

FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete

MISSIV

DATUM
2018-03-13
ERT DATUM
2017-08-10

DIARIENR
2017/183-5
ER BETECKNING
UD2O17/13093/FH

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

Regeringen gav den 10 augusti 2017 Statskontoret i uppdrag att bedöma hur Sverige efterlever FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete* (2018:8).

Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Anna Eriksson, Linus Sikström och Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Ulrika Lindstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.1	Bakgrund till uppdraget	12
1.2	Tolkning och avgränsning av uppdraget	16
1.3	Genomförandet av uppdraget	19
1.4	Rapportens disposition	30
2	Regeringens arbete med företag och mänskliga rättigheter inom olika områden	31
2.1	Regeringens politik för hållbart företagande	31
2.2	Internationella mål och riktlinjer	32
2.3	Regeringens nationella policy- och styrdokument	35
2.4	Politik för global utveckling (PGU)	36
2.5	Politik för internationellt utvecklingssamarbete	37
2.6	Politik för handels- och exportfrämjande	38
3	Svensk lagstiftning i relation till FN:s principer	41
3.1	Inledning	41
3.2	Human rights due diligence	43
3.3	Transparens och rapporteringskrav	48
3.4	Extraterritoriell lag och jurisdiktion	51
3.5	Bolagsrätt	53
3.6	Offentlig upphandling	56
3.7	Urfolkens rättigheter	59
3.8	Sårbara grupper	62
4	Åtgärder inom statlig verksamhet	65
4.1	Förvaltningen av statligt ägda bolag	65
4.2	Export- och internationaliseringsfrämjande insatser	72
4.3	Internationellt utvecklingssamarbete	77
4.4	AP-fonderna	88
4.5	Offentlig upphandling	95
5	Vägledning till företag	107
5.1	Regeringens policyer och riktlinjer	107
5.2	Statens vägledning till företagen	109
6	Gottgörelse av företagsrelaterade övergrepp	123
6.1	Gottgörelse i domstol	123
6.2	Gottgörelse utanför domstol	129

7	Slutsatser och rekommendationer om det fortsatta arbetet	135
7.1	Svensk lagstiftning	135
7.2	Statligt ägda bolag	138
7.3	Export- och internationaliseringsfrämjande	138
7.4	Internationellt utvecklingssamarbete	139
7.5	AP-fonderna	140
7.6	Offentlig upphandling	140
7.7	Statens vägledning till företagen	141
7.8	Gottgörelse	143
	Referenser	145

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	151
---	--------------------	-----

Följande bilagor finns att ladda ner på www.statskontoret.se

2	<i>FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter</i>
3	<i>Enacts rapport till Statskontoret: Företag och mänskliga rättigheter: Påtagliga brister och luckor i svensk lag</i>

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en övergripande analys av luckor och brister i Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. I uppdraget har också ingått att lämna förslag på eventuella åtgärder för en förbättrad efterlevnad.

FN:s principer baseras på statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna, företagens ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna och möjligheter för individer att få sin sak prövad vid kränkningar.

Principerna skapar inte nya rättsliga skyldigheter. I stället klargör de betydelsen av relevanta bestämmelser i befintliga internationella konventioner för mänskliga rättigheter, av vilka vissa är juridiskt bindande för staterna. De pekar ut vilka åtgärder ett land är folkrättsligt skyldigt att genomföra när det gäller företag och mänskliga rättigheter för att förverkliga det som följer av olika konventioner.

Fokus på regeringens och statliga aktörers arbete

Statskontorets analys fokuserar på luckor, brister och åtgärder vad gäller regeringens och statliga aktörers efterlevnad av de vägledande principerna. Vi har bland annat undersökt hur svensk lagstiftning står sig mot de vägledande principerna och vilka åtgärder som regeringen och andra statliga aktörer har vidtagit för att främja företagens respekt för de mänskliga rättigheterna. Det handlar inte minst om hur staten lever upp till principerna i sin egen verksamhet som på olika sätt berör företag. Men också hur regeringen och myndigheter vägleder och ställer krav på svensk företagsverksamhet, framförallt på den som sker utanför Sveriges gränser.

Aktörerna kan vidta fler åtgärder

Statskontorets sammantagna bedömning är att regeringen och statliga aktörer hittills har vidtagit relevanta åtgärder för att efterleva principerna. Vår analys visar också att det finns anledning att överväga ytterligare åtgärder i

syfte att förbättra efterlevnaden. Eftersom vi inte kunnat analysera konsekvenserna av alla möjliga åtgärder, behöver de utredas eller utvecklas vidare innan de går att genomföra. I det följande redovisar vi några av de förslag till åtgärder som vi lämnar i rapporten.

Möjligheten att ställa krav på human rights due diligence bör utredas

Human rights due diligence är ett verktyg som företag kan använda för att förhindra att deras verksamhet har en negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Statskontoret föreslår att regeringen utreder vilka möjligheter det finns att ställa lagkrav på att svenska företag ska genomföra *human rights due diligence*, åtminstone vid högrisksituationer. Vi anser också att regeringen bör utveckla tydliga kriterier för när statliga bolag ska göra *human rights due diligence*.

Se över hur möjligheterna till gottgörelse kan bli bättre

Det finns flera hinder för att på ett effektivt sätt gottgöra företagsrelaterade övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen ser över vilka möjligheter det finns att undanröja praktiska hinder för upprättelse i domstol, särskilt de som kan kopplas till höga kostnader för domstolsprocesser. När det gäller gottgörelse utanför domstol rekommenderar Statskontoret regeringen att överväga om den så kallade nationella kontaktpunktens mandat och resurser behöver stärkas.

Statskontoret rekommenderar också att regeringen utreder om en lag kan etableras som ger möjlighet att pröva och lagföra företagsrelaterade människorättskränkningar som sker av svenska företag i andra länder. Vi anser även att en höjning av maxtaket på företagsboten skulle kunna främja efterlevnaden av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Statskontoret föreslår därför att regeringen överväger att höja maxtaket i enlighet med vad som tidigare föreslagits i en statlig utredning.

Högre krav kan ställas vid statliga investeringar och upphandlingar

I rapporten konstaterar Statskontoret att de kriterier som används för utvärdering och uppföljning av stöd och investeringar i statlig verksamhet i de flesta fall inte ställer så långtgående krav som de skulle gjort om de utgått från principerna. Statskontoret föreslår därför att kriterierna harmoniseras med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Vår analys visar också att vissa förändringar i arbetet med offentlig upphandling skulle kunna förbättra efterlevnaden av principerna. Statskontoret föreslår därför att regeringen utreder konsekvenserna av att göra det obligatoriskt att under vissa förutsättningar ställa fler krav kopplade till de mänskliga rättigheterna i upphandlingar. Vi föreslår också att regeringen verkar för att de statliga bolag som omfattas av upphandlingslagstiftningen i högre grad ställer krav som rör mänskliga rättigheter i sina upphandlingar.

Den statliga vägledningen till företagen kan förtydligas

Statskontoret lämnar i rapporten ett antal rekommendationer till regeringen vad gäller vägledningen till företag. Vi rekommenderar att regeringen tydliggör hur policydokument på olika politikområden med koppling till företagande och mänskliga rättigheter hänger samman. I detta ingår att tydliggöra att det kan finnas målkonflikter mellan efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och mål inom andra politikområden, särskilt inom exportfrämjandet. Regeringen bör ta fram en mer konkret och målgruppsanpassad vägledning i syfte att höja kompetensen både hos statliga aktörer och företag.

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att bedöma hur Sverige efterlever FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter (hädanefter omnämnda som FN:s principer). I uppdraget ingår att i förekommande fall redovisa förslag på åtgärder för en förbättrad efterlevnad.

Enligt uppdraget bör Statskontoret särskilt uppmärksamma följande frågor:

- Finns det påtagliga luckor eller brister i svensk lagstiftning i förhållande till de vägledande principerna?
- Har tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de vägledande principerna inom statlig verksamhet, till exempel export- och internationaliseringsfrämjande, bolag med statligt ägande, offentlig upphandling och internationellt utvecklingssamarbete?
- Har tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtagits för att stötta olika typer av företags arbete i linje med FN:s vägledande principer?
- Finns det påtagliga luckor eller brister vad gäller goda och effektiva möjligheter för att gottgöra företagsrelaterade övergrepp mot de mänskliga rättigheterna i linje med FN:s vägledande principer?
- Vilka åtgärder, ämnesområden och internationella policyfrågor bör särskilt beaktas inför uppföljningen av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter?

I avsnitt 1.3 redovisar vi hur vi har genomfört uppdraget. I samband med detta har vi brutit ned och omformulerat fyra av de fem ovanstående frågorna.

I bilaga 1 återges uppdraget i sin helhet.

1.1 Bakgrund till uppdraget

I juni 2011 antog Förenta nationernas råd för mänskliga rättigheter vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.¹ Som ett led i implementeringen av principerna tog regeringen i samråd med olika intressenter på området fram en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter i augusti 2015.²

Företagande och mänskliga rättigheter ska enligt regeringen gå hand i hand. I den handlingsplan regeringen tagit fram på området framgår bland annat att svenska företag förväntas respektera de mänskliga rättigheterna i all sin verksamhet. Regeringens ambition är att genom olika typer av åtgärder, bistå företagen i detta arbete och därmed stärka Sveriges efterlevnad av FN:s principer. I dialog med företrädare för uppdragsgivaren har det framkommit att uppdraget till Statskontoret, tillsammans med den uppföljning av handlingsplanen som regeringen nyligen genomfört, ska ses som ett inspel till regeringens fortsatta insatser för att utveckla arbetet inom hållbart företagande och mänskliga rättigheter framöver.³

1.1.1 De mänskliga rättigheterna

De mänskliga fri- och rättigheterna är universella och gäller för alla människor. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang, är födda fria och har lika värde och rättigheter. De är också odelbara, det vill säga de är beroende av varandra och har ingen inbördes rangordning.

¹ United Nations, Human Rights (2011). *Guiding Principles on Business and Human rights – Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, HR/PUB/11/04 och regeringens översättning *Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: tillämpning av Förenta nationernas ramverk ”skydda, respektera och åtgärda”* (finns som elektronisk bilaga på www.statskontoret.se).

² Regeringen (2015). *Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*. ISBN: 978-91-7496-465-3.

³ Regeringen (2018). *Uppföljning av Sveriges handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*. ISBN: 978-917496-475-2.

De rättigheter som inryms i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 är:

- de grundläggande friheterna, såsom rätten att hysa eller uttrycka åsikter, att utöva en religion, att bilda eller gå med i en organisation eller att anordna möten
- rätten till skydd mot övergrepp, till exempel rätten att inte bli godtyckligt arresterad eller utsättas för tortyr
- rättigheter för att tillgodose de grundläggande behoven, till exempel rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, till hälsovård och till utbildning.

De mänskliga fri- och rättigheterna finns stadfästa i ett antal internationella konventioner och protokoll som Sverige har skrivit under.⁴ Dessa blir bindande i och med att staterna uttryckligen förklarar sig bundna av dem. I annat fall betraktas de som förklaringar eller deklarationer som utgör politiska förpliktelser. Utöver ett flertal FN-konventioner är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerad i sin helhet i svensk lag sedan 1994. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) kan pröva staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt konventionen. Domstolens avgöranden är rättsligt bindande.

Av regeringens handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter (se avsnitt 1.1.3) framgår att staten, i enlighet med FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter, ansvarar för att se till att befolkningen skyddas mot övergrepp av tredje part. Det innebär, enligt regeringen, att Sverige och alla andra länder bör vara tydliga med att de förväntar sig att alla företag

⁴ Regeringskansliets webbplats om mänskliga rättigheter:
<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/konventioner-om-manskliga-rattigheter-som-sverige-har-anslutit-sig-till>, Hämtad 2018-02-18.

som är etablerade inom det egna territoriet och/eller den egna jurisdiktionen⁵ respekterar de mänskliga rättigheterna i all verksamhet.⁶

Det är i första hand varje lands regering som är skyldiga att säkerställa att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls, i praktiken genom ett fungerande rättsväsende, effektiv lagstiftning, reglering, utbildning, socialt stöd och andra åtgärder. Hela den offentliga förvaltningen liksom domstolarna ansvarar för att de mänskliga rättigheterna respekteras.

Globaliseringen innebär att multinationella företag etablerar sig på nya marknader. Detta betyder också att skyddet mot företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna utmanas. Kränkningarna kan exempelvis handla om barnarbete, dödsolyckor i fabriker i klädindustrin, oljeutsläpp i känsliga naturområden, undermåliga arbetsvillkor och kränkningar av organisationsrätten samt skövling av regnskog.

1.1.2 FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter

FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter vilar på tre pelare:

1. Statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna (principer 1–11)

⁵ Utifrån reglerna i 2 kap. 1-2 §§ brottsbalken innebär jurisdiktion, eller domsrätt, ”en nationell domstols behörighet att döma i en fråga. På straffrättens område uttrycks detta i huvudregeln att ett brott som begåtts i Sverige ska dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol. I andra situationer, då brott begåtts i något annat land kan ändå svensk domstol och svensk lag gälla. Detta gäller till exempel om det är en svensk medborgare eller utlänning som bor i Sverige som begått brottet. Det finns ytterligare särskilda regler för andra typer av situationer.”

⁶ Regeringen (2015). *Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*. s. 9.

2. Företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna, vilket innebär att deras verksamhet inte ska bidra till negativ påverkan på mänskliga rättigheter och att företagen ska agera för att förhindra sådana (principer 12–24)
3. Möjlighet att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras. (Principer 25–31)

FN:s principer utgör inte ett internationellt instrument som kan ratificeras av stater och syftet är inte att introducera ny internationell lagstiftning. Principerna klargör istället staters och företags skyldigheter och ansvar med utgångspunkt i befintliga internationella konventioner för mänskliga rättigheter, av vilka vissa är juridiskt bindande för staterna. FN:s principer är därmed en uttolkning av vad som är innebörden av statens ansvar enligt folkrätten, att skydda individer inom sin jurisdiktion och sitt territorium från negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna av företag.

När ett land ratificerar en konvention blir det folkrättsligt bundet att genomföra konventionen. Det innebär att landet genom lagstiftning, administrativa och andra åtgärder måste förverkliga det som följer av konventionen. Det betyder också att ett land inte kan åsidosätta förpliktelser enligt konventionen till förmån för den interna rättsordningen.

1.1.3 Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter

FN:s arbetsgrupp för företag och mänskliga rättigheter, *UN Working Group on Business and Human Rights (WGBHR)* och EU-kommissionen har 2011 och 2012 uppmanat alla medlemsländer att, som ett led i implementeringen av FN:s principer, ta fram en nationell handlingsplan. Sverige tog i samråd med olika intressenter på området fram en sådan i augusti 2015.⁷

Planen syftar till att omsätta FN:s principer i praktisk handling på nationell nivå. Enligt regeringen är handlingsplanen också ”en viktig del i regeringens höjda ambitionsnivå på bland annat utrikeshandelsområdet genom

⁷ Arbetsgruppen upprättades av FN:s råd för mänskliga rättigheter I juni 2011. I dess mandat ingår att främja spridning och implementering av de vägledande principerna.

Exportstrategin, och inom området hållbart företagande. Likaså är den en viktig del i regeringens nystart av politiken för global utveckling (PGU) och i arbetet med att bidra till nya globala hållbarhetsmål” (*Sustainable Development Goals, SDG*) som går under samlingsnamnet Agenda 2030.⁸

Av handlingsplanen framgår att den markerar början på Sveriges arbete med att genomföra FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Den beskriver FN:s principer, redogör för hur de mänskliga rättigheterna skyddas i Sverige samt innehåller bilagor med genomförda och planerade åtgärder inom området hållbart företagande och mänskliga rättigheter.

1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

Statskontorets tolkning av uppdraget är att vi ska göra en övergripande analys av luckor och brister i Sveriges efterlevnad av FN:s principer samt om möjligt föreslå åtgärder för att förbättra efterlevnaden. Utifrån uppdragsbeskrivningen, de särskilt utpekade frågeställningarna och den tillgängliga utredningstiden har vi även tolkat och avgränsat uppdraget på ett antal punkter. I det följande beskriver vi dessa närmare.

1.2.1 Ett uppdrag med utrymme för tolkningar

Vi kan konstatera att uppdraget att bedöma Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter är omfattande, komplext och medför stora utmaningar vad gäller avgränsningar. De mänskliga fri- och rättigheterna är i sig mycket omfattande. FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter lämnar utrymme för tolkningar av vad det innebär att efterleva principerna. Detta medför också att det inte är möjligt att göra en entydig bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s principer.

1.2.2 Fokus på statens implementering

Av uppdraget framgår att Statskontoret ska fokusera på de principer som avser statens skyldigheter att skydda de mänskliga rättigheterna (pelare I)

⁸ FN:s webbplats om målen för hållbar utveckling:
<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>. Hämtad 2018-02-27

samt möjligheten att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras (pelare III). Detta betyder att vi har fokuserat på luckor, brister och åtgärder vad gäller statens implementering av de vägledande principerna. Det är staten som ansvarar för att skydda individerna och som kan vidta åtgärder för att öka efterlevnaden, antingen för att själv bättre leva upp till principerna eller för att skapa incitament för att företagen ska göra det. När vi genomfört uppdraget har vi tagit hänsyn till åtgärder som regeringen och andra statliga aktörer vidtagit för att främja företagets respekt för de mänskliga rättigheterna. Vi har i huvudsak studerat ett urval av statliga verksamheter som har uppdrag med en bredare inriktning eller som har kontaktytor mot företag och näringsliv. Vi har också, där vi haft möjlighet, beaktat andra länders insatser för att genomföra FN:s principer.

I enlighet med uppdraget har fokus för vår analys varit att identifiera luckor och brister som kan bidra till negativ påverkan på individers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Framför allt i genomlysningen av svensk lagstiftning har fokus varit på de verksamheter som kan utgöra störst negativ påverkan och på de grupper av människor som är mest utsatta. I FN:s principer nämns följande exempel på utsatta grupper; ursprungsbefolkningar, kvinnor, nationella eller etniska minoriteter, religiösa och språkliga minoriteter, barn, personer med funktionsnedsättning och migrerande arbetare och deras familjer som exempel på särskilt sårbara och/eller marginaliserade grupper. I enlighet med uppdraget har vi framför allt prioriterat svensk företagsverksamhet som sker utanför Sveriges gränser.

Vi har antagit att verksamheter som kan utgöra ”störst negativ påverkan” är sådana som bedriver verksamhet med påtagliga risker kopplat till de mänskliga rättigheterna, till exempel i länder eller branscher där det finns stor risk för kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

1.2.3 Åtgärder som regeringen kan arbeta vidare med

Som kommer att framgå i denna rapport så identifierar vi ett antal luckor och brister i hur Sverige efterlever principerna. Vår analys pekar också på att det finns ett relativt stort antal möjliga åtgärder som Sverige skulle kunna vidta för att i större utsträckning efterleva principerna.

Vi lyfter fram de åtgärder som vi anser att regeringen särskilt bör beakta i sitt fortsatta arbete med att förbättra efterlevnaden av FN:s principer. Samtliga förslag behöver i någon utsträckning utvecklas eller utredas närmare, särskilt de som kan komma att kräva lagändringar. Inom ramen för vår utredning har det inte funnits möjlighet att göra konsekvensanalyser av de möjliga åtgärderna. Vi bedömer ändå att vi har tillräckligt underlag för att kunna rekommendera att regeringen ska utreda vissa av de möjliga åtgärder som vi identifierat i vår analys. För andra åtgärder skulle vi ha behövt mer underlag för att kunna göra sådana ställningstaganden. Det handlar om åtgärder som troligen kan komma att få omfattande konsekvenserna för lagstiftningen och för andra politikområden.

1.2.4 Vi har inte gjort en fullständig National Baseline Assessment

EU-kommissionen har rekommenderat alla medlemsländer att genomföra en så kallad National Baseline Assessment (NBA), det vill säga en utvärdering av ett lands nuvarande efterlevnad av FN:s principer. Enligt kommissionen bör medlemsstaterna genomföra utvärderingen innan de tar fram en handlingsplan för efterlevnaden av principerna, eftersom den då kan användas som en ”nollmätning” av efterlevnaden. Men den svenska handlingsplanen har inte föregåtts av en NBA.

Statskontoret har inte haft i uppdrag att genomföra en fullständig NBA. Detta hade inte heller varit möjligt med hänsyn till resurs- och tidsramarna. En bedömning av Sveriges efterlevnad av samtliga vägledande principer skulle kräva andra resurser än de vi haft att tillgå.

I enlighet med uppdraget har vi inte bedömt i vilken grad statliga bolag i praktiken lever upp till principerna (pelare II). På grund av resurs- och tids-skäl har vi inte heller analyserat efterlevnaden av samtliga principer inom pelare I och III. Detta innebär att det kan finnas luckor och brister vad gäller Sveriges efterlevnad som detta arbete inte uppmärksammar. Rapporten innehåller inte heller en fullständigt uttömmande analys av de luckor och brister som vi har identifierat.

Statskontorets rapport är en första kvalificerad översyn genomförd av och i samråd med sakkunniga experter. Men rapporten gör inte anspråk på att vara uttömmande eller allomfattande.

1.3 Genomförandet av uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi hur vi genomfört uppdraget.

För att kunna identifiera luckor, brister och möjliga åtgärder har vi tagit fasta på de fem frågor som finns beskrivna i Statskontorets uppdrag (se inledningen till kapitel 1). Vi har omformulerat frågorna något i enlighet med hur vi tolkat och avgränsat uppdraget. Vi kallar dessa fortsättningsvis för utredningsfrågor.

1. Finns det luckor och brister i svensk lagstiftning i förhållande till de vägledande principerna?
2. Har regeringen, statliga myndigheter och statliga bolag vidtagit relevanta åtgärder utifrån de vägledande principerna inom statlig verksamhet, till exempel export- och internationaliseringsfrämjande, bolag med statligt ägande, offentlig upphandling och internationellt utvecklings-samarbete? Vilka ytterligare åtgärder kan vidtas?
3. Har regeringen, statliga myndigheter och statliga bolag vidtagit relevanta åtgärder för att ge olika typer av företag vägledning i deras arbete med ett efterleva FN:s vägledande principer? Vilka ytterligare åtgärder kan vidtas?
4. Finns det luckor och brister när det gäller goda och effektiva möjligheter för att gottgöra företagsrelaterade övergrepp mot de mänskliga rättigheterna i linje med FN:s vägledande principer?
5. Vilka åtgärder, ämnesområden och internationella policyfrågor bör regeringen särskilt beakta inför uppföljningen av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter?

För att besvara utredningsfrågorna har vi studerat ett stort antal dokument. Den dokumentation vi studerat har bland annat bestått av bakgrundsmaterial till FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Annan dokumentation som vi tagit del av har varit riktlinjer, policyer, strategier, handlingsplaner och andra styrdokument från regeringen, myndigheter och statliga bolag. Vi har också tagit del av de underlag och synpunkter som olika intressenter lämnade i samband med att regeringen tog fram sin handlingsplan 2015.

Vi har också genomfört en intressentdialog genom vilken vi på olika sätt inhämtat information från intressenter inom området. Vi publicerade bland annat en elektronisk enkät på Statskontorets respektive *Enact Sustainable Strategies* webbplatser. *Enact Sustainable Strategies* har genomfört ett uppdrag åt Statskontoret, vilket vi beskriver i 1.3.1. Vi spred också enkäten brett till intressenter via e-post. Totalt inkom 18 svar på den elektroniska enkäten.

Vi har även genomfört två rundabordssamtal med olika intressenter. Vid ett av samtalen deltog personer med juridisk kompetens från fackliga organisationer, civilsamhällesorganisationer och akademi, samt företagsjurister och individer med särskild kännedom om FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Det andra rundabordssamtalet genomfördes med representanter från civilsamhället med särskild kompetens och erfarenhet av att granska fall av svenska företagsrelaterade människorättskränkningar. Totalt deltog 15 personer vid de två tillfällena. Dessa var företrädare för Amnesty International, Diakonia, Fair Action, Forum Syd, Nationella kansliet för Hållbar upphandling vid Sveriges landsting och regioner, Lantmännen, New Context, Samhall, Sida, Svenska Kyrkan, Swedwatch, TCO och Unicef.

