



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AORG350  
Masteroppgave

# **Når bedriftens ansvar møter statens forpliktelser**

**Om Norges oppfølging av FNs veiledende prinsipper  
for næringsliv og menneskerettigheter**

---

**Thomas Bryde**

**Høsten 2017**

## Forord

Det har vært givende og lærerikt å skrive denne oppgaven. Næringsliv og menneskerettigheter berører de fleste på en eller annen måte. Dessverre opplever mange å bli krenket i lys av den globale økonomiske utviklingen og samfunnets manglende evne til å beskytte mot negative sider ved denne. Det gir likevel grunn til optimisme å se alle initiativene, fra internasjonalt og nasjonalt nivå, helt ned til den enkelte bedrift, som skal fremme respekten for menneskeverdet.

I skriveprosessen har jeg fått betydelig hjelp. Jeg vil gjerne takke Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap for uvurderlig støtte underveis. Jeg har fått gode faglige, kommentarer og innspill i de to forskningsgruppene *Politikk, nettverksstyring og innovasjon* og *Kunnskap, politikk og organisering*. Ellers har det vært lav terskel å be om råd blant ansatte på instituttet. Jeg vil rette en spesiell takk til Thor Øyvind Jensen for inspirerende samtaler og god veiledning gjennom oppgaven. Jeg må også få lov å takke de som har deltatt i prosjektet og stilt til intervju.

Til slutt en hjertens takk til familie, venner og medstudenter for gjentatte, støttende heiarop fra sidelinjen. Dere er enestående.

Thomas Bryde

Bergen, 30. november 2017

## Sammendrag

Næringslivet påvirker menneskers vilkår på en rekke områder. Selskaper kan ofte fremme en positiv utvikling i samfunnet. Samtidig vet vi at globale, økonomiske interesser også skaper store ødeleggelser og forverring av menneskeliv. Enkelte vil hevde at det er et statlig anliggende å ivareta menneskers grunnleggende behov og sikkerhet. Andre reiser spørsmål og krav om bedrifters ansvar.

FNs veiledende prinsipper fra 2011, er blitt den rådende internasjonale standarden for næringslivets menneskerettighetsansvar. Den 12. oktober 2015 lanserte den norske regjeringen *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper*. Med den vil myndighetene gjøre det enklere for næringslivet å unngå menneskerettighetskrenkelser.

Per i dag er handlingsplanen det mest sentrale instrumentet som samlet tar for seg Norges politikk på dette området. Denne studien analyserer hvordan ansvar kommer til uttrykk og reguleres gjennom handlingsplanen. Hva innebærer næringslivets menneskerettighetsansvar? Hvilke krav og forventinger fremmer regjeringen? Innholdet analyseres gjennom handlingsplanens kontekst, det internasjonale reguleringsfeltet *Business og Human Rights*.

Studien viser at handlingsplanen etablerer et nytt politisk område som fremmer næringslivets selvstendige ansvar for å respektere menneskerettighetene. Samtidig er det uklart hvordan norske selskaper skal handle for å ivareta sitt ansvar. Studien knytter dette til utfordringer med å sikre en samstemt forvaltning. Dette er sentralt for at ulike deler av næringslivet skal bli møtt med enhetlige og forutsigbare betingelser fra staten. Slike utfordringer kan være et uttrykk for at næringsliv og menneskerettigheter er et komplekst reguleringsfelt som skal ivareta flere ulike interesser. Handlingsplanen har samtidig satt i gang en viktig politisk prosess som kan bidra til å beskytte mot menneskerettighetskrenkelser fra norsk næringsliv. Dette fordrer at flere av tiltakene i handlingsplanen følges opp.

## Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	2
Forkortelser .....	5
Figuroversikt .....	7
<b>1. Introduksjon .....</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrunn .....	8
1.2 Problemstilling .....	9
1.3 Forskningsdesign og oppgavens struktur .....	11
<b>2. Teoretisk og begrepsmessig rammeverk .....</b>	<b>14</b>
2.1 Business and Human Rights .....	16
2.2 Kunnskap og forskning på næringsliv og menneskerettigheter .....	28
2.3 Styring og regulering av ansvar .....	32
2.4 Oppsummering .....	36
<b>3. Metode .....</b>	<b>38</b>
3.1 En casestudie av den nasjonale handlingsplanen .....	38
3.2 Metoder for å velge ut og samle inn data .....	40
3.3 Metoder for å analysere innholdet .....	43
<b>4. Studiens forskningsdesign og validitet .....</b>	<b>46</b>
4.1 Komponentene og helheten i forskningsdesignet .....	46
4.2 Validitet .....	48
4.3 Forskningsetiske betraktninger .....	50
<b>5. Handlingsplanens kontekst .....</b>	<b>53</b>
5.1 FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter .....	53
5.2 FNs forum for næringsliv og menneskerettigheter .....	57
5.3 Beslutningen om og utformingen av den norske handlingsplanen .....	59
5.4 Fafo-rapportene .....	62
<b>6. Analyse av handlingsplanens innhold .....</b>	<b>64</b>
6.1 Status, form, formål og ansvarsområde .....	65
6.2 Etske vurderinger bak næringslivets menneskerettighetsansvar .....	68
6.3 Handlingsprinsipper for næringslivets menneskerettighetsansvar .....	75

6.4 Hvordan blir næringslivets menneskerettighetsansvar regulert? .....	78
<b>7. Når bedriftens ansvar møter statens forpliktelser .....</b>	<b>92</b>
7.1 En hybrid reguleringsarena for ulike interesser.....	92
7.2 Hvordan ansvar kommer til uttrykk og reguleres.....	95
7.3 Samstemt politikk og like rammebetingelser? .....	98
<b>8. Avslutning .....</b>	<b>101</b>
Litteratur .....	103
Vedlegg .....	109

## Forkortelser

BHR	Business and Human Rights – Næringsliv og menneskerettigheter
COC	Code of Conduct – Etske retningslinjer
CSR	Corporate Social Responsibility – Bedriftens samfunnsansvar
DIHR	Danish Institute for Human Rights
EFTA	European Free Trade Association – Det europeiske frihandelsforbund
EU	Den europeiske union
FAFO	Forskningsstiftelsen Fafo
FN	De forente nasjoner
FORUM	Forum for utvikling og miljø
GRI	Global Reporting Initiative
HR	Human Rights – menneskerettigheter
HRDD	Human Rights Due Diligence – Bedrifters aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettighetene
ICAR	International Corporate Accountability Roundtable
ISO	The International Organization for Standardization
IEH	Initiativ for etisk handel
ILO	International Labour Organization - Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
LO	Landsorganisasjonen
MR	Menneskerettigheter
NAP	National Action Plan – Nasjonal handlingsplan
NGO	Non-Governmental Organizations – Ikke-statlige organisasjoner
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NHH	Norges handelshøyskole
NHO	Næringslivets hovedorganisasjon
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OED	Olje- og energidepartementet
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights – FNs høykommissær for menneskerettigheter
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
SDG	Sustainable Development Goals – Bærekraftsmål
SPU	Statens Pensjonsfond Utland
UD	Utenriksdepartementet

UIB	Universitetet i Bergen
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights – FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter
UNWG	United Nations Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises
UPR	Universal Periodic Review – Den universelle periodiske gjennomgang
WTO	World Trade Organization – Verdens handelsorganisasjon

## **Figuroversikt**

Figur 1.1 Maxwells forskningsdesign og oppgavens første del

Figur 1.2 Oppgavens andre del

Figur 2.1 Forenklet oversikt over FNs menneskerettighetssystem (FN-sambandet 2016)

Figur 3.1 Datakilder, innsamling- og analysemetode

Figur 3.2 Analysekjema for studien

Figur 4.1 Studiens forskningsdesign og komponenter

Figur 5.1 Aktører fordelt i grupper

Figur 7.1 Regulering av handlingsplanen

Figur 7.2 Oversikt over analysens funn



# 1. Introduksjon

Denne studien handler om norsk politikk for næringsliv og menneskerettigheter. Den 12. oktober 2015 lanserte regjeringen en nasjonal handlingsplan på området. Dette er en analyse av ansvar slik det kommer til uttrykk i handlingsplanen. Den ser på vurderingene som ligger til grunn for ansvarsbegrepet og hvordan det reguleres mellom stat og næringsliv. Bakgrunnen er et ønske om å forstå hvordan samfunnet er rustet til å møte etiske utfordringer knyttet til økonomisk virksomhet.

## 1.1 Bakgrunn

Ansvarsforholdene mellom stat og næringsliv er i endring. Det ser vi ikke minst innenfor etiske spørsmål. Politisk og økonomisk virksomhet foregår på den globale arenaen. De fleste stater har i dag forpliktet seg gjennom FN til å ivareta menneskerettighetene. Det har bidratt til utviklingen av et omfattende menneskerettighetssystem. Samtidig ser vi myndigheter som ikke har kapasitet eller vilje til å beskytte disse. Næringslivet har på sin side tunge økonomiske interesser, både innenfor og på tvers av landegrensene. Denne aktiviteten kan bidra til en positiv samfunnsutvikling på flere områder. Men det reiser også nye utfordringer og spørsmål om bedrifters samfunnsansvar.

Politisk vold og massearrestasjoner, store arbeidsulykker, tvangsarbeid og miljøødeleggelser er eksempler på menneskerettighetsbrudd i dag. Ikke sjeldent befinner ofre seg i et gap mellom offentlige og private aktørers styring og ansvar. I et forsøk på å tette igjen dette gapet, har spørsmålet om næringslivets ansvar for menneskerettighetene vokst fram. Professor Ruggie beskriver situasjonen slik:

*The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization – between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences. These governance gaps provide the permissive environment for wrongful acts by companies of all kinds without adequate sanctioning or reparation. How to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights is our fundamental challenge.*  
(Ruggie 2008:3)

I 2011 godkjente FNs menneskerettighetsråd enstemmig *The Guiding Principles on Business and Human Rights*. Resolusjonen er et sett prinsipper for statens og næringslivets ansvar for

menneskerettighetene, og setter en ny internasjonal norm for bedrifters samfunnsansvar. FN og Europarådet har siden oppfordret medlemsstater til å utvikle nasjonale handlingsplaner basert på retningslinjene (Europarådet 2014). Flere stater har, eller er i ferd med å utarbeide slike planer. Den norske regjeringen la fram *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper* i 2015. Formålet med planen er blant annet «[...] å legge best mulig til rette for at det skal være enkelt for næringslivet å unngå menneskerettighetskrenkelser og å ta FNs veiledende prinsipper i bruk» (UD 2015:14).

## 1.2 Problemstilling

Med denne bakgrunnen ønsker jeg å se nærmere på hvordan møte mellom bedriftens ansvar og statens forpliktelser for menneskerettighetene foregår. Hvordan blir næringslivets ansvar operasjonalisert i handlingsplanen? Hva forteller den om forholdet mellom politikk og økonomi, mellom stat og næringsliv? Hvilke forutsetninger for menneskerettighetene gir den? Dette har vært viktige spørsmål for formuleringen av følgende problemstilling:

*Hvordan kommer ansvar til uttrykk og reguleres gjennom den norske regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015?*

*Formålet* med studien er å bidra til kunnskap om næringslivets menneskerettighetsansvar og Norges politikk på området. Jeg ønsker å undersøke hvordan den nasjonale handlingsplanen følger opp FNs veiledende prinsipper. Videre hvordan den klargjør, men også kan bidra til statens plikt til å beskytte og bedriftens ansvar for å respektere menneskerettighetene. Dette begrunnes ut fra et generelt samfunnsmessig behov om kunnskap i hvordan næringsliv skal forstå og utøve samfunnsansvar, men også hvordan området best kan reguleres. Det er også en konkret etterspørsel i forskningsfeltet om å studere den norske handlingsplanen. Kunnskapsbehovet blir nærmere beskrevet i kapittel 2 om studiens teoretiske og begrepsmessige rammeverk.

Undersøkelsen er en del av feltet kalt *Business and Human Rights* (BHR). BHR er et internasjonalt forskning- og reguleringsfelt som fokuserer på næringslivets rolle og ansvar for menneskerettighetene. Videre hvordan dette ansvaret styres mellom offentlige og private aktører. I statsvitenskap er samspill og styringsforhold mellom ulike aktører kjent forskning.

Ved å se på den nasjonale handlingsplanen i lys av teorier om styring og regulering, ønsker jeg å bidra til ny kunnskap på feltet.

Oppgavens to *forskningsspørsmål* er formet med bakgrunn i dette behovet, og er en videre operasjonalisering av problemstillingen. Begge spørsmålene retter seg mot den norske regjeringens handlingsplan:

1. Hva betyr det at næringslivet har et ansvar for menneskerettighetene?
2. Hvordan blir ansvarsområdet regulert?

Interessen for spørsmål om ansvar har jeg blant annet fått gjennom eget menneskerettighetsarbeid. I sammenhenger der grove og omfattende krenkelser diskuteres med myndigheter, bedriftsledere, sivilsamfunn og forskere til stede, slår det meg hvor tilsynelatende enighet det er omkring menneskeverdets plass i samfunnet. Samtidig finner jeg en diskusjon om ansvar for å ivareta og fremme dette. Det er ikke uvanlig å se ideelle organisasjoner og forskere kritisere stater eller bedrifter for å bryte menneskerettighetene. Likeledes kan vi være vitne til at myndigheter ber bedriftsledere ta ansvar for egen virksomhet og påvirkning på menneskers liv der de opererer. Næringslivet kan hevde at deres ansvar strekker seg til å overholde lokale lover og regler de er bundet av, og at menneskerettigheter er et spørsmål om politikk og derfor et statlig ansvar. På den måten kan vi få en runddans der det er en uenighet rundt ansvarsspørsmålet som gir et styringsgap mellom offentlige og private aktører. En slik dynamikk der ulike aktører fordeler skyld eller fraskriver seg ansvar, kan bidra til at menneskerettighetene blir mer utsatt og sårbare. Men å fremme kunnskap og bevissthet, eller å utøve press på hverandre kan også fremme menneskerettighetene, for eksempel ved at berørte parter går sammen i forhandlinger og konsultasjonsprosesser for å finne fram til gode løsninger.

Problemstillingen legger opp til en studie av norsk politikk for næringsliv og menneskerettigheter, der den nasjonale handlingsplanen er valgt som case. En kvalitativ innholdsanalyse av planen bidrar til kunnskap om den norske regjeringens ideer bak ansvarsbegrepet og reguleringen av området. Ved å studere dette ut fra planens politiske kontekst, ønsker jeg å få innsikt i hvilke verdier og intensjoner regjeringen søker å følge opp. Videre vil jeg diskutere hvordan handlingsplanen kan bidra til å virkeliggjøre disse.

Studien er basert på analyse av dokumenter, observasjon og intervjuer. Som metode- og datagrunnlag har jeg valgt:

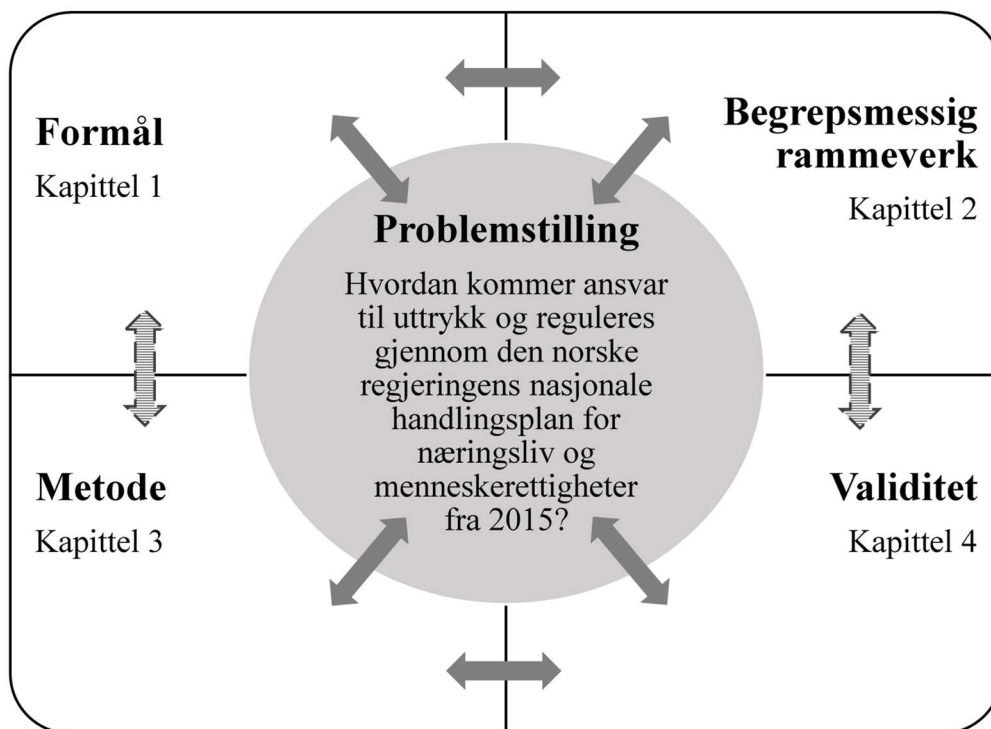
1. Kvalitativ innholdsanalyse av den nasjonale handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter.
2. Analyse av relaterte politiske dokumenter, retningslinjer og forskningsrapporter.
3. Observasjon av ulike konferanser og foredrag innen feltet.
4. Deltakende observasjon under FNs årlige forum for næringsliv og menneskerettigheter.
5. Intervju med forsker i Fafo om næringsliv og menneskerettigheter.
6. Intervju med forsker i Fafo om nasjonale handlingsplaner.
7. Intervju med nøkkelinformant i UD.
8. Uformelle samtaler med aktører innen feltet.

### **1.3 Forskningsdesign og oppgavens struktur**

Forrige avsnitt var en kort introduksjon til oppgavens forskningsdesign. Et forskningsdesign er «[...] en grov skisse til hvordan en konkret undersøkelse skal utformes.» (Ringdal 2013:25). I litteraturen finner vi ulike beskrivelser av innholdet i en slik skisse, der problemstilling og forskningsspørsmål er utgangspunktet for dette. I boken «Qualitative Research Design: An Interactive Approach», beskriver Maxwell (2013) hvordan den danner grunnlag for ytterligere fire gjensidige komponenter i en kvalitativ forskningsprosess, nemlig *1) formål*, *2) begrepsmessig rammeverk*, *3) metode*, og til slutt *4) validitet*.

De to første komponentene handler om den teoretiske, mens de to siste om den operasjonelle dimensjonen i en undersøkelse. På den måten kan vi si at et godt forskningsdesign har to funksjoner. Først gir den en beskrivelse av hvordan de ulike komponentene samlet skal svare på problemstillingen. Dernest forteller den om hvordan det danner grunnlag for å overføre kunnskapen til nye områder. Over er en skisse av de ulike komponentene i Maxwells forskningsdesign. Pilene viser til en interaktiv forskningsprosess der man beveger seg fram og tilbake og gjør stadige justeringer mellom de ulike komponentene underveis.

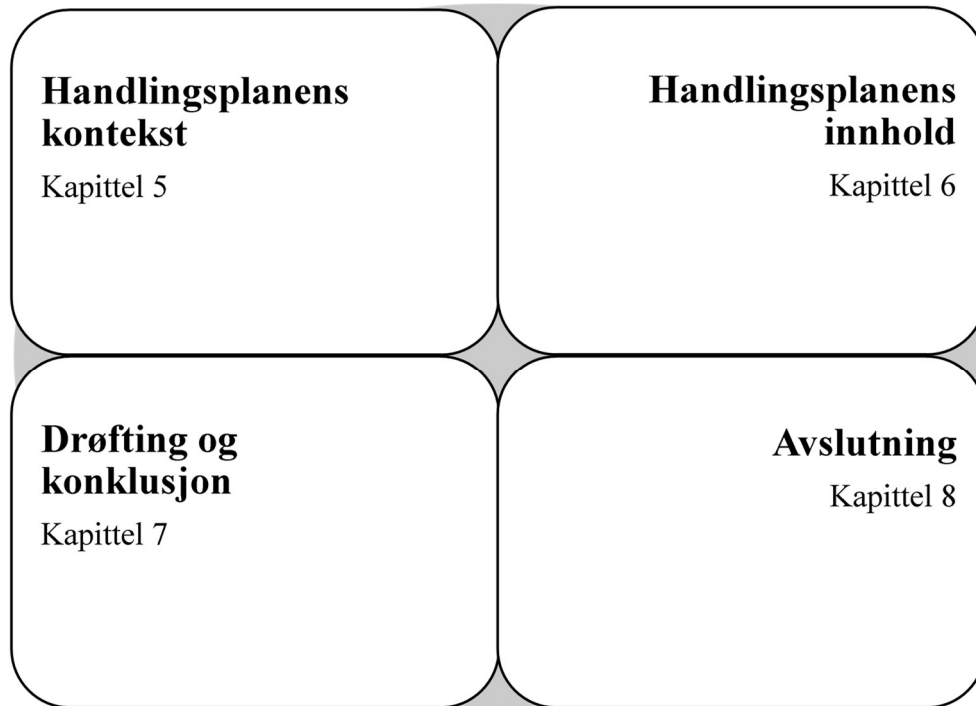
Figur 1.1 Maxwells forskningsdesign og oppgavens første del



Som det framgår av illustrasjonen over har jeg valgt å strukturere oppgavens *første del* etter Maxwells forskningsdesign. Kapittel 1 inneholder problemstillingen og formålet med studien. I kapittel 2 vil jeg gå over på det begrepsmessige rammeverket. Her redegjør jeg for relevant litteratur og teori, og plasserer oppgaven i feltet. Kapittel 3 er en presentasjon av undersøkelsesmetoden, der jeg begrunner hvordan jeg har valgt ut, samlet inn og analysert data. I kapittel 4 oppsummerer jeg oppgavens første del og gir en oversikt over hvordan forskningsdesignets ulike komponenter henger sammen med problemstillingen. Her vil jeg diskutere potensielle styrker og svakheter, og si noe om validitet og muligheter for å overføre kunnskapen til nye områder.

Den *andre delen* av oppgaven går over på resultatet av forskningsprosessen og besvarelsen på oppgavens problemstilling. Illustrasjonen på neste side gir en oversikt. Kapittel 5 er en analyse av handlingsplanens kontekst, mens i kapittel 6 finner vi hoveddelen av analysen, som tar for seg handlingsplanens innhold. I kapittel 7 samler jeg trådene og oppsummerer oppgavens andre del. Her vil jeg drøfte ulike funn i lys av det teoretiske og begrepsmessige rammeverket, og forsøke å konkludere. Jeg vil avslutte i kapittel 8 med noen korte betraktninger om oppgaven og forskning på området.

*Figur 1.2 Oppgavens andre del*



## 2. Teoretisk og begrepsmessig rammeverk

Et begrepsmessig rammeverk i et forskningsdesign, refererer til: «[...] the system of concepts, assumptions, expectations, beliefs and theories that supports and informs your research.» (Miles og Huberman 1994; Robson; 2011, referert i Maxwell 2013:39). Ifølge Maxwell (2013) er dette en sentral del av forskningsprosessen:

*Even carefully collected results can be misleading if the underlying content of assumption is wrong. [...] For this reason, the conceptual framework of your study ... is a key part of your design. (ibid.).*

Et slikt rammeverk danner grunnlag for studiet gjennom å si noe om hva man ønsker å studere (ibid.). Det bidrar til å avgrense forskningsfeltet og tilnærmingen man velger. Maxwell (ibid:44) beskriver fire hovedkilder til dette:

### Egen erfaringskunnskap

Tradisjonelt har det vært en oppfatning om at forskning bør skilles fra egen erfaringsbakgrunn (ibid:46). I tråd med et positivistisk forskningsideal, bør man tilstrebe en viss objektivitet og nøytralitet i tilnærmingen. Samtidig kan vi ikke utelate at forskeren bringer en del antakelser inn i forskningsprosessen. Maxwell argumenterer for en tilnærming der man bringer inn egen innsikt i fenomenet man studerer. Det er derfor viktig å være klar over både de potensielt positive og negative aspektene når man diskuterer den subjektive rollen man har som forsker. Reason (1988, 1994) har brukt benevnelsen «critical subjectivity» om en slik balansert tilnærming. Når jeg skal studere den nasjonale handlingsplanen er det essensielt å forstå det i lys av min bakgrunn og motivasjon. Dette henger igjen sammen med forskningsformålene og -spørsmålene jeg har drøftet tidligere.

### Eksisterende teori og forskning

Det er flere kilder til eksisterende teori. Her gjelder først og fremst hva tidligere forskning sier om feltet man vil undersøke. Men teorier kan også hentes fra ulike antakelser som ikke har vært direkte gjenstand for forskning. En viktig kilde kan for eksempel være den forståelsen om etikk og handel som har kommet til uttrykk på ulike arenaer jeg har deltatt på i en innledende fase av prosjektet. Her er det viktig å kunne identifisere både hvilken innsikt teoriene kan gi, men også de begrensninger de kan inneha. Dette er en øvelse og en del av prosessen med å utvikle det begrepsmessige rammeverket.

## Pilotstudie

På samme måte som eksisterende teori og forskning, kan og pilotstudier bidra til å avgrense forskningsfeltet og valg av tilnærming. Forskjellen er at man utfører studien selv og får mulighet til testet ut egne ideer. Maxwell sier at dette kan utvikle forskerens forståelse av begrepene og teoriene som eksisterer hos menneskene man studerer (2013:65). Slike ideer kan være en nøkkelinformasjon i forskningsopplegget og bidra til å endre det begrepsmessige rammeverket underveis. En viktig kilde kan for eksempel være den forståelsen som kommer til uttrykk på ulike arenaer der menneskerettighetene blir diskutert.

## Tankeeksperiment

Til slutt fremhever Maxwell tankeeksperiment som sentralt i å legge grunnlag for å hva man ønsker å studere. Tankeeksperiment er vanlig i blant annet i naturvitenskap, men har ikke fått like mye oppmerksomhet i kvalitative studier. Gjennom ulike teknikker kan forskeren få fram viktig kunnskap man allerede har om et tema. De kan både teste antakelser eller skape nye. Tankeeksperiment er derfor en viktig måte å gå systematisk fram og planlegge den videre tilnærmingen.

Flere av disse tilnærmingene har vært viktig og bidratt til å forme min bakgrunnskunnskap og forskningsdesign i dette prosjektet. Jeg var innom egen erfaringskunnskap innledningsvis i oppgaven. Da snakket jeg om menneskerettighetsarbeidet jeg har tatt del i og som har motivert til å gå inn i spørsmålet om statens og næringslivets ansvar her. Samtidig har jeg fått mer kunnskap på området underveis og derfor måtte justere og tilpasse opplegget etterhvert. I dette kapitlet vil jeg presentere eksisterende teori og forskning som er relevant for denne studien. Jeg har også viet det noe plass når jeg diskuterer metode i kapittel 3, presenterer oppgavens helhetlige forskningsdesign i kapittel 4, og til slutt når jeg forsøker å samle trådene i kapittel 7.

Dette kapitlet består av tre hoveddeler. Første del er en grundig gjennomgang av *Business and Human Rights*, reguleringsfeltet for handlingsplanen og forskningsfeltet for oppgaven. Deretter vil jeg legge fram aktuell kunnskap og forskning som har vært viktig i å avgrense oppgaven videre innenfor feltet. Til slutt vil jeg presentere relevant teori på styring og regulering. Til sammen har dette rammeverket formet analysen av regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. De tre delene utgir helheten av det teoretiske og begrepsmessige rammeverket for oppgaven, og henger sammen med de andre komponentene i forskningsdesignet.



## 2.1 Business and Human Rights

Denne studien ligger innen feltet som omtales næringsliv og menneskerettigheter, eller *Business and Human Rights (BHR)*. Feltet er opptatt av næringslivets rolle og ansvar for menneskerettighetene. Det springer sånn sett ut fra to andre separate, men overlappende forskningsfelt og ansvarsområder. Det første er *samfunnsansvar*, og knyttes ofte til næringslivets frivillige ansvar for samfunn og miljø. Det andre er *menneskerettighetene*, som gjerne forbindes med statens forpliktelser overfor sine innbyggere og deres grunnleggende menneskelige behov og rettigheter. Begge er viktige for å forstå regulering av næringslivets ansvar. I de neste avsnittene vil jeg derfor gi en introduksjon til disse, før jeg presenterer BHR som et eget felt. I tråd med oppgavens hovedanliggende vil jeg forsøke å fokusere på ideene som ligger til grunn for ansvar og hvordan de er lagt opp som reguleringssystemer. En teoretisk gjennomgang av reguleringsbegrepet vil først blir gitt etter denne presentasjonen.

### 2.1.1 Samfunnsansvar

Det er utfordrende å finne en presis og dekkende definisjon av samfunnsansvar i litteraturen. Samfunnsansvar er blitt et fenomen som eksisterer på svært mange ulike arenaer. Forskningen er mangfoldig, og det er omstridt hva begrepet betyr, hvordan vi utøver og organiserer det. Økonomi, organisasjon- og ledelseslitteraturen har vært framme i feltet. Andrew Crane skriver at det ikke har rukket å bli en egen fagdisiplin med et felles og klart utviklet paradigme. «For a subject that has been studied for so long, it is unusual to discover that researchers still do not share a common definition or set of core principles» (Crane et al. 2008:1). En bred og romslig beskrivelse av samfunnsansvar kan derfor tjene som et utgangspunkt for den videre presentasjonen:

*Social responsibility is an ethical framework which suggests that an entity, be it an organization or individual, has an obligation to act for the benefit of society at large.*  
(Noland & Andersen 2015:136).

Samfunnsansvar er her et etisk ansvar hver enkelt, eller ulike organisasjoner har for fellesskapet. Det kan dreie seg om alt fra forskningens samfunnsoppdrag og etiske retningslinjer, medias samfunnskritiske rolle, til statens ansvar for å ivareta grunnleggende verdier og fellesskap. Likevel forbinder man ofte samfunnsansvar med næringslivet.

Etter andre verdenskrig fikk den tradisjonelle hjørnesteinsbedriften en sentral rolle i utviklingen og sysselsettingen i lokalsamfunn i flere deler av verden. Samfunn og omgivelser ble på mange

måter oppfattet som en *implisitt* del av bedriftens ansvar, og nært knyttet til bedriftens egen lønnsomhet, utvikling og overlevelse. Etter hvert som strukturer og prosesser i samfunnet ble mer komplekse og multinasjonale selskaper vokste fram, ble bedriftens samspill og ansvar for omgivelsene et eget begrep kalt «Corporate Social Responsibility» (CSR).

Selv om det er omstridt hva som ligger i begrepet, berører CSR næringslivets selvstendige rolle og ansvar. Diskusjonen om ansvar kan spores tilbake til amerikansk bedrifts- og ledelseslitteratur etter andre verdenskrig. I 1958 snakket Theodore Levitt om at samfunnsansvar var en oppgave for myndighetene. 12 år senere, i 1970 hevdet Milton Friedman at bedrifters bidrag til samfunnet var gjennom å ivareta kundens og eierens interesser, samt betale skatt til staten.

Begge beskriver et ideelt skille mellom stat og næringsliv, der bedriftenes hovedoppgave er økonomisk verdiskaping. Myndighetene på sin side skal regulere bedriftenes virksomhet og sørge for de grunnleggende behovene i samfunnet. Likevel, bedrifter har stor påvirkning på flere samfunnsområder annet enn å drive ren økonomisk verdiskaping. Statens evne eller ønske om å fremme positive og minske negative virkninger av næringsaktivitet er samtidig begrenset.

Tidlig CSR ble derfor formet som et moralsk krav fra omgivelsene utover statlige reguleringer. Det dreide seg om et *eksplisitt* samfunnsansvar. Hva kunne bedriften gjøre for samfunnet utover sin økonomiske kjernevirksomhet? Filantropi, der man deler av bedriftens avkastning til ideelle formål, ble derfor en sentral form for CSR i USA (Carroll 1991). Det har siden blitt vanlig i Norge når næringsaktører ønsker å vise ansvar (Ditlev-Simonsen 2010).

