til å påvirke forholdene. *Norges Bondelag* mener det er klokt med et skille mellom små og store aktører i loven slik at kravene ikke påfører små bedrifter et unødig stort byråkrati og store kostnader. *Viken fylkeskommune* uttaler at det er bra at loven skiller på kravene til store og kravene til små og mellomstore bedrifter samtidig som det ikke fritar disse i åpenhet og å kunne bli etterspurt og ettergått i sine leverandørkjeder. *Akademikerne* understreker viktigheten av at lovforslaget og gjennomføringen ivaretar små aktører slik at kostnadene ikke blir uforholdsmessig store for disse virksomhetene. *Regelrådet* savner en nærmere vurdering av om det er nødvendig å inkludere mindre bedrifter ut fra et kostnad-nytteperspektiv. *KS Bedrift* foreslår at det oppstilles en terskel knyttet til virksomhetens omsetning eller antall ansatte for å omfattes av loven. NHO argumenterer for ulike avgrensninger for eksempel ut fra virksomhetens størrelse eller de bransjene der myndighetene mener at risikoen er størst. NHO mener at nytteverdien av en lov vil være forholdsvis langt større overfor de virksomhetene som har reell risiko og påvirkningskraft. Den reduserte nytten ved å unnta noen virksomheter fra en lov, vil, ifølge NHO, være tilsvarende mindre. Ifølge NHO bør det derfor oppstilles en omsetningsterskel i loven som unntar mindre virksomheter fra lovens anvendelsesområde. Denne omsetningsterskelen kan eventuelt være på samme nivå som i andre lover med tilsvarende unntak.

Ifølge *KS Bedrift* bør loven være tydeligere innrettet mot virksomheter og bransjer i markeder der det er dokumentert risiko for brudd på menneskerettigheter og uanstendige arbeidsforhold. Også *Finansieringsselskapenes Forening* uttaler at en stor andel av norske foretak driver virksomhet innen tjenesteytende næringer der leverandørkjedeproblematikken langt på vei er fraværende, og stiller spørsmål ved om lovens virkeområde kan avgrensnes til utvalgte sektorer.

NHO uttaler at lovens virkeområde bør gi klarere uttrykk for at det er næringsvirksomhet som er omfattet, dvs. at varer og tjenester tilbys mot vederlag og av et visst omfang og en viss varighet. NHO uttaler at de formene for sammenslutninger som er nevnt, vil som regel ta betalt for varer og tjenester, men det finnes for eksempel foreninger og organisasjoner som tilbyr tjenester som kommer noen til gode, uten at det er noe vederlag knyttet direkte til tjenesten. Framtiden i våre hender foreslår at enkeltpersonforetak og foreninger unntas fra loven da de mener at den positive effekten av å lovregulere slike institusjoners virksomhet er svært begrenset. Regelrådet savner en nærmere vurdering av om det er nødvendig å inkludere foreninger ut fra et kostnad-nytteperspektiv, for eksempel et idrettslag som selger sokker til inntekt for klubben. Også *KS Bedrift* mener at loven kun bør gjelde virksomheter «som driver næringsvirksomhet», slik at kommunale og andre offentlig eide bedrifter som er opprettet for å utføre lovpålagte oppgaver og/eller tilby fellestjenester i utvidet egenregi, og som ikke driver næringsvirksomhet, faller utenfor lovens virkeområde. Dette gjelder for eksempel interkommunale krisesentre som tilbyr lovpålagte tjenester etter krisesenterloven og brann- og redningsbedrifter som utfører i hovedsak lovpålagte oppgaver etter brannvernlovgivningen på vegne av eierkommunene sine. Ifølge instansen bør derimot de kommunale bedriftene som eventuelt driver næringsvirksomhet omfattes av loven.

Ifølge *Byggenæringens Landsforening* bør loven avgrensnes til å gjelde virksomheter som selv importerer varer til Norge. Virksomheter som kjøper varer som allerede er importert, har, ifølge instansen, ikke samme mulighet til å påvirke selve leverandørkjeden.

NHO argumenterer for at enkelte utenlandske bedrifter bør unntas. Tyngende lovgivning kan, ifølge NHO, gjøre det mindre attraktivt for enkelte utenlandske bedrifter å tilby varer og tjenester i Norge. Dette kan gjøre det vanskeligere og dyrere for norske bedrifter og forbrukere å skaffe seg de varer og tjenester de etterspør, og således svekke konkurransen i markedet. NHO stiller også spørsmål ved om det ikke er vanskeligere å oppnå etterlevelse hos utenlandske bedrifter enn hos norske.

Ifølge *Norges Fiskarlag* må lovforslaget ta høyde for at enkelte næringer har behov for å skjermes, og således unntas fra lovens plikter. Fiskeflåten er allerede pålagt en omfattende rapporteringsplikt, og instansen forventer derfor at flåten ikke pålegges ytterligere plikter. Aktuell

informasjon må, ifølge instansen, kunne hentes fra den myndighet som har mottatt fiskernes rapporterte informasjon. Instansen bemerker også at hvalfangstnæringen til tider blir utsatt for trusler om boikott, og mener at dersom det innføres transparente ordninger der alle og enhver kan se leverandørene i kortene, vil også grupperingen som er imot hvalfangst kunne utnytte dette ved å gå på leverandørkjedene til hvalfangstnæringen og framsette trusler om boikott av disse. Dette kan, ifølge Norges Fiskarlag, føre til at bedrifter som bidrar med varer og tjenester til hvalfangstnæringen kan få problemer. *Nordland fylkes fiskarlag* argumenterer tilsvarende.

7.3.3 Departementets vurderinger

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at åpenhetsloven skal gjelde alle virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge. Mange høringsinstanser støtter dette, mens enkelte argumenterer for at lovens pliktsubjekter bør avgrenses blant annet ut fra størrelse. Andre mener loven bør utvides til å også gjelde norske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i utlandet.

Departementet har forståelse for utvalgets forslag om at loven skal gjelde alle virksomheter. Alle virksomheter, uavhengig av størrelse, kan risikere å krenke menneskerettighetene. I tillegg forventes det allerede i dag at alle virksomheter kjenner til og etterlever FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper som forslaget til åpenhetslov bygger på. For mange av de mindre virksomhetene vil imidlertid pliktene i åpenhetsloven innebære noe nytt. Departementet ser at utvalget har hatt som intensjon å begrense byrdene på de mindre virksomhetene gjennom lovens prinsipp om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet, og forslaget til kunnskapsplikt som vil kreve mindre av virksomhetene enn plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. Departementet er likevel bekymret for byrdene for de mindre virksomhetene som følge av lovforslaget. Både for den enkelte virksomheten som har få ansatte og begrensede ressurser, men også samlet vil kostnadene ved å inkludere mindre virksomheter være betydelige, selv med grepene som utvalget har foreslått. De større virksomhetene har i dag etter departementets vurdering bedre forutsetninger til å sette seg inn i og gjennomføre det som åpenhetsloven krever, og til å få til endringer i de globale leverandørkjedene. Departementet foreslår derfor at loven i første omgang omfatter større virksomheter, og at loven

evalueres etter at loven har virket en periode, hvor effekten av loven vurderes og hvor det samtidig vurderes om loven skal utvides til å gjelde flere virksomheter, for eksempel basert på en risikovurdering av enkelte bransjer. Det er også fordelaktig at tilsyns- og veiledningsorganet får opparbeidet seg god kompetanse til å kunne gi god veiledning før loven eventuelt utvides til å også omfatte mindre virksomheter.

Etikkinformasjonsutvalget har foreslått en definisjon av større virksomheter som samsvarer med det regnskapsloven anser som foretak som ikke er små. Det vil si at definisjonen omfatter alle store og mellomstore virksomheter. Dette er virksomhetene som etter regnskapsloven plikter å utarbeide årsberetning, jf. § 3-1 annet ledd. I henhold til regnskapsloven § 3-3 a skal disse i årsberetningen blant annet gi informasjon om arbeidsmiljø, likestilling og forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Noen større virksomheter er store foretak, jf. regnskapsloven § 1-5. Disse er underlagt krav til redegjørelse om samfunnsansvar i regnskapsloven § 3-3 c. Store foretak omfatter allmennaksjeselskap, samt «regnskapspliktige hvis aksjer, andeler, grunnfondsbevis eller obligasjoner noteres på børs, autorisert markedsplass eller tilsvarende regulert marked i utlandet», jf. regnskapsloven § 1-5. I tillegg tilkommer enkelte finansforetak som er klassifisert som store foretak etter annen regulering. I konsekvensutredningen av forslaget til ny åpenhetslov er 8 830 virksomheter identifisert å falle innenfor definisjonen av «større virksomheter».

Departementet er enig i utvalgets forslag til definisjon av «større virksomheter». Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at de samme pliktsubjektene omfattes av åpenhetsloven og regnskapslovens redegjørelsesplikt. Dette vil bidra til klarhet i regelverket og for virksomhetene som skal vurdere om de omfattes av åpenhetsloven. Departementet foreslår derfor at loven gjelder for større virksomheter slik utvalget foreslår disse definert.

Når det gjelder lovens geografiske virkeområde, har utvalget foreslått at loven skal gjelde virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge. Dette inkluderer både norske virksomheter og utenlandske virksomheter, så lenge disse tilbyr varer og tjenester i Norge. Flere høringsinstanser har spilt inn at åpenhetslovens pliktsubjekter også bør inkludere norske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i utlandet. Etter departementets vurdering vil dette kunne svekke konkurransen

for norske virksomheter i de internasjonale markedene ved at de norske virksomhetene pålegges plikter som internasjonale konkurrenter ikke må forholde seg til. Samtidig vil dette sikre like konkurransevilkår for alle større norske selskaper. Etter departementets vurdering bør det ikke være avgjørende for om en virksomhet omfattes av åpenhetsloven hvor virksomhetens varer og tjenester tilbys. Departementet foreslår derfor at åpenhetsloven omfatter større virksomheter som er hjemmehørende i Norge, og som tilbyr varer og tjenester i eller utenfor Norge. En slik tilnærming vil være i tråd med hvilke virksomheter som omfattes av regnskapslovens plikt til å utarbeide årsberetning etter § 3-1 annet ledd, og de internasjonale prinsippene og retningslinjene. Det følger eksempelvis av UNGP første veiledende prinsipp i kapittel II om hva som er statenes oppgave at statene bør klart fastslå at de forventer at alle selskaper som er hjemmehørende innenfor landets grenser og/eller i deres jurisdiksjon, respekterer menneskerettighetene i alle deler av sin virksomhet.

Spørsmålet er hva vurderingen av om en virksomhet er «større virksomhet» skal bero på. Ifølge regnskapsloven § 1-6 fjerde ledd skal vurderingen av om et morselskap anses som et lite foretak vurderes ut fra konsernet, dvs. morselskap og datterselskap, sett som en enhet. Datterselskap tas med i vurderingen uavhengig av om disse er registrert i eller utenfor Norge. Departementet mener at dette er en god løsning også for åpenhetsloven. Dette vil hindre at konsern som klart overstiger kriteriene for «større virksomhet», kan organisere seg på en bestemt måte for å slippe å falle innenfor lovens virkeområde. Departementet mener også at det er positivt at vurderinger etter åpenhetsloven følger samme system som regnskapsloven. Departementet foreslår derfor at vurderingen av om et morselskap er en «større virksomhet» etter åpenhetsloven skal gjøres ut fra om konsernet sett som en enhet oppfylder vilkårene for «større virksomhet».

Departementet foreslår videre at åpenhetslovens geografiske virkeområde også omfatter større utenlandske virksomheter som er skattepliktige i Norge, og som tilbyr varer og tjenester i Norge. Dette er i tråd med det geografiske virkeområdet til regnskapsloven. Slike utenlandske virksomheter vil være registreringspliktige i Norge. Etter departementets vurdering vil det være krevende å kontrollere om utenlandske virksomheter som ikke er registreringspliktige i Norge, skal anses som en «større virksomhet» som følgerlig skal etterleve lovens krav. Også håndhevingen av

loven generelt vil være vanskelig overfor disse aktørene. Etter departementets vurdering vil et geografisk virkeområde tilsvarende regnskapsloven sikre harmoni mellom åpenhetslovens plikter og plikten til å utarbeide årsberetning i regnskapsloven.

Mange instanser er opptatt av at offentlig sektor omfattes av loven. Departementet anser det som hensiktsmessig å begrense lovens pliktsubjekter til de samme pliktsubjektene som ikke anses som små foretak i regnskapslovens forstand. Hvem som er regnskapspliktige etter regnskapsloven fremgår av regnskapsloven § 1-2, og skal tilsvarende danne utgangspunktet for pliktsubjektene etter åpenhetsloven. Det betyr blant annet at kommuner, interkommunale foretak og statlige virksomheter, dvs. forvaltningsorganer, ikke vil omfattes av åpenhetsloven, da disse ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven. Statsforetak, dvs. foretak som er eid av staten og som drives som andre private selskaper, vil imidlertid omfattes dersom vilkårene som oppstilles i definisjonen er oppfylt. Etter departementets vurderinger bør andre typer avgrensninger eller presiseringer enn det som følger av regnskapsloven unngås. Dette vil gi loven et tydelig fokusområde og gjøre at åpenhetsloven og regnskapsloven harmonerer godt. Departementet legger også vekt på at offentlig sektor må forholde seg til anskaffelsesloven ved offentlige innkjøp. Offentlige oppdragsgivere pålegges etter anskaffelsesregelverket å ta hensyn til menneskerettigheter og arbeidsforhold ved gjennomføringen av sine anskaffelser, jf. anskaffelsesloven § 5.

Enkelte instanser har uttalt at loven bør avgrenses til virksomheter som driver næringsvirksomhet, og enkelte uttaler at for eksempel enkeltpersonsforetak og foreninger bør vurderes unntatt fra loven. Departementet foreslår imidlertid ingen avgrensning i definisjonen av «større virksomheter» basert på om virksomhetene driver næringsvirksomhet eller ikke. Etter departementets vurdering vil en avgrensning til «større virksomheter» gjøre det unødvendig å unnta foreninger og organisasjoner som tilbyr varer og tjenester fra lovens anvendelsesområde. Det samme gjelder enkeltpersonsforetak. Departementet foreslår likevel en forskriftshjemmel til å i forskrift kunne unnta enkelte virksomheter fra lovens pliktsubjekter.

Enkelte høringsinstanser argumenterer for at lovens pliktsubjekter bør avgrenses blant annet ut fra hvilke produkter som tilbys eller om de selv importerer varer til Norge. Til dette vil departementet bemerke at loven baserer seg på prinsip-

pet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet. Dette innebærer at hver enkelt virksomhet selv skal kartlegge hvor i deres produksjon det foreligger risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter og selv ut fra denne kartleggingen vurdere hvordan de skal jobbe med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Prinsippet om risikobasert tilnærming innebærer at det stilles ulike forventninger til virksomheter ut fra blant annet bransje, hvilke produkter virksomhetene tilbyr og hvor i verden produksjonen finner sted. Etter departementets vurdering vil det være en viktig del av virksomhetenes ansvar å selv vurdere hvorvidt deres produksjon innebærer risiko for negativ påvirkning på menneskerettighetene. Derfor vil det etter departementets vurdering ikke være hensiktsmessig å avgrense loven ut fra en generell vurdering av hva som er risikofylte produkter. Når det gjelder om loven bør unnta virksomheter som ikke selv importerer varer på grunn av deres manglende mulighet til å påvirke selve leverandørkjeden, vil departementet påpeke at dette også vil hensyntas gjennom prinsippet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet.

Det påpekes at virksomheter som faller utenfor lovens virkeområde, fortsatt kan anses omfattet av UNGP og OECDs retningslinjer og dermed forventes å følge disse.

Departementet foreslår en forskriftshjemmel tilsvarende utvalgets forslag som gir Kongen kompetanse til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard og Jan Mayen. Departementet foreslår i tillegg en tilsvarende forskriftshjemmel for de norske bilandene.

Se forslag til åpenhetslov § 2 og § 3 bokstav a.

7.4 Lovens rekkevidde – virksomhet, leverandørkjede og forretningspartner

7.4.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at loven skal sikre informasjon om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold «i virksomheter og i leverandørkjeder», jf. utvalgets lovforslag § 1. Med «virksomhet» mener utvalget selskap, samvirkeforetak, forening, enkeltpersonforetak, stiftelse eller annen sammenslutning, inkludert offentlig eid virksomhet som tilbyr varer og tjenester, jf. utvalgets lovforslag § 3 bokstav a. Med «leverandørkjeder» mener utvalget alle vare- og tjenesteytende virksomheter som leverer produkter eller innsatsfaktorer til en virksomhet, jf. utvalgets lovforslag

§ 3 bokstav c. Med «innsatsfaktor» mener utvalget råvarer, komponenter, tjenester samt transport og annet. Ifølge utvalgets merknader omfatter leverandørkjeden de aktiviteter, organisasjoner, aktører, teknologi, informasjon, ressurser og tjenester som er involvert i prosessen med å flytte og bearbeide et produkt fra råvarestadiet til et ferdig produkt. Utvalget skriver også at i den moderne økonomien vil returordninger og annen avhending av kjøpt vare fra selgers side være del av leverandørkjeden, for eksempel etterfølgende tjenesteyting i forbindelse med resirkulering av en ting eller deler av tingen.

7.4.2 Høringsinstansenes syn

7.4.2.1 Om definisjonen av virksomhet og leverandørkjede

Det er kun *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) som har uttalt seg om definisjonen av «virksomhet» når det gjelder rekkevidden av lovens plikter. NHO uttaler at det ikke ser ut som loven oppstiller noen begrensning når det gjelder hvilke deler av en virksomhet som skal være omfattet av blant annet kravet om kunnskap og informasjon. NHO mener det er nærliggende at pliktene i loven blir knyttet til de varer og tjenester som tilbys i Norge, og ikke de varer og tjenester som tilbys utenfor Norge. Øvrige høringsinstanser som har kommentert definisjonen av «virksomhet», uttaler seg om avgrensningen av lovens pliktsubjekter, se punkt 7.3.2.

Når det gjelder definisjonen av leverandørkjeder, mener *UNICEF Norge* at innsatsfaktorer med opphav fra resirkulerte materialer og komponenter bør nevnes som del av leverandørkjeden. Instansen viser til at miljøfordelene ved storskala gjenvinningsindustri er betydelige, men at de farlige forholdene ved innsamling av gjenbruksmaterialer ofte er skjult. Barn blir, ifølge instansen, ofte avfallsplukkere på gata eller på søppelfyllinger. Gitt risikoen for skade, kronisk sykdom og eksponering for farlige stoffer, anses barnearbeid i disse resirkuleringsaktivitetene som den verste formen for barnearbeid. Instansen mener at definisjonen av leverandørkjede ikke er tydelig nok, og at den også bør inneholde prosessering og fremstilling av resirkulerte innsatsfaktorer.

Bergen kommune mener at definisjonen av leverandørkjede kan medføre at pliktene i loven ikke vil gjelde dersom virksomheten i sin kjede har enkeltpersoner (inkludert barn) som eksempelvis plukker eller samler råvarer og selger det på et lokalt marked. Virksomhetsbegrepet bør

derfor, ifølge Bergen kommune, vurderes utvidet, eventuelt at det legges til at pliktene også gjelder dersom enkeltpersoners bidrag inngår i kjeden.

Fair Trade Norge uttaler at fokus på råvareledet må løftes opp og nevnes eksplisitt i loven som en del av leverandørkjeden. Instansen påpeker at ved en rekke produkter ligger den største risikoen for medvirkning til brudd på menneskerettigheter i råvareledet. Dette kommer, ifølge instansen, tydelig frem i US department of Labour sin List of Goods Produced by Child labour or Forced Labour.

NHO viser til at definisjonen av leverandørkjede oppstiller viktige grenser for pliktene etter loven, og at disse grensene bør være så presise som mulig. Uten tydeligere avgrensninger i loven eller i en proposisjon, kan loven, ifølge NHO, oppfattes som uavgrenset når det gjelder hvilke leverandører virksomhetene skal ha kunnskap om. NHO oppfordrer departementet til å tydeliggjøre grensene. NHO viser blant annet til at med begrepet «vare- og tjenesteytende» som utgjør en del av definisjonen av leverandørkjede, skal man, ifølge Etikkinformasjonsutvalgets merknader, regne virksomheter som har «en direkte tilknytning til selskapets forretningsvirksomhet, produkter og tjenester». Ifølge NHO ligger det en avgrensning i den «direkte» tilknytningen, i motsetning til en indirekte tilknytning. Ifølge NHO kunne man tenke seg et skille mellom leverandører som selger varige driftsmidler, som virksomheten/kunden bruker til å skape inntekter («andre driftskostnader» etter regnskapsloven), og leverandører som bidrar til de varer/tjenester som skal tilbys («varekostnader»). En «direkte» tilknytning ville da, ifølge NHO, gjelde sistnevnte. Med henvisningen til «selskapets forretningsvirksomhet» er det likevel ikke, ifølge NHO, tydelig om det er ment å være et slikt skille.

7.4.2.2 Om påvirkning utenfor virksomheten og leverandørkjedene

Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Coretta & Martin Luther King Instituttet for Fredsarbeid, Fair Play Bygg Oslo og omegn, Fair Trade Norge, Fellesrådet for Afrika, FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, Forum for utvikling og miljø, Klima- og miljødepartementet, OECDs kontaktpunkt, Raftostiftelsen, Redd Barna, Regnskogfondet og Responsible Business Advisors (RBA) kommenterer at lovteksten, enten det gjelder lovens formål og virkeområde eller de ulike pliktene som pålegges virksomhetene, utelukkende har fokus på menneskerettighetsbrudd

internt «i virksomheter og i leverandørkjeder», jf. eksempelvis lovens formål i § 1, kunnskapsplikten i § 5 og informasjonsplikten i § 7.

Høringsinstansene påpeker at menneskerettighetsbrudd ofte ikke ses innad i virksomhetene, og de er derfor opptatt av at pliktene ikke begrenses til påvirkning i virksomheter og i leverandørkjeder, men at loven også må gjelde påvirkning utenfor egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder, og at dette tydeliggjøres i lovteksten. Høringsinstansene løfter frem ulike grupper som påvirkes av virksomhetens aktiviteter, for eksempel urfolk, lokalbefolkning, fagforeningsledere og menneskerettighetsforkjempere, kvinner, barn, minoriteter og andre utsatte individer og grupper, og miljøet.

FOKUS og RBA trekker også fram beslagleggelse av landareal i forbindelse med utbygging av gruver, damanlegg eller fabrikker, forurensning av drikkevann i garving eller klesproduksjon, og overdreven bruk av makt fra sikkerhetsstyrker og vakter mot lokalbefolkningen. Fellesrådet for Afrika trekker fram at de ofte ser at lokalsamfunnet i områder der selskaper utfører sin virksomhet i like stor grad blir rammet av selskapenes brudd på menneskerettighetene som arbeidstakerne, for eksempel ved oppkjøp av felles jord, brudd på lovnader om oppbygging av infrastruktur, ødeleggelse av jakt og fiskeområder og forurensning av grunnvann. Instansen trekker også frem at menneskerettighetsforkjempere som tar kampen for egne og andres rettigheter og mot miljøødeleggelser ofte blir utsatt for målrettede angrep.

Fair Play Bygg Oslo og omegn trekker frem losji som arbeidsgiver leier ut til arbeidstaker, som ikke er en arbeidsplass, men som ofte er helsesfarlig med dårlig hygieniske forhold, er brannfarlig og uten rømningsveier, samt trang og dyr for arbeidstaker. Ifølge instansen kan arbeidsgiver i tillegg ulovlig overvåke, lese e-post og misbruke ID, utøve sosial kontroll og framsette trusler.

7.4.3 Departementets vurderinger

7.4.3.1 Om definisjonen av virksomhet, leverandørkjede og forretningspartner

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at lovens plikter knyttes til forhold «i virksomheten og virksomhetens leverandørkjede». Begrepet «virksomheten» benyttes i to ulike betydninger i utvalgets lovforslag. Først og fremst brukes det for å beskrive pliktsubjektet, men det brukes også enkelte steder for å beskrive virksomhetens aktivitet og plik-

tenes rekkevidde. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å bruke ulike begreper på pliktsubjektet og rekkevidden av pliktene som reguleres. Departementet foreslår derfor at begrepet «forretningsvirksomhet» brukes for å beskrive aktiviteten og rekkevidden av lovens plikter.

Etter departementets vurdering må hva som er «forretningsvirksomheten» vurderes ut fra den samme enheten som er vurdert opp mot lovens pliktsubjekt. Departementet foreslår i punkt 7.3.3 at man i vurderingen av om et morselskap er en «større virksomhet» må ta i betraktning konsernet sett som en enhet. Det vil si at morselskapets forretningsvirksomhet omfatter aktiviteten til både morselskapet og datterselskapene, uavhengig av hvor datterselskapene er registrert. Morselskapets aktsomhetsvurderinger skal derfor omfatte risiko knyttet til både morselskap og datterselskapenes aktiviteter, uavhengig av hvor datterselskapene er registrert. Dette samsvarer med UNGP hvor det blant annet følger av det andre veiledende prinsippet om statens oppgave i kapittel II at statene bør klart fastslå at de forventer at alle selskaper respekterer menneskerettighetene i alle deler av sin virksomhet. Utenlandske virksomheters forretningsvirksomhet vil etter departementets vurdering omfatte aktiviteten til den delen av virksomheten som er registrert i Norge.

Departementet presiserer at det varierer i hvilken grad morselskaper har rettslig tilgang til å kreve utlevert opplysninger som er nødvendig for å foreta aktsomhetsvurderinger og utgi informasjon om utenlandsregistrerte datterselskaper, blant annet som følge av nasjonal lovgivning og om selskapet er heleid eller deleid. Etter departementets vurdering vil morselskapets plikter etter loven måtte tilpasses dette.

Når det gjelder hva som bør omfattes av «leverandørkjede», har enkelte høringsinstanser spilt inn at definisjonen som utvalget foreslår er noe snevrere enn begrepet «forretningsforbindelser» som følger av OECDs retningslinjer, og som omfatter leverandørkjeder og forretningsforbindelser som ikke er en del av leverandørkjeden. Enkelte høringsinstanser har også stilt spørsmål ved om definisjonen omfatter råvareleddet, innsatsfaktorer med opphav fra resirkulerte materialer og komponenter, og om enkeltpersoners bidrag inngår i definisjonen. Det er også stilt spørsmål om det skal oppstilles et skille mellom direkte og indirekte bidrag til vare- og tjenesteproduksjonen.

Departementet er enig i at det kan virke som utvalgets forslag til definisjon av «leverandør-

kjede» er noe snevrere enn begrepet «forretningsforbindelser» etter OECDs retningslinjer. Begrepet «forretningsforbindelser» er i retningslinjene definert som «forbindelser til forretningspartnere, enheter i leveransekjeden og enhver annen ikke-statlig eller statlig enhet som har en direkte tilknytning til selskapets forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester». Departementet er usikker på om det har vært utvalgets intensjon å ha snevrere rekkevidde enn retningslinjene, eller om det har vært meningen at ordlyden «leverandørkjede» skal dekke det samme som retningslinjene. Definisjonen synes imidlertid å ha dannet utgangspunktet for utvalgets definisjon av «leverandørkjede». utfordringen med definisjonen av «forretningsforbindelse» i OECDs retningslinjer er imidlertid at den ikke har helt klare grenser. Dette gjør det utfordrende å angi en klar definisjon som samsvarer med retningslinjene.

Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at definisjonen av leverandørkjeder, og dermed lovens rekkevidde, i størst mulig grad samsvarer med det som omfattes av «forretningsforbindelser» i OECDs retningslinjer. En løsning kunne vært å bruke samme begrep og definisjon som OECDs retningslinjer, dvs. «forretningsforbindelser». En lovregulering av forventningene til næringslivet gjør det imidlertid etter departementets vurdering nødvendig med klarere grenser for hva som omfattes av loven, enn det som følger av OECDs retningslinjer. Det vil også etter departementets vurdering være hensiktsmessig å bruke begrepet «leverandørkjede» siden dette er et innarbeidet begrep som også i seg selv er beskrivende for hva som omfattes. Departementet foreslår derfor at begrepet «leverandørkjede» brukes i loven, slik utvalget foreslår, men med enkelte justeringer i definisjonen.

Departementet foreslår at det synliggjøres i definisjonen at «leverandørkjede» omfatter hele kjeden av leverandører og underleverandører som inngår i en virksomhets produksjon av varer og levering av tjenester. Leverandørers og underleverandørers forretningspartnere vil omfattes av ordlyden, så lenge disse leverer varer og tjenester som inngår i virksomhetens (dvs. pliktsubjektets) levering av tjenester eller produksjon av varer. Med dette stilles det altså krav til at det foreligger en forretningsmessig tilknytning mellom leverandørers og underleverandørers forretningspartnere og virksomheten som er pliktsubjekt etter loven. Forretningspartnere som leverer varer og tjenester til leverandører og underleverandører som ikke inngår i pliktsubjektets levering av tje-

nester og produksjon av varer, vil derfor ikke omfattes.

Utvalget foreslår at begrepet leverandørkjede omfatter alle vare- og tjenesteytende virksomheter som leverer produkter eller «innsatsfaktorer» til en virksomhet. I merknadene til bestemmelsen er det presisert at «innsatsfaktorer» vil være råvarer, komponenter, tjenester samt transport og annet. Departementet er enig i denne inkluderingen, og foreslår at begrepet «innsatsfaktorer» fremdeles skal være en del av definisjonen av leverandørkjede. Etter departementets vurdering vil innsatsfaktorer med opphav fra resirkulerte materialer og komponenter omfattes av definisjonen. Hva som omfattes av begrepet «innsatsfaktor» presiseres i merknad til bestemmelsen. Selv om «råvarer» i utgangspunktet omfattes av begrepet «innsatsfaktor» foreslår imidlertid departementet at det synliggjøres i lovteksten at leverandørkjeden omfatter alle ledd i leverandørkjeden, fra råvarestadiet til ferdig produkt. En solgt vare som blir returnert som en del av sirkulær økonomi for å bli gjenbrukt, vil kunne inngå i en ny leverandørkjede.

Når det gjelder enkeltpersoners bidrag som inngår i leverandørkjeden, er departementet enig med Bergen kommunes innspill om at dette bør omfattes av «leverandørkjede», slik at pliktene i loven vil gjelde der virksomheten i sin kjede har enkeltpersoner, som for eksempel barn som plukker eller samler råvarer og selger det på et lokalt marked. Departementet foreslår imidlertid ikke at dette presiseres direkte i lovteksten, men foreslår en justering av definisjonen av leverandørkjede ved å benytte formuleringen «enhver» i kjeden av leverandører og underleverandører som leverer innsatsfaktorer, varer eller tjenester som inngår i en virksomhets levering av tjenester eller produksjon av varer. Med formuleringen «enhver» skal også enkeltpersoners bidrag omfattes. Dette presiseres også i merknaden til bestemmelsen.

For at loven skal få samme rekkevidde som OECDs retningslinjer ved å også omfatte forretningsforbindelser som faller utenfor leverandørkjeden, foreslår departementet i tillegg til «leverandørkjede» at loven gjelder «forretningspartner». Departementet foreslår at begrepet «forretningspartner» omfatter enhver som leverer varer og tjenester direkte til virksomheten (dvs. pliktsubjektet), men som ikke omfattes av definisjonen av «leverandørkjede». Dette vil omfatte alle som står i et direkte kontraktsforhold med virksomheten, men som ikke leverer varer og tjenester som er en del av virksomhetens produksjon, for eksempel leverandør av kontorrekvisita, rekla-

mebyrå osv. Leverandørers og underleverandørers forretningspartnere som leverer innsatsfaktorer, varer eller tjenester til leverandørene og underleverandørene og som inngår i virksomhetens (dvs. pliktsubjektets) levering av tjenester og produksjon av varer, vil omfattes av definisjonen av «leverandørkjede». Etter departementets vurdering vil definisjonen av «leverandørkjede» og «forretningspartner» samlet tilsvare definisjonen av «forretningsforbindelse» i OECDs retningslinjer.

Se forslag til åpenhetslov § 3 bokstav d og e.

7.4.3.2 Om påvirkning utenfor virksomheten og leverandørkjedene

Flere høringsinstanser tar til orde for at loven også bør gjelde utenfor egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder, og at man ser utover arbeidsgiver-arbeidstaker dimensjonen. Departementet er enig i at virksomheters negative påvirkning ikke begrenser seg til interne forhold, men at virksomheter også kan påvirke eksempelvis lokalbefolkning, urfolk, fagforeningsledere, menneskerettighetsforkjempere, kvinner, barn, minoriteter og andre utsatte individer og grupper, og miljøet, samt innløsning av arbeidstakere mv.

Etter departementets vurdering må loven gjelde all påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som er knyttet til egen forretningsvirksomhet, leverandørkjede eller forretningspartnere, uavhengig av om konsekvensene gjør seg gjeldende innenfor eller utenfor disse. Å avgrense lovens rekkevidde til påvirkning som kun ses innad, vil etter departementets vurdering utelukke påvirkning som kan ha stor innvirkning på grunnleggende menneskerettigheter, og gi åpenhetsloven et snevrere nedslagsfelt enn ønskelig. Etter departementets vurdering har det heller ikke vært utvalgets intensjon å skille mellom negativ påvirkning innenfor og utenfor virksomheten og virksomhetens leverandørkjeder. Utvalget viser eksempelvis i punkt 8.4.4.2 i utvalgsrapporten til hvor langt bakover i leverandørkjeden loven gjelder, og skriver at visse menneskerettigheter i praksis vil være mer utsatt enn andre i bestemte bransjer eller sammenhenger, og at virksomheter kan stå i fare for å forårsake negative konsekvenser for personer som tilhører bestemte grupper eller deler av befolkningen.

For å unngå fremtidige uklarheter om påvirkning utenfor virksomheten og leverandørkjeden, foreslår departementet endringer i utvalgets forslag til formuleringer. Se eksempelvis forslag til

åpenhetslov § 4 første ledd bokstav b hvor det foreslås tydeliggjort at den negative påvirkningen må ha en tilknytning til virksomheten, leverandørkjeden eller forretningspartnere. Dette vil gjelde

uavhengig av om påvirkningen viser seg innad eller utenfor disse. Dette tydeliggjøres også i merknadene til bestemmelsene.

8 Lovens plikter

8.1 Plikt til å ha kunnskap

8.1.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at alle virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, skal pålegges en kunnskapsplikt, jf. utvalgets lovforslag § 5 første ledd. Dette innebærer at virksomhetene plikter å ha kunnskap om vesentlig risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjeder. Hensikten med kunnskapsplikten er å øke bevisstheten om menneskerettighets- og arbeidsforhold i alle virksomheter, og å gjøre virksomhetene i stand til å svare på forespørsler fra allmennheten, se punkt 8.3 om informasjonsplikten.

Omfanget av kunnskapsplikten vil, ifølge utvalgets forslag, variere blant annet ut fra virksomhetens størrelse, eierforhold og struktur, aktiviteter, bransje og vare- eller tjenestetyper. Utvalget foreslår at kunnskapsplikten i alle tilfeller gjelder der risiko for negativ påvirkning er størst, slik som risiko for tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid, barnarbeid, diskriminering i sysselsetting og arbeid, manglende respekt for retten til å etablere og slutte seg til fagforeninger og føre kollektive forhandlinger, samt risiko for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen, jf. utvalgets lovforslag § 5 annet ledd.

Kunnskapsplikten foreslås å gjelde for virksomheten og hele leverandørkjeden. Ifølge utvalget er det likevel ikke en forventning om at en virksomhet skal ha detaljert informasjon om alle leverandører og underleverandører.

Forslaget til kunnskapsplikt støttes av et samlet utvalg. Utvalgsmedlem Ditlev-Simonsen har imidlertid særmerknader knyttet til plikten. Ditlev-Simonsen viser til at plikten i utgangspunktet foreslås å gjelde alle virksomheter som tilbyr varer og tjenester, men at forpliktelsen modifiseres noe gjennom henvisningen til den risikobaserte tilnærmingen i bestemmelsen. Ditlev-Simonsen mener dette i større grad bør klargjøres og presiseres i lovteksten.

8.1.2 Høringsinstansenes syn

8.1.2.1 Overordnet om forslaget

Advokatforeningen, Akademikerne, Amnesty International Norge (Amnesty), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bergen kommune, Digitaliseringsdirektoratet, KFUK-KFUM, Norsk Journalistlag, OECD-kontaktpunktet, Oslo kommune, Redd Barna, Regnskogfondet, Responsible Business Advisors (RBA), Tekna, Universitetet i Bergen (UiB) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund støtter utvalgets forslag om at virksomheter pålegges å ha kunnskap om vesentlig risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjeder.

KFUK-KFUM uttaler at en kunnskapsplikt, kombinert med en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger, vil bidra til at virksomhetene ansvarliggjøres, og vil være avgjørende for at loven skal være effektiv. UiB viser til at det er store ulikheter i virksomheters modenhet på området, og uttaler at en lovfestet kunnskapsplikt vil sette en standard, og bidra til en forenklet oppfølging av kontraktskrav mot leverandører og like vilkår for alle virksomheter. Digitaliseringsdirektoratet mener kunnskapsplikten vil være positiv for konkurransen i markedet da et generelt forhøyet kunnskapsnivå reduserer risikoen for at leverandører på grunn av kunnskapsmangel og mangel på iverksatte aktsomhetsvurderinger trekker seg fra deltakelse i offentlige konkurranser. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at en kunnskapsplikt vil bidra til å modne markedet og at den etter hvert vil kunne gi den enkelte virksomhet bedre kunnskap om risiko i egen virksomhet og leverandørkjede. En slik innsikt kan også, ifølge instansen, bidra til at offentlige oppdragsgivere stiller bedre egnede krav.

OECD-kontaktpunktet uttaler at det er avgjørende at loven bygger på de allerede etablerte forventningene som følger av internasjonale standarder, og anser at den foreslåtte kunnskapsplikten samsvarer godt med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

8.1.2.2 Kunnskapsplikens innhold og forholdsmessighet

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at virksomhetene skal ha kunnskap om vesentlig risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid. *Byggenæringens Landsforening* (BNL) og *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) mener at innholdet i konvensjonene som kunnskapsplikten bygger på er uklart. BNL uttaler at det er viktig med en klar beskrivelse av innholdet i pliktene, og at loven konkret må angi de materielle bestemmelsene i konvensjonene som kunnskapsplikten omfatter. Ifølge NHO må virksomheter i Norge og lignende land også kunne forholde seg til at nasjonale regelverk tilfredsstillende kravene i konvensjonene, og at virksomhetene dermed må kunne legge til grunn at menneskerettighetene blir ivaretatt ved å etterleve de nasjonale reglene. Virksomhetene må da, ifølge NHO, kunne slippe å skaffe seg den kunnskapen som er forutsatt i utvalgets lovforslag.

BNL mener forslaget ikke er vurdert godt nok opp mot sammensatte produkter med mange komponenter, og viser til at en husbygger ikke har praktisk mulighet til å ha kunnskap om verdikjeden for alle komponentene i et hus, inkludert alle spikere og skruer. Slik kunnskap vil medføre betydelige kostnader. BNL mener det er mest nærliggende at det er de som importerer varene til Norge som må ha kunnskapsplikt om leverandørkjedene til produktene de importerer. Virksomheter som kjøper varer som allerede er importert har, ifølge BNL, ikke de samme mulighetene til å påvirke selve leverandørkjeden. BNL mener at det ikke kommer tydelig nok frem i lovtteksten at små bedrifter som ikke selv importerer varer, vil ha en begrenset undersøkelsesplikt, og at det heller ikke er klart hva som blir konsekvensene for en bedrift som videreformidler kunnskap fra leverandører om denne informasjonen senere viser seg å ikke være riktig.

Flertallet av instansene som uttaler seg om kunnskapsplikten gir uttrykk for å støtte utvalgets forslag om at forholdsmessighet og risikobasert tilnærming legges til grunn for kunnskapsplikten. *Hovedorganisasjonen Virke* (Virke) uttaler at det kan forventes at virksomheter har en viss kunnskap om risikoen for å bidra til negativ påvirkning i egen virksomhet og leverandørkjede, men at omfanget av kunnskapsplikten må avhenge blant annet av virksomhetenes størrelse, eierforhold og struktur, aktiviteter, bransje og vare- og tjenestetyper. Det kan, ifølge instansen, ikke forventes at bedrifter har oversikt over alt som foregår i verdi-

kjedene og hos underleverandører, særlig ikke i komplekse globale verdikjeder. *KS Bedrift* uttaler at kunnskapsplikten må stå i et saklig forhold til virksomhetenes størrelse og omsetning, og at det ikke kan forventes at en mindre bedrift skal ha kunnskap om alle forhold rundt innsatsfaktorene ned til siste ledd.

Telenor støtter særmerknaden til Ditlev-Simonsen med hensyn til at differensiering av virksomheter må klargjøres og presiseres i lovtteksten, da utvalgets lovforslag stiller omfattende krav til virksomheter, selv om det legges opp til en risikobasert tilnærming i tråd med UNGP. *Orkla* mener at poenget om risikobasert tilnærming må beskrives tydeligere i lovtteksten. BNL viser til at kunnskapsplikten blant annet avhenger av enkelte momenter som listes opp i bestemmelsen, men påpeker at det er uklart hvilke andre momenter som er relevante når omfanget av kunnskapsplikten skal fastsettes. *Regnskap Norge* mener grensen for kunnskapsplikten er skjønnsmessig og vanskelig å fastslå.

Oslo kommune uttaler at selv om forholdsmessighet legges til grunn, vil det være mulig for en liten virksomhet å ha et bevisst forhold til hvilke varer som er mest risikoutsatt og hvilke importører, grossister eller leverandører en velger å samarbeide med basert på deres holdning til, og eventuelle tiltak for å bidra til respekt for, grunnleggende menneskerettigheter.

Ifølge *Finans Norge* og NHO vil virksomheter alltid ha kunnskap om identiteten til dem de kjøper av. Utvalgets lovforslag forutsetter imidlertid at virksomheten må ha ytterligere kunnskap både om leverandøren og om tidligere salgsledd. Ifølge *Finans Norge* og NHO vil denne informasjonen ikke uten videre være tilgjengelig for virksomheten. NHO mener det også vil være vanskelig å vurdere risiko uten kunnskap om hvordan det man kjøper er produsert. NHO uttaler videre at det må fremgå tydelig hvilke forhold som kan tilsi en mindre inngående kunnskapsplikt. Instansen nevner som eksempel der man kjenner leverandøren, at produksjonen foregår i land med respekt for menneskerettighetene, at innkjøpene fra leverandøren er små eller at man er en liten kunde med liten påvirkningskraft.

