



Til: Utenriksrådets kontor  
Via: Avdeling for økonomi og utvikling  
Fra: Næringslivsseksjonen

Dato: 06.02.2019  
Saksnr.: - 18/10469  
Saksbehandler: Camilla Røssaak

*Tore Hattveit  
Fok 8/3/19*

## Oppfølgingsplan til evaluering av menneskerettigheter og norsk utviklingssamarbeid som involverer næringsliv

Det vises til oversendelsesnotat til utenriksråden fra evalueringsavdelingen i Norad datert 13.09.2018. I notatet gis det vurderinger og anbefalinger for oppfølging av evalueringen av «Menneskerettigheter og norsk utviklingssamarbeid som involverer næringsliv».

### Bakgrunn

Formålet med evalueringen var å dokumentere i hvilken grad FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter - UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGPs) implementeres i norsk utviklingssamarbeid der næringslivet er involvert. De mest sentrale spørsmålene evalueringen har søkt å svare på omhandler i hvilken grad de statlige aktørene har politikk, retningslinjer og tiltak på plass for å fremme og beskytte menneskerettigheter; i hvilken grad virkemiddelapparatet formidler klare forventninger til næringslivsaktørene; og i hvilken grad statlige aktører sikrer og følger opp at næringslivet gjør adekvate aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet. I tillegg vurderes i hvilken grad det finnes klageadgang og kompensasjonsordninger ved krenkelser av menneskerettigheter. Aktørene som var gjenstand for evalueringen var UD, ambassadene i Dar es Salaam og Maputo, Norad, Norfund, Innovasjon Norge (IN) og Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK).

UNGP er den rådende internasjonale normen for næringslivets ivaretagelse av menneskerettigheter, og er inkorporert i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Norge har vært en pådriver for å fremme UNGP i FNs menneskerettighetsråd. I 2015 lanserte Norge sin nasjonale handlingsplan (NAP) for oppfølging av UNGP, og var dermed en «early adaptor». Handlingsplanen ble vedtatt i Regjeringen og tiltakene i planen ble utarbeidet gjennom et bredt samarbeid på tvers av statsforvaltningen. Oppfølging av UNGP involverer og engasjerer derfor hele myndighetsapparatet ettersom UNGP og NAP gjelder for alle roller og ansvar staten har i berøring med næringslivet.

I forbindelse med oppfølgingen av NAP fikk UD ansvar for å lede en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å sikre en samstemt forståelse av UNGP, og at relevante fagdepartementer holdes informert om internasjonale vedtak. En viktig oppgave for den tverrdepartementale arbeidsgruppen er å sikre at norske selskaper blir møtt med likelydende forventninger fra det offentlige.

Oppfølgingsplanen i tilknytning til Norads evaluering begrenses til UD og virkemiddelapparatet underlagt UD's styring, det vil si ambassadene og Norad. Norfunds ansvar, som er et 100 % statlig særlovselskap med sektorpolitisk formål, følges opp av eier (UD) i eierdialogen og i generalforsamlingen. Berørte seksjoner, Norad og *Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv (Kontaktpunktet)* er konsultert.

#### Evalueringsens hovedfunn og anbefalinger

Hovedanbefalingene er å styrke systemer, kompetanse og ressurser hos relevante aktører samt å konkretisere forventninger og plassere ansvar for å fremme og beskytte menneskerettigheter i utviklingssamarbeid som involverer næringsliv (sitat):

- *Evalueringen finner at norsk utviklingssamarbeid har implementert UNGP delvis. Sterkest kommer dette til syne på et overordnet politisk nivå, der forventninger om å fremme og beskytte menneskerettigheter og å følge UNGP er godt forankret i stortingsmeldinger, NAP og andre førende dokumenter.*
- *Når det gjelder den praktiske implementeringen nedover i systemet, er det fortsatt stort potensiale for forbedring. Dette gjelder både systemer for å identifisere, følge opp og avbøte menneskerettighetsrisiko, samtidig som det gjelder utfordringer i å avklare forventninger og ansvar hos de ulike aktørene.*
- *Det er behov for å forbedre systemer for kvalitetssikring og bistand til partners aktsomhetsvurderinger. Evalueringen har også synliggjort at det er behov for å samstemme forventninger og veiledning til næringslivsaktører som har en rolle i utviklingssamarbeidet.*

#### Overordnet vurdering

Evalueringsrapporten har skapt engasjement langt utover UD og har bidratt til en fornyet interesse for UNGP og NAP i virkemiddelapparatet. Evalueringen anfører at UNGP er godt forankret på overordnet nivå i flere stortingsmeldinger<sup>1</sup>, og NAP konkretiserer statens forpliktelse til å beskytte menneskerettighetene; næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene; og statens og næringslivets ansvar for å sikre effektiv tilgang til rettslige og ikke-rettslige klageordninger for menneskerettighetsbrudd.