Vi har också intervjuat ett stort antal aktörer. Sammantaget har vi intervjuat anställda vid åtta enheter på fem departement⁹, tre utlandsmyndigheter¹⁰, sex myndigheter¹¹, fem statliga bolag¹² och en civilsamhällesorganisation¹³.

Vi har deltagit på ett möte med *Human Rights Business Practice Group* (en del av organisationen *Enact Sustainable Strategies*) den 6 december. Vid mötet deltog representanter för ett antal stora svenska bolag. På mötet diskuterades vilka utmaningar svenska bolag möter när det gäller efterlevnaden

⁹ Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet.

¹⁰ Svenska ambassaderna i Peking (CSR-kontoret), Mexiko och Saudiarabien.

¹¹ Exportkreditnämnden, Kommerskollegium, Sametinget, Sida, Tillväxtverket och Upphandlingsmyndigheten.

¹² Business Sweden, Svensk Exportkredit, Swedfund, Telia och Vattenfall.

¹³ Amnesty International.

av de mänskliga rättigheterna, vilket stöd de får och behöver från staten och hur de ser på gottgörelse utanför domstol.

I det följande beskriver vi hur vi gått tillväga för att besvara de fem utredningsfrågorna. Vi redogör bland annat för vilka metoder vi har använt och vilka av FN:s principer som omfattas av frågorna. I bilaga 2 finns en beskrivning av samtliga FN:s principer. När det gäller utredningsfrågorna 2, 3 och den del av fråga 4 som rör gottgörelse utanför domstol, har vi formulerat ett antal analysfrågor som stöd för vår bedömning av ytterligare möjliga åtgärder. Analysfrågorna har formulerats med utgångspunkt i FN:s principer¹⁴ och med stöd av det verktyg för *National Baseline Assessment* (NBA) som utvecklats av *Danish Institute for Human Rights* och ICAR.¹⁵

1.3.1 Finns det luckor och brister i svensk lagstiftning?

Statskontoret har gett *Enact Sustainable Strategies* (Enact) i uppdrag att göra en genomlysning av hur svensk lagstiftning står sig mot FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. I uppdraget har också ingått att lämna förslag på eventuella åtgärder för en förbättrad efterlevnad.

I genomförandet av sitt uppdrag har Enact lagt stor vikt vid att genomföra en intressentdialog med ledande experter och representanter från berörda intressentgrupper inklusive civilsamhälle, fackförbund, statlig förvaltning, näringsliv, akademi och advokatbyråer. Intressentdialogen genomfördes i samverkan med Statskontoret (se nedan). Därutöver har Enact kartlagt tidigare arbete inom området i form av argumenterande, kritiska, utvärderande eller lösningsorienterade analyser. Tidigare utredningar har beaktats, såsom artiklar i juridisk eller annan relevant facklitteratur (t.ex. inom människorättsområdet) och artiklar i dagspress. På översiktlig nivå har lagar, förarbeten, rättstillämpning och analyser av tillämpning beaktats. Enact har

¹⁴ Regeringen, *Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: tillämpning av Förenta nationernas ramverk ”skydda, respektera och åtgärda”* (finns som elektronisk bilaga på www.statskontoret.se).

¹⁵ Danish Institute for Human Rights och International corporate accountability roundtable (ICAR), (2014), *National Action Plans on Business and Human Rights, A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*.

även genomfört en benchmarkanalys av vad andra länder gjort, särskilt vad gäller National Baseline Assessments.

Enacts rekommendationer om möjliga åtgärder vilar på både analys av lag och tillämpning samt beaktar lösningsförslag från olika intressenter. Analys av lagtekniska eller faktiska konsekvenser av möjliga åtgärder har inte ingått i uppdraget. Därutöver har Enact låtit faktagranska valda delar av sina resultat. Faktagranskare har varit jurister och advokater med särskild expertis samt experter inom olika rättsområden, bland annat från akademi och civilsamhälle.

Följande FN-principer har varit grundläggande för Enacts genomlysning:

- Princip 1 säger att staten ska skydda befolkningen mot företagsrelaterade negativ påverkan inom det egna territoriet och/eller jurisdiktionen. Det betyder att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra kränkningar. Det kan ske genom effektiva åtgärder, till exempel riktlinjer, lagstiftning, reglering och prövning. Stater bestämmer själva vilka åtgärder som bör vidtas, och alla möjliga åtgärder bör beaktas. Att låta bli att vidta åtgärder står i strid med de folkrättsliga förpliktelseerna om det kan leda till företagsrelaterade människorättskränkningar. I kommentaren till principen betonas också rättsstatens principer.
- Princip 2 säger att staten bör tydliggöra att företag som är etablerade inom det egna territoriet och/eller jurisdiktionen ska respektera de mänskliga rättigheterna i all verksamhet, det vill säga även den som bedrivs utomlands. I kommentarer till princip 2 framgår att det finns starka skäl för att stater ska vara tydliga med att de förväntar sig att företagen respekterar de mänskliga rättigheterna även utomlands. Det framgår också att flera stater vidtagit åtgärder i syfte att säkerställa att företag respekterar FN:s principer även i sin verksamhet i andra länder. Det kan handla om att införa riktlinjer för multinationella företag eller lagstiftning som ger en stats domstolar möjlighet att pröva fall som skett utomlands (så kallad extraterritoriell lagstiftning).
- I övrigt har de skyldigheter i praktiken som följer av princip 1 och 2 varit centrala för genomlysningen. Dessa skyldigheter beskrivs i principerna 3-10.

I kapitel 3 sammanfattar vi Enacts analys och förslag till möjliga åtgärder i denna fråga. Enacts rapport till Statskontoret kan laddas ner på www.statskontoret.se. Som nämndes ovan har Statskontoret även gjort egna bedömningar av dessa förslag.

1.3.2 Har regeringen, statliga myndigheter och statliga bolag vidtagit relevanta åtgärder utifrån de vägledande principerna inom statlig verksamhet?

I enlighet med uppdraget har vi när det gäller statlig verksamhet undersökt om relevanta åtgärder har vidtagits främst inom export- och internationaliseringsfrämjande verksamhet, styrningen av bolag med statligt ägande, offentlig upphandling och internationellt utvecklingssamarbete. Det handlar om statlig verksamhet som kan få stora konsekvenser för Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer, eller bidra till att Sverige efterlever dem. Vi har valt att även inkludera AP-fonderna i analysen, eftersom omfattningen på deras investeringar gör att även denna verksamhet har förhållandevis stor betydelse för Sveriges efterlevnad av FN:s principer. I den här delen diskuterar vi andra åtgärder än lagstiftning, med ett undantag. Undantaget gäller den lag som styr AP-fondernas verksamhet, lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Statliga bolag

Princip 4 är mest relevant för hur de statliga bolagen styrs utifrån FN:s riktlinjer. Enligt denna princip bör staten vidta ytterligare åtgärder för att motverka att företag orsakar negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Det handlar om företag som staten äger eller kontrollerar, eller som får omfattande stöd och service från myndigheter, exempelvis exportkreditorgan. En åtgärd kan vara att, när så är lämpligt, kräva att företagen genomför *human rights due diligence*¹⁶ med avseende på de mänskliga rättigheterna.

¹⁶ Redogörelse för att rimliga åtgärder för att förebygga och gottgöra kränknin-
gar av de mänskliga rättigheterna har vidtagits (det vill säga att de visat skäligen-
aktsamhet)

Vi har formulerat följande analysfrågor:

- Ställer regeringen krav på att statligt ägda bolag (statliga bolag) genomför *human rights due diligence* av sin verksamhet vad gäller de mänskliga rättigheterna?
- Ställer regeringen krav på att statliga bolag ska kontrollera sin leverantörskedja?
- Följer berörda departement upp statliga bolag?
- Vidtar regeringen eller statliga bolag andra relevanta åtgärder utöver de som täcks in av våra uppdragsfrågor?

Internationaliserings- och exportfrämjande verksamhet

Liksom i avsnittet om statliga bolag ligger princip 4 till grund för vår analys av internationaliserings- och exportfrämjande verksamheter. Vi har formulerat följande analysfrågor:

- Ställer regeringen krav på att företag som tar emot omfattande stöd från myndigheter tar hänsyn till sin påverkan på de mänskliga rättigheterna?
- Genomför statliga myndigheter och statliga bolag *human rights due diligence* av företag som tar emot stöd?
- Hur arbetar berörda exportkreditorgan och andra offentliga organ för att säkerställa företagens efterlevnad?
- Följer berörda exportkreditorgan och andra offentliga organ upp företagen?
- Vidtar regeringen, statliga myndigheter eller statliga bolag andra relevanta åtgärder utöver de som täcks in av våra uppdragsfrågor?

Internationellt utvecklingssamarbete

I analysen av internationellt utvecklingssamarbete har vi tagit inspiration från den tolkning som Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) har gjort i sin studie av hur Sveriges internationella utvecklingssamarbete förhåller sig

till FN:s principer.¹⁷ FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter nämner inte uttryckligen internationellt utvecklingssamarbete.

Princip 4 och 8 har legat till grund för vår analys. Princip 8 handlar om att stater bör säkerställa att departement, myndigheter och andra statliga institutioner som utformar bestämmelser som får betydelse för hur företagen uppträder är medvetna om och iakttar statens åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna i sina uppdrag.¹⁸

Vi har valt att inte behandla det multilaterala utvecklingssamarbetet, som bedrivs genom multilaterala institutioner. Detta beror på att den svenska regeringen inte har lika stort inflytande över arbetets inriktning och genomförande, som inom övrigt utvecklingssamarbete.

Våra analysfrågor nedan berör det arbete som regeringen och relevanta statliga myndigheter och statliga bolag som är verksamma inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete utför:

- Finns det ett tydligt åtagande att beakta normer som rör mänskliga rättigheter och företagande i policyer som styr det internationella utvecklingssamarbetet?
- Verkar regeringen för att de statliga aktörer som bedriver utvecklingssamarbete ska iaktta statens åtaganden kring de mänskliga rättigheterna?
- Verkar regeringen för att de statliga aktörer som bedriver utvecklingssamarbete genomför *human rights due diligence* i sammanhang som innebär en betydande risk för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna?

¹⁷ Kløcker Larsen och Atler (2015). *Business and Human Rights in Development Cooperation – has Sweden incorporated the UN Guiding Principles*. Rapport 2015:08 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

¹⁸ Kløcker Larsen och Atler analyserar även princip 10. Vi har valt att inte göra det eftersom principen rör staters deltagande i multilaterala institutioner och främst är relevant för det multilaterala utvecklingssamarbetet, som vi inte behandlar i denna rapport.

- Har statliga myndigheter och bolag policyer och processer som gör att de tar hänsyn till påverkan på de mänskliga rättigheterna i alla sammanhang där företag är delaktiga i utvecklingssamarbete?
- Genomför statliga myndigheter och bolag *human rights due diligence* i sammanhang som innebär en betydande risk för negativ påverkan? Uppmuntrar statliga myndigheter och bolag starkt till detta i övriga fall?
- Följer statliga myndigheter och bolag upp hur de själva, och delaktiga företag, hanterar risker relaterade till de mänskliga rättigheterna?
- Vidtar statliga myndigheter och statliga bolag åtgärder vid en eventuell negativ påverkan, inklusive avslutar affärsrelationer om det behövs?

AP-fonderna

Även när det gäller AP-fonderna ligger princip 4 till grund för vår analys. Vi har formulerat följande analysfrågor:

- Finns ett tydligt åtagande i den lag som styr AP-fonderna att de ska beakta normer som rör företagande och de mänskliga rättigheterna i sina investeringar?
- Genomför AP-fonderna *human rights due diligence* för sina investeringar?
- Genomför AP-fonderna uppföljning och granskning av sina investeringar för att dessa inte ska bidra till negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna?
- Verkar AP-fonderna för att företag som de investerar i ska beakta sin påverkan på de mänskliga rättigheterna?

Offentlig upphandling

Vår analys av offentlig upphandling baseras på princip 6. Denna anger att ”stater bör verka för att företag som de genomför affärstransaktioner med respekterar de mänskliga rättigheterna”. Kommentaren till principen konstaterar att stater genomför olika typer av affärstransaktioner med företag, inte minst genom upphandling. Kommentaren anger också att detta ger stater unika möjligheter att främja dessa företags kunskap om och respekt för de mänskliga rättigheterna. Detta kan bland annat ske genom avtalsvillkoren, med hänsyn till staters relevanta åtaganden enligt nationell och internationell rätt.

Här undersöker vi hur staten, genom regeringen och Upphandlingsmyndigheten, följer princip 6 i andra avseenden än genom lagstiftning. Lagstiftning som rör offentlig upphandling behandlar vi under den första uppdragsfrågan.

För att de upphandlande myndigheterna ska kunna ställa krav på företagen att respektera de mänskliga rättigheterna behöver de ha kunskaper inom detta område. Upphandlingsmyndigheten är den statliga myndighet som har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter.

Vi har formulerat följande analysfrågor:

- Verkar regeringen och Upphandlingsmyndigheten för att statliga myndigheter och bolag ska få kunskaper om de skyldigheter och möjligheter som upphandlingslagstiftningen innebär vad gäller att ställa krav på företag att respektera de mänskliga rättigheterna?
- Verkar regeringen och Upphandlingsmyndigheten för att företag ska få kunskaper om vad de som anbudslämnare i offentliga upphandlingar förväntas göra för att respektera de mänskliga rättigheterna?

1.3.3 Har regeringen och berörda statliga myndigheter och bolag vidtagit åtgärder för att ge vägledning till företags arbete i linje med FN:s vägledande principer?

Vi har undersökt om och hur regeringen har kommunicerat FN:s vägledande principer till företagen. Vi har även undersökt om företag får stöd från staten om hur de ska efterleva principerna.

Vi har utgått från FN:s vägledande principer 3, 7 och 8. Enligt princip 3 bör staten ge företagen ändamålsenlig vägledning rörande företags respekt för de mänskliga rättigheterna i all verksamhet. Enligt princip 7 ska staten ge företag som är verksamma i konfliktdrabbade områden lämpligt stöd så att de kan bedöma och åtgärda de förhöjda riskerna för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Princip 8 handlar också om att den information, den utbildning och det stöd som staten ger företagen ska vara samstämmig. Det betyder att företagen ska få samstämmig vägledning från olika statliga aktörer, så att de kan göra avvägningar mellan olika behov i samhället och

samtidigt handlar på ett sätt som är förenligt med de mänskliga rättigheterna. Utifrån dessa principer har vi formulerat tre analysfrågor:

- Har regeringen implementerat och kommunicerat policyer och riktlinjer i syfte att främja företagens respekt för de mänskliga rättigheterna?
- Är regeringens vägledning samstämmig med hänsyn till att olika behov i samhället ska jämkas samman samtidigt som FN:s principer ska efterlevas?
- Ger regeringen, statliga myndigheter och statliga bolag vägledning till företag vad gäller företags respekt för de mänskliga rättigheterna?
- Vidtar regeringen och berörda statliga myndigheter och bolag åtgärder för att anpassa sin vägledning till olika branscher?

1.3.4 Finns luckor och brister vad gäller möjligheter att gottgöra företagsrelaterade övergrepp?

I det uppdrag som Enact har genomfört på uppdrag av Statskontoret har det även ingått att undersöka om det finns luckor eller brister när det gäller möjligheter att i domstol gottgöra företagsrelaterade övergrepp mot de mänskliga rättigheterna i linje med FN:s vägledande principer. Därutöver har Statskontoret genom de dokumentstudier och de intressentdialog som vi beskrev i inledningen av avsnitt 1.3 bedömt vilka möjligheter det finns till gottgörelse utanför domstolsväsendet.

Princip 25 betonar den del av skyddet mot företagsrelaterade kränkningar av mänskliga rättigheter som handlar om möjlighet till gottgörelse. Kravet på lämpliga åtgärder innebär att staten ska säkerställa att den som lidit av den kränkning som inträffat inom det egna territoriet och/eller den egna jurisdiktionen, har möjlighet att få sin sak prövad på ett effektivt sätt. Det kan handla om att vidta lagstiftande och andra rättsliga åtgärder samt administrativa eller andra lämpliga förfaranden.

De ”skyldigheter i praktiken” som följer på princip 25 är principerna 26–28. Princip 25 och 26 har varit utgångspunkt för Enact när det gäller att besvara frågan om det finns påtagliga luckor eller brister vad gäller möjligheter för att i domstol gottgöra företagsrelaterade övergrepp. Princip 25 och

27 har varit vägledande i Statskontorets bedömning av om det finns möjligheter att få gottgörelse av företagsrelaterade övergrepp utanför domstol. Vi har formulerat följande analysfrågor:

- Tillhandahåller staten effektiva klagomålsmekanismer utanför domstolarna?
 - Känner berörda parter till mekanismerna?
 - Har berörda parter förtroende för mekanismerna?
 - Bidrar mekanismerna till ökad kunskap så att framtida missförhållanden och brister kan förhindras?

1.3.5 Vad bör regeringen beakta i det fortsatta arbetet med handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter?

Den femte och sista uppdragsfrågan handlar om vilka åtgärder, ämnesområden och internationella policyfrågor som regeringen särskilt bör beakta i det fortsatta arbetet med handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter.

Regeringen har nyligen presenterat sin uppföljning av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter. Uppföljningen ska tillsammans med den här rapporten ses som ett inspel till regeringens insatser för att utveckla arbetet inom hållbart företagande inklusive företagande och mänskliga rättigheter.

Svaren på frågan om vad regeringen särskilt bör beakta i det fortsatta arbetet kommer till stor del från vår analys av luckor, brister och behov av åtgärder på de områden vi studerat. Vi lyfter fram de åtgärder där vi anser att vi har tillräckligt med underlag för att åtminstone säga att åtgärden kan eller bör utredas vidare (se avsnitt 1.2.3), och därmed ingå i regeringens fortsatta arbete med handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter.

1.3.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Anna Eriksson, Linus Sikström och Ulrika Lindstedt (projektledare) har genomfört analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner samt genom en extern referensgrupp bestående av Ulrika

Mörth (professor vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet) och Klas Waldenström (rådgivare vid avdelningen för partnerskap och innovation på Sida). Berörda departement, statliga myndigheter och statliga bolag har haft möjlighet att faktagranska valda delar av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi regeringens politik inom de områden som berörs av denna rapport. I kapitel 3 gör vi en genomlysning av svensk lagstiftnings efterlevnad av FN:s principer. I kapitel 4 diskuterar vi hur regeringen och statliga myndigheter lever upp till FN:s principer och i kapitel 5 hur staten ger vägledning till svenska företag i hur de kan efterleva principerna. I kapitel 6 bedömer vi om det finns möjligheter till gottgörelse av övergrepp från svenska företag. I kapitel 7 sammanfattar vi vilka åtgärder vi bedömer att regeringen särskilt bör beakta i det fortsatta arbetet.

2 Regeringens arbete med företag och mänskliga rättigheter inom olika områden

Sveriges åtgärder för att följa FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter sammanfattas i huvudsak i regeringens handlingsplan för företag och mänskliga rättigheter som togs fram 2015. Handlingsplanen ingår som en del i regeringens politik för hållbart företagande. Handlingsplanen har också kopplingar till flera andra politikområden som exempelvis näringspolitiken (politik för hållbart företagande), handelspolitiken, exportfrämjandet och politik för global utveckling. Sverige har också förbundit sig att följa ett antal internationella mål och riktlinjer som påverkar det arbete som vi fokuserar på i denna rapport. Sammantaget innebär detta att regeringen och olika myndigheter vidtar åtgärder inom en rad områden som har betydelse för hur Sverige följer FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. I det här kapitlet beskriver vi kortfattat regeringens styrning och övriga arbete inom dessa områden.

2.1 Regeringens politik för hållbart företagande

Enligt regeringen går företagande och respekt för de mänskliga rättigheterna hand i hand och de mänskliga rättigheterna bör vara en del av en aktiv politik för hållbart företagande. Hållbart företagande spelar i sin tur en viktig roll i såväl handelspolitiken som exportfrämjandet.¹⁹ I december 2015 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen om politik för hållbart företagande som hade tagits fram av Regeringskansliet efter en dialog med företag, myndigheter, fackföreningar, civilsamhället, akademi med flera.²⁰

¹⁹ Regeringen (2015). *Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*.

²⁰ Regeringen (2015). *Politik för hållbart företagande*. Skr. 2015/16:69.

I skrivelsen aviserar regeringen en mer ambitiös politik för hållbart företagande. Regeringen redogör där också för sin syn på hållbart företagande kopplat till mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljöhänsyn och anti-korruption, jämställdhet, barnrättsperspektivet, mångfald, affärsetik och beskattning. FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter anges vara en bland flera internationella riktlinjer som kan stödja arbetet med hållbart företagande. Det framgår också att hållbart företagande anses vara en självklar del av näringspolitiken, finansmarknadspolitiken, miljöpolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken, handelspolitiken och biståndspolitiken.

2.1.1 Hållbart företagande ska gynna hållbar utveckling

Regeringen menar att hållbart företagande utgår från att företag ska bedriva en verksamhet som gynnar en hållbar utveckling enligt den definition som slogs fast av Brundtlandkommissionen 1987, nämligen ”en hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”.²¹ Med hållbart företagande menas att agera ansvarsfullt och minimera risken för negativ påverkan.

2.2 Internationella mål och riktlinjer

Regeringen förväntar sig att svenska företag som är verksamma i Sverige eller i utlandet följer ett antal olika internationella riktlinjer för ansvarsfullt agerande som utgångspunkt för sitt arbete.²² I sin skrivelse om politik för hållbart företagande hänvisar regeringen till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter som en av flera riktlinjer för hållbart företagande. Utöver dessa nämner regeringen också FN:s *Global Compact*, ILO:s kärnkonventioner och trepartsdeklarationer, OECD:s riktlinjer för multinationella företag samt de globala utvecklingsmålen och Agenda 2030.

²¹ Regeringen (2015). *Politik för hållbart företagande*. Skr. 2015/16:69.

²² Regeringens webbplats om hållbart företagande:
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/hallbart-foretagande/>. Hämtad 2018-01-11.

2.2.1 FN:s Global Compact

Global Compact består av 10 principer för företagens agerande när det gäller mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljöpraxis och korruption. Nära 10 000 företag är anslutna till *Global Compact*.²³ De förbinder sig att inkorporera de tio principerna i sin företagsstrategi, arbeta för att de ska bli en del av företagskulturen, åta sig att offentligt tala för *Global Compact* samt i sin årsrapport redogöra för hur företagets arbete på området bedrivs. Men hela verksamheten är frivillig och det finns inte någon oberoende kontroll av om de företag som är med verkligen uppfyller sina löften.

2.2.2 ILO:s kärnkonventioner och trepartsdeklarationer

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO har som grundläggande mål att bekämpa fattigdom och arbeta för social rättvisa. I uppgifterna ligger att främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor i hela världen, samt att värna om fackliga fri- och rättigheter. ILO:s konstruktion bygger på att sammanföra regeringar med arbetstagare och arbetsgivare i en institutionell struktur som består av dessa tre parter. Trepartsstrukturen är ILO:s unika kännemärke.

ILO är en konventionsbaserad organisation med över 180 konventioner. Alla ILO:s medlemsländer har genom sitt medlemskap i ILO och sin anslutning till ILO:s stadga en förpliktelse att respektera, främja och genomföra de principer och rättigheter som är teman för ILO:s grundläggande rättighetskonventioner. Dessa rättigheter är:

- föreningsfrihet
- organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar
- avskaffande av alla former av tvångsarbete
- avskaffande av barnarbete
- avskaffande av diskriminering i arbetslivet.

²³ FN *Global Compact*: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>. Hämtad 2018-02-15.

ILO förfogar inte över några sanktionsmedel. Arbetsmetoderna är dialog, rådgivning, experthjälp och tekniskt bistånd.