Amnesty uttaler at selskaper på eget ansvar bør tillates å legge til grunn tillitsvekkende akt-somhetsvurderinger fra sine forretningspartnere. Amnesty viser til utvalgets vurdering av at små og mellomstore bedrifter må kunne forutsette at importører, grossister og leverandører ettergår leverandørkjeder, og foreslår at små og mellomstore bedrifter pålegges å gjøre denne forutsetnin-

gen kjent. En slik forutsetning kan, ifølge instansen, kommuniseres gjennom en generell offentlig erklæring, i tråd med UNGPs anbefaling. Virke viser til at det er store forskjeller på handelsaktører som selger egne merkevarer, og de som selger andres merkevarer, og uttaler at det må være mulig for en virksomhet å henvise spørsmål til merkevareprodusent, importør eller grossist.

RBA og *Fair Play Bygg Oslo og omegn* mener at kunnskapsplikten må følges opp av en handleplikt dersom en virksomhet får kunnskap om at en leverandør bryter grunnleggende menneskerettigheter. Ifølge RBA har kunnskap om menneskerettighetsbrudd som ikke følges av handling for å bøte på dette liten eller ingen verdi. Det bør, ifølge *Fair Play Bygg Oslo og omegn*, knyttes sanksjoner til brudd på denne handleplikten.

8.1.2.3 Risikobegrepet «vesentlig risiko»

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at virksomhetene skal ha kunnskap om «vesentlig risiko» for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid.

Finans Norge, NHO og Oslo kommune uttaler at det er behov for klargjøring av risikobegrepet i bestemmelsen. Ifølge Oslo kommune er det også behov for en klargjøring av hvordan begrepet «vesentlig risiko» skal anvendes i praksis med hensyn til små virksomheter.

Tekna mener at lovforslagets vesentlighetsmoment uthuler terskelen for kunnskapsplikten. Tekna uttaler at virksomhetene må foreta nok undersøkelser til å forstå risikobildet i egen bedrift og i leverandørkjeden.

KFUK-KFUM mener manglende muligheter til fri fagorganisering må anses som vesentlig risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter og anstendig arbeid som virksomhetene derfor plikter å ha kunnskap om.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det ikke er helt klart hva som er forskjellen mellom en risikovurdering som følge av kunnskapsplikten i § 5 og den foreslåtte aktsomhetsvurderingen i § 10. Instansen påpeker samtidig at regelverket for offentlige anskaffelser stiller krav om at leverandørene må ha rutiner for å utføre regelmessige risikoanalyser i egen virksomhet og i leverandørkjeden, jf. Digitaliseringsdirektoratets (nåværende DFØs) kontraktsvilkår, og at det kan være uheldig om det ikke er samsvar mellom loven og kontraktsvilkåret.

8.1.2.4 Risikoområder virksomhetene alltid skal ha kunnskap om

I utvalgets lovforslag § 5 annet ledd er det foreslått en kunnskapsplikt i alle tilfeller der risiko for negativ påvirkning er høyest. Ifølge NHO kompliserer forslaget til annet ledd innholdet i kunnskapsplikten. I alle tilfeller bør opplistingen i bestemmelsen, ifølge NHO, være uttømmende. Oslo kommune mener formuleringen er upresis og kan leses slik at de opplistede bruddene kategoriseres som verre enn andre typer brudd på menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Orkla mener formuleringen kan tolkes som at man alltid skal ha kunnskap om alvorlige brudd på menneskerettighetene uavhengig av omfanget av bedriftenes innkjøp fra de aktuelle leverandørene og uavhengig av kompleksiteten i leverandørkjeden. *Fair Play Bygg Oslo og omegn* mener kunnskapsplikten bør styrkes slik at kunnskapsplikten om tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid er sterkest nærmest virksomheten i leverandørkjeden. Kunnskapsplikten vil da være størst i første ledd, og noe mindre i andre ledd, osv.

8.1.2.5 Kunnskapspliktens rekkevidde – Hvem står bak påvirkningen og hvem berøres

Flertallet av instansene som uttaler seg om kunnskapsplikten, gir uttrykk for å støtte utvalgets forslag om at det ikke oppstilles noen begrensning knyttet til hvor langt bakover i leverandørkjeden kunnskapsplikten skal gjelde. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler imidlertid at det kan være vanskelig for en virksomhet å fastslå hvor det foreligger vesentlig risiko for negativ påvirkning og hvor langt bakover i leverandørkjeden det er nødvendig å kartlegge. Også *Finansieringsselskapenes forening* mener at det er behov for en tydeliggjøring av hvilke leverandørkjeder den enkelte virksomhet plikter å ha kunnskap om, og hvor langt ned i den enkelte leverandørkjede ansvaret strekker seg. BNL, Finans Norge og NHO mener at det må fremgå tydeligere av lovteksten at kunnskapsplikten ikke gjelder alle ledd i leverandørkjeden.

Regelrådet savner en nærmere vurdering av hva som er behovet og begrunnelsen for at alle virksomheter i teorien skal måtte kartlegge hele leverandørkjeden for å avdekke en eventuell risiko. Regelrådet viser til at utvalget i utredningen legger til grunn at det ikke forventes at en virksomhet skal ha detaljert informasjon om alle leverandører og underleverandører, men savner

en drøftelse av om det for eksempel kan være tilstrekkelig om alle virksomheter går ett ledd bakover i leverandørkjeden. Ifølge Regelrådet vil man på denne måten unngå at alle virksomheter i kjeden må gjøre den samme jobben, og interessenter vil likevel kunne få fullstendig oversikt over leverandørkjeden.

Etter Teknas skjønn må kunnskapsplikten gjelde leverandørkjeden som virksomheten står i direkte eller indirekte kontraktsforhold til. Amnesty og Regnskogfondet uttaler at det bør være et klarere krav om at selskap skal kartlegge hvor i leverandørkjeden det er størst risiko for negativ påvirkning, og at en slik kartlegging også bør omfatte forretningspartnere.

Fair Play Bygg Oslo og omegn mener at forhold utenfor arbeidsplassen må undersøkes og omfattes av kunnskapsplikten. Instansen nevner eksempelvis at losji som arbeidsgiver leier ut til arbeidstaker ikke er en arbeidsplass, men er ofte både helsefarlig med dårlige hygieniske forhold, brannfarlig og uten rømningsveier, trang og kostbar for arbeidstaker.

8.1.3 Departementets vurderinger

Det er en allmenn forventning at virksomheter har kunnskap om egen drift og om sine forretningsforbindelser. Etikkinformasjonsutvalgets forslag til kunnskapsplikt er en konkretisering av denne forventningen når det gjelder vesentlig risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold som virksomheten kan være forbundet med.

For å respektere menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og håndtere negative konsekvenser av egen aktivitet, må virksomhetene ha kunnskap om egen virksomhet og sine leverandørkjeder, og hvilken risiko disse utgjør for negativ påvirkning på menneskerettighetene og arbeidsforholdene. Hensikten med kunnskapsplikten er å søke å sikre kjennskap til eventuell vesentlig risiko for negativ påvirkning i egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder. Departementet er enig med Etikkinformasjonsutvalget i at en plikt til å ha kunnskap om vesentlig risiko for negativ påvirkning i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjeder vil bidra til å øke bevisstheten og bedre virksomheters risikostyring med hensyn til deres samfunnspåvirkning – både når det gjelder menneskerettigheter og arbeidsforhold. Kunnskap kan gjøre virksomhetene i stand til å forutse og forebygge, eller begrense negativ påvirkning. Det vil også sette virksomhetene i stand til å besvare forespørsler

om informasjon fra forbrukere, sivilsamfunn og andre, se punkt 8.3. En kunnskapsplikt vil kunne bidra til at virksomhetene får en mer positiv påvirkning på samfunnet rundt, bedre relasjoner og bedre omdømme. Dette kan igjen bidra til verdiskapning, blant annet ved å redusere kostnader, bedre forståelsen av markeder og leverandører, og styrke risikostyringen.

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at alle virksomheter pålegges en kunnskapsplikt, og at større virksomheter pålegges en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger. Slik departementet ser det, har hensikten med kunnskapsplikten vært å pålegge mindre virksomheter mindre byrdefulle plikter enn hva som foreslås for større virksomheter. Som redegjort for i punkt 7.3.3 foreslår departementet at åpenhetsloven avgrenses til å gjelde større virksomheter. Når mindre virksomheter ikke omfattes av loven, er det etter departementets vurdering ikke hensiktsmessig eller nødvendig med en kunnskapsplikt. Departementet foreslår at virksomhetene som omfattes av loven, skal utføre aktsomhetsvurderinger, se punkt 8.2. Plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger forutsetter og krever at virksomhetene har kunnskap om risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i virksomheten og i virksomhetens leverandørkjeder. Plikten inneholder altså en kunnskapsplikt. Til forskjell fra plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger innebærer kunnskapsplikten imidlertid ingen handleplikt eller redegjørelsesplikt for hvilken risiko som er avdekket eller hvilke tiltak som er iverksatt. Plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger krever altså betydelig mer av virksomhetene. Departementet foreslår derfor ikke en kunnskapsplikt. Det kan imidlertid være aktuelt med en kunnskapsplikt ved en eventuell utvidelse av åpenhetsloven til å omfatte mindre virksomheter på et senere tidspunkt, jf. punkt 7.3.3.

8.2 Plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger

8.2.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at større virksomheter skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å kartlegge, forhindre og begrense mulig negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid, og gjøre rede for hvordan dette håndteres, jf. utvalgets lovforslag § 10 første ledd.

Utvalgets forslag til aktsomhetsvurderinger er utledet fra FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og skal gjennomføres i tråd med disse. Aktsomhetsvurderinger er en egen prosess som skal gjøre virksomhetene i stand til å kartlegge, forhindre, begrense og gjøre rede for sin håndtering av faktisk og potensiell negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid. Med «negativ påvirkning» menes, ifølge utvalgets merknader til bestemmelsen, konsekvenser som virksomheten enten har forårsaket eller bidratt til, eller som er direkte knyttet til selskapets virksomhet, produkter eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse. Med konsekvenser som virksomheten har «bidratt til» menes en aktivitet som forårsaker, legger til rette for eller oppfordrer til at en annen enhet forårsaker negativ påvirkning. Det omfatter ikke mindre eller trivielle bidrag. Denne forståelsen stammer fra kapitel II i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

I merknaden til bestemmelsen skriver utvalget at aktsomhetsvurderingene skal være risikobaserte, gjentagende og forebyggende. Arten og omfanget av vurderingene og tiltakene som iverksettes, vil avhenge av faktorer som selskapets størrelse, kontekst og alvorligheten av den negative påvirkningen. Kartlegging og vurdering av negativ påvirkning krever en overordnet analyse av egen virksomhet og forretningsforbindelser. Viktige innledende vurderinger kan eksempelvis være om driftsområdet eller produksjonsprosessen er særlig risikofylt, eller om omgivelsene skaper særlig risiko. En sentral del av aktiviteten er å prioritere risiko for nærmere vurdering og håndtering. Når risiko for negativ påvirkning er sannsynlig og alvorlig vil det kreve mer omfattende vurderinger og tiltak. Vurderingene og tiltakene må tilpasses hvilke typer negativ påvirkning det gjelder.

Virksomhetene skal, ifølge utvalgets forslag til § 10 annet ledd, av eget tiltak minst gjøre offentlig rede for følgende med hensyn til egen virksomhet og leverandørkjeder:

- a) En beskrivelse av virksomhetens struktur, driftsområde og leverandørkjeder, herunder styringssystemer og varslingskanaler for å forhindre eller redusere negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold.
- b) Virksomhetenes aktsomhetsvurderinger, herunder opplysninger om negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og

anstendig arbeid og vesentlig risiko for slik påvirkning.

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

Annet ledd må ses i sammenheng med utvalgets forslag til § 7 om en rett til informasjon. Det må også ses i sammenheng med krav til redegjørelse om samfunnsansvar i regnskapsloven § 3-3 c første ledd, der det kreves opplysninger i årsberetningen om «retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder» som foretaket benytter, blant annet når det gjelder hensynet til menneskerettigheter.

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

Redegjørelsen etter annet ledd kan inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c eller offentliggjøres på annen måte, jf. utvalgets forslag til fjerde ledd. Informasjonen skal være lett tilgjengelig. Det skal i årsberetningen opplyses om hvor redegjørelsen finnes offentlig tilgjengelig. Redegjørelsen skal etter utvalgets forslag til § 10 femte ledd underskrives av daglig leder og styre.

Forslaget om å utføre aktsomhetsvurderinger og offentliggjøre en redegjørelse støttes av et samlet utvalg.

8.2.2 Høringsinstansenes syn

8.2.2.1 Overordnet om forslaget

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag om at større virksomheter skal gjennomføre og offentliggjøre aktsomhetsvurderinger. Instansene som uttaler seg om plikten, er positive til denne og at den bygger på de allerede etablerte forventningene fra blant annet UNGP og OECDs retningslinjer. Enkelte høringsinstanser har imidlertid innspill til pliktens saklige virkeområde, rekkevidde, pliktsubjekter og den offentlige redegjørelsen.

Høringsinstansene som støtter en aktsomhetsvurderingsplikt, er *Advokatforeningen*, *Amnesty International Norge* (Amnesty), *Bergen kommune*, *Changemaker*, *Coretta og Martin Luther King Instituttet for fredsarbeid* (King Instituttet), *Digitalise-*

ringsdirektoratet, Equinor, Etisk handel Norge, Fairtrade Norge, Fellesrådet for Afrika, Forbrukerrådet, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Frelsesarmeen, KFUK-KFUM, Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd, Kongsberg Gruppen, Latin-Amerikagruppene i Norge (LAG), Norges institusjon for Menneskerettigheter (NIM), Norsk Hydro (Hydro), Norsk Journalistlag, OECD-kontaktpunktet, Orkla, Raftostiftelsen, Regnskogfondet, Responsible Business Advisors (RBA), Statkraft, Telenor, Universitetet i Bergen (UiB), Viken fylkeskommune og Yara International (Yara).

Ifølge NIM er selskapenes aktsomhetsvurderinger langt på vei nøkkelmekanismen under UNGP for å oppnå at selskaper respekterer menneskerettigheter. Etisk handel Norge uttaler at alle deres medlemmer har forpliktet seg til å følge Etisk handel Norges prinsipperklæring som er basert på de ledende internasjonale standardene slik som UNGP, og der aktsomhetsvurderinger er den grunnleggende metoden for medlemmenes arbeid med etisk handel. Forum for utvikling og miljø uttaler at aktsomhetsvurderinger er et utmerket verktøy for å kartlegge og forebygge skade. Forbrukerrådet uttaler at en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger bidrar til å sette mer fokus på problematikken i de virksomheter som i dag ikke jobber tilstrekkelig med utfordringer knyttet til etikk og verdige arbeidsforhold. Advokatforeningen uttaler at aktsomhetsvurderinger vil kunne bidra til bevissthet om menneskerettigheter og påvirkningsmuligheter blant annet ved at det legges til rette for at virksomheter kan iverksette tiltak for å redusere risiko og rette opp negativ påvirkning på menneskerettigheter. Dette er også, ifølge instansen, i samsvar med den internasjonale utviklingen som går i retning av mer lovregulering både i enkeltland og på europeisk nivå. UiB uttaler at aktsomhetsvurderingsplikten er i tråd med deres ønske om forenklet oppfølging av kontraktskrav mot leverandører. Viken fylkeskommune uttaler at plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger kan medføre merarbeid, men at fordelene for samfunnet og den enkelte bedrift veier opp for dette. Changemaker uttaler at det er høyst prisverdig at lovforslaget krever at norske bedrifter utfører aktsomhetsvurderinger. Instansen uttaler at det er moralsk riktig, rettferdig og effektivt at bedriftene selv tar ansvar for menneskerettighetsbrudd i deres leverandørkjeder, fremfor at forbrukere må ta ansvaret for å handle etisk. KFUK-KFUM uttaler at en aktsomhetsvurderingsplikt, sammen med kunnskaps- og informasjonsplikten, vil bidra til å ansvarliggjøre bedriftene og er helt avgjørende for at loven skal være effektiv.

8.2.2.2 Aktsomhetsvurderingens innhold og forholdet til UNGP og OECDs retningslinjer

Bergen kommune, Changemaker, Mester Grønn og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er opptatt av at det fremkommer tydeligere i loven eller proposisjonen hva en aktsomhetsvurdering er og hva som forventes av virksomhetene for å utføre en tilfredsstillende aktsomhetsvurdering. Mester Grønn uttaler at tydelighet vil sikre at det ikke blir en uforholdsmessig byrde for virksomhetene å gjennomføre lovens krav. Lovens krav må også, ifølge instansen, være mulig å gjennomføre uten at virksomhetene må forholde seg til kostbare medlemskap eller konsulenter. Bergen kommune uttaler at det er sterkt varierende hvor grundige og omfattende aktsomhetsvurderingene er, og at det ofte fremstår som rutinebeskrivelser av mer generell karakter. LAG uttaler at det i aktsomhetsvurderingene bør stilles tydeligere krav til virksomheters interessentdialog og at aktsomhetsvurderingene også bør inkludere analyser av maktforholdene mellom virksomhet og lokalsamfunn.

Flere høringsinstanser er opptatt av at aktsomhetsvurderingsplikten bygger på og samsvarer med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Dette gjelder blant annet NIM som uttaler at det er et viktig og godt grep at det bygges på UNGP som er den allerede rådende standarden på området. OECD-kontaktpunktet støtter også lovforslagets prinsipp om at aktsomhetsvurderingen skal samsvare med FNs veiledende prinsipper. Dette innebærer, ifølge OECD-kontaktpunktet, at kravet, innenfor lovens område, også samsvarer med OECDs retningslinjer og kravet der om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

NHO uttaler at mange større virksomheter allerede driver med systematiske vurderinger, blant annet i henhold til UNGP. For virksomhetene, og antagelig for dem som etterspør informasjon, vil det, ifølge NHO, være en stor fordel at det er et felles sett av prinsipper som blir brukt uansett hvor i verden aktiviteten finner sted. Departementet bør, ifølge NHO, derfor sørge for at en lov er utformet slik at bruk av disse prinsippene vil være i tråd med loven. Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft og Yara mener også det er viktig at utvalget har lagt seg så tett opp til UNGP i sentrale deler av lovforslaget, og at de materielle kravene til aktsomhetsvurderinger og aktiv informasjonsplikt dermed ikke går lenger

enn det mange selskaper allerede har forpliktet seg til. Instansene uttaler videre at det vil være viktig at en endelig lovtekst gjenspeiler ordlyd og begreper fra UNGP. Sammen med forarbeidene vil det, ifølge instansene, klargjøre at det er UNGP som ligger til grunn for hvordan selskaper skal oppfylle lovens krav. Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd uttaler at det er svært viktig at næringslivet forpliktes til å gjennomføre gode og grundige aktsomhetsvurderinger slik at menneskerettighetsbrudd kan hindres proaktivt. Ifølge Changemaker og Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd bør tilfredsstillende aktsomhetsvurderinger være så nært som mulig det som beskrives i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. RBA mener at en eksplisitt henvisning i loven til OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv vil styrke loven og forståelsen av hva som ligger i aktsomhetsvurderinger både for forbrukere, andre interessenter og ikke minst bedriftene selv.

8.2.2.3 Aktsomhetsvurderingens saklige virkeområde

OECD-kontaktpunktet påpeker at lovforslagets prinsipp om aktsomhetsvurderinger i hovedsak er i samsvar med OECDs retningslinjer og OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger, men at lovforslaget også er noe begrenset sammenlignet med disse. Instansen viser til at på grunn av avgrensningen i mandatet er korrupsjon og virkninger på det ytre miljø ikke omfattet av det foreslåtte kravet til aktsomhetsvurderinger, så fremt det ikke samtidig medfører en krenkelse av menneskerettigheter. Instansen understreker at forventningene i OECDs retningslinjer for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger omfatter flere områder enn utvalgets lovforslag. OECDs retningslinjer slår fast forventninger om at selskap gjør aktsomhetsvurderinger på følgende områder: menneskerettigheter, sysselsetting og forholdet mellom partene i arbeidslivet, miljøvern, bekjempelse av bestikkelser, tilbud om bestikkelser og pengeutpressing, forbrukerinteresser og offentliggjøring av opplysninger. Temaer knyttet til blant annet miljø og korrupsjon vil, ifølge OECD-kontaktpunktet, fortsatt utgjøre en viktig del av veiledningen av bedrifter i deres arbeid med aktsomhetsvurderinger for at de skal oppfylle OECDs retningslinjer.

Flere høringsinstanser, blant annet Amnesty og Forum for utvikling og miljø, nevner at plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger må utvi-

des til å omfatte miljøpåvirkning, se punkt 7.2.2.2 for en nærmere omtale av dette.

8.2.2.4 Aktsomhetsvurderingens rekkevidde – hvem står bak påvirkningen og hvem berøres

NHO oppfordrer departementet til å klargjøre i lovteksten hvem som skal stå for den negative påvirkningen for å omfattes av virksomhetenes aktsomhetsvurderinger. Instansen viser til at kunnskapsplikten, ifølge Etikkinformasjonsutvalgets forslag, gjelder påvirkning fra «egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder», og at plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderingene gjelder påvirkning fra «egen virksomhet og leverandørkjeder», mens forslaget til § 10 om å utføre aktsomhetsvurderinger ikke har en slik avgrensning. Det følger likevel av spesialmerkene at man sikter til «konsekvenser som virksomheten enten har forårsaket eller bidratt til, eller som direkte er knyttet til selskapets virksomhet, produkter eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse».

NIM påpeker at utvalgets lovforslag skiller seg fra UNGP ved at kravene om aktsomhetsvurderinger etter UNGP knytter seg til alle av selskapets «forretningsforbindelser», mens utvalgets lovforslag synes å bygge på en noe snevrere tilnærming ved at man bruker den mer avgrensende ordlyden «leverandørkjeder». NIM understreker at det ikke nødvendigvis er et problem at man i nasjonal lovgivning tar en snevrere inngang enn det som følger av mer «frivillige» ordninger, men at det likevel er greit å være bevisst på at forventningene etter UNGP, som mange norske selskaper allerede følger eller vil følge, rommer mer.

Regnskogfondet uttaler at det bør komme tydeligere frem at aktsomhetsvurderingene skal omfatte virksomhetens verdikjede. Fairtrade Norge uttaler at aktsomhetsvurderingene også bør dekke leverandørkjeden inkludert råvareledet der det foreligger kjent risiko, se også punkt 7.4.2.1. Forbrukerrådet påpeker at EU-kommisjonen i handlingsplanen «Financial Sustainable Growth» fra 2018 uttaler at det bør stilles krav om at selskaper må utarbeide aktsomhetsvurderinger knyttet til sine leverandørkjeder.

Flere høringsinstanser, blant annet Amnesty, Forum for utvikling og miljø og Regnskogfondet, mener at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger må omfatte påvirkning utad på blant annet urfolk og lokalbefolkning, og ikke bare innad i selve virksomheten. Regnskogfondet uttaler at de groveste bruddene på menneskerettigheter, og

konsekvensene av miljøskade, ofte ikke sees innad i virksomheten. Se punkt 7.4.2.2 for en nærmere omtale av dette.

8.2.2.5 *Risikobegrepet – mulig negativ påvirkning*

King Instituttet mener risikobegrepet må klargjøres for å tilrettelegge for at virksomheter gjennomfører aktsomhetsvurderinger og formidler redegjørelsen av prosessen på en så meningsfylt måte som mulig. Instansen viser til at feiltolkning av risikobegrepet kan føre til at kritiske forhold overses og at ressurser til tiltak ikke benyttes der det trengs mest og vil ha størst effekt. Etter to år med den franske aktsomhetsloven ser man at virksomheter tolker risikobegrepet forskjellig, noe som har ført til at loven ikke fungerer så effektivt i praksis. Selv om den franske loven er tydelig i sin intensjon, har 75 % av virksomhetene kartlagt risiko ut ifra forståelsen om hva som utgjør risiko for bedriften og ikke ut ifra hva som utgjør risiko for mennesker. Dette forklares med at tradisjonell rapportering gjerne utføres med fokus på risiko for virksomheten, noe virksomhetene kan ha overført til denne forpliktelsen.

NHO uttaler at de leser «mulig» negativ påvirkning som en angivelse av ganske lav grad av sannsynlighet, men at det er uklart om dette gjelder uavhengig av konsekvenser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det ikke er helt klart for dem hva som er forskjellen mellom en risikovurdering som følge av kunnskapsplikten og den foreslåtte aktsomhetsvurderingen.

8.2.2.6 *Særskilt om prinsippet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet*

Amnesty, Etisk handel Norge, Equinor, *Hovedorganisasjonen Virke* (Virke), Hydro, Kongsberg Gruppen, Orkla, Oslo kommune, Regnskogfondet, Statkraft og Yara støtter at aktsomhetsvurderingens omfang tar utgangspunkt i en risikobasert tilnærming tilpasset virksomheten, i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer.

Ifølge Amnesty vil virksomheter normalt ikke ha detaljert informasjon om alle leverandører og underleverandører. Tilbørlig aktsomhet krever at det undersøkes hvilke deler av leverandørkjeden, hvis noen, som representerer slik risiko at nærmere undersøkelser er påkrevd. Omfanget vil dermed, ifølge Amnesty, bli størst for virksomheter som opererer i særlig krevende sektorer.

Virke uttaler at å prioritere den mest alvorlige risiko først, betyr ikke at noen grunnleggende menneskerettigheter er viktigere enn andre, jf. UNGP og OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger, men at en virksomhet sjeldent har ressurser til å jobbe med alle grunnleggende menneskerettigheter samtidig og på en god måte. Metoden bak aktsomhetsvurderingen er derfor at det ikke forventes at alle jobber med alt. Etisk handel Norge uttaler at aktsomhetsvurderinger er krevende, og at det må legges en forholdsmessighetsvurdering til grunn, slik det fremgår av UNGP prinsipp 14.

Enkelte høringsinstanser har spilt inn at prinsippet om risikobasert tilnærming med fordel kan tydeliggjøres i loven. NHO viser til at utvalgets rapport og utkast til § 10 gir uttrykk for at plikten til å vurdere aktsomhet er relativ, men at lovutkastet ikke gir veiledning om dette, slik lovutkastet til kunnskapsplikten gjør. NHO uttaler videre at departementet bør vurdere å gi klarere uttrykk for at aktsomhetsvurderingene skal være risikobaserte. Også Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Orkla, Statkraft, Telenor og Yara ønsker at poenget om risikobasert tilnærming beskrives tydeligere i lovteksten. Orkla viser til at ved å lovfeste kravet til aktsomhetsvurderinger vil næringslivet bli pålagt et stort meransvar, og at det derfor er viktig at lovteksten utformes slik at det ikke skapes urealistiske forventninger til hva virksomheten kan og skal gjøre.

BDO antar at man bør unngå at rapporteringsforpliktelsen skyves ned på underleverandører, noe BDO forstår har vært en utfordring i England. BDO anbefaler derfor at det i lovteksten presiseres at aktsomhetsvurderingene pålegges gjennomført av hovedentreprenøren/byggherren, også for den del som er utført i utlandet. Dette kan, ifølge instansen, redusere handlingsrommet for det egentlige pliktsubjektet til å skyve ansvaret over på underleverandører, noe som særlig vil være viktig å forhindre i bygg- og anleggsbransjen hvor mellomstore og store aktører allerede har svært lave marginer og nye rapporteringsforpliktelser fort kan bli en vesentlig belastning.

8.2.2.7 *Redegjørelse for aktsomhetsvurderinger*

Forbrukerrådet uttaler at offentliggjøring av informasjon knyttet til aktsomhetsvurderingene muliggjør et mer helhetlig bilde av arbeidet som gjøres hos større virksomheter og gjør det lettere å sammenligne aktørene. Advokatforeningen er positiv til at offentliggjøring av aktsomhetsvurderinger utfyller kravet til redegjørelse om samfunnsansvar

etter regnskapsloven § 3-3 c og at rapporteringen kan samordnes og skje i årsberetning eller annet lignende dokument, jf. regnskapsloven § 3-3 c femte ledd.

Bergen kommune mener det fremstår som uklart hva virksomhetene plikter å offentliggjøre. Bestemmelsen i § 10 annet ledd bokstav a) kunne, ifølge instansen, med fordel vært mer konkret gjennom en nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet «beskrivelse».

NHO uttaler at slik offentliggjøringsplikten er foreslått utformet, kan den innebære at virksomhetene må gi opplysninger om leverandører. Dette kan innebære at opplysningene identifiserer leverandører og at opplysningene har et innhold som leverandøren er uenig i eller som utsetter leverandøren for forfølgning av myndigheter eller forretningsforbindelser. NHO mener at virksomheter ikke bør være forpliktet til å offentliggjøre slike opplysninger.

King Instituttet uttaler at det er nødvendig med en tydelig beskrivelse av hva som menes med ordet «risiko» som redegjørelsen i § 10 annet ledd bokstav b skal knyttes til, se punkt 8.2.2.5.

Framtiden i våre hender uttaler at det er viktig at rapporteringen om aktsomhetsvurderingen ikke bare handler om virksomhetenes tiltak, men også hvilken effekt disse får. Også King Instituttet uttaler at for at loven skal oppnå mest mulig effekt i praksis vil det være nødvendig å ha med et eget punkt som binder store bedrifter til å tydeliggjøre effekten av virksomhetens iverksatte tiltak. Instansen uttaler at hvis redegjørelsen kun fokuserer på tiltakene en virksomhet har iverksatt på bakgrunn av aktsomhetsvurderingen, og ikke på hva effekten av tiltakene har vært, så kan loven bli mer prosessorientert enn resultatorientert. King Instituttet uttaler videre at det er nødvendig å etablere et evalueringsrammeverk slik at virksomhetene selv vet hvilken konkret effekt de har oppnådd år for år ved at de måler reell endring. Et evalueringsrammeverk gir også selskapene muligheten til å kontinuerlig jobbe med aktsomhetsprosessen og justere tiltakene underveis hvis det er nødvendig, slik at de gjennom tiltakene oppnår best mulig resultat. Instansen mener videre at det er nødvendig at virksomhetene sammen med et evalueringsrammeverk også benytter et resultatrammeverk hvor det på bakgrunn av aktsomhetsvurderingene redegjøres for hva målsetningen for tiltakene er, hvilke delmål selskapene setter seg, og hva som er ønsket resultat. Virksomhetene kan dermed, ifølge instansen, vise til en langsiktig progressiv plan som identifiserer delmål år for år.

Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara uttaler at de er fornøyd med at moderne slaveri er inkludert i § 10 tredje ledd som inneholder et spesifikt krav til at selskaper redegjør offentlig for risiko og tiltak med hensyn til tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid. King Instituttet uttaler at det er viktig å tydeliggjøre hvilken definisjon som benyttes knyttet til tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid i selve lovteksten. Videre mener King Instituttet at det er avgjørende at menneskehandel inkluderes i selve lovteksten i tilknytning til risiko og tiltak som virksomheter må redegjøre for. Dette er, ifølge instansen, i overensstemmelse med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) da menneskehandel faller under dets definisjon for menneskerettighetskrenkelser utført av tredjepart som selskaper og arbeidsgivere. Instansen uttaler at det er avgjørende at en lov som binder norske virksomheter til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og informere offentlig, dekker gjeldende forhold i Norge, så vel som internasjonalt for å unngå at man får et todelt system. Regnskogfondet uttaler at redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger bør inkludere levelønn og leveinntekt, jf. § 10 tredje ledd. Mester Grønn uttaler at det er viktig at rapporteringer i andre sammenhenger er tilstrekkelig dokumentasjon på for eksempel aktsomhetsvurderingene. Dette for at virksomhetene som allerede har en betydelig ressursbruk på ulike rapporteringskrav til forskjellige offentlige instanser, ikke får en ytterligere belastning.

Norsk Journalistlag er ikke enig i at det skal være frivillig å la redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c. Norsk Journalistlag mener dette må omgjøres til en pliktregel. Instansen uttaler videre at formuleringen om at redegjørelsen «offentliggjøres på annen måte» blir for uklar. Instansen viser til at det i spesialmerknadene står at informasjonen som kreves, skal være synlig på virksomhetenes nettsider slik at det er lett tilgjengelig for ulike brukere. Denne presiseringen bør, ifølge instansen, komme uttrykkelig frem av lovens ordlyd. I tillegg mener instansen at det må kunne kreves at informasjonen er oppdatert. Aktsomhetsvurderingen må, ifølge instansen, jevnlig kontrolleres, og siste versjon på nett må reflektere gjeldende vurderinger. Norsk Journalistlag foreslår derfor følgende ordlyd: «Redegjørelse etter annet ledd skal inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c. Oppdatert informasjon skal offentliggjøres på virksomhetens nettside».

King Instituttet uttaler at det er avgjørende at det opprettes et sentralt offentlig register hvor store selskaper pålegges å publisere en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene de har gjort i tillegg til at de publiserer i egne årsrapporter og på egne nettsider. King Instituttet uttaler at med et offentlig register hvor alle pliktige selskaper redegjør for prosessene de har utført vil lovens effekt bli sterkere fra start. Det vil også, ifølge instansen, være enklere for investorer, sivilsamfunnsorganisasjoner, forbrukere, akademikere og myndigheter å holde ettersyn med utviklingen og kvaliteten av arbeidet som utføres av virksomhetene. Et offentlig register hvor all data er samlet på ett sted vil i større grad drive frem beste praksis hos selskaper fra start.

King Instituttet viser til at en av de sterkeste kritikkene mot UK Modern Slavery Act har vært at myndighetene ikke etablerte et offentlig register fra start. Uten et offentlig register har det, ifølge instansen, vært vanskelig å ha kontroll med hvilke virksomheter som er rapporteringspliktige. Til nå har Business and Human Rights Resource Center (BHRRC) driftet et offentlig register som flere sivilsamfunnsorganisasjoner gikk sammen om å etablere. Det pågår nå, ifølge instansen, en prosess hvor britiske myndigheter er i gang med å etablere et offentlig register med veiledning fra BHRRC. I Frankrike har det heller ikke vært etablert et offentlig register, men et register som sivilsamfunnsorganisasjonen Sherpa har etablert etter den britiske modellen. I Australia har de knyttet et offentlig register til loven.

Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara uttaler at loven bør være tydelig på i hvilken tidsperiode en redegjørelse fra daglig leder og styret er gyldig.

NHO uttaler at departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig at virksomhetene, i stedet for en årlig redegjørelse, har adgang til å gi informasjonen dynamisk etter hvert som virksomhetene utvikler arbeidet. NHO uttaler også at departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig at en redegjørelse med så mange skjønsmessige avveininger og vurderinger skal underskrives av styret og daglig leder. NHO viser blant annet til at den juridiske ansvarligheten som slik saksbehandling kan føre med seg, gjør at dokumentene behandles svært grundig for å få et presist innhold. Ifølge NHO er det mulig at en plikt som ligger på virksomheten som sådan, gir mer meningsfulle redegjørelser enn om de må underskrives av styret og daglig leder. Regnskapsloven § 3-5 tredje ledd bør, ifølge NHO, uansett gjelde for redegjørelsen.

Digitaliseringsdirektoratet uttaler at offentlig publiserte aktsomhetsvurderinger forenkler og effektiviserer offentlige anskaffelser. Instansen uttaler at transaksjonskostnader for offentlige virksomheter for å etterleve § 5 i lov om offentlige anskaffelser reduseres markant med muligheten til å bruke offentliggjorte aktsomhetsvurderinger ved høyrisikoanskaffelser. I stedet for å utføre tidskrevende manuelle gjennomganger av egenrapportering som leverandørene har fylt ut, kan leverandørenes offentliggjorte aktsomhetsvurderinger brukes som utgangspunkt for kontraktsoppfølging.

Amnesty uttaler at offentliggjøringsplikten kan bidra til oppfyllelse av øvrig rammeverk, for eksempel Regnskapslovutvalgets foreslåtte regel i NOU 2016: 11 § 9-6 og direktiv 2014/95/EU om visse store foretaks og konserns offentliggjøring av ikke-finansielle opplysninger og opplysninger om mangfold.

8.2.2.8 Pliktsubjekter

Enkelte høringsinstanser støtter generelt at loven sonderer mellom store og mindre virksomheter, se punkt 7.3.2. Digitaliseringsdirektoratet, RBA og Virke støtter uttrykkelig at kun større virksomheter pålegges å gjennomføre og offentliggjøre aktsomhetsvurderinger.

NIM uttaler at det foreslåtte kravet til aktsomhetsvurderinger skiller seg fra UNGP ved at det ikke gjelder alle selskaper, men kun de største. NIM understreker at det ikke nødvendigvis er et problem at man i nasjonal lovgivning tar en snere inngang enn det som følger av mer «frivillige» ordninger, men at det likevel er greit å være bevisst på at forventningene etter UNGP, som mange norske selskaper allerede følger eller vil følge, rommer mer.

Amnesty, Fellesrådet for Afrika, Framtiden i våre hender, Frelsesarmeen, OECD-kontaktpunktet, Regnskogfondet og *UNICEF Norge* uttaler at plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger bør gjelde alle selskaper, uansett størrelse. Amnesty, OECD-kontaktpunktet og Regnskogfondet uttaler at hvilken bransje og hvilke land man opererer i er av større betydning enn selskapets størrelse.

Ifølge Amnesty og Regnskogfondet skiller UNGP ikke mellom små og store selskaper, men forventningene til aktsomhet er ulike. Hensynet til mindre selskapers begrensede ressurser kan, ifølge Amnesty, i tilstrekkelig grad tas hensyn til gjennom god offentlig veiledning og relativiteten i aktsomhetsnormen.

OECD-kontaktpunktet viser til at FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer gjelder alle flernasjonale virksomheter uansett bransje og størrelse. I en overgang fra frivillige forventninger til lovpålagte krav, kan kontaktpunktet se at det kan fremstå som mer gjennomførbart for større selskap å innfri § 10. I og med at metoden og omfanget av aktsomhetsvurderinger, etter OECDs retningslinjer og FNs veiledende prinsipper, skal tilpasses bedriftens størrelse, kontekst og alvorligheten av en negativ påvirkning, kan også mindre virksomheter etterleve kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

Regnskogfondet mener det er viktig at hvert selskap innarbeider vurdering og forebygging av menneskerettighets- og miljørisiko i sin bedriftskultur. Dette fordi alle selskap, uavhengig av størrelse, kan risikere å krenke menneskerettighetene og forårsake miljøskade. Også Frelsesarmeen viser til at det skjer utnyttelse i små og mellomstore bedrifter.

Ifølge NHO bør departementet vurdere om det er hensiktsmessig med regulering av risikoutsatte sektorer.

8.2.3 Departementets vurderinger

8.2.3.1 Overordnet om forslaget

Virksomheters aktsomhetsvurderinger handler om å undersøke og styre risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Aktsomhetsvurderingene gjelder bare forhold som virksomheten har en viss innvirkning på, noe som forutsetter en viss tilknytning mellom virksomheten og risikoen. Formålet med kravet om å utføre aktsomhetsvurderinger er å begrense negative konsekvenser og at allmennheten får tilgang til informasjon om disse forholdene.

Plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger har generelt blitt godt mottatt av høringsinstansene. Instansene vektlegger at plikten bygger på de allerede etablerte forventningene fra blant annet FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og at aktsomhetsvurderinger anses å være et viktig verktøy for å kartlegge og forebygge negativ påvirkning på menneskerettighetene. Flere instanser fremhever også at plikten vil kunne bidra til økt bevissthet om menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i virksomhetene og i deres leverandørkjerder, særlig hos virksomhetene som i dag ikke jobber tilstrekkelig med dette.

Departementet er enig med høringsinstansene om nytteverdien av denne plikten. Etter departementets syn er aktsomhetsvurderinger en nøkkelmekanisme under UNGP og OECDs retningslinjer, og et sentralt virkemiddel i internasjonal regelverksutvikling på europeisk nivå og i enkeltland. Departementet noterer seg også enkelte høringsinstansers innspill om at oppfølging av krav mot leverandører vil bli enklere å gjennomføre når plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger er lovfestet. Etter departementets vurdering er denne plikten formålstjenlig og hensiktsmessig, og departementet foreslår derfor at loven inneholder en slik plikt.

Enkelte høringsinstanser har uttalt at alle virksomheter må omfattes av plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger, uansett størrelse på virksomheten. Departementet ser at det er gode grunner til å utvide plikten til å gjelde alle virksomheter. Som for loven for øvrig, foreslår departementet imidlertid at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger bare skal gjelde større virksomheter, se omtale i punkt 7.3.3.

Enkelte høringsinstanser har uttalt at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger må utvides til å omfatte mer enn grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Det vises blant annet til at forventningene i OECDs retningslinjer til å utføre aktsomhetsvurderinger omfatter menneskerettigheter, sysselsetting og forholdet mellom partene i arbeidslivet, miljø, bestikkelser og korrupsjon, forbrukerinteresser og offentliggjøring av opplysninger. Særlig er mange instanser opptatt av at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger utvides til å også gjelde miljøpåvirkning. Departementet ser at det er gode grunner til å utvide til andre områder som miljø, men foreslår i denne omgang at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger gjelder grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold slik Etikkinformasjonsutvalget har foreslått for plikten og loven for øvrig. Departementet viser til planlagt evaluering av loven etter at den har virket en periode hvor innspillene knyttet til inkludering av andre områder, herunder miljø, vil vurderes nærmere, jf. punkt 7.2.3.3. Hva som skal omfattes av aktsomhetsvurderingene må ses i sammenheng med hva som omfattes av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, se punkt 7.2 for en nærmere omtale.

Selv om høringsinstansene generelt er positive til en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger, har flere av dem innspill til utformingen av plikten. Instansene er opptatt av at kravet bygger på eta-

blerte forventninger fra blant annet UNGP og OECDs retningslinjer, og at loven er tydelig på hva som forventes av virksomhetene i gjennomføringen av aktsomhetsvurderinger. Instansene har også innspill til pliktens rekkevidde og omfang, og til redegjørelsesplikten. Dette drøftes nærmere i punktene under.