Ideen om at bedrifter har et selvstendig samfunnsansvar utover kunders og eiers interesser, var således forbundet med økte utgifter. Det sto i kontrast til den grunnleggende økonomiske forretningsforståelsen. Bedriften skulle både ivareta eiernes lønnsomhetskrav og samfunnets bevissthet og krav rundt etiske spørsmål. Mange CSR-tiltak ble derfor redusert til ulike former for omdømmebygging. Enkelte har omtalt samfunnsansvar som «window-dressing» (Ditlev-Simonsen og Midttun 2011) for å skyggelegge bedriftens negative påvirkning eller betraktet det som en «smokescreen», eller «tåkelegging» for å fremme eksterne dereguleringer (Shamir 2004a/b, 2005, 2008, referert i Gond et al. 2011:5).

I dag blir samfunnsansvar gjerne forstått noe annerledes. Dette ser vi blant annet i hvordan EU definerer CSR, som «[...] the responsibility of enterprises for their impacts on society». (EU-kommisjonen 2011:6). Bedrifter er ansvarlig for deres egen påvirkning på samfunn og omgivelser. Økonomisk støtte til veldedige formål faller utenfor dette begrepet. Vi er dermed

tilbake til å oppfatte bedriftens kjernevirksomhet som sentral i samfunnsutviklingen. Jeg vil trekke fram tre sentrale perspektiver som har bidratt i en slik forståelse.

1. Det *første* kom med R. Edward Freemans «Stakeholder Theory» i 1984. Den kalles også interessentteorien, og handler om hvordan bedriften må ta initiativ og skape dialog med berørte parter internt og eksternt i utvikling av egen virksomhet. Interessenter er individer eller grupper som påvirker eller blir påvirket av en organisasjons virksomhet. Dette kan være alt fra ansatte i egen bedrift, til leverandører og kunder.
2. *Senere*, i 1987 lanserte Gro Harlem Brundtland og FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling en rapport med begrepet «Sustainable Development» eller bærekraftig utvikling. I rapporten skriver de at dette er en utvikling som «[...] meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». (1987:41).
3. Det *tredje* og siste perspektivet kom i 1994 da John Elkington lanserte begrepet «The Triple Bottom Line». Trippelbunnlinjen viser til hvilke tre områder en bedrift er i kontakt med, påvirker og må ta hensyn til. I tillegg til det tradisjonelle økonomiske ansvaret, har bedrifter også påvirkning på og dermed også en form for ansvar for samfunn og miljø. De blir også omtalt som de tre P'ene: *People, Planet and Profit*.

De tre overnevnte perspektivene har bidratt til å operasjonalisere bedriftens samfunnsansvar. Likevel er det fremdeles et omstridt begrep. Et vanskelig spørsmål er om samfunnsansvar skal forstås som næringslivets selvstendige, *frivillige* ansvar utover eksterne reguleringer. Internasjonale eller regionale avtaler og statlige lovverk regulerer i prinsippet flere av områdene som berører bedriftenes innvirkning på omgivelsene. Samtidig opplever vi at mange selskap har en mer eller mindre direkte negativ påvirkning på samfunn og miljø. CSR som frivillig ide, skal dermed sikre at næringslivet regulerer sin egen virksomhet, der det er mangel på ekstern regulering.

Vi har etterhvert sett en større fremvekst av internasjonale nettverk, medlemsorganisasjoner og rådgivningsfirma som forsøker å regulere næringslivet ved å utvikle retningslinjer og standarder for hvordan virksomheter skal utøve samfunnsansvar. Et mangfold av aktører møtes for å diskutere spørsmålene og utvikle felles spilleregler. I 1999 ble FNs Global Compact opprettet. I dag er det blitt verdens største nettverk for samfunnsansvar. 12000 organisasjoner fra offentlig, privat og frivillig sektor har gitt sin tilslutning ([unglobalcompact.org](http://unglobalcompact.org)). Videre har Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO, gjennom blant annet «ISO 26000

Veiledning om samfunnsansvar» fra 2010, utarbeidet standarder for hvordan organisasjoner kan opptre sosialt ansvarlig. Likeledes har Global Reporting Initiativ (GRI) fra 1997 utviklet internasjonale rapporteringsstandarder for samfunnsansvar. I Norge ble Initiativ for Etisk Handel (IEH) stiftet i 2007. Det er en medlemsbasert organisasjon som gir råd til næringslivet om prinsipper for etisk handel.

Fra et bedriftsperspektiv handler samfunnsansvar likevel ofte om hvordan dette virker på egen ytelse og overlevelse. En del bedriftslitteratur viser hvordan samfunnsansvar skaper konkurransefortrinn og økonomisk lønnsomhet. Presise effektmålinger er vanskelig å utføre og forskningsresultatene har vært delte. Nyere undersøkelser tyder imidlertid på at flere bedrifter integrerer samfunnsansvar i kjernevirksomheten (Kiron et al. 2012), og en større studie fra Harvard Business School viser at langsiktige investeringer i samfunnsansvar er lønnsomt (Eccles et al. 2014).

Det er også gjort en del studier knyttet til bedrifters motivasjon for å vise samfunnsansvar (Jørgensen og Pedersen 2013). CSR knyttet til en indre motivasjon og omtanke for samfunn og miljø, blir ansett som normativ. Mens CSR-tiltak knyttet til bedre betingelser og lønnsomhet for bedriften, blir oppfattet som instrumentell. Selv om en del studier tyder på at investeringer i CSR-tiltak og -strategier ikke er en hindring, men heller en forutsetning for framtidig økonomisk lønnsomhet i bedriften, er det her interessant å legge merke til hvordan motivasjonen for samfunnsansvar kan være knyttet til dette. Vi kan fremdeles finne en instrumentell motivasjon i næringslivet. Utfordringen for bedriftene blir da å bidra til et bærekraftig samfunn og miljø for å fremme egen økonomi og overlevelse.

Som en oppsummering ser vi at ideen om samfunnsansvar har vært gjennom en enorm utvikling etter andre verdenskrig. Selv om begrepet kan forstås som et etisk ansvar hver enkelt har for fellesskapet, har det blitt knyttet nærmere bedriftens rolle gjennom begrepet CSR. Mens næringslivet skaper økonomiske verdier og betaler skatt, har det blitt et moralsk krav fra samfunnet at bedriften også viser ansvar for omgivelsene de operer i. CSR har derfor blitt en samlebetegnelse på samfunnsansvar, både som næringslivspraksis og forskningstema etter andre verdenskrig. Det har lenge blitt og kan fremdeles bli forbundet med filantropi, nemlig at bedrifter deler av sitt økonomiske overskudd til samfunnsnyttige formål. Mange knytter slike aktiviteter til omdømmebygging. Å skyggelegge negative sider ved virksomheten kan demme opp for krav fra omgivelsene og hindre eksterne reguleringer. I dag dreier samfunnsansvar gjerne om bedriftens egen påvirkning på omgivelsene. Gjennom ulike internasjonale og nasjonale standarder og ordninger er samfunnsansvar i ferd med å bli en integrert del av

bedrifters kjernevirksomhet. Disse ordningene skal sikre at næringslivet tar på seg et frivillig ansvar, der det er mangel på lovreguleringer. Det handler om hvilke initiativer bedrifter gjør overfor interne og eksterne interessenter for å sikre bærekraftig samfunn, miljø og økonomi.

Men begrepet kan også knyttes til offentlig virksomhet og ansvar. Politikk er på mange måter et godt eksempel på samfunnsansvar i praksis. Flere av oppgavene innen CSR, kan som vi har sett tidligere, egentlig bli oppfattet som et offentlig ansvarsområde. Staten regulerer offentlig og privat næringsvirksomhet på flere av disse områdene uten at det nødvendigvis blir ansett som CSR. Det er og i økende grad en forståelse om at bedrifters samfunnsansvar er et avgrenset og eksplisitt område som må reguleres av staten, og ikke overlates utelukkende til næringslivets selvregulering. I tillegg tar staten på seg selvstendige samfunnsansvarsoppgaver gjennom egen økonomisk virksomhet, det være seg offentlige anskaffelser og investeringer, men også gjennom selskaper staten har eierandel i.

Som vi forstår er samfunnsansvarsbegrepet omstridt. Diskusjonen reiser blant annet spørsmål ved selve ansvarsbegrepet. Både når det gjelder hvilke etiske prinsipper som skal ligge til grunn, men også når det gjelder ansvarsforholdet mellom stat og næringsliv. I dag ser det ut til at flere slutter seg til menneskerettighetsideen og -systemet for å finne svar. Menneskerettigheter regnes og som et selvstendig område innenfor dagens CSR. I tillegg har BHR vokst fram som et eget forsknings- og reguleringsfelt. Et utgangspunkt for videre diskusjon er derfor å se nærmere på utviklingen av det moderne menneskerettighetssystemet.

### ***2.1.2 Menneskerettigheter***

Menneskerettighetene bygger på en ide om grunnleggende, universelle rettigheter som alle har i kraft av å være menneske. Menneskeverdet står i sentrum, det samme gjør forholdet mellom individ og makthaver. Det er ikke uvanlig å referere til FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948. Men ideen om at alle individer har visse grunnleggende rettigheter strekker seg tilbake i tid og berører ulike områder innen filosofi, religion, politikk og juss.

Kyrossylindren anerkjennes av enkelte forskere som verdens første skriftlige kilde for menneskets rettigheter. Det er et historisk dokument som beskriver hvordan perserkongen Kyros erobret Babylon 539 år før Kristus, frigga slavene og erklærte religionsfrihet. I Europa er Platons og Aristoteles politiske rettigheter og allmenne stemmerett viktige bidrag. Stoikernes innføring av naturretten, senere adoptert av romerretten, likeså. Med Magna Carta ble individuelle friheter forpliktende, og den engelske Bill of Rights og amerikanske Declaration

of Independence har senere stått sentralt i utviklingen. Flere bidrag bør nevnes, men mye av tankegodset om maktfordeling og borgerrettigheter ble formet i opplysningstiden, fra slutten av 1600-tallet til den franske revolusjonen og Erklæringen om menneskets og borgerens rettigheter i 1789. Opplysningsfilosofen som Locke, Rousseau og Montesquieu var sentrale skikkelser i samfunnsdebatten. Og i Norge ble slike tanker skrevet inn i grunnloven fra 1814.

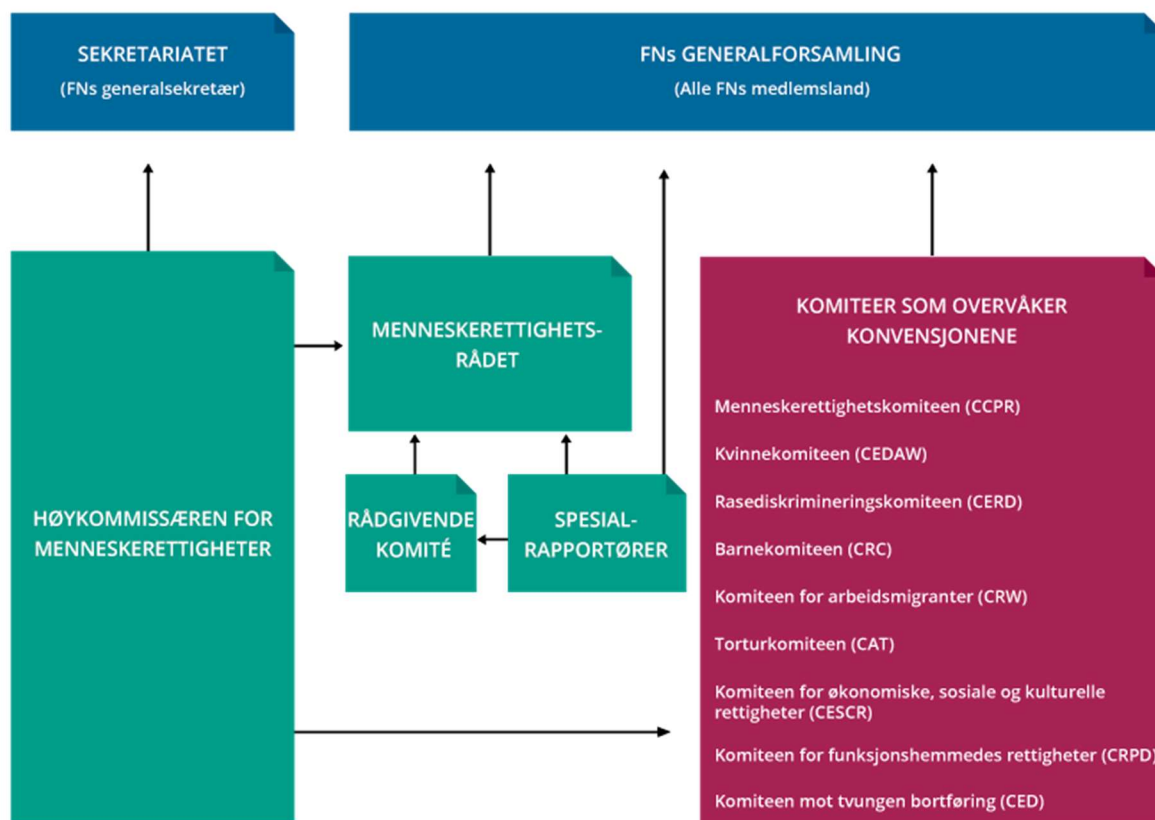
Etter andre verdenskrig så vi hvordan menneskerettighetene ble løftet opp på et internasjonalt nivå. Gjennom FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948 ble menneskerettighetene gjort universelle. Og det var også gjennom FN at statspartene forpliktet seg til å beskytte disse. I dag finner vi et stort omfang av ulike instrumenter og ordninger som regulerer det moderne menneskerettighetssystemet. FNs to menneskerettighetskonvensjoner av 1966, den første om sivile og politiske rettigheter, den andre om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, har blitt signert og ratifisert av flere stater og adoptert gjennom nasjonal lovgivning. Det samme gjelder regionale konvensjoner, blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fra 1950. Stadig flere konvensjoner utvikles og ratifiseres. Selv om de bare gjelder for stater som slutter seg til dem, regnes likevel alle rettighetene i Verdenserklæringen som folkerettslig bindende (Høstmælingen 2012:114).

FNs menneskerettighetsråd fra 2006 ligger under generalforsamlingen og er FNs hovedorgan i menneskerettighetsspørsmål. Deres hovedoppgave er å styrke, fremme og beskytte menneskerettighetene. De har mandat til å drøfte spørsmål om ulike tema og situasjoner i enkeltland, samt ta opp mer akutte situasjoner med større menneskerettighetsovergrep. Menneskerettighetsrådet vedtar resolusjoner og utnevner spesialrapportører og arbeidsgrupper som utreder og kartlegger aktuelle menneskerettighetsspørsmål. Videre leder FNs høykommissær for menneskerettigheter et kontor (OHCHR) som utfører sekretariatsoppgaver for menneskerettighetsrådet og har videre ansvar for å koordinere menneskerettighetsarbeidet. Høykommissæren gir omfattende veiledning og støtte til enkeltland.

FNs særorganisasjoner, og regionale organisasjoner som Europarådet, EU og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), er sentrale aktører i beskyttelsen av menneskerettighetene. Blant FNs særorganisasjoner er Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ansvarlig for å utvikle, overvåke og håndheve internasjonale standarder for et anstendig arbeidsliv. Internasjonale og regionale domstoler er også viktig i overvåkingen og gjennomføringen. I Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg, kan enkeltpersoner gå til sak mot staten, hvis de mener den har brutt deres menneskerettigheter. Den universelle periodiske gjennomgang (UPR) er et nyere instrument opprettet av FNs

generalforsamling i 2006. Her må medlemsland jevnlig rapportere til FNs menneskerettighetsråd om den nasjonale tilstanden og oppfølging av egne forpliktelser.

Figur 2.1 Forenklet oversikt over FNs menneskerettighetssystem (FN-sambandet 2016)



For at det moderne menneskerettighetssystemet skal fungere, krever det etablering av rettsikkerhet både på *internasjonalt* og *nasjonalt* nivå. I Norge skjer dette på flere områder. På regjeringens nettsider finner vi at menneskerettigheter som eget ansvarsområde hovedsakelig ligger under Utenriksdepartementet. Den norske stat har lenge vært engasjert i det internasjonale arbeidet for menneskerettigheter. Som eksempler kan Norges delegasjoner til FN, Europarådet og OSSE nevnes. Norge ble også valgt inn i Menneskerettighetsrådet for perioden 2009-2012. Staten har dessuten vært pådriver for *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, som denne oppgaven handler om (Herland og Hemsedt 2016:10). Arbeidet på nasjonalt nivå handler hovedsakelig om hvordan norske myndigheter følger internasjonale normer og regler gjennom egne nasjonale ordninger. Arbeidet er mangfoldig. Det kan være alt fra å signere internasjonale forpliktende avtaler, til å opprette egne organ som har til hensikt å

fremme eller beskytte menneskerettighetene. En sentral del av arbeidet handler om hvordan vi sikrer at nasjonale lover og regler er i overensstemmelse med de internasjonale konvensjoner og avtaler Norge har sluttet seg til. Følgende punkter fra nyere norsk menneskerettighetsarbeid kan nevnes:

1. I 1999 ble Menneskerettighetsloven vedtatt som gjør sentrale konvensjoner gjeldende i norsk rett. Den ble sist endret i 2009, og slår fast at disse skal ha forrang foran norsk lovgivning der de er motstridende. Norsk høyesterett har siden tilsidesatt norsk lovgivning som konvensjonsstridig ved flere anledninger.
2. Norges ble gjennomgått for andre gang av FNs menneskerettighetsråd i april 2014, der Norge fikk 203 anbefalinger til forbedringer. Sentrale områder som Norge ble kritisert for da og ved andre anledninger tidligere er: diskriminering av asylsøkere, vold i hjemmet, mot kvinner og barn, bruken av varetektsfengsling og isolasjon, bruk av tvang i psykisk helsevern og signere/ratifisere viktige menneskerettighetsdokumenter. På det siste punktet har det vært knyttet spesielt mye oppmerksomhet til tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen som gir barn klagerett med tanke om prinsippet om «barnets beste».
3. I 2014, etter en lang og omstridt prosess, fikk menneskerettighetene en fremtredende plass i Grunnloven. Det er den mest omfattende endring som er gjort i norsk Grunnlov noen sinne.
4. I 2015 ble *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* opprettet. Det er en norsk statlig institusjon med oppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Norges grunnlov, menneskerettsloven og øvrig lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten.
5. I 2015 lanserte regjeringen *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper* (UD 2015).

Som vi ser peker etikken på menneskeverdets plass i samfunnet, herunder retten til liv, prinsipper om enkeltmenneskets frihet og likhet for loven. Det handler om individets grunnleggende krav uansett rettssystem. Det moderne menneskerettighetssystemet utvikles og etterlevs både på internasjonalt og nasjonalt nivå. Først og fremst gjennom statspartenes samarbeid i FN, men også statens interne oppfølging av internasjonale og regionale normer og forpliktelser. Dette bidrar til å befeste statens suverenitet. På den måten står statene i et kontraktsforhold både til hverandre og til sine innbyggere innen et viktig etisk ansvarsområde. I juridisk forstand regulerer menneskerettighetene individets rettigheter overfor staten, og statens forpliktelser overfor individet. Det kan derfor være nærliggende å forstå



menneskerettigheter som «[...] grunnleggende rettigheter og friheter som individene har overfor statens myndigheter og som følger av internasjonale overenskomster og praksis.» (Høstmølingen 2003:27).

Likevel knyttes menneskerettighetenes vilkår stadig oftere til bedrifter. Næringsaktivitet påvirker rettighetene til arbeidere og innbyggere over hele verden. Typiske dilemmaer oppstår når selskaper opererer i områder der menneskerettighetene er svakt regulert. Dette kan være i stater der myndigheter selv undertrykker sin egen befolkning. Men det kan også være der staten ikke har vilje eller evne til å utvikle reguleringsordninger som følger internasjonale normer og regler. I slike tilfeller kan selskapers egne interesser og tilstedeværelse bidra til å forbedre eller forverre menneskerettighetssituasjonen. Et avgjørende spørsmål er derfor hvilke forutsetninger som må være til stede for at menneskerettighetene blir respektert gjennom ulike former for næringsaktivitet. Hvilke etiske og juridiske standarder, forventninger og forpliktelser stilles til bedriftene? Feltet *Business and Human Rights*, forsøker å besvare disse spørsmålene. I det neste avsnittet vil jeg presentere BHR som eget felt, ideene som ligger til grunn, og sentrale dokumenter som forsøker å regulere området.

### **2.1.3 Næringsliv og menneskerettigheter**

Forskningsfeltet for denne oppgaven ligger i skjæringspunktet mellom bedriftens samfunnsansvar og statens menneskerettighetsforpliktelser. Det er to omfattende områder som får nærmest ubegrenset med oppmerksomhet og er gjenstand for kontinuerlig debatt. Til tross for at de har utviklet seg til dels separat, griper de over i hverandre. De bygger på grunnleggende etiske verdier, og spørsmål om styring og organisering av ansvar står sentralt. Når bedrifters ansvar møter statens forpliktelser, er det på mange måter snakk om et felles ansvarsområde ulike aktører er med på å forme og fordele. Et klassisk skille ligger imidlertid i at samfunnsansvar gjerne forbindes med næringslivets frivillige engasjement og rolle, mens menneskerettighetene viser til statens rettslige forpliktelser overfor sine innbyggere. *Business and Human Rights (BHR)* forener disse to feltene, deres styrker og svakheter i hvordan offentlige og private aktører på ulike nivå påvirker og håndterer negative følger av økonomisk næringsvirksomhet.

BHR er en politisk, økonomisk og sosialt bevegelse av interstatlige, statlige og ikke-statlige aktører, prosesser og ordninger, så vel som et forskningsfelt. Feltet er opptatt av næringslivsetikk og hvordan ansvaret best skal utøves og reguleres. Det knytter etikken opp mot statens forpliktelser for menneskerettighetene begått av tredjeparter, og ser nærmere på når

og hvordan bedrifter er ansvarlige for påvirkning og brudd på disse. Mange diskuterer også hvilket ansvar bedrifter har til å forebygge og rette opp menneskerettighetsbrudd begått av andre, inkludert stater. Rekkevidden av næringslivets ansvar, om næringslivet har både et *negativt* og et *positivt ansvar* med hensyn til menneskerettighetene, er derfor viktige spørsmål. Michael A. Santoro beskriver nærmere diskusjonen rundt de to ansvarstypene i forskningstidsskriftet *Journal of Human Rights*:

*Business thus has both a negative duty to itself avoid human rights violations in its own operations and in its supply chain and positive duties, when possible, to help to protect victims from and remedy violations by others.* (Wettstein 2009, Santoro 2010, Shue 1980, referert i Santoro 2015:155)

At næringslivet har en tilknytning til visse grunnleggende rettigheter i samfunnet er ikke ny. Ideen vokste fram med arbeiderbevegelsen under den enorme økonomiske utviklingen i Europa og USA mot slutten av 1800-tallet. Arbeidere organiserte seg gjennom fagforeninger med krav om demokratiske rettigheter og anstendige vilkår. Etter at Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble etablert i 1919, har arbeidet med å sikre arbeideres rettigheter ekspandert verden over. ILO er FNs internasjonale særorganisasjon for et anstendig arbeidsliv, og ILOs konvensjoner er folkerettslig bindende og regulerer de fleste felt innen arbeidslivet.

Næringslivets særskilte tilknytning og ansvar for menneskerettighetene, også utenfor arbeidslivet, er en nyere ide. Et toneangivende dokument kom fra FN etter et omfattende arbeid med å identifisere og klargjøre et sett normer for ansvarsforholdet mellom stat og næringsliv. Den 16. juni 2011 ble *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (UNGP) godkjent av FNs menneskerettighetsråd. FN-resolusjonen setter en ny dagsorden for næringslivsetikk. Den er en ledende internasjonal norm for bedrifters samfunnsansvar, og det første dokumentet som samlet og grundig tar for seg næringslivets forhold til menneskerettighetene. FNs veiledende prinsipper består av tre pilarer omtalt med begrepene «Protect, Respect and Remedy». Disse handler om å forhindre brudd på menneskerettighetene gjennom:

1. Statens plikt til å beskytte (Protect)
2. Bedriftens ansvar for å respektere (Respect)
3. Staten og næringslivets ansvar for å rette opp (Remedy).

I tillegg er det begrepet *Human Rights Due Diligence* (HRDD), som sikter til de aktsomhetsvurderinger bedriften gjør for å unngå å krenke andres rettigheter. En del av disse

vurderingene handler om å kartlegge og håndtere risiko ved at berørte personer får anledning til å delta i vurderingene og sende inn klager.

De veiledende prinsippene er et resultat av flere tiår med forsøk fra FN på å skape globale menneskerettighetsstandarder for næringslivet. På tidlig 1970-tallet og slutten av 1990-tallet etablerte FN to ulike arbeidsgrupper som skulle studere næringslivets innvirkning på samfunnet. Begge gruppene møtte betydelig motstand av flere stater og næringslivsaktører. De ble derfor oppløst etter lang tids arbeid. I et forsøk på å løse den splittende debatten ble Harvard professor John Ruggie utpekt til FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter av generalsekretær Kofi Annan i 2005. Mandatet var å gi konkrete anbefalinger for hvordan staten kunne hindre overgrep fra næringslivet, utrede bedrifters ansvar, og undersøke mulighetene for effektiv oppreisning for de som fikk menneskerettighetene sine krenket. I de påfølgende seks årene foregikk det omfattende konsultasjoner med interessegrupper rundt om i verden, blant annet regjeringer, bedrifter og ideelle organisasjoner.

I juni 2011 etablerte Menneskerettighetsrådet en arbeidsgruppe, *Working Group on Business and Human Rights* (UNWG), som skulle fokusere på global oppfølging og gjennomføring av de veiledende prinsippene. OHCHR tilbyr kontinuerlig støtte og råd til arbeidsgruppen, som består av fem uavhengige eksperter med en bred geografisk representasjon. OHCHR har listet opp følgende dokumenter som viktige standarder for næringsliv og menneskerettigheter (ohchr.org):

1. FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter (1948)
2. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966)
3. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966)
4. ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998)
5. ILO trepartserklæring for multinasjonale selskaper (1977/2000)
6. Genevekonvensjonene (Humanitær folkerett)
7. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper
8. FNs rammeverk for næringsliv og menneskerettigheter «Protect, Respect and Remedy» (2008)
9. FNs Global Compacts ti prinsipper
10. FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (2011)

I tillegg ble *UN Forum on Business and Human Rights* etablert i 2012. Det er verdens største årlige samling der global oppfølging og gjennomføring av de veiledende prinsippene

diskuteres. Her deltar over personer fra ulike FN-institusjoner, handelsorganisasjoner, stat, næringsliv, sivilsamfunn, nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, advokatfirmaer, akademia og media. Forumet ledes av arbeidsgruppen.

Like etter resolusjonen ble vedtatt ble prinsippene innlemmet i *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (2011). FN, Europarådet med flere har siden oppfordret medlemsstater til å utvikle nasjonale handlingsplaner (Europarådet 2014, referert i Jesnes 2014). Flere stater har, eller er i ferd med å utarbeide disse.

*FN-resolusjonen om de veiledende prinsippene medfører at en bedrifts ansvar for å respektere menneskerettighetene, som til nå stort sett har manifestert seg i form av frivillige tiltak fra næringslivets side, såkalt Corporate Social Responsibility (CSR), ikke er nok, og at staten i tillegg må formidle forventninger og regulere næringslivet (Taylor 2013b:6, referert i Jesnes 2014:5).*

I 2013 ga IEH ut en veileder for bedrifter *Aktsomhetsvurdering med hensyn til menneskerettigheter i globale leverandørkjeder*. Den beskriver hvordan norske bedrifter kan iverksette aktsomhetsvurderinger for å forhindre, redusere og rette opp krenkelser av menneskerettighetene. Senere, den 12. oktober 2015 lanserte den norske regjeringen *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper*, der de uttrykker følgende problem med næringslivets samfunnsansvar:

*Det store engasjementet av mange aktører internasjonalt på ulike plan og i ulike fora gjør at det kan være vanskelig å holde oversikt over hva som er relevant og nyttig for det enkelte selskap. Handlingsplanen tar sikte på å forenkle dette bildet og gjøre det enklere for norske selskaper å orientere seg i dette landskapet. (ibid:14).*

Handlingsplanen er en gjennomarbeidet uttalelse og det mest sentrale politiske instrumentet Norge har per i dag som samlet tar for seg næringslivets menneskerettighetsansvar. Med handlingsplanen vil regjeringen følge opp statens menneskerettighetsforpliktelser. Videre forventer regjeringen at norske selskaper (ibid:9):

1. Følger lover og regler i de land selskapet er aktive i.
2. Gjør seg kjent med FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.
3. Benytter seg av FNs veiledende prinsipper eller OECDs retningslinjer i utviklingen av strategier for ansvarlig forretningsdrift der det er relevant.

4. Utviser aktsomhet og kartlegger risiko på menneskerettighetsområdet tilpasset selskapets virksomhet. Dette gjelder særskilt for selskaper som opererer i krevende markeder.
5. Benytter seg av prinsippene «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet.

Prinsippene og innholdet i handlingsplanen vil bli grundig gjennomgått og analysert i kapittel 5 – 7. I neste avsnitt presenterer jeg aktuell forskning, jamfør Maxwell, som har bidratt til å avgrense det begrepsmessige rammeverket ytterligere og plasserer masteroppgaven i feltet. Dette er viktig for å få fram hvordan de ulike komponentene i forskningsdesignet former en helhet.

## **2.2 Kunnskap og forskning på næringsliv og menneskerettigheter**

Å bruke tidligere teori og forskning som kilde i forskningen har sine styrker og svakheter. Det er viktig å kunne ha et blikk på innsikten dette kan gi, men og begrensningene. Dette er øvelse og del av prosessen med å avgrense underveis i studien. I en tidlig fase av denne oppgaven, har jeg sett på diverse kilder til kunnskap for å få en mer helhetlig forståelse av temaet og kunne plassere oppgaven min i feltet. Maxwell understreker at man i tillegg til å undersøke tidligere vitenskapelige arbeider, kan hente teorier fra ulike antakelser som ikke har vært direkte gjenstand for forskning (Maxwell 2013:63).

Studier innen både samfunnsansvarsfeltet og menneskerettighetsfeltet er omfattende og mangfoldige. Viktige kilder har vært ulike arenaer der temaet blir diskutert. Som forberedelse til denne oppgaven har jeg deltatt på konferanser og hatt uformelle samtaler med flere i miljøet om regulering og næringslivsetikk. Jeg vil trekke fram fire anledninger som har vært spesielt viktig for min bakgrunnsforståelse, avgrensning og plassering av oppgaven innen feltet:

1. Det første var det årlige seminaret kalt Thorolf Rafto Challenge som ble holdt 11. september 2015, der blant annet professor Kevin Bales holdt foredrag om moderne slaveri. Han refererte blant annet til nylige Business Supply Chain Transparency on Trafficking and Slavery Act fra USA som skal bidra til å holde selskaper ansvarlig for moderne slaveri og menneskehandel.
2. Det andre var et foredrag som inspirerte til å studere næringsliv og menneskerettigheter og den norske handlingsplanen, og foregikk på Norges handelshøyskole 8. mars 2016 med tittelen Advancing the Business and Human Rights Agenda: Are we on the right

track? Foredraget ble holdt av Salil Tripathi og Scott Jerbi fra Institute for Human Rights and Business. Flere er i ferd med å forske på de ulike nasjonale handlingsplanene, men foreløpig ingen i Norge. På foredraget ble det derfor etterspurt en masteroppgave om den norske handlingsplanen som nettopp er kommet ut.

3. Det tredje var Etikkdagene som ble arrangert 11.–13. april 2016 på Høyskolen i Bergen. Der var forskere, offentlige og private beslutningstakere representert med ulike foredrag om etiske problemstillinger for næringslivet, blant annet korrupsjon og sirkulær økonomi.
4. Det fjerde og siste arenaen jeg vil trekke frem er Time to Step Up, årskonferansen i Bergen Næringsråd 18. november 2016. FNs bærekraftsmål var tema for konferansen. I 2015 ble FNs medlemsland enige om 17 globale mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030. De ser på miljø, økonomi og sosial utvikling som i denne sammenhengen korresponderer med perspektiver på samfunnsansvar jeg har omtalt tidligere i oppgaven. Næringslivsetikk er for øvrig blitt et gjengangstema på årskonferansene til Bergen Næringsråd. Første gang jeg deltok var «Samfunnsansvar i et globalt perspektiv» i 2013.