2.2.3 OECD:s riktlinjer för multinationella företag

OECD:s riktlinjer är globala och utformade för multinationella företag. Företagen ska enligt riktlinjerna identifiera, förhindra och ta ansvar för negativ påverkan som företaget orsakat eller bidragit till. Riktlinjerna gäller företagens verksamhet i alla länder. OECD:s medlemsländer har åtagit sig att främja riktlinjerna bland annat genom att inrätta en nationell kontaktpunkt, NKP.

UD har också tagit fram en handbok i samverkan med parterna i den svenska nationella kontaktpunkten som är avsedd att vara en läsanvisning och introduktion till riktlinjerna.²⁴

2.2.4 Globala målen och Agenda 2030

Den 25 september 2015 antog FN:s medlemsländer Agenda 2030, en universell agenda som inrymmer de *Globala målen för hållbar utveckling*. De 17 Globala målen har i sin tur 169 delmål och 230 indikatorer.²⁵ Agenda 2030 rör alla delar av hållbar utveckling som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan är universell, vilket innebär att den ska genomföras av alla länder, såväl nationellt som internationellt. De flesta av de globala målen i Agenda 2030 berör företag.

Sverige genomför Agenda 2030 genom beslut och åtgärder i den dagliga verksamheten och genom befintliga styrprocesser. Den ordinarie verksamheten i offentlig sektor (liksom i samhället som helhet) ska genomsyras av det synsätt på hållbar utveckling som Agenda 2030 har. Regeringen har tillsatt en delegation för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Enligt delegationen erbjuder Agenda 2030 ”en ny och gemensam referensram för

²⁴ Utrikesdepartementet (2006). *OECD:s riktlinjer för multinationella företag – en handbok*. Artikelnr: UD 06.002, ISBN: 91-7496-361-9.

²⁵ Regeringen, *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

företagens hållbarhetsarbete”. I den handlingsplan som delegationen presenterade i juli 2017 skriver delegationen att engagemanget för Agenda 2030 är stort bland många svenska företag. Delegationen menar att företagens arbete för hållbar utveckling är en viktig konkurrensfaktor då många svenska företag har omfattande verksamhet i andra länder.²⁶

Delegationen påtalar även att kraven som finns i svensk lagstiftning generellt är svaga när det gäller att företags rapportering ska genomgå extern genomlysning eller extern granskning när företagen redovisar internationell verksamhet. I handlingsplanen föreslår delegationen att regeringen ska tillsätta en utredning för att utreda förstärkt nationell lagstiftning för företag och mänskliga rättigheter, i enlighet med de konventioner och riktlinjer som Sverige skrivit under. De anser att utredningen bör undersöka möjligheten att ålägga företag ett kontinuerligt genomlysningskrav av företagsverksamhet när det gäller mänskliga rättigheter när företagen etablerar sig och bedriver verksamhet internationellt.

2.3 Regeringens nationella policy- och styrdokument

Regeringen har tagit fram flera olika nationella policyer, riktlinjer, strategier och handlingsplaner för att verka för ett hållbart företagande.

2.3.1 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

I oktober 2016 presenterade regeringen en strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.²⁷ Strategin framhåller bland annat att om full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ska säkerställas behöver en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna etableras. En sådan struktur bör bestå av:

²⁶ Agenda 2013-delegationen (2016). *I riktning mot en hållbar välfärd – Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Fi 2016:01.

²⁷ Regeringens skrivelse (2016). *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*. Skr. 2016/17:29.

- ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna
- ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet
- ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet.

2.3.2 Politik för hållbart företagande

I juni 2016 publicerade regeringen skriften *Hållbara affärer – regeringens politik för hållbart företagande*.²⁸ Den är en vägledning för företag med utgångspunkt från regeringens skrivelse *Politik för hållbart företagande*.²⁹ Där presenterar regeringen sin förväntan och syn på samt åtgärder för hållbart företagande. De presenterar även råd och verktyg för företag som vill utveckla sitt arbete med hållbart företagande. Den primära målgruppen är svenska företag men även andra grupper med intresse för hållbart företagande.

Regeringen ser på politiken för hållbart företagande som en del av näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Hållbart företagande är ett viktigt led i att stärka företagens arbete med miljö och klimat, för förbättrade villkor på arbetsmarknaden, respekt för mänskliga rättigheter, korruptionsbekämpning samt jämställdhet och mångfald. Politiken syftar också till att stärka svenska företags konkurrenskraft, främja exporten och nå målet om EU:s lägsta arbetslöshet 2020. Handelspolitiken och främjande av export är därmed också en del av politiken för global utveckling. Skrivelsen om politik för hållbart företagande innehåller cirka 80 mål som regeringen ska verka för.

2.4 Politik för global utveckling (PGU)

Regeringens politik för global utveckling (PGU) antogs av riksdagen 2003 och har som mål att bidra till en mer rättvis och hållbar global utveckling genom att skapa ett mer samlat synsätt kring frågor om global utveckling.

²⁸ Regeringen (2016). *Hållbara affärer – regeringens politik för hållbart företagande*.

²⁹ Regeringen (2015). *Politik för hållbart företagande*. Skr. 2015/16:69.

Denna politik har en tydlig koppling till arbetet med företagande och mänskliga rättigheter.

År 2014 aviserade regeringen en nystart av PGU. Nystarten innebar bland annat att alla departement tog fram handlingsplaner med konkreta mål för hur de ska bidra till Agenda 2030. I regeringens skrivelse om PGU från 2016 pekar regeringen ut ett antal områden där de haft särskilda ambitioner under 2014–2016, varav ett är hållbart företagande.³⁰ I avsnittet om hållbart företagande skriver regeringen att de förväntar sig att svenska företag ska ha internationella riktlinjer som utgångspunkt för sin verksamhet, både i Sverige och på andra marknader. Bland de internationella riktlinjer som regeringen hänvisar till finns de som vi beskrivit i avsnitt 2.2.

Av PGU-skrivelsen framgår också att regeringen i styrningen av bolag med statligt ägande ska följa de ovan nämnda riktlinjerna inklusive FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter samt rapportera enligt *Global Reporting Initiative* (GRI). Regeringen ska också verka för att bolag med statligt ägande när så är lämpligt genomför konsekvensanalyser för att bedöma och hantera risker som gäller mänskliga rättigheter. PGU-skrivelsen tar också upp mål och intressekonflikter.

Enligt regeringen utgör politik för global utveckling också ett viktigt verktyg för Sverige i genomförandet av Agenda 2030.

2.5 Politik för internationellt utvecklingssamarbete

Regeringen beskriver det internationella utvecklingssamarbetet som en del av politiken för global utveckling (PGU). Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utgångspunkten för regeringens styrning av utvecklingssamarbetet är *Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. I detta ramverk anger regeringen

³⁰ Regeringen (2016). *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*. Regeringens skrivelse 2015/16:182

att allt svenskt utvecklingssamarbete ska bedrivas i enlighet med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.³¹

Det svenska biståndet kan i huvudsak delas in i två kategorier: humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Humanitärt bistånd är akut hjälp för att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet för nödlidande människor. Utvecklingssamarbete är långsiktigt stöd till andra länders utveckling. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet bedrivs i sin tur i olika former: globalt, regionalt, bilateralt och multilateralt.

Enligt uppgifter från www.openaid.se uppgick Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete under 2017 till omkring 11 miljarder kronor och övrigt utvecklingssamarbete till omkring 22 miljarder kronor.³²

Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) är den huvudsakliga aktören inom det globala, regionala och bilaterala utvecklingssamarbetet, medan huvuddelen av det multilaterala biståndet hanteras av Utrikesdepartementet. Det multilaterala utvecklingssamarbetet bedrivs genom multilaterala institutioner, såsom olika FN-organ, organ inom Världsbanksgruppen samt EU.

Vi analyserar det internationella utvecklingssamarbetet i relation till FN:s principer i avsnitt 4.3.

2.6 Politik för handels- och exportfrämjande

Regeringen betonar att många svenska företag är världsledande på hållbart företagande, både när det gäller sociala och miljömässiga värden. Samtidigt påpekar regeringen att den behöver vara tydlig med vad den förväntar sig

³¹ Regeringen (2016). *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. Skr. 2016/17:60.

³² Regeringens webbplats med öppna data om svenskt bistånd: www.openaid.se. (På webbplatsen angavs att data uppdaterats 2018-02-07 med förbehåll för att det fortfarande fanns information från 2017 som inte rapporterats in.) Det multilaterala kärnstödet har vi benämnt multilateralt utvecklingssamarbete. I övrigt bistånd har vi valt att inte inkludera avräkningarna för flyktingmottagande i Sverige.

av företagen, särskilt när de är verksamma i länder med särskilda utmaningar. Regeringen planerar att stärka arbetet med hållbart företagande, exempelvis genom den nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter. Utöver detta hänvisar regeringen till att den kommer att utveckla politiken för hållbart företagande som en del av arbetet med politiken för global utveckling (PGU).

I samband med arbetet med att ta fram exportstrategin presenterade regeringen en lista med 26 prioriterade exportmarknader. Den stora majoriteten av dessa är tillväxtländer. I flera av de utpekade länderna finns ekonomisk ofrihet och andra politiska, sociala och miljömässiga problem. Regeringen menar att detta innebär att det statliga främjandet relativt sett kan göra större nytta. Detta beror på att regeringen anser att kontakter och handel mellan människor och länder är bra och gynnar värden som demokrati, jämställdhet, mänskliga rättigheter och en bättre miljö.

Vi analyserar det export- och internationaliseringsfrämjande arbetet i relation till FN:s principer i avsnitt 4.2.

3 Svensk lagstiftning i relation till FN:s principer

Det här kapitlet baseras på den rapport som *Enact Sustainable Strategies* (Enact) har tagit fram på uppdrag av Statskontoret: *Företag och mänskliga rättigheter – Påtagliga luckor och brister i svensk lag*. De har gjort en genomlysning av om det finns luckor eller brister i svensk lagstiftning i förhållande till FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter samt vilka möjliga lösningar som kan finnas. Utgångspunkten för deras analys har varit att FN:s principer ska efterlevas. Någon lagteknisk analys eller bedömning av eventuella följdkonsekvenser har inte varit en del av uppdraget. Enact har låtit ett antal jurister och advokater med särskild expertis samt andra experter på olika rättsområden, bland annat från akademi och civilsamhälle, faktagranska deras rapport. Rapporten kan laddas ner på www.statskontoret.se.

3.1 Inledning

De mänskliga rättigheterna skyddas genom ett stort antal olika lagar, främst i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har i sin helhet införlivats i svensk rätt och gäller därmed som svensk lag.

Svensk lag skyddar individen gentemot kränkningar av de mänskliga rättigheterna som kan begås av staten. Folkrätten uttrycker en skyldighet för staten och rättigheter för individen. FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter fokuserar på att en tredje part – ett företag – kan inverka negativt på de mänskliga rättigheterna. Svensk lag reglerar vad som gäller för företag som bedriver verksamhet i Sverige, exempelvis när det gäller miljö, arbetsförhållanden, diskriminering och de mänskliga rättigheterna.

Men när det gäller den verksamhet som svenska företag eller företag med anknytning till Sverige bedriver utomlands finns det enligt Enact flera utmaningar i svensk rätt i relation till FN:s vägledande principer. Dessa utmaningar riskerar att orsaka negativ påverkan på utsatta grupper och individers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga fri- och rättigheter. De utmaningar som presenteras i detta kapitel gäller i huvudsak, men inte uteslutande, situationer när svenska företag eller företag med anknytning till Sverige bedriver verksamhet utomlands. Det gäller särskilt i länder som av olika skäl inte upprätthåller skyddet av de mänskliga rättigheterna eller där staten är den kränkande parten.

Enacts analys visar att det finns utmaningar inom flera rättsområden i relation till FN:s vägledande principer. Den visar också att Sverige varit mindre proaktivt vad gäller att använda lagstiftning som åtgärd för att förebygga och gottgöra företagsrelaterade människorättskränkningar utomlands än USA och flera länder i Europa så som Frankrike, Storbritannien eller Nederländerna.

Nedan presenteras Enacts huvudsakliga slutsatser om luckor och brister i svensk lagstiftning i relation till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter:

- Det finns få juridiska möjligheter att förmå företag att ta hänsyn till hur deras verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna. Det finns inte heller några juridiskt bindande krav på att företag ska utföra *human rights due diligence*.
- Utöver kravet på att stora företag ska göra hållbarhetsrapporteringar finns det i nuläget inget lagkrav på transparens när det gäller företags arbete med de mänskliga rättigheterna.³³ Detta kan i praktiken innebära

³³ Av årsredovisningslagen (1995:1554) 10§ framgår att förvaltningsberättelsen för ett företag ska innehålla en hållbarhetsrapport om företaget uppfyller mer än ett av följande villkor:

1. medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 250
2. företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 175 miljoner kronor.

begränsningar för externa intressenters möjligheter att granska eller kontrollera i vilken utsträckning företagsverksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna.

- Det saknas specifik extraterritoriell jurisdiktion³⁴ (lagstiftning som ger svenska domstolar möjlighet att pröva företagsrelaterade människorättskränkningar som svenska företag orsakar eller medverkar i utomlands). Därmed finns det en risk att människorättskränkningar inte följs upp. Det kan innebära att drabbade individer inte får upprättelse och att företag som kränker de mänskliga rättigheterna kan undkomma ansvar.
- Det överordnade syftet med aktiebolag är, enligt aktiebolagslagen, att generera vinst. Detta kan under vissa omständigheter försvåra och motverka att företag tar hänsyn till andra värden i verksamheten, som exempelvis social hållbarhet och de mänskliga rättigheterna. Dessutom är aktiebolag egna juridiska personer och inte straffrättsliga subjekt vilket försvårar ansvarsutkrävande vid företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna.
- Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer i begränsad omfattning krav på att upphandlande myndigheter ska föreskriva att kontraktsparter respekterar de mänskliga rättigheterna. Dessutom är grunderna för att utesluta en leverantör svaga eller otydliga.

Nedan sammanfattar Statskontoret de luckor, brister och möjliga lösningar som Enact presenterar i sin rapport.

3.2 Human rights due diligence

FN:s princip 3 betonar att stater bör tillämpa lagar som syftar eller leder till att företagen måste respektera de mänskliga rättigheterna. Princip 3 säger även att stater bör uppmuntra till och, om så är lämpligt, kräva att företagen informerar om hur de hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna.

3. företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 350 miljoner kronor.

³⁴ Extraterritoriell jurisdiktion innebär att lagstiftning ger en stats domstolar möjlighet att pröva fall som skett utomlands.

3.2.1 Vad innebär human rights due diligence?

Human rights due diligence handlar i grunden om att företag ska kunna redogöra för att de vidtagit rimliga åtgärder för att förebygga och gottgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna (det vill säga visat skälig aktsamhet) för att inte drabbas av sanktioner, om de sammankopplas med påstådda eller bevisade kränkningar.

Due diligence kan på svenska översättas till ”skälig aktsamhet”. Det handlar om att företag bör:

- *Implementera tydliga policyer och riktlinjer.* Det bör dels finnas policyer och riktlinjer som kommunicerar företagets respekt för de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå, dels mer detaljerade riktlinjer för olika verksamhetsområden.
- *Genomföra konsekvensanalyser.* Företag bör analysera vilken typ av påverkan som dess pågående eller planerade verksamhet har på de mänskliga rättigheterna. Baserat på analysresultatet bör företag upprätta eller uppdatera planer för att åtgärda problemen och undvika negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.
- *Integrera arbetet i alla delar av verksamheten.* Företag bör sträva efter att integrera arbetet med de mänskliga rättigheterna i alla delar av företagets organisation.
- *Följa upp och granska vidtagna åtgärder.* Företag bör följa upp och granska vilka effekter de åtgärder som företaget genomfört har fått.

3.2.2 När bör human rights due diligence göras?

Av kommentarerna till princip 3 framgår att företag, åtminstone i högrisk-situationer, bör avkrävas information om hur de hanterar risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Staten bör särskilt ställa krav på företag som har någon form av statlig anknytning, det vill säga statligt ägda bolag eller bolag som får omfattande stöd och service av staten.

Enligt kommentarerna framgår vidare att staten bör, när så är lämpligt, kräva att företag visar på vilket sätt deras verksamhet riskerar att påverka de mänskliga rättigheterna negativt och vilka åtgärder som de vidtagit för att åtgärda och motverka dessa risker. Kommentaren förtydligar att ”när så är lämpligt” kan gälla till exempel när ”verksamheten i sig eller den miljö i

vilken verksamheten bedrivs utgör en betydande risk när det gäller de mänskliga rättigheterna”, som exempelvis i konfliktdrabbade områden (se princip 7).

Nedan presenterar vi de luckor och brister med anknytning till *human rights due diligence* som Enact beskriver i sin rapport till Statskontoret.

3.2.3 Det finns inga krav på *human rights due diligence* idag

Av Enacts rapport framgår att det i dagsläget finns få juridiska möjligheter för staten att förmå företag att ta hänsyn till hur deras verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna. Ett undantag är kravet på hållbarhetsrapportering i årsredovisningslagen. Det finns inte heller några juridiskt bindande krav för att förmå företag att utföra *human rights due diligence*. Enact menar att detta faktum medför flera praktiska hinder för efterlevnaden av de vägledande principerna:

- Det blir svårt att, utan lagkrav, utkräva ansvar av företag som inte beaktar de mänskliga rättigheterna eller genomför *human rights due diligence*.
- Avsaknaden av mer specifik vägledning från staten om vad företag förväntas göra, i form av ett obligatoriskt krav på *human rights due diligence*, kan skapa osäkerhet hos företag om hur de bör agera i olika situationer där det finns risk för att ett företags verksamhet kränker de mänskliga rättigheterna. Bedömningar både av vad som är en risk och vad som är rimliga åtgärder riskerar att baseras på subjektiva ställningstaganden.
- Det riskerar att bli svårt för oberoende parter att granska och bedöma vilken påverkan ett företags verksamhet har på de mänskliga rättigheterna (se vidare om detta i avsnitt 3.3).
- Avsaknaden av ett obligatoriskt krav på företag att ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna riskerar att skapa ojämlika spelregler. Detta kan verka hämmande på företags vilja att investera tid och resurser på att motverka och hantera risker för att kränka de mänskliga rättigheterna. Företag som investerar mycket resurser på att respektera de mänskliga rättigheterna riskerar att, åtminstone på kort sikt, hamna i en

ekonomisk ofördelaktig position jämfört med andra företag som inte investerar i arbetet med de mänskliga rättigheterna.

I praktiken blir arbetet med att ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna ett frivilligt åtagande för företagen. Det finns därmed en risk för att arbetet blir sekundärt vid eventuella intressekonflikter, exempelvis om företaget har ekonomiska problem.

3.2.4 Due diligence tillämpas på flera andra områden i svensk rätt

Det finns idag inte någon lag i Sverige som kräver att företag genomför en *human rights due diligence*. Men Enact påtalar i sin rapport till Statskontoret att det inte saknas exempel på att förfaranden som liknar *due diligence* används eller till och med krävs inom andra områden. Några exempel på detta är kravet på miljökonsekvensbeskrivningar inom miljö-rätten och kravet på ett riskbaserat förhållningssätt i penningtvättlagen³⁵. Ett annat exempel är förordningen om handel med konfliktmineraler som trädde i kraft i juni 2017. Förordningen innehåller bland annat obligatoriskt krav på importörer att genomföra granskning (*due diligence*) för att undvika import av mineraler som kommer från konfliktområden.³⁶

Det finns också flera exempel på lagstiftning i andra länder som kräver att företag gör *due diligence* när det gäller hur deras verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna. Ett sådant exempel är den nyligen instiftade franska lagen ”*devoir de vigilance*”, som är ett exempel på införande av ett obligatoriskt lagkrav på *human rights due diligence*. Ett annat exempel på lagstiftning som ställer vissa krav på *due diligence* är den brittiska *Modern Slavery Act*. Lagen ställer krav på att företag ska göra ett uttalande i samband med årsredovisningen när det gäller modernt slaveri, vilket bland annat innefattar slaveri, tvångsarbete och människohandel.

Intressanta jämförelser finns även med den brittiska anti-korruptionslagstiftningen. *UK Bribery Act* innehåller ett så kallat presumtionsansvar, vilket innebär att ett företag som misslyckas med att förebygga givande av

³⁵ Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

³⁶ Regeringen (2018) *uppföljning av Sveriges handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter* ISBN 978-91-7496-475-2

muta har ett straffansvar. Företaget kan dock uppnå ansvarsfrihet genom att visa att företaget hade lämpliga rutiner på plats för att motverka att mutbrott begås. Lagstiftningen har extraterritoriell verkan och inbegriper ansvar för dotterbolag. Det finns kraftiga sanktionsmöjligheter för företag, eftersom påföljden enligt lagen kan bli böter utan beloppsbegränsning.

3.2.5 Det finns en risk för att kravet på hållbarhetsrapportering inte får avsedd effekt

Enact påtalar att de nya kraven på hållbarhetsrapportering som införts i årsredovisningslagen i dagsläget är det enda regelverk som ställer krav på att företag ska redovisa sitt arbete med de mänskliga rättigheterna. Lagen innehåller krav på redovisning och hantering av väsentliga risker rörande bland annat de mänskliga rättigheterna. Företag som uppfyller mer än ett av följande villkor omfattas av bestämmelserna: fler än 250 anställda, en balansomslutning som överstiger 175 miljoner kronor och en nettoomsättning som överskrider 350 miljoner kronor.

Kravet på hållbarhetsrapportering harmoniserar, enligt Enact, inte fullt ut med kraven i FN:s vägledande principer. I princip 21 anges att företagens rapportering om de mänskliga rättigheterna bör ge tillräcklig information för att visa om ett företag på ett korrekt sätt hanterat sin påverkan på de mänskliga rättigheterna. Årsredovisningslagen ställer i nuläget inte upp något sådant kriterium. Dessutom kräver årsredovisningslagen endast att företag ska rapportera om de har en policy för mänskliga rättigheter, men det finns inga krav på att de faktiskt ska ha en sådan. Det görs ingen uppföljning av företag utan policy, ens om företagen verkar i högrisksituationer.

Revision är den främsta formen av tillsyn av aktiebolagens verksamhet och kan leda till uttalanden i revisionsberättelsen. Det finns dock inte några krav i årsredovisningslagen om att hållbarhetsrapporten ska granskas, utöver att en revisor ska uttala sig om huruvida en hållbarhetsrapport har upprättats eller inte. Slutligen saknas sanktioner som kan tillämpas mot ett företag som omfattas av rapporteringsskyldigheten, men inte rapporterar.

3.2.6 Möjliga åtgärder

Enact lyfter fram att krav på *human rights due diligence* som en viktig åtgärd för att öka efterlevnaden av FN:s vägledande principer för företag

och mänskliga rättigheter. Ett sådant lagkrav bör enligt Enact ha extraterritoriell verkan för bolag med hemvist i Sverige eller med stark anknytning till Sverige. Om ett sådant krav inte införs för alla typer av situationer skulle det åtminstone kunna gälla i sammanhang där risken är hög. Ett annat alternativ är, enligt Enact, är att kravet endast gäller för statligt ägda bolag eller bolag som får omfattande stöd från staten. Till kravet på *human rights due diligence* skulle även informationskrav kunna knytas, med sanktioner för företag som inte kan uppvisa en tillräcklig och adekvat *human rights due diligence*.

Enact framhåller att vissa individer och grupper är särskilt sårbara för negativ påverkan eller kränkningar av sina mänskliga rättigheter. FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter anger följande exempel på sårbara grupper: urfolk, kvinnor, personer som tillhör en nationell eller etnisk, religiös och språklig minoritet, barn, personer med funktionsnedsättning samt migrantarbetare och deras familjer. Det är en försvårande omständighet om sårbara grupper är berörda i situationer med risk för att de mänskliga rättigheterna kränks. Därför är det av särskilt stor vikt att *human rights due diligence* görs i dessa situationer.