UNGP og NAP redegjør for Statens forpliktelser knyttet til veiledning; statlig eierskap og praksis for støtte til næringslivet; og Statens særskilte rolle i å legge til rette for næringslivets respekt for menneskerettighetene i konfliktområder. Det slås fast at næringslivet har et selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene. Dette er

---

<sup>1</sup> Meld. St. 10 (2014-2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken, Meld.St.35 (2014-2015) Sammen om jobben

spesielt viktig i land der oppfølging av menneskerettighetsforpliktelser fra statens side er svak.

Utenriktjenesten, og særlig ambassadene, forventes å bidra med tilstrekkelig og relevant informasjon om lokale forhold knyttet til ansvarlig næringsliv, og oppfordre selskap til å sette seg inn i og etterleve UNGP og OECDs retningslinjer, og gjøre aktsomhetsvurderinger. UD vil legge til rette for mer samstemt oppfølging, veiledning og råd gjennom den tverrdepartementale arbeidsgruppen

Evaluatør påpeker at ambassadene gjør en tilfredsstillende jobb med oppfølging av UNGP i henhold til mottatte styringssignaler, men det er rom for forbedring når det gjelder konkrete føringer for hvordan UNGP skal følges opp som del av utviklingssamarbeidet. Samtidig påpeker evalueringen at virkemiddelapparatet også har et forbedringspotensial i å samstemme informasjonen om forventningene til næringslivets implementering av UNGP. Forventningene som kommuniseres skal være likelydende, som påpekt i NAP, slik at næringslivsaktørene opplever at de bidrar på like vilkår. Dette fordrer enda tydeligere kommunikasjon fra virkemiddelapparatets side, og klare retningslinjer fra utenriksdepartementets side i utviklingssamarbeid som involverer næringslivet. Det vil være viktig å utarbeide verktøy og informasjonsmateriell som bidrar til at ambassadene kan følge opp disse forventningene innen de rammene og kapasitet de har.

Kompetansebyggende tiltak for å sikre samstemt praktisk implementering og bedre kommunikasjon om forventningene i statsapparatet og i vårt uteapparat står sentralt i oppfølgingsplanen. UD vil gjennom koordinering av den tverrdepartementale arbeidsgruppen bidra til samstemt forståelse og oppfølging av UNGP i hele arbeidsgruppens virkemiddelapparat. Og, UD vil gjennomgå eksisterende retningslinjer og veiledere for å sikre en mer systematisk og konsekvent oppfølging av UNGP i sin tilskuddsforvaltning.

Evaluatør går langt i å antyde at ambassadene burde ha en egen klagemekanisme. Grunnen til det er at *Kontaktpunktet* kun er en klagemekanisme for selskaper som opererer i eller fra OECD land. UNGP legger imidlertid ikke opp til at ambassader skal ha egne klageordninger. UNGP er klar på at det er Staten som skal beskytte mot overgrep mot menneskerettigheter fra tredjepart innenfor landets territorium og /eller jurisdiksjon. Varslingsmekanismen i UD er Sentral Kontrollenhet, og mandatet er i hovedsak rettet mot økonomiske misligheter og korrupsjon. I veiledning fra UNGP fremgår det ikke klart hvordan klagemekanismen skal håndteres i utviklingssamarbeidet. UD vil derfor utrede nærmere hvorvidt eksisterende klage- og oppreisningsordningen også kan benyttes for klager om menneskerettighetsbrudd i utviklingssamarbeidet.

#### Evalueringens forslag til forbedringspunkter

Med dette som bakteppe, peker rapporten på flere forbedringspunkter. I det følgende presenteres evaluators anbefalinger (i uthevet skrift) og våre vurderinger av disse. Mer konkrete forslag til tiltak er lagt inn i oppfølgingsplanen.

- **Klargjøre og kommunisere tydeligere forventningene UD har til sine partnere i utviklingssamarbeidet om at de skal følge vedtatt norsk politikk om å fremme og beskytte menneskerettigheter. Dersom man skal følge UNGP har statlige aktører et tydelig ansvar for å sikre adekvat aktsomhetsvurderinger av menneskerettigheter hos de næringslivsaktørene som er involvert i utviklingssamarbeidet (pilar 1 i UNGP).**

#### Vurdering

Det er viktig å understreke at selv om utenriktjenesten ikke er ansvarlig for eventuelle uheldige konsekvenser av norske selskapers virksomhet i utlandet, forventer UD, som en del av statens ansvar for å beskytte mot MR-brudd fra tredjepart, at næringslivet respekterer menneskerettighetene ved å opptre i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer.