8.2.3.2 Forholdet til UNGP og OECDs retningslinjer

Flere høringsinstanser er opptatt av at plikten til å utføre og offentliggjøre aktsomhetsvurderinger bygger på og samsvarer med de allerede etablerte forventningene i UNGP og OECDs retningslinjer.

Departementet er enig i at plikten må utformes slik at den innholdsmessig samsvarer med hva UNGP og OECDs retningslinjer forventer av virksomhetene. En virksomhet som oppfyller plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven, skal i utgangspunktet kunne legge til grunn at den samtidig oppfyller anbefalingene i UNGP og OECDs retningslinjer når det gjelder aktsomhetsvurderinger knyttet til menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet er derfor opptatt av at åpenhetsloven utformes i tråd med de internasjonale prinsippene og retningslinjene slik at man unngår at virksomhetene i realiteten må utføre to ulike aktsomhetsvurderinger for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold etter henholdsvis åpenhetsloven og de internasjonale prinsippene og retningslinjene. Departementet foreslår derfor å presisere i lovteksten at aktsomhetsvurderingene skal utføres i tråd med OECDs retningslinjer. Aktsomhetsvurderinger utført i tråd med OECDs retningslinjer vil etter departementets syn også være i tråd med UNGP.

En utfordring med denne tilnærmingen er imidlertid at OECDs retningslinjer er vage. Dette gjør det utfordrende å utforme plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger på en klar og tydelig måte, uten å gå for langt fra retningslinjene. Departementet har derfor forsøkt å i størst mulig grad tydeliggjøre plikten i loven, og gi nærmere forklaringer i merknadene til bestemmelsen. For å sikre at åpenhetslovens plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger i størst mulig grad tolkes i tråd med OECDs retningslinjer, må lovbestemmelsen og merknaden til bestemmelsen deretter suppleres av det som følger av *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv* og sektorveilederne som OECD har utarbeidet for ulike bransjer, se punkt 8.2.3.3.

Forbrukertilsynet, som departementet foreslår som tilsyns- og veiledningsorgan til åpenhetsloven, vil også spille en viktig rolle i å konkretisere plikten. Samtidig har OECDs kontaktpunkt i mandat å veilede virksomhetene i hvordan etterleve OECDs retningslinjer. Selv om departementets intensjon er at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven innholdsmessig skal bygge på OECDs retningslinjer og dermed tolkes likt, vil det likevel etter departementets vurdering være en naturlig og uunngåelig konsekvens ved å ha to veiledningsorganer på feltet at man vil kunne oppleve situasjoner der plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven og forventningene som følger av OECDs retningslinjer, tolkes ulikt. For å i størst mulig grad unngå at det utvikles ulike tolkninger er departementet derfor opptatt av at Forbrukertilsynet og OECDs kontaktpunkt har et tett samarbeid, se punkt 9 for en nærmere omtale av tilsyns- og veiledningsoppgaven.

Departementet påpeker at lovens saklige virkeområde foreslås avgrenset til grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. punkt 7.2.3. Pliktens saklige virkeområde foreslås avgrenset tilsvarende. Ettersom OECDs retningslinjer materielt sett går lenger enn åpenhetsloven ved også å kreve aktsomhetsvurderinger for blant annet miljø og bekjemping av bestikkelser mv., må virksomhetene også utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til disse områdene for å oppfylle alle anbefalingene i OECDs retningslinjer.

Se forslag til åpenhetslov § 4 første ledd.

8.2.3.3 Generelt om aktsomhetsvurderinger og prinsippene om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet

Som redegjort for i punkt 8.2.3.2, er departementet opptatt av at en aktsomhetsvurdering etter åpenhetsloven samsvarer med hva som forventes i en aktsomhetsvurdering etter UNGP og OECDs retningslinjer. Retningslinjene gir virksomhetene fleksibilitet til å tilpasse ulike elementer, tiltak og rutiner i aktsomhetsvurderingen til egen kontekst. For en nærmere beskrivelse av aktsomhetsvurderinger vises det til *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv* og sektorveilederne som OECD har utarbeidet for ulike bransjer. Metoden for aktsomhetsvurderinger i sektorveilederne samsvarer med tilnærmingen i OECDs generelle veileder om aktsomhetsvurderinger, men gir mer detaljerte anbefalinger tilpasset spesifikke bransjer eller sektorer. Det er

Boks 8.1 Trinnene i en aktsomhetsvurdering

OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv – En innføring beskriver de ulike trinnene i en aktsomhetsvurdering slik:

- 1) *Forankre ansvarlighet i retningslinjer og styringssystemer:* Dette trinnet handler om å ha relevante retningslinjer og planer for aktsomhetsvurderinger vedtatt hos ledelsen. Retningslinjer og planer bør omfatte hele virksomheten, leverandørkjeden og forretningsforbindelser. Det er viktig at ansvar for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger er tydelig plassert og at alle involverte vet hva de skal gjøre. Dette trinnet handler også om å bidra til ansvarlig forretningsdrift hos leverandører og forretningsforbindelser, gjennom avtaler og kontrakter.
- 2) *Kartlegg og vurder negativ påvirkning/skade ut fra egen virksomhet, leverandørkjede og forretningsforbindelser:* Dette trinnet handler om å identifisere virksomhetens mulige og faktiske negative påvirkning eller skade, inkludert i leverandørkjeden, for å kunne prioritere den mest alvorlige risikoen for mennesker, samfunn og miljø. Det handler om å først danne seg et overordnet risikobilde, for så å prioritere risikoområder for grundigere kartlegging og tiltak. Videre handler det om å vurdere hvordan bedriften er involvert i eventuell negativ påvirkning, for å fastslå riktig respons. Involvering av interessenter er sentralt.
- 3) *Stans, forebygg eller reduser negativ påvirkning/skade:* Dette trinnet handler om å håndtere funn fra kartleggingen, ved både å stanse egen negativ påvirkning, og å utvikle og iverksette planer og rutiner for å forebygge framtidig negativ påvirkning.
- 4) *Overvåk gjennomføring og resultater:* Dette trinnet handler om å sikre at bedriften har nok informasjon til å vurdere om det som gjøres faktisk fungerer. Gode systemer for å registrere og håndtere informasjon danner også grunnlaget for at virksomheten kan kommunisere eksternt.
- 5) *Kommuniser hvordan påvirkningen er håndtert:* Dette trinnet handler om å kommunisere eksternt om hvordan virksomheten håndterer risiko, og om hvordan skade i egen virksomhet og i leverandørkjeden eller hos andre forretningsforbindelser er håndtert. Kommunikasjon med berørte rettighetshavere er viktig.
- 6) *Sørg for, eller samarbeid om, gjenoppretting og erstatning der det er påkrevd:* Dette trinnet handler om å rette opp skade bedriften har forårsaket eller bidratt til. Det handler også om å sørge for, eller samarbeide om, at de som er skadelidende eller potensielt skadelidende, har tilgang til en klageordning for å få sin sak hørt.

også utarbeidet en innføringsveileder for aktsomhetsvurderinger som gir en mer kortfattet beskrivelse.

Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger består en aktsomhetsvurdering av seks ulike trinn, se boks 8.1. Etter departementets vurdering bør aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven bestå av de samme trinnene, tilpasset åpenhetslovens saklige virkeområde (grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold). Departementet foreslår å synliggjøre trinnene i lovteksten, og at det inntas en forklaring i merknaden til bestemmelsen. For en nærmere og mer konkret beskrivelse av de ulike trinnene, henvises det imidlertid til OECDs veileder. Her gis det også eksempler på praktiske tiltak relatert til hvert enkelt trinn. Tiltakene som nevnes er ikke ment å være en uttømmende avkrysningsliste for

aktsomhetsvurderinger. Det er ikke alle tiltak som vil være hensiktsmessige og relevante i enhver sammenheng, og det kan også i noen tilfeller være riktig å gjennomføre tiltak som ikke fremkommer av veilederen. OECDs veileder legger også noen sentrale prinsipper til grunn for plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger, se boks 8.2. Etter departementets vurdering skal de samme prinsippene gjelde for aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven.

OECDs veiledere er dynamiske dokumenter og vil derfor kunne endres, noe som også vil innebære en endring i hva som vil forventes av virksomhetene etter åpenhetsloven. Det er derfor viktig at virksomhetene holder seg oppdatert og følger eventuelle nye versjoner av veilederen. Dette gjelder også eventuelle endringer i UNGP og OECDs retningslinjer.

Flere høringsinstanser er opptatt av at virksomheters aktsomhetsvurderinger, i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer, bygger på prinsippene om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet, og at dette synliggjøres i loven. Departementet er enig i at dette er sentrale prinsipper for plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. Den risikobaserte tilnærmingen innebærer at tiltakene som en virksomhet iverksetter i aktsomhetsvurderingen, bør samsvare med alvorlighetsgraden og sannsynligheten til den negative påvirkningen. Når sannsynligheten og alvorlighetsgraden er høy, vil det kreve mer av virksomheten. Forholdsmessighet innebærer at forventningene knyttet til virksomhetenes aktsomhetsvurderinger vil variere på bakgrunn av virksomhetenes ulike omstendigheter, noe som blant annet skal ta

høyde for virksomheters ressurser og at virksomhetene opererer i ulike bransjer og markeder, se også omtale i boks 8.2. Det vises til *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv* side 46 og 47 som gir eksempler på hvordan ressursbegrensninger i virksomheten kan håndteres og hvordan aktsomhetsvurderinger kan tilpasses virksomhetens kontekst. Departementet er enig med høringsinstansene i at det med fordel kan tydeliggjøres i loven at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger bygger på disse prinsippene, og foreslår derfor å tydeliggjøre dette i loven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet etterspør en forklaring på forskjellen mellom en aktsomhetsvurdering og en risikovurdering. Departementet understreker at virksomhetenes risikovurdering

Boks 8.2 Sentrale prinsipper for aktsomhetsvurderinger

OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv – En innføring legger følgende sentrale prinsipper til grunn for aktsomhetsvurderinger:

- *Aktsomhetsvurderinger er forebyggende* – Formålet er å unngå å forårsake eller bidra til negativ påvirkning eller skade på mennesker, samfunn og miljø.
- *Aktsomhetsvurderinger er risikobasert og innebærer prioritering* – Det vil sjelden være mulig å ta tak i all potensiell og faktisk negativ påvirkning på en gang. Enhver virksomhet vil måtte prioritere. Prioritering av risiko for menneskerettighetene gjøres på bakgrunn av alvorlighetsgrad, omfang og sannsynlighet for potensiell negativ påvirkning eller skade.
- *Aktsomhetsvurderinger er dynamiske* – Aktsomhetsvurderingsprosessen er en pågående, gjentagende prosess. Prosessen evalueres hele tiden slik at bedriften kan lære av hva som fungerte og ikke fungerte, og forbedre prosessene.
- *Aktsomhetsvurderinger blir styrket gjennom involvering av interessenter* – Interessenter er personer eller grupper som kan påvirke eller påvirkes av bedriftens virksomhet («stakeholders»). Interessentdialog innebærer toveiskommunikasjon, ikke kun informasjon fra bedriften til interessentene. Meningsfull involvering av interessenter er nødvendig for å gjøre gode prioriteringer. Det handler om å

- snakke med og lytte til de det gjelder. Eksempel på interessenter er arbeidstakere, arbeidstakerrepresentanter, fagforeninger, representanter fra lokalsamfunn, sivilsamfunnsorganisasjoner, investorer og bransje- og handelssammenslutninger.
- *Aktsomhetsvurderinger flytter ikke ansvar* – Alle bedrifter i et forretningsforhold har sitt selvstendige ansvar for å kartlegge og håndtere negativ påvirkning. Aktsomhetsvurderinger er ikke ment å flytte ansvaret fra myndigheter til bedrifter, eller fra en bedrift som forårsaker skade til en annen bedrift som er forbundet til denne virksomheten.
- *Aktsomhetsvurderinger samsvarer med internasjonale standarder for ansvarlig næringsliv* – Aktsomhetsvurderinger kan bistå næringslivet med å overholde nasjonale lover og internasjonale standarder for ansvarlig næringsliv.
- *Aktsomhetsvurderinger avhenger av omstendighetene* – Alle bedrifter har ansvar for å identifisere og håndtere negativ påvirkning, men hvilke tiltak som gjøres og omfanget kan variere på bakgrunn av bedriftens størrelse, kontekst, forretningsmodell, posisjon i leverandørkjeden og type varer eller tjenester.
- *Aktsomhetsvurderinger inkluderer kontinuerlig kommunikasjon* – Kommunikasjon rundt prosessen, funn og planer er del av en aktsomhetsvurdering i seg selv. Det er med på å bygge tillit til bedriften.

vil være en sentral del av virksomhetenes aktsomhetsvurderinger. Aktsomhetsvurderinger består imidlertid også av andre trinn, blant annet å iverksette tiltak for å begrense og forhindre negativ påvirkning. Når det gjelder interessentdialog, understreker departementet at det i tråd med OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger vil være en naturlig del av aktsomhetsvurderingene. Interessenter er personer eller grupper som kan påvirkes av virksomheten, for eksempel arbeidstakere, arbeidstakerrepresentanter, fagforeninger og folk fra lokalsamfunnet. Interessentdialog innebærer, ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger, interaktive involveringsprosesser med relevante interessenter, for eksempel gjennom møter, høringer eller konsultasjoner. Interessentdialog er preget av toveiskommunikasjon, og omfatter blant annet å dele relevant informasjon til riktig tid, presentert på en måte interessentene har tilgang til, som de forstår og som gjør dem i stand til å ta informerte valg. Det vises til nærmere omtale i *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv* side 48 til 51. Det er etter departementets vurdering tilstrekkelig at de seks trinnene som aktsomhetsvurderingene skal bestå av, følger av loven ettersom disse omfatter interessentdialog. Dette omtales også i merknaden til lovbestemmelsen.

Departementet er opptatt av å unngå dobbeltarbeid ved at flere virksomheter utfører aktsomhetsvurderinger knyttet til den samme leverandørkjeden. Virksomheter kan derfor samarbeide for eksempel på bransjenivå gjennom hele aktsomhetsvurderingsprosessen, selv om virksomhetene alltid har ansvar for at deres egne aktsomhetsvurderinger gjennomføres. Ifølge OECDs veileder om aktsomhetsvurderinger kan virksomhetene for eksempel samarbeide for å skape en felles kunnskapsbase, for å øke påvirkningskraften og for å trappe opp virkningsfulle tiltak. Det vises til at sektorsamarbeid kan gi besparelser og kostnadsdeling. Et slikt samarbeid vil også etter departementets vurdering gi virksomhetene større mulighet til å påvirke leverandørkjedene.

En virksomhet kan også legge en annen virksomhets utførte aktsomhetsvurderinger til grunn i sin aktsomhetsvurdering. Eksempelvis kan en virksomhet som får varer levert fra en større importør, basere seg på importørens risikokartlegging og vurderinger, så lenge virksomheten vurderer at importørens aktsomhetsvurderinger er av en god kvalitet. Virksomheten trenger da ikke kartlegge den samme risikoen i den samme leverandørkjeden som importøren, og kan da fokusere på øvrige deler av virksomheten i sin akt-

somhetsvurdering. Tilsvarende kan datterselskap i et konsern med norsk morselskap legge til grunn morselskapets aktsomhetsvurderinger, så lenge aktsomhetsvurderingene i tilstrekkelig grad dekker datterselskapet og dets leverandørkjede.

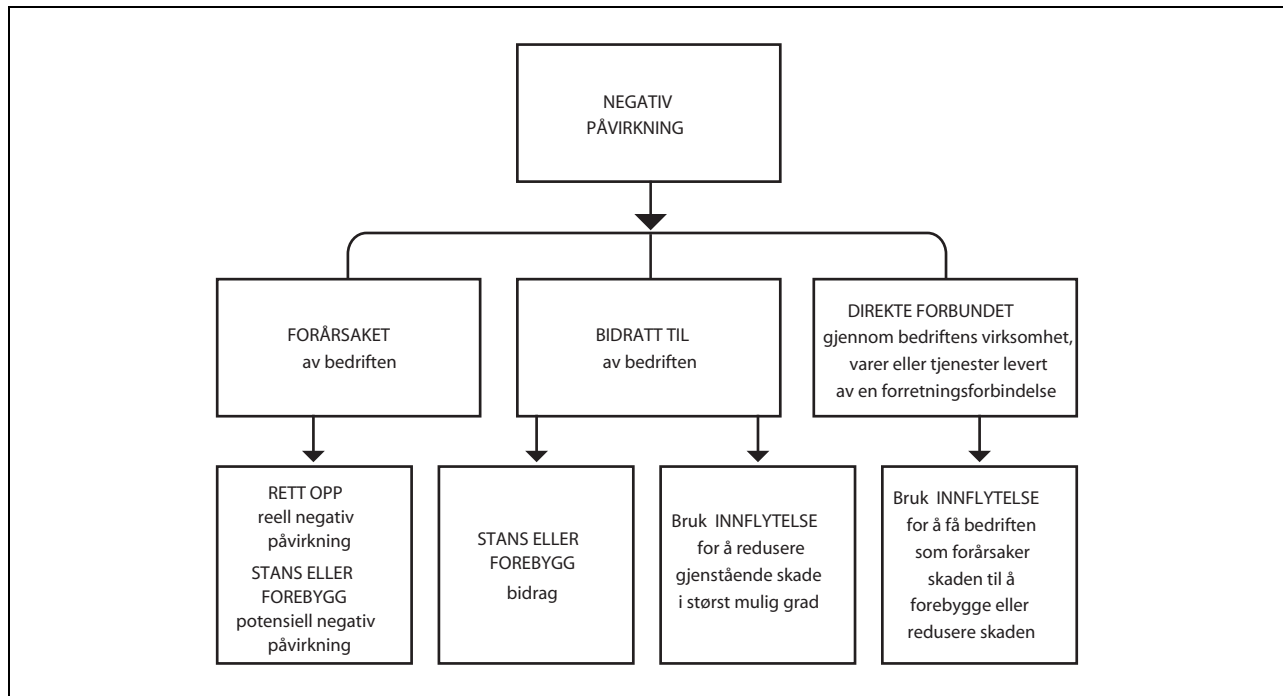
Se forslag til åpenhetslov § 4 første ledd bokstav a til f og annet ledd.

8.2.3.4 Risikobegrepet – negative konsekvenser

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at virksomhetene skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å kartlegge, forhindre og begrense «mulig negativ påvirkning». Enkelte høringsinstanser etterspør en klargjøring av hva som menes med «mulig» negativ påvirkning.

Etter departementets vurdering skal plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger praktiseres i tråd med anbefalingene i OECDs retningslinjer og UNGP. OECDs retningslinjer benytter «negative konsekvenser» som begrep, mens OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger benytter «negativ påvirkning» som begrep. Etter departementets vurdering er det ingen materiell forskjell mellom begrepene, og departementet foreslår å benytte «negative konsekvenser» i loven i tråd med retningslinjene. Det vil si at virksomhetene skal håndtere negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Med «negative konsekvenser» menes både faktiske og potensielle negative konsekvenser for den enkeltes menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Det vil si at virksomhetene både skal kartlegge og vurdere negative konsekvenser som har resultert i en skade (faktisk konsekvens), og risiko for negative konsekvenser som enda ikke har materialisert seg (potensiell konsekvens). Risiko vurderes ut fra hvor alvorlig konsekvensene er eller vil kunne være for de berørte og sannsynligheten for negative konsekvenser. Den negative konsekvensen kan enten være forårsaket av virksomheten, være noe virksomheten har bidratt til, eller være direkte forbundet med virksomhetens forretningsvirksomhet, dens produkter eller tjenester gjennom en leverandørkjede eller forretningspartner, se også punkt 8.2.3.5. Når det gjelder hvilke negative konsekvenser virksomhetene plikter å gjøre rede for, vises det til nærmere omtale i punkt 8.2.3.6. I lovproposisjonen her benyttes begrepene «påvirkning» og «konsekvenser» uten at begrepene er ment å ha ulikt innhold.

Etter at faktiske og potensielle negative konsekvenser er avdekket, tilsier prinsippene om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet at virk-



Figur 8.1 Hvordan virksomhetens tilknytning til påvirkningen virker inn på håndteringen

somhetene må prioritere hvilke faktisk og potensiell negativ påvirkning virksomheten skal arbeide videre med. Dette må vurderes konkret. Det vil være en viktig del av virksomhetenes arbeid med aktsomhetsvurderinger å prioritere hva de skal fokusere på videre, ut fra blant annet alvorlighetsgraden og sannsynligheten for negativ påvirkning på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. punkt 8.2.3.3.

8.2.3.5 Aktsomhetsvurderingens rekkevidde – Hvem står bak påvirkningen og hvem berøres

NHO etterspør klarhet i loven angående hvem man ser for seg skal stå for den negative påvirkningen, herunder om det er «egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder» slik som utvalget har foreslått for kunnskapsplikten, eller om det eventuelt skal være en annen avgrensning. NIM påpeker at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger som utvalget har foreslått, skiller seg fra UNGP ved at kravene om aktsomhetsvurderinger etter UNGP knytter seg til alle av selskapets «forretningsforbindelser», mens utvalgets lovforslag synes å bygge på en noe snevrere tilnærming ved at man bruker den mer avgrensede ordlyden «leverandørkjeder». Departementet ser ingen grunn til å fravike UNGP og OECDs retningslinjer på dette punktet. Dette har heller ikke etter

departementets vurdering vært utvalgets intensjon. Departementet foreslår derfor å presisere i loven at aktsomhetsvurderingene skal knyttes ikke bare til påvirkning fra egen virksomhet og virksomhetens leverandørkjeder, men også fra forretningspartnere. Når det gjelder det nærmere innholdet og rekkevidden av disse begrepene, vises det til punkt 7.4.3.1. Departementet påpeker at også råvareleddet anses som en del av leverandørkjeden, og omfattes således av aktsomhetsvurderingene.

OECDs retningslinjer gjelder negativ påvirkning som virksomheten enten har forårsaket eller bidratt til, eller som er direkte knyttet til virksomheten, eller virksomhetens produkter eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse. Etikkinformasjonsutvalget har lagt til grunn i merknad til bestemmelsen at tilsvarende skal gjelde for åpenhetslovens plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger. Departementet er enig i dette og foreslår at det tydeliggjøres i lovbestemmelsen om aktsomhetsvurderinger. Forholdet mellom virksomheten og den negative påvirkningen, det vil si om virksomheten har forårsaket, bidratt til, eller om virksomheten er direkte forbundet til påvirkningen gjennom en leverandørkjede eller andre forretningsforbindelser, er et viktig moment som avgjør hvordan en virksomhet skal reagere på den negative påvirkningen, og om virksomheten er ansvarlig for å rette opp, eller samarbeide om å rette opp

den negative påvirkningen. Se til illustrasjon figur 8.1 som er hentet fra OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger side 72.

Departementet foreslår at virksomhetene skal identifisere og avdekke negativ påvirkning som gjør seg gjeldende innenfor og utenfor virksomheten, leverandørkjeden og forretningspartnere. Påvirkning som viser seg utenfor, er for eksempel påvirkning på urfolk og lokalbefolkning. Det er altså etter departementets vurdering ikke avgjørende *hvem* som berøres, så lenge det gjelder påvirkning som er knyttet til virksomhetens egne aktiviteter, leverandørkjeden eller forretningspartnere. Det vises til nærmere vurderinger i punkt 7.4.3.2 vedrørende dette.

Se forslag til åpenhetslov § 4 første ledd bokstav b.

8.2.3.6 Redegjørelse om aktsomhetsvurderinger

Redegjørelsens innhold

Etikkinformasjonsutvalget foreslår en plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderingene. Formålet er å sikre allmennheten tilgang til informasjon om virksomhetenes aktsomhetsvurderinger og resultatet av disse. Departementet er enig med Forbrukerrådet i at en aktiv informasjonsplikt knyttet til aktsomhetsvurderingene kan gi allmennheten et mer helhetlig bilde av arbeidet som gjøres hos virksomhetene.

Mester Grønn uttaler at det er viktig at rapporter i andre sammenhenger er tilstrekkelig dokumentasjon på for eksempel aktsomhetsvurderingene, slik at virksomhetene som allerede har en betydelig ressursbruk på ulike rapporteringskrav til forskjellige offentlige instanser, ikke får en ytterligere belastning. Til dette vil departementet bemerke at det er selve utførelsen av aktsomhetsvurderingene som er kjernen i lovforslaget, og som redegjørelsesplikten bygger på. Det er sentralt at virksomhetene ikke ser på plikten til å utføre og offentliggjøre en redegjørelse om aktsomhetsvurderinger som en ren rapporteringsplikt, men som en plikt til å jobbe kontinuerlig i virksomhetene med trinnene i aktsomhetsvurderingene, jf. nærmere omtale i punkt 8.2.3.3. Dette skal bidra til at virksomheter i større grad enn i dag har et aktivt forhold og bevissthet rundt menneske- og arbeidsrettslige forhold i produksjonen av deres varer og tjenester. Plikten til å offentliggjøre en redegjørelse må ses på som en naturlig følge av virksomhetenes arbeid med aktsomhetsvurderinger der formålet er å gi allmennheten inn-

sikt i virksomhetenes nøkkelfunn og tiltak som iverksettes.

Departementet foreslår at redegjørelsen i all hovedsak inneholder momentene som utvalget har foreslått. Redegjørelsesplikten kan delvis utledes fra OECDs retningslinjer, og er en konkretisering av informasjon som det er naturlig at virksomhetene offentliggjør som følge av de ulike trinnene i aktsomhetsvurderingene. Departementet viser til trinn nr. 5 om å kommunisere hvordan påvirkningen er håndtert, hvilket inkluderer å tilgjengeliggjøre informasjon for allmennheten, jf. boks 8.1 i punkt 8.2.3.3. Departementet viser også til prinsippet om at aktsomhetsvurderinger innebærer kontinuerlig kommunikasjon og formidling, jf. boks 8.2 i punkt 8.2.3.3. Det er altså en del av selve aktsomhetsvurderingsprosessen at virksomheter kommuniserer om sine aktsomhetsvurderinger, funn og planer. Dette bidrar til at virksomheten bygger tillit til sin virksomhet og sine beslutningsprosesser, og viser at virksomheten handler i god tro. Redegjørelsen må etter departementets vurdering knyttes til aktsomhetsvurderingene som virksomheten har utført etter åpenhetsloven, ved å konkretisere det som kan anses å være nøkkelinformasjon vedrørende de ulike trinnene som aktsomhetsvurderingene består av. Høringsinstansene har ikke uttalt seg negativt til disse, men enkelte påpeker at innholdet i redegjørelsesplikten er uklart. Departementet er til en viss grad enig i dette, og foreslår enkelte justeringer i utvalgets forslag til lovtekst, særlig i begrepsbruken, for å tydeliggjøre forpliktelsene.

Departementet foreslår for det første at redegjørelsen inkluderer en generell beskrivelse av selve virksomheten og dens retningslinjer og rutiner for arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold. Dette er delvis i tråd med Etikkinformasjonsutvalgets forslag, men er noe mer generelt formulert. Etter departementets vurdering bør innholdet i redegjørelsesplikten på dette punkt ikke stille for detaljerte krav til virksomhetene.

Departementet er videre enig med utvalget i at redegjørelsen må inneholde opplysninger om faktiske negative konsekvenser som virksomheten har avdekket. Departementet er også enig med utvalget om at redegjørelsen må inneholde opplysninger om hvilken vesentlig risiko for negative konsekvenser virksomheten har avdekket, dvs. potensielle negative konsekvenser som anses som vesentlig. Det virksomhetene plikter å redegjøre for på dette punkt er mindre omfattende enn det virksomhetenes aktsomhetsvurderinger skal inkludere. Virksomhetenes aktsomhetsvurderin-

ger skal kartlegge, forhindre og begrense «faktiske og potensielle» negative konsekvenser, mens redegjørelsen gjelder kun faktiske negative konsekvenser og «vesentlig» risiko. Departementet legger til grunn samme forståelse av risikobegrepet som den som legges til grunn i OECDs retningslinjer og UNGP. Det vil si at risiko må vurderes ut fra hvor alvorlig konsekvensene er eller vil kunne være for de berørte, og sannsynligheten for negativ påvirkning. Hva som skal anses som «vesentlig risiko» må vurderes konkret.

Departementet er videre enig med utvalget i at redegjørelsen må inkludere resultater av aktsomhetsvurderingene, herunder tiltak for å begrense alvorlig risiko og rette opp negativ påvirkning der det er påkrevd. Departementet foreslår imidlertid en endring av begrepsbruken ved at redegjørelsen må inkludere tiltak for å begrense «vesentlig risiko» i stedet for «alvorlig risiko». Dette for at begrepsbruken skal samsvare med bestemmelsen for øvrig.

Enkelte høringsinstanser er opptatt av at loven har et eget punkt som binder virksomhetene til å tydeliggjøre effekten av iverksatte tiltak i redegjørelsen. Departementet er enig i at det for å oppnå lovens formål vil være hensiktsmessig med et større fokus på resultatet av tiltakene som iverksettes. Det er en del av virksomhetenes aktsomhetsvurderinger at tiltakene som iverksettes for å stanse eller begrense negativ påvirkning er egnede. Etter departementets vurdering bør virksomhetene derfor som et minimum redegjøre for hvordan valgt tiltak har bidratt til eller forventes å bidra til å redusere risiko eller rette opp faktisk negativ påvirkning. Det er likevel hensiktsmessig at virksomhetene får rom til å selv vurdere hvor grundig en slik redegjørelse skal være. Departementet foreslår en bestemmelse vedrørende dette.

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å regulere nærmere hvordan virksomhetene skal redegjøre for aktsomhetsvurderingene. Virksomhetene må gis fleksibilitet til å utforme redegjørelsen etter eget skjønn, så lenge den oppfyller angitte minstekrav. Virksomhetene må vurdere konkret hvilke opplysninger om leverandører og forretningspartnere som må oppgis for å gi en dekkende fremstilling av virksomhetens aktsomhetsvurderinger, herunder om disse må navngis. Etter departementets vurdering vil en omtale av hvilke utfordringer som er identifisert, og hvilke tiltak som er iverksatt, kunne være tilstrekkelig også uten å navngi dem. Departementet foreslår likevel at det synliggjøres i loven at redegjørelsen som hovedregel ikke må inkludere

opplysninger om noens personlige forhold og drifts- og forretningsmessige forhold som det er grunn til å verne om, samt informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven og beskyttet etter åndsverkloven. Dette er i tråd med tilsvarende unntak fra informasjonsplikten, og etter departementets vurdering i tråd med utvalgets forslag. Departementet foreslår videre at det tydeliggjøres i loven at informasjon om faktiske negative konsekvenser på menneskerettigheter som virksomheten er kjent med, ikke kan unntas fra redegjørelsen. Dette er i tråd med tilsvarende regel for informasjonsplikten, se punkt 8.3.3.4.

Som redegjort for i punkt 8.2.3.3, vil det være mulig for en virksomhet å legge en annen virksomhets utførte aktsomhetsvurderinger til grunn i sin aktsomhetsvurdering, slik at dobbeltarbeid knyttet til kartlegging av risiko i den samme leverandørkjeden unngås. Tilsvarende bør det være anledning for virksomhetene i sin redegjørelse for utførte aktsomhetsvurderinger å henvise til andre virksomheters redegjørelse knyttet til kartlegging av risiko i den samme leverandørkjeden, så lenge redegjørelsen med henvisningen vil oppfylle minimumskravene som oppstilles i lovforslaget, og således gir et dekkende bilde av virksomhetens aktsomhetsvurderinger. Datterselskap i et konsern med norsk morselskap kan henvise til morselskapets aktsomhetsvurderinger, så lenge aktsomhetsvurderingene i tilstrekkelig grad dekker datterselskapet og dets leverandørkjede.

Se forslag til åpenhetslov § 5 første og annet ledd.

Risikoområder og tiltak som virksomhetene særskilt skal redegjøre for

Redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger skal, ifølge Etikkinformasjonsutvalgets forslag, i alle tilfeller omfatte informasjon om risiko og tiltak med hensyn til tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid, barnarbeid, diskriminering i sysselsetting og arbeid, manglende respekt for retten til å etablere og slutte seg til fagforeninger og føre kollektive forhandlinger, samt helse, miljø og sikkerhet. Enkelte høringsinstanser uttaler at det er positivt at moderne slaveri er inkludert i denne bestemmelsen. King Instituttet uttaler at det er viktig å tydeliggjøre hvilken definisjon som benyttes knyttet til «tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid» i selve lovteksten, og at menneskehandel bør inkluderes i bestemmelsen.

Departementet er enig i at det er viktig at virksomhetene avdekker og redegjør for risiko og tiltak med hensyn til blant annet tvangsarbeid og

annet slaverilignende arbeid. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke hensiktsmessig å kreve at virksomhetene alltid skal redegjøre for disse forholdene. Det vil kunne være uforholdsmessig byrdefullt for virksomhetene å alltid måtte redegjøre for disse, også der det ikke foreligger faktisk negativ påvirkning eller vesentlig risiko. Etter departementets vurdering skal risiko for tvangsarbeid og annet slaverilignende arbeid, barnarbeid osv. redegjøres for i samme utstrekning som øvrige menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som omfattes av åpenhetsloven. Det vil si dersom aktsomhetsvurderingene har avdekket faktisk negativ påvirkning eller vesentlig risiko for slik påvirkning. I så fall skal det også redegjøres for tiltak og effekten av iverksatte tiltak for å redusere risikoen og rette opp den negative påvirkningen. Departementet foreslår derfor ingen bestemmelse om risikoområder og tiltak som virksomhetene særskilt skal redegjøre for.

Hvor redegjørelsen skal offentliggjøres og forholdet til regnskapsloven

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger kan inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c eller offentliggjøres på annen måte. Informasjonen skal være lett tilgjengelig. Det vises til punkt 4.1 for en nærmere omtale av regnskapslovens bestemmelser.

Departementet er usikker på om redegjørelsen om aktsomhetsvurderingene vil være tilstrekkelig lett tilgjengelig for allmennheten dersom virksomhetene kun inntar denne i årsberetningen. Etter departementets vurdering vil det være en høyere terskel for at forbrukere, organisasjoner og andre innhenter en virksomhets årsberetning fremfor å besøke virksomhetens nettsider for å finne informasjon om en virksomhets arbeid med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet foreslår derfor at redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger i alle tilfeller skal offentliggjøres på virksomhetens nettsider. Virksomhetene står i tillegg fritt til å også innta denne i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven. Det vil imidlertid være tilstrekkelig, både for å oppfylle kravet til redegjørelse om samfunnsansvar i regnskapsloven og redegjørelseskravet i åpenhetsloven, at virksomheten i årsberetningen opplyser om hvor redegjørelsen finnes offentlig tilgjengelig. Virksomhetene vil dermed i årsberetningen kunne henvise til hvor redegjørelsen finnes på deres nettsider. Etter departemen-

tets vurdering harmonerer plikten til å redegjøre om aktsomhetsvurderinger godt med plikten i regnskapsloven til å redegjøre om samfunnsansvar. Pliktene kan innenfor området menneskerettigheter samkjøres og innebærer således ikke en dobbeltrapportering for virksomhetene.

Departementet er enig i at det vil være hensiktsmessig med et offentlig register hvor store selskaper pålegges å publisere redegjørelsen for aktsomhetsvurderingene, for eksempel i tillegg til egne nettsider og årsberetningen. Dette vil gjøre det enklere for forbrukere, organisasjoner, tilsynsorgan og andre, å finne frem til virksomhetenes redegjørelser, uten å gå inn på de ulike nettsidene. Departementet foreslår ikke på det nåværende tidspunkt å opprette et offentlig register, men vil eventuelt vurdere dette på nytt etter at loven har virket en stund. Dette kan eksempelvis være aktuelt dersom det viser seg at informasjon om virksomhetenes aktsomhetsvurderinger ikke er tilstrekkelig lett tilgjengelig for allmennheten på virksomhetenes nettsider.

Utvalget foreslår at redegjørelsen skal underskrives av daglig leder og styret. For virksomheter som omfattes av regnskapsloven § 3-3 c, vil dette, ifølge utvalget, være en naturlig forlengelse av daglig leders og styrets plikt til å underskrive redegjørelsen om samfunnsansvar, jf. regnskapsloven § 3-5. NHO uttaler imidlertid at det bør vurderes om det er hensiktsmessig at en redegjørelse med så mange skjønnsmessige avveininger og vurderinger, blir behandlet slik at den må underskrives av styret og daglig leder. Ifølge NHO er det mulig at en plikt som ligger på virksomheten som sådan, gir mer meningsfulle redegjørelser enn om de må underskrives av styret og daglig leder. Departementet viser til at for regnskapspliktige som har styre, krever regnskapsloven § 3-5 at årsregnskapet og årsberetningen underskrives av samtlige styremedlemmer. For regnskapspliktige som har daglig leder, skal også daglig leder underskrive. For regnskapspliktige som verken har styre eller daglig leder, skal deltakerne eller medlemmene underskrive. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at åpenhetslovens regler om undertegning av redegjørelsen for aktsomhetsvurderingene, samsvarer med regnskapslovens regler om undertegning av årsregnskap og årsberetning. Som også lagt til grunn for redegjørelsen for samfunnsansvar i regnskapsloven, mener departementet at styret vil være nærmest til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger, og at en redegjørelsesplikt på foretaket som sådan i større grad vil kunne bidra til at ansvaret for redegjørelsen blir mindre klart.

Et krav om at redegjørelsen skal underskrives av styret og daglig leder vil bidra til å ansvarliggjøre styret, og motvirke en praksis der redegjørelsen blir et dokument utarbeidet av et foretaks informasjonsavdeling med liten forankring i foretakets reelle virksomhet. Departementet foreslår derfor at redegjørelsen skal underskrives i tråd med reglene i regnskapsloven § 3-5.

Se forslag til åpenhetslov § 5 tredje ledd og fjerde ledd annet punktum.

Når redegjørelsen skal offentliggjøres

Enkelte høringsinstanser har etterspurt en nærmere regulering av når virksomhetene skal offentliggjøre redegjørelsen. Enkelte argumenterer for at virksomhetene bør pålegges å oppdatere redegjørelsen regelmessig. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at fristen til å offentliggjøre redegjørelsen knyttes opp mot fristen for fastsettelse av årsberetning etter regnskapsloven, jf. § 3-1 jf. § 1-7. Dette for å harmonisere regelverkene, noe som er positivt for næringslivet som allerede er underlagt ulike plikter i forskjellig regelverk. Departementet foreslår derfor at redegjørelsen skal offentliggjøres og oppdateres innen 30. juni hvert år. Departementet er samtidig også enig med høringsinstansene som argumenterer for at redegjørelsen bør oppdateres jevnlig. Det er mye som kan skje i løpet av ett år i de globale leverandørkjedene, og informasjonen som følger av en årlig redegjørelse kan fort bli utdatert. Det er derfor viktig at aktsomhetsvurderinger er gjentagende, jf. boks 8.2 i punkt 8.2.3.3. Kontinuerlige aktsomhetsvurderinger kan avdekke et endret risikobilde som gir grunnlag for å oppdatere redegjørelsen oftere enn én gang i året. Departementet foreslår at virksomhetene i slike tilfeller ikke skal vente til neste årlige oppdatering, men oppdatere informasjonen fortløpende. Departementet foreslår likevel av hensyn til byrden en slik plikt kan påføre virksomhetene, at virksomhetene kun pålegges å oppdatere redegjørelsen når de avdekker vesentlige endringer.

Se forslag til åpenhetslov § 5 fjerde ledd første punktum.

8.3 Plikt til å gi informasjon

8.3.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at alle virksomheter skal ha en plikt til å svare på konkrete forespørsler om informasjon om deres forhold til grunnleggende menneskerettigheter og anstendig

arbeid i virksomheten og i virksomhetens leverandørkjeder, jf. utvalgets lovforslag § 7. Hensikten er at allmennheten skal få informasjon om virksomheters påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Forslaget til en informasjonsplikt støttes i all hovedsak av et samlet utvalg.

Krav på informasjon kan gå ut på generell orientering om virksomhetenes arbeid, systemer og tiltak for å forhindre eller redusere negativ påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Krav på informasjon kan også gå ut på opplysninger om negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold, vesentlig risiko for slik påvirkning og hvordan virksomheten håndterer dette, herunder knyttet til et særskilt produkt eller en særskilt tjeneste. Grunnlaget for informasjonsplikten er kunnskapsplikten, se punkt 8.1, og for større virksomheter også plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, se punkt 8.2.

Omfanget av informasjonsplikten vil variere avhengig av informasjonskravet og størrelsen på virksomheten som kravet rettes til. Etter utvalgets vurdering kan det ikke forventes at små og mellomstore virksomheter skal bruke store ressurser på å ettergå leverandørkjeder. De vil for eksempel kunne vise til importører, grossister eller leverandører for ulike spørsmål. En forholdsmessighetsvurdering må legges til grunn. Informasjonen fra virksomheten skal likevel være dekkende, sannferdig og forståelig sammenholdt med framsatt informasjonskrav.

Utvalget foreslår at forespørselen om informasjon ikke må begrunnes, og at kravet kan fremsettes både muntlig og skriftlig. Utvalgsmedlem Ditlev-Simonsen har imidlertid tatt dissens på dette punkt og mener at adgangen til å fremsette informasjonskrav muntlig må utgå. Utvalgsmedlemmet viser til at muntlige henvendelser til tilfeldig ansatte i virksomheter kan være uklare og lette å misforstå, spesielt hvis den som er forespurt ikke kan svare og må videreformidle spørsmålet internt.

Utvalget foreslår at informasjonskrav kan avvises dersom kravet er for generelt utformet eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

Utvalget foreslår unntak fra informasjonsplikten dersom et krav åpenbart er urimelig eller det angår opplysninger om noen personlige forhold, jf. utvalgets lovforslag § 8 første ledd. Det foreslås også et unntak dersom informasjonen angår drifts- eller forretningsmessige forhold som det er grunn til å verne om, og som blant annet kan

gjelde forretningsstrategier, forretningsideer, oppskrifter eller produksjonsmetoder. Unntaket fra informasjonsplikt etter første ledd gjelder imidlertid ikke informasjon om brudd på grunnleggende menneskerettigheter i tilknytning til virksomheten og i dens leverandørkjeder som virksomheten er kjent med, jf. utvalgets lovforslag § 8 annet ledd.