3.2.7 Statskontorets bedömning

Enligt FN:s princip 3 bör staterna tillämpa lagar som leder till att företag respekterar de mänskliga rättigheterna. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen utreder vilka möjligheter som finns att ställa lagkrav på att företag med hemvist i, eller annan stark anknytning till, Sverige ska genomföra *human rights due diligence*, åtminstone vid högrisksituationer. Högrisk kan exempelvis föreligga om sårbara grupper berörs. Ett sådant krav bör i praktiken gälla företag över en viss storlek. Kravet på *human rights due diligence* bör i så fall ha extraterritoriell verkan (se vidare avsnitt 3.4).

I detta sammanhang är det av intresse att studera exempel på befintliga krav på *due diligence* i svensk lagstiftning liksom andra länders lagstiftning som inkluderar element av *human rights due diligence*.

3.3 Transparens och rapporteringskrav

En fråga som är nära kopplad *human rights due diligence* är den om transparens och rapportering. En viktig förutsättning för att kunna följa upp och

bedöma vilken påverkan ett företags verksamhet har på de mänskliga rättigheterna är att externa intressenter, till exempel civilsamhälle eller myndigheter, har tillgång till relevant information. Transparens är också en förutsättning för en meningsfull *human rights due diligence*.

Princip 1 föreskriver att stater ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra företagsrelaterade människorättskränkningar genom effektiva riktlinjer, effektiv lagstiftning, reglering och prövning. Enligt princip 3 i FN:s principer bör staterna uppmuntra till, och om så är lämpligt kräva, att företagen informerar om hur de hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Princip 2 förtydligar vad företag förväntas rapportera om. Företagen bör kunna redogöra för hur de hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna och bör vara beredda att kommunicera detta externt, särskilt när en kränkning rapporteras av en utsatt part eller för en utsatt parts räkning. Om ett företags verksamhet eller den miljö det verkar i innebär en risk för allvarlig påverkan på de mänskliga rättigheterna bör de formellt rapportera om hur de kommer till rätta med den.

Princip 17–21 förtydligar vad ett företag förväntas rapportera om.

Nedan sammanfattar vi de luckor och brister som Enact identifierat vad gäller transparens och rapporteringskrav.

3.3.1 Det finns utmaningar vad gäller företagens information om hur de hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna

Enact betonar att det i dagsläget inte finns något krav på att företag ska vara transparenta med hur deras verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna, utöver hållbarhetsrapporteringskravet som diskuteras i avsnitt 3.2.5. Detta riskerar att skapa praktiska hinder för externa intressenter, så som myndigheter och civilsamhälle, när det gäller möjligheterna att granska eller kontrollera i vilken utsträckning ett företags verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna. Om intressenter begär information om en viss verksamhet är det upp till det enskilda företaget att välja om de vill dela information eller inte, även om det handlar om allvarliga risker rörande de mänskliga rättigheterna.

3.3.2 Möjliga åtgärder

I Enacts rapport till Statskontoret finns flera möjliga lösningar på hur transparensen skulle kunna förbättras.

En lösning som Enact lyfter är att ett eventuellt krav på *human rights due diligence*, som beskrivs ovan, också skulle innefatta krav på transparens. Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa ett allmänt krav på företag att delge information om hur de respekterar de mänskliga rättigheterna. Informationskravet skulle i så fall ha extraterritoriell verkan för företag med svensk hemvist eller stark svensk anknytning.

En annan möjlig åtgärd som Enact beskriver i sin rapport är att harmonisera kravet på hållbarhetsrapportering i årsredovisningslagen med FN:s principer. Det skulle medföra att krav på rapportering om både förebyggande och återställande arbete införs liksom krav på uppföljning.

Därutöver menar Enact att kan det finnas behov av att utreda om det finns en reell konflikt mellan sekretessbestämmelser i olika lagar³⁷ och FN:s principer. Enact anser också att det kan finnas skäl att utreda om det finns behov av att förtydliga att företag har en uppgift att informera om hur de hanterar eventuella negativa effekter på de mänskliga rättigheterna, antingen i lag eller genom vägledning från myndigheter.

3.3.3 Statskontorets bedömning

Statskontoret menar att regeringen bör se över möjligheten att vid ett eventuellt införande av krav på *human rights due diligence* låta det innefatta krav på transparens. Skälet är att stater ska kunna få kännedom om hur ett företag hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna (princip 3).

Slutligen anser Statskontoret att regeringen bör undersöka hur bestämmelserna om hållbarhetsrapportering i årsredovisningslagen kan utvecklas för att bättre bidra till efterlevnaden av FN:s principer. I det kan ingå att koppla krav på innehåll till FN:s principer samt att införa krav på uppföljning.

³⁷ Se exempelvis lagen om skydd för företagshemligheter (1990:409) och lagen om bank- och finansieringsrörelse (2004:297)

3.4 Extraterritoriell lag och jurisdiktion

Som tidigare framgått föreskriver princip 1 att stater ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra företagsrelaterade människorättskränkningar. Enligt kommentar till princip 1 ska staterna göra detta genom reglering, riktlinjer, och prövning. Av kommentarerna till princip 2 framgår att staterna bör vara tydliga med att de förväntar sig att företagen respekterar de mänskliga rättigheterna även utomlands. Vissa länder har löst detta genom direkt extraterritoriell lagstiftning och tillämpning. Extraterritoriell jurisdiktion innebär att lagstiftning ger en stats domstolar möjlighet att pröva fall som inträffat utomlands.

Frågan om extraterritoriell lagstiftning är komplicerad och berör både svensk straff- och civilrätt. Den är av stor praktisk betydelse, inte minst vad gäller de faktiska förutsättningarna för skadelidande att få tillgång till det svenska rättsväsendet vid företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Detta ämne har relevans för många rättsområden, och för flera av frågorna i detta kapitel. Extraterritoriell lag och jurisdiktion är inte en skyldighet i enlighet med internationell lag, men en möjlighet. Utgångsläget är att varje land sköter rättsskipningen inom sina egna gränser. Det innebär att möjligheterna att utmäta straffet och välja påföljd begränsas av lagstiftningen i staten där brottet begåtts. Extraterritoriell lagstiftning har funnits i Sverige sedan 1962 och finns reglerad i 2 kap 2 § brottsbalken. Där beskrivs vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att lagen ska kunna tillämpas. Sverige kan på egen hand fatta beslut om att införa sådan lagstiftning och har bland annat infört extraterritoriell lagstiftning som gäller barnsexturism och sexualbrott mot barn.³⁸

I kommentaren till FN:s princip 3 framgår att flera av de FN-organ som inrättats för att uttolka människorättskonventionerna rekommenderar att hemmastaterna vidtar åtgärder för att förhindra att företag inom den egna

³⁸ Det finns ett fåtal undantag där Sverige har rätt att lagföra brott oavsett i vilket land och vilket sammanhang brottet begåtts. Det handlar om brott begångna i samband med viss myndighetsutövning utanför Sverige, samt en katalog för mer allvarlig brottslighet där det är föreskrivet ett minimistraff om 4 år, där Sverige har rätt att lagföra oavsett i vilket land och vilket sammanhang brottet begåtts (s.k. universell jurisdiktion).

jurisdiktionen begår kränkningar utomlands. Exempel på detta är *General Comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24, 20 augusti 2017* i vilken det hävdas att stater inte bara bör göra detta, utan faktiskt har extraterritoriella skyldigheter. Flera stater har infört lagstiftning inom olika områden som gör att de själva kan döma brott som egna medborgare begått utomlands.

Här nedan presenterar vi de luckor och brister som Enact identifierat i sin rapport till Statskontoret.

3.4.1 Det finns utmaningar i prövningen av människorättskränkningar utomlands

Enligt Enact finns det två omständigheter som särskilt kan riskera att få negativ inverkan på Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer. Den första handlar om att svenska domstolar i dagsläget saknar jurisdiktion att pröva ett flertal av de situationer där svenska företag är delaktiga i människorättskränkningar utomlands. Detta gäller såväl i straffrättsligt som i civilrättsligt hänseende. Det krävs exempelvis att kränkningen kan knytas till en eller flera personer som har en stark anknytning till Sverige, det vill säga har svenskt medborgarskap eller hemvist i Sverige. Det krävs också att det begångna brottet är straffbart såväl i Sverige som i det land där brottet begicks. Juridiska personer (företag) kan dock inte åtalas för brott, eftersom de inte är straffrättsliga subjekt (se avsnitt 3.5).

Den andra omständigheten handlar om att Sverige, enligt Enact, endast vidtagit ett fåtal åtgärder med extraterritoriell verkan för att skydda mot företagsrelaterade kränkningar. Av konsultrapporten framgår att detta skiljer Sverige från flera andra länder som redan i dag antagit lagstiftningar med extraterritoriell verkan. Exempel på sådana länder är Storbritannien (*UK Modern Slavery Act*), Frankrike ("*devoir de vigilance*"), USA (*Dodd-Frank Act* (1502)). Fler länder planerar också liknande åtgärder, exempelvis Australien och Nederländerna.

Att Sverige i vissa hänseenden varit återhållsamt med åtgärder med extraterritoriell verkan riskerar att leda till att skadelidande varken kan få sin sak prövad eller få upprättelse. Konsekvenserna av detta kan bli särskilt allvarliga när svenska företag har verksamhet i högrisksituationer, såsom i

konfliktkänsliga- och konfliktdrabbade områden, där allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna riskerar att uppstå.

3.4.2 Möjliga åtgärder

Enact presenterar som möjlig lösning att en särskild lag kan etableras som ger möjlighet att pröva och döma företagsrelaterade människorättskränkningar som sker av svenska företag i andra länder.

3.4.3 Statskontorets bedömning

Av kommentarerna till princip 2 framgår att staterna bör vara tydliga med att de förväntar sig att företagen respekterar de mänskliga rättigheterna även utomlands. Flera FN-organ rekommenderar att hemmastaterna vidtar åtgärder för att förhindra att företag inom den egna jurisdiktionen begår kränkningar utomlands.

Statskontoret rekommenderar att regeringen utreder förutsättningarna för att etablera en lag som ger möjlighet att pröva och döma företagsrelaterade människorättskränkningar som sker av svenska företag i andra länder.

Inspiration till sådan lagstiftning kan hämtas från andra länder med mer långtgående lagstiftning på detta område, så som *UK Modern Slavery Act* och den franska lagstiftningen *devoir de vigilance* (se kapitel 6.2 för mer information), den nederländska *Child Labour Due Diligence Law* samt den amerikanska lagstiftningen *Alien Tort Claims Act*.

3.5 Bolagsrätt

FN:s vägledande princip 3 uttrycker att stater ska "... se till att andra lagar och riktlinjer som reglerar företags bildande och löpande verksamhet, till exempel associationsrätten, inte begränsar utan gör det möjligt för företag att respektera de mänskliga rättigheterna". I det här avsnittet beskriver vi fyra omständigheter i bolagsrätten som Enact för fram som potentiella hinder för efterlevnaden av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

Det överordnade syftet med aktiebolag är, enligt aktiebolagslagen, att de genom sin verksamhet ska generera vinst. Det finns dock inte några hinder mot att i bolagsordningen även inbegripa andra syften med verksamheten, men detta är frivilligt och i praktiken mycket ovanligt. Enact resonerar kring

att det finns risk för att vinstsyftets överordnade roll kan påverka bolagens vilja att satsa på exempelvis långsiktigt hållbarhetsarbete eftersom ledning och styrelse kan riskera att få kritik av bolagets ägare för att inte se till bolagets bästa. Aktiebolagslagen kan därför i vissa avseenden sägas stå i motsats till FN:s princip 3 om statens skyldighet att inte begränsa utan möjliggöra och befrämja att företag respekterar mänskliga rättigheter.

Ansvarsutkrävande vid kränkningar som utförts av bolag

Aktiebolag är egna juridiska personer (rättssubjekt) och som sådana endast ansvariga för sitt eget handlande. Aktiebolagens verksamhet kan som huvudregel därför bedrivs utan risk för personligt ansvar för ledning och styrelse. Exempelvis kan krav på ersättning för kränkning av de mänskliga rättigheterna i första hand endast riktas mot bolaget självt – inte personerna som leder bolaget. Talan kan inte heller väckas mot annat rättssubjekt än det som utfört kränkningen. Detta betyder att moderbolag inte kan göras ansvariga för kränkningar som begåtts av dotterbolag, leverantörer eller andra kontraktsparter.

Juridiska personer (företag) kan inte åtalas för brott, eftersom de inte är straffrättsliga subjekt. De som drabbats av företagsrelaterade kränkningar av mänskliga rättigheter är därför hänvisade till att inleda en civilrättslig tvist mot bolaget, vilket kan vara både betungande och riskfyllt från ett ekonomiskt perspektiv. I civilrättsliga tvister är, enligt svensk processrätt, huvudregeln att den förlorande parten inte bara ska betala sina egna utan även motpartens rättegångskostnader. Detta kan avskräcka den som har utsatts för en kränkning att initiera en tvist om hon eller han inte är säker på att vinna i domstol, i synnerhet som att bolag som regel har betydande ekonomiskt kapital som kan användas i processen.

Institutet om företagsbot är i dag den enda sanktion som finns för att hålla juridiska personer (företag) straffrättsligt ansvariga. En företagsbot kan i dag uppgå till maximalt 10 miljoner kronor, vilket är ett förhållandevis lågt belopp. Under vissa förhållanden kan det innebära att ett hot om en företagsbot inte har en tillräckligt avskräckande effekt. OECD har kritiserat den svenska företagsbotsregleringen för att inte ha hållit jämna steg med den rättsutveckling som skett inom EU och internationellt på området. I

närtid har en offentlig utredning gjort en översyn av företagsboten. Utredningen föreslog att maxtaket ska höjas till 100 miljoner kronor.³⁹

3.5.1 Möjliga åtgärder

Enact framför att en möjlig lösning är att införa ett obligatoriskt krav på att svenska företag ska respektera de mänskliga rättigheterna. Ett annat förslag som Enact för fram är att aktiebolag skulle kunna göras straffrättsligt ansvariga.

Enligt Enact är en viktig fråga också hur ett större ansvar kan läggas på moderbolag för dotterbolags och affärspartners handlande. Enact menar att en åtgärd skulle kunna vara att göra det möjligt att rikta talan om skadestånd mot vilket som helst av de bolag som ingår i den koncern som anklagas för kränkningar⁴⁰. Det vore även tänkbart att ålägga ett moderbolag bevisbördan för att visa att man vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra att ett dotterbolag inte kränker de mänskliga rättigheterna. Om moderbolaget inte kan bevisa detta, skulle det kunna hållas ansvarigt för hur dotterbolaget har agerat. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa lagkrav på att företag vid högrisksituationer måste göra en *human rights due diligence* (se avsnitt 3.2).

Därutöver menar Enact att det högsta bötesbeloppet som kan utdömas vid en företagsbot behöver öka. Storleken på företagsboten skulle då kunna bestämmas med hänsyn till den förtjänst företaget gjort när de mänskliga rättigheterna åsidosatts. Detta skulle motverka att företagsboten hanteras som en ”affärsmässig risk”.

3.5.2 Statskontorets bedömning

Att i bolagsrätten införa krav på att företag ska respektera de mänskliga rättigheterna, eller att göra företag till straffrättsliga subjekt, skulle förmodligen få mycket omfattande konsekvenser. Statskontoret har inte tillräckligt

³⁹ SOU 2016:82. *En översyn av lagen om företagsbot – Betänkande av Utredningen om vissa frågor om företagsbot.*

⁴⁰ Liknande möjligheter finns inom konsumentlagstiftningen där konsumenten kan rikta krav mot valfritt leverantörsled.

underlag för att kunna föra fram några rekommendationer på området, eftersom vi inte haft möjlighet att göra en översiktlig konsekvensanalys av förslagen.

Statskontoret rekommenderar dock att regeringen, i enlighet med vad som föreslagits i SOU 2016:82⁴¹, bör överväga att avsevärt höja maxtaket på företagsboten. Vi anser att en höjning av maxtaket på företagsboten skulle kunna främja efterlevnaden av FN:s vägledande principer. En höjning skulle sannolikt medföra en större avskräckande effekt för bolagen att inte begå fel, men de grundläggande svårigheterna för tredje man att utkräva ansvar från ett aktiebolag för företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna kvarstår

3.6 Offentlig upphandling

Enligt princip 6 bör stater verka för att företag som de genomför affärstransaktioner med respekterar de mänskliga rättigheterna.

Staten kan genom offentlig upphandling påverka företagens arbete när det gäller respekt för de mänskliga rättigheterna. Enligt Enact bör det finnas möjligheter att utvidga kraven på anbudsgivare vad gäller de mänskliga rättigheterna vid offentliga upphandlingar. Idag är det endast obligatoriskt att, under vissa omständigheter, ställa arbetsrättsliga krav. Sedan den 1 januari 2017 gäller nya lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) i Sverige. LOU innehåller vissa förtydliganden kring vilka hänsynstaganden som måste, bör och får tas. Lagen innehåller också en uppdatering om regelverket kring när en anbudsgivare ska eller får uteslutas.

Nedan sammanfattar vi de luckor och brister i lagen om offentlig upphandling som Enact identifierat i relation till FN:s principer.

3.6.1 Kravställande och uppföljning vad gäller de mänskliga rättigheterna är begränsade

Lagen om offentlig upphandling (LOU) föreskriver att miljöhänsyn, sociala hänsyn och arbetsrättsliga hänsyn bör beaktas i upphandlingar. Vidare är

⁴¹ SOU 2016:82. *En översyn av lagen om företagsbot – Betänkande av Utredningen om vissa frågor om företagsbot.*

det, som nämnts ovan, obligatoriskt att under vissa omständigheter ställa arbetsrättsliga krav i upphandlingar. Denna skyldighet följer av EU-direktiv som införlivats i den svenska upphandlingslagstiftningen. Ett land är dock inte förhindrat att föreskriva om obligatoriska regler som går utöver de krav som beslutats på EU-nivå. Enact bedömer i sin rapport till Statskontoret att det rent lagtekniskt skulle gå att göra det obligatoriskt att ta hänsyn till människorättsfrågor. De menar att det finns utrymme att utöka obligatoriska villkor i upphandling till att även omfatta andra potentiella företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

3.6.2 Det kan göras tydligare på vilka grunder leverantörer kan uteslutas

Enact påtalar att det enligt LOU är obligatoriskt att utesluta en leverantör som blivit dömd för brott som innefattar organiserad brottslighet, korrupktion, bedrägeri, penningtvätt, finansiering av terrorism, terroristbrott eller människohandel. De uppräknade brottstyperna inbegriper kränkningar av de mänskliga rättigheterna, men är inte heltäckande. Dessutom är juridiska personer, som tidigare nämnts, inte straffrättsliga subjekt. För att utesluta en leverantör krävs därför att den fysiska person som dömts för brottsligheten innehar en ledande position i företaget.

Det finns ett antal uteslutningsgrunder i LOU som inte är obligatoriska men möjliga. Enligt Enact är det än så länge, i frånvaro av domstolspraxis, oklart exakt hur dessa ska tillämpas av upphandlande myndigheter. Uteslutningsgrunderna är inte heller uttömmande i förhållande till potentiella människorättskränkningar.

Enact påtalar att det vid den praktiska prövningen om eventuell uteslutning av anbudsgivare (13 kap. 3 §) räcker med att myndigheten kan visa att leverantören åsidosatt sina skyldigheter. Det behövs alltså inte en dom från domstol.

3.6.3 Möjliga åtgärder

En möjlig åtgärd, som Enacts presenterar i sin rapport, är att utreda vilka övriga kriterier kopplade till de mänskliga rättigheterna, utöver arbetsrättsliga, som kan göras obligatoriskt att ställa vid offentlig upphandling.

Ett annat förslag Enact för fram, är att införa en regel om att krav ska ställas före kontraktsskrivande i syfte att kunna premiera den anbudsgivare som redan har gedigna processer för sociala frågor och de mänskliga rättigheterna på plats. Med nuvarande krav finns risk att leverantörernas efterlevnad enbart utvärderas efter det att kontraktet tilldelats.

Enact menar också att det kan finnas behov av att överväga om kvalificeringskrav och utvärderingskriterier kan kombineras. Kvalificeringskrav skulle i så fall utgöra en miniminivå som syftar till att sortera bort oseriösa anbudsgivare och säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i alla upphandlingar. Utvärderingskriterier skulle användas för att premiera de leverantörer som kommit längre i sitt arbete med mänskliga rättigheter. På så sätt skapas både en miniminivå och incitament att vara ”bäst i klassen”.

Ytterligare en möjlig åtgärd är enligt Enact att stärka reglerna om uteslutning av anbudsgivare. I dag är det delvis obligatoriskt, delvis möjligt, att under vissa förhållanden utesluta anbudsgivare från deltagande i en upphandling, bland annat om dessa tidigare har gjort sig skyldiga till en viss typ av brottslighet, av främst ekonomisk natur. Ur ett människorättsperspektiv kan det finnas behov av att ytterligare förtydliga och eventuellt skärpa lagstiftningen så att samtliga företagsrelaterade människorättskränkningar omfattas och uteslutningsmöjligheten inte bara är möjlig utan obligatorisk.

Av Enacts rapport framgår att möjligheten att utesluta leverantörer påverkas av att företag inte är straffrättsliga subjekt. Om företag vore straffrättsliga subjekt så skulle det inte finnas något behov av att bedöma om en fysisk person har tillräcklig nära anknytning till företaget i fråga. Detta skulle rimligen kunna öka den faktiska tillämpningen av uteslutande av anbudsgivare.

3.6.4 Statskontorets bedömning

Genomlysningen av lagen om offentlig upphandling visar att det finns större utrymme än som idag utnyttjas, att vid upphandling ställa krav kopplat till företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Därutöver finns behov av att förbättra uppföljningen av ställda krav.

Lagen om offentlig upphandling har varit föremål för omfattande utredning de senaste åren. Regeringen har bland annat låtit utreda möjligheten att

skärpa kraven på att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling. Dessa förslag har inte genomförts.

Statskontoret rekommenderar att regeringen utreder konsekvenserna av att göra det obligatoriskt att använda fler kriterier (än arbetsrättsliga) utifrån aspekter av de mänskliga rättigheterna. En sådan utredning bör också omfatta en analys av vilka slags omständigheter som innebär hög risk för att de mänskliga rättigheterna kränks.

3.7 Urfolkens rättigheter

FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter nämner urfolk som en av flera sårbara grupper men innehåller inte någon förteckning över rättigheter för sårbara grupper. FN:s principer avser statens ansvar att skydda alla individer från kränkningar av alla de mänskliga rättigheter som uttrycks i de internationella människorättsinstrumenten. Det betyder att staten har ett ansvar att skydda sårbara grupper, såsom urfolk, från företagsrelaterade kränkningar och att de bör vidta lämpliga förebyggande och återställande åtgärder. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter listar följande instrument när det gäller urfolk:

- FN:s deklaration om urfolkens rättigheter
- Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk (ILO:s konvention nr 169)

I Sverige är samerna ett av Sverige erkänt ursprungsfolk eller urfolk. Nedan sammanfattar vi de luckor och brister som Enact identifierat när det gäller urfolk och Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

3.7.1 Sverige har inte ratificerat ILO 169

Sverige har inte ratificerat ILO 169, vilket innebär att Sverige inte fullt ut har införlivat urfolkens rättigheter i svensk lagstiftning. Det innebär, enligt Enact, att Sverige inte helt skyddar urfolk från företagsrelaterade kränkningar i enlighet med FN:s principer.

3.7.2 Det finns konflikter om användning av mark och vatten

Enact skriver också i sin rapport att det finns konflikter mellan näringsidkare som tar land och vatten i anspråk för sin verksamhet, i synnerhet inom gruvdriften, och samiska intressen. Exempel på konfliktområden är tillgång till vinterbetesmarker inom renskötseln (geografiskt), utövandet av rätten till jakt och fiske samt skyddet för renskötselrätt ställt mot andra markanspråk och markanvändning. Även om ILO-konventionen i sig inte skapar nya markrättigheter så ställs krav på att markrättigheter ska erkännas och respekteras.