Når utenriktjenesten, Norad og det øvrige virkemiddelapparatet bidrar med tilskudd til næringslivsaktører eller kanalisere midler gjennom næringslivsaktører, forventes det at selskapene 1) har en policy for ivaretagelse av menneskerettigheter 2) gjør aktsomhetsvurderinger 3) respekterer og deltar i klage- og oppreisningsordninger i tråd med deres ansvar under UNGP og OECDs retningslinjer.

Utenriktjenesten skal i all tilskuddsforvaltning vurdere fire tverrgående hensyn: MR, miljø, likestilling og anti-korrupsjon. I tillegg skal utenriktjenesten ha rutiner for å etterspørre og gjennomgå selskapers aktsomhetsvurderinger der det gis betydelig statlig tilskudd. UD kan gjøre dette mer eksplisitt ved at hensyntagen til UNGP og OECDs retningslinjer integreres i avtaler som inngås med næringslivet, og at dette fremheves i døråpner og tilretteleggerrollen for næringslivet. Evalueringen viser at GIEK krever at selskaper undertegner en erklæring om at de respekterer og følger UNGP i sin virksomhet utenlands. Dette er et krav for å motta offentlig finansiering og offentlige garantier ved eksport til og investeringer utenlands. UD vil ta initiativ til at den tverrdepartementale arbeidsgruppen for oppfølging av NAP vurderer hvorvidt noe lignende kan gjennomføres konsekvent der virkemiddelapparatet gir støtte og tjenester til næringslivet.

UNGP slår fast at staten har et spesielt ansvar for å sikre samstemthet, og at statlig hel- og deleide statlige selskaper gjennomfører aktsomhetsvurderinger i tråd med UNGP og OECDs retningslinjer. Norfund, i likhet med andre hel- og deleide statlige selskaper, skal opptre i samsvar med UNGP og OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv. UD følger opp Norfunds arbeid på området i eierdialogen, i samtaler med styret og i tilknytning til styrevalg. Det legges til grunn at eierdialogen er omforent med NFDs forventninger til statlige hel- og deleide selskaper rundt ansvarlighet, som uttrykt i Eierskapsmeldingen.

- **Tydeliggjøre ansvaret i forvaltningen for implementering og monitorering av målet om å fremme og beskytte menneskerettighetene i utviklingssamarbeidet. Dette inkluderer ansvar for å sørge for at gjennomføringen er tilpasset UNGP, og ansvaret for at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter.**

## Vurdering

UD vil foreslå at den internasjonale utviklingen på området ansvarlig næringsliv innarbeides i en gjennomgang av handlingsplanens tiltak. Dette kan inkludere styrket veiledning om hva som forventes av hele virkemiddelapparatet, inkludert utenriktjenesten som tilskuddsforvalter og tilrettelegger for næringslivet i utviklingssamarbeidet. Det statlige virkemiddelapparatet har et ansvar for å beskytte individer mot næringslivsrelaterte menneskerettighetsbrudd som kan oppstå i utviklingsprosjekter. Også statens rolle og ansvar i tilknytning til forventet oppfølging av UNGP i høyrisikosituasjoner kan tydeliggjøres ytterligere.

I OECDs ministerrådsmøte i juni 2018 ble «OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv» vedtatt. Dokumentet er oversatt av *Kontaktpunktet* i konsultasjon med næringsliv, fagbevegelse, sivilt samfunn, arbeidsgiversiden og myndighetene. Veilederen er en kortversjon av OECD-veilederen og gir en kort og praktisk innføring i metode for aktsomhetsvurderinger og tydeliggjør hvilket ansvar virksomheter har for å opptre ansvarlig. Aktsomhetsveilederen vil være et godt utgangspunkt for å konkretisere forventningene fra statens side til et ansvarlig næringsliv. UD og NFD vil inkludere denne i framtidig kommunikasjon med selskaper som engasjerer seg internasjonalt.