Virksomheten kan utlevere informasjonen i den formen virksomheten anser er hensiktsmessig innenfor rammen av bestemmelsen, jf. utvalgets lovforslag § 9. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende gjennom eksisterende og relevante rapporter og annen eksisterende offentlig informasjon, kan virksomheten henvise informasjonssøkeren dit.

Utvalget foreslår at den som mottar et krav om informasjon, skal ta stilling til og besvare kravet innen rimelig tid, senest innen tre uker etter at kravet er mottatt. Dersom mengden eller typen informasjon gjør det uforholdsmessig byrdefullt å gi tilgang til den innen tre uker, skal informasjonen senest være kommet frem til informasjonssøker innen to måneder. I så fall skal informasjon om at kravet er mottatt, grunnene til forlengelsen og når informasjonen kan ventes mottatt, gis til informasjonssøker senest innen tre uker.

Dersom et krav om informasjon avvises eller avslås, skal virksomheten vise til hvilken bestemmelse som er grunnlaget for avslaget og opplyse om adgangen og fristen for å kreve nærmere begrunnelse, samt om klageadgang og klagefrist.

Ved avvisning eller avslag kan informasjonssøkeren innen tre uker kreve å få en kort begrunnelse for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen tre uker etter at kravet om nærmere begrunnelse ble mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.

Utvalget foreslår at retten til informasjon gjelder med de begrensninger som følger av åndsverkløven, jf. utvalgets forslag til § 4 annet ledd. Utvalget antar at denne begrensningen vil ha liten praktisk betydning.

Utvalget problematiserer i rapporten punkt 7.2 om uriktige opplysninger om forhold i leverandørkjeden vil kunne gjøres gjeldende som mangel. Ifølge utvalget vil feilen kunne gjøres gjeldende som mangel dersom forbrukeren har kjøpt et produkt hun eller han ikke ville ha kjøpt dersom de rette opplysningene ble gitt.

8.3.2 Høringsinstansenes syn

8.3.2.1 Overordnet om forslaget

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om Etikkinformasjonsutvalgets forslag om at virksomhetene pålegges en informasjonsplikt, og et flertall av disse støtter utvalgets forslag. Dette er *Advokatforeningen, Akademikerne, Amnesty International Norge (Amnesty), Digitaliseringsdirektoratet, Fairtrade Norge, Forbrukerrådet, KFUK-KFUM, Oslo kommune, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Journalistlag, Regnskogfondet, Responsible Business Advisors og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*. Å gi forbrukere, ideelle organisasjoner, media og andre bedre verktøy til å stille bedrifter til ansvar gjennom å kreve svar om selskapers negative påvirkning på menneskerettigheter og miljø, vil, ifølge Amnesty, bidra til at selskaper blir bevisst sin menneskerettighets- og miljørisiko. Med økt bevisstgjøring vil selskapene, ifølge Amnesty, kunne stille krav til sine leverandører. Forbrukerrådet viser til at informasjon er et av de mest sentrale virkemidlene i forbrukerpolitikken. Informasjon fremmer, ifølge Forbrukerrådet, forbrukermakt og gjør det mulig for forbrukerne å ta opplyste valg. Oslo kommune viser til at åpenhet er viktig for å treffe informerte kjøps- og investeringsbeslutninger, og for å skape tillit mellom virksomheter, myndigheter, lokalsamfunn og den enkelte forbruker. KFUK-KFUM uttaler at informasjonsplikten vil være viktig for forbrukerne, men også for organisasjoner og andre aktører som jobber med tematikken, da informasjonsplikten blir et verktøy for å undersøke og evaluere virksomheter.

Forbrukerrådet viser til en undersøkelse fra Norstat i februar 2019 hvor halvparten av de spurte er bekymret for at de risikerer å kjøpe varer som er produsert under uforsvarlige arbeidsforhold. Forbrukerrådet mener en rett til informasjon vil gi både forbrukere, medier og ulike organisasjoner et verktøy til å etterprøve påstander om at en produsent ivaretar etiske hensyn i produksjonen. Dette kan igjen bidra til mer etterrettelig informasjon til forbrukere og til at flere virksomheter tar mer ansvar for å sikre god etikk i sin verdikjede. Etterrettelig informasjon vil også være viktig for konkurransesituasjonen til bransjeaktører som i dag arbeider seriøst for å sikre både gode arbeidsstandarder, så vel som gode lønnsforhold. Forbrukerrådet tror også at en lov som sikrer en rett til informasjon, vil bidra til at flere næringsdrivende i større grad undersøker forholdene i leverandørkjedene sine og stiller krav til arbeidsforhold og lønnsfastsettelse.

Forbrukerrådet mener som utvalget, at det mest sannsynlig vil være organisasjoner, og ikke enkeltforbrukere, som oftest vil benytte seg av retten til informasjon. Forbrukerrådet viser imidlertid til at en rekke organisasjoner potensielt kan nå ut til store mengder av forbrukere og dermed bidra til at mange forbrukere kan fatte mer informerte kjøpsvalg.

8.3.2.2 Informasjonsplikten innhold

Flere høringsinstanser har innspill til justeringer for å forbedre informasjonsplikten.

Finans Norge, Finansieringsselskapenes forening og KS Bedrift mener at det er behov for tydelig avgrensning av hvor langt informasjonsplikten strekker seg for den enkelte virksomhet. *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) påpeker at plikten til å gi informasjon er utformet videre enn plikten til å skaffe seg kunnskap. Mens forslaget til kunnskapsplikt gjelder «vesentlig risiko for negativ påvirkning», gjelder informasjonsplikten «en virksomhets forhold» til menneskerettigheter. *Hovedorganisasjonen Virke* (Virke) og NHO mener det ikke bør være plikt til å informere om forhold man ikke har plikt til å ha kunnskap om. Informasjonsplikten bør derfor ikke være videre enn kunnskapsplikten. NHO viser til at dette er ordningen i miljøinformasjonsloven. Akademikerne stiller spørsmål ved om det fremgår tydelig nok av lovforslaget at grunnlaget for informasjonsplikten er kunnskapsplikten. Akademikerne mener virksomhetens oppfølging av retten til å være organisert og til å delta i kollektive forhandlinger, helse, miljø og sikkerhet, arbeiderrepresentasjon og varslingskanaler bør være omfattet av informasjonen virksomheten er forpliktet til å gi.

Ifølge NHO bør informasjonsplikten relativiseres slik at det ikke er en forventning om at for eksempel små og mellomstore bedrifter skal bruke store ressurser på å sammenstille informasjonen som blir etterspurt.

Equinor, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro (Hydro), *Statkraft, Telenor og Yara International* (Yara) mener det er viktig at detaljnivået i informasjonsplikten avklares ytterligere. Instansene viser til at Etikkinformasjonsutvalget har funnet behov for å særregulere opplysninger om produksjonssted i lovforslaget. Derfor tolker instansene informasjonsplikten slik at det ikke innebærer et krav om å oppgi enkeltleverandørers eller annen forretningspartners navn og eller spesifisering av produksjonssted hvor eventuell risiko er avdekket. Instansene mener det vil være et viktig prinsipp å holde fast ved også i en endelig lovtekst.

Når det gjelder retten til å få informasjon relatert til et konkret produkt eller en tjeneste, peker *Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara* blant annet på at det vil være klargjørende med en tydeligere definisjon av «produkt» eller «tjeneste». Instansene viser til at selskaper produserer mange «produkter» som igjen inngår i produksjonen av produktene de tilbyr på markedet. De nevner for eksempel deler som sammenstilles i oljeplattformer, gassledninger og vindparker. Instansene mener det er naturlig at rapporteringskravet er begrenset til aktsomhetsvurderinger, risiko og aksjoner knyttet til de produkter eller tjenester et selskap selv tilbyr på markedet. *Virke* mener det er urimelig at man skal gi svært ressurskrevende informasjon om et produkt som ikke er definert som et risikoprodukt, eller som ikke logisk sett er et risikoprodukt. Ifølge *Virke* må det derfor utvises skjønn i vurderingen av hva man kan kreve informasjon om.

Bergen kommune mener at loven er for vag til å hjemle at en kunde har rett til å få nærmere informasjon om leverandørkjeden. *Bergen kommune* mener loven burde gå lengre og hjemle en rett, i hvert fall innenfor visse risikoutsatte bransjer, eller for større virksomheter, til å få innsyn i leverandørkjeder som er kjent for virksomheten. Instansen frykter at særlig umodne bransjer vil unnta slik informasjon fra offentligheten når en plikt til å utgi slik informasjon ikke aktivt er hjemlet i loven.

Orkla frykter at bestemmelsen om å gi informasjon om leverandørkjeden til ethvert produkt vil gi ad-hoc arbeid rettet mot mindre viktige problemstillinger som kan gå på bekostning av systematisk innsats knyttet til de problemene som er definert som vesentlige.

Redd Barna mener loven også må inkludere en plikt til å informere om virksomhetens mekanismer for å sikre tilgang på oppreisning for ofre for næringslivsrelaterede menneskerettighetsbrudd om miljøskade.

Fairtrade Norge mener det er viktig at det fremkommer av lovteksten at leverandørkjeden omfatter råvareleddet, slik at informasjonsplikten også omfatter råvareleddet der det foreligger kjent risiko. Tilsvarende gjøres også gjeldende av *Norges Miljøvernforbund*.

Forbrukerrådet påpeker at dersom informasjonen skal være sammenlignbar og kunne fungere som et godt beslutningsverktøy, forutsetter det at selskaper rapporterer og offentliggjør informasjon med utgangspunkt i like kriterier. Forbrukerrådet mener det derfor bør utarbeides et sett

med kriterier for rapportering, for eksempel i forskrift.

8.3.2.3 *Plikt- og rettighetssubjekter*

Oslo kommune mener det med fordel kan presiseres i loven at plikten til å gi informasjon gjelder for alle virksomheter. Ifølge *Regelrådet* bør det tydelig fremgå av loven hvem som skal gi informasjonen og i hvilken grad det er anledning til å sende henvendelsen videre til andre. *Regelrådet* viser til at utvalget i utredningen har uttalt at det ikke kan forventes at små og mellomstore virksomheter skal bruke store ressurser på å ettergå leverandørkjeder, men at de vil kunne vise til importør, grossist eller leverandør for slike spørsmål. *Regelrådet* poengterer imidlertid at dette ikke fremgår av utvalgets lovforslag.

Tekna mener det er naturlig at tillitsvalgte gis større rett til innsyn i virksomheten og underleverandører enn utenforstående som ikke er ansatt i virksomheten. *Tekna* mener videre at retten til informasjon fra virksomheten, slik det er formulert i utvalgets lovforslag, burde ta ytterligere høyde for fagforeningers rett etter tariffavtaler på innsyn og informasjon i bedrifter. Ifølge *Tekna* bør det derfor presiseres at fagforeninger hos bedrifter har rett til all informasjon om arbeids- og lønnsforhold i leverandørleddene når det anmodes om slik informasjon.

NHO mener det kan være grunn til å vurdere visse krav til den som setter frem krav om informasjon, slik at for eksempel rene politiske forespørsler, aksjoner o.l. kanskje ikke bør ha rett til informasjon.

8.3.2.4 *Unntak fra informasjonsplikten*

Tekna mener det er forståelig og nødvendig at virksomhetene kan gjøre unntak fra informasjonskrav. Virke understreker behovet for å skjerme drifts- og forretningshemmeligheter. For allmennhetens del mener *Tekna* at det er naturlig at det utdypes hva som menes med drifts- eller forretningshemmeligheter, jf. Prop. 5 LS (2019–2020) Lov om vern av forretningshemmeligheter. *Tekna* er likevel opptatt av at det ikke åpnes for større unntak enn det som virksomhetens beskyttelsesbehov tilsier. Overfor fagforeninger og deres tillitsvalgte mener *Tekna* det ikke er naturlig med slike unntak ettersom ansatte vil være bundet av både lojalitetsplikt og taushetsplikt gjennom arbeidsforholdet.

Norsk Journalistlag er svært kritisk til Forvaltningslovutvalgets lovforslag, og mener forslaget

går i motsatt retning av større åpenhet hva gjelder drifts- og forretningshemmeligheter, og at tilsvarende vil gjelde Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag så lenge det vises til Forvaltningslovutvalgets lovforslag. Bergen kommune mener det bør presiseres i loven at dokumentasjon ikke kan tilbakeholdes i sin helhet med begrunnelse i forretningshemmeligheter, men at informasjonen da må utleveres i sladdet versjon.

Helse- og omsorgsdepartementet bemerker at det for legemidler i stor grad er underlagt taushetsplikt hvem som produserer legemidlene, inklusive virkestoffene, og også hvor disse produseres, slik at det med Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag vil være adgang til å avslå krav om slik informasjon.

Bergen kommune og Norsk Journalistlag støtter presiseringen om at informasjon om brudd på grunnleggende menneskerettigheter i tilknytning til virksomheten og i dens leverandørkjeder som virksomheten er kjent med, ikke kan unntas. Bergen kommune mener det erfaringsvis er svært upopulært for virksomheter å levere ut slik informasjon. Som offentlig oppdragsgiver har Bergen kommune flere ganger vært i diskusjon med leverandører som ønsker at slik informasjon skal defineres som forretnings sensitiv. En tydelig presisering i loven vil forenkle Bergen kommunes arbeid og hindre unødvendige diskusjoner. Bergen kommune og Norsk Journalistlag mener det er klart at slik informasjon kan være av vesentlig betydning for allmennheten og de valg kundene tar. Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara er enig i at hensynet til åpenhet om brudd på grunnleggende menneskerettigheter veier tyngre enn for eksempel selskapers generelle interesse i å hemmeligholde forretningsinformasjon. Instansene savner imidlertid en rettslig vurdering av bestemmelsens forhold til vernet mot selvinkriminering i norsk og internasjonal rett, og andre lover som selskaper er pålagt å følge, reglene om advokaters taushetsplikt og eventuelle andre rettslige skranker for å holde tilbake informasjon. Instansene mener også at det bør vurderes om informasjonsplikt om brudd på grunnleggende menneskerettigheter skal gå foran adgangen til å avvise «åpenbart urimelige» krav.

NHO mener det er et spørsmål om det er rimelig at virksomhetene skal pålegges informasjonsplikt om leverandørers eventuelle brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Forholdet til menneskerettigheter kan være et sensitivt tema å ta opp overfor leverandører, og en informasjonsplikt vil kunne svekke tilliten som er nødvendig for samarbeid om menneskerettighetsforhold. En

risiko for at informasjon kan skade leverandørene, kan gjøre at leverandørene blir mindre villige til å gi informasjon til de virksomhetene som ber om det. Tilsvarende synspunkter gjøres også gjeldende av Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara.

NHO mener det må gjøres unntak for tilfeller der informasjonsretten blir misbrukt på en måte som gjør at virksomhetene må besvare forespørsler som ikke har noen fornuftig hensikt. NHO mener et krav om skriftlighet eventuelt vil avhjelpe dette behovet noe, se punkt 8.3.2.5.

Forsvarsdepartementet mener det kan være nødvendig å sikre at en ny lov om åpenhet vedrørende interne forhold i virksomheter ikke går på bekostning av hensynet til å beskytte informasjon i henhold til sikkerhetsloven, og foreslår at det tas inn en bestemmelse som unntar gradert informasjon.

Ifølge NHO bør forholdet mellom adgangen til å avvise et informasjonskrav dersom kravet er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder, etter utvalgets lovforslag § 7 femte ledd og adgangen til å avslå et informasjonskrav etter § 8 første ledd, klargjøres og komme bedre til uttrykk i loven.

Akademikerne mener det vil være vanskelig å overprøve virksomheters anførsler om at et krav om informasjon kan avslås. Akademikerne mener derfor det i noen tilfeller vil være nødvendig med en videre informasjonsrett for tilsyns- eller klageorganet enn hos den som krever innsyn, for at organet kan påse at regelverket er etterlevd.

8.3.2.5 Formkrav og krav til begrunnelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, NHO, Statkraft, Telenor og Yara mener at det ikke bør være en rett til å fremsette et krav om informasjon muntlig. NHO viser blant annet til behovet for notoritet, ettersom brudd på informasjonsplikten kan sanksjoneres. Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara viser til at den store majoriteten av forbrukere vil kunne stille spørsmål skriftlig fra sin telefon via virksomhetens hjemmeside, også når man er i butikken. Forbrukernes vei til riktig del av selskapet kan på denne måten gjøres vesentlig kortere enn for eksempel mange butikkansattes vei til daglig leder eller hovedkontor. Ifølge disse instansene vil forbrukernes rett til enkelt å kunne stille spørsmål ivaretas selv med et krav til skriftlighet. Skriftlighet gir samtidig selskapet større muligheter til å vurdere informasjonskravet og retten til å avslå informasjon, samt

sikrer at spørsmålet blir formidlet til riktig person eller avdeling.

NHO mener utvalgets lovforslag er utformet slik at den som ønsker informasjon både kan ringe og møte opp på en virksomhets kontor og kreve informasjon. NHO mener virksomheter må ha anledning til å koordinere mottak av forespørsler på en måte som er hensiktsmessig for dem, og samtidig tilstrekkelig tilgjengelige for dem som ønsker å be om informasjon. Dette tilsier, ifølge NHO, skriftlighet og at virksomhetene kan henviser til et angitt kontaktpunkt.

Regelrådet viser til dissens fra utvalgsmedlem Ditlev-Simonsen der det er påpekt at muntlige henvendelser til tilfeldige ansatte i virksomheter ikke er egnet. Regelrådet savner en nærmere drøftelse av hvem slike henvendelser skal rettes til. Instansen antar at det er et formål i seg selv at det gis riktig informasjon. I så fall bør det vurderes om henvendelser om informasjon bør rettes til en bestemt enhet innen virksomheten. Det kan etter Regelrådets vurdering ikke forventes at enhver ansatt er i stand til å gi rett informasjon eller formidle slike muntlige henvendelser videre på en tilstrekkelig presis måte. Tilsvarende gjøres også gjeldende av Virke.

Advokatforeningen mener det er positivt at det ikke oppstilles krav til hva informasjonen skal brukes til, eller til at det oppgis en begrunnelse for innsynet. Ifølge Advokatforeningen er dette en forutsetning for at loven skal ha tilsiktet effekt.

Ettersom retten til informasjon er svært omfattende, mener NHO at det er rimelig at den som får et krav rettet mot seg får en form for begrunnelse fra den som krever informasjon om hva informasjonen er tenkt brukt til. På den måten blir det, ifølge NHO, enklere for virksomheten å gi og formulere den informasjonen som er relevant for formålet, og det blir enklere å vurdere forholdene til øvrige bestemmelser i utvalgets lovforslag, blant annet unntak fra informasjonsplikten. NHO mener dette også vil sette virksomhetene bedre i stand til å få etterspøreren til å gjøre kravet på informasjon klarere.

NHO er ikke enig med utvalget i at uriktig informasjon vil kunne gi forbrukere en hevingsrett, og uttaler at denne mulige konsekvensen understreker behovet for at den som ber om informasjon begrunner informasjonskravet.

Norges Miljøvernforbund mener det bør være et krav om at en forespørsel om informasjon besvares skriftlig. Instansen viser også til at utformingen av lovteksten bør være mest mulig lik utformingen av tilsvarende bestemmelser i offentleglova.

8.3.2.6 Fristen for å behandle informasjonskrav

NHO viser til at større virksomheter kan ha omfattende, kompliserte og mange leverandørkjeder i mange land. NHO mener det er vanskelig å vite noe om hvilket omfang av forespørsler om informasjon en lov vil føre til, og at pliktsubjektene derfor bør få en viss tid til rådighet, både til å eventuelt avklare innholdet i forespørsler og til å finne frem til og sammenstille den informasjonen de skal gi. NHO mener derfor at fristen for å svare vil kunne være for kort, hvis virksomhetene skal være i stand til å svare fyllestgjørende. NHO mener det er behov for større fleksibilitet i loven. Equinor, Hydro, Kongsberg Gruppen, Statkraft, Telenor og Yara mener at fristen for å besvare krav om informasjon bør være lenger enn tre uker. Instansene viser til at enhver henvendelse vil kreve både innsamling og kvalitetssikring, eventuelt dialog med forretningspartnere over hele verden. En lengre svarfrist vil, ifølge instansene, gi spørsmålsstiller et mer informativt svar.

8.3.3 Departementets vurderinger

8.3.3.1 Overordnet om forslaget

Etikkinformasjonsutvalget har foreslått en passiv informasjonsplikt, dvs. en plikt for virksomhetene til å gi informasjon ved forespørsel, i tråd med prinsippet om åpenhet i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Hensikten er å gi allmennheten tilgang på informasjon om virksomheters arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold. Med dette skal allmennheten kunne ta informerte valg og etterprøve virksomhetene, som igjen skal bidra til å fremme respekt for menneskerettigheter og arbeidsforhold.

Et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget om en informasjonsplikt. Departementet er enig med høringsinstansene i atplikten har en nytteverdi ved siden av plikten til å utføre og offentliggjøre aktsomhetsvurderinger. Retten til informasjon gjør at enhver kan få tilgang på informasjon som gjør det enklere å vurdere om og hvordan virksomheten respekterer menneskerettighetene, om arbeidsforholdene er anstendige, og hva som gjøres for å forbedre forholdene. Investorer vil kunne be om informasjon som kan bidra til etiske investeringer. Offentlige organer vil kunne be om informasjon som vil kunne brukes i vurderingen av om virksomheten etterlever forpliktelsene etter anskaffelsesloven § 5. Og for-

brukere vil kunne be om informasjon om for eksempel produksjonsforhold for å kunne ta etiske kjøpsvalg. Sivilsamfunn, media og akademia vil kunne be om informasjon som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon. Om pliktens rettighetssubjekter, se punkt 8.3.3.3. Etter departementets vurdering vil informasjonsplikten ha nytteverdi for de enkelte aktørene som får en lovfestet rett til informasjon, og være positiv for oppnåelsen av lovens overordnede formål. Departementet foreslår derfor at virksomhetene som omfattes av åpenhetsloven, pålegges en informasjonsplikt ved forespørsel.

Selv om høringsinstansene støtter forslaget til en informasjonsplikt, har flere instanser likevel innspill til presiseringer for å forbedre informasjonsplikten, blant annet å tydeliggjøre hvem som skal gi informasjonen, i hvilken grad det er anledning til å sende henvendelsen videre til andre, om tillitsvalgte og fagforeninger bør ha en utvidet rett på informasjon, samt om det bør stilles krav til den som fremsetter et krav om informasjon. Dette behandles i det følgende.

8.3.3.2 Informasjonsplikten innhold og pliktsubjekter

Etikkinformasjonsutvalget har lagt opp til at informasjonsplikten skal bygge på kunnskapsplikten. Departementet foreslår imidlertid ikke en kunnskapsplikt i loven, jf. punkt 8.1.3, og foreslår derfor at informasjonsplikten heller bygger på plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. For at virksomhetene skal kunne besvare informasjonsforespørsler, er det en forutsetning at virksomhetene gjennom aktsomhetsvurderinger har tilegnet seg kunnskap om negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i egen virksomhet, i leverandørkjeden og hos forretningspartnere. Omfanget av informasjonskravet kan derfor som utgangspunkt ses i sammenheng med hva plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger krever av den enkelte virksomhet. En forespørsel vil likevel kunne kreve at virksomheten innhenter informasjon som virksomheten ikke besitter når den mottar informasjonskravet, selv om den har utført gode aktsomhetsvurderinger. For eksempel dersom det gjelder informasjon om et produksjonsforhold som virksomheten ikke har prioritert å fokusere på, jf. prinsippet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet, eller dersom det gjelder uforutsette hendelser som har oppstått på et produksjonssted.

Et krav om informasjon kan etter utvalgets forslag gå ut på generell orientering om virksomhetens arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, eller knytte seg til negativ påvirkning eller risiko for negativ påvirkning, for eksempel for et konkret produkt eller tjeneste. Departementet foreslår en rett på informasjon i tråd med utvalgets forslag, men som knyttes generelt til virksomhetens arbeid med å håndtere negativ påvirkning, dvs. de ulike trinnene som en aktsomhetsvurdering består av. Dette innebærer for eksempel at et informasjonskrav kan gå ut på informasjon om virksomhetens organisering og struktur, hvilke retningslinjer og rutiner virksomheten har etablert for å forhindre eller begrense negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, hvilken negativ påvirkning virksomheten har identifisert, hvordan virksomheten håndterer disse, og hvilken effekt eventuelle tiltak har hatt. Informasjonskravet kan både være generelt eller mer konkret knyttet til et særskilt produkt eller en særskilt tjeneste. Det siste kan for eksempel være informasjon om under hva slags menneske- og arbeidsrettslige forhold et spesifikt produkt er produsert, hvordan virksomheten sørger for gode arbeidsforhold i et spesifikt område eller ved et produksjonssted, eller hvordan lokalbefolkningen berøres av produksjonen. Retten til informasjon gir ikke virksomhetene en plikt til å oppgi konkret produksjonssted for en vare. Allmennheten skal likevel kunne få dekkende og riktig informasjon om ivaretagelse av menneskerettigheter og arbeidsforhold uten at produksjonsstedet må navngis. Når det gjelder hva som skal regnes som et «produkt» eller «tjeneste», mener departementet at dette må forstås som de produktene og tjenestene som virksomheten tilbyr, inkludert de ulike delene som disse består av. Departementet viser imidlertid til at informasjonsplikten omfang beror på prinsippet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet.

Dersom forespørselen kan besvares gjennom eksisterende rapporter eller informasjon som er offentlig tilgjengelig, kan virksomheten henvise informasjonssøkeren dit. Dette kan være aktuelt siden virksomhetene etter departementets forslag skal offentliggjøre redegjørelser for aktsomhetsvurderinger, jf. punkt 8.2.3.6. Virksomhetene vil dermed kunne vise til redegjørelsen hvis dette vil besvare informasjonskravet på en fyllestgjørende og klar måte. I enkelte tilfeller vil det likevel være hensiktsmessig med en enklere sammensetning av informasjonen som følger av redegjørelsen, særlig der forespørselen fremmes av en forbru-

ker. Det vil heller ikke alltid være slik at svaret på et informasjonskrav finnes i redegjørelsen for aktsomhetsvurderinger. Et informasjonskrav kan gjelde informasjon som ikke følger av virksomhetens redegjørelse for aktsomhetsvurderingene, ettersom redegjørelsesplikten ikke må omfatte all informasjon om virksomhetens utførte aktsomhetsvurderinger. Informasjonskravet kan også, som nevnt over, omhandle informasjon som virksomheten ikke besitter selv om den har utført gode aktsomhetsvurderinger, og som dermed krever nærmere undersøkelser fra virksomheten. Etter departementets vurdering bør en virksomhet i enkelte tilfeller også kunne henvise til importøren for særskilte spørsmål. Som nevnt i punkt 8.2.3.3, kan en virksomhet legge andre virksomheters aktsomhetsvurderinger, for eksempel fra en importør, til grunn for sine aktsomhetsvurderinger, og henvise til disse vurderingene i egen redegjørelse, jf. punkt 8.2.3.6. Det bør derfor være en adgang til å eksempelvis videresende eller henvise til importøren for spørsmål vedrørende disse aktsomhetsvurderingene. Datterselskap i et konsern med norsk morselskap kan tilsvarende henvise til morselskapet.

Hva som vil være et tilfredsstillende svar på et informasjonskrav må vurderes konkret basert på hva slags informasjon som etterspørres og hvem som etterspør den. Prinsippet om forholdsmessighet vil her sette grenser for virksomhetens plikter. Prinsippet er sentralt for åpenhetsloven i sin helhet, herunder for plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. Dersom mengden eller type informasjon gjør det uforholdsmessig byrdefullt å besvare kravet innen fristen på tre uker, foreslår departementet en forlenget frist på inntil to måneder etter at kravet er mottatt, hvilket vil gi virksomhetene bedre tid til å kunne besvare kravet på en god måte, se punkt 8.3.3.6.

Se forslag til åpenhetslov § 6 første ledd og § 7 første ledd.

8.3.3.3 Særskilt om rettighetssubjekter

Etikkinformasjonsutvalget har foreslått at informasjonsplikten skal gjelde forespørsler fra «enhver». Dette støttes av høringsinstansene. NHO mener imidlertid at det kan være grunn til å vurdere visse krav til den som setter frem krav om informasjon, slik at for eksempel rene politiske forespørsler, aksjoner o.l. kanskje ikke bør ha rett til informasjon. Departementet er ikke enig i dette. Formålet med informasjonsplikten er å sikre enhver tilgang til informasjon og bidra til åpenhet slik at mulighetene for å ettergå virksom-

hetens arbeid styrkes. Dette tilsier at alle som ønsker informasjon, skal kunne be om dette. Hvorvidt et informasjonskrav skal avslås må vurderes konkret opp mot unntakene som oppstilles i loven, og ikke på grunnlag av hvem som fremsetter et informasjonskrav og deres motiver. Departementet foreslår i tråd med utvalgets forslag at «enhver» skal kunne be om informasjon.

Når det gjelder hvorvidt enkelte aktører, som tillitsvalgte og fagforeninger, skal ha en utvidet rett til informasjon, viser departementet til lovens formål om at loven skal sikre «allmennheten» tilgang til informasjon. Etter departementets vurdering bør det ikke oppstilles et skille mellom de ulike aktørene som kan be om informasjon etter åpenhetsloven. Departementet er enig i at det er sentralt at tillitsvalgte og fagforeninger sikres tilgang på informasjon, men dette vil de få med åpenhetsloven slik den foreslås. Det finnes i tillegg egne regler om dette i tariffavtaler og arbeidsmiljøloven i dag. Det fremgår for eksempel av arbeidsmiljøloven § 8-1 første ledd at i virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte. Tillitsvalgte i land utenfor Norge må forholde seg til nasjonal lovgivning og sikres tilgang til informasjon gjennom disse.

Se forslag til åpenhetslov § 6 første ledd.

8.3.3.4 Unntak fra informasjonsplikten

Informasjonsplikten som foreslås, er ikke absolutt. Etikkinformasjonsutvalget foreslår en adgang til å avvise eller avslå krav om informasjon etter en konkret vurdering. Departementet er enig i at virksomhetene må ha en adgang til å avvise eller avslå krav om informasjon, og registrerer at flere høringsinstanser i sine hørings svar særlig har vist til viktigheten av å kunne unnta bedrifts- og forretningshemmeligheter. Etter departementets vurdering må en slik adgang til å gjøre unntak bygges på gjeldende bestemmelse om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13, og tolkes i samsvar med denne. Opplysninger om noens personlige forhold må også kunne unntas fra informasjonsplikten, i tråd med utvalgets forslag. Også en slik bestemmelse må tolkes i tråd med forvaltningsloven § 13. Departementet foreslår også at det inntas en bestemmelse som unntar gradert informasjon i henhold til sikkerhetsloven, i tråd med Forsvarsdepartementets innspill. Slik informasjon skal aldri omfattes av retten til informasjon. Det samme gjelder informasjon som er beskyttet etter

åndsverkloven. Departementet antar at sistnevnte presisering vil ha liten betydning i praksis, men foreslår likevel en slik bestemmelse. Dette er i tråd med utvalgets forslag til § 4 om forholdet til annen lovgivning, og tilsvarende presisering i miljøinformasjonsloven.

Utvalget har foreslått en adgang til å avvise et informasjonskrav dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. En likelydende bestemmelse er inntatt i miljøinformasjonsloven § 16 tredje ledd. Etter departementets vurdering skal rettighetssubjektene kunne kreve generell informasjon om virksomhetenes arbeid med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Departementet foreslår derfor ikke en adgang til å avslå informasjonskrav som er for generelt formulert. Det bør imidlertid som i miljøinformasjonsloven, være en adgang til å avslå krav som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Departementet foreslår en slik bestemmelse. Adgangen omhandler at det må være mulig for virksomhetene å forstå hvilke forhold det stilles spørsmål om. Krav som er uforståelige kan altså avslås. Når det gjelder forholdet til bestemmelsen om adgang til å avslå et informasjonskrav som åpenbart urimelig, så viser departementet til likelydende bestemmelse i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav b. Adgangen til å avslå et informasjonskrav som åpenbart urimelig, omhandler blant annet de økonomiske og administrative byrdene for virksomhetene knyttet til å besvare informasjonskravet. Dersom virksomheten må bruke uforholdsmessige ressurser på å innhente og sammenstille informasjon for å besvare kravet, kan det være grunnlag for å avslå informasjonskravet. Dette må imidlertid etter departementets vurdering være en snever unntaksbestemmelse, og må ses i sammenheng med adgangen til å utsette svarfristen med to måneder dersom mengden eller type informasjon gjør det uforholdsmessig byrdefullt å besvare informasjonskravet innen tre uker, se punkt 8.3.3.6.

Etikkinformasjonsutvalget har foreslått at adgangen til å avslå et informasjonskrav aldri kan omfatte brudd på menneskerettigheter i virksomheten og i dens leverandørkjede som virksomheten er kjent med. Bestemmelsen er inspirert av en lignende bestemmelse i miljøinformasjonsloven § 12, og gir indikasjoner på at det finnes et kjerneområde for informasjonsretten som alltid skal respekteres. Formålet er å hindre at unntaksgrunnene i loven tolkes for vidt, og på den måten unntar informasjon som må anses som spesielt viktig

for allmennheten. Utvalgets forslag innebærer at informasjon skal gis ut uavhengig av om informasjonen for eksempel angår forretningshemmeligheter som det er grunn til å verne om etter forvaltningsloven § 13. Flere høringsinstanser uttrykker støtte til dette, og mener bestemmelsen for eksempel vil forenkle arbeidet for offentlige oppdragsgivere. Departementet er enig i at hensynet til åpenhet om faktisk negativ påvirkning på menneskerettigheter veier tyngre enn virksomhetenes generelle interesse i å hemmeligholde slik informasjon. Etter departementets vurdering er bestemmelsen formulert på en generell måte som sjelden vil komme i konflikt med taushetsplikten. Det vil altså i utgangspunktet være mulig å formidle informasjonen på en god måte uten å røpe forretningshemmeligheter eller andre taushetsbelagte forhold. Når det gjelder å tilsidesette taushetsplikt, må bestemmelsen, på samme måte som den tilsvarende bestemmelsen i miljøinformasjonsloven, derfor fortolkes restriktivt og forstås slik at denne åpningen i bestemmelsen er ment å reserveres for spesielle tilfeller.

Enkelte høringsinstanser problematiserer om plikten til å gi informasjon om brudd på grunnleggende menneskerettigheter er i konflikt med vernet mot selvinkriminering. Vernet mot selvinkriminering, det vil si virksomhetens rett til ikke å bli tvunget til å medvirke til egen domfellelse, regnes som et grunnleggende rettsstatsprinsipp. Før det foreligger en straffesiktelse er en opplysningsplikt, selv om den skjer under trussel om straff eller administrativ sanksjon, ikke problematisk etter taushetsretten etter EMK artikkel 6 nr. 1, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22.2.1. Informasjonsplikten i åpenhetsloven gjelder å svare på krav om informasjon fra den som spør. Plikten knytter seg ikke opp mot en pågående etterforskning eller tilsynssak, men skal sikre at allmennheten har tilgang på informasjon. Etter departementets vurdering vil informasjonsplikten derfor ikke være problematisk etter selvinkrimineringsprinsippet. Det kan likevel tenkes at bevis innhentet forut for en straffesiktelse ikke kan brukes i en senere straffesak. Dette må i så fall vurderes konkret. Departementet viser i den forbindelse til nærmere omtale i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22.2.4.

NHO har i høringsrunden stilt spørsmål ved om det er rimelig at virksomhetene skal pålegges informasjonsplikt om leverandørers eventuelle brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og viser blant annet til tilliten i kontraktsforholdet. Til dette vil departementet bemerke at åpenhetsloven, slik den foreslås, forutsetter at virksomhe-

ter opplyser om faktiske negative konsekvenser på menneskerettighetene. Tilliten i kontraktsforholdet må virksomhetene sikre på egnet måte, for eksempel ved at leverandøren informeres om at virksomheten er lovpålagt å gi allmennheten informasjon om eventuelle faktiske negative konsekvenser for menneskerettighetene.

Etter departementets vurdering er det ikke grunn til å fastsette en videre rett til informasjon i åpenhetsloven for tilsynsorganet for å kontrollere at virksomhetens anførsler om at informasjonskrav kan avslås er korrekt. Forbrukertilsynet, som foreslås som tilsynsorgan, gis en vid adgang til å innhente informasjon fra virksomhetene. Dette inkluderer også informasjon som virksomhetene ikke trenger å gi til allmennheten. Dette gir tilsynet mulighet til å vurdere om ett av unntakene fra informasjonsplikten er oppfylt. Det vises til omtale av Forbrukertilsynets adgang til å innhente opplysninger i punkt 9.3.3.2.

Se forslag til åpenhetslov § 6 annet til fjerde ledd.

8.3.3.5 Formkrav og krav til begrunnelse

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at et krav om informasjon kan fremsettes både muntlig og skriftlig. Flere høringsinstanser argumenterer for at retten til å fremsette krav muntlig bør tas ut av lovforslaget.

Utvalget viser i sin rapport til at det særlig vil være naturlig å fremsette et krav muntlig i en kjøpsituasjon. Etter departementets vurdering tilsier hensynet til forbrukerne at et informasjonskrav også kan fremsettes muntlig. Ved et krav om skriftlighet kan terskelen for forbrukerne til å fremsette informasjonskrav bli høyere.

På den andre siden vil et krav om skriftlighet kunne bidra til at forbrukere som fremsetter et informasjonskrav, får svar som i større grad oppfyller forbrukernes forventninger. Departementet er enig med høringsinstansene om at det ikke alltid kan forventes at en ansatt i butikk kan gi forbrukeren et godt svar i salgssituasjonen, særlig dersom spørsmålet omhandler enkelte varer i butikken og der butikken har mange varer. I slike situasjoner vil den ansatte måtte videreformidle spørsmålet til rette vedkommende for å kunne gi et dekkende og riktig svar. Et spørsmål fremsatt muntlig i en kjøpsituasjon som ikke kan besvares umiddelbart av en ansatt, men som må videreformidles til daglig leder eller hovedkontor, kan fort misforstås og få et annet meningsinnhold på veien. Et krav om skriftlighet vil medføre at kravene om informasjon sluses til riktig vedkom-

mende i virksomheten, og kan forenkle plikten for virksomhetene. Det vil bidra til at virksomhetene får en klarere forståelse av informasjonskravets omfang, og også gi virksomhetene bedre muligheter til avklaringer med den som krever informasjon. Det vil også danne et tydelig utgangspunkt for fristen til å besvare informasjonskravet. Departementet foreslår på bakgrunn av overnevnte at et krav om informasjon må fremsettes skriftlig, for eksempel gjennom e-post eller brev levert i fysisk butikk.

Kravet om at forespørselen skal gis skriftlig forutsetter at virksomhetene oppgir hvor henvendelsen skal sendes. Har virksomhetene en nettside, følger det av ehandelsloven § 8 første ledd at de skal oppgi en e-postadresse. For virksomheter som ikke har nettsider, må kontaktinformasjonen gis på annen måte. Uansett hvordan kontaktinformasjonen gis, må den gis på en måte som ikke undergraver forbrukere og andres mulighet til å sende en forespørsel. Dette innebærer at kontaktinformasjonen må være enkelt tilgjengelig. Departementet ser ikke behov for å regulere dette nærmere.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke bør oppstilles krav til begrunnelse for å fremsette et informasjonskrav. Etter departementets vurdering er formålet med informasjonsplikten å sikre allmennheten tilgang på informasjon, og terskelen for å fremsette et informasjonskrav kan høynes dersom det må gis en begrunnelse for hvorfor man ønsker informasjonen. En begrunnelse fra informasjonssøkeren vil imidlertid kunne bidra til at vedkommende får et mer dekkende svar. En begrunnelse kan derfor være positivt for informasjonssøkeren, men bør likevel etter departementets vurdering være frivillig.

Ettersom det foreslås at informasjonskrav skal fremsettes skriftlig for virksomheten, er det etter departementets vurdering også hensiktsmessig at virksomhetene besvarer informasjonskravene skriftlig. Dette til forskjell fra Etikkinformasjonsutvalgets forslag om at virksomhetene kan utlevere informasjonen i den formen virksomheten anser er hensiktsmessig. Departementet foreslår en bestemmelse som fastsetter at virksomhetene skal besvare informasjonskrav skriftlig.

Når det gjelder spørsmålet om uriktig informasjon gir forbrukerne en hevingsrett, ønsker departementet å bemerke at dette må vurderes konkret i den enkelte situasjon basert på gjeldende lovfestet og ulovfestet kontraktsrett.

Se forslag til åpenhetslov § 6 første ledd og § 7 første ledd.

8.3.3.6 *Fristen for å behandle informasjonskrav*

Etikkinformasjonsutvalget har foreslått at et krav på informasjon skal besvares av virksomhetene innen rimelig tid og senest innen tre uker etter at kravet er mottatt. Hva som ligger i «innen rimelig tid» må vurderes konkret. Utvalget har lagt til grunn at i en sak hvor det kan henvises til eksisterende opplysninger eller hvor svar kan gis uten nærmere undersøkelser, må svar gis i løpet av noen dager. Departementet er enig i denne vurderingen. Departementet viser også til at utvalget har tatt høyde for at virksomhetene kan ha behov for lenger tid til å besvare informasjonskrav. Det vil i særlige tilfeller være en frist på 2 måneder for å besvare informasjonskravet, for eksempel der det er snakk om en større mengde informasjon som skal utleveres eller sammenstilles. Departementet kan ikke se at det foreligger grunner til å forlenge fristen for å behandle informasjonskrav utover det utvalget har foreslått.

Se forslag til åpenhetslov § 7 annet ledd.

8.4 **Plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted**

8.4.1 **Etikkinformasjonsutvalgets forslag**

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at virksomheter som omsetter varer til forbrukere, plikter å offentliggjøre informasjon om produksjonsstedet, jf. utvalgets lovforslag § 6. Med «produksjonssted» menes den fabrikk eller det anlegget der størstedelen av varen, det vil si sluttproduktet, er satt sammen før salg. Opplysninger om produksjonssted kan gis som opplysning om hvor produksjonen foregår, for eksempel fabrikkens navn og adresse. Forslaget omfatter ikke en plikt til å offentliggjøre leverandørlistene. Utvalget foreslår at informasjon om produksjonssted skal offentliggjøres på virksomhetens nettside eller på annen måte gjøres lett tilgjengelig.