3.7.3 Det finns behov av att förbättra konsultationen med samerna

Ytterligare en omständighet som Enact beskriver när det gäller urfolk och FN:s principer är att möjligheterna till gottgörelse är begränsade och att så kallat fritt informerat samtycke saknas (*Free Prior Informed Consent*).⁴² Hösten 2017 presenterade regeringen ett förslag till konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket som är tänkt att införas i svensk lag.⁴³ Flera civilsamhällsorganisationer (*Amnesty*, *Civil Rights Defenders*, Svenska kyrkan, Svenska samernas riksförbund och Sametinget) har kritiserat förslaget. De menar att förslaget innebär att samer får möjlighet att kommentera statens och myndigheters beslut som rör dem, men att de egentligen inte ges inflytande över slutresultatet.

3.7.4 Möjliga åtgärder

Enact betonar att Sverige behöver ratificera ILO 169 och införliva samernas rättigheter fullt ut i svensk lagstiftning i enlighet med internationella normer, särskilt när det gäller land och vatten. Enact menar också att det kan finnas behov av att göra en analys av hur samer kan vara särskilt sårbara för företagsrelaterade kränkningar. I en sådan analys kan gruvdriftens inverkan på samernas land och renskötsel inkluderas men även andra områden där

⁴² Konsultation med ursprungsbefolkning inför planerad exploatering av, eller användning av resurser inom, ursprungsbefolkningens territorium.

⁴³ Kulturdepartementet (2017). Konsultation i frågor som rör det samiska folket, Ds 2017:43.

urfolkens rättigheter är sårbara för företagsrelaterade kränkningar. Ytterligare en åtgärd som Enact för fram är att regeringen kan överväga hur fritt informerat samtycke (*Free Prior Informed Consent*), såsom definierat i internationella standarder, kan införlivas mer ändamålsenligt i svensk rätt.

3.7.5 Statskontorets bedömning

Regeringen har tidigare utrett om Sverige skulle kunna ratificera ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och vilka åtgärder som i så fall skulle krävas för att Sverige ska efterleva bestämmelserna i konventionen (SOU 1999:25). Utredningen kom fram till att Sverige då kunde ansluta sig till konventionen inom en femårsperiod men att ett antal åtgärder skulle behöva vidtas först. Det handlar framför allt om att den mark som samerna har rätt till enligt konventionen behöver identifieras. Det handlar också om att kartlägga omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark som de traditionellt innehar. Utredningen föreslog också ett ökat skydd mot inskränkningar i renskötselrätten och ett säkerställande av att samerna har tillräckligt med mark för att kunna bedriva rennäring. Därutöver föreslog utredningen också att det bör finnas möjlighet till ersättning från staten för rättegångskostnader. Regeringen har ännu inte beslutat om Sverige ska ratificera konventionen.

En expertgrupp av medlemmar från Sverige, Finland och Norge tog år 2005 fram ett förslag till nordisk samekonvention. Förslaget hade förhandlats och resulterade i ett reviderat förslag 2016.⁴⁴ Inga beslut om en sådan konvention har fattats.

I november 2017 presenterade regeringen ett betänkande om stärkt minoritetspolitik.⁴⁵ I februari 2018 fattade regeringen, med utgångspunkt i betänkandet, beslut om en lagrådsremiss med förslag för att säkra de nationella minoriteternas rättigheter.⁴⁶ I lagrådsremissen lämnar regeringen förslag till ändringar i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

⁴⁴ Samtetingets webbplats: <https://www.sametinget.se/samekonvention>. 2018-02-10

⁴⁵ SOU 2017:60, *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik*.

⁴⁶ Regeringen (2018). *En stärkt minoritetspolitik*. Lagrådsremiss 15 februari 2018.

för att stärka det grundläggande skyddet för de nationella minoriteternas språk och kultur och för att stärka de utökade rättigheter som finns inom förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Statskontoret konstaterar att en ratificering av ILO 169 har utretts i särskild ordning, men att regeringen fortfarande inte fattat något beslut i frågan. Så vitt vi kan bedöma beror detta på att det finns flera komplicerade frågor att lösa innan Sverige kan ratificera ILO 169. En ratificering skulle ligga i linje med FN:s principer för företagande och mänskliga rättigheter, men Statskontoret har inte haft möjlighet att utreda frågan närmare. Vi bedömer därför att vi inte har tillräckligt underlag för att lägga fram några förslag i frågan.

3.8 Sårbara grupper

Ett antal sårbara grupper omnämns i FN:s vägledande principer för mänskliga rättigheter och företag. Av FN:s princip 17 framgår att företag bör genomföra en konsekvensanalys (*due diligence*) när det gäller de mänskliga rättigheterna. Syftet är att identifiera, förhindra, begränsa och redogöra för hur de åtgärdar sin negativa påverkan på de mänskliga rättigheterna. I denna process bör företagen ägna särskild uppmärksamhet åt eventuell påverkan på de mänskliga rättigheterna för personer som tillhör grupper eller befolkningar som är särskilt sårbara och som löper en förhöjd risk att bli marginaliserade. Företagen bör även ta hänsyn till de olika risker som kvinnor och män kan vara utsatta för.

3.8.1 Möjliga åtgärder

Några särskilt stora risker som Enact beskriver när det gäller efterlevnad av FN:s principer och sårbara grupper är migrantarbetare i Sverige, sexuell exploatering av barn samt sexuella trakasserier och sexuellt utnyttjande generellt.

Det finns enligt Enact risk för att företag på olika sätt exploaterar arbetskraft som är i en utsatt situation, till exempel personer som befinner sig i Sverige utan uppehållstillstånd. Enact påtalar även att det finns en risk att anställda i företag utnyttjar barn sexuellt till exempel i samband med resa i Sverige eller utomlands, eller i samband med att de använder tjänstestadorer.

Enact menar därför att det finns behov av att staten tydliggör hur det juridiska ansvaret ser ut för ett företag både vad gäller exploatering av arbetskraft i utsatta situationer och sexuellt utnyttjande av barn. Staten bör enligt Enact också förtydliga om det kan finnas ett juridiskt ansvar för underlåtelse att genomföra *human rights due diligence* i sådana situationer.

3.8.2 Statskontorets bedömning

Av FN:s princip 17 framgår att företag bör göra en *due diligence* för att identifiera, förhindra, begränsa och redogöra för hur de åtgärdar sin negativa påverkan på de mänskliga rättigheterna. Principerna 18–21 beskriver vad en *due diligence* bör innehålla. Av princip 18 och 20 framgår att den särskilt bör uppmärksamma eventuell påverkan på de mänskliga rättigheterna för personer som tillhör sårbara grupper. I syfte att efterleva dessa principer rekommenderar Statskontoret regeringen, om den väljer att utreda ett eventuellt införande av lagkrav om *human rights due diligence*, att undersöka hur behovet av att företagen särskilt bör ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna i relation till utsatta grupper kan tillgodoses i en sådan lag.

4 Åtgärder inom statlig verksamhet

I detta kapitel undersöker vi om regeringen och myndigheterna har vidtagit andra relevanta åtgärder, utöver lagstiftning, inom den statliga verksamheten, utifrån FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. I enlighet med uppdragsbeskrivningen har Statskontoret särskilt undersökt vilka åtgärder som vidtagits vad gäller statligt ägda bolag, den export- och internationaliseringsfrämjande verksamheten, det internationella utvecklingssamarbetet, de allmänna pensionsfonderna och den offentliga upphandlingen. I kapitlet redogör vi även för vilka ytterligare möjliga åtgärder som kan vidtas för att i större utsträckning efterleva FN:s principer. De utpekade områdena har i huvudsak att göra med principerna 4 och 6.

I enlighet med vårt uppdrag fokuserar vi på regeringens styrning och de åtgärder som övriga statliga aktörer genomför på en övergripande nivå. Det innebär att vi till exempel redovisar vilka policyer och processer som aktörerna har beslutat om, men vi undersöker inte vilket genomslag de har fått i praktiken.

4.1 Förvaltningen av statligt ägda bolag

I det här avsnittet redogör vi för vilka åtgärder som regeringen vidtagit för att bolag med statligt ägande ska följa FN:s principer. Vi beskriver också vilka ytterligare åtgärder som regeringen eventuellt kan behöva vidta.

Enligt princip 4 bör staten vidta ytterligare åtgärder för att ”motverka att företag som ägs eller kontrolleras av staten, eller som får omfattande stöd och service från myndigheter, exempelvis exportkreditorgan, kränker de mänskliga rättigheterna genom att, när så är lämpligt, kräva att företagen genomför en *human rights due diligence*.”

Vi har ägnat särskild uppmärksamhet åt vilka krav regeringen ställer på *due diligence* och bolagens kontroll i leverantörskedjan (se även avsnitt 1.3.3). Vi har också undersökt om och hur Näringsdepartementet följer upp de statliga bolagens arbete med de mänskliga rättigheterna.

4.1.1 Regeringen styr de statliga bolagen på flera olika sätt

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta de statligt ägda bolagen. Målet med förvaltningen är att den långsiktiga värdeutvecklingen i bolagen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Inom Regeringskansliet sorterar styrningen av de flesta statligt ägda bolagen under Näringsdepartementet, enheten för bolag med statligt ägande (bolagsförvaltningen).

De statligt ägda bolagen är i egenskap av aktiebolag privaträttsliga subjekt och lyder under samma lagar som privatägda bolag. Enligt Näringsdepartementet är en grundprincip i svensk bolagsstyrning att styrelsen är ytterst ansvarig för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Styrelsen är därmed också ansvarig för att fatta de beslut som krävs för bolagets verksamhet, inom ramen för lagstiftningen och bolagsordningen.

Regeringskansliet har flera olika verktyg till sitt förfogande för att styra och förvalta de statliga bolagen. I statens ägarpolicy redogör regeringen för uppdrag och mål med förvaltningen, vilka ramverk som gäller för bolagen samt regeringens inställning i viktiga principfrågor. Regeringen styr också genom nominering av styrelsemedlemmar, fastställande av mål samt uppföljning och utvärdering av bolagens verksamhet (bland annat genom hållbarhetsanalyser). Regeringskansliet och de statligt ägda bolagen har också återkommande ägardialoger där exempelvis risker och utmaningar i verksamheten som framkommit i det aktuella bolagets hållbarhetsanalys diskuteras. Inom ramen för hållbarhetsanalys och ägardialog har regeringen möjlighet att kräva att bolaget i fråga genomför en *human rights due diligence*.

4.1.2 Regeringen har särskilt fokus på de mänskliga rättigheterna i styrningen av statliga bolag

Både Regeringskansliet och de statligt ägda bolagen själva har vidtagit flera åtgärder som ligger i linje med formuleringen om ytterligare åtgärder i princip 4 och rekommendationerna i rapporten från FN:s arbetsgrupp för företag och mänskliga rättigheter.⁴⁷

FN:s principer finns i statens ägarpolicy

Regeringen har fört in FN:s principer i statens ägarpolicy som ett av de internationella ramverk som statligt ägda bolag ska beakta i sin verksamhet. Av ägarpolicyen framgår också att bolag med statligt ägande ska agera ansvarsfullt och arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer om miljöhänsyn, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorruption och affärsetik.

Näringsdepartementet gör hållbarhetsanalyser av statliga bolag

Sedan 2013 genomför bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet hållbarhetsanalyser av de statligt ägda bolagen. I analyserna ingår att identifiera olika typer av risker i bolagens verksamhet inklusive risker för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I flera av hållbarhetsanalyserna ingår mänskliga rättigheter antingen som eget utpekat fokusområde eller som en del av en process, exempelvis i inköps-, försäljnings- och projektutvärderingsprocesser.

Bolagsförvaltningen presenterar resultaten av dessa analyser för styrelserna i bolagen och följer ofta upp dem i ägardialogerna. För vissa bolag har risker för kränkningar eller bristande respekt för de mänskliga rättigheterna diskuterats återkommande. Exempel på detta har varit Telias verksamhet i Eurasien och Vattenfalls affärer med stenkol från Colombia.⁴⁸

⁴⁷ UN Working Group on Business and Human Rights (2016). *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*. A/HRC/32/45.

⁴⁸ Skriftliga svar från bolagsförvaltningen på Näringsdepartementet 2018-02-09.

Näringsdepartementet har vidtagit kunskapshöjande åtgärder

Sedan 2015 har bolagsförvaltningen fokuserat särskilt på de mänskliga rättigheterna, både genom kunskapshöjande åtgärder och olika typer av uppföljningar. Bolagsförvaltningen har också inrättat ett nätverk för de statliga bolagen där frågor om de mänskliga rättigheterna och relaterade problem kan diskuteras. De statliga bolagen använder nätverket som ett forum för att dela erfarenheter och goda exempel på hur de arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna. Bolagsförvaltningen arbetar också med att ta fram ett informationsmaterial för styrelser. Materialet beskriver översiktligt vad de mänskliga rättigheterna är och hur frågan är en del av ett övergripande arbete för ett mer hållbart företagande och statens ägarpolicy. Vidare beskrivs vad som förväntas av företag samt styrelsens roll och ansvar när det gäller de mänskliga rättigheterna.

FN:s arbetsgrupp för mänskliga rättigheter och företagande framhåller att den svenska regeringens modell och arbete med att följa FN:s principer i styrningen av statliga bolag är ett bra tillvägagångssätt.

Näringsdepartementet följer upp hur statliga bolag kommunicerar sitt arbete med mänskliga rättigheter

Enligt princip 21 bör företag kunna redogöra för hur de hanterar sin påverkan på de mänskliga rättigheterna och vara beredda på att kommunicera detta externt. Detta gäller särskilt när kränkningar rapporteras av en utsatt part eller för en utsatt parts räkning. I syfte att undersöka hur de statligt ägda bolagen lever upp till principen har bolagsförvaltningen tagit initiativ till att följa upp hur bolagen kommunicerar sitt arbete med de mänskliga rättigheterna. Resultatet av uppföljningen presenterades i en rapport till Regeringskansliet.⁴⁹ En övergripande slutsats av uppföljningen är att de flesta statliga bolag har påbörjat ett arbete men att det finns potential till förbättring. Längst har bolagen kommit med att göra publika åtaganden att respektera de mänskliga rättigheterna. Resultaten är inte lika bra när det gäller hur bolagen identifierar och analyserar risker (*due diligence*) samt hur väl arbetet är förankrat i styrelsen. Enligt bolagsförvaltningen kommer rapporten att ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. När det

⁴⁹ KPMG (2017). *Uppföljning av de statligt ägda bolagens kommunikation kring sitt arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter*. Slutrapport 19 april 2017.

gäller tillgång till gottgörelse är en slutsats i rapporten att många bolag har inrättat klagomålsmekanismer.

Bolagen vidtar åtgärder som främjar de mänskliga rättigheterna

När det gäller de enskilda bolagens arbete med FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter har det inom ramen för Statskontorets uppdrag inte varit möjligt att ens översiktligt gå igenom hur alla de statliga bolagen arbetar med frågan.

Men vi har ändå valt att undersöka ett begränsat urval av statliga bolag lite närmare. Vi kan konstatera att flera av dem vidtagit åtgärder med anledning av FN:s vägledande principer och arbetar med frågan. Exempelvis har enskilda bolag antagit hållbarhetsmål som innehåller skrivningar om de mänskliga rättigheterna.⁵⁰ Andra har antagit uppförandekoder som bland annat innehåller vilka förväntningar som bolaget har på affärsrelationer samt vad externa parter kan förvänta sig av företagen. Flera av bolagen har också gjort konsekvensanalyser av delar av sina verksamheter för att undersöka vilken påverkan verksamheten har på de mänskliga rättigheterna.

Vi har sett exempel på att olika bolag kommit olika långt och arbetar på olika sätt. Vissa bolag har vidtagit åtgärder som syftar till att säkerställa att deras verksamhet inte ska få negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna alternativt arbetat för att ställa till rätta när negativ påverkan uppstått. Men vi har inte underlag för att avgöra om detta är en generell utveckling eller enstaka goda exempel.

4.1.3 Möjliga åtgärder

I detta avsnitt redogör vi för möjliga åtgärder som vi identifierat när det gäller statliga bolag och efterlevnaden av FN:s principer.

Det kan behövas tydligare kriterier för när statligt ägda bolag bör genomföra human rights due diligence

Det saknas i nuläget klara och tydliga kriterier för när statligt ägda bolag bör genomföra *human rights due diligence*. Det är inte heller tydligt om det

⁵⁰ Se exempelvis LKAB:s nya sociala hållbarhetsmål för 2017–2021. Ett av målen är att alla bolagets verksamheter under perioden ska ha genomfört en konsekvensanalys och vid behov upprätta en åtgärdsplan.

är regeringen eller det enskilda bolaget som avgör när och hur en *human rights due diligence* bör göras.

Det är inskrivet i ägarpolicyn att ”bolag med statligt ägande ska agera ansvarsfullt och arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer som exempelvis FN:s vägledande principer”. Men det är oklart när statligt ägda bolag ska göra *human rights due diligence*. I praktiken innebär det att avgörandet om när, och i viss utsträckning hur, *human rights due diligence* ska genomföras lämnas till de enskilda bolagen. I intervju med företrädare för bolagsförvaltningen uppger de att regeringen utöver ägarpolicyn också har möjlighet att uppmana bolagen att göra *human rights due diligence* antingen i samband med genomförd hållbarhetsanalys eller vid ägardialogen.

Trots detta kan det finnas anledning att se över om regeringen bör införa tydligare kriterier för när statligt ägda bolag bör göra *human rights due diligence*. Avsaknaden av mer konkreta kriterier gör att det finns risk att *human rights due diligence* blir något som görs i mån av resurser. Det kan också bli svårt att bedöma i vilken utsträckning de statligt ägda bolagen lever upp till FN:s principer. Både beslut om genomförande och bedömning av efterlevnaden riskerar att bli föremål för subjektiva ställningstaganden. Att ange tydliga kriterier för under vilka omständigheter som statligt ägda bolag bör genomföra *human rights due diligence* ligger också i linje med vad som står i princip 4 (se avsnitt 4.1). FN:s arbetsgrupp för företag och mänskliga rättigheter rekommenderar också att tydliga kriterier ska tas fram. Om kravet på *human rights due diligence* inte är obligatoriskt och heller inte omfattar alla statligt ägda bolag bör staten, enligt arbetsgruppen, definiera kriterier för när och under vilka omständigheter som bolagen förväntas göra *human rights due diligence*. Dessa omständigheter kan enligt arbetsgruppen omfatta storleken på bolaget, vilken typ av verksamhet det bedriver och det politiska och människorättsliga sammanhang i vilket verksamheten bedrivs.

Statliga bolag behöver bli bättre på att kommunicera sitt arbete med de mänskliga rättigheterna

Bolagsförvaltningen har låtit genomföra en uppföljning av hur statliga bolag kommunicerar sitt arbete med de mänskliga rättigheterna. Rapporten visar att de statliga bolagen behöver bli bättre på att kommunicera hur de

analyserar risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.⁵¹ Få bolag kommunicerar hur de har integrerat de mänskliga rättigheterna som en del av den ordinarie riskhanteringsprocessen. Detsamma gäller hur arbetet med de mänskliga rättigheterna är förankrat i styrelserna. Utvärderingen handlar bara om hur bolagen kommunicerar om sitt arbete, inte om bolagen faktiskt efterlever FN:s principer. Enligt företrädare för Näringsdepartementet kommer resultaten från analysen att användas för att stärka de statliga bolagens arbete med de mänskliga rättigheterna.

4.1.4 Statskontorets bedömning

Statskontoret kan konstatera att regeringen vidtagit flera åtgärder som ligger i linje med kraven i princip 4. Framför allt handlar det om att regeringen via bolagsförvaltningen genomför löpande uppföljningar (hållbarhetsanalyser) av de statliga bolagens arbete med att efterleva FN:s principer. Samtidigt bedömer vi att det finns utrymme för ytterligare åtgärder.

Statskontoret anser att regeringen bör överväga att ta fram kriterier för när statliga bolag bör genomföra *human rights due diligence*. Regeringen bör, som ett minimum, ställa krav på att statligt ägda bolag i högrisksituationer genomför *human rights due diligence*. En högrisksituation kan till exempel vara vid verksamhet i konflikttrabbade områden (se princip 7). Kriterierna skulle också kunna fungera som en vägledning för de statliga bolagens arbete med de mänskliga rättigheterna. Dessutom skulle ett konsekvent genomförande av *human rights due diligence* göra det möjligt för externa intressenter att granska och bedöma bolagens påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Sådana kriterier skulle inte ersätta de befintliga åtgärder som bolagsförvaltningen har vidtagit (som uppföljningar och hållbarhetsanalyser). De ska snarare ses som ett komplement för att stärka arbetet. I detta sammanhang kan även nämnas att förslaget om kriterier för statliga bolag skulle kunna bli överflödigt om lagkrav om *human rights due diligence* införs (se avsnitt 3.2.7).

⁵¹ KPMG (2017). *Uppföljning av de statligt ägda bolagens kommunikation kring sitt arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter*. Slutrapport 19 april 2017.

4.2 Export- och internationaliseringsfrämjande insatser

I det här avsnittet redogör vi för vilka åtgärder som regeringen och statliga exportfrämjande aktörer vidtagit för att FN:s principer ska respekteras vid export- och internationaliseringsfrämjande insatser. Liksom i avsnittet om statliga bolag ligger princip 4 till grund för vår analys.

4.2.1 Aktörer med uppgift att främja export

Det är i huvudsak Exportkreditnämnden (EKN), Svensk Exportkredit (SEK) och Business Sweden som bedriver statlig export- och internationaliseringsfrämjande verksamhet i Sverige. Organisatoriskt sorterar EKN och Business Sweden under Utrikesdepartementet (UD) medan SEK i egenskap av statligt bolag sorterar under Näringsdepartementet. Nedan följer en sammanfattning av de olika aktörernas roller och uppdrag.

Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden är en statlig premiefinansierad myndighet. EKN har regeringens uppdrag att främja svensk export och svenska företags internationalisering. EKN:s uppgift är att försäkra exportföretag och banker mot risken att inte få betalt vid exportaffärer. Under 2017 garanterade EKN över 2 000 affärer i 133 länder till ett värde av 40 miljarder kronor.

Svensk exportkredit

Svensk exportkredit (SEK) är ett kreditmarknadsbolag som sedan 2003 är helägt av svenska staten. SEK:s huvuduppgift är att på kommersiella och hållbara grunder säkerställa tillgång till hållbara finansiella lösningar för den svenska exportnäringen. Något förenklat kan man säga att SEK lånar ut pengar till den svenska exportnäringen, medan EKN är garantigivare.

Business Sweden

Business Sweden är en organisation som ägs av staten och näringslivet tillsammans och som stöder och främjar svensk export och investeringar i Sverige. Business Sweden stödjer och främjar internationaliseringen av svensk ekonomi och näringsliv. Staten representeras av Utrikesdepartementet och näringslivet av Sveriges allmänna utrikeshandelsförening (SAU).

4.2.2 De exportfrämjande aktörerna har vidtagit flera åtgärder

De exportfrämjande aktörerna har vidtagit flera åtgärder och arbetar aktivt för att deras verksamheter inte ska bidra till negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Policyer och riktlinjer finns på plats

Samtliga aktörer har tagit fram riktlinjer som kommunicerar vilka förväntningar det har på företag som de stödjer när det gäller hänsyn till de mänskliga rättigheterna. SEK har en policy för mänskliga rättigheter och arbetsvillkor där det bland annat framgår att SEK stödjer FN:s ramverk för företagande och mänskliga rättigheter och inte accepterar ”grov oäktsamhet mot de mänskliga rättigheterna i affärer som bolaget finansierar”.⁵²

I EKN:s regleringsbrev för 2017 står att myndigheten ska ”säkerställa samt informera om att verksamheten bedrivs i enlighet med OECD:s riktlinjer för multinationella företag, principerna i FN:s *Global Compact* samt FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter”.⁵³ I EKN:s policy för ansvarsfullt företagande redogör myndigheten för hur den hanterar mänskliga rättigheter och arbetsvillkor. På EKN:s webbplats framgår att myndigheten bedömer risk för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i alla affärer där det finns en tydlig slutanvändare. Som statligt bolag styrs SEK av statens ägarpolicy (se avsnitt 4.1.2.)