Etter hvert som denne oppgaven har avgrenset seg til å gjelde næringsliv og menneskerettigheter, har jeg sett nærmere på forskningen på området. Den er relativt ung, men har likevel rukket å spesialisere seg til å bli et eget felt. Med tanke på at FNs prinsipper ble presentert i 2011, har området nylig blitt aktualisert. Ifølge Michael A. Santoro (2015:155-156) i artikkelen *Business and Human Rights in Historical Perspective*, konsentrerer feltet seg hovedsakelig om to spørsmål:

1. Det *første* er hvilket grunnlag næringslivet kan sies å ha moralske plikter vedrørende menneskerettighetene.
2. Det *andre* handler dreier seg om hvordan dette best kan implementeres gjennom ulike reguleringsordninger. Det kan være hvordan FN, stater, traktater og frivillige retningslinjer kan fremme næringslivets overholdelse og tilslutning til menneskerettighetsnormer.

I senere tid har det vokst fram flere institusjoner som fremmer kunnskap og forskning omkring disse spørsmålene. Den ideelle organisasjonen *Business & Human Rights Resource Centre* fra 2002 har en aktiv nettside med siste oppdateringer fra forskningsfeltet. *Institute for Business and Human Rights* fra 2009 er etter eget dømme «the leading international think tank on

business and human rights» (ihrb.org). Denne og flere andre nyere tenketanker, blant annet *Polish Institute for Human Rights and Business* fra 2014, er fremtredende sentre på området. *NYU Stern Center for Business and Human Rights* ved New York University ble opprettet i 2013 og driver undervisning og forskning på menneskerettighetsutfordringer for næringslivet. En rekke akademiske tidsskrifter er også opptatt av temaet. Det anerkjente menneskerettighetstidsskriftet *Journal of Human Rights* publiserer jevnlig artikler om dette. Det samme gjelder det nordiske tidsskriftet *The Nordic Journal of Human Rights*, opprinnelig etablert i Norge i 1983. En egen og helt ny journal som utelukkende fokuserer på feltet, *The Business and Human Rights Journal*, ble lansert i november 2015 av Cambridge University Press. *The International Corporate Accountability Roundtable* (ICAR) fra 2010 er en koalisjon av menneskerettighetsgrupper som fokuserer på bedriftsansvar, der blant annet Human Rights Watch og Amnesty International sitter i styringsgruppen.

Eksemplene ovenfor gir inntrykk av et aktivt felt som har rukket å etablere seg på svært kort tid. Det viser også glidende overganger mellom forskning og aktivisme. Ulike fagdisipliner som samfunnsvitenskap, filosofi, juss og økonomi preger forskningen. Men også ideelle organisasjoner og aktivistgrupper former forståelsen og kompetansen på området. I norsk kontekst er BHR-feltet enda ferskere og ikke like fullt etablert. Det har likevel kommet flere politiske dokumenter de senere årene som tar opp bedrifters samfunnsansvar og kobler næringslivet med menneskerettigheter. Dette viser at også politiske aktører påvirker kunnskapsfeltet. De peker på behov for mer kunnskap og forskning på området. Her ligger også noe av begrunnelsen for å skrive masteroppgave om emnet. I St.meld. nr. 10 (2008-2009:96) står det blant annet:

*Forskning er en viktig kilde til objektiv og legitim kunnskap om innvirkningen av samfunnsansvar. Det er behov for forskning knyttet til metoder for måling av samfunnsmessige virkninger av bedriftenes virksomhet og metoder for ivaretagelse av samfunnsansvar. Forskning kan også belyse virkemidler for å stimulere næringslivet til å ta et mer aktivt samfunnsansvar. [...] Særegenheter ved det norske samfunn og ved norske bedrifter gjør at funn i internasjonal forskning ikke alltid kan anvendes direkte på norske forhold.*

Næringslivets rolle blir nærmere beskrevet i Meld. St. 10 (2014–2015:57) om menneskerettighetene i utenrikspolitikken:

*Regjeringen vil bidra aktivt til å fremme internasjonale standarder om næringsliv og menneskerettigheter, og klargjøre hvordan de kan tas i bruk innen ulike sektorer. [...] Det er behov for ytterligere kunnskap om hvilke strategier som har den beste effekten for å kartlegge og forebygge risiko for selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd.*

Regjeringens politikk på området er for øvrig formulert i en rekke meldinger, retningslinjer og lovverk. Her finner vi flere referanser til næringslivets rolle som pådriver og verner av menneskerettighetene. Politikken berører alt fra regulering av private norske selskaper til norsk eksport og bistand, konkurranseutsetting av offentlige tjenester, offentlig støtte og næringsutvikling. Det uttrykkes og forventninger til statens egen forretningsvirksomhet gjennom blant annet statlige selskaper, offentlige anskaffelser og investeringer. Under er et utvalg av meldinger som tar opp spørsmålet om menneskerettigheter overfor næringslivet:

1. Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap
2. Meld. St. 29 (2014–2015) Globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken
3. Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016
4. Meld. St. 5 (2017–2018) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid

Da jeg begynte på avhandlingen i 2016, forelå det ingen studier av den norske handlingsplanen. Forskningsstiftelsen Fafo hadde imidlertid gitt ut to rapporter som innspill til prosessen med å utarbeide handlingsplanen. Rapportene har i stor grad bidratt til å avgrense og forme problemstillingen for denne studien. De er også brukt som en del av grunnlaget for å utforme analysen og som kilde til å forstå handlingsplanens politiske kontekst.

1. Den første, *Statens plikt til å beskytte. Kartleggings- og avviksanalysen som grunnlag for nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs Guiding Principles on Business and Human Rights*, er skrevet av Mark Taylor i 2013 og er en kartlegging av virkemidler norske myndigheter anvender for å sikre at menneskerettighetene blir respektert i næringslivet, og en analyse av avvik med henblikk på FNs veiledende prinsipper.



2. Den andre rapporten kalt *Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene. En analyse av nasjonale handlingsplaner for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv* og er skrevet av Kristin Jesnes i 2014. Det er en analyse av hvordan de nasjonale handlingsplanene som til da var utgitt «[...] kan bidra til og sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene.» (ibid:24).

I august 2017 kom evalueringsrapporten *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights* (ICAR, ECCJ, og Dejusitica). Den tar for seg prosessen bak og innholdet i flere nasjonale handlingsplaner, deriblant den norske. Det er helt sentralt at oppgaven bidrar med kunnskap som bygger på og fyller ut eksisterende forskning på feltet. I kapittel 3 vil jeg derfor komme tilbake til hvordan metodevalg og analyse er basert på det teoretiske og begrepsmessige rammeverket og konteksten for den norske handlingsplanen. I kapittel 5 og 6 følger selve analysen av ansvarsbegrepet. I det neste avsnittet skal vi se nærmere på hvordan teorier om styring og regulering kan bidra til å belyse dette.

## **2.3 Styring og regulering av ansvar**

I forlengelsen av presentasjonen over skal vi se på hvordan teorier om styring og regulering kan kaste lys over ansvar. Før vi kommer inn på disse teoriene, kan det være nyttig å ta et nærmere blick på selve ansvarsbegrepet.

### **2.3.1 Ansvarsbegrepet**

Det finnes ingen entydig beskrivelse av ansvar i litteraturen. Et ubegrenset antall definisjoner og perspektiver verserer. Enkelte forbinder det med ulike roller, andre med oppgaver eller områder. I engelsk tale anvendes flere begrep for ansvar. «Duty», «obligation», «responsibility» og «accountability» er noen eksempler. Disse kan ha til dels atskilte og overlappende betydninger. Det er heller ikke uvanlig å skille mellom et juridisk og et moralsk ansvar. FNs veiledende prinsipper anvender «the state duty to protect» og «the corporate responsibility to respect», som kan ha forbindelser til disse to formene for ansvar.

I International Encyclopedia of Political Science fra 2011 knyttes ansvar i vid forstand til begrepet «responsibility». «Accountability» og «duty» er en av mange underformer. Ser vi nærmere på «responsibility»-begrepet kan det forstås som med hensyn til to tidsdimensjoner:

- a) *ex ante obligations one has with respect to future actions and behaviors (e.g., role, normative, and moral obligations), and*

- b) *ex post attributions one may be subject to with respect to past actions or behaviors (e.g., role, normative, moral, causal, judged, and felt attributions).* (Idowu et. al. 2012:2024).

I denne oppgaven er det i første omgang hensiktsmessig å knytte ansvar til tre andre forhold:

1. Det første er å forbinde det med et *ansvarsområde*, i dette tilfelle menneskerettigheter.
2. Dette ansvarsområde kan kobles til *aktørers roller og handlinger*. For eksempel offentlige eller private aktører, politiske eller økonomiske handlinger osv.
3. Handlingene kan igjen stå i et forhold til ulike *hendelser*. Det kan være hvordan en person eller en enhet, for eksempel et selskap, har ansvar for at noe skal skje eller har forårsaket at noe har skjedd.
4. Til slutt kan ansvar kobles til *styring*. Det handler om hvordan ansvar blir fordelt mellom aktørene.

I 1980 ga den politiske filosofen Henry Shue ut boken *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, hvor han diskuterer grunnleggende rettigheter, slik som menneskerettighetene. Han argumenterer for at det klassiske skillet mellom positive og negative rettigheter er en overforenkling og et lite formålstjenlig skille. Han viser til at dette skillet kan se ut til å ha oppstått fordi rettigheter har blitt koblet til aktørers positive og negative handlinger. Positive rettigheter krever handling, mens negative rettigheter krever fravær av aktørers handlinger. Dette gjør også at negative rettigheter ofte får en større tyngde og prioritet. Han mener derfor at skillet ikke bør gå mellom rettigheter, men heller mellom tre typer ansvar eller plikter («duties»). Shue (1996:53) skriver:

- «I Duties to *avoid* depriving
- II Duties to *protect* from deprivation
- III Duties to *aid* the deprived»

Videre skriver han at «[...] every basic right entails duties of all three types» (ibid:53). Menneskerettighetene er sånn sett avhengig at noens ansvar og plikter. Dette har implikasjoner i hvordan rettighetene kan bli oppfylt. Ansvar og plikter knyttes til handlinger. I neste avsnitt skal vi se på hvordan ansvar kan fordeles mellom ulike aktører. Da er vi inne på teorier om styring og regulering.

### **2.3.2 Styring og regulering**

Det som kan bli ansett som et statlig ansvar i et land, kan bli sett på som et næringslivsansvar i et annet. Ansvarsforhold er høyt oppe på den internasjonale agendaen. De diskuteres av

arbeidstaker- og næringslivsorganisasjoner, og vi finner en bevegelse blant ideelle organisasjoner og i ulike medier. Amnesty International, Human Rights Watch, WikiLeaks, Snowden, The International Consortium of Investigative Journalists, Reporters without Borders og andre journalister og menneskerettighetsforkjempere varsler og rapporterer om samfunnskritiske forhold. Denne oppmerksomheten vitner blant annet om et uavklart ansvarsforhold mellom offentlige og private aktører:

*While notions about what are public versus private responsibilities are socially negotiated and historically contingent (Davis et al. 2008), growing business influence in a globalized world has inspired calls for companies to ameliorate social ills. But as companies take on political roles, the boundaries between public and private domains of responsibility have become increasingly blurred. (Reinecke & Ansari 2015:301).*

Forholdet mellom statens og næringslivets menneskerettighetsansvar kan analyseres med nyere teorier om styring og regulering. Det finnes et mangfold av ulike perspektiver innen disse teoriene. Jeg har trukket fram noen kjennetegn som problemstillingen og funnene i studien vil diskuteres gjennom. Hensikten er å forstå ansvarsdimensjonene i den nasjonale handlingsplanen ut fra BHR, et sentralt etisk-økonomisk ansvarsområde og reguleringsfelt som berører flere aktører.

«Governance» har blitt et fremtredende begrep i samfunnsvitenskapelig forskning. Helt generelt viser det til ulike former for styring og koordinering. Nyere teorier ser blant annet på endringer i statens rolle de siste 40 årene. Styringsteori vektlegger et gradvis skifte fra en kontrollerende stat til staten som tilrettelegger. Statens suverenitet avtar i takt med den økonomiske globaliseringen, og erstattes med en økende internasjonal politisk, økonomisk og administrativ koordinering. Utviklingen i retning av «multi-level governance», handler om forhandlede, ikke-hierarkiske utvekslinger mellom institusjoner på overnasjonale, regionale og lokale nivå (Jachtenfuchs 1995; Smith 1997; Hix 1998, referert i Peters og Pierre 2001). Dette skaper nye relasjoner mellom institusjoner på ulike nivå som kjennetegnes av å være mer dialog- og forhandlingsbasert, enn basert på kontroll.

Regulering kan betraktes som en av flere styringsformer. Begrepet har utviklet seg til å gjelde en rekke overlappende, men også til dels motstridende betydninger. Regulering var opprinnelig et statlig verktøy av regler for å styre og korrigere svakheter i markedet. «USA er den store pioneren når det gjelder å benytte offentlige forvaltningsorganer for å kontrollere næringslivet, basert på lovverket heller enn kontroll gjennom offentlig eierskap.» (Moran 2002:392, referert

i Hessevik 2014:24). På 80-tallet spredte ideer om deregulering seg. I Europa innebar det privatisering, konkurransefremming og etablering av såkalte «level playing fields». Fokuset ble rettet mot å forbedre reguleringsordningene som etter hvert vokste på tvers av staten til ikke-statlige aktører. Dette ga nye forbindelser mellom ulike institusjonelle nivå. Regulering ble ikke lenger rent statlig og hierarkisk, og det gikk fra markedsregulering til risikoregulering (Døhler 2011:524).

Siden 90-tallet har globalisering vært et sentralt tema i samfunnsvitenskapen. Braithwaite og Drahos (2000) skiller mellom globalisering av firma, markeder og regulering. Regulering blir sett på som «the norms, standards, principles and rules that govern commerce» (ibid:10, referert i Døhler 2011:528), og kan betraktes som en form for risikoregulering. De ser på regulering som en transnasjonal «contest over regulatory standards», og statens kontroll blir erstattet med ekspertise, dialog og forhandling (ibid:528).

Globaliseringen skaper også økende krav om å håndtere de negative sidene av næringsaktiviteten. Ideelle stiftelser og arbeidstakerorganisasjoner har fått en sterkere stemme, samtidig som det inngås nye allianser med næringslivet. I lys av dette har også krav fra forbrukere økt. «Forbrukerrollen blir en tydeligere borgerrolle i samfunnet, utøvd på markedet, omgitt av påvirkning og diskusjoner.» (Jensen 2010:98). Kunder og private forbrukere stiller krav til produsenter, leverandører og selgere, og ulike sertifiseringsordninger mellom stat og marked vokser fram.

Reguleringen globalt er derfor et krav fra flere grupperinger og kan resultere i en politikk som skal tilfredsstillende alle interessenter. Globalisering fører sånn sett ikke bare til «mykere» regulering, men også til en konkurranse mellom stat, næringsliv og internasjonale reguleringsinstitusjoner i å dominere reguleringsstandardene. Regulering har sånn sett utviklet seg fra å være et statlig verktøy til å bli en sammensatt aktivitet som involverer et stort antall offentlige og private aktører som setter standarder og regler.

For å forsøke å skille regulering fra annen form for politikk og styring, kan vi betrakte det som «[...] a large subset of governance that is about steering the flow of events and behaviour, as opposed to providing and distributing.» (Braithwaite et al. 2007:3, referert i Levi-Faur 2001:528). I denne oppgaven kan det være fruktbart å se på regulering som en form for styring av adferd gjennom regler. Det innebærer «rule making», «rule monitoring» and «rule enforcement» (Hood et. al 2001, referert i Levi-Faur 2011:4). I en vid forståelse kan slike regler søke å regulere alt fra marked og økonomi, til risiko forbundet med sosiale og miljømessige

hensyn. Levi-Faur skiller mellom tre ulike reguleringsstrategier, «first-party regulation», «second-party regulation» and «third-party regulation» (ibid:8). Disse strategiene knytter *hvem* som regulerer med *hvordan* regulering skjer. «First-part regulation» viser til selvregulering, der den som regulerer er også den som blir regulert. Under «second-party regulation» er de som regulerer separert fra de som blir regulert. Sist skjer «third-party regulation» gjennom en uavhengig aktør som ikke er forbundet med regulator og aktøren som blir regulert.

Disse tre strategiene kan på ulike måter kombineres. Vi snakker gjerne da om hybride former for regulering, der politiske, økonomiske og sosiale aktører kan delta i utformingen. Levi-Faur identifiserer fire former for hybrid regulering som kan innebefatte de overnevnte strategiene. Den første er «co-regulation». Her samarbeider ulike private og offentlige aktører om utformingen og gir på den måten legitimitet til reguleringsordningen. En annen form for hybrid regulering skjer gjennom såkalt «enforced self-regulation». Gjennom ulike former for «tvang» må den regulerede utforme og overvåke reguleringsordninger tilpasset dennes situasjon. Disse reglene skal godkjennes av regulatoren. En tredje form er «meta-regulation» som innebefatter «[...] any form of regulation that regulates any other form of regulation» (Parker 2007, referert i Levi-Faur 2011:11). Den siste og fjerde hybride reguleringsformen kalles «multi-level regulation». Her blir reguleringsoppgavene fordelt mellom overnasjonale, regionale, nasjonale og lokale nivåer. Det kan skje funksjonelt ut fra kapasiteten til de ulike aktørene i å håndtere ulike reguleringsområder. Det kan skje hierarkisk ut fra ulike myndighetsnivåer. Til slutt kan «multi-level regulation» være et produkt av en «sti-avhengig», trinnvis prosess.

## 2.4 Oppsummering

Samlet viser gjennomgangen over at næringslivets rolle og ansvar blir ansett som sentral i å oppfylle menneskerettighetene. Beskrivelsen av samfunnsansvar og menneskerettigheter, hvordan feltene eksisterer side om side, men også bygger på noen felles problemstillinger er viktig her. Spesielt hvordan BHR har blitt et eget avgrenset felt for forståelsen og reguleringen av næringslivsetikk. Videre at BHR fremdeles er et ungt, men også etablert og aktivt felt preget av mange aktører og fagdisipliner.

En utfordring som vi kjenner igjen fra diskusjonen og utviklingen av samfunnsansvars- og menneskerettighetsfeltene, er å samles om en forståelse av ansvarsbegrepet. Det gjelder både verdiene som ligger til grunn, men også hvordan dette skal fordeles, utøves og reguleres mellom ulike offentlige og private aktører slik at økonomisk forretningsvirksomhet ikke går på

bekostning av grunnleggende verdier i samfunnet. FNs veiledende prinsipper og regjeringens nasjonale handlingsplan er på mange måter et møte mellom bedriftens samfunnsansvar og statens menneskerettighetsforpliktelser, og et forsøk på en videre operasjonalisering og styring av disse forholdene.

Vi ser også at det etterspørres kontekstuell forskning som kan få fram norske forhold. Samlet har dette bidratt til å plassere denne studien i feltet og avgrense den til å handle om norsk politikk for næringsliv og menneskerettigheter. Videre belyser teorier om styring og regulering hvordan ansvar mellom offentlige og private aktører er i endring. Regulering skjer ikke hierarkisk der staten utformer og håndhever regler næringslivet skal etterfølge. Det skjer i en kombinasjon av ulike reguleringsordninger. I slike hybride former for regulering deltar en rekke politiske, økonomiske og sosiale aktører på ulike nivå. Et hovedanliggende for masteroppgaven har derfor vært å studere innholdet i handlingsplanen og undersøke hvordan reguleringen av ansvarsområdet og FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter kommer til uttrykk. Hva forteller handlingsplanen om ansvarsforholdet mellom stat og næringsliv?

### 3. Metode

Metodedelen i forskningsdesignet handler om hvordan man vil gå frem når man gjennomfører studien. Maxwell (2013:87) skriver at det er «[...] the who, where, when, and how of collecting and making sense of your data.». Sagt på en annen måte, *hvordan vi velger ut, samler inn og analyserer data* for å svare på forskningsspørsmålene (Bukve 2016:186). Første del av kapittelet er en beskrivelse av dette som en casestudie av regjeringens nasjonale handlingsplan. Videre har jeg sett på hvordan handlingsplanens kontekst er utgangspunkt for valg og innsamling av data. Til slutt presenterer jeg et analyseskjema med to ansvarsdimensjoner tilpasset de to forskningsspørsmålene for studien.

#### 3.1 En casestudie av den nasjonale handlingsplanen

Både kvalitative og kvantitative tilnæringer er en del av samfunnsvitenskapelig forskning. Forenklet kan vi si at kvalitative metoder går i dybden på det man studerer og baserer seg på fortolking av tekstdata, mens kvantitative metoder søker i bredden og er opptatt av å forklare talldata (Aase & Fossåskaret 2014:11; Ringdal 2013:24). Dette er imidlertid et teoretisk skille. Man kan interessere seg for ulike sider ved et fenomen. Mye samfunnsforskning kombinerer derfor flere teoretiske og metodiske innfallsvinkler, og vil befinne seg et sted mellom disse to. Hvilken tilnærming man velger avhenger hva man ønsker å fokusere på.

Denne studien kan karakteriseres som en casestudie. Det finnes flere beskrivelser av casestudier i metodelitteraturen. Her er Simons (2009:21, referert i Thomas 2011:512) definisjon som utgangspunkt for videre diskusjon:

*Case study is an in-depth exploration from multiple perspectives of the complexity and uniqueness of a particular project, policy, institution, program or system in a “real life” context.*

En casestudie kan betraktes som et valg om hva man skal studere, heller enn et valg av metode (Thomas 2011:512), og egner seg til å gå i dybden på et fenomen gjennom å kombinere ulike analysemetoder (Gerring 2006:11). Georg og Bennet gir sin beskrivelse av hva et «case» er, og kaller det for «an instance of class of events» (2005:17). For statsvitere er denne enheten gjerne en stat, region, organisasjon, vedtekter eller valg (Gerring 2006:1). Enheten jeg studerer er regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. I denne

sammenhengen ser jeg på handlingsplanen som en *case* av et større felt, nemlig norsk politikk og regulering av næringsliv og menneskerettigheter.

Jeg har valgt å analysere handlingsplanen for å kunne si noe om hvordan området blir regulert. I dokumentanalysen samler forskeren inn data fra skriftlige kilder. Dokumenter er allerede foreliggende data, eller sekundærdata, i motsetning til primærdata som samles inn av forskeren selv (Ringdal 2013:112). Selv om primærdata gir gode muligheter for å tilpasse dataene etter forskningsspørsmålene, er det flere styrker ved bruk av foreliggende dokumenter. Bratberg (2014:9) skriver at de kan gi «[...] kunnskap om faktiske, konkrete forhold.». I dette tilfellet dreier det seg om hvordan den norske regjeringen faktisk og konkret følger opp FNs veiledende prinsipper, etablerer et nytt politikkområde for næringsliv og menneskerettigheter, og operasjonaliserer ansvar gjennom handlingsplanen.

En dokumentanalyse er i utgangspunktet ikke en bestemt metode for å analysere datamaterialet. Dette er lite diskutert i samfunnsvitenskapelig metodelitteratur (ibid:11). Men gjennom ulike tekstanalytiske teknikker kan man nærme seg materialet systematisk. Bratberg kaller tekstanalyse for «[...] et håndverk uten enkle og entydige oppskrifter.» (ibid:165). I boken *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2014) tar han for seg de vanligste tilnærmingene i samfunnsvitenskapen.

I denne undersøkelsen er jeg interessert i ansvarsbegrepet. Det mest nærliggende her er en *kvalitativ innholdsanalyse*. Det er en «[...] analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen.» (ibid:57). Jeg ønsker å få tak på de underliggende antakelsene og ideene i teksten. En ideanalyse kan ha formål om å være deskriptiv, kausal, eller normativ (ibid:66). Formålet her er ikke å få tak på ideologiske forankringer eller forklare hvordan ideer spiller inn på politiske prosesser. Analysen er *deskriptiv* i den forstand at jeg ønsker å kartlegge ideene. Det innebærer ikke å gjengi teksten, men å trekke fram visse elementer og sette de i en større fortolkningsramme. En viktig utfordring med kvalitativ innholdsanalyse er den kontekstuelle forståelsen (Grønmo 2004:178). For å få en helhetlig forståelse, analyseres innholdet gjennom handlingsplanens konteksten. Kausale og normative faktorer kan likevel spille inn i en slik fortolkning. Hensikten er å forstå intensjonene i teksten og de grunnleggende ideene bak ansvarsbegrepet med bakgrunn i denne konteksten. Videre å diskutere hvilke forutsetninger denne form for politisk styring og ansvarsregulering gir for næringslivets menneskerettighetsansvar.



### **3.2 Metoder for å velge ut og samle inn data**

Valg av øvrige datakilder og innsamlingsmetoder er gjort med henblikk på ulike kontekstuelle dimensjoner som handlingsplanen inngår i og som er relevant for analysen. For å få kunnskap om verdier og intensjoner handlingsplanen bygger på, har jeg studert BHR som et internasjonalt reguleringsfelt og den norske handlingsplanen som et statlig reguleringsinstrument på dette området. FN og de veiledende prinsippene er sentrale komponenter i feltet. Når det gjelder selve handlingsplanen, er den politiske prosessen bak viktig. Likeledes de mer formelle egenskapene ved handlingsplanen. Det dreier seg om hvilken type politisk dokument handlingsplanen er, hvilken funksjon og formål den har, og hvordan innholdet er strukturert og bygget opp.

Når man skal velge ut data som har kontekstuell relevans, er det viktig å være bevisst egen oppfatning og begrensning, samt søke informasjon i forskjellige miljøer. Her er det avgjørende å ta utgangspunkt i tidligere kunnskap på feltet. Jeg har deltatt på en rekke konferanser og foredrag underveis i studien, hatt uformelle samtaler med personer i ulike roller og miljøer, og lest en mengde litteratur på området. Det har gitt meg et overblikk og en bakgrunnsforståelse. Handlingsplanens forsknings- og reguleringsfelt er tidligere beskrevet i kapittel 2 om det teoretiske rammeverket. I tillegg er det de konkrete datakildene som danner den kontekstuelle rammen handlingsplanen fortolkes gjennom. Analysen av handlingsplanen baserer seg på sentrale politiske dokument og rapporter, deltakende observasjon av konsultasjonsprosesser i FN, intervju med forskere og intervju med næringsrådgiver i UD. På neste side er en oversikt over studiens datakilder, samt hvordan jeg har samlet inn og analysert de. Det følger også en kort presentasjon av hver enkelt.

Figur 3.1 Datakilder, innsamling- og analysemetode

	<b>Datakilde</b>	<b>Tid og sted</b>	<b>Innsamling/ analysemetode</b>
<b>Hovedkilde</b>	<i>Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper</i>	UD, 2015	Kvalitativ innholdsanalyse
<b>Bakgrunns-dokumenter</b>	<i>Guiding Principles on Business and Human Rights</i>	FN, 2011	
	<i>Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi</i>	St.meld. nr. 10, 2008-2009	
	<i>Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken</i>	Meld. St. 10, 2014-2015	
<b>Konsultasjons-arena</b>	<i>UN Forum on Business and Human Rights</i>	FN, 14.-16. november 2016	Deltakende observasjon
<b>Forsker/rapport</b>	<i>Mark Taylor, Fafo-rapport (2013)</i>	Fafo, 11. november 2016	Semistrukturerte intervju
	<i>Kristin Jesnes, Fafo-rapport (2014)</i>	Fafo, 11. november 2016	
<b>Nøkkelinformant</b>	<i>Janis Bjørn Kanavin</i>	UD, 30. mars 2017	

Den nasjonale handlingsplanen er hovedkilden som analyseres. De andre kildene i oversikten danner den kontekstuelle fortolkningsrammen. Den norske handlingsplanen følger opp *FNs veiledende prinsipper* fra 2011, og *Meld. St. 10 (2014-2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Likeledes er *St.meld. nr. 10 2008– 2009 Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* et sentralt politisk dokument. Jeg har derfor studert bakgrunnen og innholdet i disse med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. De har og vært viktige bidrag i utformingen av analyseskjema for handlingsplanen, som presenteres senere i kapitlet. Det har videre vært

viktig å trekke inn lover, forskrifter og andre sentrale stortingsmeldinger som handlingsplanen bygger på eller referer til. Disse blir presentert etter hvert i selve analysen.

I forbindelse med de to rapportene utgitt av *Fafo* i forkant av regjeringens handlingsplan, gjennomførte jeg to separate intervju med forskerne *Taylor* og *Jesnes*, 11. november 2016. Her fikk jeg mulighet til å få utdypet funnene og analysene i rapportene. Intervjuene varte en drøy time hver, og forgikk som åpne samtaler rundt et på forhånd avtalt tema. Jeg hadde delt informasjon om prosjektet og punkter som ville bli tatt opp, slik at informantene kunne forberede seg før intervjuet. Det ble også utarbeidet en detaljert temaguide for eget bruk. Den fungerte mer som en slags forberedelse enn at jeg fulgte den punktlig under selve intervjuet. Formålet med intervjuene var blant annet å forstå de kontekstuelle rammene for handlingsplanen. Rapportene og intervjuene bidro og til å utarbeide analyseskjema. I august 2017 kom evalueringsrapporten *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights* (ICAR, ECCJ, og Dejusticia). Den tar for seg prosessen bak og innholdet i flere nasjonale handlingsplaner, deriblant den norske. Analysen i denne oppgaven baserer seg ikke på den siste rapporten. Det har likevel vært av interesse å se den i sammenheng med denne studien.

*UN Forum on Business and Human Rights* er som nevnt verdens største samling for oppfølging av FNs veiledende prinsipper. Det foregår hver høst under tre hektiske dager i FN-palasset i Geneve. Etter forespørsel og som representant fra Universitetet i Bergen, fikk jeg adgang til å delta høsten 2016. Gjennom deltakende observasjon på ulike sesjoner i forumet, fikk jeg innblikk i prosessene og temaene som ble diskutert, der nasjonale handlingsplaner var en sentral del. Deltagende observasjon er en metode som innebærer at forskeren selv deltar på de arenaene han eller hun studerer. Metoden er mye anvendt innen blant annet sosialantropologi, men har også vært anvendelig i denne studien. I tillegg til å delta med samtaler og spørsmål, har jeg notert og brukt lydopptaker under enkelte sesjoner, studert program og brosjyrer, samt sett på ulike videoopptak som sekretariatet la ut i etterkant av enkelte sesjoner. Formålet har vært å utvikle en forståelse for forsknings- og reguleringsfeltet for handlingsplanen. Deltakelsen på forumet utgjør dermed ikke kjernen for analysen i denne oppgaven, men har sammen med de andre kildene bidratt til en kontekstuell forståelse for handlingsplanen. Det har også bidratt til utarbeidelsen av analyseskjema.

30. mars 2017 gjennomførte jeg et intervju med *Janis Bjørn Kanavin* i utenriksdepartementet. Jeg forsøkte opprinnelig å få til et møte med daværende utenriksminister Børge Brende, som hadde undertegnet og lansert den norske handlingsplanen. Jeg var interessert i hans uttalelse

omkring utarbeidelsen og innholdet. Etter å ha henvendt meg til UD, ble jeg satt i kontakt med *Kanavin* i næringslivsseksjonen i UD, som jeg tidligere hadde truffet på forumet i Genève. Han er seniorrådgiver og nøkkelperson for oppfølgingen av handlingsplanen. Det var derfor svært relevant å få et intervju med han. Også her delte jeg informasjon om prosjektet og utarbeidet en temaguide på forhånd. Intervjuet foregikk som en samtale omkring intensjoner og forventninger rundt handlingsplanen. Hensikten var å bidra til å forstå handlingsplanen og dens kontekst.