Utvalget foreslår at det i forskrift kan fastsettes unntak for enkelte sektorer og grupper av virksomheter – eksempelvis virksomheter under en viss størrelse. Utvalget begrunner dette med at mens det i enkelte sektorer er passende å oppgi produksjonssted, f.eks. for tekstiler, fottøy, elektronikk, leker og blomster, kan det imidlertid for visse varesektorer være mindre passende å oppgi produksjonssted.

Informasjon om produksjonssted kan i noen tilfeller være konkurransesensitiv. Hensynet til forretningshemmeligheter ivaretas, ifølge utval-

get, gjennom adgangen til å unnta slik informasjon.

Utvalgets mindretall (utvalgsmedlem Gramstad og Ditlev-Simonsen) slutter seg ikke til forslaget om plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted, og viser blant annet til at formålet bak bestemmelsen i realiteten kan oppnås gjennom retten til informasjon. Mindretallet mener rapporteringen vil være en uforholdsmessig byrde for aktører av ulik størrelse.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

8.4.2.1 Overordnet om forslaget

Amnesty International Norge (Amnesty), Bergen kommune, Coretta og Martin Luther King Instituttet for Fredsarbeid (King Instituttet), Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, Oslo Lokallag, Trondheim studentlag og privatpersoner, KFUK-KFUM, Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd, Klima- og miljødepartementet (KLD), Norsk Journalistlag, OECD-kontaktpunktet, Oslo kommune, Regnskogfondet og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støtter forslaget om at virksomheter som omsetter varer til forbruker, plikter å offentliggjøre informasjon om produksjonssted. Samtidig argumenterer enkelte av høringsinstansene også for at denne plikten skal gå lenger enn hva som er foreslått, jf. punkt 8.4.2.2–8.4.2.4.

Forbrukertilsynet mener det vil være hensiktsmessig at forbrukere har tilgang til informasjon om produksjonssted, uten at de må be om dette fra den enkelte næringsdrivende. Forslaget vil, ifølge instansen, gjøre informasjonen mer tilgjengelig for bevisste forbrukere som ønsker å treffe mer etiske kjøpsbeslutninger. Også YS mener forslaget gir forbrukere og andre aktører bedre forutsetninger for å etterspørre mer informasjon, og slik påvirke bedriftene i positiv retning. Framtiden i våre hender påpeker at forslaget vil gjøre at varer er sporbare for den som har interesse av å vite hvor varene er produsert, da særlig knyttet til en redegjørelse om arbeidsforholdene. Sporbarhet, og dermed direkte etterprøvbarehet, er, ifølge instansen, selve kjernen i behovet for etikkinformasjon om en vare. Uten denne koblingen vil selskapene, ifølge instansen, gi inntrykk av at produksjonen av varer skjer under gode arbeidsforhold.

Framtiden i våre hender uttaler at det å legge ut opplysninger om hovedproduksjonsstedet, ikke vil være mer belastende enn mye annen informasjon som legges ut på nettsiden om varen, for

eksempel farge, størrelse, materialvalg og vedlikeholdsråd. Framtiden i våre hender og KFUK-KFUM viser til at flere store aktører allerede offentliggjør produksjonsstedet, som Varnergruppen og H&M. KFUK-KFUM uttaler at dersom to av de største aktørene i det norske tekstilmarkedet kan gjøre dette, er det ikke lenger grunnlag for å hevde at slik praksis vil være for belastende.

Oslo kommune nevner at forslaget kan bidra til mer effektive og samfunnstjenlige anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsprosesser ved at kommunen som offentlig oppdragsgiver, får mulighet til å benytte seg av offentliggjort informasjon om produksjonssted. For at bestemmelsen skal bli mest mulig formålstjenlig foreslår Oslo kommune imidlertid at offentliggjøringsplikten også omfatter en henvisning til hva slags produkter eller bestanddeler i produktet som tilvirkes på det enkelte produksjonsstedet.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er i utgangspunktet positiv til forslaget, men finner det likevel viktig å fremheve at det knyttes usikkerhet til hvordan markedsaktørene vil reagere dersom de omfattes av loven og må utlevere informasjon de ikke ellers ønsker å gi fra seg. HOD uttaler at i en situasjon med global knapphet på legemidler og hvor det i et lite marked som Norge innføres nasjonale krav som bryter med den praksis som legemiddelprodusentene har, uten at andre land innfører lignende krav, kan tenkes å føre til at legemiddelprodusenter vil prioritere markeder som ikke stiller lignende krav, fremfor det norske markedet. Ifølge HOD kan dette i ytterste konsekvens innebære at tilgangen på legemidler i Norge kan bli svekket.

Hovedorganisasjonen Virke (Virke), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Orkla er negative til forslaget om offentliggjøring av produksjonssted. *Mester Grønn* uttaler at de er positive til forslaget, men at det må revurderes hva som skal regnes som produksjonssted. *Mester Grønn* og *Virke* viser til at det kan være andre deler av produksjonskjeden som utgjør en større risiko for brudd på menneskerettighetene, og at et krav om offentliggjøring av produksjonssted derfor vil ha liten verdi. *Virke* mener forslaget om å offentliggjøre produksjonssted ikke har sammenheng med den risikobaserte tilnærmingen resten av lovforslaget er tuftet på, og viser forøvrig til dissensen fra *Virkes* medlem i utvalget. *Virke* mener det vil være relativt enkelt å definere produksjonssted i tekstilsektoren, mens det i andre sektorer og bransjer vil være mer komplisert å definere produksjonsstedet.

Mester Grønn og NHO uttaler at forslaget vil medføre en stor byrde for virksomheter med stort vareutvalg med forskjellige produksjonssteder. Ifølge NHO betyr et krav om å offentliggjøre fabrikknavn/adresse at selv den minste butikk må sørge for å hente inn opplysninger gjennom hele leverandørkjeden om produksjonssted for hvert eneste produkt som selges. NHO viser eksempelvis til at en frisørsalong må vite hvor sjampo og sjampoflasker er produsert, og at matbutikken må ha samme informasjon om kjøtt, fisk og grønnsaker. Får butikken ikke den informasjonen den ber om fra leverandøren, kan butikken ikke selge varen uten å bryte plikten til å offentliggjøre informasjon om produksjonsstedet. NHO uttaler at butikken ikke nødvendigvis har rett til informasjon fra forrige salgsledd, og at det ikke er sikkert at forrige salgsledd har rett til informasjon fra sitt salgsledd. NHO mener derfor at en eventuell plikt til å offentliggjøre produksjonssted må speilvendes. I stedet for en forskriftshjemmel til å gjøre unntak fra offentliggjøringsplikten, bør en hjemmel eventuelt gå ut på at plikten kan pålegges i forskrift. På den måten blir det begrunnet konkret for bransjer, sektorer og varer hvilke fordeler og ulemper det kan ha å offentliggjøre produksjonssted. NHO nevner som et ytterligere alternativ at omfanget av plikten til å offentliggjøre produksjonssted, på samme måte som for kunnskapsplikten, avhenger av virksomhetens størrelse, eierforhold og struktur, aktiviteter, bransje og vare- eller tjenestetyper.

Orkla mener det vil være ressurskrevende å registrere, oppdatere og dele informasjon og at nyttegevinsten bør vurderes nærmere. Mester Grønn og Orkla foreslår at en eventuell plikt til å oppgi produksjonssted gjøres passiv, dvs. at informasjonen oppgis på forespørsel for de produktene man er interessert i.

Ifølge NHO kan det være i strid med kontraktsforpliktelser å gi informasjon om produksjonssted. NHO, Orkla, *Regelrådet* og *Stiftelsen Elektronikkbransjen* viser til at informasjon om produsenter kan være konkurransesensitiv informasjon. Dette kan, ifølge Orkla, gjøre det enklere for konkurrenter å kopiere produktene. Orkla viser til at deres produkter selges gjennom norske dagligvarekjeder og andre detaljister, i konkurranse med kjedenes egne merkevarer, og at det derfor er risiko for at en plikt til åpenhet om produsenter kan føre til en svekkelse av konkurransen i det norske dagligvaremarkedet.

Regelrådet uttaler at verken FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) eller OECDs retningslinjer for flernasjon-

nale selskaper inneholder anbefalinger om at produksjonssted skal offentliggjøres, eller at virksomheten skal ha åpne leverandørlistene. Derimot uttaler Amnesty at plikten er i tråd med UNGP.

Regelrådet stiller spørsmål ved i hvilken grad opplysninger om fabrikkens navn og adresse bidrar til å oppnå målene med forslaget. Regelrådet savner en nærmere vurdering av nytten av å gi opplysningene, og videre om kravet er nødvendig i tillegg til kunnskapsplikten og retten til informasjon. *Regnskap Norge* stiller spørsmål ved om tilstrekkelig åpenhet i stedet kan oppnås ved merking av emballasje eller lignende.

8.4.2.2 Pliktens rekkevidde – definisjonen av «produksjonssted» og råvareleddet

Fairtrade Norge, KLD og Oslo kommune og mener definisjonen av produksjonssted ikke vil fange opp all risiko knyttet til et produkt, blant annet råvareleddet. Også Mester Grønn er skeptisk til definisjonen av produksjonssted, og uttaler at det er kunstig at produksjonsstedet er det stedet der størstedelen av varen er sammensatt. Instansen viser til at det kan være andre deler av produksjonskjeden som utgjør en større risiko for brudd på menneskerettighetene.

KLD påpeker at forslaget neppe omfatter offentliggjøring av hvor mineraler som inngår i batterier og mobiltelefoner er utvunnet, heller ikke hvor råstoffer til biodrivstoff eller ulike forbruksvarer er produsert. Ifølge KLD kan slik informasjon være et viktig bidrag til å kunne avgjøre hvilke konsekvenser produksjonen kan ha på menneskerettigheter, arbeidsforhold, klima og miljø.

Fairtrade Norge uttaler at en pose cashewnøtter merket med «produsert i Norge» vil kunne oppgi fabrikk i Norge som produksjonssted da produktet er ristet eller saltet og pakket i pose i Norge. Hovedandelen av produktet, råvaren Cashewnøtt, er imidlertid, ifølge *Fairtrade Norge*, mest sannsynlig prosessert i Vietnam og dyrket i Vest-Afrika med risiko for brudd på menneskerettigheter begge steder. *Fairtrade Norge* foreslår derfor at definisjonen av produksjonssted utvides slik at når hoveddelen av produktet er råvare med kjent risiko for brudd på menneskerettigheter, skal produsentsted, fortrinnsvis gruve, farm, plantasje, i minste fall land og region, opplyses.

Oslo kommune foreslår at større virksomheter også må offentliggjøre informasjon om de viktigste produksjonsstedene for mest sentrale råvarer med vesentlig risiko for negativ påvirkning på

grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid.

Bergen kommune uttaler at det kan diskuteres om virksomheter bør ha en plikt til å informere om endring av produksjonssteder til sine kunder.

8.4.2.3 Plikdens rekkevidde – leverandørkjeden

Amnesty, Bergen kommune, *Fellesrådet for Afrika*, Forbrukerrådet, *Forum for utvikling og miljø*, Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, Oslo lokallag, Trondheim studentlag og privatpersoner, *Frelsesarmeen*, KFUK-KFUM, King Instituttet, Kirkens Nødhjelp og Norges Kristne Råd, Norsk Journalistlag, OECD-kontaktpunktet og Regnskogfondet mener at en ny åpenhetslov bør gå lenger ved å pålegge selskaper å offentliggjøre sine leverandørlistene, i tillegg til produksjonssted.

KFUK-KFUM viser til lovens formål om å sikre tilgang til informasjon, og mener det vil være helt nødvendig med åpne leverandørlistene for å oppnå dette formålet. Frelsesarmeen påpeker at utnyttelse ofte skjer tidligere i leverandørkjedene, og at åpne leverandørkjeder derfor vil være et viktig verktøy for å oppfylle lovens formål.

Ifølge Amnesty, Forum for utvikling og miljø og Regnskogfondet vil informasjon om leverandørlistene gjøre det mulig for ulike typer interessenter som investorer, fagforeninger, frivillige organisasjoner, forbrukere og media å få innsikt i hvor selskapet har sin virksomhet, og på den måten etterprøve i hvilken grad selskapet gjør en innsats for å sikre menneskerettigheter og anstendig arbeid.

Amnesty uttaler at selskaper som allerede opererer med åpenhet om produksjonssted og åpne leverandørlistene rapporterer at åpenheten ikke har ført til tapt omsetning som følge av offentliggjøring av forretningssensitiv informasjon. Ifølge OECD-kontaktpunktet viser OECDs sektorveiledere, særlig veilederen for ansvarlig leverandørkjeder i sko- og tekstilsektoren fra 2016, at en rekke bedrifter har gode resultater i sitt arbeid med ansvarlig næringsliv gjennom økende grad å velge å offentliggjøre leverandørlistene. Dette gjelder, ifølge instansen, særlig bedrifter som er i etablerte samarbeidsforhold med andre aktører i bransjen. OECD-kontaktpunktet mener derfor at plikten bør omfatte offentliggjøring av selskapets produksjonssteder, leverandørkjeder og leverandørliste som navngir alle leverandører og underleverandører det kjøper varer og tjenester fra. Framtiden i våre hender og King Instituttet mener åpne og oppdaterte leverandørlistene gjør at forretnings-

forbindelsen mellom selskaper og leverandører er uomtvistelig. Ifølge Framtiden i våre hender gjør denne stadfestingen at selskapets ansvarsforhold blir klarere enn om leverandørene holdes skjult. Framtiden i våre hender viser til ulykken ved Rana Plaza i 2013 som eksempel på utfordringene ved manglende åpenhet om leverandørlistene. Ingen av de rundt 30 kleskjedene som kjøpte varer fra de fire fabrikkene i bygningen som kollapset, hadde åpne leverandørlistene, og det ble svært vanskelig å få dem alle til å innrømme at de hadde kjøpt varer produsert der, til tross for funn av både merkelapper og leveringsavtaler.

Både Framtiden i våre hender og King Instituttet mener leverandørlistene gjør det mulig for arbeidere og fagbevegelsen å raskt varsle merkevareselskaper som kjøper varer fra produksjonsstedet, om brudd på menneskerettigheter eller vesentlig miljøskade. Dette gir selskaper mulighet til å gripe inn, få stoppet skadelig praksis, skape nye og bedre rutiner og bidra til oppreisning, ifølge instansene. Framtiden i våre hender Trondheim studentlag viser også til at åpne leverandørlistene styrker lokale fagforeningers mulighet til å følge opp produksjonssted og deres arbeidere uten å måtte utsette seg for den sårbare situasjonen å etterspørre informasjon. Instansen påpeker at lokale fagforeninger i produksjonsland er en utsatt gruppe med lav anerkjennelse som er essensielle for å kunne knytte reelle lokale forhold opp mot globale retningslinjer. Åpenhet er, ifølge Amnesty og Forum for utvikling og miljø, særlig viktig i saker som krever oppreisning, ettersom det bidrar til å stadfeste selskapets tilknytning til produksjonsstedet.

Forbrukerrådet og Framtiden i våre hender peker på adgangen til å etterprøve faktiske forhold i produksjonen. Med en plikt til kun å oppgi informasjon om fabrikkene eller anlegget der sluttproduktet er satt sammen for salg, er det, ifølge Forbrukerrådet, risiko for at kritikkverdige forhold hos leverandører ikke kommer frem. Framtiden i våre hender mener at det å spille med åpne kort knyttet til produksjon av varer vil øke selskapenes troverdighet ved at det vil rydde vekk potensielle mistanker om at kritikkverdige arbeidsforhold blir holdt skjult. Bergen kommune viser til at når det ikke er en plikt til å offentliggjøre virksomheters leverandørkjeder, er det ikke mulig for interessenter å få nødvendig informasjon for å kunne verifisere eller avkrefte hvem som bidrar til, og eventuelt er ansvarlig for, menneskerettighetsbrudd lenger nede i kjeden. Der som virksomhetene hadde en aktiv plikt til å offentliggjøre leverandørkjeden ville det ikke len-

gre være en hensiktsmessig strategi å holde tilbake informasjon for å søke å unndra seg kritikk fra kunder, media eller andre. En aktiv plikt til å offentliggjøre produksjonssted vil, ifølge Bergen kommune, støtte de ansvarlige leverandørene som allerede offentliggjør denne informasjonen i dag.

Forbrukerrådet uttaler at flere produsenter allerede har valgt å åpne leverandørlistene sine, og innføring av en lovpålagt plikt ville bidra til like konkurransevilkår for alle. Åpne leverandørlistene kan, ifølge Framtiden i våre hender og King Instituttet, også bidra til bedre samarbeid mellom selskapene som er kunder ved samme produksjonssted, ved at de gis mulighet til å identifisere hverandre og gå sammen om tiltak for å forebygge og avdekke menneskerettighetskrenkninger. En annen effekt er, ifølge Framtiden i våre hender, at antall leverandører vil kunne reduseres, der leverandører med gode arbeidsforhold vinner frem på bekostning av leverandører med mindre gode arbeidsforhold.

Stiftelsen Elektronikkbransjen uttaler på den andre siden at leverandørkjeder på elektroniske produkter og komponenter kan være kompliserte. En mobiltelefon kan for eksempel inneholde opp til 50 ulike metaller. Det kan, ifølge instansen, være tusentalls kontrakter som er nødvendig for tilvirkning av materialer og sluttmontering av et produkt. Instansen mener derfor at det må være tilstrekkelig å oppgi informasjon om hvor sluttproduktet er produsert.

Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, Oslo lokallag og Trondheim studentlag, åpner for at det kan innføres unntak fra krav om offentliggjøring dersom plikten utvides til å omfatte leverandørlistene. Bergen kommune uttaler at det eventuelt kan vurderes om et utvidet krav om åpenhet om produksjonskjeder lenger ned i kjeden kun skal gjelde for enkelte særlig utsatte bransjer, som tekstil og elektronikk, eller om det kun bør være et krav knyttet til større virksomheter.

8.4.2.4 Pliktsubjekter – virksomheter som omsetter forbruksvarer

Bergen kommune stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten og begrunnelse for avgrensningen til forbruksvarer. Instansen uttaler at for offentlige oppdragsgivere (kunder) og andre næringsaktører er denne informasjonen vel så relevant, og vil kunne lette arbeidet også for profesjonelle aktører som ønsker informasjon om virksomheters produksjonssteder.

Norges Miljøvernforbund (NMF) mener plikten til å offentliggjøre produksjonssted ikke bør begrenses til virksomheter som omsetter varer til forbruker, og at også virksomheter som omsetter råvarer der forbruker er sluttkunde, må omfattes. NMF uttaler videre at plikten også bør gjelde for virksomheter som produserer eller leverer fôr til dyr eller fisk, matvarer, innsatsfaktorer til matvarer, kunnskapstjenester, halvfabrikata og/eller industriprodukter. Etter NMF sin oppfatning bør man kunne undersøke leverandørkjeden også til rene industrileverandører, for eksempel til oljeindustrien eller vindturbinselskaper. Mange industrileverandører henter inn sine råvarer eller delprodukter i lavkostnadsland, der det ikke er samme fokus på arbeidsbetingelser og miljø som i Norge, ifølge instansen.

Framtiden i våre hender mener at en plikt til å offentliggjøre leverandørlistene må gjelde for alle virksomheter som omfattes av åpenhetslovens virkeområde.

Norsk Journalistlag uttaler at forskriftshjemmelen som åpner for at man kan fastsette unntak for offentliggjøringsplikten, innebærer en for omfattende begrensning i offentlighetsprinsippet, og foreslår derfor at forskriftsadgangen oppheves.

Forbrukerrådet mener at det kan gis unntak for krav om åpenhet om produksjonssted og eventuelle leverandørlistene for mindre virksomheter. Oslo kommune uttaler at det mulig med en differensiering mellom mindre og større virksomheter, og at større virksomheter i så fall bør pålegges en mer vidtrekkende offentliggjøringsplikt, se punkt 8.4.2.2.

8.4.2.5 Særskilt om offentliggjøringen

Norsk Journalistlag mener det må fastsettes klarere rammer for hvordan informasjonen skal offentliggjøres, slik at dette ikke overlates til virksomheten selv å avgjøre. Instansen foreslår at formuleringen «eller på annen måte gjøres lett tilgjengelig» fjernes, og at det fremkommer tydelig av lovteksten at informasjonen skal offentliggjøres på virksomhetens nettside. Instansen mener det må kunne kreves at informasjonen rettes og suppleres jevnlig.

8.4.3 Departementets vurderinger

En plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted skal, ifølge Etikkinformasjonsutvalget, bidra til å fremme lovens formål om økt tilgang til opplysninger i virksomheter og leverandørkjeder. Formålet er åpenhet. FN's veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

(UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper har som formål å sikre respekt for menneskerettighetene. Å sørge for åpenhet i virksomhetene vil være viktig for å oppnå dette formålet. Selv om det ikke ligger en anbefaling i UNGP og OECDs retningslinjer om å offentliggjøre informasjon om produksjonssted, kan et slikt krav være i overensstemmelse med intensjonen bak UNGP og OECDs retningslinjer.

Innspillene fra høringsinstansene kan tyde på at det kan være hensiktsmessig og formålstjenlig med en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted. En slik plikt vil gjøre det enklere for forbrukere, organisasjoner og andre å etterprøve virksomhetenes arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold, og slik påvirke virksomhetene i positiv retning, og gjøre det enklere for forbrukere å ta gode forbrukervalg. På den andre siden tilsier enkelte høringsinnspill at plikten kan være byrdefull for virksomhetene, og at man av hensyn til norske virksomheters konkurransevne bør være forsiktig med å innføre nasjonale regler som går lenger enn hva som følger av de internasjonale prinsippene og retningslinjene.

Både diskusjonene i utvalget og høringsinnspillene viser at det er behov for grundige vurderinger av om åpenhetsloven bør inneholde en plikt

til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted og hva denne plikten i så fall bør omfatte, slik at den er hensiktsmessig utformet til å oppnå dens formål og samtidig ikke legger for store byrder på virksomhetene. Det er spørsmål om plikten skal utformes i tråd med utvalgets flertall, eller om det vil være mer formålstjenlig om den også omfatter offentliggjøring av informasjon om råvareleddet og/eller virksomhetenes leverandørlistor. Det er også spørsmål om plikten bør gjelde andre virksomheter enn dem som omsetter forbruksvarer, om enkelte sektorer bør unntas fra plikten, og om loven i stedet bør angi hvilke bransjer, sektorer eller varer plikten skal gjelde for. Departementet foreslår derfor ikke å innføre en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted nå. Departementet vil eventuelt foreslå en slik plikt på et senere tidspunkt dersom nærmere vurderinger viser at en slik plikt er hensiktsmessig og praktisk gjennomførbar. Det vises for øvrig til planlagt evaluering av loven etter en tid. Departementet viser også til at plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderingene og informasjonsplikten vil sørge for økt tilgang til informasjon fra virksomhetene og således vil bidra til økt åpenhet i virksomhetene og deres leverandørkjeder, jf. nærmere omtale i punkt 8.2 og 8.3.

9 Tilsyn og veiledning

9.1 Behovet for tilsyn og veiledning mv.

9.1.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etter Etikkinformasjonsutvalgets vurderinger er det behov for veiledning for at loven skal virke etter sin hensikt, og for å sikre etterlevelse. Utvalget mener også det er behov for tilsyn for å sikre at virksomhetene følger loven. Særlig gjelder dette små og mellomstore aktører som opererer utenfor offentlighetens søkelys, men som kan ha stor risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter eller arbeidsforhold.

Utvalget peker på ulike måter å organisere tilsyn og klagebehandling etter loven, blant annet å etablere et nytt tilsyn, å legge oppgavene til et eksisterende tilsyn, eller å samlokalisere tilsynet med et eksisterende tilsyn. Utvalget foreslår å legge veiledningsfunksjonen og håndhevingen til Forbrukertilsynet og Markedsrådet, og påpeker at dette er kostnadsbesparende fremfor å etablere noe nytt. De understreker imidlertid at dette kun er et eksempel på hvordan tilsyn og klagebehandling kan organiseres. Utvalget presiserer at Forbrukertilsynet må trekke veksler på andre aktørers erfaringer og kompetanse. Det er en rekke organer som har kompetanse på området, særlig ved aktsomhetsvurderinger rundt menneskerettigheter og arbeidsforhold. Dette inkluderer blant annet Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, Etisk handel Norge, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, frivillige organisasjoner og ulike nettverk.

Utvalget drøfter ikke tilsynsorganenes uavhengighet. Utvalgets forslag om å henvise til markedsføringsloven § 32 innebærer imidlertid at Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal være faglige uavhengige og ikke styres av regjeringen eller departementet i håndhevingen av åpenhetsloven.

Det vises til utvalgets lovforslag §§ 11 og 13.

9.1.2 Høringsinstansenes syn

9.1.2.1 Behovet for tilsyn og veiledning

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, mener åpenhetsloven bør håndheves og at det må gis veiledning til virksomhetene om lovens bestemmelser.

Raftostiftelsen mener kontroll og håndheving er av vesentlig betydning for at loven skal ha ønsket effekt. Myndighetene må, ifølge instansen, ha effektive tilsynsorganer med tydelige mandater og tilstrekkelig kapasitet. *Regnskogfondet* mener et effektivt tilsynsorgan er helt avgjørende for at loven skal føre til endring i bedriftskultur, og få positiv effekt for menneskerettigheter og miljø. *Fellesrådet for Afrika* mener det må etableres et sterkt tilsynsorgan med ressurser til å bistå selskaper med å gjøre gode og grundige aktsomhetsvurderinger også nedover i leverandørkjeden. *Amnesty International Norge* (Amnesty), *Forum for utvikling og miljø*, *KFUK-KFUM* og *Redd Barna* mener det er helt avgjørende at myndighetene har et effektivt tilsynsorgan med nødvendige ressurser for at loven skal kunne fungerer effektivt.

Næringslivet, blant annet *Hovedorganisasjonen Virke* (Virke) og *Næringslivets hovedorganisasjon* (NHO) er særlig opptatt av at det gis veiledning til virksomhetene som omfattes av åpenhetsloven.

Når det gjelder omfanget og rekkevidden av veiledningen og håndhevingen, er det imidlertid ulike syn. Dette er nærmere behandlet i punktene 9.2 og 9.3 nedenfor.

9.1.2.2 Veiledningsorgan

Det er ulike syn blant høringsinstansene på hvilket organ som bør gi veiledning.

Amnesty er positiv til at et statlig organ skal ha en veiledningsplikt, men stiller spørsmål ved om Forbrukertilsynet er mest egnet til å ivareta oppgaven. Veiledningsplikten vil, ifølge Amnesty, hjelpe norsk næringsliv å følge de stadig flere konkrete tiltak EU gjennomfører for å implementere UNGP. Instansen viser også til at det offentliges tilbud om gratis veiledning i praksis også supple-

res av sivilsamfunnet, for eksempel organisasjoner som Amnesty, Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv, Etisk handel Norge, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) m.fl.

Fairtrade Norge og *Responsible Business Advisors* (RBA) støtter behovet for veiledning til bedrifter, men mener det er naturlig at tilsyn med loven og veiledning til bedrifter utføres av to separate instanser. Fairtrade Norge begrunner dette i behovet for å unngå inhabilitet der den som har veiledet skal føre tilsyn. Instansen viser i tillegg til at faglig kompetanse vil være avgjørende for at norske næringsvirksomheter skal kunne etterleve loven, og at det er viktig at organet som tillegges veiledningsansvaret er uavhengig og ikke innehar egeninteresse og forvalter medlemmers interesse. Fairtrade Norge anser OECDs kontaktpunkt som en habil aktør for å utføre veiledningen. NHO stiller også spørsmål ved om rollene som veileder, klagebehandler og håndhever bør kombineres.

Uansett hvor veiledningsfunksjonen legges, mener *Norges institusjon for menneskerettigheter* (NIM) at det er nyttig å se på mulighetene for å dra veksler på eksisterende ordninger. NIM viser her til OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. NIM vil også 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.

Etisk handel Norge og Virke viser til OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv som eksempel på en aktør som har kompetanse på feltet og som Etisk handel Norge samarbeider med. Instansene viser også til Etisk handel Norge sin veiledningskompetanse på feltet. Etisk handel Norge har veiledet næringsliv, organisasjoner og offentlig sektor i ansvarlig næringsliv i over 20 år, og arbeidet bygger på UNGP og OECDs aktsomhetsvurderingsmodell for å oppfylle ILOs kjernekonvensjoner. Ifølge Virke bør disse aktørene brukes i det videre arbeidet med implementering av loven.

OECD-kontaktpunktet uttaler at det gjerne bistår med sin faglige kompetanse på ansvarlig næringsliv og aktsomhetsvurderinger til nye eller etablerte tilsynsordninger som følge av lovforslaget. Ifølge instansen bør dette innebære at kontaktpunktets ekspertise trekkes på eller inngår som en del av nye veilednings- og tilsynsordninger.

Forbrukerrådet mener det er naturlig at Forbrukertilsynet ivaretar veiledning opp mot virksomheter. Når det gjelder veiledning av forbru-

kere er den mest kjente og brukte førstelinjen i Forbrukerrådet. Det vil derfor, ifølge Forbrukerrådet, være naturlig at Forbrukerrådet besvarer henvendelser om forbrukernes rettigheter etter en åpenhetslov. *Framtiden i våre hender* mener også at veiledningsansvaret til allmennheten bør vurderes lagt til Forbrukerrådet. Instansen viser til at Forbrukerrådet i dag har en slik veiledende rolle på andre områder.

Amnesty viser til at flere av de største norske selskapene har lang erfaring med å gjøre aktsomhetsvurderinger og forsøke å forebygge risiko for å bryte menneskerettighetene. Erfaringene og kompetansen de har opparbeidet seg vil, ifølge instansen, kunne være nyttig å dele med kollegaer i små og mellomstore bedrifter. Amnesty mener norske myndigheter har det overordnede ansvaret for å beskytte menneskerettighetene og å sikre at norske selskaper respekterer menneskerettighetene. For de mange norske selskapene som har virksomhet i utlandet vil det å kunne få god veiledning og informasjon ved de norske utestasjonene, ifølge Amnesty, kunne ha en stor nytteverdi, og bidra til at selskapene etterlever loven. Også NIM viser til at utenriktjenesten og ambasadene er aktører som bør ha en rolle å spille i tilknytning til loven og veiledningstilbudet, for eksempel ved landspesifikk veiledning. NIM mener det kan være behov for økt og samstemt kompetanse på dette området i en større del av myndighetsapparatet.

Amnesty, Etisk handel Norge, NIM og Virke er positive til at det etableres et veiledningssenter, slik regjeringen foreslo i handlingsplanen for ansvarlig næringsliv og menneskerettigheter i 2015. RBA oppfordrer til at det legges til rette for at bedrifter gjøres kjent med mangfoldet i ressursmiljøet. Instansen foreslår for eksempel en offentlig ressurside, der alle kompetansemiljø oppfordres til å registrere sine tjenester.

9.1.2.3 Tilsynsorgan

Det er også delte meninger blant høringsinstansene om hvor tilsynet med en ny åpenhetslov bør plasseres.

Forbrukertilsynet mener det kan være hensiktsmessig og kostnadseffektivt å legge tilsynsoppgavene til et eksisterende tilsynsorgan, sammenlignet med å opprette et nytt organ. Også OECD-kontaktpunktet viser til at det kan være betydelige fordeler ved å legge kontroll og håndheving til et eksisterende organ.

Fairtrade Norge, Forbrukertilsynet, RBA og *Universitetet i Bergen* er positive til at tilsynet med

åpenhetsloven legges til Forbrukertilsynet, med Markedsrådet som klageorgan. Forbrukertilsynet viser til at det vil være en viss overlapp mellom et eventuelt tilsyn med bestemmelsene i forslaget til åpenhetslov og det arbeidet som Forbrukertilsynet allerede gjør knyttet til etikk- og miljømarkedsføring i dag. Forbrukertilsynet har dessuten utstrakt erfaring med veiledning av næringsdrivende, hvilket Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag har et særlig fokus på. Forbrukertilsynet nevner også at forbrukerapparatet er under omstilling, og at det fra 1. januar 2021 vil være et større og utvidet Forbrukertilsyn med nye oppgaver og bredere portefølje. Ifølge Forbrukertilsynet vil det være lettere for tilsynet å integrere et nytt tilsynsområde i sin virksomhet i forbindelse med denne omstillingsprosessen.

Flere høringsinstanser mener det må være en forutsetning for å legge tilsynsmyndigheten til Forbrukertilsynet at Forbrukertilsynet bygger opp nødvendig kompetanse, og tilføres tilstrekkelig med ressurser til å utføre et effektivt tilsyn. NHO antar at Forbrukertilsynet og Markedsrådet i dag behandler sakstyper som er ganske annerledes i form og innhold enn det en ny lov vil omfatte. Store virksomheters leverandørkjeder er omfattende og komplekse, og sakene som skal behandles, vil kreve både ressurser og kompetanse. Også *Equinor*, *Kongsberg Gruppen*, *Norsk Hydro*, *Statkraft*, *Telenor* og *Yara International* mener de materielle kravene i åpenhetsloven er langt unna Forbrukertilsynets kjerneoppgaver. Instansene viser til at de materielle kravene retter seg mot et stort antall selskaper som ikke har forbrukere som kunder. Instansene peker derfor på behovet for at kontrollmyndigheten bygger opp nødvendig kompetanse. Det er også viktig at kontrollorganets ledelse har nødvendig kompetanse uten å miste fokus på Forbrukertilsynets kjerneoppgaver, ifølge instansene. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* mener også det er en forutsetning for at tilsynsmyndigheten skal legges til Forbrukertilsynet at tilsynet tilføres ressurser og kompetanse på menneskerettigheter i arbeidslivet, samt ressurser til å følge opp saker og behandle innkomne saker. *BDO* og *Hope for Justice* mener Forbrukertilsynet og Markedsrådet ikke er dimensjonert for tilsynsoppgaven uten å bli tilført ressurser. Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet viser til at effektivt tilsyn og håndheving av den nye loven vil kreve at Forbrukertilsynet tilføres ekstra ressurser. Forbrukertilsynet innehar per i dag ikke den nødvendige fagkunnskapen om grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeder. Dersom Forbrukertilsynet skal kunne føre et for-

svarlig tilsyn med en åpenhetslov vil det, ifølge Forbrukertilsynet selv, kreve at det rekrutteres nødvendig kompetanse, samt et tett samarbeid med andre aktører som har kompetanse på området, som for eksempel OECD-kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv og Etisk handel Norge.

Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, *Oslo lokallag* og *Trondheim studentlag* mener det bør vurderes om de funksjoner og ansvarsområder som faller inn under bestemmelsene om veiledning, tilsyn og klage kan fordeles på institusjoner som allerede til en viss grad arbeider med oppgaver knyttet til dette i dag: Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og OECDs kontaktpunkt. Amnesty, *Framtiden i våre hender* – både hovedorganisasjonen, *Oslo lokallag* og *Trondheim studentlag*, OECD-kontaktpunktet og Raftostiftelsen mener Forbrukertilsynet kan være et passende organ for kontroll av informasjonsplikten, som blant annet har forbrukerne som målgruppe. For lovens øvrige plikter, blant annet plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, stiller instansene spørsmål ved om Forbrukertilsynet er det rette organet. Raftostiftelsen viser til at Forbrukertilsynet har forbrukernes interesser og perspektiver som hovedansvarsområde. Kontroll og overholdelse av aktsomhetsforpliktelser forutsetter, ifølge Raftostiftelsen og Regnskogfondet, at tilsynsorganet arbeider nært sammen med andre offentlige organer som har konkrete oppgaver overfor næringslivet, samt øvrige relevante deler av virkemiddelapparatet på tvers av departementer. OECD-kontaktpunktet viser til at dersom kontrollen skal gjelde kvaliteten på aktsomhetsvurderingene, herunder om risikovurderingene er gode og grundige nok, om tiltakene selskaper har satt i verk for å forhindre negativ påvirkning er gode og effektive nok osv., kreves det en kompetanse om aktsomhetsvurderinger, særlig med hensyn til menneskerettigheter, som Forbrukertilsynet i utgangspunktet ikke har. Instansen viser til at klagen som ulike kontaktpunkt, blant annet det norske, har behandlet viser at slike saker kan være meget komplekse, og kan by på store utfordringer når det gjelder å vurdere risiko, avdekke de faktiske forhold og å vurdere hva som er nødvendig og effektivt i den enkelte sak. Kontaktpunktet stiller spørsmål ved hvordan Forbrukertilsynet kan opparbeide tilstrekkelig kompetanse når det gjelder aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv. OECD-kontaktpunktet mener det bør avklares nærmere hva Forbrukertilsynets kontroll og håndheving av selskapenes aktsomhetsvurderinger skal gå ut på. Dette må, ifølge instansen, sees i sammenheng med adgangen til å klage til kon-

taktpunktet for manglende etterlevelse av OECDs retningslinjer, herunder mulighetene for å styrke kontaktpunktordningen.

Ifølge Forum for utvikling og miljø må tilsynet være rustet til å aktivt innhente informasjon fra selskaper og til å veilede selskapene i hvordan de kan etterleve loven. Instansen stiller seg spørrende til om Forbrukertilsynet er riktig sted for en slik tilsynsoppgave. Også *Norsk Journalistlag* er usikker på om Forbrukertilsynet er rette instans for tilsynsoppgavene etter åpenhetsloven. *Changemaker* mener tilsynsmyndigheten ikke bør ligge hos Forbrukertilsynet.

Framtiden i våre hender – både hovedorganisasjonen, Oslo lokallag og Trondheim studentlag, mener OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv bør ha veilednings- og tilsynsansvaret knyttet til aktsomhetsvurderinger. Instansene viser til at kontaktpunktet ikke er en interesseorganisasjon og derfor langt på vei blir oppfattet som uavhengig, samt at kontaktpunktet allerede i dag har en utstrakt veiledningsfunksjon knyttet til OECDs retningslinjer. Framtiden i våre hender viser til at kontaktpunktet håndterer dialog og mekling knyttet til klagesaker, og bidrar dermed til selskapers etterlevelse av retningslinjene i enkeltsaker.

Amnesty peker på at dersom lovens virkeområde utvides til også å omfatte miljø, kan tilsynsmyndigheten for miljø legges til Miljødirektoratet.

Instanser som Amnesty, Changemaker og Regnskogfondet mener det bør opprettes et nytt tilsynsorgan som kan føre tilsyn med loven. Også Framtiden i våre hender og Norsk Journalistlag mener at dette er noe som bør vurderes på sikt. Amnesty og Regnskogfondet viser til at den nødvendige kompetansen til å ivareta etterlevelse av alle sider av loven per i dag ikke finnes i ett organ, og at dette tilsier at det bør opprettes et nytt tilsynsorgan. Regnskogfondet viser også til at Etikkinformasjonsutvalget ikke har hatt mandat til å vurdere om loven bør gå lenger enn foreslått, og at en utvidelse ytterligere vil tydeliggjøre behovet for at det opprettes et nytt organ som får veilednings- og tilsynsansvaret med loven. Regnskogfondet mener dette organet må ha høy kompetanse på UNGP og OECDs retningslinjer, samt menneskerettigheter – inkludert urfolks rettigheter og miljø. Ved å samle slik kompetanse på et sted vil man, ifølge instansen, unngå fallgruvene det vil innebære å fordele ansvaret mellom Forbrukertilsynet og andre organer, og man kan være trygg på at alle sider ved informasjonsplikten, aktsomhetsvurderinger, menneskerettigheter og miljø ses i sammenheng. Ifølge Regnskogfon-

det vil et slikt organ også kunne hjelpe norsk næringsliv til å følge de stadig flere konkrete tiltak EU gjennomfører for å implementere UNGP og for å redusere avskoging og negativ påvirkning på miljø. Changemaker mener den nye tilsynsmyndigheten må ha nok ressurser til ikke å være avhengig av tilsyn fra forbrukere og sivilsamfunn.

Dersom det ikke opprettes et nytt tilsynsorgan, mener Regnskogfondet at OECDs kontaktpunkt vil være bedre egnet enn Forbrukertilsynet til å føre tilsyn med loven. Regnskogfondet viser til at kontaktpunktet har lang erfaring med å føre tilsyn med bedrifters etterlevelse av OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv, og besitter nødvendig kompetanse innen aktsomhetsvurderinger og oppfølging av bedrifter.

9.1.3 Departementets vurderinger

I likhet med Etikkinformasjonsutvalget og høringsinstansene, mener departementet det må føres et offentlig tilsyn med åpenhetslovens bestemmelser. Sivilsamfunnet har en viktig rolle i å avdekke kritikkverdige forhold og i å skape oppmerksomhet rundt virksomheters eventuelle negative påvirkning på menneskerettighetene. Dette bør imidlertid komme inn som et viktig supplement og kan ikke erstatte et mer systematisk offentlig tilsynsarbeid. Departementet viser også til Etikkinformasjonsutvalgets vurdering av at manglende sanksjonsmuligheter har vist seg å være en svakhet ved lignende lovgivning i andre land. Når det foreslås offentlig håndheving, må det også gis veiledning om regelverket. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett. Omfanget av veiledningen og tilsynet drøftes nærmere i punktene 9.2.3 og 9.3.3.

Både Etikkinformasjonsutvalgets rapport og høringsinnspillene viser at det ikke er ett organ i Norge som har den helhetlige erfaringen og kompetansen som trengs for å gi veiledning om og føre kontroll med reglene i ny åpenhetslov. Det er imidlertid mange aktører, både offentlige og private, som har erfaring med enten aktsomhetsvurderinger eller håndheving, herunder ileggelse av sanksjoner. Enkelte høringsinstanser foreslår derfor å dele de ulike oppgavene mellom forskjellige organer. Andre høringsinstanser mener imidlertid at oppgavene bør samles i ett organ.

Etter departementets vurdering vil det være ressurskrevende, både for virksomhetene som skal innrette seg etter loven og myndighetene som skal håndheve reglene, om veiledning og tilsyn fordeles mellom ulike organer. Som høringen har vist, så er det en rekke ulike organer som kan

gi god informasjon om virksomhetenes samfunnsansvar og menneskerettigheter. Disse organene vil være viktige samarbeidspartnere for et tilsyn som skal håndheve reglene. Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig for virksomhetene å kunne forholde seg til ett organ når de skal overholde de nye reglene, og at dette organet kan gi god veiledning i hvordan loven er å forstå. At forvaltningsorganet som fatter vedtak, også gir veiledning i regelverket det skal håndheve, er også normalordningen i norsk forvaltning. Dette sikrer en effektiv saksbehandling og at forståelsen av reglene er den samme i veiledningen og ved håndhevingen, noe som vil bidra til en enhetlig praksis. Verken forvaltningsorganet eller saksbehandleren blir inhabile ved vurderingen av om det skal treffes vedtak eller ilegges sanksjoner i en sak som det tidligere er gitt veiledning i. Departementet foreslår derfor å legge både veiledning og tilsyn til ett og samme organ.