I Business Swedens riktlinjer för 2017 framgår bland annat att de ska stärka arbetet kring hållbart företagande, och särskilt stödja små och medelstora företag. De ska också följa vedertagna internationella normer och principer när det gäller affärsetik och hållbart företagande (CSR) så

⁵² SEK:s webbplats: *Policy för mänskliga rättigheter och arbetsvillkor*.

http://www.sek.se/wp-content/uploads/2014/01/Mänskliga-rättigheter_policy.pdf.

⁵³ Utrikesdepartementet (2016), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Exportkreditnämnden*, UD2016/21817/FH, UD20 16/223 74/FH.

som OECD:s riktlinjer för multinationella företag, FN:s principer för hållbart företagande och FN:s *Global Compact*.

EKN och SEK har processer för att bedöma, följa upp och granska affärer

EKN och SEK har processer som syftar till att säkerställa att företag som de stödjer inte har negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Båda aktörerna genomför systematiska *human rights due diligence* av sina affärer och har utvecklade processer för uppföljning. EKN genomför hållbarhetsgranskningar av alla affärer där slutanvändaren är känd. De använder en modell där myndigheten bedömer hållbarhetsrisker inom fem områden: antikorruption, motverkande av skatteflykt, miljöfrågor, mänskliga rättigheter och hållbar långivning.⁵⁴ SEK genomför utvärderingar som ska ta hänsyn till miljö, korruption, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor samt andra relevanta faktorer. Vid hög potentiell risk för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna genomför både EKN och SEK fördjupade hållbarhetsgranskningar. Omfattningen av en sådan granskning står i proportion till finansieringens storlek, nivån på de identifierade riskerna samt de exportfrämjande aktörernas möjlighet att påverka situationen.

I granskningar av enskilda affärer utgår EKN och SEK bland annat från *IFC:s Performance Standards*.⁵⁵ IFC:s Performance Standards är ett regelverk som ger konkret vägledning i hur de mänskliga rättigheterna kan utvärderas och hanteras i enskilda projekt eller affärer. Men vissa områden – till exempel MR-risker kopplade till ICT och telekom – saknas i *IFC:s Performance Standards*. EKN och SEK har därför tillsammans med internationella experter tagit fram egna riktlinjer för hur dessa risker ska bedömas. Skälen till att utgå från IFC i stället för de vägledande principerna i riskbedömning av enskilda affärer är att de vägledande principerna till sin

⁵⁴ *Hållbarhetsprövning av affärer på EKN, exempel och status*, juni 2017.

⁵⁵ International Finance Corporation ingår i Världsbanksgruppen och ansvarar för investeringar i den privata sektorn.

utformning är breda och övergripande och att det i dagsläget saknas tillräcklig vägledning i hur de ska appliceras på en enskild affär.⁵⁶

Business Sweden ställer krav men gör inte human rights due diligence

Business Sweden ställer sedan hösten 2017 krav på att de företag som följer med på så kallade delegationsresor måste skriva under ett åtagandedokument om *Commitment to sustainable business*. Det innebär att företagen ska ha policyer och riktlinjer för hållbart företagande som utgångspunkt för sin verksamhet. Åtagandet förbinder företag att respektera såväl svenska som lokala lagar samt FN:s vägledande principer. Om företag bryter mot åtagandet har Business Sweden rätt att avbryta alla former av samarbeten och stöd till företaget.

Åtgärden har ännu inte följts upp och utvärderats. Business Sweden följer inte upp företag som fått stöd att etablera sig i ett land. Men Business Sweden arbetar med att inrätta en visselblåsarfunktion som ska finnas tillgänglig externt. I dagsläget finns bara en intern funktion.

Business Sweden har också, tillsammans med Svenska institutet, tagit fram presentationsmaterial om hållbart företagande och utbildningsmaterial för ambassaderna. De har även utvecklat en CSR-guide som bygger på FN:s *Global Compact* och som ger praktisk vägledning till företag.

En gemensam arbetsgrupp har bildats

EKN, SEK, Swedfund och *Swedish Space Corporation (SSC)* bildade 2016 en arbetsgrupp som bland annat arbetar med att tolka FN:s vägledande principer i olika högrisksituationer. I november 2017 genomförde deltagarna i arbetsgruppen en intressentdialog med organisationer från civilsamhället. Från 2018 ingår även Business Sweden i gruppen.

4.2.3 Möjliga åtgärder

I den intressentdialog som Statskontoret genomfört har olika behov av åtgärder framkommit när det gäller det export- och internationaliseringsfrämjande arbetet. Åtgärdena kan delas in i två kategorier: dels övergripande

⁵⁶ Svar på skriftlig fråga från Statskontoret till Exportkreditnämnden 2018-01-17.

målkonflikter mellan exportfrämjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna, dels behov av åtgärder när det gäller implementeringen av FN:s principer i statlig verksamhet.

Målkonflikter behöver synliggöras

Den mest påtagliga målkonflikten är mellan å ena sidan regeringens exportstrategi och dess fokus på ökad export till tillväxtmarknader och å andra sidan handlingsplanen för företag och mänskliga rättigheter, med dess förväntningar på ökad respekt för de mänskliga rättigheterna hos svenska företag. Grundproblemet är att många av exportstrategins utpekade tillväxtmarknader finns i länder som kränkt eller kränker de mänskliga rättigheterna. Målkonflikten har pekats ut både i regeringens skrivelse om politik för global utveckling och i skrivelsen om Agenda 2030. Men det finns inga tydliga riktlinjer om hur den här typen av målkonflikter ska hanteras.

Ett exempel på en målkonflikt inom exportområdet gäller den svenska exporten av krigsmateriel, i synnerhet exporten till stater som klassificerats som icke-demokratiska eller krigförande.

Bedömningskriterier för att bevilja stöd kan harmoniseras med de vägledande principerna

Vad gäller implementeringen av FN:s principer så är den huvudsakliga kritiken från flera civilsamhällesorganisationer att bedömningen och hanteringen av risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna inte utgår från FN:s vägledande principer och därmed inte harmoniserar med principerna. Istället utgår de flesta aktörer från *IFC:s performance standards*. Kritiken mot IFC har varit att de inte är lika långtgående som FN:s principer och exempelvis inte ställer samma krav på *human rights due diligence*. Den viktigaste kritiken från civilsamhället handlar just om avsaknad av ett obligatoriskt krav på *human rights due diligence* vid exportfrämjande till länder med hög risk för människorättskränkningar.

Business Sweden kan förtydliga krav på human rights due diligence för de som deltar i främjanderesor

Framförallt flera civilsamhällesorganisationer riktar också kritik mot att Business Sweden inte ställer tillräckliga krav på att företag som deltar i delegationsresor ska respektera de mänskliga rättigheterna. De menar att den typ av stöd som Business Sweden tillhandahåller bör räknas som omfattande stöd och service (i enlighet med princip 4). Staten bör därför ställa

krav på obligatorisk *human rights due diligence* för företag som deltar i sådana resor.

4.2.4 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att aktörerna som arbetar med att främja export och internationalisering har vidtagit flera relevanta åtgärder för att i sin verksamhet följa FN:s princip 4. Men det återstår flera utmaningar att hantera på politisk nivå i form av målkonflikter, och på myndighetsnivå i form av operationalisering och harmonisering.

För det första bör regeringen och berörda aktörer lyfta fram att det i vissa avseenden finns grundläggande målkonflikter mellan å ena sidan att säkerställa efterlevnaden av FN:s vägledande principer och å andra sidan syftet med exportstrategin och andra handelsfrämjande åtgärder. Regeringen bör sträva efter att göra det tydligare hur de exportfrämjande aktörerna ska hantera dessa i relation till företag. Ett exempel på ett område där det finns tydliga målkonflikter är svensk export av krigsmateriel.

För det andra bör aktörerna fortsätta sträva efter att harmonisera sin verksamhet med FN:s principer. Detta är särskilt viktigt när det gäller vilka kriterier de använder för att bedöma risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i sina affärer. I detta sammanhang ser vi den gemensamma arbetsgrupp som bildats av aktörerna som ett steg i positiv riktning. Denna grupp ska bland annat arbeta med att tolka FN:s principer i olika högrisk-situationer.

Om regeringen väljer att ta fram tydligare kriterier för när statliga bolag ska genomföra *human rights due diligence* skulle sådana riktlinjer också kunna vara till stöd för den export- och internationaliseringsfrämjande verksamheten.

4.3 Internationellt utvecklingssamarbete

I detta avsnitt redogör vi för åtgärder som regeringen genomfört inom det internationella utvecklingssamarbetet och som är relevanta för FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Vi diskuterar även vilka ytterligare åtgärder som skulle kunna vidtas.

Vi har avgränsat oss till Sveriges globala, regionala och bilaterala utvecklingssamarbete.⁵⁷ Vi fokuserar på det arbete som bedrivs av Sida, som hanterar merparten av Sveriges globala, regionala och bilaterala utvecklingssamarbete. Vi berör i viss mån även det statliga bolaget Swedfunds verksamhet, som finansieras genom biståndsmedel. Flera andra statliga myndigheter bedriver internationellt utvecklingssamarbete, men inte som huvudsakligt uppdrag eller i lika stor omfattning som Sida eller Swedfund. Vi berör därför inte dessa myndigheter i vår analys.

4.3.1 Regeringens styrning av utvecklingssamarbetet

Utgångspunkten för regeringens styrning av utvecklingssamarbetet är *Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*⁵⁸ som antogs 2016. Ramverket ska säkerställa ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart och jämställt svenskt utvecklingssamarbete som ligger i framkant. I detta ramverk anger regeringen under avsnittet ”Produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och hållbart företagande” att allt svenskt utvecklingsarbete ska bedrivas i enlighet med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Även andra internationella riktlinjer inom området nämns. Regeringen redogör inte närmare för vad detta innebär för utvecklingssamarbetet. Däremot diskuteras olika aspekter av ekonomisk utveckling och mänskliga rättigheter. Utifrån den inriktning som policyramverket anger styr regeringen det bilaterala, regionala och globala utvecklingssamarbetet genom resultatstrategier för enskilda länder, regioner, respektive vissa verksamhetsområden. Strategierna nämner inte FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

⁵⁷ Vi har valt att inte studera det multilaterala utvecklingssamarbetet, eftersom den svenska regeringen inom detta område inte har lika stort inflytande över arbetets inriktning och genomförande som inom det övriga utvecklingssamarbetet.

⁵⁸ Regeringen (2016), *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, Skr. 2016/17:60.

4.3.2 Regeringens styrning av Sida

I Sidas instruktion anger regeringen att myndigheten ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter, OECD:s riktlinjer för multinationella företag och principerna i FN:s *Global Compact*.

Vi konstaterar att regeringen inte ställer explicita krav på att Sida ska genomföra *human rights due diligence* i de sammanhang som innebär en betydande risk för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Ett sådant krav finns dock implicit, eftersom Sidas verksamhet ska bedrivas i enlighet med FN:s principer.

4.3.3 Sidas samverkan med näringslivet

Näringslivet är en av många olika samarbetsparter för att genomföra Sidas internationella utvecklingssamarbete. Det är den specifika utvecklingsutmaningen som avgör vilka aktörer som är mest lämpliga som samarbetsparter. Sidas bistånd är obundet, vilket innebär att Sidas samarbetsparter kan vara såväl svenska som utländska företag.

Samverkan med näringslivet sker enligt Sida främst i fyra former: *challenge funds*, *public private development partnerships* (PPDP), *drivers of change* och genom dialog.

Genom *Challenge funds* (CF) använder Sida konkurrens för att främja innovativa lösningar på specifika utvecklingsutmaningar. En CF bjuder in individer, företag, organisationer och institut som arbetar inom specifika områden att skicka in projektförslag och delfinansierar sedan det förslag som bedöms uppfylla kriterierna på bästa sätt.

Public private development partnerships (PPDP) innebär att Sida samverkar med näringslivsaktörer, oftast stora företag, för att finansiera utvecklingsprojekt. En tredje icke-vinstdrivande part genomför projekten och ansvarar för att de överenskomna målen uppnås.

Drivers of change innebär att Sida stödjer insatser som utförs av civilsamhällesaktörer och som syftar till att påverka företag att inkludera och integrera hållbarhet i sina verksamheter.

Dialog är ytterligare en form av Sidas samverkan med näringslivsaktörer. Ett exempel på systematisk dialog är att Sida samordnar nätverket *Swedish Leadership for Sustainable Development* (SLSD) som består av ett tjugotal stora svenska företag och tre expertorganisationer. SLSD har enats om ett gemensamt åtagande att bidra till att uppfylla de globala hållbarhetsmålen och tagit fram exempel på hur svenska företag kan bidra till de globala målen.

Sida samordnar sedan 2016 även *Swedish Investors for Sustainable Development*, som är en plattform för erfarenhetsutbyte kring Agenda 2030 för svenska långsiktiga investerare och aktörer inom finanssektorn.

Sidas riktlinjer för samverkan med näringslivet

Sidas samarbete med näringslivet styrs av samma regelverk och principer som gäller för samarbeten med andra aktörer. Utöver detta har Sida tagit fram specifika principer för samarbete med näringslivet. Enligt en av dessa principer ska samverkansparter ha förbundit sig att stärka det sociala och miljömässiga ansvaret i sina verksamheter.⁵⁹

Sidas verktyg för att bedöma företags arbete med hänsyn till de mänskliga rättigheterna

När Sida finansierar företag direkt, genom exempelvis *challenge funds*, bedömer Sida företagen inom ramen för det generella insatshanterings-systemet. Enligt Sidas insatshanteringsregel ska insatser genomsyras av perspektiv med grund i de mänskliga rättigheterna.⁶⁰

Sida har en vägledning för hur ett angreppssätt med grund i de mänskliga rättigheterna ska användas i samverkan med den privata sektorn. Vägledningen nämner bland annat FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter och innehåller frågor som kan användas för att bedöma hur de mänskliga rättigheterna främjas, respekteras och skyddas i insatserna. En-

⁵⁹ Sida, 2016-09-12. *Principles for Private Sector Collaboration. Key principles guiding Sida.*

⁶⁰ Sida, 2016-09-12. *Rule for Managing Contributions.*

ligt vägledningen är det centralt att bedöma insatsernas positiva och eventuella negativa påverkan på de mänskliga rättigheterna, det vill säga motsvarande *human rights due diligence*.⁶¹

Enligt uppgift från Sida använder de även myndighetens elektroniska system för insatshantering och olika kompletterande verktyg på myndighetens intranät för att göra bedömningar av insatser med hänsyn till de mänskliga rättigheterna.⁶² Uppföljningen av insatser där företag är genomförande part följer samma procedurer som för annan verksamhet.

Vid *public private development partnerships* (PPDP) är företag en finansieringspartner men inte genomförare. Då gör Sida ingen bedömning av företagen utifrån den ordinarie insatshanteringsregeln. Sida har inte heller något avtal direkt med företaget. Vid PPDP använder Sida i stället *Sida Sustainability Screening Framework (SSSF)* för att bedöma företags hållbarhetsarbete. SSSF är ett verktyg för självskattning av blivande samarbetspartners arbete inom tio olika så kallade hållbarhetsområden, bland annat mänskliga rättigheter. Verktöget baseras på olika internationella riktlinjer, däribland FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.⁶³

SSSF används för att värdera företagets ledningssystem för att hantera respektive hållbarhetsområde.⁶⁴ Det aktuella företaget gör en självvärdering av sin verksamhet genom ett formulär, som Sida sedan analyserar och kan använda som underlag för en dialog med företaget.

Enligt SSSF finns det möjlighet för Sida att göra en extern granskning av hur företaget arbetar i praktiken, om självvärderingen inte är tillräcklig för

⁶¹ Sida, 2015 januari. *A Human Rights Based Approach in Private Sector Collaboration*.

⁶² E-post från Sida till Statskontoret 2018-02-23.

⁶³ Sida, 2013-03-06, *Sida Sustainability Screening Framework (SSSF)*.

⁶⁴ I SSSF benämns verktöget "the CSR due diligence tool". Företagens ledningssystem för det aktuella hållbarhetsområdet värderas bland annat utifrån relevanta åtaganden, risk- och konsekvensanalyser av området samt utformning, implementering och uppföljning av relevanta strategier.

att bedöma företaget. Men SSSF säger inte närmare i vilka situationer det är lämpligt att göra kontroller.

4.3.4 Swedfunds verksamhet

Swedfund International AB (hädanefter Swedfund) är ett statligt bolag vars uppdrag är att medverka till att minska fattigdomen genom hållbart företagande. Swedfund är Sveriges utvecklingsfinansiär för investeringar i fattiga länder. Investeringarna sker genom aktieförvärv i enskilda företag, via fonder eller genom utlåning. Swedfund bidrar framför allt på två sätt till sina investeringsobjekt. För det första erbjuder de kapital i fall där kommersiella aktörer bedömer risken som för hög eller där den finansiella infrastrukturen saknas. För det andra bidrar de med erfarenheter av svåra marknader och verkar för att portföljbolagen utvecklar sitt agerande när det gäller till exempel de mänskliga rättigheterna, hållbarhet, samhällsutveckling och finansiell styrning. Swedfunds finansiering är obunden, vilket betyder att vilket land ett företag har sin hemvist i inte är relevant för möjligheterna att få finansiering.

Swedfunds verksamhet finansieras genom kapitaltillskott från den svenska biståndsbudgeten. Vid utgången av 2017 uppgick det totala beloppet för Swedfunds investeringsportfölj till cirka 4,6 miljarder kronor.

Genom att Swedfund är ett statligt bolag ska man också följa statens allmänna ägarpolicy. Som nämnts i avsnitt 4.1.2 har regeringen fört in FN:s principer i statens ägarpolicy som ett av de internationella ramverk som statliga bolag förväntas efterleva i sin verksamhet. Av ägarpolicyen framgår också att bolag med statligt ägande ska agera ansvarsfullt och arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer om miljöhänsyn, de mänskliga rättigheterna, arbetsvillkor, antikorruption och affärsetik.

Swedfund ska enligt sin ägaranvisning arbeta utifrån de mål som gäller för det svenska utvecklingssamarbetet.⁶⁵ Utifrån sitt uppdrag har Swedfund formulerat tre fundament som all verksamhet bygger på. För att Swedfund ska medverka i en investering ska det finnas förutsättningar för att företaget uppnår tillfredsställande resultat inom de tre fundamenten:

⁶⁵ Swedfund International AB (2017). *Ägaranvisning*. 2017-04-28.

- samhällsutveckling
- hållbarhet
- finansiell bärkraftighet.

Det andra fundamentet, hållbarhet, gäller hållbarhet inom områdena miljö, sociala frågor och bolagsstyrning.

Innan styrelsen fattar beslut om en investering gör Swedfund en grundlig analys utifrån de tre fundamenten. Sedan 2015 har analysen gradvis utökats till att omfatta även förväntad påverkan på andra mänskliga rättigheter än sociala villkor och arbetsvillkor. Detta gäller främst inför aktieinvesteringar och lån till företag. Inför dessa typer av investeringar gör Swedfund normalt dokumentanalyser. Vid hög risk för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna gör de *human rights due diligence*, som kan omfatta plats-besök och intressentdialoger.⁶⁶

Sedan 2014 är FN:s vägledande principer inskrivna i Swedfunds hållbarhetspolicy som ingår i bolagets aktie- och låneavtal. De företag som får finansiering förbinder sig att fullfölja en handlingsplan som Swedfund utarbetat tillsammans med företaget. Handlingsplanen styr hållbarhetsarbetet, bland annat när det gäller de mänskliga rättigheterna. Den föreskriver att företagen bland annat ska göra årliga egendeklarationer om hållbarhetsarbetet.⁶⁷

Swedfund har en integrerad hållbarhets- och finansiell årsredovisning och har revision på hela redovisningen. Organisationen som utvecklat *Principles for Responsible Investments (PRI)* har gett Swedfund ett mycket gott betyg för sin årsredovisning för 2016.⁶⁸

⁶⁶ E-post från Swedfund till Statskontoret, 2018-02-16.

⁶⁷ E-post från Swedfund till Statskontoret, 2018-02-16.

⁶⁸ Organisationen Principles for Responsible Investments (PRI) stöds av FN. Swedfund årsredovisning 2016 fick betyget AAA+.

Swedwatch har riktat kritik mot ett projekt

Swedwatch, som är en ideell och politiskt obunden researchorganisation⁶⁹, har riktat kritik mot Swedfund. Kritiken handlar om Swedfunds agerande i samband med att Swedfund sålde sin andel i ett omfattande projekt för produktion av biobränsle i Sierra Leone 2015, som inte bedömdes vara ekonomiskt bärkraftigt. Enligt Swedwatch gjorde Swedfund, som var en av flera finansiärer, inte en tillräcklig konsekvensanalys inför avyttringen. Detta ledde enligt Swedwatch till att Swedfund inte i tillräcklig utsträckning försökte avhjälpa de svårigheter som uppstod för lokalbefolkningen dels i samband med att projektet fick ekonomiska problem, dels efter avyttringen.⁷⁰

Swedfund har välkomnat Swedwatch granskning och har i sitt svar på granskningen lyft fram att projektet inte utvecklades som planerat, bland annat till följd av att prisbilden på biobränsle förändrades dramatiskt. Samtidigt drabbades området av ebola, vilket bidrog till att produktionen låg nere under en period. I samband med ytterligare kapitalanskaffning reducerade Swedfund sin ägarandel till 1 procent vilket begränsade möjligheterna att påverka investeringen. Därför överlät Swedfund ägandet till den dåvarande huvudägaren.⁷¹

4.3.5 Möjliga åtgärder

I detta avsnitt beskriver vi möjliga åtgärder inom det internationella utvecklingssamarbetet i relation till FN:s principer, som lyfts fram i det underlag vi tagit del av.

Sidas riktlinjer skulle kunna specificeras ytterligare

Sida ser för närvarande över sina riktlinjer för samverkan med näringslivsaktörer. Enligt vår intervju med tjänstemän på Sida diskuterar myndigheten

⁶⁹ Swedwatches medlemsorganisationer är Afrikagrupperna, Diakonia, Fair Action, Latinamerikagrupperna, Naturskyddsföreningen och Svenska kyrkan,

⁷⁰ Swedwatch i samarbete med Svenska kyrkans internationella arbete, 2017-11-08, *No business, no rights – Human rights impacts when land investments fail to include responsible exit strategies. The case of Addax Bioenergy in Sierra Leone*. Report #86.

⁷¹ Senare förvärvades verksamheten av en annan ägare, som i dag sysselsätter cirka 2 500 personer.

om de ska fortsätta ha verktyg som är specifika för näringslivssamverkan eller om de ska inkorporeras i de generella riktlinjerna för samverkan med andra aktörer. En annan fråga som Sida diskuterar vad gäller *public private development partnerships* (PPDP) är på vilket sätt företagets självvärdering genom SSSF kan användas – är det Sida som ska föra dialog med företaget eller är det den genomförande parten som har avtal med företaget som ska föra dialog om företagets hållbarhetspolicyer?

I den rapport till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) som omnämns i kapitel 1 står att SSSF, som används vid PPDP, baseras på samverkande företags självvärderingar och inte externa granskningar av deras hantering av påverkan på de mänskliga rättigheterna. Rapporten påtalar även att Sida inte kräver att de samverkande företagen ska göra *human rights due diligence* i högrisksituationer. Däremot framhåller rapporten att Sida använder sina avtal med de tredje genomförande parterna för att verka för att även de samverkande företagen främjar de värden som styr projekten.⁷²

Tjänstemän vid Sida framhåller i vår intervju att samtliga projekt, oavsett samarbetsform, som Sida finansierar bedöms utifrån ett rättighetsperspektiv i enlighet med ordinarie insatshanteringssystem. Vid PPDP, då företag är medfinansiärer, upplever intervjupersonerna att Sidas ansvar för att undersöka påverkan på de mänskliga rättigheterna begränsar sig till det enskilda projektet, snarare än näringslivsaktörens hela verksamhet. Det är ofta multinationella företag som är medfinansiärer och det skulle enligt intervjupersonerna krävas omfattande resurser om Sida skulle göra en bedömning av hela deras verksamhet. Projektbedömningar görs ofta av enskilda tjänstemän på utlandsmyndigheter med varierande kunskap om frågorna. SSSF ska enligt intervjupersonerna användas utifrån nytta och behov i den specifika landkontexten.