Denne studien analyserer handlingsplanen gjennom disse kontekstuelle kildene. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig med en like omfattende gjennomgang av disse som av selve handlingsplanen. I analysens første del har jeg trukket ut det jeg anser som mest relevant for å forstå innholdet i planen. Utover det vil jeg kunne vise til kildene i selve innholdsanalysen. De kontekstuelle kildene har også vært avgjørende for hvordan jeg har formet analysen av handlingsplanen. Dette skal vi se på i neste avsnitt.

### **3.3 Metoder for å analysere innholdet**

I kvalitative innholdsanalyser går man systematisk gjennom teksten for å velge ut og registrere data som er relevant for problemstillingen (Grønmo 2004:178). Problemstillingen tar for seg innholdet i den nasjonale handlingsplanen og analyserer hvordan ansvar kommer til uttrykk og reguleres. Den søker å få tak på intensjonene til den norske regjeringen og hvordan de bidrar til næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Viktige spørsmål har vært: Hvilke etiske vurderinger ligger til grunn for ansvarsbegrepet? Hvordan blir ansvarsforhold mellom stat og næringsliv fordelt, utøvd og regulert gjennom ulike prinsipper og tiltak? Da regjeringen lanserte den nasjonale handlingsplanen, skrev de følgende i sin pressemelding:

*Handlingsplanen skal gjøre det enklere for næringslivet å ta i bruk FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter. Den klargjør hva norske myndigheter forventer av norske selskaper, men også hva næringslivet kan forvente av norske myndigheter når det gjelder bistand og råd. (UD 2015).*

FNs ansvarsprinsipper om statens plikt til å beskytte og næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene har vært viktige elementer. Det samme gjelder bedriftens aktsomhetsvurderinger (HRDD) for å unngå å krenke rettighetene. Regjeringen har i tillegg skissert to egne vurderingsprinsipper for bedriftene kalt «følg eller forklar» og «vesentlighetsprinsippet». Hva innebærer disse handlingsprinsippene?

En kvalitativ innholdsanalyse vil gi kunnskap om ideene bak disse prinsippene og hvordan det reguleres mellom stat og næringsliv. Studien tar utgangspunkt i to sentrale ansvarsdimensjoner for handlingsplanen.

1. En *etisk* dimensjon, fokuserer på hva ansvar betyr.
2. En *styringsdimensjon*, handler om hvordan ansvar reguleres.

I analysen vil den etiske dimensjonen først og fremst knyttes opp mot næringslivet, mens styringsdimensjonen relateres til staten. Likevel inngår begge aktørene i hver dimensjon. Dette for å få et innblikk i hvordan ansvarsforholdet arter seg mellom stat og næringsliv. Under er skjemaet jeg benytter for å analysere handlingsplanen. De kontekstuelle datakildene har bidratt spesielt til hvordan jeg har delt inn ansvarsdimensjonene i ulike kategorier.

*Figur 3.2 Analyteskjema for studien*

<b>Etisk dimensjon</b>	<i>Hva betyr det at næringslivet har et ansvar for menneskerettighetene?</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etiske vurderinger</li> <li>2. Handlingsprinsipper</li> </ol>
<b>Styringsdimensjon</b>	<i>Hvordan blir ansvarsområdet regulert gjennom regjeringens handlingsplan?</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Handlingsplanen</li> <li>2. Rapportering</li> <li>3. Offentlige anskaffelser, støtteordninger og investeringer</li> <li>4. Lovverk</li> <li>5. Kombinasjon</li> </ol>

De to dimensjonene presentert i analyteskjema knytter seg til de to forskningsspørsmålene for studien. Videre relaterer den *første* dimensjonen seg til FNs pilar om næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene. Ansvarsbegrepet er omstridt i litteraturen. Analyteskjema fokuserer på hvordan handlingsplanen operasjonaliserer begrepet. Etter hvert som jeg har blitt kjent med feltet, har jeg måtte tilpasse avgrensingen. I denne delen ser jeg på hvordan næringslivet skal forstå og utøve et ansvar for menneskerettighetene. Først vil jeg se på *etiske vurderinger* bak næringslivets ansvar. Deretter vil jeg se på hvilke *handlingsprinsipper* som ligger til grunn for hvordan næringslivet skal utøve dette ansvaret.

Den *andre* dimensjonen er knyttet opp til FNs pilar om statens plikt til å beskytte menneskerettighetene. Den bygger på Jesnes analytiske rammeverk i Fafo-rapporten fra 2014,

der hun identifiserer fem måter stater kan bidra til at næringslivet respekterer menneskerettighetene: *policy*, *rapportering*, *insentiver*, *lovverk*, og til slutt en *kombinasjon*. I analyseskjemaet har jeg valgt å kalle den første kategorien som «handlingsplanen», uten at det har endret rammene for kategorien. Jeg har også utvidet kategorien «insentiver», til å gjelde flere former for økonomisk politikk der staten kjøper eller betaler for varer og tjenester. Denne kategorien omtales derfor som «offentlige anskaffelser, investeringer og støtteordninger». Jeg kommer nærmere inn på betydningen av disse kategoriene i analysedelen.

I en kvalitativ innholdsanalyse kan kategoriene enten være valgt ut på forhånd, eller de kan utvikles på grunnlag av det faktiske innholdet (Grønmo 2004:179). Denne studien plasserer seg et sted imellom. De kategoriene jeg har presentert i analyseskjema har jeg valgt ut på forhånd. Videre har jeg kunnet strukturere og plassere ulike deler av innholdet i handlingsplanen etter disse. Jeg har vært opptatt av å finne tekstinhold som er representative for handlingsplanen og som kan illustrere kategoriene best. Etter hvert som jeg har gått fram i analysen, har nye underkategorier blitt utviklet og avgrenset. Det er disse som utgjør grunnlaget for drøftingen. På den måten har kategoriseringen foregått parallelt med analysen.

Totalt inneholder analyseskjema spørsmål om hvilke krav og forventninger regjeringens handlingsplan har til næringslivets ansvarsrolle. Jeg har vært spesielt opptatt av om ansvaret oppfattes som frivillig eller forpliktende, jamfør diskusjonen i kapittel 2 om bedriftens frivillige samfunnsansvar og statens menneskerettighetsforpliktelser. Derfor har jeg studert de enkelte dimensjonene, og hvordan de forholder seg til hverandre. Formålet med studien er også å kunne diskutere hvordan handlingsplanen kan bidra til næringslivets menneskerettighetsansvar. Funnene blir presentert i kapittel 5 og 6. Analysen er derfor utgangspunktet for kapittelet 7 der jeg drøfter dette gjennom teorier om styring og regulering.

## 4. Studiens forskningsdesign og validitet

I dette kapittelet går vi tilbake til Maxwells forskningsdesign og ser på hvordan komponentene i denne studien nå henger sammen. Et viktig spørsmål er hvordan forskningsdesignet egner seg til å svare på problemstillingen. Dette vil jeg bruke som utgangspunkt for å diskutere casestudiens validitet og overførbarhet, før jeg avslutningsvis fremmer noen etiske betraktninger ved studien.

### 4.1 Komponentene og helheten i forskningsdesignet

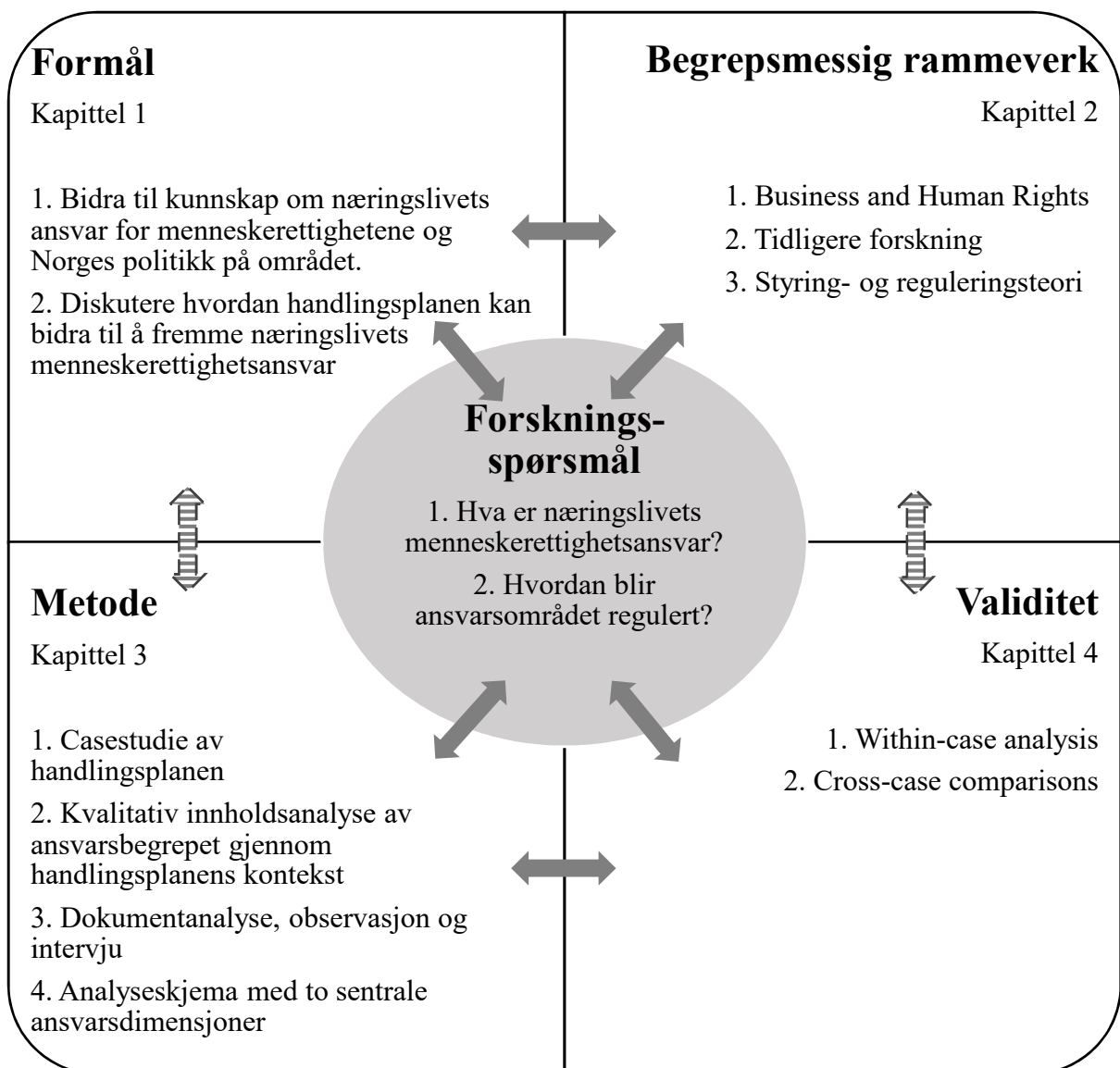
Denne oppgaven er en studie av norsk politikk og regulering av næringsliv og menneskerettigheter, nærmere bestemt regjeringens handlingsplan på området fra 2015. *Formålet* med denne studien er å studere innholdet i handlingsplanen for få kunnskap om næringslivets menneskerettighetsansvar og diskutere hvordan planen kan bidra til å fremme dette ansvarsområdet. Problemstillingen for oppgaven er: *Hvordan kommer ansvar til uttrykk og reguleres gjennom den norske regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015?* Formål og problemstilling er formet med bakgrunn i kunnskapen på feltet Business and Human Rights (BHR). Sammen med relevante teorier på styring og regulering, utgjør dette det teoretiske og begrepsmessige rammeverket. Studien er en kvalitativ innholdsanalyse av handlingsplanen der fortolkning av ideene bak ansvarsbegrepet er en vesentlig side ved analysen. Innholdet analyseres gjennom konteksten handlingsplanen inngår i. BHR som internasjonalt reguleringsfelt og handlingsplanen som et statlig reguleringsinstrument innen feltet, danner den kontekstuelle fortolkningsrammen. Datakildene er valgt ut med hensyn til denne konteksten. Disse er FNs veiledende prinsipper, relevante politiske dokument og rapporter, deltakende observasjon av konsultasjonsprosesser i FN, og intervju med to forskere og nøkkelperson i UD. De kontekstuelle kildene har først og fremst bidratt til utforming av analyseskjema. Analyseskjema inneholder to sentrale ansvarsdimensjoner som gjenspeiler de to forskningsspørsmålene knyttet til handlingsplanen. Den etiske dimensjonen handler om hva det betyr det at næringslivet har et ansvar for menneskerettighetene. Styringsdimensjonen fokuserer på hvordan ansvarsområdet blir regulert gjennom regjeringens handlingsplan.

Samlet sett inneholder analyseskjema spørsmål om hvilke krav og forventinger regjeringens stiller gjennom handlingsplanen knyttet til næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Jeg er interessert i å forstå de enkelte dimensjonene, og hvordan de forholder seg til hverandre. Dette innebærer også hvilke forventninger regjeringen har til *statens* rolle og politikken på

området. Med utgangspunkt i denne bakgrunnen vil jeg drøfte hvordan handlingsplanen kan bidra til å fremme næringslivets menneskerettigheter i lys av teorier om styring og regulering.

Oppsummeringen viser hvordan de ulike komponentene i forskningsdesignet henger sammen og spiller inn på hverandre. En utfordring med denne studien har vært akkurat det. Det har vært en prosess der det har vært nødvendig å tilpasse og avgrense de ulike delene underveis. Forskningen har sånn sett ikke foregått som en planprosess. Plan og problemstilling har blitt justert etter hvert som jeg har fått utviklet kunnskapen på feltet. Dette er karakteristisk for kvalitative studier. Det er også viktig å ta opp noen momenter rundt studiens validitet som del av forskningsdesignet. I tillegg vil jeg se på noen forskningskritiske spørsmål. Først følger en forenklet oversikt over studiens forskningsdesign.

Figur 4.1 Studiens forskningsdesign og komponenter





## 4.2 Validitet

Den siste komponenten i Maxwells forskningsdesign er knyttet til validitet. Validitetsspørsmål handler om kunnskapen er gyldig både innenfor og utenfor studiet. Vi snakker her om intern og ekstern validitet. Det er viktig å diskutere validitetsspørsmål i forbindelse med utformingen av forskningsdesign, slik at man kan justere for eventuelle svakheter.

### 4.2.1 Casestudier

En kritikk rettet mot casestudier er muligheten for å tolke dataene både i og utenfor casen. I et avsnitt i boken *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, peker Bratberg på følgende:

*[N]oe av det vesentlige som har kommet ut av casestudielitteraturen er den doble oppgaven: forstå et avgrenset fenomen med all nødvendig kontekstkunnskap, for så å vurdere hvilke sider som kan antas å ha relevans også andre steder, til andre tider.*  
(2014:150)

Det er særlig fire områder kunnskapen ved dette casestudiet kan være nyttig. De to første dreier seg om forhold innenfor selve casen, mens de to siste om forholdet mellom mitt og andre studier på området. Dette viser til validitetsutfordringer knyttet til det vi kan kalle «within-case analysis» og «cross-case comparisons» (Georg and Bennet 2005:18).

For det *første* ser denne casestudien på hva som skjer når statens forpliktelser og bedrifters ansvar for menneskerettighetene møtes. Den gir kunnskap om den statens politikk på området og kombinerer flere kvalitative metodetilnæringer. Oppgaven søker å tolke den norske handlingsplanen gjennom en internasjonal og nasjonal politisk kontekst. Det dreier seg først og fremst om en innholdsanalyse der FNs veiledende prinsipper og andre styringsinstrument på området danner bakteppe.

Det *andre* forholdet handler om at dette kan betraktes som et «singel-case study» og ikke en komparativ studie. Likevel vil det være en form for sammenlikning mellom handlingsplanen og FNs veiledende prinsipper. Dette gjelder også handlingsplanen i lys av andre reguleringsfelt som CSR og det moderne menneskerettighetssystemet. De fleste studier innebærer en eller annen form for komparasjon, og her er det nyttig for å få kunnskap om den norske politikken på området. Hensikten er ikke å evaluere handlingsplanen, men å se på forhold bak handlingsplanen og selve innholdet som et utgangspunkt for å kunne diskutere hva den kan bety for reguleringen av norsk næringsliv og etisk handel.

Den *tredje* forholdet jeg ønsker å belyse, er hvordan denne casestudien må sees i sammenheng med andre studier av liknende caser innen samme fenomen. Flere stater utvikler handlingsplaner, og eventuelle studier av disse vil sammen med min studie gi muligheter til å analysere på tvers av casene. Her vil jeg trekke fram Jesnes analyse av flere handlingsplaner, der hun bruker et anerkjent verktøy for å se på hvordan FNs veiledende prinsipper blir fulgt opp i utviklingen av nasjonale handlingsplaner. Det er blant annet dette verktøyet som er brukt i denne analysen, og vil derfor gjøre det mulig og interessant å sammenlikne denne studien med hennes.

*Fjerde* og siste poeng handler om hvordan denne studien kan danne grunnlag for videre studier senere av samme case. Etter hvert som den norske staten videreutvikler politikken vil det kunne komme til nye reguleringsordninger og handlingsplaner på området. Da kan man undersøke endringer i politikken over tid. Næringslivet vil også kunne endres i takt med dette. Studien kan derfor brukes som utgangspunkt i å utvikle en spørreundersøkelse for bedriftene, for å undersøke deres kjennskap og hvordan de forholder seg til handlingsplanen og BHR.

På den måten kan studien både bidra til aktuell kunnskap om staten og næringslivets menneskerettighetsansvar i norsk kontekst, samtidig som det vil kunne fungere som en del av flere studier der man kan sammenlikne funnene på tvers av stater, utviklingen av den norske politikken på området eller hvordan norske selskaper forholder seg til handlingsplanen.

#### **4.2.2 Dokumentanalyse**

Det er også viktig å undersøke potensielle svakheter ved undersøkelsen. Det er flere generelle validitetsutfordringer knyttet til dokumentanalysen. Bratberg (2014) fremhever bruken av analyseskjema som et viktig poeng. Analyseskjema i denne studien er utarbeidet med bakgrunn i det teoretiske rammeverket, forskningsspørsmålene og den kunnskapen de kontekstuelle kildene har bidratt til. Jeg analyserer derfor innholdet med et bestemt blikk. Dette kan gjøre det vanskeligere å oppdage nye dimensjoner ved teksten som det er viktig å ta med. Det handler om de begrensninger med den kunnskapen man sitter med på forhånd i rollen som forsker. Underveis i analysen har det derfor vært behov å revidere skjemaet på bakgrunn av de funn jeg har gjort. Dette kan igjen bidra til å «[...] tåkelegge analysen og gjør den også vanskelig å etterprøve.» (ibid:73). I en fortolknings situasjon er likevel noe av hensikten å kunne justere antakelsene sine underveis (ibid.). Det er også viktig for etterprøvbarheten å gå systematisk fram i analysen, være bevisst sine antakelser og formål, og gjøre rede for prosessen og endringer man har gjort underveis.

### 4.2.3 Intervju

En fordel med intervju er mulighetene for å oppklare begrep og misforståelser underveis. Dette går inn under den interne validiteten knyttet spørsmålet om begrepsvaliditet. Ifølge Adcock og Collier (2001) handler det om hvordan observasjonene fanger ideene i begrepet på en meningsfull måte. I og med at det er en kvalitativ undersøkelse, er noe av poenget å analysere begrepsinnholdet slik det uttrykkes i handlingsplanen. Hensikten med intervjuene er å bidra til selve kontekstualiseringen. Personene jeg har intervjuet kan karakteriseres som nøkkelinformanter gjennom deres særskilte kunnskap om fenomenet jeg ønsker å belyse. Her vil jeg slutte meg til Andersen (2006) sin beskrivelse. I artikkelen *Aktiv informantintervjuing* i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (2006 vol 22:281) skriver han at nøkkelinformanter:

*[...] besitter kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke er allment tilgjengelig. De kan og ha informasjon og innsikt som kan bidra til samlende beskrivelser og tolkninger (Kumar et al. 1993: 1634). Det betyr likevel ikke at deres observasjoner og argumenter har noen privilegert posisjon i forhold til den forståelse og forklaring forskeren søker å etablere.*

Det har likevel vært en utfordring å vite om informanten har forstått spørsmålene slik de er ment, og likeledes motsatt om jeg har forstått innholdet i svarene. Det har derfor vært viktig å stille gode oppfølgingsspørsmål som kan bidra til å forsterke denne forståelsen. En slik aktiv tilnærming i intervjusituasjonen kan «[...] gi større muligheter til å håndtere slike utfordringer, til å falsifisere eller utdype forståelsen av et problem eller en teori» (Pawson 1996, referert i Andersen 2006:285). Andersen (ibid:279) argumenterer derfor for at en bevisst og aktiv forskerrolle gjennom at det bidrar til økt validitet og reliabilitet.

### 4.3 Forskningsetiske betraktninger

Avslutningsvis vil jeg komme inn på et noen forskningsetiske problemstillinger jeg har hatt i tankene ved utformingen av designet. Å undersøke mulige etiske problemstillinger, og tilpasse forskningsdesignet etter de, er svært viktig. Samfunnsvitenskapen forsker på mennesker. Å være gjenstand for forskningsinteresse kan oppleves som positivt. Samtidig kan menneskerettigheter oppleves som et sensitivt tema. Det hviler derfor et ansvar å be om samtykke og informere om viktige sider ved prosjektet.

Det mest opplagte er å følge «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi» (2006). Jeg har observert personer på bestemte arenaer i gitte settinger. I tillegg har jeg intervjuet personer i ulike roller bedrifter. Personvernet er derfor viktig. I retningslinjenes punkt 19 står det følgende om hensynet til private interesser: «Forskeren skal respektere de legitime grunnene private bedrifter, interesseorganisasjoner o.l. har til ikke å få offentliggjort opplysninger om seg selv, sine medlemmer og sine planer.».

Dette er bakgrunnen for at jeg har gitt informasjon til deltakerne i prosjektet. Det har gitt meg tilgang til å delta på UN forum for Business and Human Rights og uformelle samtaler med personer i miljøet. I forbindelse med intervjuene har jeg hentet inn informert samtykke. Prosjektet er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS (NSD), og følger derfor strenge etiske krav til forskning.

Et annet etisk, men også analytisk spørsmål har vært viktig i denne oppgaven. Det gjelder måten jeg har tolket utsagn og innhold i kildene på. Jeg har forsøkt å forstå innhold med størst mulig sannferdighet og hensyn til den betydningen som tekster og personer forsøker å formidle. Dette er vanskelig øvelse, men innebærer blant annet at å tolke innholdet ut fra intensjon og sammenhengen det står i, og ikke presentere det på en måte som kan tillegge det andre betydninger.

#### ***4.3.1 Deltakende observasjon***

Jeg har sett på hvilke aktører som er tilstede, hvordan konsultasjonsprosessene foregår og ulike synspunkt som kommer fram blant deltakerne. Ingen av kommentarene jeg har skrevet under denne delen kan knyttes til bestemte personer. Synspunkter og konklusjoner jeg presenterer er ikke nødvendigvis de samme som deltakerne sine. Jeg har likevel prøvd å tilstrebe meg størst mulig sannferdighet for å få fram deres egne meninger om næringsliv og menneskerettigheter. Dette er gjort av både forskningsmessige grunner og av etiske hensyn til deltakerne.

#### ***4.3.2 Intervju***

Her har jeg hentet inn informert samtykke. Det er informert om at deltakelsen i intervjuene var frivillig, og at man kunne trekke seg når som helst fra hele eller deler av studien uten å oppgi grunn. Det var avtalt å registrere samtalene gjennom lydopptak og notater. Lydopptakene har blitt behandlet konfidensielt og slettet etter prosjektet ble avsluttet. Det var også godkjent å publisere navnene deres i oppgaven. Ved bruk av direkte sitater i teksten, har jeg kontaktet

deltakerne på forhånd for å godkjenne innholdet. Se for øvrig vedlagt informasjon som ble sendt ut og signert deltakerne i forskningsprosjektet.

### **4.3.3 Handlingsplanen**

Spørsmålet om sannferdighet er også viktig i møte med skriftlige kilder, slik som handlingsplanen er. I analysen illustrerer jeg de ulike ansvarskategoriene gjennom utvalgte sitater. Når et verk gjengis offentlig kan det ifølge åndsverklovens § 11 [...] skje i den størrelse og skikkelse øyemedet krever, men verkets karakter må ikke derved forandres eller forringes.» Slike utvalg kan fort bidra til å fordreie meningsinnholdet. Det har derfor vært viktig å vise til konteksten sitatet er hentet fra, og inkludere motstridende data. I introduksjonen til FNs veiledende prinsipper står det at teksten må forstås som en helhet med tanke på å fremme menneskerettighetene:

*These Guiding Principles should be understood as a coherent whole and should be read, individually and collectively, in terms of their objective of enhancing standards and practices with regard to business and human rights so as to achieve tangible results for affected individuals and communities, and thereby also contributing to a socially sustainable globalization. (FN 2011:1).*

Den norske handlingsplanen er en offisiell uttalelse, utgitt av utenriksdepartementet på vegne av regjeringen. Jeg har derfor forsøkt å analysere innholdet etter dens politiske konteksten og formål. I de to neste kapitlene følger analysen av den nasjonale handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter.

## 5. Handlingsplanens kontekst

I denne oppgaven analyseres handlingsplanens innhold med bakgrunn i dens politiske kontekst. Det internasjonale forskning- og reguleringsfeltet for næringsliv og menneskerettigheter (BHR) og den norske prosessen bak handlingsplanen er viktige elementer. Noe av dette ble presentert i kapittel 2 om det teoretiske rammeverket. Her vil jeg utdype forhold som er relevant for analysen av ansvarsbegrepet med hensyn til menneskerettigheter. Oppgaven ser nærmere på FNs veiledende prinsipper og FNs forum for næringsliv og menneskerettigheter der jeg deltok i 2016. Videre vil jeg se på prosesser bak regjeringens beslutning og utformingen av en nasjonal handlingsplan i Norge. Til slutt vil jeg utdype funnene i Fafo-rapportene til Taylor og Jesnes. Der det er relevant vil jeg også trekke inn intervjuet med Janis Bjørn Kanavin, seniorrådgiver i næringslivsseksjonen i Utenriksdepartementet.

### 5.1 FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

FNs veiledende prinsipper (UNGP) fra 2011 danner bakteppet for den norske regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. Resolusjonen er en forlengelse av FNs spesialrepresentant Ruggie sin rapport fra 2008 *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*. Rammeverket hviler på tre pilarer:

1. Protect: Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene (prinsipp 1–10)
2. Respect: Selskapers ansvar for å respektere menneskerettighetene (prinsipp 11–24)
3. Remedy: Statens og næringslivets ansvar for å rette opp igjen menneskerettighetsbrudd og sikre effektiv tilgang til rettslige og ikke-rettslige klageordninger (prinsipp 25-31)

UNGP består av 31 prinsipper forteller hvordan rammeverket skal følges opp og gjennomføres, slik Ruggie (2014:9) skriver: «The Protect, Respect and Remedy Framework addresses *what* should be done to move in this direction; the Guiding Principles show *how*». Under følger en nærmere beskrivelse av de tre pilarene:

Det første prinsippet handler om statens grunnleggende forpliktelser til å *beskytte*:

*States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises. This requires taking appropriate steps*

*to prevent, investigate, punish and redress such abuse through effective policies, legislation, regulations and adjudication. (ibid:3)*

Selv om ikke staten selv er direkte ansvarlig for menneskerettighetsovergrep fra private aktører, kan det bryte med internasjonal menneskerettighetslov om den ikke foretar nødvendige handlinger for å beskytte personer gjennom å forebygge, etterforske, straffeforfølge og gjenopprette slike krenkelser (ibid.). Generelt er det også slik at stater har et grunnleggende ansvar for rettighetene til egne innbyggere. Likevel er det sterke grunner for at staten setter klare forventninger til selskaper som opererer utenfor eget territorium og/eller jurisdiksjon, spesielt når staten selv eier eller støtter virksomheten.

I det 11. prinsippet uttrykkes næringslivets grunnleggende ansvar for å *respektere*:

*Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved. (ibid:13)*

Alle selskaper har et ansvar for aktivt å unngå å bli involvert i menneskerettighetskrenkelser. Det gjelder både bedriftens egen og forretningsforbindelsers negative påvirkning. Bedrifter har og et ansvar utover nasjonal lovgivning når de opererer i stater som ikke sikrer menneskerettighetene. Her gjelder først og fremst Verdenserklæringen om menneskerettighetene (1948), FNs to konvensjoner (1966) om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter samt politiske og sivile rettigheter, og ILOs kjernekonvensjoner som følger av ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998). Ifølge de veiledende prinsippene må selskaper ha på plass retningslinjer og prosesser i forhold til egen kapasitet og situasjon gjennom 1) en erklæring om å respektere menneskerettighetene, 2) aktsomhetsprosedyrer for å unngå krenkelser, og 3) prosesser for å håndtere eventuelle krenkelser de er involvert i.

Det 25. prinsippet beskriver statens og næringslivets grunnleggende ansvar for å *rette opp* igjen krenkelser:

*As part of their duty to protect against business-related human rights abuse, States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative or other appropriate means, that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy.*

Selv om stater og bedrifter følger sitt ansvar for å beskytte og respektere, peker den tredje pilaren på et delt ansvar for å rette opp igjen hvis noen likevel har fått krenket sine rettigheter. Dersom virksomheten fører til brudd på menneskerettighetene, skal staten og bedriften sørge for at de som er berørt har tilgang til effektive og tilgjengelige klageordninger. Et tregt, kostbart eller utilgjengelig rettssystem er dermed ikke godt nok.

UNGP er et resultat av tilsammen 47 konsultasjoner og ekspertmøter over en seksårsperiode. Representanter fra regjeringer, næringsliv, sivilsamfunn har deltatt. I tillegg ble det gjennomført en online konsultasjon som ga respons fra stor respons fra interessenter i over 100 land. Etter at prinsippene fikk enstemmig støtte i FNs menneskerettighetsråd i resolusjon 17/4 av 16. juni 2011, har de fått en bred oppslutning. Den blir framholdt som en rådende internasjonal standard og EU, Europarådet, OECD og flere regionale og multilaterale sammenslutninger har vært rask med å innlemme prinsippene i sine avtaler og retningslinjer for næringslivet. OECD var tidlig ute med å oppdatere sine retningslinjer for flernasjonale selskaper der FNs veiledende prinsipper ble innlemmet i et eget kapittel om menneskerettigheter. Den har også blitt integrert i ulike rammeverk og standarder som FNs Global Compact og ISO 26000. Denne oppslutningen kan blant annet forstås i lys av de inngående konsultasjonsprosessene som ble gjort med interessenter verden over i forbindelse med utarbeidelsen. FNs arbeid gjennom utnevnelsen av spesialrepresentant Ruggie i 2005, utviklingen av et begrepsapparat i 2008 og de veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter i 2011 er viktige elementer her.

Prinsippene har også vært gjenstand for kritikk. Uenigheter kan langt på vei ha blitt fanget opp i de innledende konsultasjonene og i tidligere forsøk på å binde næringslivet til menneskerettighetene. Etter to «resultatløse» prosesser på 70- og 90-tallet, forsøkte FN senest i 2003 å lage mer forpliktende ordninger. Da forslaget til «Normer for næringslivets menneskerettighetsansvar» ble lagt fram for FNs menneskerettighetskommisjon i 2004, ble det avslått. Argumentene har vært at de var for omfattende og forpliktende, og ville kunne undergrave statenes suverenitet som beskytter av menneskerettighetene. I Stortingsmelding 10 om samfunnsansvar (2008-2009:70) skriver regjeringen:

*Flere stater mente det ville være uheldig å holde andre enn stater direkte rettslig ansvarlig for menneskerettighetsbrudd, siden det ville svekke det ansvar som statene har påtatt seg. Menneskerettighetskommisjonen presiserte at utkastet ikke ga opphav til rettslige forpliktelser.*



Selv om FNs veiledende prinsipper har fått bred støtte og oppfølging, ligger mye av kritikken i dag at de er nettopp veiledende, og lite forpliktende. Prinsippene har blitt ansett av flere som kun forventninger som ikke gir større muligheter for å stille selskaper til ansvar. I denne sammenheng bør det nevnes at FN satt ned et eget utvalg i 2014 som jobber med å forhandle fram en ny avtale om å utarbeide en internasjonal bindende traktat på området. Et argument har vært at det er utallige juridisk bindende avtaler som beskytter selskapers investeringer og interesser, men ingen traktat som holder de ansvarlige for å krenke menneskerettighetene.