Evalueringsrapporten kritiserer UD for å ha mangelfulle systemer for å gjennomføre adekvate aktsomhetsvurderinger. Det er næringslivet selv og ikke UD som skal gjennomføre aktsomhetsvurderingene. Dette er i overensstemmelse med UNGP, som slår fast at aktsomhetsvurderinger er næringslivsaktørenes eget ansvar. UD og virkemiddelapparatet skal imidlertid ha systemer for å fremme at aktsomhetsvurderinger gjennomføres, påse at det er gjort og at disse er relevante i forhold til å forhindre utilsiktede negative konsekvenser der det blir gitt tilskudd til næringslivet. I utviklingssamarbeidet er det altså tilskuddsmottaker som skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger, eller foreta de nødvendige risikovurderinger. Utenriktjenesten, som tilskuddsforvalter, skal sørge for at kravet om etterlevelse av UNGP nedfelles i tilskuddsavtalen, og at dette følges opp i tråd med avtalen.

- **Vurdere behovet for å forbedre bistandsforvaltningens systemer for å sikre at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter. Dette inkluderer også kvalitetssikring av aktsomhetsvurderinger som gjøres hos private aktører involvert i utviklingssamarbeidet. I tillegg bør systemene forbedres når det gjelder tjenester for eksempel veiledningstjenester, rettet mot norsk næringslivs engasjement i utviklingsland, særlig ved ambassadene. Forvaltningen bør også vurdere hvorvidt det kan settes av ekstra midler som næringslivspartnere kan bruke til å gjøre aktsomhetsvurderinger og til å fremme og beskytte menneskerettigheter.**

Det kan være grunnlag for å foreta en vurdering av bistandsforvaltningens systemer for å sikre relevant oppfølging av UNGP, og dermed aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter. På dette punktet oppfordrer evaluator UD til å vurdere bistand til næringslivspartnere slik at de kan gjennomføre og kvalitetssikre egne aktsomhetsvurderinger. GIEK bidrar med støtte til sine avtalepartnere til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Hvorvidt dette representerer et reelt behov må Norad svare ut,

som i all hovedsak er den aktøren på UD's ansvarsfelt som bidrar med støtte til næringslivet.

Når staten og UD tilbyr tjenester, i form av å være døråpner og tilrettelegger for næringslivet, anbefaler NAP, UNGP og evalueringen at staten gir likelydende veiledning til alle involverte om kravene til et ansvarlig næringsliv. Forberedelser av næringslivsdelegasjoner er INs ansvar, men IN er underlagt NFD. UD kan, dersom ønskelig, bidra med informasjon og veiledning i tilknytning til forberedelser av framtidige næringslivsdelegasjoner. Dette vil måtte skje i nært samarbeid med NFD. UD vil styrke kompetansebygging om UNGP og OECDs retningslinjer i utenriksstjenesten. Dette vil bli gjort gjennom å tilby e-læringskurs om ansvarlig næringsliv, og det vil inngå i utreisekurs og regionale samlinger. UD, Norad og ambassadenes hjemmesider om ansvarlig næringsliv vil bli oppdatert.

## Oppfølgingsplan

På bakgrunn av vurderingene ovenfor foreslås følgende oppfølgingsplan. Planen er konsultert med berørte seksjoner i UD og Norad, som er ansvarlig for flere av tiltakene.