⁷² Kløcker Larsen – Atler, 2015. *Business and Human Rights in Development Cooperation – has Sweden incorporated the UN Guiding Principles?* Rapport till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), s. 46.

Sidas verktyg skulle kunna användas för att utesluta enskilda samverkanspartner

I rapporten till EBA står det att SSSF inte ställer obligatoriska krav som används för att utesluta samarbetspartner vid PPDP. Rapporten anger införande av obligatoriska krav som en möjlig åtgärd.⁷³

Sida har en exkluderingslista som utesluter företag i särskilda branscher och verksamhetsområden som medför särskilt stora risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Sida utesluter även enskilda företag som finns på EU:s sanktioneringslista eller Världsbankens lista över icke godkända företag och individer.

Sidas interna riktlinjer om SSSF anger att *due diligence*-verktyget ska ses som ett verktyg för dialog med syfte att förbättra samarbetspartners hållbarhetsarbete.⁷⁴ Det är alltså inte ett verktyg för att utesluta samarbetspartner. Samtidigt tar de interna riktlinjerna upp att SSSF är ett sätt att hantera risken för att Sida genom ett samarbete skulle kunna bidra till legitimiteten hos ett företag som bidrar till negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Enligt vår intervju med tjänstemän vid Sida ger det nuvarande synsättet större möjligheter att påverka företag i rätt riktning, än om syftet även hade varit exkludering.

Swedfund planerar att fortsätta utveckla sitt arbete

Under 2016 lät Swedfund genomföra en gapanalys av hur bolaget arbetar med de mänskliga rättigheterna när det gäller nya investeringar, befintlig investeringsportfölj och avyttringar. Enligt uppgifter från Swedfund har merparten av rekommendationerna omhändertagits under 2017. I enlighet med analysen har Swedfund utvecklat verktyg och processer för att bedöma risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i investeringar och för att identifiera högrisksituationer. Under 2017 genomförde Swedfund *human rights due diligence* vid alla nyinvesteringar och vid två avyttringar.

⁷³ Kløcker Larsen och Atler (2015) *Business and Human Rights in Development Cooperation – has Sweden incorporated the UN Guiding Principles?* Rapport till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), s. 46, 87–88.

⁷⁴ Sida, 2013-05-15, *Sida Sustainability Screening Framework (SSSF). Internal guidelines.*

Swedfund planerar att under 2018 fortsätta utveckla sitt arbete utifrån gap-analysen, bland annat när det gäller att kontinuerligt följa utvecklingen i investeringar för att bedöma påverkan på de mänskliga rättigheterna.

4.3.6 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer sammanfattningsvis att regeringen, Sida och Swedfund har genomfört relevanta åtgärder inom det internationella utvecklings-samarbetet i förhållande till FN:s princip 4 och 8. Samtidigt skulle de kunna genomföra ytterligare åtgärder.

Statskontoret bedömer att Sida har policyer och processer som är relevanta för FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Sida ser för närvarande över verktygen för att bedöma samverkande näringslivsaktörers påverkan på de mänskliga rättigheterna. Statskontoret rekommenderar Sida att i det fortsatta arbetet överväga att:

- förtydliga i vilken mån *human rights due diligence* ska göras av enskilda insatser eller av de samverkande näringslivsaktörernas verksamhet i sin helhet
- ta fram riktlinjer för under vilka förutsättningar uppföljningar bör göras vid *public private development partnerships*, då Sidas bedömningar baseras på samverkande näringslivsaktörers självvärderingar
- undersöka behovet av och möjligheterna för att i större utsträckning använda externa granskningar av näringslivsaktörernas arbete, som komplement till självvärderingarna vid *public private development partnerships*
- undersöka om det finns behov av ytterligare internt stöd eller kompetenshöjande insatser för de tjänstemän hos Sida som bedömer samverkande näringslivsaktörers påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Statskontoret rekommenderar även Sida att beakta de rekommendationer i den tidigare nämnda rapporten till EBA som bedöms vara relevanta.

När det gäller Swedfunds verksamhet bedömer Statskontoret att bolaget har genomfört åtgärder i linje med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Statskontoret ser positivt på Swedfunds planerade

fortsatta arbete med att utveckla verksamheten utifrån behoven som identifierades i den gapanalys som Swedfund lät göra 2016. Det handlar bland annat om behovet av att kontinuerligt följa utvecklingen i en investering för att bedöma påverkan på de mänskliga rättigheterna.

4.4 AP-fonderna

I detta avsnitt redogör vi för statens åtgärder när det gäller de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) som är relevanta för FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, samt vilka ytterligare åtgärder som skulle kunna vidtas. AP-fonderna kan analyseras utifrån princip 4 i FN:s vägledande principer, i likhet med den statliga verksamhet vi behandlat tidigare i kapitlet.

Pensionsfonder nämns inte explicit i princip 4. Men eftersom listan över myndigheter och offentliga aktörer inte är uttömmande innebär detta inget hinder för att även inkludera pensionsfonderna i vår analys. *Danish Institute for Human Rights* och *International corporate accountability roundtable* (ICAR) tar i sin vägledning för bedömningar av efterlevnaden av FN-principerna upp pensionsfonder som exempel på offentliga organ som kan anses lämna stöd till företag.⁷⁵ Ett tungt vägande skäl för att ta med AP-fonderna i vår analys är också storleken på det kapital dessa gemensamt förvaltar. Vi har av tidsskäl valt att endast inkludera Första till Fjärde AP-fonderna i vår analys.

4.4.1 Om Första till Fjärde AP-fonderna

AP-fonderna är statliga myndigheter. Men de är mer självständiga än de flesta andra myndigheter, eftersom deras verksamhet bara regleras i lag och inte i förordningar.

Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonden förvaltar den så kallade bufferten i inkomstpensionssystemet. Bufferten används för att reglera över-

⁷⁵ Danish Institute for Human Rights, DIHR och International corporate accountability roundtable, ICAR (2014). *National Action Plans on Business and human rights - Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*.

och underskott i pensionsutbetalningarna. Första till Fjärde AP-fonden har samtliga i uppdrag att långsiktigt maximera avkastningen på pensionskapitalet med låg risknivå i placeringarna. Fonderna investerar, med vissa begränsningsregler, huvudsakligen i svenska och utländska aktier och räntebärande finansiella instrument. Sammanlagt förvaltar Första till Fjärde AP-fonderna drygt 1 350 miljarder kronor.⁷⁶ Omkring 500 miljarder kronor av aktieportföljen är investerade i globala bolag.

4.4.2 Första till Fjärde AP-fondernas arbete med de mänskliga rättigheterna

Förarbetena till lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder säger att AP-fonderna ska ta hänsyn till miljö och etik i sina investeringar, men utan att göra avkall på det övergripande målet om hög avkastning.⁷⁷ Men det finns inget explicit krav på hänsyn till miljö och etik i själva lagtexten. Förarbetena ger inte heller någon närmare vägledning om hur AP-fonderna ska ta sådan hänsyn.

Etikrådet samordnar AP-fondernas hållbarhetsarbete

Etikrådets uppgift är att verka för att de företag som AP-fonderna investerar i hanterar relevanta hållbarhetsaspekter. Det kan handla om miljö, bolagsstyrning eller sociala frågor, däribland de mänskliga rättigheterna. Utgångspunkten för Etikrådets engagemang i dessa frågor är AP-fondernas gemensamma uppfattning om att väl skötta bolag över tid ger högre avkastning och lägre risk. Utgångspunkten för Etikrådets och AP-fondernas hållbarhetsarbete är de FN-konventioner om bland annat de mänskliga rättigheterna som Sverige undertecknat och internationella riktlinjer Sverige stödjer, till exempel FN:s *Global Compact* och OECD:s riktlinjer för multinationella bolag.

Etikrådet granskar sitt portföljinnehav utifrån hållbarhet

Sedan 2003 upphandlar AP-fonderna löpande externa granskningar av portföljinneheten. Syftet är att identifiera överträdelser gentemot konventioner

⁷⁶ Halvårsredovisningar 30 juni 2017 för Första, Andra, Tredje respektive Fjärde AP-fonden.

⁷⁷ Prop. 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*, s. 76.

och problem i bolag när det gäller hållbarhet. Etikrådet har en process för att hantera de fall av potentiell negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna som rådet blir uppmärksammat på. Rådet försöker främst att via dialog påverka bolagen att upphöra med och åtgärda negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Under år 2014 införde Etikrådet en tidsgräns på fyra år för bolagsdialoger som gäller konventionskränkningar. Om Etikrådets mål med bolagsdialogen inte uppnåtts inom fyra år så rekommenderar Etikrådet att tillgångarna ska säljas. Varje AP-fond beslutar själv om en eventuell försäljning.⁷⁸ Företrädare för Etikrådet framför i en intervju med Statskontoret att en försäljning bör ses som en sista utväg, eftersom utrymmet att påverka det aktuella företaget då försvinner. Detta kan riskera att leda till en försämrad situation för de mänskliga rättigheterna.

Företrädare för Etikrådet påtalar också att AP-fondernas möjligheter att granska och utöva inflytande över de företag de investerar i är större ju högre andel av ett bolag som AP-fonderna äger. Varje AP-fond har löpande kontakter med styrelserna i de svenska portföljbolagen och deltar i flera valberedningar. AP-fondernas krav på de svenska portföljbolagen är enligt Etikrådet i praktiken högre än för de utländska. Etikrådet arbetar huvudsakligen med utländska marknadsnoterade företag, där AP-fonderna med sina relativt små ägarandelar inte har samma möjligheter till inflytande. I dessa sammanhang är samverkan med andra investerare ett viktigt redskap för att kunna påverka företagen. Etikrådet och AP-fonderna samarbetar med nederländska, engelska, franska och amerikanska pensionsfonder i olika frågor, inklusive mänskliga rättigheter.

Etikrådet arbetar förebyggande

Etikrådet arbetar även proaktivt genom olika bransch- och investerarinitiativ för att påverka företag att öka transparensen, agera mer ansvarsfullt samt arbeta med viktiga frågeställningar inom etik- och miljöområdet. Etikrådet arbetar förebyggande i projekt inom några branscher med hög risk för negativ påverkan på bland annat de mänskliga rättigheterna. Ett exempel

⁷⁸ Finansdepartementet (2017). *Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna* (Fi2017/02972/FPM), s. 28–29.

är ett projekt i gruvbranschen, som är en särskilt utsatt bransch när det gäller mänskliga rättigheter och miljö. Etikrådet har under flera år haft en dialog med ett tjugotal globala bolag i gruvbranschen.⁷⁹

4.4.3 Begränsade analyser när det gäller de mänskliga rättigheterna inför investeringar

AP-fonderna använder i huvudsak passiv indexförvaltning av aktier. Det innebär att man investerar i ett aktieindex inom en viss geografisk marknad, och då får ett innehav i samtliga bolag i det indexet. AP-fonderna analyserar därför som regel inte enskilda bolag vid indexförvaltning, utan hela marknader och branscher. Detta innebär att merparten av AP-fondernas investeringar inte föregås av *human rights due diligence*.

4.4.4 AP-fonderna avser att utveckla sitt arbete

AP-fonderna använder OECD:s rekommendationer för institutionella investerare⁸⁰ i sitt arbete med hållbarhet och mänskliga rättigheter. Enligt uppgifter från Etikrådet arbetar AP-fonderna till stor del i enlighet med OECD:s rekommendationer. Men AP-fonderna har också identifierat ett antal områden för vidareutveckling. AP-fonderna planerar att under våren 2018 samverka med organisationen Shift för att utveckla AP-fondernas interna processer för att hantera risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.⁸¹

⁷⁹ Andra exempel är dels två större globala initiativ kring anti-korruption där Etikrådet deltagit tillsammans med investerarnätverket PRI, dels ett proaktivt projekt inom kakaobranschen för att förhindra barnarbete.

⁸⁰ OECD (2017). *Responsible business conduct for institutional investors – Key considerations for due diligence under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.

⁸¹ Shift är en civilsamhällesorganisation som verkar för implementeringen av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Se avsnitt 5.2.5 för vidare information.

4.4.5 Möjliga åtgärder

I detta avsnitt beskriver vi möjliga åtgärder för att AP-fondernas verksamhet i större utsträckning ska efterleva FN:s vägledande principer, och som har framförts i det underlag vi tagit del av.

FN rekommenderar AP-fonderna att systematiskt bedöma risker inför investeringsbeslut

Regelverket som styr AP-fonderna har kritiserats av FN:s kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter.⁸² Kommittén uttrycker framför allt oro över brister i den systematiska kontrollen av de investeringar som görs utomlands. De menar att denna brist ”försvagar Sveriges förmåga att förhindra att investeringarna får negativa effekter på den lokala befolkningens möjligheter att utnyttja sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.” Kommittén säger att man har noterat Etikrådets arbete och den fortlöpande dialogen med företagen när det bland annat gäller etiska frågor och miljöfrågor, men att kommittén fortfarande är oroad över de befintliga kontroll- och stödmekanismernas effektivitet. Kommitténs rekommendation är att Sverige säkerställer att AP-fonderna:

- genomför systematiska och oberoende konsekvensbedömningar när det gäller vilka risker som investeringsbesluten får för mänskliga rättigheter
- inrättar effektiva övervakningsmekanismer för att bedöma projektens effekter på de mänskliga rättigheterna och vidta avhjälpande åtgärder
- vid behov garanterar att det finns tillgängliga mekanismer för klagomål vid överträdelse av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i samband med investeringsprojekt.

Agenda 2030-delegationen menar att krav om mänskliga rättigheter behöver förtydligas i lag

I Agenda 2030-delegationens förslag till handlingsplan står att i det nuvarande regelverket för AP-fonderna är hög avkastning det överordnade målet.⁸³ Enligt Agenda 2030-delegationen investerar AP-fonderna idag

⁸² UNCESCR, 2016. Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport (E/C.12/SWE/CO/6), s. 2–3.

bland annat i verksamheter som inte är i linje med Sveriges åtaganden inom internationella konventioner och avtal, bland annat när det gäller mänskliga rättigheter samt miljö och klimat. Detta innebär i praktiken att målkonflikter kan uppstå mellan hög avkastning på pensionsmedel å ena sidan och social och miljömässig hållbarhet å andra sidan. Agenda 2030-delegationen framhåller att AP-fonderna i kraft av sitt kapital är viktiga aktörer när det gäller att förhindra att Sverige bidrar till negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Hållbara investeringar är också ett åtagande inom mål 8 i agenda 2030.⁸⁴

I juli 2017 presenterade regeringen en promemoria som föreslår att det i lagen om allmänna pensionsfonder ska ställas krav på att Första till Fjärde AP-fonderna ska förvalta fondmedlen föredömligt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Syftet är att främja en hållbar utveckling utan att göra avkall på det övergripande målet om en hög avkastning. Vidare föreslår regeringen att Första till Fjärde AP-fonderna ska utveckla en gemensam värdegrund och gemensamma riktlinjer när det gäller ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande. Fonderna ska gemensamt bedöma vilka tillgångar som inte bör ingå i AP-fonderna. Fonderna ska även utveckla riktlinjer för att redovisa arbetet. Regeringen framhåller i promemorian att Första till Fjärde AP-fondernas långsiktiga uppdrag lämpar sig väl för att uppnå en långsiktigt hållbar värdetillväxt. Detta genom att i sin förvaltning ta hänsyn till frågor som rör miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter.⁸⁵ Ännu har inget beslut om lagändring fattats.

⁸⁴ Agenda 2030-delegationen (2017). *I riktning mot en hållbar välfärd. Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling*, s 95, 113. Fi 2016:01.

⁸⁵ Finansdepartementet (2017). *Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna* (Fi2017/02972/FPM). År 2015 presenterade en statlig utredning ett förslag om ett ändrat regelverk för AP-fonderna bland annat när det gäller hållbarhets-hänsyn, utifrån utredningen AP-fonderna i pensionssystemet. effektivare förvaltning av pensionsreserven (SOU 2012:53). Regeringens promemoria från 2017 behandlar en del av dessa förslag.

Agenda 2030-delegationen föreslog i maj 2017 att ny lagstiftning ska tas fram som syftar till att garantera ansvarsfulla och hållbara AP-fondsinvesteringar och säkerställer god avkastning, samtidigt som investeringarna sker i enighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, miljö och klimat. Enligt delegationen bör ett nytt regelverk göra tydligt att kraven på social och miljömässig hållbarhet likställs med kraven på avkastning. Detta skulle enligt delegationen styra fondernas prioritering om det uppstår målkonflikter mellan möjlighet till hög avkastning och negativ påverkan på social och miljömässig hållbarhet.⁸⁶

Det lagförslag som regeringen för fram innebär att målet om hög avkastning fortfarande är överordnat. Regeringen anger att ”ett krav i lag om beaktande av miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter emellertid inte får anses innebära att det övergripande målet om hög avkastning försvagas”.⁸⁷

4.4.6 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att AP-fonderna genomför åtgärder som är relevanta för princip 4 i FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Samtidigt skulle fler åtgärder kunna vidtas för att förbättra efterlevnaden.

Statskontoret bedömer att den nuvarande lagstiftningen inte medför ett tydligt åtagande för AP-fonderna att ta hänsyn till normer som rör företagande och de mänskliga rättigheterna i sina investeringar. Endast förarbetena säger att AP-fonderna ska ta hänsyn till miljö och etik i sina investeringar, utan att göra avkall på det övergripande målet om hög avkastning.

Statskontoret konstaterar att AP-fonderna genom Etikrådet kontinuerligt gör uppföljningar och granskningar av sina befintliga investeringar i utländska index när det gäller eventuell negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. AP-fonderna försöker även genom dialog och samverkan med

⁸⁶ Agenda 2030-delegationen (2017). *I riktning mot en hållbar välfärd. Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling*. s 113.

⁸⁷ Finansdepartementet (2017). *Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna* (Fi2017/02972/FPM), s. 31.

andra investerare verka för att de företag som bidrar till negativ påverkan ska upphöra med detta.

Statskontoret konstaterar samtidigt att AP-fonderna inte gör *human rights due diligence* inför merparten av sina beslut om investeringar. AP-fonderna kritiserar också av FN:s kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter för att de befintliga kontroll- och stödmekanismerna inte är tillräckligt effektiva.

Statskontoret rekommenderar att Sverige genomför de rekommendationer som FN:s kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter har framfört. Det handlar om att Sverige ska säkerställa att AP-fonderna gör riskanalyser av investeringsbeslut. AP-fonderna bör också utveckla mekanismerna för att bedöma dels investeringarnas påverkan på de mänskliga rättigheterna och dels behov av åtgärder. Slutligen bör staten se till att det finns tillgängliga mekanismer för klagomål vid överträdelser av de mänskliga rättigheterna. Statskontoret ser positivt på att AP-fonderna planerar att i samverkan med organisationen Shift utveckla de interna processerna för att hantera risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Som en del i utvecklingsarbetet rekommenderar Statskontoret att AP-fonderna överväger att låta genomföra screeningar vad gäller de mänskliga rättigheterna inför potentiella indexinvesteringar, på motsvarande sätt som görs för portföljinnehavet. Statskontoret bedömer att detta kan göras inom ramen för den befintliga lagstiftningen, eftersom förarbetena anger att AP-fonderna ska ta hänsyn till etik. Statskontoret bedömer att förutsättningarna för långsiktigt hållbara investeringar därmed kan förbättras.

4.5 Offentlig upphandling

I kapitel 3 beskriver vi luckor och brister i svensk upphandlingslagstiftning i förhållande till princip 6. I detta avsnitt undersöker vi hur regeringen och Upphandlingsmyndigheten efterlever princip 6 i andra avseenden än genom lagstiftning. Vi diskuterar hur regeringen och Upphandlingsmyndigheten verkar för att statliga myndigheter och bolag samt leverantörer ska ha kunskaper om vad upphandlingslagstiftningen innebär när det gäller krav som handlar om de mänskliga rättigheterna. Upphandlingsmyndigheten är den statliga myndighet som har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter.

4.5.1 Regeringens arbete för att stärka myndigheters kunskaper om mänskliga rättigheter vid upphandling

Gällande svensk upphandlingslagstiftning innebär både skyldigheter och möjligheter för de upphandlande myndigheterna att ställa krav som handlar om de mänskliga rättigheterna. Det är obligatoriskt för upphandlande myndigheter att under vissa omständigheter ställa krav på arbetsvillkor vid upphandlingar. Vidare bör upphandlande myndigheter även beakta miljöhänsyn, sociala hänsyn och arbetsrättsliga hänsyn.

Åtgärder i nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter

Den svenska handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter nämner endast offentlig upphandling med anledning av de EU-direktiv inom upphandlingsområdet som beslutades 2014 och som skulle ha varit införda i nationell lagstiftning våren 2016. Kapitel 3 beskriver de ändringar som har gjorts i svensk upphandlingslagstiftning med grund i EU-direktiven. Ändringarna började gälla den 1 juni 2017.

Nationella upphandlingsstrategin för offentlig upphandling

Av regeringens mål för politikområdet offentlig upphandling framgår att sociala hänsyn ska beaktas i upphandling.⁸⁸ Utifrån de övergripande målen för offentlig upphandling har regeringen angett sju inriktningsmål i Nationella upphandlingsstrategin, som beslutades 30 juni 2016.⁸⁹ Ett av dessa mål är ”offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle”.

Regeringen lyfter särskilt fram tre områden inom målet ”offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle”: arbetsrättsliga krav, sysselsättningsfrämjande krav och idéburen sektors medverkan i upphandlingar. Strategin fokuserar inte på respekt för de mänskliga rättigheterna i vidare bemärkelse, men nämner att upphandlingar bör främja företagets respekt för mänskliga rättigheter i enlighet med FN:s riktlinjer. I strategin är främst

⁸⁸ I Budgetpropositionen 2017/18:1, utgiftsområde 2, avsnitt 8.1 anges: ”Regeringens mål är att den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta till vara konkurrensen på marknaden samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas”.

⁸⁹ Regeringen (2016). *Nationella upphandlingsstrategin* (Fi 2016:8).

diskussionen kring hur arbetsrättsliga krav kan ställas relevant för FN:s principer, eftersom principerna fokuserar på att motverka företagens negativa påverkan.

Som en generell åtgärd föreslås i strategin att upphandlande myndigheter kan ta fram en intern uppförandekod eller hållbarhetspolicy om sitt arbete för ett socialt hållbart samhälle. Regeringen pekar även ut Upphandlingsmyndighetens arbete som ett verktyg för att nå målet om att offentlig upphandling ska bidra till ett socialt hållbart samhälle.

Upphandlingsstrategin vänder sig främst till de statliga myndigheterna, som ska ligga före och utveckla den offentliga upphandlingen. Strategin vänder sig även till de bolag med statligt ägande som omfattas av upphandlingslagstiftningen.

4.5.2 Upphandlingsmyndigheten ger stöd om arbetsrättsliga och etiska krav

Regeringen har genom myndighetsinstruktionen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att verka för en socialt hållbar upphandling och att inrikta upphandlingsstödet mot bland annat sociala hänsyn. Upphandlingsmyndigheten arbetar framför allt med tre aspekter inom området sociala hänsyn: arbetsrättsliga krav, etiska krav i leverantörskedjan samt sysselsättningsfrämjande krav. Arbetsrättsliga krav och etiska krav i leverantörskedjan kan bidra till att motverka negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i arbetslivet. Sysselsättningsfrämjande krav kan handla om att främja de mänskliga rättigheterna genom att skapa sysselsättning för utsatta och diskriminerade grupper. Vi behandlar inte den typen av krav eftersom vi i denna rapport fokuserar på åtgärder för att motverka direkt negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Upphandlingsmyndigheten ger även stöd inom andra områden som kan vara relevanta för de mänskliga rättigheterna. Det handlar bland annat om att främja lika rättigheter och möjligheter, social integration, tillgänglighet och rättvis handel. Detta stöd består främst av översiktlig information på myndighetens webbplats och hänvisningar till andra aktörers information. Vi behandlar inte heller detta stöd mer utförligt.