Det har vært delt oppslutning rundt traktatprosessen som blant annet har blitt oppfattet som konkurrerende med de veiledende prinsippene. Sivilsamfunn og organisasjoner har mobilisert og stått i front, mens engasjementet fra stater har vært beskjedne, spesielt de europeiske. Prosessen har tidligere blitt kritisert for blant annet å kunne svekke intensjonen, oppslutningen og legitimeringen av FNs veiledende prinsipper. Det er og vært usikkerhet om en bindende avtale klarer å fange opp innholdet i de grunnleggende universelle normene som skal gjelde for næringsliv og menneskerettigheter.

I 2014 stilte den norske regjeringen seg også skeptisk til en slik prosess. I Meldingen til Stortinget nr. 10 om menneskerettigheter (2014:2015:55) skriver de følgende:

*Prosessen med å utvikle et slikt bindende instrument vil kunne undergrave enigheten om UNGP, som er et unikt globalt kompromiss mellom stater, det sivile samfunn og næringslivet. I likhet med andre vestlige land vil man fra norsk side derfor prioritere arbeidet med å styrke gjennomføringen av FNs veiledende prinsipper nasjonalt og internasjonalt.*

Det har kommet sterke oppfordringer om at Norge deltar i dette arbeidet i FN. Mange organisasjoner mener Norge ikke får mulighet til å påvirke arbeidet ved å stille seg utenfor. Likevel har prosessen fått stadig bredere oppslutning. For kort tid siden, 23. til 27. oktober 2017, samlet arbeidsgruppen sammen representanter til den tredje sesjonen. EU deltok for første gang, det samme gjelder Norge.

Dette viser at FN og spesialrepresentant Ruggie har hatt en omfattende oppgave med å utrede prinsipper og ordninger som sikrer bred oppslutning og vil kunne legitimeres gjennom en implementering av staters menneskerettighetsforpliktelser. Som nevnt tidligere bygger prinsippene på en ide om et styringsgap som har oppstått mellom global økonomisk virksomhet og staters evne til å håndtere de negative konsekvensene av denne. FN forsøker å tette igjen med universelle veiledende prinsipper som legger fram og operasjonaliserer etikken, og som

retter seg mot begge aktørene. På den måten er ikke prinsippene en ny internasjonal norm eller forpliktelse, men kan forstås som et forsøk på å oppklare debattene om *hva* og *hvordan*, og forene statens og næringslivets ulike og overlappende reguleringsfelt. I introduksjonskapittelet uttrykker Ruggie følgende:

*The Guiding Principles' normative contribution lies not in the creation of new international law obligations but in elaborating the implications of existing standards and practices for States and businesses; integrating them within a single, logically coherent and comprehensive template; and identifying where the current regime falls short and how it should be improved. (UN 2011:5).*

## **5.2 FNs forum for næringsliv og menneskerettigheter**

FNs forum for næringsliv og menneskerettigheter ble opprettet i 2012 «[...]to move the UN Guiding Principles on Business and Human Rights from paper to practice.» (ohchr.org). Da jeg deltok 14. – 16. november 2016, var det femte gang forumet ble arrangert, da under tittelen *Leadership and Leverage: Embedding human rights in the rules and relationship that drive the global economy*. Formålet med å delta var å få innblikk og forståelse for reguleringsfeltet for handlingsplanen. Jeg har sett på hvilke aktører som var tilstede, hvordan konsultasjonsprosessene foregikk og hvordan ulike synspunkt som kom fram blant deltakerne. Jeg har fokusert spesielt på ansvarsbegrepet, forholdet mellom stat og næringsliv, og hvordan FNs veiledende prinsipper og nasjonale handlingsplaner som reguleringsinstrument bidrar til denne forståelsen. Dette har bidratt til utviklingen av analyseskjema for oppgaven og kontekstualiseringen av den norske handlingsplanen. Her kommer et par momenter som er viktig å få fram.

Forumet avvikles tre dager hver høst i FN-palasset i Genève. Genève er Europas fremste FN-by med over 40 FN-organisasjoner, og forumet er en hovedarena for konsultasjoner på feltet. Det ledes av Working Group on Business and Human Rights, og organiseres av Høykommissærens kontor. Jeg hadde vært gjennom en registreringsprosess, og fikk adgang i rollen som forsker fra Universitetet i Bergen. Allerede på flyet til Geneve, traff jeg på flere som skulle delta. Jeg ble blant annet sittende ved siden av en som jobber for en norsk NGO, som skulle lede en av sesjonene. Vi kom i prat og diskuterte prinsippene, forumet og nasjonale handlingsplaner. Jeg fikk og anledning å fortelle litt om oppgaven min. Det kom fram under samtalen at begrepet «samfunnsansvar» og sammenslutninger som FN Global Compact, er

akkurat det som legitimerer «business as usual». Ved å delta og påvirke gjennom slike fora, kan selskaper dekke seg bak et ansvar som ikke er reelt, men som blir en symbolsk øvelse på øverste nivå.

Da jeg ankom Geneve, måtte alle deltakerne måtte gjennom en større sikkerhetsklarering. Her fikk oppleve størrelsen og mangfoldet i forumet. Det var lange køer inn, de fleste var personer som skulle delta. Ellers var det sivile personer som jobbet i FN-palasset og en og annen besøkende. Det var også en mengde med sikkerhetspersonell, og alle deltakere måtte vise fram pass og få skannet bagasje. Med en gang man var inne, kunne man gå fritt mellom de ulike byggene. Samtalene i køen og inne på området foregikk på en rekke språk. Noen reiste alene, slik som jeg, andre var der i følge med andre. Det var og tydelig at det var folk som kjente hverandre igjen fra tidligere samlinger og anledninger.

Da jeg var der samlet forumet 2500 deltakere fra stat, næringsliv og sivilsamfunn, forskning og media, for å nevne noen. Forumets sekretariat sendte meg denne statistikken over hvordan representasjonen blant de ulike aktørene var fordelt:

*Figur 5.1 Aktører fordelt i grupper*

<b>Aktør - gruppe</b>	<b>Fordeling/prosent</b>
Academic	12%
Business enterprises, business/industry associations, consultancies, law firms	24%
Civil society organizations, affected stakeholders, trade unions and indigenous peoples groups	30%
Multistakeholder initiatives	2%
National human rights institutions	3%
Professional association	1%
State	14%
UN/Intergovernmental Organization	7%
Other	6%

Oversikten viser en relativt stor bredde av aktører som deltok i forumet. Næringsliv og sivilsamfunnsorganisasjoner var høyest representert med over halvparten av deltakerne sammenlagt. Ellers utgjør stat og forskning to større deltakergrupper.

Samlingen var organisert etter sesjoner der deltakere kunne legge fram og gå i dialog om aktuelle tema. Working Group on Business and Human Rights ledet også flere av sesjonene. Denne gangen var det over 60 sesjoner å velge mellom i løpet av tre hektiske dager. Flere av sesjonene foregikk parallelt. Noen var organisert i store samlinger, der programmet og styringen av ulike presentasjoner var lagt på forhånd. Andre sesjoner var mindre, der man fikk anledning til å stille spørsmål og inngå i dialog. Flere av sesjonene handlet om nasjonale handlingsplaner, og her var det naturlig for meg å delta og få med seg diskusjonene.

I forkant av forumet hadde Initiativ for etisk handel oppfordret interessenter til «[...] å melde inn forslag til temaer og problemstillinger for de parallelle sesjonene.» (etiskhandel.no). Det deltok en rekke norske aktører fra de nevnte gruppene. Fra Norge var det registrert 44 deltakere, inkludert meg selv. Norske myndigheter var representert med Kanavin, seniorrådgiver i Utenriksdepartementet. Under en sesjon i forumet la han blant annet fram Norges oppfølging av regjeringens handlingsplan. Den norske handlingsplanen ble lansert og presentert i forumet året før. Denne gangen var det mer detaljer rundt oppfølgingen. Jeg fikk anledning til å ta en kort prat med Kanavin mens jeg var der, og fikk senere et intervju med ham i kontorene til Utenriksdepartementet. Mange deltakere, inkludert meg selv, benyttet anledningen mellom sesjonene til å etablere nye kontakter. Dette så også ut til å være en viktig og mer uformell arena for konsultasjon rundt relevante spørsmål. Jeg fikk anledning til å stille spørsmål og få nye kontakter både under og mellom ulike sesjoner.

Under en sesjon om implementering av de veiledende prinsippene, stilte jeg spørsmål om forholdet mellom FNs veiledende prinsipper og traktatprosessen som foregår parallelt. I diskusjonen rundt dette spørsmålet, kom det fram at de veiledende prinsippene først og fremst anses som et viktig begrepsmessig grunnlag for dialog om implementering av næringslivets menneskerettighetsansvar. Videre at dette uavhengig av traktatprosessen, forutsetter implementering på et nasjonalt nivå gjennom ulike reguleringsordninger rettet mot næringslivet. Under en annen sesjon ble det fra en av statene uttrykt utfordringer rundt implementeringen av handlingsplanen etter at den hadde blitt utarbeidet. Selv om den var utarbeidet gjennom konsultasjoner med ulike interessentgrupper, blant annet næringslivet, var dette likevel en plan som forutsetter videre oppfølging på myndighetsnivå. Dette krever både en samordning av politikken mellom ulike departement og fagområder, og kontaktpunkt mellom myndigheter og næringsliv. Et annet viktig tema som ble diskutert ved flere anledninger, var forholdet mellom de veiledende prinsippene og begrepet CSR. Her var det mange konsultasjoner om hvordan begrepsapparatene og reguleringsordningene for samfunns-

ansvar skulle forenes med de nye veiledende prinsippene. Det var tydelig et spørsmål mange var opptatt av, og som var viktig for aktørene å dele erfaringer rundt.

Etter deltakelsen på forumet satt jeg igjen med svært mange opplevelser og tanker. Flere enn jeg kan presentere innenfor rammene av denne oppgaven. Forumet utgjør et nettverk av svært ulike aktører og interesser, som alle er samlet rundt et og samme spørsmål, nemlig næringslivet rolle og ansvar overfor menneskerettighetene. Videre hvordan ansvar formes, fordeles og legitimeres gjennom deltakelse i diskusjonene. Det ga meg et innblikk i handlingsplanens kontekst og hvilke ansvarsprinsipper den bygger på. De veiledende prinsippene peker på et viktig ansvarsområde ulike aktører slutter seg til, men samtidig pågår det en kontinuerlig debatt i hvordan disse skal implementeres. Det etiske grunnlaget og hvordan det skal reguleres er et svært komplekst og omfattende tema. Og dialogen skjer både i forumet og utenfor forumet, mellom ulike styringsnivå og mellom ulike interessentgrupper. Etter at de prinsippene ble godkjent i 2011, ser det ut til at mye av ansvaret nå ligger hos statene. FNs veiledende prinsipper er det universelle normative grunnlaget og handlingsplanen er et steg i prosessen med å følge opp prinsippene på nasjonalt nivå. I neste omgang skal dette implementeres i hver enkel bedrift.

### **5.3 Beslutningen om og utformingen av den norske handlingsplanen**

Norge har vært pådriver internasjonalt i arbeidet med FNs veiledende prinsipper (Herland & Hemsett 2016:10). Norge var en politisk og økonomisk støtte i arbeidet med sluttrapporten om det tredelte rammeverket «Protect, Respect and Remedy» fra 2008, og hadde saksansvaret for behandlingen av rapporten og for forlengelsen av Ruggies mandat (St.meld. 10 2008-2009:71). Norge ledet også forhandlingene frem mot godkjenningen av de veiledende prinsippene (Jesnes 2014:4). I neste omgang har det kommet oppfordringer fra internasjonalt og regionalt nivå at stater følger opp og implementerer prinsippene gjennom å utvikle nasjonale handlingsplaner. Både FN, EU og Europarådet har stilt slike forventinger. UNWG med flere har også gitt ut guider for nasjonale handlingsplaner.

Under mitt intervju med seniorrådgiver Kanavin i UD 30. mars 2017 kom det blant annet fram at det nok ikke ble ansett som kun en forventning, men heller en forpliktelse for den norske regjeringen å utarbeide en nasjonal handlingsplan. Norske myndigheter er forpliktet til å fremme OECDs retningslinjer for et ansvarlig næringsliv. Disse reflekterer FNs veiledende prinsipper, men og andre samfunnsansvarsordninger og -standarder, slik som FNs Global Compact og ISO 26000. Norge har i tillegg et OECD-kontaktpunkt som skal bidra til å

anerkjennelse og etterlevelse av OECDs retningslinjer. Kanavin fremhever flere av disse reguleringsinitiativene og -ordningene som sentrale for norske myndigheter og næringsliv.

I meldingen til stortinget om menneskerettigheter i utenrikspolitikken (2014-2015:56) skriver regjeringen at «Utenriksdepartementet vil utarbeide en handlingsplan for å følge opp FNs veiledende prinsipper.». Det står ikke noe om hvordan handlingsplanen skal utarbeides, men på side 56 skriver regjeringen hvilke formål som er tiltenkt:

*Handlingsplanen skal bidra til en enhetlig og koordinert tilnærming fra offentlige myndigheter, og vil angi hvilke myndigheter som har ansvar for de ulike saksfelt som dekkes av prinsippene, og avklare tiltak for videre oppfølging.*

*Handlingsplanen skal bidra til at prinsippene oppfattes som relevante for det offentliges egen forretningsvirksomhet, og at norske virksomheter møtes med samme forventninger uavhengig av hvilke offentlige myndigheter de er i kontakt med.*

*Handlingsplanen skal videre klargjøre og konkretisere forventningene til næringslivets ivaretagelse av sitt samfunnsansvar, herunder respekt for menneskerettighetene, og hvordan norske myndigheter kan bistå i dette arbeidet.*

I selve handlingsplanen (UD 2015) står det heller ikke noe skrevet om regjeringens prosess med å utarbeide planen. Handlingsplanen er utgitt av Utenriksdepartementet og i forordet skriver Brende følgende:

*Tiltakene er utarbeidet gjennom et bredt samarbeid på tvers av statsforvaltningen. [...] En særlig takk rettes også til næringslivet og sivilsamfunnet for de mange gode innspill og råd de har bidratt med underveis. (ibid:5).*

Evalueringsrapporten *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights* (ICAR, ECCJ, og Dejusitica 2017:24-25), har sett nærmere på den norske prosessen. Her ble det blant annet funnet en sterk forpliktelse i utarbeidelsen fra regjeringens side. Det ble det gjort klart at Utenriksdepartementet var ansvarlig for prosessen og at det ble utført en kartleggings- og avviksanalyse av Fafo. Regjeringen opprettet også en interdepartemental arbeidsgruppe. Det er imidlertid uklart hvordan ulike departement var involvert. Regjeringen holdt en rekke konsultasjoner med næringsliv og sivilsamfunn, selv om representanter fra svake og utsatte grupper ikke deltok direkte. Det ble heller ikke opprettet en interessentstyringsgruppe eller rådgivende komité. Evalueringsrapporten savnet også større åpenhet rundt prosess, framdrift og ressurser, og en kartlegging av interessenter.

## 5.4 Fafo-rapportene

Det ble skrevet to Fafo-rapporter på oppdrag fra UD som innspill til handlingsplanen. For å få utdypet funnene og analysene i rapporten gjennomførte jeg to separate intervju med *Taylor* og *Jesnes*, forskerne bak rapportene. Under intervjuene fikk vi også gode dialoger rundt innholdet i FNs veiledende prinsipper og hvordan dette blir fulgt opp av staters nasjonale handlingsplaner. Sammen med deltakelsen i FNs forum, var dette svært verdifull bakgrunn for analyseskjemaet jeg utarbeidet for denne studien. Informasjon som kom fram vil bli presentert der det er relevant i ulike deler av analysen. Først følger kort en gjennomgang av funnene i rapportene.

### 5.4.1 Kartleggings- og avviksanalysen

Taylors (2013) analyse kartla norske offentlige instansers relevans for næringsliv og menneskerettigheter, og identifiserte avvik mellom offentlig praksis og FNs veiledende prinsipper. Rapporten kom ut før den norske handlingsplanen. Den viser at Norge har et etablert lovverk for næringsliv og menneskerettigheter. Staten fremmer næringslivets respekt for menneskerettigheter gjennom en kombinasjon av policy og praksis, og opptre som regulator, rådgiver, eier, investor eller som kjøper av varer og tjenester (ibid:6).

Det er imidlertid en del som tyder på at norsk politikk og lovgivning hviler på en antakelse om at staten vil «[...]gripe inn med ulike former for reguleringer der næringslivet opptre på en skadelig måte.» (ibid:6). Kartleggingen anslår at det er risiko for at menneskerettighetene blir krenket av næringslivet. I Norge er dette forbundet med (ibid:7- 8):

- Privatisering av offentlige tjenester.
- Diskriminering av lønns- og arbeidsforhold.
- Ekskludering av innvandrere fra arbeidsmarkedet og diskriminering på arbeidsplassene.
- Urfolks rettigheter i lys av økende privat engasjement i norsk gruvevirksomhet.
- Utleie av tjenester relatert til asylsøkere i Norge.
- Krenkelser begått av private vakselskaper.
- IKT-sektoren med henblikk på personopplysninger.
- Miljø- eller annen økonomisk kriminalitet, herunder elementer av slik kriminalitet som finner sted i utlandet.

Risikofaktorer i utlandet knyttet til Norge, gjelder:

- Leverandørkjeden ved offentlige anskaffelser.
- Forvaltning av norske investeringer, bistand, lånegarantier eller eksportkreditt/forsikring.
- Virksomheter som er eid av den norske staten, eller dens partnere.
- Våpeneksport.
- Næringsstrategisk samarbeid i forsvarssektoren.
- Eksport i IKT-sektoren.
- Private sikkerhetstjenester i fellesoperasjoner utenlands.
- Bedrifter som mottar ikke-finansiell støtte, slik som råd eller promotering av norsk næringsliv.
- Selskaper som også opererer i Norge.
- Krenkelse av norske statsborgeres menneskerettigheter på oppdrag i utlandet.

I tillegg fant studien diverse avvik innenfor alle FNs prinsipper. Dette innebærer statens plikt til å beskytte mot menneskerettighetsovergrep fra næringslivet, og inkluderer generell statlig kontekst og tilnærming, eksteritorialitet, lovgivning, forskrifter og veiledning, relasjonen («nexus») stat og næringsliv, privatisering og offentlige anskaffelser, konfliktområder, koordinering og policykoherens, og til slutt tilgang til effektiv, statsbasert rettslig og ikke-rettslig oppreisning/erstatning (ibid:42).

#### ***5.4.2 Analysen av nasjonale handlingsplaner***

I den andre Fafo-rapporten fra 2014 om de nasjonale handlingsplanene som til da var utgitt, nemlig fra Storbritannia, Nederland, Danmark, Spania og Italia, analyserer Jesnes hvordan ulike reguleringstiltak formulert i handlingsplanene bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Hun ser på policy, rapporteringskrav, insentiver, etterfølgelse av lovverket og en kombinasjon av disse.

«Policy» viser til hvordan handlingsplanene i seg selv er et virkemiddel staten bruker for å sette en «[...] langsiktig politisk kurs innenfor feltet menneskerettigheter og næringsliv» (ibid:9). Dette kan fylle ut annen statlig regulering. For staten kan det gi en mer samstemt politikk («policy coherence») på området og for næringslivet kan det bidra til å skape like forutsetninger («level playing field»). «Handlingsplanene kan også være et utgangspunkt for dialog mellom næringslivet, sivilsamfunnet og embetsverket.» (ibid:22).



Jesnes skriver at «[...] rapporteringskrav er et konkret virkemiddel staten bruker for å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene.» (ibid:13). De fleste viser til eksisterende krav heller enn å introdusere nye. De handlingsplanene som oppdaterer rapporteringskravene, følger ikke krav om såkalte aktsomhetsvurderinger (HRDD) etter FNs veiledende prinsipper.

Flere handlingsplaner inneholdt spesifikke tiltak rettet mot næringslivet. Alle presenterer tiltak som skal «[...] øke sosiale og arbeidsmessige hensyn gjennom offentlige anskaffelser, eller tiltak hvor staten forplikter seg til å sørge for at statseide eller støttede bedrifter opererer med aktsomhet.» (ibid:17).

To handlingsplaner danner arbeidsgrupper som diskuterer ekstraterritorielle implikasjoner, det vil si hvordan loven åpner for å dømme selskaper for menneskerettighetsbrudd begått i utlandet. Handlingsplanene tar ikke i særlig grad opp ulike former for rettslige klage- og erstatningsordninger, men heller hvordan bedrifter frivillig kan opprette ikke-rettslige klage- og erstatningsordninger.

Handlingsplanene som hittil er publisert, vektlegger informasjon om FNs veiledende prinsipper. Fire av fem handlingsplaner hadde en erklæring om å implementere prinsippene. Handlingsplanene inneholder en rekke tiltak som samlet sett «[...]er ment å sørge for at næringslivet respekterer menneskerettighetene i utlandet» (ibid:23). Dette gjelder:

1. økt formidling og støtte til FNs veiledende prinsipper gjennom internasjonale organer
2. aktsomhetsvurderinger i handels- og investeringsavtaler, og gjennom
3. ikke-rettslige statlige klagemekanismer.

Likevel sier rapporten at handlingsplanene introduserer få nye tiltak. Dette kan bety at handlingsplaner er «[...] et instrument som kompletterer allerede igangsatte prosesser med å utarbeide lover og forskrifter, heller enn å introdusere nye.» (ibid.). I det videre arbeidet blir derfor spørsmålet hvorvidt statene oppretter «[...] en mer balansert kombinasjon av regulering og andre tiltak, som sikrer menneskerettighetene mot krenkelser fra næringslivet begått i hjemlandet og i utlandet.» (ibid:23).

## 6. Analyse av handlingsplanens innhold

I dette kapitlet følger analysen av handlingsplanens innhold. Jeg har forsøkt å legge fram empirien etter strukturen i analyseskjemaet. Der det har vært hensiktsmessig har jeg trukket inn data fra de ulike kildene underveis. I presentasjonen varierer jeg mellom å beskrive FNs veiledende prinsipper og sitere direkte fra handlingsplanen. Sitatene er markert i *kursiv*. Det er viktig å understreke nå som tidligere at siktemålet med analysen ikke er å sammenlikne eller evaluere handlingsplanen opp mot FNs veiledende prinsipper. Analysen er deskriptiv i den forstand at den forsøker å få tak på meningsinnholdet i teksten med bakgrunn i konteksten og FNs veiledende prinsipper. Det har heller ikke vært ønskelig eller mulig innenfor oppgavens rammer å ta for seg hvert enkelt prinsipp.

Kapitlet inneholder fire deler. Som en introduksjon til analysens to ansvarsdimensjoner, er det hensiktsmessig å se på handlingsplanens status, form, formål og ansvarsområde. Dette utgjør også en del av fortolkningsrammen. I den andre delen vil jeg se på den *etiske dimensjon* om betydningen av næringslivets menneskerettighetsansvar. I kapittel 6.2 og 6.3 analyserer jeg hvordan ulike etiske vurderinger og handlingsprinsipper kommer til uttrykk. Jeg har delt funnene inn i ulike underkategorier, og har valgt kun å presenterer de sitatene som illustrerer de ulike kategoriene best. Den tredje delen tar for seg *styringsdimensjonen*. I kapittel 6.4 analyserer jeg hvordan ansvarsområdet blir regulert gjennom regjeringens handlingsplan. Her ser jeg hvordan regjeringen legger fram ulike krav og forventinger til bedrifters ansvar for menneskerettighetene. Den siste og fjerde delen er en oppsummering og gir en skjematisk oversikt over analysens funn.

### 6.1 Handlingsplanens status, form, formål og ansvarsområde

#### 6.1.1 *Nasjonale handlingsplaners status som politisk styringsinstrument*

For å kunne analysere handlingsplanen, er det viktig å kunne si noe om hvilken status og funksjon de har i det politiske styringssystemet. Ser vi nærmere i den norske handlingsplanen, finner vi ikke noe beskriver ikke hvilken type dokument dette er. Dette står heller ikke nærmere forklart i ordboken til stortinget.no eller i regjeringen.no sin egen oversikt over dokumenttyper departementene utgir. I internasjonal litteratur finner vi følgende definisjon:

*National Action Plans (NAPs) are policy documents in which a State articulates priorities and actions that it will adopt to support the implementation of international,*

*regional, or national obligations and commitments with regard to a given policy area or topic. Reliance on NAPs as a policy approach and governance tool is not limited to the area of business and human rights. On the contrary, calls for NAPs based on the UNGPs follow from their increasing use in a range of other policy areas in recent decades, as considered further in this section. (ICAR & DIHR 2014:8).*

UN Working Group on Business and Human Rights som har ansvaret med å følge opp implementeringen av FNs veiledende prinsipper, definerer en nasjonal handlingsplan og dens formål innen området for næringsliv og menneskerettigheter spesielt:

*An evolving policy strategy developed by a State to protect against adverse human rights impacts by business enterprises in conformity with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. (UNWG 2014:3).*

Nasjonale handlingsplaner er et sentralt instrument for statens politikk for næringsliv og menneskerettigheter skriver menneskerettighetseksperten Beata Faracik:

*There is a broad agreement that National Action Plans, the government-led policy strategies outlining strategic orientation and concrete activities to address specific policy issues, comprise the key policy tool for states that want to honour their duty to protect against adverse human rights impacts by business enterprises in line with the UNGPs. (2017:21).*

Under intervjuet med Taylor, ble nasjonale handlingsplaner betraktet som en konvensjonell måte for en stat å implementere et internasjonalt politikkområde på. Jesnes viser i sitt intervju til blant annet FNs resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet som et internasjonalt område som har blitt fulgt opp med nasjonale handlingsplaner siden den ble vedtatt i år 2000. Senere har det kommet seks resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd som er bindende for FNs medlemsland. I 2015 kom den norske regjeringen ut med sin tredje nasjonale handlingsplan på dette området. Det viser at nasjonale handlingsplaner er sentrale og velkjente måter for stater å implementere det som oppfattes og blir behandlet som et internasjonalt politisk område. Det betyr også at nasjonale handlingsplaner kan bli fulgt opp og revidert hvert som politikkområdet utvikles.

### **6.1.2 Handlingsplanens form**

Den norske handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter ble utgitt av Utenriksdepartementet på vegne av den norske regjeringen 12. oktober 2015. Den har fått tittelen *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs*

*veiledende prinsipper*. Det er et dokument på 44 sider utgitt i to versjoner, en på norsk bokmål og en på engelsk. Versjonene ligger tilgjengelig på regjeringens nettsider. Det kommer ikke fram om de oversatt til andre språk. Offentlige institusjoner kan bestille eksemplarer fra Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon sin bestillingsløsning for politiske publikasjoner. På nettsidene deres ([www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)) står det at privatpersoner og private virksomheter må bestille publikasjoner gjennom Fagbokforlaget. Et raskt søk i Fagbokforlagets søkemotor lister ikke opp handlingsplanen publisert i papirformat, slik som for eksempel Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold fra 2017 er.

Foruten tittel og forfatter, er forsiden preget av en illustrasjon av verden som en grønn jordklode. Denne er kombinert med ulike symboler, blant annet en sol, vann, plante, oljerigg og mennesker. Mennesker, økonomi, natur og næringsliv er gjengangstema på sidene mellom hvert av kapitlene. Første delen av dokumentet har et forord og et sammendrag. Forordet på første tekstsider er undertegnet daværende utenriksminister Børge Brende, sammen med et portrettbilde av ham. Sammendraget er hovedsakelig en beskrivelse av dokumentets oppbygging. Deretter følger en side med en kort oversikt over regjeringens forventninger til næringslivet. Hvert kapittel har ulike tekstbokser med enkel informasjon om ulike retningslinjer, lover og tiltak. Det vises til mange reguleringsinstrumenter utover handlingsplanen.

Kapittel 1 i hoveddelen av dokumentet har fått tittelen «Global utvikling og næringslivets samfunnsansvar». Det er en innledning til tema og begrunnelser for hvorfor regjeringen vektlegger dette området. Resten av dokumentet er delt i tre etter pilarene «protect, respect and remedy». Hvert kapittel har oversatt FNs tilhørende prinsippene til norsk, etterfulgt av hvordan den norske staten forstår og følger opp disse med ulike forventninger, krav og tiltak. Den norske oversettelsen er foretatt av UD selv. FN har offisielle versjoner av de veiledende prinsippene på arabisk, engelsk, fransk, kinesisk, spansk og russisk. Statens tiltak står beskrevet i kapittel 2 «Statens forpliktelse til å beskytte menneskerettighetene» (prinsipp 1–10), og kapittel 4 «Effektive klageordninger» (prinsipp 25-31), mens kapittel 3 «Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene» (prinsipp 11-24) presenterer statens forventninger til næringslivet.

### **6.1.3 Formål med handlingsplanen**

Formålene har fått et eget avsnitt og blir ellers beskrevet i ulike deler av handlingsplanen. Det dreier seg hovedsakelig om tre mål som henger sammen. Her presenteres de ulike:

### Mål 1:

*Denne handlingsplanen skal bidra til å gjøre det enklere for næringslivet å ta i bruk FNs veiledende prinsipper. (ibid:5).*

*Tiltakene går i korthet ut på å legge best mulig til rette for at det skal være enkelt for næringslivet å unngå menneskerettighetskrenkelser [...]. (ibid:14).*

### Mål 2:

*Felles for disse initiativene er at de skal sikre likere rammebetingelser for bærekraftig næringsliv som satser globalt. (ibid:5).*

### Mål 3:

*Denne handlingsplanen skal sikre samstemt praksis på tvers av statsforvaltningen. (Ibid:8).*

*Regjeringens mål er at norske selskaper skal bli møtt med likelydende forventninger uavhengig av hvilken offentlig instans de er i kontakt med [...]. (ibid:20).*

Som vi ser er formålet med handlingsplanen tredelt. Det er et hovedformål å følge opp FNs veiledende prinsipper og fremme næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Videre er det et mål om å skape jevnere betingelser for næringslivet. Til slutt ønsker regjeringen å etablere en samstemt politikk på området.

#### **6.1.4 Handlingsplanens ansvarsområde**

Å sikre menneskerettighetene overfor næringslivet er en hovedoppgave for handlingsplanen. Det knyttes videre til to andre ansvarsområder:

#### Samfunnsansvar

*Støtte til næringslivet i svake stater og krevende markeder er en prioritert oppgave. Det inkluderer styrket veiledning, dialog og samarbeid om utfordringer knyttet til samfunnsansvar, herunder menneskerettigheter. (ibid:12).*

*Med samfunnsansvar menes her hvilket ansvar selskaper påtar seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av deres virksomhet. (ibid:14).*

## Økonomisk ansvar

*Et velfungerende, bærekraftig næringsliv er nøkkelen til å skape de 600 millioner nye jobbene som Verdensbanken i 2013 anslår er nødvendig over de neste 15 årene. (ibid.:5).*

*Kort sagt har verden behov for en økonomisk utvikling som evner å sørge for nok mat, vann og energi til mer enn ni milliarder mennesker i 2050, innen rammen av jordas tålegrense. Et velfungerende, bærekraftig næringsliv er nøkkelen til det. (ibid:12).*

Som vi ser relaterer regjeringen ansvaret for menneskerettighetene til sosiale og miljømessige utfordringer gjennom samfunnsansvarsbegrepet. Vi finner og et økonomisk ansvar i bruken av begrepet «bærekraftig næringsliv»

### **6.2 Etske vurderinger bak næringslivets menneskerettighetsansvar**

Under den andre pilaren i FNs veiledende prinsipper finner vi ulike etske vurderinger bak næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Handlingsplanen har viet hele kapittel 3 til denne pilaren. I tillegg kommer det fram ulike synspunkt og ideer i andre deler av teksten, både i forordet og i innledningskapittelet (kapittel 1). I analysen har det vært hensiktsmessig å se næringslivets ansvar i sammenheng med statens rolle. Jeg har vært opptatt av hvordan regjeringen fordeler ansvar og knytter det til næringslivet. I analysen har jeg funnet ulike ansvarskategorier i teksten. Disse presenteres i dette kapittelet.