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltaket	Tids-ramme	Resultat/ endring/ kommentar
<b>Klargjøre og kommunisere tydeligere forventningen UD har til sine partnere i utviklingssamarbeidet om hvordan de skal følge opp FNs veiledende prinsipper (UNGP).</b>	<p>Kommunisere klart i de relevante styringsdokumentene (budsjett tekster, årsinstruks og tildelingsskriv, virksomhetsplaner) at utenriktjenesten, Norad og virkemiddelapparatet bidrar med en samstemt forventning til næringslivet om etterlevelse av UNGP og OECDs retningslinjer.</p> <p>UD bruker eierstyringsdialogen med Norfund for å sikre at UNGPs retningslinjer legges til grunn for ivaretagelse av menneskerettigheter i deres virksomhet.</p> <p>UD og Norad oppfordrer næringslivsaktører til å sette seg inn i og etterleve OECDs retningslinjer og UNGP. Virkemiddelapparatet, næringslivet og eierdepartementer oppfordres til å benytte seg av Kontaktpunktets innføring i OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger.</p>	<p>Næringslivsseksjonen Regionavdelingen, Seksjon for Utviklingspolitikk (SUP)</p> <p>Næringslivsseksjonen</p> <p>UD, Norad og NFD i samarbeid med OECD Kontaktpunktet</p>	Okt/Nov 2019	Berørte seksjoner, ambassader, Norad, Norfund er klar på forventning om hva som kreves av oppfølging ihht UNGP. Styringsdokumenter er oppdatert og samstemt
<b>Tydliggjøre ansvaret i forvaltningen for implementering og monitorering av målet om å fremme og beskytte menneskerettighetene i utviklingssamarbeidet.</b> Dette inkluderer ansvar for å sørge for at gjennomføringen er tilpasset FNs veiledende prinsipper (UNGP), og ansvaret for at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter.	<p>UD foreslår gjennomgang av NAP i den tverrdepartementale arbeidsgruppen med sikte på at den internasjonale utviklingen på området gjenspeiles i handlingsplanens tiltak.</p> <p>I tilskuddsforvaltningen som involverer næringslivet skal det gjennom avtalene stilles krav om dokumentert oppfølging av UNGP. I samråd med Norads NÆRING.</p> <p>I arbeidet med å forberede styrevalg i Norfund påse at ansvarlig næringsliv gis oppmerksomhet i screening av kandidater.</p> <p>Samarbeide med næringslivet (hovedorganisasjoner og interesseorganisasjoner) med henblikk på å styrke næringslivets forståelse om næringslivets ansvar for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger for menneskerettigheter.</p> <p>UNGP og næringslivets forpliktelse til etterlevelse settes på agendaen i Samstemthetsforumet.</p> <p>Anbefale gjennom UPR-prosessen at våre samarbeidsland utarbeider nasjonale handlingsplaner, og styrker nasjonale OECD-kontaktpunkts arbeid med å fremme ansvarlig næringsliv.</p> <p>UD viderefører støtten til det internasjonale arbeidet for å styrke kunnskap om hvor i</p>	<p>Næringslivsseksjonen i samarbeid med relevante departement</p> <p>UDs berørte seksjoner Norads Næring</p> <p>Avdeling for økonomi og utvikling (ØKUT), Næringslivsseksjon</p> <p>ØKUT/ Næringslivsseksjonen</p> <p>SUP i samarbeid med Næringslivsseksjonen</p> <p>MRDEM, ambassadene</p>		Oppdaterte avtalemaler hvor UNGP er integrert der relevant

	selskapers verdi- og leverandørkjeder MR-brudd mest sannsynlig forekommer.	Næringslivsseksjonen med berørte seksjoner		
<p>Vurdere behovet for å <b>forbedre bistandsforvaltningens systemer</b> for å sikre at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter. Dette inkluderer også <b>kvalitetssikring av aktsomhetsvurderinger</b> som gjøres hos private aktører involvert i utviklingsamarbeidet.</p> <p>I tillegg bør systemene forbedres når det gjelder tjenester for eksempel <b>veiledningstjenester</b>, rettet mot norsk næringslivs engasjement i utviklingsland, særlig ved ambassadene.</p> <p>Forvaltningen bør også vurdere hvorvidt det kan settes av ekstra midler som næringslivspartnere kan bruke til å gjøre aktsomhetsvurderinger og til å fremme og beskytte menneskerettigheter.</p>	<p>UD ved STF og Norad gjennomgår eksisterende retningslinjer, veiledere, og maler for å sikre bedre oppfølging av UNGP (bl.a: veileder om MR og privat sektor (V04); BD-mal for å inkludere ansvarlig næringsliv under tverrgående hensyn; avtalemal for næringslivsstøtte).</p> <p>Videreføre opplæring i UNGP ved utreisekurs.</p> <p>E-læringskurs (samt nano-læring) om oppfølging av UNGP.</p> <p>Videreføre og styrke opplæring og oppfølging av UNGP på regionale samlinger</p> <p>Oppdatering av UD og ambassadenes hjemmesider (med henvisning til UNGP, OECDs retningslinjer, Global Compact).</p> <p>Vurdere om det er mulig å avsette midler som næringslivspartnere kan benytte til å gjøre aktsomhetsvurderinger.</p> <p>Tettere samarbeid med NFD om samstemt informasjon til næringslivet om UNGP i forberedelsene til næringslivsdelegasjoner.</p> <p>Videreføre deltakelse i internasjonale fora (OECD WPRBC, UN Global Compact, etc.) for kontinuerlig oppdatere/utveksle kunnskap på feltet.</p> <p>Mer erfaringsutveksling med likesinnede land om oppfølging av UNGP og implementering av NAP (S, DK, FI).</p>	<p>Seksjon for tilskuddsforvaltning og Norad</p> <p>Næringslivsseksjon og UKS</p> <p>REG og Næringslivsseksjonen</p> <p>Berørte seksjoner, AMB</p> <p>Norad</p> <p>Næringslivsseksjonen og NFD</p> <p>Næringslivsseksjon, Kontaktpunktet</p> <p>Næringslivsseksjon Kontaktpunktet</p>		Retningslinjer, maler, veiledere gjennomgått og evt. endret