Når det gjelder spørsmålet om hvilket organ som skal ha disse oppgavene, er det særlig to alternativer som peker seg ut: Forbrukertilsynet, slik Etikkinformasjonsutvalget har foreslått, eller et nyopprettet tilsyn. Et nyopprettet tilsyn kan inkludere OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. Det kan også tenkes mellomløsninger der det opprettes et nytt tilsyn som samlokaliseres med et eksisterende tilsyn. Den siste løsningen ble valgt for det nye Dagligvaretilsynet som ble samlokalisert med Forbrukertilsynet i Porsgrunn, se Prop. 33 L (2019–2020) Lov om god handelskikk i dagligvarekjeden punkt 6.2.4.

Å etablere et helt nytt tilsyn vil medføre større kostnader til administrasjon, IKT, arkiv, personal med mer, enn om oppgavene gis til et allerede eksisterende tilsyn. Dette vil også være tilfellet om tilsynet etableres med utgangspunkt i OECDs kontaktpunkt som i dag har tre faste ansatte i sekretariatet. Ved å legge oppgavene til et eksisterende tilsyn, vil merkostnadene knyttet til å påta seg den nye oppgaven være mer begrenset i og med at fellestjenestene blir en del av en større organisasjon. En samlokalisering med et eksisterende tilsyn kan medføre en viss kostnadsbesparelse, men vil neppe være like kostnadseffektivt som en full integrering i et eksisterende tilsyn.

Forbrukertilsynet veileder næringsdrivende og fører tilsyn med forbrukervernreglene i en rekke ulike lover, blant annet markedsføringsloven og angrerettloven. Tilsynet fører imidlertid ikke tilsyn med reglene i markedsføringsloven som gjelder næringsdrivende imellom, og som hovedregel griper ikke Forbrukertilsynet inn i saker med mindre forbrukerhensyn tilsier det, jf.

markedsføringsloven § 35 annet ledd. Videre så har Forbrukertilsynet liten kunnskap om de aktomhetsvurderingene virksomheter må utføre etter forslag til ny åpenhetslov.

Derimot har tilsynet lang erfaring med å gi veiledning til næringsdrivende om skjønnsmessige regler. De generelle kravene i markedsføringsloven er utpregede rettslige standarder som stiller store krav til tilsynsvirksomhetens veiledningsaktivitet. Tilsynets saksbehandling er basert på den såkalte forhandlingsmodellen, jf. markedsføringsloven § 36 første ledd. Forhandlingsmodellen innebærer også at tilsynet primært arbeider for å få næringsdrivende til å innrette seg frivillig. Lovgivningens skjønnsmessige karakter og forhandlingsmodellen har resultert i at Forbrukertilsynet har utarbeidet en rekke veiledere, blant annet i samarbeid med bransjene som reguleres. Dersom næringsdrivende ikke innretter seg frivillig etter regelverket, kan Forbrukertilsynet ilegge både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Etter departementets vurdering er Forbrukertilsynet godt egnet til å håndtere oppgaven med å veilede om og føre tilsyn med ny åpenhetslov. Dette er en lov med skjønnsmessige bestemmelser der den primære oppgaven for tilsynsmyndigheten blir å få virksomhetene til frivillig å innrette seg etter reglene gjennom å gi god veiledning, jf. nedenfor i punkt 9.2.3. Ved behov skal organet også kunne ilegge overtredelsesgebyr, jf. nedenfor i punkt 9.3.3.3. Dette anses som straff etter EMK og reiser en rekke særskilte problemstillinger, blant annet retten til ikke å inkriminere seg selv. Forbrukertilsynet har lang erfaring med å håndtere slike problemstillinger.

Når det gjelder aktsomhetsvurderinger og hva som forventes etter UNGP og OECDs retningslinjer, må imidlertid Forbrukertilsynet opparbeide seg mer kunnskap. Det vil derfor være naturlig med et tett samarbeid med aktørene som har erfaring på dette området, særlig i oppstarten, men også i det videre arbeidet. Dette inkluderer blant annet Norges OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, Etisk handel Norge, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, frivillige organisasjoner og ulike nettverk. Departementet mener at Forbrukertilsynet er nærmest til å vurdere formen og omfanget av involveringen og samarbeidet med relevante aktører. Etter departementets vurdering vil det imidlertid være særlig viktig med et tett samarbeid med OECDs kontaktpunkt. Kontaktpunktet har i mandat å blant annet gjøre OECDs retningslinjer kjent og

tilgjengelig, svare på henvendelser fra næringslivet, arbeidstakerorganisasjoner, sivilsamfunn og andre interessenter, og behandle og bidra til å løse enkeltsaker om etterlevelse av OECDs retningslinjer. Der dialog eller mekling ikke er mulig, skal kontaktpunktet offentliggjøre en slutterklæring om saken med anbefalinger til virksomheten. Kontaktpunktet skal også behandle klager relatert til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) sin erklæring om flernasjonale selskapers sosiale ansvar. Oppgavene til OECDs kontaktpunkt vil dermed kunne berøre både Forbrukertilsynets tilsyn og veiledning etter åpenhetsloven. Samtidig vil det også være viktige forskjeller i kontaktpunktets og tilsynets arbeid. I motsetning til tilsynet, kan ikke kontaktpunktet treffe rettslig bindende vedtak eller kreve innsyn i taushetsbelagt informasjon. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å regulere forholdet mellom Forbrukertilsynet og OECDs kontaktpunkt i lov, men vil følge dette opp videre, blant annet gjennom etatsstyring av tilsynet.

Forbrukertilsynet har kontorer i Porsgrunn, Stavanger, Tromsø og Longyearbyen. Ved å legge kontrollen med ny åpenhetslov til Forbrukertilsynet, fremmes dermed også regjeringens målsetting om å legge til rette for vekst og utvikling i hele landet og en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Se forslag til åpenhetslov § 8 og § 9.

9.2 Nærmere om veiledningen

9.2.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at Forbrukertilsynet skal veilede virksomheter, forbrukere og andre om gjennomføringen av åpenhetsloven. Ifølge utvalget er det behov for veiledning for at loven skal virke etter sin hensikt, og for å sikre etterlevelse.

Når det gjelder omfanget av veiledningen, presiserer utvalget i merknadene til lovbestemmelsen at veiledningen skal gå noe lenger enn forvaltningens alminnelige veiledningsplikt.

Selv om Forbrukertilsynet skal ha ansvaret for veiledningen, presiserer utvalget at veiledningen må trekke på erfaringer og utarbeides i samspill med andre aktører med relevant kompetanse.

9.2.2 Høringsinstansenes syn

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener veiledningsfunksjonen bør være sterk, og at det bør fremgå av loven at veiledningen både skal

gjelde generelt og i enkeltsaker. NHO mener det er vanskelig for virksomhetene å gjøre retten til veiledning gjeldende. Virksomhetene vil selv være ansvarlige for å etterleve loven, selv om forvaltningen ikke har oppfylt sin veiledningsplikt. Ifølge NHO bør veiledning og rådgivning være tilsynets primære funksjon. Instansen mener innføringen av en lov forutsetter at myndighetene har en plan – med finansiering – for veiledning og informasjon. På samme måte som enhver har rett til informasjon hos virksomhetene, mener NHO at virksomhetene må ha lovfestet rett til veiledning hos tilsynsmyndighetene for å kunne oppfylle kunnskapsplikten. NHO understreker viktigheten av tydelig lovtekst og forarbeider. Dette danner utgangspunktet for veiledningen og kan gjøre behovet for veiledning mindre. *Mester Grønn* mener det bør settes av tilstrekkelig med ressurser slik at virksomhetene kan få råd og veiledning til å gjennomføre kravene i loven uten kostbare konsulenter.

Akademikerne, Etisk handel Norge, FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, Frelsesarmeen og Hovedorganisasjonen Virke (Virke) fremhever viktigheten av å gi virksomhetene god veiledning. Etisk handel Norge og Virke mener det også er viktig med en lang overgangsperiode ved innføring av loven. Ifølge instansene vil arbeidsbyrden og belastningen på virksomhetene kunne reduseres hvis det avsettes tilstrekkelig med ressurser til veiledning. Selv om mange virksomheter ønsker å opptre bærekraftig, kan det, ifølge Etisk handel Norge, være store utfordringer ved å gjennomføre det i praksis og å gjøre det alene. Også *Norges institusjon for menneskerettigheter* (NIM), *OECD-kontaktpunktet* og *Raftostiftelsen* understreker viktigheten av at det settes av nok ressurser til veiledning. Kontaktpunktet viser til at ikrafttredelse av loven vil kreve en omfattende opptrapping av det offentlige kompetanse og ressurser til å gi veiledning om ansvarlig næringsliv og aktsomhetsvurderinger, både i en konkret tilsynsordning, men også hos andre offentlige aktører som gir næringslivsstøtte og veiledning til næringslivet.

FOKUS viser til at de faktiske utfordringene i omfang og natur, og dermed løsningene på disse, vil variere ut fra blant annet størrelse, modenhet, bransje og hvor varene blir produsert. Ifølge instansen er det derfor viktig å legge til rette for et tilsvarende mangfold i støtteapparatet. Erfaringsmessig vil bedriftene trenge støtte fra aktører med ulik kompetanse for å kunne sikre god fremdrift i arbeidet, ifølge FOKUS.

Equinor, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro, Statkraft, Telenor og Yara International mener det er viktig at kontrollmyndigheten gir veiledning om internasjonalt anbefalt praksis, spesielt til bedrifter som har mindre erfaring med UNGP.

NIM viser til 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, og at det derfor er av betydning at det er tilstrekkelig ressurser til å veilede mindre virksomheter som av eget ønske gjennomfører aktsomhetsvurderinger selv om de ikke formelt plikter til dette etter loven. Ifølge instansen 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 fordi de er av mindre størrelse. Mange store norske virksomheter har kompetanse på området og følger allerede kravene til kunnskap og aktsomhetsvurderinger i henhold til UNGP.

OECD-kontaktpunktet mener bedrifter også bør motta råd og veiledning fra det offentlige om hvordan de best kan rapportere for å blant annet møte kravene i lovforslaget. Instansen viser til at det finnes mange gode eksisterende rapporteringsverktøy som UNGP reporting framework, OECDs alignment assessment tools, GIEKs rapporteringsskjema om vesentlig risiko for bedrifter og GRI-rapportering med mer.

Byggenæringens Landsforening mener det er svært viktig at en veiledningstjeneste er på plass før loven trer i kraft. Ifølge instansen er lovutkastet mye bredere og vil omfatte mange flere virksomheter enn det som er tilfellet i de andre landene utvalget viser til. Det er, ifølge instansen, svært viktig at veiledningstjenesten er tilpasset antall bedrifter som er omfattet av loven.

9.2.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig i at tilsynsorganets primære oppgave bør være å gi god veiledning om regelverket. Som flere høringsinstanser påpeker, er dette et viktig tiltak for å sikre at loven følges uten at det påfører næringslivet urimelig høye kostnader. God veiledning forenkler også tilsynsarbeidet.

Veiledningen må gis til de virksomhetene som pålegges plikter, og alle de aktørene som kan gjøre krav gjeldende etter åpenhetsloven, enten det er forbrukere, organisasjoner eller andre. Veiledningen bør gis på mange ulike måter. Det bør utarbei-

des og publiseres skriftlig materiell og det bør holdes kurs både generelt og innenfor ulike bransjer og målgrupper. I tillegg bør det gis direkte veiledning til de virksomhetene og aktørene som gis plikter eller rettigheter etter regelverket. Denne veiledningen bør ha sitt utgangspunkt i lovverket og eksisterende veiledere på området, særlig OECD sine veiledere. Veiledere bør utarbeides i dialog med virksomhetene som pålegges plikter etter regelverket og deres representanter. I tillegg bør aktørene med kompetanse på området involveres.

I sin høringsuttalelse viser NHO til Prop. 33 L (2019–2020) om lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden som eksempel på hvordan veiledningen bør utføres. I proposisjonen ble det foreslått at det nye Dagligvaretilsynet skal jobbe etter den såkalte «forhandlingsmodellen», tilsvarende den som gjelder for Forbrukertilsynet etter markedsføringsloven § 36. Etter departementets vurdering er dette en del av tilsynsvirksomheten og blir derfor behandlet nedenfor i punkt 9.3.3.

Ethvert forvaltningsorgan har en omfattende veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Gjennom veiledning skal forvaltningsorganene gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Parter og potensielle parter som ber om det, skal få veiledning om lover, forskrifter og praksis. Veiledningsplikten er imidlertid knyttet til konkrete saker og forutsetter at den som skal veiledes, enten er part, eller har tatt kontakt med forvaltningen. Det er derfor ingen alminnelig lovpålagt plikt til å gi mer generell veiledning gjennom å publisere informasjon på nettsider og å drive oppsøkende informasjonsarbeid gjennom kursvirksomhet og lignende. Mange myndigheter, herunder Forbrukertilsynet, utfører denne typen virksomhet i dag, uten at dette er lovpålagt. For at generell veiledning skal gis den ønskede prioriteten, mener departementet at det er hensiktsmessig å stille et lovkrav om dette i åpenhetsloven. Forbrukertilsynet pålegges derfor denne oppgaven i åpenhetsloven. God generell veiledning blir et viktig virkemiddel for å oppnå lovens målsetning på en ressurseffektiv måte.

Når det gjelder den individuelle veiledningen i konkrete saker, vurderer departementet forvaltningslovens regler som tilstrekkelige. De pålegger Forbrukertilsynet en omfattende veiledningsplikt som kan justeres avhengig av virksomhetens ressurser og tilsynets kapasitet. Det er anslått at 8 830 virksomheter omfattes av den nye loven. Å gi individuell veiledning til alle disse utover det som allerede følger av forvaltningsloven, er kostnads-

krevene og vil gå på bekostning av mer ressurs-effektive generelle tiltak. Ved å prioritere generell veiledning vil tilsynet nå ut til flere virksomheter og i større grad sikre etterlevelse av reglene.

Etter forvaltningsloven er det ingen plikt til å gi bindende forhåndsuttalelser. Etter departementets vurdering bør et slikt krav heller ikke gjelde for veiledningen Forbrukertilsynet skal gi etter åpenhetsloven.

Se forslag til åpenhetslov § 8.

9.3 Nærmere om tilsynet

9.3.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal føre kontroll med at bestemmelsene i åpenhetsloven overholdes. Denne kontrollen foreslås utøvet i overensstemmelse med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 41 som gjelder for Forbrukertilsynet og Markedsrådets håndheving av øvrig regelverk. Etikkinformasjonsutvalget henviste til §§ 32 til 42, men pga. endringer i markedsføringsloven i forbindelse med Prop. 8 LS (2019–2020) tilsvarende dette i dag §§ 32 til 41. Utvalget foreslår å endre markedsføringsloven § 35 for å klargjøre at formålet med Forbrukertilsynets håndheving av åpenhetsloven er å sikre enhver adgang til informasjon fra virksomheter om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold.

Henvisningen til markedsføringsloven innebærer blant annet at kontrollen skal skje av faglig uavhengige myndigheter, jf. § 32. Videre gir det Forbrukertilsynet vide hjemler til å kreve opplysninger, undersøke lokaler og ta beslag i materiale som er relevant for å avdekke brudd på åpenhetsloven, jf. § 34. Forbrukertilsynet skal benytte forhandlingsmodellen i sin tilsynsvirksomhet, jf. § 36 første ledd. Det vil si at tilsynet må forsøke å få næringsdrivende til å frivillig innrette seg etter regelverket gjennom dialog og forhandlinger. Forbrukertilsynet kan be om skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre eller fatte vedtak. Også når det gjelder klage på Forbrukertilsynets vedtak etter åpenhetsloven, foreslås samme løsning som i markedsføringsloven. Dette innebærer at Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak og at Markedsrådets vedtak ikke kan påklages, jf. § 37.

Utvalget foreslår at Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal kunne treffe vedtak om forbud, påbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, samt vedtak mot medvirkere, jf. markedsføringsloven § 39. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal

bare kunne ilegges for overtredelser av informasjonspliktene i forslaget til ny åpenhetslov §§ 6, 7 og 10. For overtredelsesgebyr er det i tillegg et krav om skyld og at lovbruddet har skjedd gjentatte ganger.

Utvalget presiserer at mulkt og gebyr ikke bør ilegges før virksomhetene har fått tid til å sette seg inn i hva loven krever og etablere nye rutiner.

9.3.2 Høringsinstansenes syn

9.3.2.1 Formålet med tilsynet, opplysningsplikt og forhandlingsmodellen mv.

Forbrukertilsynet er enig med utvalget i at markedsføringslovens § 35 bør endres for å få frem at tilsyn med åpenhetsloven skal sikre åpenhet om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold.

Når det gjelder Etikkinformasjonsutvalgets forslag om å la markedsføringsloven § 34 om opplysningsplikt og stedlig kontroll få anvendelse ved undersøkelser av brudd på åpenhetsloven, gir *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) uttrykk for at denne bestemmelsen går lengre enn det som er nødvendig. NHO gir også mer generelt uttrykk for at departementet bør gå gjennom bestemmelsene det henvises til i markedsføringsloven for å se om de passer. Forbrukertilsynet på sin side er derimot positiv til at tilsyn med åpenhetsloven skal utføres i samsvar med markedsføringslovens regler.

Når det gjelder kravet om at Forbrukertilsynet skal bruke forhandlingsmodellen i sin virksomhet, kommenteres ikke dette eksplisitt av høringsinstansene. Flere instanser fremhever imidlertid viktigheten av dialog mellom tilsyn og de virksomhetene som omfattes av regelverket. I sitt hørings svar viser NHO til drøftelsene som ble gjort rundt det nye Dagligvaretilsynet sin rolle i å håndheve lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden, se Prop. 33 L (2019–2020). Der ble det blant annet fremhevet at Dagligvaretilsynet skal jobbe etter forhandlingsmodellen.

9.3.2.2 Sanksjoner og andre tiltak for å sikre etterlevelse

Alle høringsinstansene som har uttalt seg, er enige i at overtredelser av åpenhetsloven bør kunne medføre administrative reaksjoner. Det er imidlertid delte meninger om hvilke reaksjoner som skal brukes på de ulike lovbruddene.

Equinor, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro, Statkraft, Telenor og Yara International mener

sanksjonsreglene er vel avveid mot lovens formål. *Hovedorganisasjonen Virke* støtter at det kun er avslag på krav om informasjon som må kunne sanksjoneres, ikke kvaliteten på for eksempel aktsomhetsvurderingene. *Norsk Journalistlag* støtter forslaget om at kontrollmyndighetene skal kunne ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, slik at de har et reelt pressmiddel overfor virksomheter som ikke opptrer i samsvar med loven.

BDO mener det er svakheter i håndhevingen og sanksjonene, og at dette i kombinasjon med økte rapporteringskrav kan virke konkurransevridende. Instansen viser til at virksomheter som retter seg etter loven, får økte kostnader knyttet til rapportering, mens virksomheter som ikke retter seg etter loven, ikke bærer særlig risiko for å bli oppdaget og/eller sanksjonert. BDO fremhever at det i evalueringen av UK Modern Slavery Act særlig er trukket frem mangel på håndheving og sanksjoner, og instansen mener derfor det bør innføres strengere reaksjoner på pliktbrudd enn det Etikkinformasjonsutvalget har foreslått. Ved å innføre strenge sanksjoner kombinert med utstrakt og effektiv håndhevelse, antar BDO at flere aktører lojalt vil innrette seg etter reglene, eller at useriøse aktører forsvinner fra markedet på grunn av de ilagte sanksjonene. Instansen viser til at det er særlig viktig å fange opp de illojale aktørene som starter opp på nytt for å unngå allerede ilagte sanksjoner.

Amnesty International Norge (Amnesty), *Changemaker*, *Fellesrådet for Afrika*, *KFUK-KFUM* og *Redd Barna* mener det er utilstrekkelig at det kun er manglende etterlevelse av informasjonspliktene som kan sanksjoneres. Ifølge instansene bør særlig brudd på plikten til å gjennomføre tilfredsstillende aktsomhetsvurderinger sanksjoneres. Amnesty viser til effektivitetshensyn og at erfaring fra tilgrensende områder tilsier at muligheten for sanksjoner er viktig for virksomhetenes etterlevelse av lovens krav. Ifølge KFUK-KFUM bør det ved brudd på anstendig arbeid vurderes om selskapet visste om eller burde visst om bruddet. Dersom svaret er ja, og dette ikke kommer fram i publiseringen av aktsomhetsvurderingen, burde selskapet kunne holdes ansvarlig for feilaktig informasjon og sanksjoneres. Ifølge Amnesty og *Regnskogfondet* må sanksjonene være proporsjonale med hensyn til blant annet hva som er rimelig å kreve av det aktuelle selskap under de faktiske omstendigheter, lovbruddets grovhet og hyppighet. Ifølge *Changemaker* må sanksjonene være tilstrekkelig sterke til at bedriftene retter seg etter loven.

Regnskogfondet mener en lovfesting av pliktene i UNGP og OECDs retningslinjer også bør innebære en sanksjonsmulighet ved manglende tiltak eller manglende effekt av tiltak. *Forum for utvikling og miljø*, *Framtiden i våre hender* – både *hovedorganisasjonen*, *Oslo lokallag* og *Trondheim studentlag*, *Regnskogfondet* og *Spire* mener det er avgjørende for lovens effekt at manglende etterlevelse av kravet om aktsomhetsvurdering, risikoreducerende tiltak og oppretting av skade fører til hensiktsmessige sanksjoner. *Framtiden i våre hender* viser til at mulighetene for at sanksjoner blir iverksatt ikke bare har betydning i den enkelte sak, men også vil virke skjerpene på selskaper som er i startgropen for, eller har kommet et stykke på vei i arbeidet med aktsomhetsvurderinger og oppfølging. Hva som kan anses som et minstenivå for aktsomhetsvurderinger og oppfølging, bør, ifølge *Framtiden i våre hender* og *Regnskogfondet*, klargjøres i forskrift eller fastsettes på annen måte. Også *Hope for Justice* mener at det må knyttes sanksjoner til manglende etterlevelse av handleplikten dersom det er avdekket brudd på menneskerettighetene.

KFUK-KFUM mener det burde være sanksjonsmuligheter mot virksomheter som ikke respekterer og følger grunnleggende menneskerettigheter, inkludert FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.

Amnesty viser til at effektivitetshensyn tilsier at selskapers sentrale organer, slik som styre og daglig leder, i større grad bør kunne ansvarliggjøres for brudd på lovens plikter.

NHO mener at en eventuell tvangsmulkt må utløses av brudd på et konkret vedtak og ikke brudd på loven i seg selv, slik utvalgets forslag kan tyde på. NHO viser til at pliktsubjektene på denne måten kan få vite hva de har å forholde seg til, slik at de kan unngå tvangsmulkt. På samme måte og med samme begrunnelse mener NHO det bør være et vedtak av tilsynsmyndigheten som kan være grunnlag for overtredelsesgebyr. Videre viser NHO til prinsippet om at det minst inngripende sanksjonsmillelet bør velges, og at dette tilsier at tvangsmulkt bør være det primære virkemiddelet for tilsynsmyndighetene. Ifølge NHO bør overtredelsesgebyr bare være aktuelt der tvangsmulkt ikke har virket.

Forbrukertilsynet mener det bør inntas en henvisning til markedsføringsloven § 42 om ileggelse av overtredelsesgebyr, ettersom lovforsla-

get § 13 tredje ledd omhandler overtredelsesgebyr. NHO viser til at juridiske personer ikke kan utvise forsett eller uaktsomhet, og at overtredelse som skal kunne sanksjoneres derfor bør kvalifiseres på annen måte, for eksempel ved gradering av vesentlighet og gjentakelser.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er usikker på hvilken størrelsesorden man ser for seg på tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, og mener dette er noe å være oppmerksom på i det videre arbeidet med loven. Størrelsen på mulkt og gebyrer, i tillegg til hvordan dette anvendes i praksis med tanke på fleksibilitet, veiledning etc. kan også ha noe å si opp mot lovkrav og prosessuelle krav.

Equinor, Norsk Hydro og Telenor mener at loven vil styrkes og tydeliggjøres hvis nærmere regler om ileggelse av tvangsmulkt og utmåling av overtredelsesgebyr gjøres som en del av arbeidet med lovforslaget. Å be departementet om å vurdere dette ved forskrift senere gir, ifølge instansene, usikkerhet ovenfor selskaper og for kontroll- og håndhevingsmyndigheten.

Ut over tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mener Amnesty at tilsynsmyndigheten bør ha kompetanse til å utstede pålegg om utelukkelse fra offisielle næringsdelegasjoner til utlandet og adgang til offentlige finansielle støtteordninger for en gitt tidsperiode, samt opphør av ulovlige forhold, oppreisning for ofre for næringslivsrelaterte menneskerettighetsbrudd og om forbud mot å drive virksomhet for enkeltpersoner.

BDO viser til at reglene om foretaksstraff kan være et vel så godt virkemiddel som overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Ifølge Amnesty, BDO og Regnskogfondet bør aktsomhetsforpliktelsene ses i sammenheng med Justis- og beredskapsdepartementets pågående utredning av reglene om blant annet foretaksstraff. Amnesty nevner at det bør vurderes om morselskaper bør kunne holdes ansvarlig for lovbrudd begått i datterselskaper.

Amnesty og Regnskogfondet mener videre at en lov med krav om tilbørlig aktsomhet i næringslivet bør sanksjoneres med en straffebestemmelse i tråd med målsetningen om effektiv etterlevelse. Nasjonale og internasjonale erfaringer tilsier, ifølge Amnesty, at rene forventninger eller lovkrav uten adekvate sanksjonsmidler ikke håndheves like effektivt som tiltenkt. Amnesty viser også til at erfaringer fra arbeidet mot korrupsjon, hvitvasking og innføringen av personvernforordningen viser at næringslivet raskt innarbeider nye rutiner som er straffesanksjonert. På den andre siden viser Amnesty til at legalitetsprinsippet i utgangspunktet tilsier varsomhet med straffesanksjone-

ring i lys av lovutkastets generelle henvisninger til ulike menneskerettigheter. Amnesty mener likevel at de hensyn som begrunner legalitetsprinsippet, hensynet til forutberegnelighet, likevel kan ivaretas i tilstrekkelig grad. Amnesty viser til at fengselsstraff kan gjøres betinget av gjentatte eller grove krenkelser utført forsettlig eller grovt uaktsomt, og at ikrafttredelsestidspunktet kan utsettes i rimelig tid gjennom overgangsbestemmelser. Dette vil sikre en god balanse mellom hensynet til forutsigbarhet og hensynet til effektiv etterlevelse, ifølge instansen. Amnesty mener ingen vil risikere fengselsstraff dersom man trår feil i vanskelige avveininger mellom ulike menneskerettigheter. En adgang til å sanksjonere overtredelse med straff vil også aktualisere foretaksstraff som et mulig sanksjonsmiddel, ved at inngangsvilkåret etter straffelovens bestemmelse om foretaksstraff er at et «straffebed» er overtrådt.

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 instansens syn også avhenge av kvaliteten på den veiledningen som gis. Dess bedre veiledning, dess større rom for eventuell sanksjonering, og motsatt, ifølge instansen. Framtiden i våre hender mener det vil være urimelig om det skal kunne ilegges sanksjoner mot selskaper som ikke utfører aktsomhetsvurderinger på en tilfredsstillende måte umiddelbart etter at loven trer i kraft. Instansen foreslår derfor en innkjøringsfase for næringslivet: virksomhetene får en flerårig, dog definert tidsperiode til å innarbeide lovens krav før sanksjoner kan tas i bruk.

9.3.3 Departementets vurderinger

9.3.3.1 *Formålet med tilsynet, tilsynets uavhengighet og forhandlingsmodellen mv.*

Departementet er enig med Etikkinformasjonsutvalget i at tilsynsreglene i markedsføringsloven bør få anvendelse ved håndhevingen av åpenhetsloven. Departementet mener imidlertid at enkelte av markedsføringslovens bestemmelser likevel ikke passer på Forbrukertilsynets håndheving av åpenhetsloven. Departementet foreslår derfor at tilsynsreglene i større grad fremgår direkte av åpenhetsloven, for å gjøre det tydelig hvilke regler som gjelder ved Forbrukertilsynets tilsyn med loven.

Departementet er enig med utvalget og Forbrukertilsynet om at det er nødvendig å tydelig-

gjøre hvilke hensyn håndhevingen av åpenhetsloven skal ivareta, og foreslår at dette presiseres i åpenhetsloven. Etter departementets vurdering bør formuleringen forenkles sammenlignet med utvalgets forslag og gjenspeile hovedformålet med loven som er å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. omtale i punkt 7.1.3.

Departementet vurderer det også som viktig at håndhevingen skjer av faglig uavhengige myndigheter og støtter derfor utvalgets forslag om at markedsføringsloven § 32 skal gjelde for Forbrukertilsynets og Markedsrådets kontroll med ny åpenhetslov. Dette innebærer at verken departementet eller regjeringen kan instruere disse organene i enkeltsaker eller i generell lovtolkning. For øvrig vises det til Prop. 93 L (2016–2017) punkt 6.1 for nærmere omtale av Forbrukertilsynets og Markedsrådets uavhengighet.

Departementet er enig i at kontrollen med åpenhetsloven bør skje etter forhandlingsmodellen i markedsføringsloven, slik utvalget foreslår og flere av høringsinstansene ønsker. Dette innebærer at Forbrukertilsynet må forsøke å få virksomhetene til frivillig å følge regelverket. I første omgang gjennom informasjon, se punkt 9.2.3 om veiledningsplikten. Dersom dette ikke lykkes, må tilsynet gå i dialog og forhandle med virksomhetene for å få dem til å innrette seg. I disse forhandlingene kan ikke Forbrukertilsynet akseptere løsninger som er i strid med kravene i åpenhetsloven. Forbrukertilsynet har likevel ingen absolutt plikt til å forhandle. For eksempel der virksomheten må forutsettes å kjenne reglene godt, er det ikke nødvendig for tilsynet å forhandle før det treffes et vedtak. For øvrig vises det til Prop. 93 L (2016–2017) punkt 4.2 der det redegjøres nærmere for forhandlingsmodellen i markedsføringsloven.

Utvalgets forslag innebærer også at Forbrukertilsynet kan innhente skriftlige bekreftelser på at det ulovlige forholdet skal opphøre, jf. markedsføringsloven § 36 annet ledd første punktum første alternativ. Departementet mener dette kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å få virksomheter til å overholde kravene i åpenhetsloven, og foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i åpenhetsloven. Departementet foreslår imidlertid ikke en bestemmelse om at Forbrukertilsynet kan innhente skriftlig bekreftelse på at virksomheten skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere, ettersom denne bestemmelsen ikke synes relevant for tilsyn med åpenhetsloven, og i utgangspunktet skyldes gjennomføring av forordning om

forbrukervernsamarbeid i norsk rett, se Prop. 8 LS (2019–2020) punkt 10.

Utvalgets forslag innebærer videre at Forbrukertilsynet skal kunne fatte vedtak med midlertidig virkning, jf. markedsføringsloven § 39 annet ledd. Denne muligheten ble innført 1. juli 2020 som følge av gjennomføringen av forordning om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019–2020) punkt 9. Begrunnelsen for denne regelen er at Forbrukertilsynet raskt skal kunne stanse brudd på forbrukervernregler der det er risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Etter departementets vurdering vil slike forhold ikke gjøre seg gjeldende ved Forbrukertilsynets tilsyn etter åpenhetsloven. Det er derfor ikke behov for å fatte vedtak med midlertidig virkning etter åpenhetsloven, og departementet foreslår derfor ingen bestemmelse i åpenhetsloven om dette.

Se forslag til åpenhetslov § 9.

9.3.3.2 *Opplysningsplikt, stedlig kontroll og beslag*

Etter Etikkinformasjonsutvalgets forslag gis Forbrukertilsynet vide hjemler til å kartlegge de faktiske forholdene, blant annet ved å kreve opplysninger, inkludert taushetsbelagte opplysninger og undersøke lokaler, jf. markedsføringsloven § 34. Markedsføringsloven § 34 har siden utvalget overleverte sin rapport blitt utvidet og presisert, blant annet med en tydelig hjemmel til å ta beslag i dokumenter og gjenstander. Hjemlene til å undersøke lokaler og å ta beslag bruker Forbrukertilsynet svært sjelden. Departementet tror heller ikke Forbrukertilsynet vil ha særlig behov for eller kapasitet til slike inngripende etterforskningskritt ved håndhevingen av åpenhetsloven.

Det kan imidlertid være behov for en vidtrekkende opplysningsplikt som også inkluderer taushetsbelagte opplysninger. Departementet foreslår derfor at en tilsvarende bestemmelse som markedsføringsloven § 34 første og fjerde ledd første og annet punktum tas inn i åpenhetsloven. Markedsføringsloven § 34 fjerde ledd tredje punktum angir at Forbrukertilsynet også skal ha tilgang til visse typer opplysninger fra tilbydere av ekomnett eller ekomtjenester, til tross for at opplysningene er underlagt kvalifisert taushetsplikt etter straffeprosessloven § 118, hvilket ikke synes relevant for Forbrukertilsynets tilsyn med åpenhetsloven. I likhet med reglene i markedsføringsloven, foreslår departementet at Forbrukertilsynet skal kunne ilegge tvangsmulkt til enhver som ikke oppfyller opplysningsplikten.

Departementet vil presisere at opplysningsplikten ikke går foran taushetsretten som følger av vernet mot selvinkriminering og kravet til en rettferdig rettergang, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Selvinkrimineringsvernet innebærer at virksomheter kan være fritatt fra å gi opplysninger som gjør at de risikerer sanksjoner som anses som straff etter EMK. Dette inkluderer både sanksjoner som anses som straff etter norsk rett, men også administrative sanksjoner, som for eksempel overtredelsesgebyr. Selvinkrimineringsvernet er nærmere omtalt i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22.

Se forslag til åpenhetslov § 10.

9.3.3.3 Sanksjoner og andre tiltak for å sikre etterlevelse

Innledning

Etter Etikkinformasjonsutvalgets forslag skal Forbrukertilsynet kunne treffe vedtak om påbud, forbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Flere høringsinstanser mener straff kan være et godt virkemiddel for å sikre effektiv etterlevelse av åpenhetsloven. Før de ulike reaksjonene vurderes, ønsker departementet å redegjøre kort for de ulike tiltakene.

Et påbuds- eller forbudsvedtak må følges, men det får ingen umiddelbare konsekvenser dersom vedtaket brytes. For å sikre etterlevelse er det vanlig at brudd på offentligrettslige regler får konsekvenser. Disse konsekvensene kan for eksempel være i form av mulkt, gebyr, bøter eller fengsel. Fengsel, som er den mest alvorlige reaksjonen, kan bare ilegges av domstolene. Forvaltningen kan ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Forskjellen på disse to reaksjonene er at tvangsmulkt utløser en betalingsplikt ved brudd på et konkret vedtak som er rettet mot virksomheten, mens et overtredelsesgebyr må betales ved brudd på loven. Dette innebærer at virksomhetene i langt større grad vil kjenne til og være klar over at de risikerer en tvangsmulkt. Overtredelsesgebyr anses som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Etter forvaltningslovens begrepsbruk anses overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjon, og det stilles særskilte krav til slike forvaltningsvedtak, jf. forvaltningsloven § 43 følgende.

Tvangsmulkt

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at det bare kan treffes vedtak om tvangsmulkt ved overtredelse

av informasjonspliktene i åpenhetsloven. Dette til forskjell fra markedsføringsloven der det som utgangspunkt skal fastsettes tvangsmulkt for brudd på ethvert forbuds- og påbudsvedtak som Forbrukertilsynet treffer, jf. markedsføringsloven § 41. Dette skal sikre at vedtakene etterleves. Fastsettelse av tvangsmulkt kan unnlates dersom særskilte grunner tilsier det. Flere høringsinstanser har hatt innsigelser mot at brudd på plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger ikke skal få konsekvenser.

Departementet er enig med utvalget i at Forbrukertilsynet skal kunne føre kontroll med alle bestemmelsene i åpenhetsloven, inkludert bestemmelsene som pålegger virksomhetene å foreta aktsomhetsvurderinger. Dette innebærer at tilsynet skal kunne treffe vedtak for brudd på dette kravet. Alle høringsinstansene synes å dele denne vurderingen. Spørsmålet er om brudd på et vedtak skal få konsekvenser eller ikke. Som vist over, foreslås det å pålegge Forbrukertilsynet en veiledningsplikt som er mer omfattende enn den som følger av forvaltningsloven. Om virksomhetene likevel ikke følger reglene, så skal Forbrukertilsynet gjennom dialog og forhandlinger forsøke å få dem til frivillig å innrette seg. Dersom heller ikke dette lykkes, vil tilsynet treffe vedtak i saken. Etter departementets vurdering vil seriøse virksomheter enten innrette seg etter tilsynets vedtak eller klage det inn for Markedsrådet. For det mindretall av virksomheter som ikke retter seg etter tilsynets pålegg eller bruker klageretten sin, bør det, etter departementets vurdering, kunne ilegges en reaksjon. I motsatt fall kan loven og tilsynet med loven virke konkurransevridende ved at de virksomhetene som ikke gjennomfører eller gjennomfører svært mangelfulle eller fiktive aktsomhetsvurderinger, vil ha lavere kostnader sammenlignet med de virksomhetene som lojalt følger opp kravene i åpenhetsloven. Departementet foreslår derfor at Forbrukertilsynet skal kunne ilegge tvangsmulkt for brudd på ethvert vedtak. I tillegg til tvangsmulkt for brudd på forbuds- og påbudsvedtak, foreslår departementet at Forbrukertilsynet skal kunne ilegge tvangsmulkt for brudd på skriftlige bekreftelser.

Til forskjell fra markedsføringslovens regler foreslår imidlertid departementet at det ikke skal være noe krav om at Forbrukertilsynet som hovedregel skal fastsette tvangsmulkt ved alle påbuds- og forbudsvedtak. Denne vurderingen bør overlates til Forbrukertilsynet i hvert enkelt tilfelle. Etter det departementet kjenner til er dette vanlig for forvaltningsrettslige lover som

pålegger næringslivet plikter, jf. for eksempel forurensningsloven § 73.

Se forslag til åpenhetslov §§ 11-13.

Overtredelsesgebyr

Som nevnt innledningsvis, er overtredelsesgebyr en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven og straff etter EMK. Dette fordi det er en alvorlig sanksjon med et såkalt pønalt formål, det vil si at det i likhet med straff skal føles som et onde og virke avskrekkende. Det er derfor knyttet særskilte krav til ileggelse av denne reaksjonen både etter EMK og i forvaltningsloven. I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3 har Justis- og beredskapsdepartementet gitt sine anbefalinger til når lovgiver bør benytte denne reaksjonsformen. Det første som bør vurderes, er om det er mindre inngripende virkemidler som kan benyttes for å oppnå formålet. Om en overtredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra den enkelte forpliktelsen. Videre er det en forutsetning at det finnes et forvaltningsorgan som kan håndheve reglene, og det må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig å ilegge en administrativ sanksjon. I dette ligger det en vurdering av om reglene reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevisspørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, hvem som rammes av sanksjonen, om det er enkeltpersoner eller selskaper, og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.

Departementet deler både Etikkinformasjonsutvalget og høringsinstansenes syn om at det er behov for håndheving av åpenhetsloven, og at dette inkluderer en mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på lovens bestemmelser. Hvis den eneste reaksjonen er vedtak med fastsatt tvangsmulkt som utløses ved brudd på vedtaket, kan dette føre til at virksomheter som omfattes av loven, velger ikke å følge reglene i loven før de mottar et vedtak eller et varsel om vedtak. I så fall vil loven i liten grad oppnå formålet som er å fremme alle virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Utvalget foreslår at det bare er informasjonspliktene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter departementets vurdering er det rettssikkerhetsmessig forsvarlig å ilegge administrative sanksjoner ved brudd på informasjonspliktene. Bestemmelsene gir klare forpliktelser til å gi informasjon om virksomhetens arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold og aktsomhetsvurde-

ringer. Det vil hovedsakelig være juridiske personer og deres økonomiske virksomhet som rammes av et eventuelt overtredelsesgebyr, noe som generelt gjør det mindre betenkelig å sanksjonere lovbrudd. Forbrukertilsynet har lang erfaring med å ilegge overtredelsesgebyr, og vil derfor være i stand til å håndtere slike saker på en god og rettssikkerhetsmessig forsvarlig måte. Når det gjelder om eventuelle brudd på fristene til å besvare informasjonskrav skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, har departementet vært usikker på hva som har vært utvalgets forslag og intensjon. Departementet mener imidlertid at gjentatte klare overtredelser av fristene for å besvare informasjonskrav også bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter departementets vurdering vil overtredelsesgebyr eksempelvis kunne benyttes dersom en virksomhet konsekvent ikke forholder seg til fristene for å besvare informasjonskrav, og informasjonskravene innhold klart tilsier at informasjonen bør kunne gis innen fristene i bestemmelsen.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at også andre brudd på åpenhetsloven bør medføre sanksjoner, særlig brudd på plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. For departementet er det noe uklart om høringsinstansene bruker sanksjonsbegrepet i tråd med begrepsbruken i forvaltningsloven eller om de anser tvangsmulkt som en tilstrekkelig reaksjon. Som redegjort for over, foreslår departementet at det skal kunne ilegges tvangsmulkt for brudd på enhver forpliktelse etter åpenhetsloven, inkludert brudd på plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. Uansett mener departementet det er hensiktsmessig å avgrense hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr til informasjonsforpliktelsene. Plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger åpner for mer skjønnsmessige vurderinger, noe som tilsier at det ikke skal ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av disse bestemmelsene. I tillegg kan virksomheter som ikke har utført aktsomhetsvurderinger, ha vanskeligheter med å overholde informasjonsforpliktelsene, noe som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår en bestemmelse i åpenhetsloven som gir Forbrukertilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på informasjonspliktene i loven, i tråd med utvalgets forslag. Det foreslås også tilsvarende bestemmelser som markedsføringsloven § 42 annet og tredje ledd som blant annet gir føringer på størrelsen på overtredelsesgebyret og regler for betalingsfrist.