#### **6.2.1 Tilknytning til næringslivet**

Her er jeg interessert i hvordan menneskerettighetene knyttes til stat og næringsliv, og begrunnelser for dette. Jeg har stilt spørsmål om forholdet mellom statens forpliktelser og næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Videre om menneskerettighetene blir forstått som et juridisk forpliktende eller frivillig ansvar næringslivet kan velge å påta seg.

Statens ansvar er en del av en eksisterende folkerettslig forpliktelse, slik det beskrives i handlingsplanen side 8:

*FNs veiledende prinsipper understreker at det er statenes plikt gjennom folkeretten å sikre menneskerettighetene, herunder fra tredjeparter som næringslivet.*

På side 30 og 31 skriver regjeringen følgende om næringslivets selvstendige ansvar:

*FNs veiledende prinsipper er anbefalinger, ikke lover, og gir veiledning til selskaper. [...] I FNs veiledende prinsipper slås det fast at næringslivet har et selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene. Dette er ikke å forstå som et rettslig pålagt ansvar. [...] Forventningen om at næringslivet tar ansvar for å respektere menneskerettighetene gjelder uavhengig av om en stat har gode lover eller håndhever slike lover.*

Handlingsplanen uttrykker således at staten har en *forpliktelse til å beskytte* individer mot overgrep deriblant fra næringslivet. Næringslivets ansvar for de internasjonale menneskerettighetene er ikke rettslig, men knytter seg til forventinger om et selvstendig *ansvar i å respektere* disse, uavhengig av hva som følger av nasjonal lovgivning og praksis. Videre så vi i forrige avsnitt at handlingsplanen forbinder menneskerettighetene med bedrifters samfunnsansvar. Handlingsplanen definerer samfunnsansvar som noe som bedrifter «[...] påtar seg for mennesker, samfunn og miljø [...]» (ibid:14). I denne oppgaven så vi i teorikapittelet om samfunnsansvar, at dette kan forstås som et ansvar næringslivet selv kan velge å utvise. Regjeringen vektlegger også at FNs veiledende prinsippene er normer og ikke lov (ibid:9). Denne frivillige forståelsen bekreftes også på side 30 i handlingsplanen:

*Det er opp til selskapene selv å vurdere hvor mye ressurser de bør bruke på arbeidet med å integrere samfunnsansvar i egen virksomhet.*

### **6.2.2 Ansvar i og utenfor Norge**

Som vi skal se i dette avsnittet er det også visse juridiske krav og forpliktelser staten stiller til næringslivet når de opererer i Norge. Handlingsplanen viser til at statens forpliktelse i første omgang strekker seg til å beskytte innbyggere innenfor egen jurisdiksjon:

*Plikten til å oppfylle menneskerettighetene faller på statene, som både skal unnlate å bryte menneskerettighetene selv og sikre at menneskerettighetene respekteres i samspillet mellom private parter innenfor deres jurisdiksjon (ibid:13).*

Videre refererer regjeringen til hvordan staten sikrer dette og regulerer næringslivet gjennom norsk lov. På side 18 i handlingsplanen står det:

*Norge har en rekke lover som omfatter selskapers plikt til å respektere menneskerettighetene. [...] Norsk lovgivning sikrer derfor i hovedsak menneskerettighetene i Norge.*

Gjennom norsk blir menneskerettighetene juridisk forpliktende, også for næringsvirksomhet i Norge. I kommentarene til FNs veiledende prinsipper blir det videre gitt sterke oppfordringer

til at hjemstater stiller klare forventinger til selskaper når de opererer utenlands. På handlingsplanens side 9 står det at:

*Ansvar for å respektere menneskerettighetene gjelder uavhengig av hvor selskaper har aktiviteter, men er særlig viktig i stater som ikke sikrer menneskerettighetene.*

Her legger regjeringen særlig vekt på næringsvirksomhet i utsatte områder, spesielt der det er politisk uro og konflikter:

*Selskaper som har virksomhet i konfliktområder eller områder med politisk uro bør [...] utvise spesielt høy aktsomhet for å unngå å bli involvert i krenkelser av menneskerettighetene. (ibid:32).*

Ifølge handlingsplanen beskytter norsk lov individer mot næringslivets eventuelle mangel på respekt for menneskerettighetene innenlands. Handlingsplanen referer ikke til liknende bindene krav formulert i lovverket for norske selskaper utenlands. Her stiller derimot regjeringen ulike forventninger, spesielt til virksomhet i stater der menneskerettighetene er svakt regulert. Oppgaven vil utdype spørsmål om statens lovkrav og forventinger gjennom hele analysen, særlig i kapittel 6.3.

### **6.2.3 Hvilke selskaper gjelder ansvaret for?**

FNs veiledende prinsipp 14 understreker at alle selskaper har et ansvar for å respektere menneskerettighetene uavhengig av størrelse, ressurser, type og kontekst. Regjeringen underbygger dette flere steder i handlingsplanen. Som vi så i forrige avsnitt, retter handlingsplanen seg mot norske selskaper og stiller forventinger til virksomhet i utlandet, spesielt der menneskerettighetene er svakt regulert. Videre setter regjeringen høyere forventninger til store ressurssterke selskaper:

*Det 14. prinsippet beskriver hvordan anbefalingene henvender seg til alle selskaper, samtidig som det er naturlig å stille høyere forventninger til ressurssterke selskaper. (ibid:32).*

FNs veiledende prinsipper stiller også særskilte forventninger til statens egen næringsvirksomhet. I denne sammenhengen skriver handlingsplanen blant annet om statseide selskaper, og referer til forventninger i Eierskapsmeldingen:

*Statens forventninger som eier i selskaper med direkte statlig eierandel er presentert i Meld. St. 27 nr. (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, herunder*



*forventninger knyttet til FNs veiledende prinsipper. Når staten som eier stiller forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar, er det fordi ansvarlighet er ønskelig i seg selv, og fordi det bidrar til å ivareta statens aksjonærverdier på en god måte. (ibid:21).*

Oppgaven vil komme nærmere inn på statens egen næringsvirksomhet i analysen om hvordan ansvarsområdet blir regulert gjennom regjeringens handlingsplan? (kapittel 6.4). I neste avsnitt skal vi se på hvordan næringslivets positive og negative ansvar kommer til uttrykk.

#### **6.2.4 Positivt og negativt ansvar**

FNs veiledende prinsipper innebærer at næringslivet har et ansvar for å unngå å krenke andres rettigheter, slik det står skrevet under prinsipp 11 i resolusjonen:

*Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved. (FN 2011:13)*

Det betyr at virksomheten skal unngå *negativ* innvirkning på menneskerettighetene. Ifølge de veiledende prinsippene har ikke næringslivet et *positivt* ansvar i å fremme menneskerettighetene som erstatning for det negative ansvaret. I kommentarene til resolusjonen beskriver Ruggie dette nærmere:

*Addressing adverse human rights impacts requires taking adequate measures for their prevention, mitigation and, where appropriate, remediation. [...] Business enterprises may undertake other commitments or activities to support and promote human rights, which may contribute to the enjoyment of rights. But this does not offset a failure to respect human rights throughout their operations. (ibid:13).*

Ruggie uttrykker det som i etikken gjerne omtales som prinsippet om «do no harm». Det viser helt enkelt til at handlinger som utføres ikke skal være til skade for andre og deres rettigheter. Det er et grunnleggende etisk prinsipp bak ideen om næringslivets *respekt* for menneskerettigheter.

I handlingsplanens første del begrunnes næringslivets tilknytning til menneskerettighetene hovedsakelig ut fra en positiv påvirkning på en internasjonal og bærekraftig næringsutvikling og økonomi. Som et eksempel ser vi dette i hvordan formålet med FNs veiledende prinsipper uttrykkes:

*Formålet med FNs veiledende prinsipper er å bidra til en mer sosial og bærekraftig økonomisk utvikling. [...] Mange globale selskaper bidrar aktivt for å løse utfordringer verden nå står overfor; fra fattigdomsbekjempelse, til klimaendringer og befolkningsvekst og økt press på ressurser. Det er i dette bildet respekt for menneskerettigheter hører hjemme. (UD 2015:13)*

I store deler av forordet og første kapittel utdypes denne positive ansvarsforståelsen. I andre del av handlingsplanen blir imidlertid næringslivets negative ansvar beskrevet. På side 30 i kapittel 3 kan vi lese følgende:

*Prinsippene gir råd om hva selskaper bør foreta seg for ikke å komme i skade for å forårsake eller bli involvert i menneskerettighetskrenkelser [...].*

I avsnittet om FNs 13. prinsipp, utdypes regjeringen gjennom noen eksempler:

*Å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser for menneskerettighetene kan for eksempel være situasjoner der ansatte har uverdige arbeidsforhold eller at levevilkår til lokalsamfunn som er direkte berørt av selskapets aktiviteter forringes uten forutgående avklaringer eller dialog med relevante parter, herunder lokale myndigheter. (ibid:31-32).*

Handlingsplanen følger opp dette videre når de snakker om selskapers medvirkningsansvar, slik vi skal se i neste avsnitt.

### **6.2.5 Medvirkningsansvar**

FNs veiledende prinsipper understreker at næringslivets ansvar innebærer å ikke forårsake eller medvirke til menneskerettighetskrenkelser. Selskapers medvirkningsansvar blir beskrevet under FNs 13. prinsipp (FN 2011:14).

*The responsibility to respect human rights requires that business enterprises:*

- (a) Avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur;*
- (b) Seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts.*

Å unngå negativ innvirkning på menneskerettighetene innebærer både egen og forretningsforbindelsers virksomhet. I kommentarene til de veiledende prinsippene står det at

forretningsforbindelser betyr «[...] relationships with business partners, entities in its value chain, and any other non-State or State entity [...]» (ibid:15).

Handlingsplanen kommer nærmere inn på bedrifters medvirkningsansvar på side 32:

*Det er viktig at norske selskaper er klar over at FNs veiledende prinsipper også omfatter et ansvar for å søke å forebygge og redusere uheldige aktiviteter foretatt av forretningsforbindelser på menneskerettighetsområdet.*

Samtidig skriver regjeringen følgende litt lenger ned på samme side:

*FNs veiledende prinsipper oppfordrer selskaper til å bruke sin innflytelse overfor forretningsforbindelser til å utbedre uheldige aktiviteter. FNs prinsipper understreker samtidig at dette ikke er å forstå som at et selskap dermed også har et medvirkningsansvar for forretningsforbindelsers uheldige praksis.*

Det siste utsagnet har et uklart meningsinnhold. En mulig tolkning kan være at selskaper ikke nødvendigvis har et medvirkningsansvar. Ser man disse to utsagnene sammen, så kan dette forstås som at selskaper har et medvirkningsansvar som ikke gjelder årsaken til forretningsforbindelser krenkelser, men det ligger et ansvar for å forebygge og finne løsninger. Handlingsplanen utdyper ikke dette punktet videre. Det kan derfor bidra til å skape usikkerhet for bedrifter hva medvirkningsansvaret innebærer.

### **6.2.6 Oppsummering av etiske vurderinger**

I denne delen har jeg sett på hvordan handlingsplanen presenterer ulike etiske vurderinger til grunn for næringslivets menneskerettighetsansvar. Sammen med handlingsprinsipper, utgjør de den etiske dimensjon i analyseskjema. I analysen har jeg funnet ulike kategorier for hvordan næringslivets ansvar vurderes. Dette kan oppsummeres i to hovedpunkt:

#### Næringslivets ansvar og statens forpliktelser

Ansvaret er en del av statens internasjonale forpliktelse til å beskytte individer mot menneskerettighetsovergrep innen egen jurisdiksjon. Handlingsplanen viser til at næringsvirksomhet i Norge er bundet av norsk lovverk. Utenfor Norge stiller regjeringen i stedet forventninger til at norske selskaper følger de internasjonale menneskerettighetene, uavhengig av om nasjonal lovgivning forplikter til det. Disse forventningene er størst for store selskaper og for statseide selskaper. Handlingsplanen understreker at næringslivet har et selvstendig ansvar. Samtidig forbinder planen menneskerettighetene med samfunnsansvar og

skriver at selskapene må selv vurdere hvor mye ressurser de bør bruke på dette arbeidet. Regjeringen skaper derfor ulike signaler til frivillighetsaspektet.

### Positivt og negativt ansvar

Videre dreier ansvaret seg om at næringslivet *respekterer* menneskerettighetene. Det betyr at selskaper unngår å krenke andres rettigheter gjennom egen virksomhet. Det knyttes således til et *negativt* ansvar om «do no harm». Ansvaret gjelder både det som kan knyttes direkte til selskapets egen virksomhet, produkter og tjenester, men også *medvirkning* til menneskerettighetsovergrep gjennom selskapets forretningsforbindelser. Handlingsplanen forbinder næringslivets ansvar også til en *positiv* påvirkning på menneskerettighetene gjennom uttrykk som «bidra til å løse globale utfordringer» og «sosial og bærekraftig økonomisk utvikling». Til slutt er det uklart hvordan handlingsplanen vektlegger rekkevidden av ansvaret når de skriver at dette ikke må forstås som at «[...] et selskap dermed også har et medvirkningsansvar for forretningsforbindelsers uheldige praksis» (ibid:32).

## **6.3 Handlingsprinsipper for næringslivets menneskerettighetsansvar**

FNs veiledende prinsipper beskriver hvordan næringslivet skal utøve ansvar for menneskerettighetene. Bedrifter bør vite og vise at de respekterer menneskerettighetene gjennom å ha på plass visse retningslinjer og prosesser. Prinsipp 15 (FN 2011:15-16), sier at selskaper bør ha en erklæring om å respektere menneskerettighetene, ha aktsomhetsvurderinger for å unngå å krenkelser, og til slutt prosedyrer for å rette opp mulig negativ påvirkning på menneskerettighetene. Denne analysen vil se nærmere på aktsomhetsvurderinger, som er det mest sentrale handlingsprinsippet for bedrifter å unngå å bli involvert i menneskerettighetskrenkelser.

### **6.3.1 *Human Rights Due Diligence***

FNs veiledende prinsipper viser til at selskaper har et ansvar for å forebygge og håndtere negativ påvirkning. Det innebærer spesielt at bedrifter utviser aktsomhet, eller såkalt *Human Rights Due Diligence* (HRDD):

*In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts,*

*integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed. (FN 2011:17).*

Det er en aktiv og kontinuerlig risikotilnærming i henhold til selskapets størrelse og kontekst. Selskapene bør basere tiltakene på interessentdialoger, måle om de har en bedringseffekt for berørte parter, og kunne rapportere tilstrekkelig om hvordan risiko blir håndtert.

På side 9 i handlingsplanen forventer regjeringen at norske selskaper:

*Utviser aktsomhet og kartlegger risiko på menneskerettighetsområdet tilpasset selskapets virksomhet. Dette gjelder særskilt for selskaper som opererer i krevende markeder.*

Videre beskriver regjeringen hvordan kartlegging av risiko foregår:

*Arbeidet starter med å kartlegge faktisk og potensiell risiko. Hvilken spesifikk påvirkning på bestemte menneskers rettigheter kan selskapet ha i gitte sammenhenger? Kartleggingen og vurderingen av risiko bør foretas før spesielle beslutninger eller endringer for eksempel knyttet til inntreden i nye markeder. [...] Dialog med berørte parter og andre interessenter kan være viktig for å identifisere risiko (ibid:33).*

Om måling og rapportering av arbeidet står det følgende:

*Selskaper bør følge med på om iverksatte tiltak fungerer etter hensikten. Flere selskaper har meldt om at det er utfordrende å velge ut hensiktsmessige indikatorer. Her pågår en rekke initiativer internasjonalt. Norge har støttet utvikling av et eget rapporteringsrammeverk for FNs veiledende prinsipper som skal hjelpe selskaper med å måle oppfølging av eget arbeid og med å rapportere. (ibid:34).*

Her viser regjeringen til tre rapporteringsstandarder Norge støtter, UNGP Reporting Framework (2015), FNs Global Compact og Global Reporting Initiative (GRI).

### **6.3.2 «Følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet**

I tillegg til HRDD har regjeringen lagt fram to andre vurdering- og handlingsprinsipper kalt «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet. I oppsummeringen på side 9 står det at regjeringen forventer at norske selskaper:

*Benytter seg av prinsippene «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet.*

I kapittel 3 er det viet flere avsnitt til slike vurderinger. Her er et utdrag fra teksten på side 30:

*Gitt prinsippenes veiledende karakter er det ikke satt en standard for hvilke selskaper, hvordan eller i hvilke land FNs veiledende prinsipper bør tas i bruk. [...] Alle selskaper bør derfor ha kjennskap til FNs veiledende prinsipper og foreta en vurdering av i hvilken grad det er relevant å ta veiledningen i bruk. (ibid:30).*

Her beskriver regjeringen ansvarsområdets frivillige karakter gjennom selskapenes egen vurdering av relevans. Dette poenget vises det til på en rekke steder i handlingsplanen. I hvilken grad de veiledende prinsippene er relevante for den enkelte bedrift må foretas på bakgrunn av:

*[...] risikovurderinger knyttet til menneskerettighetene på den ene siden, og mot den enkelte virksomhets aktivitet, ressurser og lokale utfordringer på den andre. De to rådende prinsippene skal være «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet. (ibid:9).*

Regjeringens to rådende handlingsprinsipper er ikke basert på FNs veiledende prinsipper og HRDD, men handlingsplanen viser til at prinsippene er omtalt i Eierskapsmeldingen (Meld. St. 27 2013–2014). Prinsippet om «følg eller forklar» beskriver regjeringen på følgende måte:

*Prinsippet om «følg eller forklar» innebærer at styrene, dersom selskapenes praksis avviker fra statens forventninger, som det i noen tilfeller kan være gode grunner for, forventes å begrunne slike avvik. (ibid:21).*

Om vesentlighetsprinsippet står det skrevet:

*Vesentlighetsprinsippet knytter seg til at selskapene både arbeider med og rapporterer om de forhold som er sentrale for virksomhetens innvirkning på mennesker, samfunn, klima og miljø. (ibid:21).*

Selv om det refereres til statlig eierskap her, skriver regjeringen i handlingsplanen at prinsippene gjelder for både private og offentlige selskaper:

*I likhet med de føringer Regjeringen har gitt for statlige eller delvis statlige selskaper, bør også private norske selskaper kunne redegjøre for hvorfor de veiledende prinsippene ikke er relevante (prinsippet om «følg eller forklar»). (ibid:30).*

Regjeringen forventer at alle selskaper benytter seg av de to prinsippene, men gir ikke en nærmere forklaring på disse eller hvorvidt de skal ha forrang foran FNs HRDD. I Eierskapsmeldingen (NFD 2014:82) som handlingsplanen viser til, forventes det imidlertid at:

*Selskapene gjennomfører relevante aktsomhetsvurderinger i tråd med anbefalingene fra UNGP for å motvirke medvirkning til menneskerettighetsbrudd og redegjøre for hvordan de adresserer selskapets innvirkning på menneskerettighetene.*

### **6.3.3 Prioriteringer**

FNs veiledende prinsipper sier at de mest alvorlige krenkelsene skal prioriteres, både når det gjelder forebygging og håndtering. Om selskapers prioriteringer av tiltak ved negative konsekvenser for menneskerettighetene, gjengir regjeringen det 24. prinsippet og legger til:

*Det aller vesentligste her er at selskaper kan forklare hvordan og hvorfor gitte prioriteringer er foretatt. (ibid:36).*

### **6.3.4 Oppsummering av handlingsprinsipper**

For at næringslivet skal respektere menneskerettighetene, må selskapene handle med aktsomhet for å unngå å krenke andres rettigheter. Dette betegner FNs veiledende prinsipper som *Human Rights Due Diligence*. Regjeringen uttrykker støtte til dette handlingsprinsippet. Regjeringen forventer at bedrifter utviser aktsomhet, men går ikke langt i å beskrive konkret hvordan bedrifter skal gå fram for å gjøre dette. Samtidig forventer regjeringen at bedrifter benytter seg av to andre prinsipper, «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet, og skriver at disse to skal være rådende. Det er uklart om disse da skal ha forrang foran FNs handlingsprinsipp. Prinsippet «følg eller forklar» kan underbygge næringslivets frivillige ansvar gjennom at selskapet selv kan vurdere om det er relevant å utvise aktsomhet gjennom sin virksomhet. Samtidig ligger det visse normative føringer i at selskapene må kunne begrunne hvis de ikke følger dette.

## **6.4 Hvordan blir næringslivets menneskerettighetsansvar regulert?**

Den nasjonale handlingsplanen følger opp FNs veiledende prinsipper med tiltak og initiativ som regulerer næringslivets ansvar. I denne delen analyserer jeg hvordan handlingsplanens bidrar til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Dette kan være både eksisterende og kommende reguleringsinitiativ som regjeringen fremmer. Analysen knytter det til aktsomhetsvurderinger, bedrifters grunnleggende handlingsprinsipp. Dette blir referert til som *Human Rights Due Diligence (HRDD)*, altså hvordan selskaper identifisere, forebygge, redusere og gjøre rede for hvordan de håndterer sin innvirkning på menneskerettighetene.

Handlingsplanen vektlegger statens rolle som lovgiver, rådgiver og tilrettelegger. Jeg vil derfor se på hvordan handlingsplanen fremmer ulike krav og forventinger til bedrifters aktsomhetsvurderinger og analyserer dette gjennom følgende fem kategorier: (1) handlingsplanen, (2) rapportering, (3) offentlige anskaffelser, støtteordninger og investeringer, (4) lovverk og (5) kombinasjon

Det er viktig å understreke at de fem kategoriene ikke er uttømmende med henblikk på måter næringslivets ansvar kan bli regulert på. De er heller ikke en komplett liste av alle reguleringsinitiativ som omtales i regjeringens handlingsplan. De utgjør likevel anerkjente anbefalinger for hvordan man kan analysere nasjonale handlingsplaner for næringsliv og menneskerettigheter. Ved å anvende disse fem gir det og muligheter for kommende undersøkelser som har anvendt disse kategoriene å sammenlikne resultater, jamfør kapittel 4 om validitet og punktet om «cross-case comparisons».

#### **6.4.1 Handlingsplanen**

En nasjonal handlingsplan har flere funksjoner. I tillegg til å legge fram ulike reguleringstiltak, er handlingsplanen et selvstendig virkemiddel som kan bidra til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Den forsøker å etablere og samordne et nytt politisk område, og kan utfylle andre statlige reguleringsinstrument, herunder «[...] økonomiske insentiver, lover, forskrifter og lignende.» (De Schutter et al. 2012; Taylor 2013a, referert i Jesnes 2014:7). Basert på analyseverktøyet brukt i Jesnes rapport (ibid:9), vil jeg se nærmere på to innholdskriterier. Det første er om handlingsplanen inneholder en forpliktende erklæring om å implementere FNs veiledende prinsipper. Det andre er hvorvidt den inneholder konkrete tiltak. Jeg vil spesielt se på dette i lys av formålet om å samordne politikkområdet for næringsliv og menneskerettigheter.

Handlingsplanen inneholder en konkret erklæring om å «Arbeide for iverksetting av FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer» (UD 2015:27). Videre uttrykker regjeringen støtte til prinsippene gjennom ulike deler av teksten. I sammendraget står det at FNs veiledende prinsipper understreker statenes plikt til å sikre menneskerettighetene, herunder fra næringslivet, derfor vektlegges «[...] statens rolle som lovgiver, rådgiver og tilrettelegger.» (ibid:8). Det vises også til at OECD har integrert FNs veiledende prinsipper i sine retningslinjer for flernasjonale selskaper, og at Norge som medlemsland er forpliktet til å fremme disse (ibid:20). Til slutt forventer regjeringen at norske selskaper «[...] gjør seg kjent med FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.» (ibid:9).



Handlingsplanen presenterer i alt 24 tiltak, hvorav to er tidsbegrensede og målbare. Tiltakene blir lagt fram i ulike deler av kapittel 2 og 4. De har en klar presentasjon i uthevede og markerte tekstbokser. Enkelte er nye, andre er tiltak som allerede eksisterer på området. Handlingsplanen bidrar på den måten til å utfylle og forsterke arbeidet som allerede er i gang. Tiltakene tar sikte på å «[...] legge best mulig til rette for at det skal være enkelt for næringslivet å unngå menneskerettighetskrenkelser (ibid:14)». Enkelte veiledningstiltak kan ha relevans for den enkelte bedrift med tanke på hvordan de skal handle med aktsomhet for å respektere menneskerettighetene. Men de viser først og fremst hvordan norske myndigheter jobber på området. Samlet sett fremmer tiltakene FNs prinsipper overfor næringslivet.

Et viktig tiltak er å opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe som «[...] vurderer behov for oppfølging av internasjonale vedtak og som skal sikre en koordinert oppfølging av handlingsplanen.» (ibid:19). I og med at det politiske området for næringsliv og menneskerettigheter berører en rekke departement, vil en slik arbeidsgruppe på tvers av statsforvaltningen kunne bidra til en mer samstemt politikk. Noe av hensikten er å koordinere arbeidet internasjonalt og nasjonalt mellom de ulike departementene. Det står videre at utenriksdepartementet vil lede arbeidsgruppen (ibid:26).

Dette er også i tråd med FNs veiledende prinsipp nr. 8 om en samstemt politikk. Under dette prinsippet står det også at alle offentlige aktører bør være kjent med området slik at de kan gi selskaper relevant informasjon, opplæring og støtte. Hvorvidt den interdepartementale arbeidsgruppen er et organ norske selskaper kan henvende seg til er usikkert. Som et annet tiltak vil regjeringen imidlertid videreføre arbeidet i Kompakt, Regjeringens konsultative organ for samfunnsansvar. Dette for «[...] jevnlig dialog med næringslivet, fagbevegelsen, academia og sivil samfunn på et overordnet nivå, og at veiledning og råd er relevant og oppdatert (ibid:20-21).

Handlingsplanen kan således bidra til formålet om en samstemt politikk. Ikke bare gjennom tiltakene som er skissert, men også at de har blitt utarbeidet på tvers av statsforvaltningen (ibid:25). Under intervjuet med Taylor forteller han at nasjonale handlingsplaner grunnleggende sett handler om «policy coherence» på nasjonalt nivå. Dette skaper forutsigbare forhold der næringslivet blir møtt med like forventinger og betingelser. Videre understreker han også at utarbeidelsen av nasjonale handlingsplaner er en læringsprosess i det myndigheter og forvaltning forsøker å skape en form for samstemt på området.

En nasjonal handlingsplan blir dermed en måte å koordinere arbeidet på tvers av departement og sektorer. Samtidig kan den bidra til regjeringens mål om forutsigbarhet og like spilleregler for bedriftene. I handlingsplanen står det at rådene som gis til ulike næringer og bedrifter bør være samstemte, og at det er et mål at «[...] norske selskaper skal bli møtt med likelydende forventninger uavhengig av hvilken offentlig instans de er i kontakt med.» (ibid:20). Dette viser at formålene med samordning av politikken og jevnere rammebetingelsene for næringslivet, henger sammen. Jeg vil komme tilbake til spørsmålet om samstemthet og jevnere rammebetingelser senere i analysen.

#### **6.4.2 Rapportering**

I FNs prinsipp 3d (FN 2011:4) heter det at staten i sin plikt til å beskytte bør:

*Encourage, and where appropriate require, business enterprises to communicate how they address their human rights impacts.*

I dette avsnittet undersøker jeg statens krav og forventninger til rapportering om bedriftens aktsomhetsvurderinger. Rapportering gir staten mulighet til å vurdere hvorvidt et selskap respekterer menneskerettighetene (Jesnes 2014:12). Handlingsplanen viser til regnskapsloven, forskrift om land-for-land rapportering (2013), EØS-regelverket, The UN Guiding Principles Reporting Framework (2015), FNs Global Compact og Global Reporting Initiative (GRI) og Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

#### Regnskapsloven

Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) pålegger store regnskapspliktige foretak visse krav til redegjørelse om samfunnsansvar. Ser vi nærmere på bestemmelsen i regnskapsloven, heter det etter § 3-3 c.

*Store foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter [...]. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter [...]*

Under samme paragraf står det at foretakene skal gi en vurdering av resultater og forventninger til arbeidet framover. I handlingsplanen blir ikke rapporteringskravet i regnskapsloven konkretisert ytterligere. Regjeringen skriver kun at:

*Regnskapslovens formulering om at selskaper skal «ta hensyn» til menneskerettighetene anses å være i overensstemmelse med FNs veiledende prinsipper som omtaler*

*næringslivets selvstendige ansvar for å «respektere» menneskerettighetene.* (ibid:18-19).

Det er uklart om rapporteringskravene dekker FNs veiledende prinsipper og definisjon på aktsomhetsvurderinger fullstendig. Selv om handlingsplanen anser uttrykket om å «ta hensyn» for å samsvare med «respektere» menneskerettighetene, er det uklart hvor forpliktende bestemmelsen er. Handlingsplanen (og regnskapsloven) knytter menneskerettigheter blant annet til samfunnsansvar, der det står «[...] hvilket ansvar selskaper påtar seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av deres virksomhet» (ibid:14). Selv om det ikke blir beskrevet som et frivillig ansvar, blir det heller ikke konkretisert at dette er en forpliktelse. Definisjonen i handlingsplanen kan tolkes som at samfunnsansvar er noe selskaper kan velge å påta seg, og at rapportering om menneskerettigheter er frivillig. Taylors (2013:11) skriver i sin rapport at denne lovformuleringen «skaper usikkerhet om hvilken standard en bedrift skal søke å overholde». Videre gjelder ikke bestemmelsene i regnskapsloven mindre bedrifter.

#### Forskrift om land-for-land-rapportering

Forskrift om land-for-land-rapportering fra 2013 gjelder store regnskapspliktige foretak i utvinningsindustri og skogdrift innen ikke-beplantet skog. Disse er «[...] pålagt å utarbeide og offentliggjøre en årlig rapport om slik virksomhet fordelt per land og eventuelt per prosjekt.» (ibid:19). Handlingsplanen konkretiserer ikke hva det må rapporteres om eller hvordan dette knytter seg opp mot FNs veiledende prinsipper. Regjeringen skriver at reglene vil evalueres i 2016–2017.

#### EØS-regelverket

Handlingsplanen (ibid:19) skriver at det kan være behov for enkelte endringer i norsk regelverk «[...] for å tilpasse gjennomføringen av forventede EØS-regler som svarer til det nye EU-direktivet om samfunnsansvarsrapportering (2014/95/EU)». Det nye EU-direktivet om ikke-finansiell rapportering gjør det obligatorisk for bedriftene å rapportere om aktsomhetsvurderinger i årsrapporten (European Commission 2014, referert i Jesnes 2014:12), men handlingsplanen konkretiserer ikke dette.

#### UN Guiding Principles Reporting Framework, FNs Global Compact og Global Reporting Initiative

Regjeringen skriver at det er opp til selskapene hvordan de skal rapportere, men at det kan være hensiktsmessig å ta i bruk internasjonale rapporteringsstandarder (ibid:35). De tre ramme-

verkene for rapporteringer som handlingsplanen viser til er ikke krav, men forventinger fra regjeringens side. UN Guiding Principles Reporting Framework er et rapporteringsstandard spesielt tilpasset de veiledende prinsippene. Både FN og Norge har støttet utviklingen av denne. Norge vil arbeide for at rapporteringsmalen blir tatt inn i FNs Global Compact og GRI (ibid:27). Dette er internasjonalt anerkjente rapporteringsordninger for næringslivet, men rapporteringen er frivillig for norske bedrifter å følge.

### Eierskapsmeldingen

Statens forventinger som eier er presentert i Meld. St. 27 nr. (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Handlingsplanen viser til Eierskapsmeldingen og skriver at selskaper kan «[...] benytte prinsippet «følg eller forklar» i kombinasjon med vesentlighetsprinsippet for å tilpasse arbeidet og rapporteringen til sin virksomhet.» (ibid:23). Som vi så i oppgavens kapittel 6.2, er dette to prinsipper som handlingsplanen legger frem i tillegg til FNs prinsipper om aktsomhet (HRDD). Det er uklart om disse faller sammen med eller skal veies tyngre enn de veiledende prinsippene.

### Oppsummering

Som en oppsummering ser vi at handlingsplanen stiller mange forventinger og viser til flere områder for rapportering. Det settes imidlertid få konkrete og bindene krav som dekker store og små bedrifter, private som offentlige, på tvers av ulike sektorer og næringer. Det kommer heller ikke klart fram hvordan det skal rapporteres med henblikk på FNs prinsipper om aktsomhetsvurderinger. Regnskapsloven bruker uttrykket «hensyn til menneskerettighetene», og eierskapsmeldingen refererer til «følg og forklar» og «vesentlighetsprinsippet». Det er altså usikkerhet forbundet med hvilken standard næringslivet skal følge i rapporteringen. Handlingsplanen samordner således ikke forventingene til rapportering på en måte som skaper jevne rammebetingelser for ulike selskaper. Regjeringen refererer også til rapportering gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Dette vil jeg ta opp i neste avsnitt om offentlige anskaffelser, støtteordninger og investeringer.

#### **6.4.3 Offentlige anskaffelser, støtteordninger og investeringer**

I FNs veiledende prinsipp 4 heter det:

*States should take additional steps to protect against human rights abuses by business enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and services from State agencies such as export credit agencies and official investment*

*insurance or guarantee agencies, including, where appropriate, by requiring human rights due diligence. (ibid:6).*

Her vil jeg analysere hvordan staten anvender ulike former for økonomisk politikk for å fremme bruk av aktsomhetsvurderinger. Staten har en stor innflytelse når den opptrer som investor, kjøper eller betaler av ulike varer og tjenester. Dette kan formuleres som ulike betingelser for at bedrifter skal få tilgang til offentlige midler gjennom ulike kontrakter, støtte- og låneordninger. «Å kreve at bedriftene utfører aktsomhetsvurderinger før de får tilgang til ulike statlige midler eller kontrakter, vil få negative konsekvenser for handelen og produksjonen til de selskapene som ikke gjennomfører dem.» (De Schutter et al. 2012, referert i Jesnes:15). Slike krav og forventninger påvirker hvordan markedet opererer. Offentlig støtte og kontrakter kan derfor utgjøre en betydelig faktor i retning av hvordan selskaper respekterer menneskerettighetene.

Handlingsplanen stiller særlige forventninger til statens egen forretningsførsel og økonomiske politikk. Regjeringen fremhever offentlige anskaffelser, økonomisk støtte til næringslivet, konkurranseutsetting av offentlige tjenester, og investeringer. Regjeringen refererer for øvrig til eierskapsmeldingen i forbindelse med statens forventninger som eier. Meldingen blir analysert i andre deler av kapitlet.

### Offentlige anskaffelser

FNs 6. veiledende prinsipp viser til at staten bør fremme menneskerettighetene gjennom offentlige anskaffelser. Staten er Norges største innkjøper, og kjøper varer og tjenester for mer enn 400 milliarder kroner årlig. Regjeringen skriver at de vil jobbe for å fremme respekt for internasjonale menneskerettigheter i offentlige kontrakter og at FNs veiledende prinsipper bør reflekteres i statens innkjøpspraksis (UD 2015:25). Videre står det om et høringsforslag til ny bestemmelse i anskaffelsesloven. Den sier at «[...] offentlige oppdragsgivere skal ha etablert egnede rutiner for å ivareta sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser.» (ibid:25). Det vises her til at direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gir veiledning.

Handlingsplanen skisserer således ingen konkrete krav og forventninger knyttet til offentlige anskaffelser med tanke på bedrifters aktsomhetsvurderinger. Den åpner likevel opp for at bedrifter kan få veiledning om sosiale hensyn. Om dette er i tråd med FNs veiledende prinsipper imidlertid usikkert. Krav om ivaretagelse av samfunnshensyn har fått større plass i det nye anskaffelsesregelverket. Det trådte i kraft 1. januar 2017, etter at handlingsplanen ble lansert. Den nye anskaffelsesloven pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til miljø, arbeidsforhold

og sosiale forhold. Lovens § 5 pålegger oppdragsgiverne å ha «[...] egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.» (anskaffelsesloven 2016).

### Konkurransetsetting

Konkurransetsetting av offentlige tjenester er omtalt i FNs 5. veiledende prinsipp. Her oppfordres det om at staten fører ekstra tilsyn med selskaper som leverer tjenester som kan ha innvirkning på menneskerettighetene. I handlingsplanen blir asylmottak, sykehus og skoler nevnt som eksempler på konkurranseutsatte tjenester. Regjeringen konkretiserer ikke hvordan staten fører tilsyn i tråd med de veiledende prinsippene, men vurderer at «[...] norsk lovverk og tilsyn ivaretar dette på en god måte, og at det derfor ikke anses nødvendig med særskilte tiltak nå.» (ibid:25).

### Økonomisk støtte

Staten gir økonomisk lån og støtte til næringslivet i flere sammenhenger, blant annet i utviklingspolitikken. Handlingsplanen nevner at dette blant annet kan skje gjennom Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), Eksportkreditt Norge AS, Innovasjon Norge, Norad og Utenriktjenesten. Regjeringen skriver at de har forventinger og vil av og til kunne stille krav til ansvarlig forretningsførsel. Det står blant annet at «[...] selskaper som skal motta økonomisk støtte eller tjenester forventes å respektere menneskerettighetene.» (ibid:24).

GIEK og Eksportkreditt Norge AS blir gitt som eksempler der slike forventinger og krav stilles til selskaper som får støtte. I handlingsplanen står det at de samarbeider om aktsomhetsvurderinger på grunnlag av FNs veiledende prinsipper som del av utlåns- og garantivirksomheten. Alle prosjekter vurderes etter en risikoklassifisering omkring påvirkningsmuligheter der «[...] hensiktsmessige tiltak iverksettes for å unngå, redusere og/eller bøte på mulige negative utfall.» (ibid:24).

Innovasjon Norge blir også nevnt som eksempel søknader blir vurdert. Dette skjer på bakgrunn av en sjekkliste som indikerer «[...] om det er stor risiko i prosjektet forbundet med samfunnsansvar, eller om samfunnsansvar kan være en begrunnelse for å prioritere saken.» (ibid:24). Sjekklisten er laget med utgangspunkt i FNs Global Compacts ti prinsipper. Videre er det et vilkår at virksomheten har «[...] høye krav til etiske holdninger, unngå å medvirke til korrupsjon, krenkelse av menneskerettigheter, dårlige arbeidsforhold eller skadevirkninger for lokalsamfunn og miljø.» (ibid:24).

Det er usikkert hvor bindene kravene i handlingsplanen er og hvor nærme de ligger FNs forventninger til aktsomhetsprosedyrer. Regjeringen konkretiserer heller ikke om det stilles krav og forventninger til støtteordninger som gjelder andre bedrifter.

### Investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland

Statens Pensjonsfond Utland (SPU) er verdens største statlige fond med investeringer i rundt 9000 selskaper forskjellige steder i verden. SPU er underlagt Finansdepartementet og forvaltes av Norges Bank. Hovedmålet er å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. I handlingsplanen understrekes det at fondet ikke er et utenrikspolitisk instrument, men at god avkastning er forbundet med bærekraftig økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig utvikling. Regjeringens skriver at banken har forventninger knyttet til «[...] hvordan selskaper kan håndtere risiko og rapportere om sine aktiviteter.» (ibid.). Videre står det at forvaltningen baseres på internasjonale prinsipper og standarder, blant annet FNs veiledende prinsipper. Dette skjer på flere måter. Norges Bank har blant annet skrevet under på et investoroppdrag til støtte for prinsippene. Videre er det opprettet et eget etikkråd som gir råd om observasjon eller utelukkelse av selskaper etter retningslinjer fastsatt av norske myndigheter. Det kan være i tilfeller der det er «[...] uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene.» (ibid:23). I hvilke tilfeller Norges Bank følger disse rådene konkretiserer ikke handlingsplanen. Men det står skrevet at systemet skal ivareta at SPU ikke investerer i selskaper som «[...] produserer visse produkter eller som medvirker til eller selv er ansvarlig for de groveste former for uetisk adferd.» (ibid:23). Det vises også til Stortingets anmodningsvedtak om et forventningsdokument for menneskerettigheter. Norges Banks forventningsdokument om menneskerettigheter ble lagt fram 4. februar 2016, etter at handlingsplanen kom ut, og refererer blant annet til de veiledende prinsippene. Det er usikkert hvordan den ansvarlige forvaltningen er i tråd med FNs veiledende prinsipper.

### Oppsummering

En oppsummering av punktene over viser at staten stiller flere forventninger til næringslivet i forbindelse med økonomisk støtte, konkurranseutsetting av tjenester og offentlige anskaffelser. Regjeringen formulerer imidlertid få konkrete krav til aktsomhetsvurderinger. Der krav blir formulert er det usikkert hvor bindene de er og om de er i tråd med FNs veiledende prinsipper. De mest konkrete tiltakene er det nye anskaffelsesregelverket, samarbeidet mellom GIEK og Eksporthkreditt Norge AS, samt beskrivelsen av Innovasjon Norges prosedyrer for søknader om

finansiering av bedrifter og prosjekter. Eksemplene viser at det kan være vanskeligere for bedrifter å få tilgang på offentlige kontrakter eller midler dersom de ikke respekterer menneskerettighetene, spesielt gjennom disse ordningene. Det nye anskaffelsesregelverket og forventingsdokumentet til SPU kan også tyde på at menneskerettighetshensyn blir bedre ivare tatt. Hele bredden i hvordan staten opptrer som investor, innkjøper eller støttegiver kommer imidlertid ikke fram i handlingsplanen. Et eksempel som ikke blir nevnt er Nordfund som investerer betydelige offentlige midler over bistandsbudsjettet til bærekraftig næringsutvikling i fattige land, flere der menneskerettighetene er dårlig sikret.

Det kan bety at det stilles forskjellige krav og forventinger til selskaper i ulike sektorer og næringer. På dette punktet viser ikke handlingsplanen at politikkområdet og praksisen overfor selskaper er samstemt.

#### **6.4.4 Lovverk**

I FNs veiledende prinsipp 3a (FN 2011:4) står det at staten har en plikt til å beskytte gjennom å:

*Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights, and periodically to assess the adequacy of such laws and address any gaps.*

I dette avsnittet undersøker jeg om handlingsplanen viser til lovverk som pålegger bedrifter å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. FNs veiledende prinsipper understreker at statens plikt i første omgang gjelder å beskytte innbyggere innen eget territorium og/eller jurisdiksjon. Samtidig oppfordrer prinsippene til at stater stiller forventinger til selskapers virksomhet utenlands. Det er spesielt viktig for norske myndigheter å sørge for at bedrifter følger internasjonale menneskerettigheter når de opererer i områder der disse er svakt regulert, jamfør ideen om «governance gaps». Staten kan blant annet «[...] sanksjonere mot eller pålegge de selskapene som ikke overholder loven, strafferettslig ansvar. Samtidig kan bedrifter bruke det å ha utført aktsomhetsvurderinger som et forsvar mot anklager om kriminelle, sivile eller administrative overtredelser.» (De Schutter et al. 2012, referert i Jesnes 2014:18). Erstatningsrett kan også knyttes til bedrifters ansvar. I det neste vil jeg se på hvordan norsk lovverk ivaretar slike hensyn både i og utenfor Norge.



## I Norge

Handlingsplanen vektlegger blant annet statens rolle som lovgiver. Det vises til flere lover som sikrer menneskerettighetene overfor selskaper som har virksomhet i Norge. Regjeringen viser til endringer i den norske grunnloven i 2014 og den nye norske menneskerettsloven (UD 2015:13). Videre refereres det til regnskapsloven, arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, miljøinformasjonsloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven, klimakvoteloven og mineralloven (ibid.). Regjeringen konkretiserer ikke innholdet i disse lovene ytterligere, men skriver at det kan være aktuelt å «[...] vurdere endringer i enkelte lover i lys av FNs veiledende prinsipper og annen utvikling internasjonalt.» (ibid.).

## Utenfor Norge

Videre forventer regjeringen at norske selskaper «[...] følger lover og regler i de land selskapet er aktive i.» (ibid:9). Handlingsplanen gir eksempler på relevant lovverk som omfatter selskapers plikt til å respektere menneskerettighetene *utenfor* Norge. Norsk straffelovgivning kan i enkelte tilfeller gjelde i utlandet for handlinger foretatt på vegne av et foretak registrert i Norge (ibid:36). Det kan også få juridiske konsekvenser, for eksempel erstatningsansvar, for selskaper som blir involvert i menneskerettighetsovergrep i konfliktområder (ibid:35). Handlingsplanen viser også til at norsk erstatningsrett vil kunne gi økonomisk oppreisning eller erstatning etter bestemte vilkår (ibid:40). Når det gjelder krenkelser begått av norske selskaper i utlandet, krever tvisteloven at saken blant annet har tilstrekkelig tilknytning til Norge før den kan bringes inn for norske domstoler (ibid.).

## Eksport av forsvarsmateriell

Det norske regelverket for eksport av våpen, ammunisjon og annet militært utstyr bør også nevnes. I handlingsplanen står det at utenriksdepartementet har retningslinjer som kan avslå søknader ved «[...] uakseptabel risiko for at utstyr som søkes utført er ment for interne undertrykkingsformål eller alvorlige brudd på menneskerettighetene.» (ibid:19). Praktiseringen av regelverket konkretiseres ikke videre i handlingsplanen, men det vises til at regjeringen legger frem i en årlig melding om dette til Stortinget.

## Oppsummering

Som vi ser viser handlingsplanen til flere lovverk og forskrifter som er relevant for næringslivet. De retter seg mot ulike områder som berører næringslivets respekt for menneskerettigheter, hovedsakelig for bedrifter som opererer i Norge. Det blir ikke konkretisert hvordan lovverket

forbindes til bedrifters aktsomhetsprosedyrer spesielt. Enkelte lovendringer kan bli vurdert opp mot FNs prinsipper.

#### **6.4.5 Kombinasjon**

De veiledende prinsippene (FN 2011:5) fremhever at statene ikke bør anta at næringslivet foretrekker eller har fordel av mangel på regulering, men at de bør vurdere en kombinasjon av tiltak:

*States should [...] consider a smart mix of measures – national and international, mandatory and voluntary – to foster business respect for human rights.*

Ulike reguleringsordninger antas samlet sett å fremme næringslivets ansvar for menneskerettighetene. Dette skjer gjennom en kombinasjon av policy og praksis (Taylor 2013:6). Handlingsplanen inneholder flere regulerings tiltak, alt fra spesifikke krav og forventninger, til generell veiledning og råd. I dette avsnittet ser jeg på om det presenteres andre tiltak enn de som hittil er analysert i oppgaven, og som kan utgjøre en «smart mix» av reguleringer.

#### Veiledning, dialog og diplomati

Regjeringen vil tilrettelegge for norsk næringsliv internasjonalt gjennom veiledning, dialog og diplomati. Handlingsplanen viser til ulike aktører som gir veiledning om samfunnsansvar og menneskerettigheter, blant annet Utenriksdepartementet, Norad, Nærings- og fiskeridepartementet, Innovasjon Norge og Norges OECD kontaktpunkt. Det er også en etterspørsel fra næringslivet om råd til den enkelte bedrift som opererer i utsatte områder, spesielt i konfliktområder. Dette er vurderinger knyttet til sikkerhet, risiko og korrupsjon. Handlingsplanen presenterer ulike tiltak som skal styrke dette arbeidet. Regjeringen vurderer blant annet å samlokalisere ressursene i et veiledningssenter, samt øke «[...] kompetansen om FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer blant offentlige aktører som i dag gir veiledning om samfunnsansvar.» (UD 2015:21). Handlingsplanen er også opptatt av å fremme næringslivets ansvar i internasjonale organisasjoner og fora for å skape større forutsigbarhet og likere rammebetingelser for bedriftene. Her nevnes spesielt norske myndigheters arbeid gjennom FN og OECD. Det vises også til statlig eierskap og selskapenes arbeid med samfunnsansvar og menneskerettigheter. Myndighetenes oppfølging skjer gjennom en jevnlig eierdialog med styrene og i forbindelse med styrevalg. Regjeringen vurderer at arbeidet vil «[...] kunne bidra til bedre risikostyring og således til å ivareta aksjonærverdiene.» (ibid:21).

## Handels- og investeringsavtaler

Norge er medlem i internasjonale handelsorganisasjoner som EFTA og WTO. I handlingsplanen står det at norske myndigheter vil «[...] arbeide for at bestemmelser om respekt for menneskerettigheter, herunder ivaretagelse av arbeidstakers grunnleggende rettigheter og miljø, inkluderes i bilaterale frihandelsavtaler og investeringsavtaler.» (ibid:26). Slike bestemmelser vil kunne ha en effekt på næringslivets ansvar. I sin analyse skriver Jesnes (2014:20) at handels- og investeringsavtaler med klausuler eller kapitler om respekt for menneskerettighetene vil [...] påvirke den andre statens handlingsrom og dermed ha indirekte påvirkning på selskaper som opererer utenlands, f.eks. ved å kreve at selskapene respekterer menneskerettighetene.».

### **6.4.6 Oppsummering av styringsdimensjonen**

Handlingsplanen viser til ulike måter staten regulerer næringslivets menneskerettighetsansvar. Jeg har sett på hvordan handlingsplanen kombinerer ulike krav og forventninger til rapporteringer, betingelser for offentlige anskaffelser, støtteordninger og investeringer, lovkrav og til slutt veiledning, dialog og diplomati. Tiltakene i handlingsplanen tar sikte på å «[...] legge best mulig til rette for at det skal være enkelt for næringslivet å unngå menneskerettighetskrenkelser (ibid:14)». Det er få nye konkrete tiltak. De fleste viser hvordan norske myndigheter jobber på området, og fremmer på den måten FNs prinsipper overfor næringslivet. Samlet sett kan de også bidra til formålet om en samstemt politikk. Tiltaket om å opprette en tverr-departmental arbeidsgruppe for oppfølging av handlingsplanen og relevante internasjonale vedtak, er et eksempel på det.

Det er få konkrete beskrivelser for hvordan det enkelte selskap skal handle og rapportere for å unngå å krenke andres rettigheter. Regnskapsloven og eierskapsmeldingen retter seg ikke mot alle bedrifter. I en del tilfeller er det og uklart hvilke standarder næringslivet skal følge. Det vises til internasjonalt anerkjente rapporteringsstandarder, men myndighetene stiller få krav til rapportering av selskapers aktsomhetsvurderinger.

Det stilles flere forventninger til næringslivet i forbindelse med økonomisk støtte, konkurranseutsetting av tjenester og offentlige anskaffelser. Her formulerer handlingsplanen likevel få konkrete krav til aktsomhetsvurderinger. Et par eksempler er samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt Norge AS, samt beskrivelsen av Innovasjon Norges prosedyrer for søknader om finansiering. Det tyder her på at det kan være vanskeligere for bedrifter å få tilgang på offentlige kontrakter eller midler dersom de ikke respekterer menneskerettighetene. Det nye anskaffelses-

regelverket og forventingsdokumentet til SPU demonstrerer også at menneskerettighetshensyn kan bli bedre ivaretatt.

Handlingsplanen referer også til en rekke lovverk og forskrifter som berører næringslivets menneskerettighetsansvar. Her er det formulert visse krav som hovedsakelig retter seg mot bedrifter som opererer i Norge. Selv om lovverket gir gode forutsetninger for menneskerettighetene i Norge, blir det ikke konkretisert hvordan lovverket forbindes til bedrifters aktsomhetsprosedyrer spesielt. Regjeringen skriver at enkelte lovendringer kan bli vurdert i lys av FNs veiledende prinsipper.

For norske bedrifter som opererer utenfor Norge, spesielt i utsatte områder, ønsker regjeringen å være en støtte gjennom veiledning og råd i forbindelse med ulike utfordringer bedrifter møter på. Det er foreslått å opprette et veiledningssenter som skal bidra til enhetlig veiledning. Det er også lagt opp til dialog med selskaper staten har en direkte eierandel i. Til slutt er det viktig for regjeringen å styrke kompetansen i statsforvaltningen og fremme menneskerettighetene gjennom diplomati og i internasjonale fora. Dette kan bidra til jevnere rammebetingelser for næringslivet.

## 7. Når bedriftens ansvar møter statens forpliktelser

Denne oppgaven analyserer hvordan ansvar kommer til uttrykk og reguleres gjennom regjeringens nasjonale handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. I de to foregående kapitlene har jeg presentert analysen. Det første kapitlet så på handlingsplanens kontekst. Det andre kapitlet tok for seg selve innholdet i handlingsplanen. Med utgangspunkt i en etisk dimensjon og en styringsdimensjon, har jeg sett på etiske vurderinger og handlingsprinsipper bak næringslivets menneskerettighetsansvar, samt ulike krav og forventinger regjeringen fremmer overfor næringslivet. I dette kapitlet vil jeg trekke sammen elementene i oppgaven og diskutere sentrale funn i analysen. Dette vil jeg drøfte i lys av teorier om styring og regulering. Oppgavens formålet om å bidra til kunnskap om næringslivets ansvar for menneskerettighetene og Norges politikk på området, samt diskutere hvordan handlingsplanen kan bidra til å fremme næringslivets menneskerettighetsansvar, vil ligge som et bakteppe.

### 7.1 En hybrid reguleringsarena for ulike interesser

I denne oppgaven har vi sett på utviklingen av feltet næringsliv og menneskerettigheter, eller *Business and Human Rights (BHR)*. Feltet er opptatt av næringslivets rolle og ansvar for menneskerettighetene. Det springer ut fra to andre forskningsfelt og ansvarsområder, henholdsvis samfunnsansvar og menneskerettigheter. Samfunnsansvar forbindes ofte med næringslivets frivillige ansvar for samfunn og miljø. Menneskerettighetene knyttes til statens forpliktelser overfor sine innbyggere og deres grunnleggende rettigheter.

Menneskerettigheter har etter hvert blitt ansett som et selvstendig område innenfor bedriftens samfunnsansvar (CSR). Samtidig har det vært en diskusjon rundt innholdet og frivillighetsaspektet i CSR. Det ser ut til å ha gitt tilslutning til ideen om å knytte menneskerettighetene enda nærmere næringslivet. Etikken peker her på menneskeverdets plass i samfunnet. Videre skal dette sikres gjennom individers rettigheter overfor staten. Menneskerettighetene utvikles og etterleves både på internasjonalt og nasjonalt nivå og bidrar til å befeste statens suverenitet.

Likevel påvirker næringsvirksomhet folks rettigheter. Enkelte stater har ikke evne eller vilje til å utvikle et menneskerettighetssystem som tar vare på sine innbyggere. Næringslivets tilknytning til menneskerettighetene bygger således på ideen om «governance gaps». Dette styringsgapet er skapt gjennom globalisering av økonomisk virksomhet på den ene siden og samfunnets manglende evne til å håndtere negative følger på den andre. Et viktig spørsmål er

derfor hvilke prinsipper og reguleringsordninger som må være til stede for at menneskerettighetene blir respektert av næringslivet. Hvilke etiske og juridiske standarder, forventninger og krav fremmes overfor næringslivet?

I den sammenhengen har BHR utviklet seg til å bli et eget avgrenset felt preget av mange aktører og interessentgrupperinger. FN og spesialrepresentant Ruggie har hatt omfattende konsultasjoner over en lengre periode for å utrede næringslivets tilknytning til menneskerettighetene og sikre bred oppslutning. FNs veiledende prinsipper fra 2011 kan forstås som en minimumsstandard som forsøker å oppklare spørsmålet om *hva* næringslivets menneskerettighetsansvar innebærer og *hvordan* det skal utøves og reguleres.

Dette harmoniserer med teorier om styring og regulering. Globalisering skaper endringer i ansvarsforholdene mellom offentlige og private aktører. Regulering kan ses på som en form for styring av næringslivets adferd gjennom ulike prinsipper og regler. Det er ikke lenger en ren statlig kontrolløvelse, men en sammensatt dialog- og forhandlingsbasert aktivitet som involverer flere aktører på ulike nivå. Det kan gi en politikk som skal tilfredsstille flere interessenter. Samtidig kan det skape konkurranse mellom aktørene i å dominere reguleringsfeltet. Reguleringsorganer kan også delta i denne aktiviteten.

En måte å betrakte samfunnsansvar og menneskerettigheter på, er derfor som to globale reguleringsfelt som har blitt utviklet side om side. Den ene gjennom næringslivet og ulike «myke» reguleringsformer. Den andre gjennom statene og interstatlige lov- og avtaleverk. FNs veiledende prinsipper og regjeringens nasjonale handlingsplan blir et møte mellom bedriftens samfunnsansvar og statens menneskerettighetsforpliktelser. Det kan forstås som et omstridt og langtekkelig forsøk på å forene disse to reguleringsformene og oppklare debatten om hva som er viktige ansvarsområder og rollefordelingen mellom stat og næringsliv.

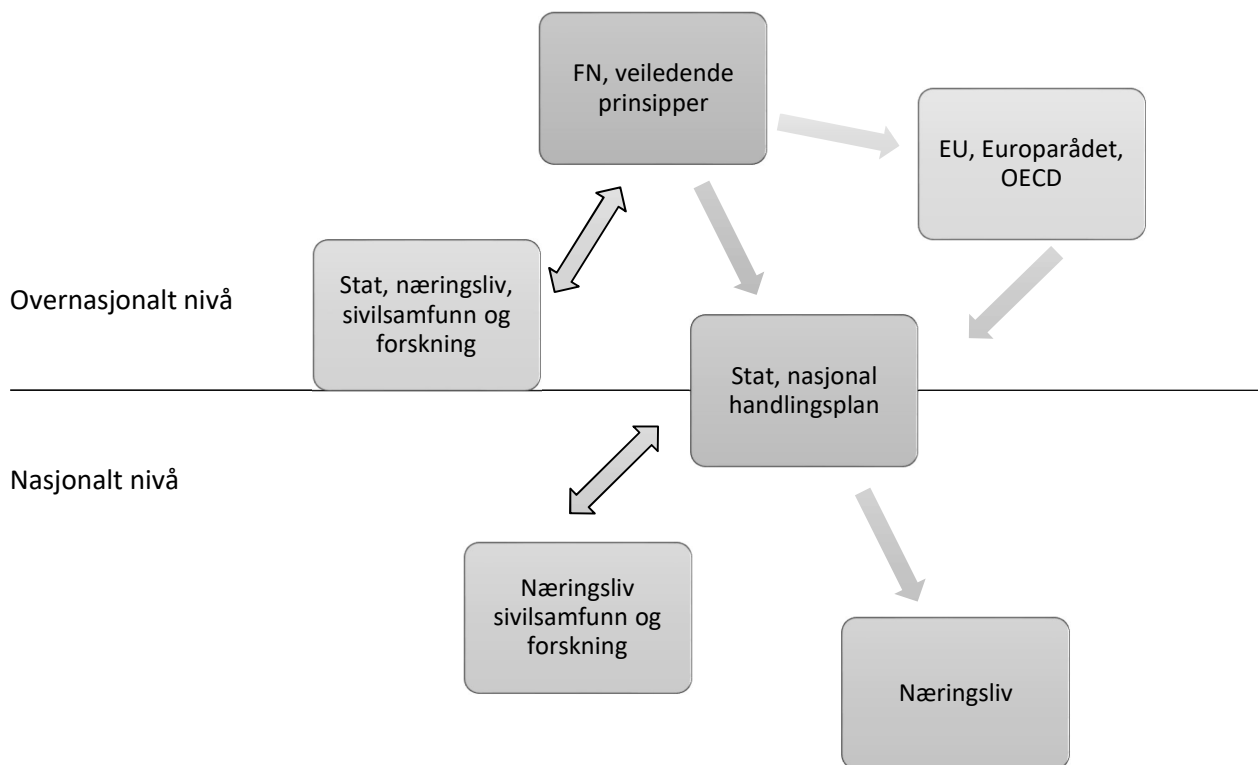
Dette kan være bakgrunnen for at de veiledende prinsippene resulterte i normer og ikke mer bindende avtaler eller traktater. De ble en minimumsstandard som kan tilfredsstille både stat og næringsliv. Samtidig kan det være et forsøk på å dominere et viktig etisk og økonomisk reguleringsområde. Dette kan sees i lys av Levi-Faur (2011) sitt begrep om «meta-regulation». I dette tilfellet bidrar de veiledende prinsipper til å regulere andre reguleringsfelt, slik som samfunnsansvarsområdet.

Den norske handlingsplanen er også et uttrykk for nettopp dette, der menneskerettigheter blir et komplekst ansvarsområde som skal avklares og fordeles mellom stat og næringsliv. FN og staten blir således tilretteleggere for arenaer der interessenter kan møtes for å diskutere disse

spørsmålene. Dette kan føre til en politikk som skal passer de ulike aktørene. På en annen side kan det bidra til å fremme interessene til sivilsamfunnsaktører og andre berørt av næringslivets påvirkning på menneskerettighetene. Men det kan også undergrave ideen om å sikre menneskerettighetene, og samtidig befeste andre økonomiske og politiske interesser. På den måten kan konsultasjonene bli en lobbyarena for sterke aktører og interesser.

Under er en forenklet oversikt over handlingsplanens kontekst. Den viser hvordan ulike aktører deltar i reguleringen av ansvarsområdet.

*Figur 7.1 Regulering av handlingsplanen*



Her ser vi hvordan handlingsplanen er en sammensatt aktivitet mellom flere interesser på ulike nivå. Som vi så under FNs forum for næringsliv og menneskerettigheter, påvirkes reguleringsfeltet av fem hovedgrupper av aktører. Det er stat, næringsliv, sivilsamfunnsorganisasjoner og forskning, i tillegg til internasjonale organisasjoner og regionale sammenslutninger. De to boksene på venstre side i figuren viser at aktørene spiller inn mot FN og staten som konsultasjonsarenaer. De omrissede pilene viser hvordan utformingen av FNs

veiledende prinsipper og nasjonale handlingsplaner er en prosess som går fram og tilbake mellom aktørene. I midten av figuren ser vi hvordan ulike krav og forventinger går fra internasjonalt til nasjonalt nivå. Staten bidrar både i konsultasjoner, men er også gjenstand for ulike internasjonale forpliktelser og forventinger om å implementere FNs veiledende prinsipper og utforme en nasjonal handlingsplan. Dette er en kontinuerlig dialog eller prosess, der handlingsplanen blir et steg i denne. I neste omgang skal handlingsplanen også iverksettes nasjonalt overfor næringslivet. Dette passer med den fjerde hybride reguleringsformen til Levi-Faur kalt «multi-level regulation». Ulike reguleringsoppgaver bli fordelt mellom overnasjonale, regionale, nasjonale og lokale nivåer. Det skjer funksjonelt ut fra ekspertisen og interesseområdet til de ulike aktørene. Det kan også skje hierarkisk ut fra ulike myndighetsnivåer. Men vi ser også at dette kan være et resultat av en lang trinnvis og stivhengig prosess, fra utarbeidelsen av FNs rammeverk og de veiledende prinsippene, til OECD innlemmelse i sine retningslinjer, og til slutt gjennom handlingsplaner på nasjonalt nivå. Dette er en forenklet framstilling, men det viser hvordan næringsliv og menneskerettigheter blir en hybrid reguleringsform.

## **7.2 Hvordan ansvar kommer til uttrykk og reguleres**

Ser vi på innholdet i FNs veiledende prinsipper, understreker de statenes forpliktelse til å beskytte mot menneskerettighetsovergrep fra næringslivet. Næringslivet har på sin side et selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene. Det handler helt enkelt om at hver bedrift bør handle med aktsomhet for å unngå å krenke andres rettigheter. Dette er såkalte aktsomhetsvurderinger, eller *Human Rights Due Diligence*. På den måten har næringslivet et negativt ansvar om å «do no harm». Dette er både et ansvar som utøves direkte gjennom egen virksomhet, og et medvirkningsansvar gjennom selskapers forretningsforbindelser. Dette kan sees i sammenheng med Shues (1996) tre ansvarsformer «avoid», «protect» og «aid». Han skriver at alle grunnleggende rettigheter er avhengig disse tre. «State duty to protect» handler om «duties to protect from deprivation», mens «corporate responsibility to respect» kan knyttes til «duties to avoid depriving». På den måten fordeler FNs veiledende prinsipper ulike deler av ansvaret for menneskerettighetene mellom staten og næringslivet.