Når det gjelder NHO sin merknad om at juridiske personer ikke kan utvise forsett eller uakt-

somhet, er departementet enig i dette og foreslår derfor at det kun skal være krav om skyld for fysiske personer. Overtredelsesgebyr for brudd på åpenhetsloven vil som regel rettes mot juridiske personer, men kan også rettes mot fysiske personer, se punktet om medvirkning nedenfor.

Se forslag til åpenhetslov § 14.

Andre sanksjoner og medvirkning

Flere høringsinstanser mener loven bør sanksjoneres med straff, eller i alle fall at dette alternativet bør vurderes av departementet. I Justis- og beredskapsdepartementets anbefalinger i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3 fremheves viktigheten av at det minst inngripende virkemidlet velges og at regelbruddet faktisk kan håndheves. Som redegjort for over, foreslår departementet at virksomheter skal kunne ilegges tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på åpenhetsloven. Pliktsubjektene som risikerer disse reaksjonene, driver økonomisk virksomhet, og økonomiske virkemidler bør derfor være tilstrekkelige til å få virksomhetene til å innrette seg etter regelverket. Dersom det viser seg at virksomhetene likevel ikke innretter seg, kan det vurderes å øke mulktene eller gebyrene. En eventuell straffebestemmelse må håndheves av påtalemyndigheten og domstolene. Disse organene har svært mye å gjøre og det er usikkert om påtalemyndigheten har kapasitet til å forfølge brudd på åpenhetsloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke hensiktsmessig å sanksjonere brudd på åpenhetsloven med straff.

Departementet mener tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i kombinasjon med veiledning og offentliggjøring av vedtak er effektive virkemidler for å sikre at virksomhetene følger åpenhetsloven. Departementet mener derfor det heller ikke er behov for andre virkemidler som høringsinstansene har foreslått, slik som blant annet utelukkelse fra næringsdelegasjoner eller offentlige støtteordninger eller næringsforbud.

Ingen av høringsinstansene har hatt konkrete merknader til forslaget om at det skal kunne rettes vedtak om forbud, påbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mot medvirkere, jf. markedsføringsloven § 39 tredje ledd. Enkelte høringsinstanser nevner imidlertid viktigheten av å kunne rette sanksjoner mot daglig leder og styreleder, samt å sikre at systemet fanger opp useriøse aktører som legger ned og starter på nytt for å unngå allerede ilagte sanksjoner. Medvirkningsansvaret ble innført i markedsføringsloven for å unngå at næringsdrivende omgår vedtak ved å legge ned

selskaper og opprette nye som fortsatte den ulovlige virksomheten. Et annet problem var at bakkemennene ikke nødvendigvis hadde formelle posisjoner i disse selskapene. På bakgrunn av innspillene i høringen, opprettholder departementet forslaget om et medvirkningsansvar for brudd på åpenhetsloven. For en nærmere redegjørelse for medvirkningsansvaret, vises det til Ot.prp. nr. 34 (1994–1995) punkt 3.2.

Se forslag til åpenhetslov § 11 annet ledd.

Overgangsordning

Departementet er enig med Etikkinformasjonsutvalget og høringsinstansene om at virksomheter som pålegges plikter, bør få en periode der de kan bli kjent med reglene i loven og lage interne retningslinjer, uten å risikere offentligrettslige reaksjoner. Dette kan løses gjennom ulike ikrafttredelsestidspunkter på de materielle reglene og håndhevingsreglene. Ikrafttredelse bestemmes av regjeringen i statsråd, se lovforslaget § 15.

9.4 Behandling av klager

9.4.1 Etikkinformasjonsutvalgets forslag

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at avvisning og avslag på informasjonskrav kan påklages til Forbrukertilsynet, som avgjør klagesaken. Utvalget foreslår en klagefrist på tre uker fra det tidspunktet avslaget er kommet fram til informasjonssøker, jf. utvalgets lovforslag § 12. Klageordningen er inspirert av offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven.

9.4.2 Høringsinstansenes syn

Bergen kommune, Forbrukerrådet og Næringslivets Hovedorganisasjon støtter at det etableres en klageordning. *Amnesty International Norge* (Amnesty) og *Regnskogfondet* mener klageadgangen også bør omfatte utilstrekkelig eller ufullstendig informasjon, i tillegg til avvisning og avslag på informasjonskrav. Ifølge instansene må det være tydeligere hva som er å anse som tilstrekkelig ivaretagelse av informasjonsplikten.

Amnesty, *Redd Barna* og *Regnskogfondet* mener at mangelfull gjennomføring av plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger bør kunne påklages av forbrukere, individer og organisasjoner. I tillegg til å ivareta forbrukernes rettigheter, er det, ifølge *Raftostiftelsen* og *Regnskogfondet*, avgjørende at også de som er sårbare for å bli ofre for menneskerettighetsbrudd og miljøskade, både

i og utenfor Norge, har reell tilgang til informasjon, samt at negativt berørte individer og lokalsamfunn har tilgang til adekvate klage- og oppreisningsmekanismer.

Bergen kommune stiller spørsmål ved om Forbrukertilsynet, med den rollen det har overfor forbrukermarkedet, er det mest naturlige klageorgan for profesjonelle kunder fra bedriftsmarkedet og fra offentlige oppdragsgivere. Instansen stiller spørsmål ved om OECDs kontaktpunkt vil være et mer hensiktsmessig klageorgan.

Forbrukerrådet påpeker at en felles klagenemnd for både miljøinformasjonsloven og etikkinformasjonsloven, med felles sekretariat og systemer, vil kunne være både effektivt og økonomisk.

9.4.3 Departementets vurderinger

Reglene om rett til å klage på manglende informasjon er hentet fra miljøinformasjonsloven. Til forskjell fra forslaget til åpenhetslov, har miljøinformasjonsloven ingen regler om offentlig håndheving. Avslag på krav om miljøinformasjon kan klages til Klagenemnda for miljøinformasjon, og et vedtak i denne nemnda er et særskilt tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven, jf. miljøinformasjonsloven § 19. Dette innebærer at klager kan få tvangsfullbyrdet kravet gjennom namsmyndighetene ved at virksomheten ilegges en løpende mulkt om de ikke utleverer eller utarbeider den etterspurte informasjonen.

Etikkinformasjonsutvalget foreslo ikke tilsvarende regler for Forbrukertilsynets vedtak i klagesaker. Utvalget foreslo at Forbrukertilsynet kan fastsette en eventuell tvangsmulkt dersom virksomhetene ikke overholder informasjonsforpliktelsene. Det er uklart om forslaget innebærer at Forbrukertilsynet kan ilegge tvangsmulkt ved behandlingen av klager på avslåtte informasjonskrav.

Departementet er enig i at Forbrukertilsynet bør håndheve retten til informasjon og virksomheters behandling av informasjonskrav, og om nødvendig treffe vedtak som påbyr virksomhetene å gi slik informasjon under trussel av tvangsmulkt. Med dette forslaget er det ikke behov for en privatrettslig håndheving av informasjonskravet og klageordning tilsvarende den som følger av miljøinformasjonsloven § 19. Enhver som har rettigheter etter åpenhetsloven vil kunne tipse Forbrukertilsynet om brudd på disse rettighetene. Det vil være opp til Forbrukertilsynet å avgjøre hvilke saker det tar opp med virksomhetene. Der som Forbrukertilsynet velger å nedprioritere en sak, kan denne avgjørelsen klages inn for Markedsrådet, jf. markedsføringsloven § 37 annet ledd. Etter departementets vurdering vil dette være en bedre og mer ressurseffektiv måte å sikre etterlevelse av regelverket på. Departementet følger derfor ikke opp forslaget om en særskilt klageordning for avslag på informasjonskrav.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

Åpenhetsloven skal bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Loven pålegger virksomhetene å utføre aktsomhetsvurderinger og å offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene, og gir forbrukere, fagforeninger, organisasjoner, journalister, offentlige oppdragsgivere og andre rett på informasjon fra virksomhetene om hvordan de arbeider med menneskerettigheter og arbeidsforhold i virksomhetene, leverandørkjedene og hos forretningspartnere.

Loven vil etter departementets vurdering bidra til at virksomhetene arbeider mer aktivt for å forhindre og håndtere negative konsekvenser på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjonen av varer og levering av tjenester, uansett hvor i verden leverandørkjeden går, fra råvarestadiet til ferdig produkt. Loven vil også bidra til mer åpenhet i et globalt og komplekst næringsliv, gjøre det enklere å treffe etiske kjøps- og investeringsbeslutninger og å etterprøve virksomhetenes arbeid på dette feltet. Loven vil etter departementets vurdering gjøre det enklere å sammenligne virksomheters produksjons- og handelspraksis, og vil kunne bidra til å styrke konkurranseevnen for virksomheter som allerede etterstreber en etisk bærekraftig produksjon. Økt fokus på etisk handel vil samtidig føre til at virksomheters kostnader ved å stille krav til menneskerettigheter og arbeidsforhold blir båret av flere aktører. På sikt vil loven kunne føre til mer etisk produksjon av varer og tjenester som selges i norske butikker.

Lovforslaget vil sammen med andre tiltak bidra positivt i Norges arbeid med å nå FNs bærekraftsmål, særlig mål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, og mål nr. 12 om ansvarlig forbruk og produksjon.

10.2 Konsekvenser for næringslivet

Forslaget til åpenhetslov vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhetene som pålegges plikter gjennom loven. Departementet ga i slutten av november 2020 Oslo Economics og KPMG i oppdrag å gjennomføre en konsekvensanalyse som konkretiserer og tallfester de økonomiske og administrative konsekvensene for forskjellige virksomheter i næringslivet som følge av Etikkinformasjonsutvalgets forslag til åpenhetslov. Konsekvensanalysen skulle bygge på Etikkinformasjonsutvalgets vurderinger, men tydeliggjøre hvordan kostnadene vil variere ut ifra blant annet virksomhetens størrelse, bransje, kontekst og modenhet. Departementet mottok konsekvensanalysen den 5. januar 2021.

For å kartlegge dagens situasjon har Oslo Economics og KPMG blant annet sett på eksisterende regelverk i Norge og i andre land, eksisterende frivillige ordninger, og forventet utvikling i EU. Dette har gitt dem grunnlag til å vurdere hvor mye nytt en åpenhetslov vil kreve av virksomhetene. De har også intervjuet representanter for ulike virksomheter. Som følge av at konsekvensanalysen er gjennomført i løpet av 5 uker, har Oslo Economics og KPMG imidlertid vært nødt til å gjøre forenklinger og generaliseringer. Det understrekes derfor i rapporten at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene, og at disse følgelig må betraktes som grove estimater.

Etikkinformasjonsutvalget foreslår at tilsynsmyndighetene får en aktiv veiledningsplikt. Departementets lovforslag inkluderer også en slik aktiv veiledningsplikt, jf. punkt 9. Oslo Economics og KPMG har derfor i beregningen av kostnader for virksomhetene lagt til grunn at veiledning gis til virksomhetene kostnadsfritt og uten begrensning. Dette inkluderer kurs, veiledningsmaterieell og individuell rådgivning. Det er lagt til grunn at dette vil bidra til å redusere virksomhetenes kostnader med å oppfylle de ulike pliktene i lovforslaget. Det offentliges kostnader til veiledning er ikke beregnet av Oslo Economics og KPMG og vil komme i tillegg, se nærmere omtale i punkt 10.3.

Oslo Economics og KPMG antar at 8 830 virksomheter vil omfattes av åpenhetslovens definisjon av «større virksomheter». Dette omfatter 270 store virksomheter, jf. definisjonen i regnskapsloven § 1-5, og 8 560 mellomstore virksomheter som verken anses som store eller små etter definisjonene i regnskapsloven § 1-5 og § 1-6. De økonomiske og administrative kostnadene for hver virksomhet vil variere. For mellomstore virksomheter vil bransjerisikoen ha stor betydning for de økonomiske konsekvensene. Virksomheter i lavrisikobransjer forventes å ha et lavt kostnadsestimat, mens virksomheter i høyrisikobransjer forventes å ha et høyt kostnadsestimat. For store virksomheter vil det være virksomhetens modenhet som spiller inn på kostnadsestimatet. Modenhet knytter seg her til hvorvidt virksomheten allerede utfører lignende vurderinger og er klare til å oppfylle lovforslagets plikter. Store modne virksomheter forventes å ha et lavt kostnadsestimat, mens store virksomheter med lite modenhet forventes et høyt kostnadsestimat. Følgende kostnader er knyttet til plikten til å utføre og å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og plikten til å gi informasjon for store og mellomstore virksomheter.

Mellomstore virksomheter som forventes å ha et lavt kostnadsestimat som følge av lovforslaget, er eksempelvis tjenestevirksomheter som konsultantselskaper, eiendomsselskaper, bygg- og anleggsvirksomhet og noe detaljhandel, samt virksomheter med høy risiko i leverandørkjeden som arbeider med aktsomhetsvurderinger helt eller delvis i dag. For disse forventes gjennomsnittskostnaden å være på 24 600 kroner i år 1, og deretter 10 600 kroner årlig fra år 2 som følge av lovforslaget.

Mellomstore virksomheter som forventes å ha et høyt kostnadsestimat som følge av lovforslaget, omfatter typisk butikker/netthandler som tilbyr en rekke ulike høyrisikoprodukter som elektronikk, IT-utstyr, tekstiler, leker og lignende, har mange leverandører og et høyere antall produsenter. For disse forventes gjennomsnittskostnaden å være på 125 000 kroner i år 1, og deretter på 123 000 kroner årlig fra år 2 som følge av lovforslaget.

Mellomstore virksomheter som selger et begrenset omfang av høyrisikoprodukter og har få leverandører, antas å falle midt mellom de to nevnte kategoriene. Det samme gjelder blant annet virksomheter som ikke retter seg mot forbrukere. Kategorien omfatter eksempelvis grossister, detaljhandlere, importbedrifter og enkelte leverandører til offentlig sektor innen ulike bransjer. For disse for-

ventes gjennomsnittskostnaden å være på 73 300 kroner i år 1, og deretter på 67 300 kroner årlig fra år 2 som følge av lovforslaget.

Blant de store virksomhetene antas det at modenhet vil variere og spille inn på kostnadene. 30 prosent av de store virksomhetene forventes i stor grad å oppfylle kravet om å utføre aktsomhetsvurderinger i dag, og forventes derfor ikke å få økonomiske og administrative konsekvenser som følge av lovforslaget.

Store virksomheter som forventes å ha et høyere kostnadsestimat som følge av lovforslaget, inkluderer virksomheter som i dag gjør begrenset med arbeid på dette området. Disse virksomhetene forventes å måtte sette av betydelige ressurser for å oppfylle kravene som følger av lovforslaget, estimert til 1 dedikert årsverk, altså omtrent 850 000 kroner årlig.

Store virksomheter som allerede gjør en del på området, men ikke tilstrekkelig til å oppfylle lovkravene, forventes å falle midt mellom den lave og høye kostnadskategorien, og forventes å måtte benytte ca. et halvt årsverk, altså omtrent 450 000 kroner årlig for å oppfylle pliktene i lovforslaget.

Totalt beregnes de økonomiske og administrative konsekvensene for de 8 830 «større virksomhetene» som pålegges plikter etter lovforslaget, å utgjøre ca. 700 millioner kroner i oppstartsåret, og ca. 630 millioner i år 2. Disse tallene er avgrenset til de direkte kostnadene for virksomhetene ved å oppfylle pliktene som følger av lovforslaget. Det vil si at positive virkninger av lovforslaget ikke er medberegnet. At virksomhetene jobber aktivt med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold og er åpne om forhold i sin virksomhet og leverandørkjede, kan etter departementets vurdering gi gevinster for virksomhetene, blant annet i form av bedre omdømme, og mer motiverte medarbeidere.

Departementet presiserer at anslagene fra Oslo Economics og KPMG er omtrentlige anslag. For enkelte virksomheter kan de økonomiske og administrative konsekvensene overstige kostnadsanslagene i rapporten. Dette gjelder særlig norske morselskaper med datterselskaper i utlandet som omfattes av morselskapets plikter etter loven.

Det vises til nærmere omtale i konsekvensanalysen fra Oslo Economics og KPMG. Konsekvensanalysen omfatter også en utredning av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en utvidelse til miljøpåvirkning vil ha for virksomhetene, se konsekvensanalysen kapittel 6.

10.3 Konsekvenser for det offentlige

Forslaget til åpenhetslov innebærer at Forbrukertilsynet får ansvar for tilsyn og veiledning med loven. Veiledningsplikten innebærer at Forbrukertilsynet blant annet skal avholde kurs om pliktene i loven, utarbeide veiledningsmateriell som eksempelvis konkretiserer menneskerettighetene som lovens plikter omfatter, og gi virksomhetene nærmere bistand med hvordan de skal gå frem for å oppfylle lovens krav.

Tilsynsplikten vil innebære at Forbrukertilsynet skal kontrollere at virksomhetene som omfattes av loven, oppfyller lovens plikter. Det er viktig at virksomhetene i oppstartsfasen får tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i hva loven krever og til å etablere gode rutiner. Det kan derfor være aktuelt med forskjellig ikrafttredelsestidspunkt for lovens plikter og håndhevingsbestemmelsene. Forbrukertilsynets tilsynsarbeid vil uansett i oppstartsfasen i stor grad være mer preget av veiledning. Tilsynet må likevel kunne uttale seg om virksomhetens oppfyllelse av pliktene, både for å – i tråd med åpenhetslovens formål – sikre at virksomhetene arbeider aktivt for å forhindre og håndtere negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og for å sikre tilgang til informasjon til allmennheten. Det vil etter hvert, etter at loven har virket en periode, forventes at Forbrukertilsynet i større grad bruker ressurser på tilsyn.

Opgavene som gis til Forbrukertilsynet, krever at tilsynet opparbeider seg ny og solid kompetanse på et område tilsynet ikke har erfaring med

fra tidligere, og at tilsynet har tilstrekkelig med ressurser til å kunne gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er blant annet viktig for å bidra til å redusere kostnadene til virksomhetene som følge av ny lov, se punkt 10.2. Merutgifter for staten knyttet til ny åpenhetslov dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettammer.

Selv om OECDs kontaktpunkt ikke tillegges nye eller endrede oppgaver som følge av forslaget til ny åpenhetslov, kan det likevel etter departementets vurdering forventes at loven vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kontaktpunktet. For det første som følge av flere forespørsler om bistand fra virksomhetene til kontaktpunktet for å oppfylle OECDs retningslinjer. Dette som følge av at forslaget til åpenhetslov i stor grad bygger på de internasjonale retningslinjene, hvilket kan gjøre virksomhetene mer oppmerksomme på disse og på adgangen til å få veiledning fra kontaktpunktet. Det understrekes samtidig at kontaktpunktets rolle er å bistå virksomhetene med å oppfylle OECDs retningslinjer, og at disse retningslinjene vil ligge fast ved siden av åpenhetsloven. Konkrete forespørsler om veiledning knyttet til åpenhetslovens plikter vil derfor måtte henvises til Forbrukertilsynet. Departementet forutsetter et tett samarbeid mellom Forbrukertilsynet og OECDs kontaktpunkt slik at veiledningen med åpenhetsloven i størst mulig grad skal harmonere med etablert praksis hos OECD internasjonalt og Norges OECD-kontaktpunkt. Det er derfor også naturlig å forvente at kontaktpunktet må avsette noe ressurser til samhandling og dialog med Forbrukertilsynet.

11 Merknader til lovforslaget

Til § 1

Paragrafen angir lovens formål og lovens saklige virkeområde. Hovedformålet med loven er å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Lovens saklige virkeområde er med dette grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Begrepene er definert i § 3 bokstav b og c. Lovens andre formål, som også er et viktig virkemiddel for å oppnå lovens hovedformål, er å sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dette omfatter både hva virksomheter gjør for å forebygge og begrense risikoen for negative konsekvenser, og hva virksomheter gjør for å stanse og begrense faktiske negative konsekvenser som virksomheten har avdekket.

Det presiseres i formålsbestemmelsen at loven gjelder grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold «i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester». Denne presiseringen skal ikke forstås som en avgrensning knyttet til hvem som berøres av de negative konsekvensene. Loven gjelder negative konsekvenser uavhengig av om disse berører interne eller eksterne forhold. Presiseringen skal tydeliggjøre at loven gjelder negative konsekvenser som er knyttet til virksomhetens produksjon av varer og levering av tjenester, fra råvarestadiet til ferdig produkt, og at loven ikke gjelder negative konsekvenser som varen eller tjenesten kan ha i fremtidige ledd, dvs. etter at virksomheten har solgt produktet eller levert tjenesten. Denne avgrensningen fremkommer også av definisjonen av «leverandørkjede» og «forretningspartner» i henholdsvis § 3 bokstav d og e.

Med «allmennheten» menes enhver, for eksempel forbrukere, organisasjoner, fagforeninger, journalister, investorer, offentlige oppdragsgivere og virksomheter. Loven skal, ved å gi allmennheten tilgang til informasjon, gjøre det enklere for de enkelte gruppene og det enkelte individet å treffe etiske kjøps- og investeringsbe-

slutninger, etterprøve virksomhetene, og dermed bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.1.3 og 7.2.3.

Til § 2

Paragrafen angir lovens pliktsubjekter og geografiske virkeområde.

Første ledd fastslår at loven gjelder større virksomheter, se definisjonen av «større virksomheter» i § 3 bokstav a og merknaden til denne bestemmelsen. Det følger videre av *første punktum* at loven gjelder større virksomheter som er hjemmehørende i Norge, uavhengig av om disse tilbyr varer og tjenester i Norge eller utenfor Norge. *Annet punktum* angir at loven også gjelder større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk intern lovgivning. Lovens geografiske virkeområde må ses i sammenheng med tilsvarende virkeområde for regnskapsloven, se regnskapsloven § 1-1, og angivelsen av regnskapspliktige virksomheter i regnskapsloven § 1-2. Loven gjelder uten saklige og personelle begrensninger ved at den ikke avgrenses til spesifikke varer, tjenester eller bransjer. Eksempelvis vil loven både omfatte den som selger forbruksvarer og den som yter innsatsfaktorer til industri eller er leverandør til offentlig sektor.

Annet ledd gir Kongen kompetanse til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.3.3.

Til § 3

Første ledd bokstav a definerer «større virksomheter». Definisjonen samsvarer med hvilke virksomheter som omfattes av plikten til å utarbeide årsberetning etter § 3-1 annet ledd i regnskapsloven, og omfatter store foretak og andre foretak som ikke er definert som små i regnskapsloven. Regn-

skapsloven § 1-2 angir hvilke virksomhetstyper som er regnskapspliktige etter regnskapsloven, og skal også danne utgangspunkt for pliktsubjektene etter loven her. Det vil si at virksomheter som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, ikke vil anses som en større virksomhet etter definisjonen. Hvorvidt en regnskapspliktig virksomhet regnes som en større virksomhet må vurderes konkret opp mot kriteriene som oppstilles i definisjonen. Regelen i regnskapsloven § 1-6 fjerde ledd gis tilsvarende anvendelse ved vurderingen, slik at morselskap skal anses som større virksomheter dersom vilkårene er oppfylt for morselskap og datterselskaper sett som en enhet uavhengig av om datterselskapene er registrert i Norge eller i utlandet.

Bokstav b angir en definisjon av «grunnleggende menneskerettigheter». Definisjonen omfatter de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som med utgangspunkt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 er uttrykt i de konvensjonene som er oppregnet i bestemmelsen, samt andre som anses relevante for den enkelte virksomheten. Bestemmelsens opplisting omfatter de mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene, men er likevel ikke uttømmende, jf. «blant annet». Andre relevante internasjonale instrumenter som omfattes av definisjonen, er FNs konvensjon om barnets rettigheter av 1989 (Barnekonvensjonen) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 1989 (Urfolkskonvensjonen). Menneskerettsloven skal styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett og inkorporerer blant annet den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, i tillegg til enkelte av konvensjonene nevnt over. Rettighetene i disse konvensjonene vil være relevante «grunnleggende menneskerettigheter» etter definisjonen. Eksempler på menneskerettigheter som omfattes av definisjonen, er retten til liv og personlig frihet og sikkerhet, yringsfrihet, retten til privatliv, forbud mot slaveri og slavehandel, rett til foreningsfrihet, forbud mot barnarbeid, forbud mot tvangsarbeid, rett til arbeid og til rettferdige og gode arbeidsforhold, ikke-diskriminering og likt behandling for likt arbeid, rett til hvile og fritid, rimelig begrensning av arbeidstiden og regelmessige ferier med lønn. Det vil være en viktig del av tilsyns- og veiledningsorganets oppgave å utarbeide en oversikt over relevante menneskerettighetskonvensjoner og menneskerettigheter som omfattes av definisjonen, se merknadene til § 8.

Bokstav c angir en definisjon av «anstendige arbeidsforhold». Definisjonen omfatter grunnleg-

gende rettigheter i arbeidslivet slik det fremgår av de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene, blant annet nedfelt i ILOs kjernekonvensjoner, jf. ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998). ILOs agenda for anstendig arbeid fastsetter fire strategiske målsetninger: å legge til rette for sysselsetting som gir en lønn å leve av, sikre arbeidstakerrettigheter, forbedre og effektivisere sosiale beskyttelsesordninger og fremme trepartssamarbeid. Begrepet «anstendige arbeidsforhold» omfatter dermed også ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen og en lønn som gjør det mulig for arbeidstakere å forsørge seg selv og sine familier («lønn å leve av»). Dette følger av ILOs erklæringer om rettferdig globalisering (2008), den globale jobb-pakten (2009) og ILOs 100-års erklæring om fremtidens arbeidsliv (2019), og er blant de formål som omtales i fortalen til ILOs konstitusjon («the provision of an adequate living wage [...] the protection of the worker against sickness, disease and injury»), og som ILOs tre parter i kraft av sine medlemskap er forpliktet til å overholde. FNs bærekraftsmål nr. 8 skal langt på vei ivareta de samme forhold ved å fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle. Eksempler på relevante konvensjoner om helse, miljø og sikkerhet er ILOs konvensjon nr. 155 om sikkerhet og helse i arbeidsmiljøet og ILOs konvensjon nr. 187 om rammeverk til fremme av sikkerhet og helse i arbeidslivet. Artikkel 6 og 7 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som omfattes av definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter», gir veiledning om anstendig lønn.

Bokstav d definerer begrepet «leverandørkjede». Definisjonen omfatter enhver, for eksempel virksomheter og enkeltpersoner, i kjeden av leverandører og underleverandører som leverer eller produserer varer, tjenester eller andre innsatsfaktorer som inngår i virksomhetens levering av tjenester eller produksjon av varer. Leverandørkjeden omfatter altså alle som er involvert i prosessen med å flytte og bearbeide et produkt fra råvarestadiet til et ferdig produkt. Dette kan være både leverandører og underleverandører, men også forretningspartnere av disse, så lenge deres innsatsfaktorer inngår i virksomhetens (dvs. pliktsubjektets) produksjon. Med «innsatsfaktorer» menes råvarer, komponenter, tjenester samt transport og annet. Returordninger og annen avhending vil også kunne være en del av leverandørkjeden som følge av den sirkulære økonomien. Definisjonen av «leverandørkjede» er ment å sam-

svare med tilsvarende begrepsbruk i EUs forordning om konfliktmineraler (EU/2017/821) artikkel 2 bokstav c. Definisjonen er sammen med definisjonen av «forretningspartner» i bokstav e, ment å svare til definisjonen av «forretningsforbindelser» i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Bokstav e definerer «forretningspartner» som enhver som leverer varer og tjenester direkte til virksomheten, men som ikke omfattes av definisjonen av «leverandørkjede» i bokstav d. Definisjonen omfatter aktører som står i et kontraktsforhold til virksomheten, jf. «direkte». Eksempler på aktører som omfattes av definisjonen av «forretningspartner», er konsulentfirmaet som utvikler nettsidene for virksomheten, firmaet som vasker virksomhetens forretningslokaler, firmaet som leverer kontorstoler og rekvisita til virksomheten, og reklamebyråer. Disse aktørene leverer ikke varer eller tjenester som inngår i virksomhetens produksjon av varer og tjenester som de tilbyr, og er derfor ikke en del av leverandørkjeden etter bokstav d, men de har likevel en direkte tilknytning til virksomheten. Definisjonen er sammen med definisjonen av «leverandørkjede» i bokstav d, ment å svare til definisjonen av «forretningsforbindelser» i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Annet ledd første punktum gir departementet kompetanse til å fastsette nærmere i forskrift hva som anses som «grunnleggende menneskerettigheter» etter definisjonen i første ledd bokstav b og «anstendige arbeidsforhold» i første ledd bokstav c. *Annet punktum* gir departementet kompetanse til å fastsette i forskrift unntak fra pliktsubjektene, dvs. virksomheter som faller innenfor definisjonen i første ledd bokstav a, men som likevel ikke skal anses som et pliktsubjekt etter loven.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.2.3, 7.3.3 og 7.4.3.

Til § 4

Paragrafen regulerer virksomheters plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger.

Første ledd første punktum angir at virksomhetene skal utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Aktsomhetsvurderinger som metode står sentralt i OECDs retningslinjer, og handler både om å undersøke og styre risikoer i selve virksomheten, og om risiko for arbeidstakere og andres menneskerettigheter som berøres av virksomheten. Aktsomhetsvurderinger etter OECDs retningslinjer vil også være i tråd med FNs veile-

dende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP). At aktsomhetsvurderingene som følger av denne bestemmelsen, skal utføres i tråd med OECDs retningslinjer er viktig for at det ikke utvikles parallelle systemer, ett nasjonalt med denne loven og ett internasjonalt med UNGP og OECDs retningslinjer. Hva som kreves etter denne bestemmelsen for å utføre tilfredsstillende aktsomhetsvurderinger, vil derfor bero på hva som forventes etter de internasjonale prinsippene og retningslinjene. Lovens bestemmelse om aktsomhetsvurderinger skal derfor tolkes i tråd med de til enhver tid gjeldende prinsippene og retningslinjene. Dette innebærer at virksomhetene må legge til grunn eventuelle reviderte retningslinjer fra OECD i sitt arbeid med aktsomhetsvurderingene.

En aktsomhetsvurdering som utføres etter denne loven, skal knyttes til grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Plikten er materielt begrenset sammenlignet med de internasjonale prinsippene og retningslinjene som går lenger ved å gjelde også andre områder, for eksempel miljø, bestikkelse og korrupsjon.

OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv forklarer hvordan virksomheter kan utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer. *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv – En innføring* gir en kort innføring i metoden aktsomhetsvurderinger, og tydeliggjør hvilket ansvar virksomheter har for å opptre ansvarlig. Veilederne fra OECD gir virksomheter en helhetlig tilnærming til aktsomhetsvurdering som metode og inkluderer forklaringer, tips og illustrerte eksempler på aktsomhetsvurderinger som det legges opp til at virksomhetene kan benytte som hjelp for å utføre aktsomhetsvurderinger etter bestemmelsen her. Det finnes også sektorveiledere som gir konkrete og praktiske råd tilpasset ulike bransjer. Dette er *OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlige leverandørkjeder i tekstil- og skosektoren*, *OECDs veileder for ansvarlige leverandørkjeder i landbruks- og matvaresektoren*, *OECDs sektorveileder for institusjonelle investorer*, *OECDs veileder for konfliktmineraler* og *OECDs veileder for meningsfylt interessediolog i utvinningsindustrien*. Veilederne er dynamiske dokumenter som kan bli endret, eller erstattet med nye veiledere. Virksomhetene må legge til grunn den versjonen som gjelder på det tidspunktet de utfører aktsomhetsvurderingene. For å kartlegge risiko og prioritere risikoområder, kan virksomhetene også benytte den produktbaserte høyrisikolisten til DFØ som veiledning. Listen er imidlertid ikke uttømmende.

Første ledd bokstav a til f lister opp hva aktsomhetsvurderingene skal inneholde, og er ment å samsvare med trinnene i OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv. Virksomhetene skal kun gjennomgå trinnene som er relevante ut fra egen virksomhet. Det vil si at dersom en virksomhet for eksempel etter kartlegging av risiko for negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold etter bokstav b ikke avdekker noen risiko, er det heller ikke nødvendig å iverksette tiltak og overvåke resultatet, jf. bokstav c og d.

Etter *bokstav a* skal virksomhetene forankre ansvarlighet i virksomhetenes retningslinjer. Dette gjelder uansett om virksomheten bruker begrepet «retningslinjer» eller annet begrep for sine styringsdokumenter, rutiner, etc. Det er instrumentets reelle innhold som er avgjørende. Trinnet skal sikre at virksomhetene har retningslinjer for hvordan de jobber med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold slik at dette innarbeides i den ordinære forretningsdriften. Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv handler dette om å utarbeide, godkjenne og kommunisere retningslinjer for ansvarlighet og planer for aktsomhetsvurderinger som tydeliggjør virksomhetens forpliktelser i henhold til prinsippene i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. De skal gjelde virksomhetens egne operasjoner, leverandørkjeden og andre forretningspartnere. Det handler også om å forankre virksomhetens retningslinjer for ansvarlighet i virksomhetens ledelse- og styringssystemer, slik at de innarbeides i den ordinære forretningsdriften. Samtidig må det tas hensyn til juridiske føringer for virksomheters uavhengighet, selvstyre og juridisk struktur som kan være relevant gjennom nasjonale lover og forskrifter. Det handler også om å innarbeide forventninger og retningslinjer rundt ansvarlig næringsliv i alle avtaler med leverandører og forretningspartnere. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 22–24. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 56–60.

Etter *bokstav b* skal virksomhetene kartlegge og vurdere faktiske og potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Begrepet «negative konsekvenser» omfatter faktiske og potensielle negative konsekvenser for den enkeltes rettigheter. Med potensielle konsekvenser menes risiko

for konsekvenser som ikke ennå har resultert i en faktisk konsekvens. Eksempler på negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold er tvangsarbeid, barnarbeid, lønnsdiskriminering for likt arbeid eller arbeid med lik verdi, unnløse å respektere arbeidstakeres rett til å etter eget valg opprette eller slutte seg til fagforeninger, diskriminering av arbeidstakere i ansettelsen eller yrke på grunnlag av for eksempel rase, farge, kjønn, språk og religion, kjønnsbasert vold eller trakassering, betaling av lønn som ikke dekker de grunnleggende behovene til arbeidstaker og deres familier og begrensning av folks tilgang til rent vann, se OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv side 38 og 39.

Aktsomhetsvurderingene skal omfatte negative konsekvenser som i ulik grad er tilknyttet virksomheten. Med «forårsake» menes at virksomheten alene er tilstrekkelig for at påvirkningen skjer. Et eksempel er dersom en virksomhet diskriminerer kvinner eller etniske minoriteter i ansettelser. Med «bidratt til» forstås en aktivitet som forårsaker, legger til rette for eller oppfordrer til at en annen enhet forårsaker negative konsekvenser. Det omfatter ikke mindre eller trivielle bidrag. Et eksempel er dersom en virksomhet setter svært korte ledetider for leveranse av et produkt, til tross for at den vet fra lignende produkter tidligere at produksjonstiden ikke er gjennomførbar, og samtidig begrenser bruken av forhåndsgodkjent underentreprise. Disse handlingene øker risikoen for overdreven bruk av overtid hos produsenten. Dersom det ikke ble gjennomført noen tiltak for å redusere risikoen for at skaden skulle oppstå, kan forhandleren ha bidratt til overdreven bruk av overtid hos produsenten. Med «direkte knyttet til» siktes det til forholdet mellom konsekvensen og virksomhetens produkter, tjenester eller forretningsvirksomhet via en forretningspartner eller leverandørkjeden. Ordlyden «direkte» begrenses til kontraktsforhold, slik som direkte innkjøp. Et eksempel er dersom en virksomhet kjøper kobolt som brukes i produktene, og som utvinnes ved hjelp av barnarbeid, kan virksomheten være direkte forbundet til den negative påvirkningen, dvs. barnarbeid. I dette tilfellet har virksomheten ikke forårsaket eller bidratt til den negative konsekvensen selv, men det kan likevel være en direkte forbindelse mellom virksomhetens produkter og den negative konsekvensen gjennom forretningsforbindelsene som er involvert i virksomhetens koboltkjøp, dvs. med smelteverk, forhandler, samt gruveselskapet som bruker barnarbeid. Begrepene «leverandørkjede» og

«forretningspartner» defineres i henholdsvis § 3 første ledd bokstav d og e, se merknadene til bestemmelsene. Med «forretningsvirksomhet» forstås den samme enheten som er vurdert som pliktsubjekt etter definisjonen i § 3 første ledd bokstav a. Forståelsen av begrepene «forårsaket», «bidratt til» og «direkte knyttet til» samsvarer med det som er lagt til grunn i OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv, se særlig side 70 og 71.

Hvor påvirkningen påvises er ikke av betydning. Negative konsekvenser kan vises både innenfor og utenfor virksomhetens forretningsvirksomhet, leverandørkjede og forretningspartnere. Negative konsekvenser for eksempelvis lokalbefolkning eller urfolk omfattes derfor også, så lenge den negative konsekvensen kan knyttes til virksomhetens forretningsvirksomhet, leverandørkjede eller en forretningspartner.

Etter OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv handler bokstav b om å gjøre en overordnet analyse for å kartlegge alle områder av virksomheten, alle operasjoner og forretningsforbindelser, herunder leverandørkjeden, hvor det mest sannsynlig er risiko og der den er høyest. Sentrale elementer kan være informasjon om risiko knyttet til bransje, geografi, produkter og virksomheter, inkludert kjent risiko virksomheten har møtt på tidligere eller sannsynligvis vil møte på. Analysen skal gjøre det mulig for virksomheten å prioritere de viktigste risikoområdene for videre kartlegging. For virksomheter med mindre spredning i forretningsområder, er det kanskje ikke nødvendig med en slik overordnet analyse før de går over til steget med å kartlegge og prioritere spesifikk påvirkning.

Etter OECDs veileder skal virksomhetene starte med de mest fremtredende risikoområdene som er kartlagt og gjennomføre gjentagende og stadig mer grundige vurderinger av prioriterte operasjoner, leverandører og forretningspartnere for å kartlegge og vurdere faktiske og potensielle negative konsekvenser. Virksomhetene skal vurdere hvordan de er involvert i den faktiske eller potensielle negative konsekvensen som er kartlagt, for å fastslå riktig oppfølging. Det vil si at virksomhetene skal vurdere særlig om i) de har forårsaket eller potensielt kan forårsake negative konsekvenser, om ii) de har bidratt til eller kan bidra til negative konsekvenser, eller om iii) negative konsekvenser er eller kan bli direkte forbundet med virksomhetens forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester gjennom en leverandørkjede eller forretningspartner.

Basert på informasjonen som er tilegnet om faktiske og potensielle negative konsekvenser, skal virksomhetene foreta prioriteringer av de viktigste risikoene og negative konsekvensene med sikte på oppfølgingstiltak. Prioriteringen skal gjøres ut fra alvorlighetsgrad og sannsynlighet. Prioritering må gjøres der det ikke er mulig å rette opp alle potensielle og faktiske negative konsekvenser umiddelbart. Når de viktigste konsekvensene er kartlagt og håndtert, bør virksomheten gå videre med å håndtere mindre vesentlige konsekvenser. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 25–28. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 61–73.

Etter *bokstav c* skal virksomhetene iverksette egnede tiltak for å stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser basert på virksomhetenes prioriteringer og vurderinger etter bokstav b. Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv handler dette om å stanse aktiviteter som forårsaker eller bidrar til negative konsekvenser, basert på virksomhetens vurdering av forbindelsen med den negative påvirkningen, jf. bokstav b. Virksomhetene skal videre utarbeide og gjennomføre planer som er egnet for å forebygge og redusere potensielle (fremtidige) negative konsekvenser. Virksomhetene skal også utarbeide og iverksette planer for å stanse, forebygge eller redusere faktiske eller potensielle negative konsekvenser som er direkte forbundet med virksomhetens forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester. Virksomhetens prioritering av risiko skal utgjøre grunnlaget for disse planene. Egnede oppfølgingstiltak på risiko forbundet med leverandørkjede eller forretningspartner kan være 1) opprettholdelse av forretningsforbindelsen mens risikoreduserende tiltak pågår, 2) midlertidig brudd i forretningsforholdet mens man følger opp pågående risikoreduserende tiltak, eller 3) avslutte forretningsforholdet, enten etter mislykkede forsøk på å avbøte og redusere skade, der virksomheten ikke anser avbøting som mulig, eller på grunn av skadens alvorlighetsgrad. En beslutning om å avslutte forholdet bør ta hensyn til potensielle sosiale og økonomiske konsekvenser. Disse planene bør beskrive detaljert hvilke tiltak virksomheten vil iverksette, samt forventninger til leverandører og forretningspartnere. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 29–31. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 74–81.

Etter *bokstav d* skal virksomhetene følge med på gjennomføring og resultater av virksomhetens tiltak etter bokstav c. Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv handler dette om å overvåke gjennomføringen og resultatene av virksomhetens tiltak for å kartlegge, vurdere, forebygge, redusere og, når det er påkrevd, støtte gjenoppretting av skade, inkludert med forretningsforbindelser. Virksomhetene skal deretter bruke erfaringen fra overvåkingen til å forbedre disse prosessene i framtiden. Veilederen oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 32. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 82–84.

Etter *bokstav e* skal virksomhetene kommunisere med berørte interessenter og rettighetshavere om hvordan negative konsekvenser er håndtert etter bokstav c og d. Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv omfatter i utgangspunktet dette trinnet å kommunisere eksternt, både med allmennheten og med berørte. Trinnet må imidlertid ses i sammenheng med redegjørelsesplikten i § 5 som oppstiller minimumskrav til hvilken nøkkelinformasjon som skal offentliggjøres for allmennheten. Trinnet omfatter derfor kun informasjon til de som er berørt eller potensielt berørt av de negative konsekvensene. Slik kommunikasjon kan være naturlig der virksomhetene har forårsaket eller bidratt til de negative konsekvensene. Hvorvidt kommunikasjon med berørte er hensiktsmessig, beror altså på virksomhetenes tilknytning til de negative konsekvensene. Med «interessenter» menes for eksempel arbeidstakere, arbeidstakerrepresentanter, fagforeninger, representanter fra lokalsamfunn, sivilsamfunnsorganisasjoner, investorer og bransje- og handelssammenslutninger. Begrepet «rettighetshavere» omfatter også rettighetshavernes representanter. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 33. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 85–87.