Hvordan følger handlingsplanen opp FNs veiledende prinsipper og klargjør statens plikt til å beskytte og næringslivets ansvar for å respektere? Hovedformålet med den nasjonale handlingsplanen er å gjøre det enklere for norsk næringsliv å unngå menneskerettighets-



krenkelser. Dette henger sammen med to andre gjensidige formål. Det første er å etablere en samstemt politikk og offentlig praksis på området, det andre å sikre likere rammebetingelser for næringslivet. Handlingsplanen fremmer FNs veiledende prinsipper og skriver at alle norske bedrifters har et selvstendig ansvar som gjelder «[...] uavhengig av hvor selskaper har aktiviteter, men er særlig viktig i stater som ikke sikrer menneskerettighetene» (UD 2011:9). Det vises til krav i det norske lovverket som næringslivet er bundet av. Da dette først og fremst gjelder bedrifter som opererer i Norge, retter handlingsplanen seg hovedsakelig mot norske bedrifter i utlandet.

### **7.2.1 Den etiske ansvarsdimensjonen**

Regjeringen legger vekt på at FNs veiledende prinsipper er normer og ikke lov. Videre blir næringslivet knyttet både til et *negativt* ansvar for å unngå menneskerettighetskrenkelser og et *positivt* ansvar for å bidra til en sosial og bærekraftig økonomisk utvikling. Handlingsplanen forbinder ansvar med selskapers egen virksomhet. Det er imidlertid uklart hva formuleringene i handlingsplanen sier om selskapers *medvirkningsansvar*. Videre er det få konkrete beskrivelser for hvordan det enkelte selskap skal handle med aktsomhet for å unngå å krenke andres rettigheter. Handlingsplanen viser til FNs HRDD-begrep. Samtidig forventer regjeringen at selskaper følger prinsippene «*følg eller forklar*» og *vesentlighetsprinsippet* og skriver at disse skal være rådende (ibid:9). I handlingsplanen står det at selskapene selv må ta stilling til relevansen av de veiledende prinsippene og «[...] vurdere hvor mye ressurser de bør bruke på arbeidet med å integrere samfunnsansvar i egen virksomhet.» (ibid:30). Aktsomhet skjer gjennom egen vurdering av risiko for krenkelser i forhold til selskapets situasjon og ressurser (ibid.).

### **7.2.2 Styringsdimensjonen**

Handlingsplanen inneholder en *kombinasjon* av ulike virkemidler for å regulere næringslivet. De ulike tiltakene viser hvordan norske myndigheter jobber på området. Videre fremmer handlingsplanen ulike *krav* og *forventninger* til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Regjeringen viser til lovkrav rettet mot virksomhet i Norge, og stiller forventninger til norske selskaper som opererer i utlandet. Det stilles særskilte forventninger til statens egen forretningsvirksomhet og til store ressurssterke selskap i utsatte områder. Noen forventninger knytter seg nærmere menneskerettighetene enn andre. Samlet sett retter handlingsplanens virkemidler seg ulikt til bedriftene med hensyn til FNs veiledende prinsipper og aktsomhetsvurderinger. I en del tilfeller er det og uklart hvilke rapporteringsstandarder

næringslivet skal følge. Samtidig skriver regjeringen at de vil vurdere behov for lovendringer og andre tiltak i lys FNs veiledende prinsipper og den internasjonale utviklingen på området. Under er en skjematisk oversikt over analysens mest sentrale funn.

*Figur 7.2 Oversikt over analysens funn*

<p><b>Etisk dimensjon</b></p> <p><i>Hva betyr det at næringslivet har et ansvar for menneskerettighetene?</i></p>	Etiske vurderinger	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Næringslivet har et selvstendig ansvar for å respektere internasjonale menneskerettigheter utover hva som følger av lokale lover og regler.</li> <li>2. Knyttes til et negativt ansvar for å unngå menneskerettighetskrenkelser og et positivt ansvar for å bidra til en sosial og bærekraftig økonomisk utvikling</li> <li>3. Knyttes til selskapers egen virksomhet. Uklart hva selskapers medvirkningsansvar innebærer.</li> </ol>
	Handlingsprinsipper	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Få konkrete beskrivelser av bedriftens aktsomhetsvurderinger.</li> <li>5. Viser både til FNs Human Rights Due Diligence, og til regjeringens «følg eller forklar» og vesentlighetsprinsippet.</li> <li>6. Uklart hvilken standard bedrifter skal følge.</li> <li>7. Selskapers aktsomhet gjennom egen vurdering av risiko for krenkelser opp mot situasjon og ressurser.</li> </ol>

<p><b>Styringsdimensjon</b></p> <p><i>Hvordan blir ansvarsområdet regulert gjennom regjeringens handlingsplan?</i></p>	<p>Krav og forventninger til at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Stiller en kombinasjon av krav og forventninger gjennom ulike virkemidler for å regulere næringslivets ansvar.</li> <li>9. Viser til lovkrav rettet mot virksomhet i Norge</li> <li>10. Stiller forventninger til norske selskaper som opererer i utlandet.</li> <li>11. Flere forventninger gjennom statens egen forretningsvirksomhet og til store ressurssterke selskaper i utsatte områder.</li> <li>12. Ulike krav og forventninger til bedriftene.</li> <li>13. Vil samtidig følge utviklingen på området og vurdere tiltak og endringer</li> <li>14. Tiltak om å opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe og et veiledningssenter for næringslivets samfunnsansvar</li> </ol>
--	--	--

### 7.3 Samstemt politikk og like rammebetingelser?

At handlingsplanen skal kunne fylle et «governance gap» der tidligere etablerte reguleringsformer ikke har vært tilstrekkelig, er lite sannsynlig. Regjeringen ønsker i hvert fall å sikre en samstemt offentlig praksis og likere rammebetingelser for næringslivet. Dette blir ansett som en forutsetning for at næringslivet skal ta et selvstendig ansvar i å respektere menneskerettighetene. Handlingsplanen har blitt utarbeidet i et samarbeid på tvers av statsforvaltningen. Ulike eksterne aktører har også blitt involvert i prosessen. Dette kan betraktes som en form for «co-regulation», slik Levi-Faur(2011) beskriver det. Slike forhold kan skape legitimitet og bidra til en mer samstemt politikk.

Videre er handlingsplanen et verktøy som presenterer en kombinasjon av reguleringstiltak overfor næringslivet. En del av disse tiltakene er også ulike former for «enforced self-regulation». Enkelte former for økonomiske støtteordninger som ble presentert i analysen, setter

betingelser for at bedriftene skal få tilgang på offentlige midler. Innovasjon Norge er et eksempel på det. Slike vilkår «tvinger» selskaper til å ha egne reguleringsystemer på plass som viser at de følger menneskerettighetene. Disse reguleringsystemene skal godkjennes av den offentlige instansen før det utløses midler.

En slik «smart mix» av reguleringer kan gi en større samstemthet i politikken. Samtidig bidrar det til å identifisere steder der krav og forventinger ikke er enhetlige. I dette tilfellet ser vi at handlingsplanen etablerer et nytt politisk område som fremmer næringslivets selvstendige ansvar for å respektere menneskerettighetene. Samtidig er det uklart hvordan norske selskaper skal handle for å ivareta sitt ansvar. I enkelte sammenhenger stilles det bindende krav til bedrifters ansvar. Dette gjelder særlig større selskap når de opererer i Norge. I andre tilfeller er det mangel på reguleringer. Da blir næringslivets menneskerettighetsansvar en mer eller mindre frivillig ordning som trekker paralleller til CSR.

Slike ulike signal til næringslivet handler sånn sett ikke om en «smart mix» av reguleringstiltak. Det kan heller knyttes til utfordringer med å sikre en samstemt forvaltning, og kan være et uttrykk for at næringsliv og menneskerettigheter er et komplekst reguleringsfelt som skal ivareta flere ulike interesser. Handlingsplanen viser blant annet at det er vanskelig å utforme reguleringsordninger for selskaper som opererer utenfor Norge. Dette handler om statens forpliktelser innenfor egen jurisdiksjon. Samtidig ønsker regjeringen å stimulere norsk næringsliv og konkurransevne. Her sammenfaller statens og næringslivets interesser. Hele handlingsplanen åpner med følgende ord fra utenriksminister Brende:

*Norske selskaper bidrar i dag til tusenvis av arbeidsplasser globalt. Internasjonaliseringen av norsk næringsliv er også avgjørende for norsk konkurransevne. Derfor styrkes økonomisk diplomati i utenrikspolitikken. (UD 2015:5)*

Handlingsplanen blir derfor et instrument som skal løse mange oppgaver samtidig der gode løsninger er vanskelig å utforme. Det resulterer i en form for «myk» reguleringsordning. Dette kan best beskrives slik:

*NAPs may be viewed as a soft law, 'new governance' tool. As such, they may promote convergence of state practice towards achievement of goals or standards where consensus on the need for legal obligations, or what their content should be, is lacking, or where universal solutions to complex problems are hard to formulate. (O'Brien et. al. 2016:118-119).*

Regjeringens nasjonale handlingsplanen har satt i gang en viktig politisk prosess som kan beskytte bedre mot menneskerettighetskrenkelser fra norsk næringsliv på sikt. Dette fordrer at regjeringen følger opp flere av tiltakene i handlingsplanen. Det er særlig to tiltak handlingsplanen skisserer som er sentrale i formålet om en samstemt politikk på området og jevnere rammebetingelser for næringslivet. Det første er opprettelsen av en tverrdepartemental arbeidsgruppe under Utenriksdepartementets ledelse, som skal koordinere oppfølging av handlingsplanen og relevante internasjonale vedtak. Det andre er å samlokalisere ressurser og etablere et veiledningssenter for samfunnsansvar, der selskaper kan henvende seg til direkte. Om ikke handlingsplanen følges opp videre, kan den fort bli en form for symbolpolitikk og statlig form for «window-dressing», der regjeringen viser at den ivaretar internasjonale forpliktelser gjennom en minimumsstandard, mens næringslivet kan fortsette som tidligere.

## 8. Avslutning

I dagens komplekse samfunn, er det ofte uklart hvordan vi skal ivareta menneskers grunnleggende behov og rettigheter. Det internasjonale samfunn har de siste hundre årene forhandlet fram staters forpliktelser til å beskytte menneskerettighetene. Samtidig har bedriftens samfunnsansvar vokst fram. Likevel opplever flere mennesker å bli krenket daglig. I 2015 lanserte den norske regjeringen en nasjonal handlingsplan som følger opp FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter fra 2011. Å utvikle nasjonale handlingsplaner blir en del av statens internasjonale forpliktelser. Samtidig får næringslivet et selvstendig ansvar å følge internasjonale menneskerettighetsstandarder uavhengig av hvor de opererer. Dette kan betraktes som en reguleringsform med der flere aktører deltar på tvers av statens grenser. Spørsmålet som masteroppgaven stiller er hvordan dette ansvaret kommer til uttrykk og reguleres gjennom den norske handlingsplanen.

Studien viser at handlingsplanen etablerer et nytt politisk område kan bidra til å fremme næringslivets selvstendige menneskerettighetsansvar. Denne bevisstgjøringen skjer på tvers av ulike departement og sektorer i statsforvaltningen.. Samtidig viser handlingsplanen at krav og forventninger til næringslivet ikke er samstemte. Enkelte selskap møter høyere forventninger eller forskjellige krav enn andre.

For norske selskaper blir det derfor uklart hvordan de skal handle for å unngå å krenke andres rettigheter. Det kan bidra til å undergrave ideen bak FNs veiledende prinsipper. Samtidig kan slike utfordringer være et uttrykk for at dette er et komplekst reguleringsfelt som skal ivareta flere ulike interesser. Handlingsplanen kan derfor vise seg å være et viktig steg i utviklingen av det politiske området. Det avhenger av hvordan prosessen tas videre. For norske myndigheter er tiltakene om en tverrdepartemental arbeidsgruppe og et veiledningssenter for næringslivet viktige. Disse tiltakene kan bidra til å samstemt forvaltning og like rammebetingelser for næringslivet. Noe som anses å være en forutsetning for at næringslivet skal respektere menneskerettighetene.

Den norske nasjonale handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter er en interessant case å studere. En analyse av ansvarsbegrepet gir utgangspunkt for svært mange metodiske og teoretiske tilnærminger som samlet kan gi et mer helhetlig bilde. Jeg har valgt å anvende analyseskjema som kan bidra til å forstå hva næringslivets ansvar for menneskerettighetene betyr og hvordan det reguleres. Analysen skjer med bakgrunn i den politiske konteksten

handlingsplanen står i, nemlig feltet Business and Human Rights (BHR). Videre ser studien på handlingsplanen i lys av teorier om styring og regulering.

En hovedutfordring med oppgaven har vært å skille mellom tekst og kontekst, samt mellom empiri og teori. BHR er et omfattende og komplekst reguleringsfelt. I tillegg er det en bevegelse, der avstanden mellom forskning og aktivisme av og til kan være vanskelig å spore. Spesielt fordi det dreier seg om forhold som er ladet med verdi, slik som menneskeverd og liv er. Det har gjort at jeg har måtte bevege meg fram og tilbake mellom tekst og kontekst for å få overblikk og distanse, før jeg kan nærme meg materialet igjen. Det har også ført til at jeg har måtte endre på forskningsdesignet gjentatte ganger. I en kvalitativ analyse som denne studien er, vil det også være elementer av drøfting gjennom hele oppgaven.

Min analyse har ikke vært uttømmende. Samtidig håper jeg den kan bidra til kunnskapen om næringslivets menneskerettighetsansvar og hvordan det reguleres gjennom den norske handlingsplanen. Både handlingsplanen og forskning på området kan fremme en debatt om hva som er viktige grunnleggende etiske prinsippene som angår næringslivet. Det vil derfor kunne vekke en interesse og bevissthet i næringslivet som forhåpentligvis er mer avklarende enn andre initiativ og standarder, slik som CSR. Hvorvidt næringslivet forholder seg til dette eller andre reguleringsordninger er et annet spørsmål.

## Litteratur

- Adcock, R. & Collier, D. (2001). *Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*. American Political Science Review.
- Andersen, S. S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Norsk statsvitenskaplig tidsskrift Nr 03.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Braithwaite, J. & Drahos, P. (2001). *Global business regulation*. Cambridge University Press.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm Akademisk.
- Badie, B. et al (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications, Inc.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskapelege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget
- Carroll, A. B. (1991.) *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*. Business Horizons.
- Crane et al (2008). *The Corporate Social Responsibility Agenda*. The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility.
- Crane et al (2008). *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford University Press.
- Ditlev-Simonsen, C (2010). *Bedrifters støtte til frivillige organisasjoner*. Praktisk økonomi og finans, (1/2010): 90–99.
- Ditlev-Simonsen, C. og Midttun, A. (2011). *What motivates managers to pursue corporate responsibility? A survey among key stakeholders*. Corporate Social Responsibility & Environmental Management, 18 (1): 25–38.
- Döhler, M. (2011). *Regulation*. I: Mark Bevir (red.) The Sage handbook of governance. London, SAGE.
- Eccles et. al. (2014). *The Impact of Corporate Sustainability on Organizational Processes and Performance*. Harvard Business School.



- Initiativ for etisk handel (2013). *En veileder for bedrifter. Aktsomhetsvurdering med hensyn til menneskerettigheter i globale leverandørkjeder*. Initiativ for etisk handel, med støtte fra Utenriksdepartementet.
- Elkington, J. (1998). *Cannibals with forks. The triple bottom line of the 21st century business*. Gabriola Island, British Columbia: New Society Publishers.
- EU-commissjonen (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A renewed. EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. COM (2011) 681 final.
- Finansdepartementet (2012). *Prop. 48 L (2012-2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i regnskapsloven og enkelte andre lover (rapportering om samfunnsansvar mv.)*. Oslo, Finansdepartementet.
- Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management: A stakeholder approach*. Pitman.
- Friedman, M. (1970). *The social responsibility of business is to increase its profits*. The New York Time Magazine, 13. september.
- Gallie, W. B. *Essentially Contested Concepts*. Proceedings of the Aristotelian Society, New Series, Vol. 56 (1955 - 1956).
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gond et al (2011). *The government of self-regulation: on the comparative dynamics of corporate social responsibility*.
- Grønmo (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hessevik, A. (2014). *Regulering av samfunnsansvar i norske klesbedrifter. En sammenlignende casestudie av norske klesbedrifter og hvordan ulike aktører regulerer deres policyer for samfunnsansvar*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Høstmælingen N. (2012). *Internasjonale menneskerettigheter*. Universitetsforlaget.

- ISO 26000 (2010). *Veiledning om samfunnsansvar*.
- Jensen, T Ø (2010). *Passivisert stat, politisert marked. Utviklingstrekk i marked og styring*. I: Madsen, O J og S A Andersen (red) *Markedets Framtid*, Cappelen Damm (s 79-112).
- Jesnes K. (2014). *Statens plikt til å beskytte menneskerettighetene. En analyse av nasjonale handlingsplaner for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv*. Fafo.
- Jørgensen, S. & Pedersen, L. J. T. (2013). *Ansvarlig og lønnsom: Strategier for ansvarlige forretningsmodeller*. Cappelen Damm akademisk.
- Kiron et al. (2012). *Sustainability nears a tipping point*, MIT Sloan Management Review.
- Knill, C. & J. Tosum (2012). *Public Policy. A New Introduction*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Levi-Faur, D. (2011) *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Levitt, T. (1958). *The dangers of social responsibility*, Harvard Business Review 36.
- Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) (1998).
- Lov om straff (straffeloven) (2005).
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach*. 3rd ed. Sage.
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Det kongelige nærings- og fiskeridepartement.
- Meld. St. 10 (2014-2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 26 (2016–2017) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 5 (2017–2018). *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-sprednings samarbeid*
- Nolan & Anderson (2015). *Applied Operational Excellence for the Oil, Gas, and Process Industries*. Gulf Professional Publishing.

- O'Brien et al (2016) *National Action Plans: Current Status and Future Prospects for a New Business and Human Rights Governance Tool*. *Business and Human Rights Journal* 1(1) 2015, pp.117-126.
- Okoye, Adaeze (2009). *Theorising Corporate Social Responsibility as an Essentially Contested Concept: Is a Definition Necessary?* *Journal of Business Ethics*, 89:613-627.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (2001). *Developments in Intergovernmental Relations: Towards a Multi-Level Governance*. s. 131–135 i *Policy & Politics*.
- Reinecke & Ansari (2015). *Taming Wicked Problems The Role of Framing in the Construction of Corporate Social Responsibility*. *Journal of Management Studies*.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Shamir, R. (2005). *Mind the gap: Commodifying corporate social responsibility*. *Symbolic Interaction*, 28:229-253.
- Shue, H. (1996). *Basic Rights Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. 2nd ed. Princeton University Press
- St.meld. nr. 10 (2008-2009). *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*
- Taylor M. B. (2013) *Kartleggings- og avviksanalysen: Statens plikt til å beskytte*. Kartleggings- og avviksanalysen som grunnlag for nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs Guiding Principles on Business and Human Rights. Fafo.
- Thomas, G. (2011). *A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure*. *Qualitative inquiry*, 17(6):511-521.
- Utenriksdepartementet (2015). *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper*.
- UN Human Rights Council (2011). Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. A/HRC/17/31.

UN World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press. p. 27. ISBN 019282080X.

UN Committee on Economic, Social and Cultural rights (2013). *The fifth periodic report of Norway*. E/C.12/NOR/CO/5,2.

### Nettsider og avisartikler

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2006).

*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*

Hentet 30.11.2017 fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

Global Compact Nordic Network. Hentet 30.11.17 fra [www.gcnordic.net](http://www.gcnordic.net)

In Context (2006) *Global Corporate Responsibility Trends*. London: Context. Hentet 30.11.2017 fra <http://www.contextsustainability.com/downloads/InContext2006.pdf>

ICAR, ECCJ, og Dejusticia (2017). *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights*. Hentet 30.11.2017 fra <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/599c543ae9bdfd40b5b6f055/1503417406364/NAP+Assessment+Aug+2017+FINAL.pdf>

Regjeringen. Nasjonal handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. Pressemelding 12.10.2015. Hentet 30.11.2017 fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/plan\\_mr/id2457726/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/plan_mr/id2457726/)

Ruggie, J. (2008) Protect, Respect and Remedy, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business remedies, A/HRC/8/5 / 7. Hentet 30.11.2017 fra [https://www.google.no/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUK\\_EwiE3\\_vJx-jXAhXJB5oKHcOxAgQQFghBMAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2Fenglish%2Fbodies%2Fhrcouncil%2Fdocs%2F8session%2FA-HRC-8-5.doc&usq=AOvVaw0QDLl2Qrd7mtFipIiXidAD](https://www.google.no/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUK_EwiE3_vJx-jXAhXJB5oKHcOxAgQQFghBMAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2Fenglish%2Fbodies%2Fhrcouncil%2Fdocs%2F8session%2FA-HRC-8-5.doc&usq=AOvVaw0QDLl2Qrd7mtFipIiXidAD)

UN (2011) *The Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the*

*“Protect, Respect and Remedy” Framework*. Hentet 31.12.2017 fra

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

UN Global Compact (2012) *The Ten Principles*. Hentet 30.11.2017 fra

<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

## **Vedlegg**

### **Vedlegg 1: Liste over nøkkelinformanter**

Janis Bjørn Kanavin. Seniorrådgiver næringslivsseksjonen i Utenriksdepartementet

Kristin Jesnes: Forsker i Forskningsstiftelsen Fafo

Mark Taylor: Seniorforsker i Forskningsstiftelsen Fafo

## Når bedriftens ansvar møter statens forpliktelser

### Om Norges oppfølging og implementering av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

#### Bakgrunn og formål

Prosjektet er knyttet til masterprogrammet ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Det tar utgangspunkt i *Næringsliv og menneskerettigheter. Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper* (UD, 2015). Formålet er å undersøke hvordan ansvaret for menneskerettighetene blir forstått og utøvd gjennom handlingsplanen.

1. Studien undersøker innholdet i handlingsplanen. Den ser på ideene som ligger til grunn og hvordan ansvaret og FNs veiledende prinsipper kommer til uttrykk.
2. Videre ser den på hvordan handlingsplanen regulerer menneskerettighetsansvaret. Den ser på hvilke prosesser den bygger på, og løsninger og tiltak som blir iverksatt.

#### Deltakelse i studiet

Som deltaker vil du være med på et intervju 30. mars kl. 15 – 16. Det vil foregå som en samtale omkring handlingsplanen, forarbeidene til planen, hvilke prinsipper og dokument den baseres på, og hvilke tiltak som er tenkt videreført. Hensikten er å bidra til å forstå handlingsplanen og dens kontekst.

#### Temaoversikt

1. Næringslivets menneskerettighetsansvar
2. Den norske prosessen og involverte aktører
3. Resultat og innhold, forventinger og tiltak
4. Iverksetting av planen og veien videre

#### Behandling av informasjonen

Samtalen registreres gjennom lydopptak og notater. Opptakene vil bli behandlet konfidensielt og vil bli slettet etter prosjektet er avsluttet. Forskergruppen og veileder, som dette prosjektet er tilknyttet, vil kunne ha tilgang til dataene fram mot prosjektslutt.

Navnet ditt vil bli publisert i oppgaven med mindre noe annet er avtalt. Ved behov for å publisere direkte sitater fra samtalen, vil du bli kontaktet på forhånd for å godkjenne innholdet. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

#### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i intervjuet. Du kan når som helst trekke deg fra hele eller deler av studien uten å oppgi noen grunn.

**Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studiet, og samtykker i å delta.

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



## **Vedlegg 3: Intervjuguide Fafo**

### **Temaguide**

1. Betydningen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter
2. Nasjonale handlingsplaner - NAPs
3. Norske virkemidler og reguleringsformer
4. Annen relevant forskning
5. Den norske handlingsplanen
6. Næringslivets menneskerettighetsansvar som ide og reguleringsform

### **Tema 1: Betydningen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter**

1. Hvilket ansvar er det stat og næringsliv får etter disse retningslinjene?
2. Hvordan er dette tenkt regulert og implementert?
3. Hvilket behov dekker FNs prinsipper?

### **Tema 2: Nasjonale handlingsplaner**

4. Systemet rundt rapporten (Jesnes, 2014).
  - Hvordan kom dette i stand?
  - Hvilke aktører?
  - Oppdrag og formål?
5. Storbritannia, Nederland, Danmark, Italia og Spania hadde allerede utarbeidet handlingsplaner. Kort om de funn og analyser som ble gjort i undersøkelsen.
6. Hva er intensjonen med nasjonale handlingsplaner?
  - Er de en del av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser?
  - Hva slags type dokument og virkemiddel er det?
  - Hvilken funksjon har de?
7. Hvordan har stater blitt oppfordret å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å følge opp resolusjonen?
8. Hva er det de ulike handlingsplanene forteller om ansvaret for menneskerettighetene mellom stat og næringsliv?
9. Hvordan bidrar nasjonale handlingsplaner til ansvarsavklaring og virkeliggjøring av menneskerettighetene?

### **Tema 3: Norske virkemidler og reguleringsformer**

10. Hva er bakgrunnen for og formålet med rapporten (Taylor, 2013)?
11. Hvilke funn og analyser ble gjort i undersøkelsen?
12. Hvilke virkemidler er det norske myndigheter bruker for å sikre at menneskerettighetene respekteres av næringslivet?
13. Vet vi noe om hvordan disse fungerer?

14. Hvordan passer FNs prinsipper og nasjonal handlingsplan inn i dette bildet?

**Tema 4: Annen relevant forskning**

**Tema 5: Den norske handlingsplanen**

15. Har dere fått kikket på den norske handlingsplanen? Hva tenker dere om den?

16. Hvordan bidrar den til å følge opp statens forpliktelser overfor FN?

17. Hvordan følger den opp FNs ansvarsprinsipper?

18. Handlingsplanen skisserer i tillegg to vurderingsprinsipper for bedriftene kalt «følg eller forklar» og «vesentlighetsprinsippet». Hvordan passer disse inn?

19. Hvordan bidrar den til å sikre menneskerettighetene internasjonalt?

20. Hvordan kan den implementeres og følges opp overfor norske bedrifter på best mulig måte?

21. Hvordan tenker dere bedriftene vil forholde seg til et nytt instrument og standard?

22. Hvilke andre prosesser og virkemidler egner seg eller kanskje utfyller handlingsplanen når det gjelder norske selskapers respekt for menneskerettighetene?

23. Hvilke tanker gjør dere om traktatprosessen, altså stater som uavhengig går sammen for å lage bindene avtaler omkring næringslivets ansvar for menneskerettighetene?

**Tema 6: Næringslivets ansvar for menneskerettighetene som ide og reguleringsform**

24. Hvordan passer FNs prinsipper og nasjonale handlingsplaner inn i ideen om staters menneskerettighetsansvar?

25. Hvilke likheter og forskjeller finner vi mellom statens oppfølging av næringslivets menneskerettighetsansvar og bedrifters frivillige samfunnsansvar?

## **Vedlegg 4: Intervjuguide UD**

### **Temaguide**

1. Om UD's rolle
2. Næringslivets menneskerettighetsansvar
3. Den norske prosessen og involverte aktører
4. Resultat og innhold, forventinger og tiltak
5. Iverksetting av planen og veien videre

### **Tema 1: Om regjeringen og UD's rolle**

1. Kan du fortelle litt om ditt ansvarsområde og Næringspolitisk seksjon i UD? Hva jobber dere med?
2. Hva er din og UD's rolle i forhold til FN og de veiledende prinsippene og den nasjonale handlingsplanen?
3. Er det andre ansatte, departement eller grupper som jobber med dette?

### **Tema 2: Næringslivets menneskerettighetsansvar**

4. Kan du si litt om næringslivets menneskerettighetsansvar? (ide og reguleringsform)
5. FNs veiledende prinsipper regnes som den globale standarden for næringslivets menneskerettighetsansvar. Hvilket formål og hvilken funksjon har FNs veiledende prinsipper?

### **Tema 3: Den norske prosessen og involverte aktører**

6. Kan du si noe om prosessen med FNs veiledende prinsipper? Hvilke aktører var involvert? Hva var Norges rolle?
7. FNs veiledende prinsipper er tenkt videre regulert blant annet gjennom nasjonale handlingsplaner. Kan du si noe om hvilke anbefalinger som er gitt med hensyn til det? Hvem, hvordan? (FN, EU, Europarådet, andre?). Hvordan har stater blitt oppfordret å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å følge opp resolusjonen?
8. Nasjonale handlingsplaner er et politisk virkemiddel og styringsinstrument. Kan du si noen om hvilken status og funksjon de har i det politiske styringssystemet?
9. Hvordan var prosessen med den norske handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter? Hvem var involvert i arbeidet, i og utenfor statsadministrasjonen?
10. UD inviterte blant annet til innspill fra næringsliv og sivilt samfunn. Hvordan foregikk det og hvem bidro i prosessen? Finnes det noen dokumenter jeg kan lese eller opptak jeg kan se fra innspills-møtene?

### **Tema 4: Resultat og innhold, forventinger og tiltak**

11. Hva er intensjonen med den nasjonale handlingsplanen?
12. Hvordan følger den opp FNs ansvarsprinsipper?
13. Hva er de viktigste tiltakene som er foreslått?
14. Hva er de viktigste forventingene som stilles til næringslivet? (Frivillig/forpliktende)
15. Handlingsplanen skisserer i tillegg to vurderingsprinsipper for bedriftene kalt «følg eller forklar» og «vesentlighetsprinsippet». Hvordan passer disse inn?

16. Er det andre momenter som er viktige i handlingsplanen?

- Samordning av ulike politikkområder i forvaltningen
- Hva er årsaken til at man valgte å legge arbeidet i UD (i stedet for f.eks Næringsdepartementet, slik enkelte andre land har valgt)?
- Opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe?

### **Tema 5: Iverksetting av planene og veien videre**

17. Er det noen spesielle styrker eller svakheter du i ettertid vil trekke fram ved prosessen og innholdet i handlingsplanen? (næringslivets menneskerettighetsansvar som ide og tilnærming til samfunnsansvar hos bedrifter)

- Opplever du at den innfrir internasjonale forpliktelser og anbefalinger bak?
- Hva med innspill fra næringsliv, organisasjoner og sivilsamfunn?
- Hva med regjeringens egne forventinger og intensjoner?

18. Hva jobbes med videre? (nasjonalt/internasjonalt)

- Hvordan opplever du næringslivets innstilling til dette?
- Hvordan følges den opp overfor norske bedrifter på best mulig måte?
- Hvordan tenker du bedriftene vil forholde seg til et nytt instrument og standard?

19. Hvordan forplikter handlingsplanen og bidrar til å virkeliggjøre menneskerettighetene?

20. Kan det bli aktuelt å evaluere og revidere handlingsplanen eller vurdere andre, nye tiltak?

21. Hvilke andre prosesser og virkemidler egner seg eller kanskje utfyller handlingsplanen når det gjelder norske selskapers respekt for menneskerettighetene? Hvilke andre virkemidler er det norske myndigheter bruker for å sikre at menneskerettighetene respekteres av næringslivet? Vet vi noe om hvordan disse fungerer? Hvordan passer FNs prinsipper og nasjonal handlingsplan inn i dette bildet? Hvordan forholder handlingsplanen seg til andre reguleringsordninger, som insentiver eller lovverk?

22. Hvilke tanker gjør du deg om traktatprosessen, altså stater som uavhengig går sammen for å lage bindene avtaler omkring næringslivets ansvar for menneskerettighetene?

23. Det er en rekke andre internasjonale anbefalinger og standarder på området (OECDs retningslinjer. ISO-standarder osv). Hvordan er FNs veiledende prinsipper relatert til disse?