Etter *bokstav f* skal virksomhetene sørge for eller samarbeide om gjenoppretting og erstatning der dette er påkrevd. Ifølge OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv handler dette om at når virksomheten kartlegger at den har forårsaket eller bidratt til faktisk skade, skal skaden håndteres ved å sørge for, eller samarbeide om, gjenoppretting og erstatning. Dette trinnet avhenger altså av virksomhetenes tilknytning til de negative konsekvensene. Hvilken type

gjenopprettingstiltak som passer, beror på de konkrete forholdene, blant annet type skade og skadens omfang. Det bør ses hen til eventuelle eksisterende nasjonale og internasjonale standarder eller lover rundt hva som er egnet gjenoppretting. Ifølge veilederen skal virksomhetene, der det er hensiktsmessig, sørge for eller samarbeide med legitime klageordninger, som berørte interessenter og rettighetshavere kan klage gjennom, og sørge for at de blir håndtert av bedriften. Det kan, ifølge veilederen, være særlig nyttig å henvise en påstått skade til en legitim klageordning i situasjoner der det er uenighet om hvorvidt virksomheten har forårsaket eller bidratt til skade, eller der det er uenighet om type og omfang av gjenoppretting som skal gis. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv oppstiller flere praktiske tiltak som virksomhetene kan gjennomføre for å oppfylle dette punktet, se side 34 og 35. Se også spørsmål og svar knyttet til punktet på side 88–91.

Annet ledd angir at aktsomhetsvurderingene skal utføres regelmessig og stå i forhold til virksomhetens størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, samt alvorlighetsgraden av, og sannsynligheten for negative konsekvenser. Bestemmelsen regulerer altså at aktsomhetsvurderingene skal tilpasses hver enkelt virksomhet og være risikobaserte, forholdsmessige, og gjentagende. Hva som forventes av virksomhetene vil derfor variere. Dette følger også av de internasjonale prinsippene og retningslinjene. Med «virksomhetens størrelse» menes at aktsomhetsvurderingene må tilpasses ressursituasjonen i virksomheten. Med «virksomhetens art» og «kontekst» menes bransje og hvilke varer og tjenester virksomheten tilbyr, samt hvor i verden virksomhetens produksjon foregår, herunder hvilke utfordringer og risikoer som finnes der. Det vises til OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv side 46 og 47 som gir eksempler på hvordan ressursbegrensninger i virksomheten kan håndteres og hvordan aktsomhetsvurderinger kan tilpasses virksomhetens kontekst. Virksomhetens aktsomhetsvurderinger skal stå i forhold til alvorlighetsgraden av, og sannsynligheten for negative konsekvenser. Aktsomhetsvurderingene skal altså være risikobaserte. Kartlegging og vurdering av negative konsekvenser krever en overordnet analyse av egen virksomhet, leverandørkjeder og forretningspartnere. Viktige innledende vurderinger kan eksempelvis være om driftsområdet eller produksjonsprosessen er særlig risikofyllt, eller om omgivelsene skaper særlig risiko. En sentral del av aktiviteten er å prioritere risiko for nærmere vurde-

ring og håndtering. Når de faktiske eller potensielle negative konsekvensene er alvorlige, vil det kreve mer omfattende vurderinger og tiltak. Sannsynligheten for negative konsekvenser vil være et supplerende moment i vurderingen. At aktsomhetsvurderingene skal utføres regelmessige vil si at prosessen er kontinuerlig og må evalueres hele tiden slik at virksomheten kan lære av hva som fungerte og ikke fungerte, og forbedre prosessene.

Tredje ledd gir departementet kompetanse til å fastsette nærmere i forskrift hvordan virksomhetene skal utføre aktsomhetsvurderinger etter bestemmelsen.

Det vises til nærmere omtale i punkt 8.2.3.1 til 8.2.3.5.

Til § 5

Paragrafen regulerer plikten til å offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene etter § 4, hva redegjørelsen skal inneholde, samt hvordan og når den skal offentliggjøres.

Første ledd angir virksomhetenes plikt til å offentliggjøre en redegjørelse, og regulerer redegjørelsens innhold. Bestemmelsen oppstiller minimumskrav. Det er opp til virksomhetene selv om de vil offentliggjøre en grundigere redegjørelse enn det bestemmelsen angir.

Bokstav a angir at redegjørelsen skal inneholde en generell beskrivelse av virksomhetens organisering, driftsområde, retningslinjer og rutiner for å håndtere faktiske og potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Relevante opplysninger i en slik beskrivelse er en overordnet omtale av hvordan virksomheten er organisert, hva slags produkter og tjenester virksomheten tilbyr, markeder virksomheten opererer i, hvordan virksomheten har forankret arbeidet med menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i interne retningslinjer og rutiner, samt informasjon om varslingskanaler og klagemekanismer som skal bidra til å avdekke negative konsekvenser.

Bokstav b angir at redegjørelsen skal inneholde opplysninger om faktiske negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og vesentlig risiko for negative konsekvenser som virksomheten har avdekket gjennom sine aktsomhetsvurderinger. Hensikten er å gi allmennheten tilgang til virksomhetens risikokartlegging og de risikoområdene som virksomheten har valgt å fokusere på i sine aktsomhetsvurderinger. I henhold til prinsipp 21 i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter forventes formell rapporte-

ring særlig der det er risiko for alvorlige negative konsekvenser på menneskerettighetene. Det virksomhetene plikter å redegjøre for på dette punkt er mindre omfattende enn det virksomhetenes aktsomhetsvurderinger skal inkludere. Virksomhetenes aktsomhetsvurderinger skal inkludere alle «faktiske og potensielle» negative konsekvenser, jf. § 4 første ledd bokstav b, mens redegjørelsesplikten knyttes til faktiske negative konsekvenser og «vesentlig» risiko for negative konsekvenser. Med «risiko» menes hvor alvorlig de negative konsekvensene er eller vil kunne være for de berørte og sannsynligheten for negative konsekvenser. Hva som skal anses som «vesentlig risiko» må vurderes konkret.

Bokstav c angir at redegjørelsen skal inneholde opplysninger om tiltak som virksomheten har iverksatt eller planlegger å iverksette for å stanse faktiske negative konsekvenser og for å begrense vesentlig risiko for negative konsekvenser. Bokstav c kan inkludere informasjon om systemer for å motta og håndtere klager, samt informasjon om hvordan virksomheten retter opp negativ påvirkning og gir eventuell erstatning eller oppreisning. Annen relevant informasjon kan være informasjon om interessentdialog med særlig utsatte grupper, eksempelvis urfolksgrupper. Det kan også være informasjon om bransjesamarbeid for å løse utfordringene. Tiltak og påvirkningsmuligheter vil variere ut fra blant annet leverandørkjedens oppbygging. Bestemmelsen angir også at redegjørelsen skal inneholde en omtale av resultatet eller forventede resultater av tiltak som virksomheten har iverksatt eller planlegger å iverksette. Dette innebærer at virksomhetene som et minimum skal redegjøre for hvordan valgt tiltak har bidratt til eller forventes å bidra til å begrense risiko eller rette opp faktiske negative konsekvenser.

Annet ledd fastsetter at redegjørelsen ikke må inkludere opplysninger om noens personlige forhold og drifts- og forretningsforhold som kan unntas fra informasjonsplikten, jf. § 6 annet ledd bokstav c og d, samt gradert informasjon etter sikkerhetsloven, og informasjon som er beskyttet etter åndsverkloven jf. § 6 fjerde ledd. Det vises til merknader til disse bestemmelsene. Som for informasjonsplikten for øvrig, vil det ikke være anledning til å unnta informasjon om faktiske negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter i tilknytning til virksomheten og dens leverandørkjede som virksomheten er kjent med, jf. § 6 tredje ledd. Plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger strekker seg ikke lenger enn morselskapets faktiske muligheter etter

nasjonal lovgivning til å få tilgang på informasjon fra utenlandsregistrerte datterselskap som ikke tilbyr varer og tjenester i Norge.

Tredje ledd regulerer hvordan redegjørelsen skal offentliggjøres. *Første punktum* fastsetter at redegjørelsen skal offentliggjøres på virksomhetens nettside. Plikten til å publisere redegjørelsen på nettsiden gjelder uavhengig av om virksomheten i tillegg velger å innta redegjørelsen i årsberetningen som en del av redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c. Det legges til grunn at virksomhetene som omfattes av loven, i stor grad har nettsider. Virksomheter som likevel ikke har dette, må gjøre redegjørelsen lett tilgjengelig på annen måte. Ettersom redegjørelsen offentliggjøres på virksomhetens nettside vil det være tilstrekkelig til å oppfylle regnskapslovens krav om rapportering om samfunnsansvar at det i årsberetningen inntas en henvisning til hvor informasjonen finnes offentlig tilgjengelig, jf. regnskapsloven § 3-3 c femte ledd. Det er presisert i bestemmelsens *annet punktum* at tilsvarende skal gjelde for redegjørelsen om aktsomhetsvurderinger etter loven her.

Fjerde ledd første punktum regulerer når redegjørelsen skal offentliggjøres. Bestemmelsen angir at redegjørelsen skal oppdateres og offentliggjøres innen 30. juni hvert år. Dette samsvarer med hovedregelen i regnskapsloven knyttet til frist for fastsettelse av årsberetning, jf. regnskapsloven § 3-1 jf. § 1-7. Redegjørelsen skal ellers oppdateres dersom det skjer vesentlige endringer i virksomhetens risikovurderinger. Dette må ses i sammenheng med § 4 annet ledd som fastsetter at aktsomhetsvurderinger skal utføres regelmessig. Kontinuerlige aktsomhetsvurderinger kan avdekke et endret risikobilde som gir grunnlag for å oppdatere redegjørelsen oftere enn én gang i året. Virksomhetene skal da ikke vente til neste årlige oppdatering, men oppdatere informasjonen fortløpende. Ordlyden «vesentlige endringer» tilsier at det er en viss terskel for når ny informasjon fordrer oppdatering. Hva som skal anses som «vesentlige endringer», må vurderes konkret. *Annet punktum* fastsetter at redegjørelsen skal underskrives av styret og daglig leder i tråd med reglene i regnskapsloven § 3-5. Det vises til merknader til regnskapsloven § 3-5.

Femte ledd gir departementet kompetanse til å fastsette nærmere i forskrift hvordan virksomhetene skal redegjøre for aktsomhetsvurderingene.

Det vises til nærmere omtale i punkt 8.2.3.6.

Til § 6

Paragrafen regulerer allmennhetens rett til informasjon og følgelig virksomhetenes plikt til å svare på informasjonsforespørsler om virksomhetens håndtering av negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Første ledd første punktum angir at «enhver» har rett på informasjon. Med «enhver» menes alle som ønsker informasjon, for eksempel forbrukere, fagforeninger, organisasjoner, journalister, investorer og offentlige oppdragsgivere. Informasjonssøkerne kan ha ulike grunner til å ønske informasjon. Bestemmelsen krever ikke at informasjonssøkeren har en særskilt grunn til å få informasjonen, og må derfor heller ikke oppgi en begrunnelse på hvorfor den ber om informasjon. Informasjonskravet må fremsettes skriftlig, for eksempel via e-post, nettskjema eller fysisk brev som for eksempel sendes til hovedkontoret eller som leveres direkte i butikk.

Første punktum angir hovedregelen om at informasjonssøkerne har rett på informasjon om hvordan virksomheten håndterer negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Begrepet «negative konsekvenser» omfatter både påvirkning som gjør seg gjeldende innenfor og utenfor virksomhetens forretningsvirksomhet, leverandørkjeder eller forretningspartnere, så lenge påvirkningen er knyttet til disse. Informasjon om negative konsekvenser som rammer for eksempel lokalbefolkning eller urfolk, vil derfor kunne omfattes av informasjonsplikten.

Utgangspunktet for informasjonsplikten er virksomhetenes aktsomhetsvurderinger etter § 4. Det betyr at informasjonskravet vil kunne gå lenger enn hva som følger av redegjørelsesplikten etter § 5. Det betyr videre at et krav om informasjon kan omhandle informasjon som følger av de ulike trinnene i en aktsomhetsvurdering etter § 4 første ledd. Virksomheten vil derfor ofte sitte på informasjonen som informasjonssøkeren ber om, slik at informasjonskravet ikke vil kreve ytterligere arbeid for å fremskaffe informasjonen. En forespørsel vil imidlertid kunne kreve at virksomheten innhenter informasjon som virksomheten ikke besitter når den mottar informasjonskravet, selv om den har utført gode aktsomhetsvurderinger. For eksempel dersom det gjelder informasjon om et produksjonsforhold som virksomheten ikke har prioritert å fokusere på, eller dersom det gjelder uforutsette hendelser som har oppstått på et produksjonssted, se nærmere omtale i punkt 8.3.3.2. Omfanget av

informasjonsplikten vil variere avhengig av informasjonskravet og blant annet størrelsen på virksomheten som kravet rettes til. Jo større virksomheten er, jo mer kan man i utgangspunktet forvente av virksomheten når det gjelder å besvare informasjonskrav. Enkelte virksomheter vil likevel kunne henvise til importører, grossister eller leverandører for ulike spørsmål, der det kan forventes at disse har oversikt over leverandørkjeden.

Informasjonskravet kan både omhandle generell informasjon eller informasjon knyttet til en særskilt vare eller en særskilt tjeneste som virksomheten tilbyr, jf. *annet punktum*. Et krav kan for eksempel omhandle generell informasjon om virksomhetens arbeid, systemer og tiltak for å stanse, forebygge eller redusere negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Det vil typisk kunne være organisering av arbeidet i virksomheten, virksomhetens retningslinjer og rutiner, og systemer for aktsomhetsvurderinger. Informasjon om hvordan virksomheten overordnet arbeider for å forhindre negative konsekvenser og hvordan virksomheten arbeider med å stille krav til og følge opp helse, miljø og sikkerhet, og tiltak for å fremme arbeiderrepresentasjon og varslingskanaler, kan være viktige i en overordnet fremstilling. Informasjonskravet kan også omhandle informasjon om hvilke negative konsekvenser virksomhetene har identifisert og hvilke tiltak virksomheten har iverksatt eller planlegger å iverksette.

At informasjonskravet kan være knyttet til en særskilt vare eller en særskilt tjeneste vil eksempelvis kunne innebære nærmere opplysninger om hvor en råvare stammer fra og hva virksomheten gjør for å ivareta arbeidsforholdene på produksjonsstedet. Retten til informasjon gir ikke virksomhetene en plikt til å navngi konkret produksjonssted. Allmennheten skal likevel kunne få dekkende og riktig informasjon om de menneske- og arbeidsrettslige forholdene uten at produksjonsstedet må oppgis. For eksempel ved å gi informasjon om hvor i verden og under hvilke forhold og kontekst produksjonen er, hvilke potensielle og faktiske negative konsekvenser virksomheten eventuelt har avdekket og hvordan virksomheten jobber med å ivareta arbeidsforholdene på produksjonsstedet. Spesifikke informasjonskrav om særskilte varer og tjenester vil ofte kunne innebære at virksomhetene må fremskaffe ytterligere informasjon enn informasjonen som virksomheten har skaffet seg gjennom utførte aktsomhetsvurderinger for å kunne besvare informasjonskravet på en tilfredsstillende måte. Hva som kan forventes av virksomhetenes res-

sursbruk knyttet til å besvare informasjonskravet, må ses i lys av prinsippet om forholdsmessighet. I enkelte tilfeller vil informasjonskrav knyttet til en særskilt vare eller tjeneste kunne besvares med informasjon om avdekket risiko og iverksatte tiltak. I andre tilfeller vil informasjonskravet kunne besvares tilstrekkelig med informasjon om avdekket risiko, og at det ikke er iverksatt tiltak. Dette fordi prinsippet om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet som plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger bygger på, gjør at virksomheter ikke pålegges å iverksette tiltak knyttet til alle risikoene som avdekkes. Dersom virksomheten avdekker mange risikoområder vil virksomheten kanskje måtte prioritere enkelte risikoområder som de skal arbeide videre med fremfor andre. Informasjonsplikten pålegger ikke virksomhetene å iverksette tiltak, men kan likevel avdekke forhold som er av slik alvorlighetsgrad at de bør prioriteres ved fremtidige aktsomhetsvurderinger.

Annnet ledd angir når virksomheten kan avslå et informasjonskrav. Etter *bokstav a* kan et krav avslås dersom det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Det kan være at kravet er formulert på en måte som gjør at virksomhetene ikke kan identifisere spørsmålet. Det må være mulig å forstå hvilke forhold det stilles spørsmål om. Krav som er uforståelig, kan avslås. Dette er imidlertid en snever unntaksbestemmelse. Informasjonssøkeren kan være «enhver» for eksempel en forbruker, en organisasjon eller en journalist, noe som innebærer at informasjonskravene vil være ulikt formulert og mer eller mindre tydelig formulert avhengig av hvem som ber om informasjon. En forbruker som for eksempel ikke formulerer seg like tydelig som en journalist, skal ikke med denne unntaksbestemmelsen fratas retten til informasjon. Det må kunne forventes at virksomheter ved uklare informasjonskrav går i dialog med informasjonssøkeren for å forsøke å avklare hva det er informasjonssøkeren ønsker informasjon om, før avslagsgrunnen eventuelt benyttes.

Etter *bokstav b* kan et krav avslås dersom det er «åpenbart urimelig». Dette er en snever unntaksbestemmelse. Tilsvarende bestemmelse er inntatt i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav b. Bestemmelsen er inntatt som en sikkerhet, for eksempel mot sjikanøse krav eller krav som rammer virksomheten på en utilbørlig måte. Siktemålet med bestemmelsen er blant annet å unngå store økonomiske og administrative byrder for virksomhetene. Vurderingen av hva som er åpenbart urimelig, innebærer en avveining av offentlighetens interesse i innsyn i spørsmål som omfattes av lovens formål, og arbeidsbyrden for

virksomheten. Informasjonskrav kan eksempelvis avslås dersom de omhandler uvesentligheter, eller virksomheten må bruke uforholdsmessige ressurser på å innhente og sammenstille informasjon for å besvare kravet. Denne avslagsgrunnen må imidlertid ses i sammenheng med virksomhetens rett til å forlenge fristen for å svare på informasjonskravet med to måneder hvis mengden eller type informasjon som etterspørres gjør det uforholdsmessig byrdefullt å besvare informasjonskravet innen tre uker, jf. § 7 annet ledd annet punktum.

Etter *bokstav c* kan et krav avslås dersom den etterspurte informasjonen gjelder opplysninger om noens personlige forhold. Virksomhetene må tilpasse informasjonen slik at personlige forhold ikke oppgis. Dersom dette ikke er mulig, kan informasjonskravet avslås. Bestemmelsen må forstås likt som tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven § 13. Med personlige forhold menes opplysninger om en person som det er vanlig å ville holde for seg selv. Opplysningene kan for eksempel gjelde egenskaper ved en person eller noe personen har gjort som er egnet til å karakterisere personen. Opplysningene kan blant annet gjelde genetiske eller andre sensitive biometriske forhold, helsetilstand, livssyn, politisk ståsted og seksuell legning. Taushetsplikten gjelder ikke opplysninger om fødselsnummer, statsborgerskap, bosted, sivilstand, yrke, arbeidsgiver eller arbeidssted.

Etter *bokstav d* kan et krav avslås dersom den etterspurte informasjonen gjelder opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter eller andre drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningene angår. Virksomhetene må tilpasse informasjonen slik at drifts- og forretningsforhold ikke oppgis. Dersom dette ikke er mulig, kan informasjonskravet avslås. Bestemmelsen må forstås likt som tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven § 13. Opplysninger om drifts- eller forretningsforhold vil omfatte opplysninger som direkte gjelder utøving av næringsvirksomhet, slik som informasjon om produksjonsmetoder, produkt, kontraktsvilkår, markedsføringsstrategier, analyser, prognoser eller strategier knyttet til virksomheten. Den sentrale avgrensningen ligger imidlertid i vilkåret om at det må være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene. For at opplysningene skal være underlagt taushetsplikt må det med andre ord kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten dersom opplysningene blir kjente, enten direkte eller ved at kon-

kurrenter kan utnytte opplysningene. I forarbeidene til lov om vern av forretningshemmeligheter nevnes det at leverandørlistene i visse tilfeller kan utgjøre forretningshemmeligheter, jf. Prop. 5 LS (2019–2020) punkt 5.1.5. Selv om definisjonen av forretningshemmeligheter etter forretningshemmelighetsloven § 2 første ledd ikke er identisk med angivelsen av opplysninger som er beskyttet etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, legger departementet til grunn at opplysninger som vil være beskyttet som forretningshemmeligheter etter forretningshemmelighetsloven normalt også vil være omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, se Prop. 5 LS (2019–2020) punkt 5.1.7.

Tredje ledd angir tilfeller der informasjonen uansett skal utgis. Dette gjelder informasjon om faktiske negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter som virksomheten kjenner til. Se nærmere omtale i punkt 8.3.3.4.

Fjerde ledd fastslår at åndsverksloven har forrang der retten til informasjon etter loven kommer i konflikt med opphavsrettigheter. Bestemmelsen antas å ha liten betydning i praksis. Det slås videre fast at gradert informasjon etter sikkerhetsloven aldri skal utgis som ledd i å besvare et informasjonskrav.

Retten til informasjon strekker seg ikke lenger enn morselskapets faktiske muligheter etter nasjonal lovgivning til å få tilgang på informasjon fra utenlandsregistrerte datterselskap som ikke tilbyr varer og tjenester i Norge.

Femte ledd gir departementet kompetanse til i forskrift å fastsette nærmere regler om retten til informasjon og virksomhetenes adgang til å avslå et informasjonskrav.

Det vises til nærmere omtale i punkt 8.3.3.1 til 8.3.3.4.

Til § 7

Paragrafen angir saksbehandlingsregler for virksomhetene som skal besvare informasjonskrav etter § 6, blant annet hvordan virksomhetene skal besvare informasjonskrav, fristene for å besvare kravene og adgangen til å kreve utvidet begrunnelse for avslag på informasjonskrav.

Første ledd fastsetter at virksomhetene skal besvare informasjonskrav skriftlig. Dette må ses i sammenheng med § 6 første ledd som regulerer at en forespørsel om informasjon også skal fremsettes skriftlig. Også avslag på informasjonskrav skal være skriftlig. Bestemmelsen regulerer videre kvaliteten på svaret som gis. Svaret skal dekke det informasjonssøker etterspør, og skal være formu-

lert på en forståelig måte. Det vil si at informasjonen skal gi et dekkende, riktig og forståelig bilde av det som etterspørres. Hva som skal til for å tilfredsstille kravene vil kunne variere ut fra virksomhetenes forutsetninger og ut fra hvem forespørselen kommer fra, jf. prinsippet om forholdsmessighet. Arbeidsbyrden må veies mot hensynet til allmennhetens behov for informasjon. Se også merknad til § 6. Virksomhetene kan henvise informasjonssøker til offentlig tilgjengelig informasjon dersom svaret informasjonssøkeren får her oppfylder kvalitetskravene som oppstilles i bestemmelsen. Å henvise informasjonssøker til offentlig informasjon vil kunne være praktisk i tilfeller hvor informasjonen allerede er skrevet ned og tilgjengeliggjort, for eksempel gjennom redegjørelsen for aktsomhetsvurderinger, jf. § 5.

Annet ledd oppstiller frister for virksomhetene til å besvare informasjonskrav. Hovedregelen er at et informasjonskrav skal besvares innen rimelig tid og senest innen tre uker etter at informasjonskravet er mottatt av virksomheten, jf. *første punktum*. Dersom det kan henvises til eksisterende opplysninger, eller hvor svar kan gis uten nærmere undersøkelser, tilsier formuleringen «innen rimelig tid» at svar gis i løpet av noen dager. *Annet punktum* er en unntaksregel som i særlige tilfeller forlenger fristen for å gi opplysninger til to måneder etter at informasjonskravet er mottatt. Unntaksregelen kan blant annet komme til anvendelse der hvor det er snakk om større mengder med informasjon som skal utleveres eller sammenstilles, og hvor det å besvare informasjonskravet krever tid og arbeid av virksomheten utover det som vil være normalt ved informasjonskrav. Det er imidlertid en snever unntaksregel, jf. formuleringen «uforholdsmessig byrdefullt». *Tredje punktum* fastsetter at virksomhetene ved anvendelse av forlenget frist i annet punktum, skal opplyse informasjonssøkeren om forlengelsen, grunnene til forlengelsen og når informasjonssøker kan vente å få informasjonen. Orientering om forlenget behandling av informasjonskravet skal gis til informasjonssøker innen tre uker etter at informasjonskravet er mottatt. Orienteringen skal gis skriftlig.

Tredje ledd fastsetter saksbehandlingsregler som gjelder dersom virksomhetene avslår et informasjonskrav etter § 6 annet ledd. *Første punktum* fastsetter at virksomhetene plikter å vise til hjemmelen for å avslå informasjonskravet, samt å opplyse om adgangen til å kreve nærmere begrunnelse for avslaget og fristen for dette. Virksomheten skal også informere om at Forbrukertilsynet

er tilsynsmyndighet. I motsetning til miljøinformasjonsloven, inneholder denne loven ingen rett til å få en klage på avslag behandlet privatrettslig. En henvendelse fra informasjonssøker til Forbrukertilsynet blir derfor ikke behandlet som en privatrettslig klage, men blir i realiteten et tips fra informasjonssøkeren om at virksomheten etter informasjonssøkerens vurdering har avslått informasjonskrav i strid med loven. Forbrukertilsynet kan basert på informasjonssøkerens henvendelse ta opp saken med virksomheten dersom tilsynet mener det er grunnlag for dette, jf. § 9 om kontroll og håndheving.

Fjerde ledd første punktum fastsetter adgangen og fristen for informasjonssøkeren for å kreve en nærmere begrunnelse for avslaget fra virksomheten. Det er ikke tale om en fullstendig og omfattende gjennomgang av argumenter og avveininger, men en kort redegjørelse for hva som gjør at virksomheten mener det er hjemmel for å avslå informasjonskravet. *Annet punktum* fastsetter virksomhetenes frist på tre uker for å gi informasjonssøkeren en nærmere begrunnelse. Begrunnelsen skal gis skriftlig.

Femte ledd gir departementet kompetanse til å fastsette nærmere regler i forskrift om hvordan virksomhetene skal behandle informasjonskrav.

Det vises til nærmere omtale i punkt 8.3.3.5 og 8.3.3.6.

Til § 8

Paragrafen regulerer Forbrukertilsynets plikt til å veilede virksomhetene om lovens plikter. *Første punktum* presiserer at Forbrukertilsynet gjennom generelle opplysninger, råd og veiledninger skal arbeide for at reglene i loven og Forbrukertilsynets vedtak i medhold av loven blir fulgt. Bestemmelsen innebærer en presisering av Forbrukertilsynets veiledningsplikt som strekker seg lengre enn veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 som det henvises til i *annet punktum*. Veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 pålegger Forbrukertilsynet å gi individuell veiledning til virksomhetene. Den generelle veiledningen kan blant annet bestå av å utarbeide informasjonsskriv, arrangere kurs, for eksempel om aktsomhetsvurderinger, utarbeide veiledningsmaterieell som eksempelvis konkretiserer hvilke menneskerettighetskonvensjoner og konkrete rettigheter som lovens plikter omhandler, og gi virksomhetene generelle tips og råd om hvordan de skal gå frem for å oppfylle lovens krav.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.2.3.

Til § 9

Paragrafen regulerer hvem som skal føre tilsyn med åpenhetslovens plikter og hva som skal være utgangspunktet for tilsynet med loven. *Første ledd første punktum* fastsetter at Forbrukertilsynet er tilsynsorgan etter åpenhetsloven. *Annet punktum* angir hvilke hensyn som skal være førende for Forbrukertilsynets tilsyn med loven, altså å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dette må ses i sammenheng med lovens formål etter § 1.

Annet ledd regulerer Forbrukertilsynets saksbehandling, og fastsetter utgangspunktet om at Forbrukertilsynet skal forsøke å få virksomhetene til å innrette seg etter lovens plikter, den såkalte forhandlingsmodellen. Dette prinsippet vil stå sterkt ved Forbrukertilsynets tilsyn med åpenhetsloven. Bestemmelsen tilsvarende markedsføringsloven § 36 første ledd.

Tredje ledd første punktum angir hva Forbrukertilsynet kan gjøre dersom en virksomhet opptrer i strid med bestemmelsene i loven. Forbrukertilsynet kan da innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Forbrukertilsynet kan fatte vedtak i alle saker. Bestemmelsen tilsvarende markedsføringsloven § 36 annet ledd første punktum. *Annet punktum* fastsetter at Markedsrådet er klageorgan for Forbrukertilsynets vedtak. Nærmere regler for hvilke vedtak Markedsrådet skal behandle fremgår av markedsføringsloven § 37, som gis anvendelse etter bestemmelsens fjerde ledd.

Fjerde ledd fastsetter at markedsføringslovens regler om Forbrukertilsynets og Markedsrådets uavhengighet i § 32, organisering i § 33, Markedsrådets oppgaver etter § 37 og nærmere regler om Forbrukertilsynet og Markedsrådet fastsatt i forskrift til § 38 skal gjelde ved Forbrukertilsynet og Markedsrådets kontroll med åpenhetsloven.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.1.3 og 9.3.3.1.

Til § 10

Paragrafen regulerer Forbrukertilsynets og Markedsrådets adgang til å kreve opplysninger. *Første ledd* tilsvarende markedsføringsloven § 34 første ledd. *Annet ledd* tilsvarende markedsføringsloven § 34 fjerde ledd første og annet punktum og angir at opplysninger kan kreves uavhengig av taushetsplikt.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.3.3.2.

Til § 11

Paragrafen angir hva slags vedtak Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan fatte, dvs. forbuds- og påbudsvedtak etter § 12, vedtak om tvangsmulkt etter § 13 og vedtak om overtredelsesgebyr etter § 14. Paragrafen regulerer også adgangen til å rette vedtak mot medvirkere. Den tilsvarende markedsføringsloven § 39 første, tredje og fjerde ledd.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.3.3.3.

Til § 12

Paragrafen fastsetter adgangen til å fastsette forbuds- og påbudsvedtak og tilsvarende markedsføringsloven § 40.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.3.3.3.

Til § 13

Første ledd regulerer adgangen til å fastsette tvangsmulkt for å sikre at bekreftelser etter § 9 tredje ledd og vedtak etter § 12 overholdes. Bestemmelsen samsvarer med markedsføringsloven § 41, men med den forskjell at det «kan» fastsettes tvangsmulkt for å sikre at vedtak overholdes, i motsetning til markedsføringsloven hvor hovedregelen er at tvangsmulkt «skal» fastsettes. Det er altså ikke noe krav om at Forbrukertilsynet skal fastsette tvangsmulkt ved alle påbuds- og forbudsvedtak. Dette er i stedet opp til Forbrukertilsynet selv å avgjøre. *Annet og tredje ledd* tilsvarende markedsføringsloven § 41 annet og tredje ledd, og regulerer at tvangsmulkt kan fastsettes som et engangsbeløp eller løpende mulkt og at det kan knyttes tvangsmulkt til plikten til å gi opplysninger etter § 10. *Fjerde ledd* fastsetter at endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. *Femte ledd* fastsetter forskriftshjemmel for departementet til å gi nærmere regler om ilegelse av tvangsmulkt i forskrift.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.3.3.3.

Til § 14

Første ledd regulerer adgangen til å illegge overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å gi informasjon i § 5 og § 6, og brudd på fristene for å gi informasjon i § 7. Det er kun plikten til å gi informasjon som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, altså ikke innholdet og kvaliteten på informasjonen som gis. Her vil imidlertid Forbrukertilsynet kunne benytte vedtak med tvangsmulkt hvis dette vurderes som hensiktsmessig. Overtredelsesgebyr kan bare ilegges ved gjentatte overtredelser.

Annet ledd angir skyldkravet for ileggelse av overtredelsesgebyr. Det oppstilles et tilnærmet objektivt ansvar for foretak i *første punktum*. Det vil si at overtredelsesgebyr kan ilegges foretak uten at noen enkeltperson har utvist skyld, i tråd med forvaltningsloven § 46. *Annet punktum* oppstiller skyldkrav for fysiske personer som innebærer at overtredelsen må ha skjedd forsettlig eller uaktsomt.

Tredje og fjerde ledd tilsvarer markedsføringsloven § 42 annet og tredje ledd, og fastsetter momenter som skal vektlegges ved vurderingen av størrelsen på overtredelsesgebyret, samt regler for betalingsfrist.

Femte ledd fastsetter forskriftshjemmel for departementet til å gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrift, for eksempel å fastsette en øvre ramme for overtredelsesgebyr i tråd med forvaltningsloven § 44.

Det vises til nærmere omtale i punkt 9.3.3.3.

Til § 15

Ikrafttredelsestidspunktet for loven fastsettes av Kongen i statsråd. Det åpnes for at ulike bestemmelser kan settes i kraft på forskjellige tidspunkt. Det kan være aktuelt at de materielle bestemmelsene settes i kraft på et tidligere tidspunkt enn bestemmelsene om håndheving og sanksjoner. Ulikt tidspunkt for ikrafttredelse kan gi virksomhetene tid til å innrette seg før sanksjoner er aktuelt.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

st ad f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)

§ 1 Lovens formål

Loven skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester, og sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder for større virksomheter som er hjemmehørende i Norge, og som tilbyr varer og tjenester i eller utenfor Norge. Loven gjelder også for større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk intern lovgivning.

Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene.

§ 3 Definisjoner

- a) Med større virksomheter menes virksomheter som omfattes av regnskapsloven § 1-5, eller som på balansedagen overskrider grensene for to av følgende tre vilkår:
 1. salgsinntekt: 70 millioner kroner
 2. balansesum: 35 millioner kroner
 3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.
 Morselskaper skal regnes som større virksomheter dersom vilkårene er oppfylt for mor- og datterselskaper sett som en enhet.
- b) Med grunnleggende menneskerettigheter menes de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som følger av blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.
- c) Med anstendige arbeidsforhold menes arbeid som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter etter bokstav b og helse, miljø og sikker-

het på arbeidsplassen, og som gir en lønn å leve av.

- d) Med leverandørkjede menes enhver i kjeden av leverandører og underleverandører som leverer eller produserer varer, tjenester eller andre innsatsfaktorer som inngår i en virksomhets levering av tjenester eller produksjon av varer fra råvarestadiet til ferdig produkt.
- e) Med forretningspartner menes enhver som leverer varer eller tjenester direkte til virksomheten, men som ikke er en del av leverandørkjeden.

Departementet kan gi forskrift om hva som anses som grunnleggende menneskerettigheter etter første ledd bokstav b og anstendige arbeidsforhold etter første ledd bokstav c. Departementet kan gi forskrift om unntak fra større virksomheter etter første ledd bokstav a.

§ 4 Plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger

Virksomhetene skal utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Med aktsomhetsvurderinger menes å

- a) forankre ansvarlighet i virksomhetens retningslinjer
- b) kartlegge og vurdere faktiske og potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som virksomheten enten har forårsaket eller bidratt til, eller som er direkte knyttet til virksomhetens forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester gjennom leverandørkjeder eller forretningspartnere
- c) iverksette egnede tiltak for å stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser basert på virksomhetens prioriteringer og vurderinger etter bokstav b
- d) følge med på gjennomføring og resultater av tiltak etter bokstav c
- e) kommunisere med berørte interessenter og rettighetshavere om hvordan negative konsekvenser er håndtert etter bokstav c og d
- f) sørge for eller samarbeide om gjenoppretting og erstatning der dette er påkrevd.

Aktsomhetsvurderingene skal utføres regelmessig og stå i forhold til virksomhetens størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, og alvorlighetsgraden av og sannsynligheten for negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Departementet kan gi forskrift om plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger.

§ 5 *Plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger*

Virksomhetene skal offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene etter § 4. Redegjørelsen skal minst inneholde

- a) en generell beskrivelse av virksomhetens organisering, driftsområde, retningslinjer og rutiner for å håndtere faktiske og potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold
- b) opplysninger om faktiske negative konsekvenser og vesentlig risiko for negative konsekvenser som virksomheten har avdekket gjennom sine aktsomhetsvurderinger
- c) opplysninger om tiltak som virksomheten har iverksatt eller planlegger å iverksette for å stanse faktiske negative konsekvenser eller begrense vesentlig risiko for negative konsekvenser, og resultatet eller forventede resultater av disse tiltakene.

§ 6 annet ledd bokstav c og d, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for pliktene etter første ledd.

Redegjørelsen skal gjøres lett tilgjengelig på virksomhetens nettsider, og kan inngå i redegjørelsen om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c. Virksomhetene skal i årsberetningen opplyse om hvor redegjørelsen er tilgjengelig.

Redegjørelsen skal oppdateres og offentliggjøres innen 30. juni hvert år og ellers ved vesentlige endringer i virksomhetens risikovurderinger. Den skal underskrives i tråd med reglene i regnskapsloven § 3-5.

Departementet kan gi forskrift om plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger.

§ 6 *Rett til informasjon*

Enhver har ved skriftlig forespørsel rett på informasjon fra en virksomhet om hvordan virksomheten håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser etter § 4. Dette omfatter både generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr.

Et krav om informasjon kan avslås dersom

- a) kravet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder
- b) kravet er åpenbart urimelig
- c) den etterspurte informasjonen gjelder opplysninger om noens personlige forhold
- d) den etterspurte informasjonen gjelder opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter eller andre drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningene angår.

Retten til informasjon om faktiske negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter som virksomheten er kjent med, gjelder uavhengig av begrensningene i annet ledd.

Retten til informasjon omfatter ikke informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttet etter åndsverkloven.

Departementet kan gi forskrift om retten til informasjon og virksomhetenes adgang til å avslå et informasjonskrav.

§ 7 *Virksomhetenes behandling av informasjonskrav*

Informasjon etter § 6 skal gis skriftlig og være dekkende og forståelig.

Virksomheten skal gi informasjon innen rimelig tid og senest innen tre uker etter at informasjonskravet er mottatt. Dersom mengden eller typen informasjon som etterspørres, gjør det uforholdsmessig byrdefullt å besvare informasjonskravet innen tre uker, skal informasjonen gis innen to måneder etter at kravet er mottatt. Virksomheten skal da senest innen tre uker etter at informasjonskravet er mottatt, opplyse informasjonssøkeren skriftlig om forlengelsen av fristen, grunnene til forlengelsen, og når informasjonen kan ventes.

Dersom virksomheten avslår et informasjonskrav, skal den informere om det rettslige grunnlaget for avslaget, adgangen og fristen for å kreve nærmere begrunnelse for avslaget og om Forbrukertilsynet som tilsyns- og veiledningsorgan.

Den som får avslag på et informasjonskrav, kan innen tre uker fra avslaget ble mottatt, kreve å få en nærmere begrunnelse for avslaget. Begrunnelsen skal gis skriftlig, snarest mulig og senest innen tre uker etter at kravet om nærmere begrunnelse ble mottatt.

Departementet kan gi forskrift om virksomhetenes behandling av informasjonskrav.

§ 8 *Veiledning*

Forbrukertilsynet skal gjennom generelle opplysninger, råd og veiledninger arbeide for at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir

fulgt. For øvrig gjelder reglene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11.

§ 9 *Kontroll og håndheving*

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes. Tilsynet skjer ut fra hensynet til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Forbrukertilsynet skal av eget tiltak, eller etter henvendelse fra andre, søke å påvirke virksomhetene til å innrette seg etter loven, herunder ved å føre forhandlinger med virksomhetene eller deres organisasjoner.

Dersom Forbrukertilsynet finner at en virksomhet handler i strid med loven, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak.

For øvrig gjelder markedsføringsloven § 32, § 33, § 37 og forskrift gitt i medhold av § 38 tilsvarende for kontroll og håndheving etter denne loven.

§ 10 *Opplysningsplikt*

Enhver plikter å gi Forbrukertilsynet og Markedsrådet de opplysningene disse myndighetene krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig, innen en fastsatt frist. På samme vilkår som nevnt i første og annet punktum kan alle typer informasjon og bærere av slik informasjon kreves utlevert.

Opplysningsplikten etter første ledd gjelder uavhengig av taushetsplikt. Dette gjelder likevel ikke taushetsplikt som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum.

§ 11 *Forbrukertilsynets og Markedsrådets vedtak*

Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan, dersom de finner at inngrep tilsies av hensyn som nevnt i § 9 første ledd annet punktum, fatte enkeltvedtak om:

- a) forbud eller påbud etter § 12
- b) tvangsmulkt etter § 13
- c) overtredelsesgebyr etter § 14.

Et vedtak etter bokstav a og b gjelder i fem år dersom ikke annet fremgår av vedtaket. Vedtaket kan maksimalt gjelde i ti år. Vedtaket kan fornyes.

Vedtaket etter første ledd kan også rettes mot medvirkere.

Søksmål over Markedsrådets eller Forbrukertilsynets vedtak må reises innen seks måneder fra parten mottok underretning om vedtaket. Fristen beregnes etter reglene i domstolloven §§ 148 og 149. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

§ 12 *Forbuds- og påbudsvedtak*

Det kan nedlegges forbud og gis påbud for å sikre at §§ 4 til 7 overholdes.

§ 13 *Vedtaket om tvangsmulkt*

For å sikre at bekreftelser eller vedtak etter § 9 tredje ledd og § 12 overholdes, kan det fastsettes en tvangsmulkt som må betales dersom bekreftelsen eller vedtaket ikke blir etterlevd.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved fastsettelsen av tvangsmulkten skal det legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket.

For å sikre at pålegg etter § 10 etterkommes, kan det fastsettes en tvangsmulkt som skal betales dersom pålegget ikke etterkommes. Annet ledd første punktum gjelder tilsvarende.

Endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om ileggelse av tvangsmulkt.

§ 14 *Vedtaket om overtredelsesgebyr*

Ved gjentatte overtredelser av §§ 5, 6 eller 7, kan det ilegges et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot, skal betale.

Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket. Fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktomme overtredelser.

Ved fastsettelse av gebyrets størrelse skal det legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkninger.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling fire uker etter at vedtaket er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

§ 15 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2021