Upphandlingsmyndigheten utvecklar stödet om arbetsrättsliga villkor

Sedan 1 juni 2017 ställs i upphandlingslagstiftningen krav på att upphandlingar över ett visst värde ska innehålla särskilda arbetsrättsliga villkor när det är behövligt. Om kontraktet tecknas i fall där svensk arbetsrätt är tillämplig ska villkor om lön, semester och arbetstid fastställas enligt ett centralt kollektivavtal.

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att förse de upphandlande myndigheterna med information om vilka branscher och övriga faktorer som kan medföra risk för oskäligen arbetsvillkor.⁹⁰ Myndigheten ger även stöd om hur arbetsrättsliga villkor kan fastställas, hur leverantörer kan uppfylla villkoren och hur uppföljning kan genomföras.

När det gäller arbetsrättsliga villkor som gäller svenska förhållanden har Upphandlingsmyndigheten hittills tagit fram villkor för upphandling av städtjänster och taxi. Under 2018 planerar myndigheten även att ta över förvaltningen av de villkor inom byggbranschen som utarbetats av stora kommuner. Vidare ger myndigheten generellt metodstöd till upphandlande myndigheter som kan användas för alla branscher.

Stödet om etiska krav ska utvecklas

Upphandlande myndigheter ingår ibland kontrakt med leverantörer som utför arbete utanför Sveriges gränser. Då är svensk rätt inte tillämplig. Enligt upphandlingslagstiftningen ska en upphandlande myndighet vid sådana tillfällen, om det är behövligt, ställa krav som är i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd om så kallade etiska krav i leverantörskedjan. Myndigheten tillhandahåller kriterier för åtta produktområden som upphandlande myndigheter kan använda direkt i sin upphandling. Det finns dels kriterier som endast utgår från ILO:s kärnkonventioner, dels kriterier som utgår från FN:s allmänna förklaring av de

⁹⁰ Det är dock de enskilda upphandlande myndigheterna som själva ansvarar för att bedöma om det är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor i varje enskild upphandling.

mänskliga rättigheterna, FN:s barnkonvention, FN:s konvention mot korruption samt nationell arbetslagstiftning i det land där arbetet utförs. Upphandlingsmyndigheten har en referensgrupp för socialt ansvarsfull upphandling som myndigheten rådgör med i samband med utvecklingen av kriterier. I gruppen ingår främst aktörer på regional och kommunal nivå.

Under 2016 tog Upphandlingsmyndigheten fram riskanalyser om arbetsvillkor för de aktuella produktområdena och riktlinjer för hur riskanalyser kan göras inom andra produktområden. Upphandlingsmyndigheten förvaltar även en extern webbplats, CSR-kompassen, med information och verktyg för att ställa krav på arbetsvillkor i leverantörskedjan.

Användarna av Upphandlingsmyndighetens stöd om etiska krav och av CSR-kompassen anser att dessa verktyg har relativt låg användbarhet. Det framgår i en enkätundersökning som Statskontoret genomförde i juni 2017, inom ramen för ett annat regeringsuppdrag.⁹¹

Upphandlingsmyndigheten planerar att utveckla kriterierna om etiska krav i leverantörskedjan under 2018. CSR-kompassen behöver uppdateras och Upphandlingsmyndigheten planerar att integrera denna webbplats med myndighetens ordinarie webbplats.⁹²

Upphandlingsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2018 fått i uppdrag att främja upphandlande myndigheters tillgång till tillförlitlig information om produktionsvillkor i andra länder, bland annat genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan relevanta samhällsaktörer. Upphandlingsmyndigheten arbetar i februari 2018 med att identifiera källor till relevant information för att kunna genomföra uppdraget.⁹³

⁹¹ Statskontoret (2017). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Slutrapport*. 2017:17. I rapporten redovisas resultat för upphandlingsansvariga/upphandlare i offentlig sektor. Här avses resultaten för respondenter vid statliga myndigheter.

⁹² E-post från Upphandlingsmyndigheten till Statskontoret 2018-02-09.

⁹³ E-post från Upphandlingsmyndigheten till Statskontoret 2018-02-09.

Stödet om avtalsuppföljning ska utvecklas

En central aspekt av att ställa villkor vid upphandlingar, i detta fall när det gäller respekt för de mänskliga rättigheterna, är uppföljningen av hur leverantören efterlever villkoren. Om kraven inte följs upp finns det risk för att leverantörer inte lever upp till de krav de åtagit sig att efterleva. Detta kan riskera att leda till osund konkurrens. Det ligger därför i såväl beställarens som konkurrenternas intresse att uppföljningar görs.

Uppföljning kan innebära att den upphandlande myndigheten begär in egenrapportering från leverantören kring hur villkoren efterlevs. Om egenrapporteringen visar på brister kan det vara motiverat att genomföra kontorsrevisioner, och vid behov även fabriksrevisioner, som stickprovskontroller.⁹⁴

Våra intervjuer med intressenter inom upphandlingsområdet ger indikationer på att kontraktsuppföljningar endast görs i begränsad utsträckning i dag i Sverige. Fabriksrevisioner utomlands är resurskrävande, vilket kan vara en anledning till att de förefaller göras i mycket begränsad utsträckning.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller mallar för uppföljning av myndighetens kontraktsvillkor om socialt ansvarstagande produktion. Myndigheten planerar att revidera dessa mallar i samband med att villkoren revideras. Detta kommer att ske i nära samarbete med Sveriges landsting och regioner och SKL Kommentus, som har praktisk erfarenhet av att följa upp villkor.⁹⁵

Statens inköpscentral hanterar ramavtal för staten

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ingår ramavtal om varor och tjänster som andra statliga myndigheter kan använda. Ramavtal finns för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Enligt information på Kammarkollegiets

⁹⁴ Uppgifter i e-post från tjänstemän vid Upphandlingsmyndigheten, 2018-02-18.

⁹⁵ Uppgifter i e-post från tjänstemän vid Upphandlingsmyndigheten, 2018-02-18.

webbplats klassificerar Statens inköpscentral sina ramavtalsområden utifrån hållbarhetsrisker. När hållbarhetsrisker identifieras läggs särskilt fokus på dessa i upphandlingsprocessen. När det gäller social hållbarhet använder Statens inköpscentral bland annat Upphandlingsmyndighetens krav om mänskliga rättigheter och arbetsvillkor i leverantörsleden.⁹⁶

4.5.3 Upphandlingsmyndighetens information till företag om kraven på att respektera mänskliga rättigheter

I detta avsnitt behandlar vi endast den information som staten tillhandahåller på en övergripande nivå till företag om vad de som anbudslämnare i offentliga upphandlingar förväntas göra för att respektera de mänskliga rättigheterna. Vi berör inte hur upphandlande myndigheter arbetar för att informera potentiella leverantörer om kraven som ställs i enskilda upphandlingar.

Flera av våra intervjupersoner har uppfattningen att kunskaperna om mänskliga rättigheter och företagande är begränsade bland små och medelstora företag i Sverige. Detta gäller även företag som lämnar anbud i offentliga upphandlingar.

En av Upphandlingsmyndighetens målgrupper är leverantörer till offentlig sektor, framför allt små och medelstora företag. Den generella information som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller om arbetsrättsliga krav och etiska krav i leverantörskedjan kan även leverantörer ta del av. CSR-kompassen innehåller information som är specifikt riktad till leverantörer, men den behöver uppdateras. Det bör även påpekas att det stöd som Upphandlingsmyndigheten ger till upphandlande myndigheter även har som syfte att myndigheterna ska kunna ställa tydligare krav i upphandlingar och informera anbudslämnare om vad kraven innebär. På så sätt kommer stöd till upphandlande myndigheter även leverantörer till del.

⁹⁶ Kammarkollegiets webbplats: www.kammarkollegiet.se. Hämtad 15 januari 2018.

I juni 2017 genomförde Statskontoret, inom ramen för ett annat regeringsuppdrag, en undersökning som visade att leverantörer endast i liten utsträckning använder Upphandlingsmyndighetens stöd.⁹⁷ Detta innebär även att Upphandlingsmyndigheten i begränsad utsträckning når företag direkt med stöd för att efterleva de mänskliga rättigheterna.

4.5.4 Möjliga åtgärder

I detta avsnitt beskriver vi möjliga åtgärder för att stärka efterlevnaden av FN:s principer inom offentlig upphandling, som har framkommit i det underlag vi tagit del av.

Det statliga stödet om etiska krav i leverantörskedjan vid upphandling kan utvecklas

Upphandlingsmyndighetens stöd om krav som rör mänskliga rättigheter vid upphandlingar är främst inriktat på arbetsrättsliga villkor. Det stöd som finns om etiska krav i leverantörskedjan behöver utvecklas, vilket bland annat framgår i den enkät som Statskontoret gjorde i ett tidigare uppdrag.

En stor del av våra intervjupersoner menar att kunskaperna hos statliga myndigheter om att ställa etiska krav i upphandling överlag är begränsade. Behovet av kunskap är särskilt stort när det gäller uppföljning av kriterier. Upphandlingsmyndigheten planerar att under 2018 uppdatera sitt stöd om etiska krav i leverantörskedjan. Upphandlingsmyndigheten planerar även att utifrån sitt nya uppdrag främja de upphandlande myndigheternas tillgång till information om produktionsvillkoren i andra länder.

Ökat erfarenhetsutbyte mellan upphandlande myndigheter efterfrågas

Våra intervjuer med intressenter inom upphandlingsområdet visar att det finns behov av ett ökat utbyte av information och erfarenheter mellan statliga myndigheter kring etiska krav. Behovet är särskilt stort när det gäller uppföljningen. Sådana utbyten finns på regional nivå. Sveriges landsting och regioner samarbetar om praktiska metoder för att ställa etiska krav vid produktion i låglöneländer, ofta med långa leverantörskedjor. De har tagit fram gemensamma styrdokument, kontraktsvillkor och arbetsmetoder för

⁹⁷ Statskontoret (2017). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Slutrapport*. 2017:17

utvärdering och uppföljning under avtalstiden. Även om de varor eller tjänster som upphandlas varierar stort mellan olika statliga myndigheter kan det ändå finnas vinster med ett liknande erfarenhetsutbyte. Upphandlingsmyndigheten har ett nytt regeringsuppdrag om att öka tillgången till information om produktionsvillkor i andra länder, bland annat genom att stimulera erfarenhetsutbyte. Uppdraget är ett viktigt steg i arbetet för att stödja avtalsuppföljning.

I våra intervjuer med intressenter inom upphandlingsområdet framkommer synpunkter om att det kan finnas vinster med att utöka samarbetet kring avtalsuppföljning även på EU-nivå. Ett sådant samarbete skulle vara möjligt, eftersom upphandlingslagstiftningen är enhetlig på EU-nivå och många statliga förvaltningar använder samma leverantörer.

Även statliga bolag kan arbeta mer med etiska krav

De intressenter vi intervjuat inom upphandlingsområdet och civilsamhällesorganisationer framför synpunkter om att regeringen skulle kunna vara mer aktiv i sin styrning av statliga bolag när det gäller att ställa etiska krav i upphandling. Nationella upphandlingsstrategin riktar sig i första hand till statliga myndigheter och endast i andra hand till de statliga bolag som omfattas av upphandlingslagstiftningen. Regeringens nya ägarpolicy för statliga bolag innehåller skrivningar om mänskliga rättigheter och arbetsrättsliga villkor. Men kraven skulle kunna vara mer konkreta för att bolagen i högre grad ska verka för att mänskliga rättigheter respekteras genom sina upphandlingar.

4.5.5 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att regeringen och Upphandlingsmyndigheten genomför åtgärder som är relevanta för princip 6 i FN:s principer men att ytterligare åtgärder kan vidtas.

Statskontoret bedömer att regeringen verkar för att statliga myndigheter och bolag ska ha kunskaper om vad upphandlingslagstiftningen innebär när det gäller att ställa krav på leverantörer att respektera de mänskliga rättigheterna. Regeringens arbete sker främst inom ramen för Nationella upphandlingsstrategin och genom uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.

Statskontoret konstaterar att regeringens arbete inom området upphandling och mänskliga rättigheter inriktar sig på arbetsrättsliga villkor och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Statskontoret anser att regeringen vid en eventuell revidering av Nationella upphandlingsstrategin skulle kunna utveckla vad företags respekt för mänskliga rättigheter kan innebära utöver arbetsvillkor och sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Statskontoret rekommenderar att regeringen även verkar för att de statliga bolag som omfattas av upphandlingslagstiftningen i högre utsträckning ställer krav om mänskliga rättigheter i sina upphandlingar. På så sätt kan statliga bolag tjäna som goda exempel för andra bolag.

Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd som är relevant för princip 6, men att detta stöd kan utvecklas. Upphandlingsmyndigheten arbetar i dag för att utveckla sitt stöd till upphandlande myndigheter om att ställa arbetsrättsliga villkor vid produktion inom Sverige. Statskontoret ser positivt på att Upphandlingsmyndigheten planerar att utveckla sitt stöd för att ställa krav på etisk produktion som sker utomlands. Detta gäller även stödet för att ställa mer långtgående kriterier än de obligatoriska kriterierna. Upphandlingsmyndighetens nya uppdrag om att öka tillgången på information om produktionsvillkor i andra länder är en viktig del i detta arbete. Med tanke på det stora kunskapsbehovet bland statliga myndigheter och områdets komplexitet bedömer Statskontoret att det även kan behövas kunskapshöjande insatser om hur kriterierna kan användas och följas upp. Insatserna kan exempelvis vara i form av utbildningar eller seminarier.

Statskontoret bedömer att det finns behov av ett ökat utbyte av information och erfarenheter mellan statliga myndigheter när det gäller etiska krav i leverantörskedjan, särskilt av uppföljning, motsvarande det samarbete som finns mellan regioner och landsting. Återigen kan Upphandlingsmyndighetens nya uppdrag om att öka tillgången på information om produktionsvillkor i andra länder bli en viktig del i arbetet. Det uppdraget innebär bland annat att stimulera erfarenhetsutbyte.

Statskontoret rekommenderar att Upphandlingsmyndigheten i större utsträckning utnyttjar befintliga forum för att lyfta frågor om etiska krav. Upphandlingsmyndigheten håller i ett nätverk för genomförandet av Nationella upphandlingsstrategin, i vilket ett 20-tal statliga myndigheter med

stora upphandlingsvolymer ingår. Enligt Upphandlingsmyndigheten har frågan om arbetsrättsliga villkor diskuterats i nätverket. Nätverket skulle även kunna vara ett forum för etiska krav vid produktion utomlands och uppföljning av kraven.

Statskontoret menar att Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, genom sin uppgift att tillhandahålla ramavtal för statliga myndigheter, skulle kunna vara en central aktör i att ställa villkor som rör mänskliga rättigheter och att utbyta erfarenheter kring detta.

Statskontoret rekommenderar att Upphandlingsmyndigheten ser över möjligheten att utveckla ett digitalt verktyg för att underlätta informationsutbytet kring avtalsuppföljning mellan upphandlande myndigheter. Detta verktyg skulle kunna fylla en liknande funktion som Uppföljningsportalen var tänkt att göra innan den lades ned på grund av organisationsförändringar i det statliga upphandlingsstödet. I ett sådant arbete skulle erfarenheter från regionala och kommunala samarbeten om avtalsuppföljning vara till nytta.

Samarbeten kring etiska villkor finns på EU-nivå genom bland annat *European Working Group on Ethical Public Procurements (EWGPP)*, ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte kring socialt ansvarsfull upphandling. Statskontoret menar att EWGPP skulle kunna vara en möjlig arena för ett mer utvecklat samarbete kring avtalsuppföljning på EU-nivå.

5 Vägledning till företag

I detta kapitel undersöker vi vår tredje övergripande utredningsfråga, det vill säga om företag får vägledning från staten för att kunna leva upp till FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter. Enligt princip 3 bör staten ge företagen ändamålsenlig vägledning rörande företags respekt för de mänskliga rättigheterna i all verksamhet. Två andra relevanta principer i sammanhanget är princip 7 och 8. Dessa handlar dels om behovet av särskild vägledning till företag som verkar i konfliktdrabbade områden, dels om att staten ska ge samstämmig vägledning på olika politikområden på ett sätt som är förenligt med de mänskliga rättigheterna.

5.1 Regeringens policyer och riktlinjer

I detta avsnitt diskuterar vi om regeringen implementerat och kommunicerat policyer och riktlinjer i syfte att främja företagets respekt för de mänskliga rättigheterna. Vi har också undersökt om regeringens vägledning är samstämmig med hänsyn till att olika behov i samhället ska jämkas samman samtidigt som FN:s principer ska efterlevas.

5.1.1 Regeringen har implementerat och kommunicerat policydokument på området

Regeringen har implementerat och kommunicerat flera olika typer av policydokument i syfte att främja företagets respekt för de mänskliga rättigheterna. På regeringens webbplats framgår att regeringen förväntar sig att svenska företag som är verksamma i Sverige eller i utlandet ska ha ett antal olika internationella riktlinjer för ansvarsfullt agerande som utgångspunkt

för sitt arbete. Regeringen har också tagit fram flera olika nationella policyer, riktlinjer, strategier och handlingsplaner för att verka för efterlevnad av de mänskliga rättigheterna och ett för hållbart företagande.⁹⁸

5.1.2 Möjliga åtgärder

Vi kan konstatera att regeringen har implementerat och kommunicerat policyer och riktlinjer som främjar företagens respekt för de mänskliga rättigheterna. Det framkommer emellertid synpunkter från intressenterna – företag, myndigheter och civilsamhälle – på att kommunikationen från regeringen kan förbättras på flera sätt, vilket beskrivs nedan.

Många olika riktlinjer att förhålla sig till

I bland annat regeringens kortversion av skrivelsen *Politik för hållbart företagande* finns regeringens förväntan och syn på samt åtgärder för hållbart företagande beskrivna.⁹⁹ Där finns också råd och verktyg för företag som vill utveckla sitt arbete med hållbart företagande. En vanligt förekommande synpunkt från främst företag och civilsamhällesorganisationer är att det finns många strategier, handlingsplaner och andra skrivelser från regeringen som företagen förväntas känna till och förhålla sig till. Flera aktörer menar att det är svårt att veta hur de förväntas följa de olika dokumenten samt hur dokumenten relaterar till varandra.

Konkret stöd efterfrågas

Dokumentet ger övergripande beskrivningar av vilka förväntningar regeringen har på företagen men begränsad vägledning om vad detta konkret innebär för ett företag. En samstämmig bild från intressenterna är att mer konkret stöd efterfrågas när det gäller efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

⁹⁸ Regeringens webbplats om hållbart företagande:

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/hallbart-foretagande/>. Hämtad 2018-02-22.

⁹⁹ Regeringskansliet (2016), *Hållbara affärer – regeringens politik för hållbart företagande*.

Målkonflikter behöver lyftas fram

Det finns målkonflikter mellan policydokument inom å ena sidan området företag och mänskliga rättigheter och å andra sidan andra politikområden. En samstämmig bild från vår intressentdialog är att aktörerna vill att regeringen ska lyfta fram och ge mer stöd kring hur sådana konflikter kan hanteras. Det mest påtagliga exemplet är regeringens exportstrategi i relation till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.¹⁰⁰ I exportstrategin framgår att det på flera av de tillväxtmarknader som strategin pekar ut finns ekonomisk ofrihet, liksom andra politiska, sociala och miljömässiga problem. Detta innebär att det finns risker och utmaningar när det gäller efterlevnaden av FN:s principer på sådana marknader. Av handlingsplanen framgår att regeringen förväntar sig att företag ska ha en integrerad och pågående process i företaget för att identifiera, förhindra och hantera risker som gäller kränkningar av mänskliga rättigheter – en så kallad *human rights due diligence*.

5.1.3 Statskontorets bedömning

I befintliga riktlinjer och policydokument som berör företagande och mänskliga rättigheter finns viss vägledning kring hur de ska användas och hur de förhåller sig till varandra. Men vår analys visar att de aktörer som ska använda dokumenten känner en osäkerhet kring hur de i olika avseenden förväntas följa dem och hur de hänger samman. Statskontoret bedömer därför att det finns anledning för regeringen att se över hur kommunikationen kring riktlinjer och policydokument kan förbättras. Statskontoret menar också att regeringen bör tydliggöra att det finns risk för målkonflikter mellan efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och andra mål, så som exportfrämjande. Om regeringen vill att efterlevnaden av FN:s principer och exportfrämjande ska gå hand i hand behöver regeringen också kommunicera vilka utmaningar en sådan målsättning för med sig och hur dessa kan hanteras.

5.2 Statens vägledning till företagen

I detta avsnitt undersöker vi om företagen får vägledning om hur de ska arbeta för att efterleva FN:s vägledande principer för företag och mänskliga

¹⁰⁰ Regeringen (2015), *Sveriges exportstrategi*.

rättigheter. Vi har studerat om regeringen, själv eller via andra aktörer, förser företagen med sådant stöd. Vi har särskilt undersökt om staten förser företagen med vägledning som är lämplig för olika branscher (till exempel högriskbranscher eller små och medelstora företag).

5.2.1 Regeringen ger stöd till företagen

I detta avsnitt beskriver vilken typ av insatser som regeringen vidtagit för att vägleda företagen rörande FN:s principer.

Utåtriktad verksamhet och webbutbildningar

Utrikesdepartementet (UD) och CSR-ambassadören arbetar aktivt med utåtriktad verksamhet gentemot företagen, framförallt mot företag som har verksamhet utomlands. De informerar och diskuterar hållbart företagande samt företagande och mänskliga rättigheter med företag både i Sverige och utomlands. Efterfrågan på att UD ska medverka i olika sammanhang rörande hållbart företagande är hög. Men UD har inte tagit fram någon strategi för hur det utåtriktade arbetet ska bedrivas. Den skriftliga informationen från UD är inte anpassad för exempelvis olika branscher, så som man gjort i bland annat Nederländerna. Regeringen och UD arbetar även med att lyfta frågor om företag och mänskliga rättigheter på politisk nivå i andra länder.

Förutom den utåtriktade verksamheten som syftar till att höja kunskapen om FN:s principer hos företagen har UD även arbetat med att ta fram en webbutbildning för området som riktar sig till den egna personalen samt till personal på ambassaderna, Sida och Business Sweden. Samtliga ambassader förväntas genomföra utbildningen i början av 2018 tillsammans med utsända från Business Sweden och Sida. Även företag, handelskammare och civilsamhällesorganisationer kan delta i utbildningen. Business Sweden har på UD:s uppdrag även tagit fram en fördjupad webbutbildning i hållbart företagande som riktar sig till Business Swedens egen personal.

Rapporter om de mänskliga rättigheterna i olika länder

UD:s landrapporter om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer beskriver i vilken grad demokratiska spelregler efterlevs och hur rättsstatens principer respekteras i olika länder. De syftar till att visa situationen vad gäller medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i enlighet med innehållet i FN:s centrala konventioner för

de mänskliga rättigheterna. Rapporterna är ett underlag i bilaterala dialoger med enskilda länder, liksom vid olika multilaterala möten samt i utvecklingsamarbetet, handelsfrågor och migrationsprocesser.

Enligt handlingsplanen för företag och mänskliga rättigheter ska UD:s rapporter om situationen för de mänskliga rättigheterna i världens länder utvecklas för att enklare kunna ge företag vägledning om olika aspekter av de mänskliga rättigheterna och risker i de länder där de är verksamma. I april 2017 lanserade regeringen 135 nya landrapporter. Dessa finns på regeringens webbplats.¹⁰¹

Nationella kontaktpunkten

I de länder som anslutit sig till OECD:s riktlinjer för multinationella företag har regeringarna förbundit sig att främja riktlinjerna genom att inrätta en nationell kontaktpunkt (NKP). Sveriges nationella kontaktpunkt är en trepartssamverkan mellan stat, näringslivsorganisationer och fackförbund. Näringslivet representeras av Svenskt Näringsliv och Svensk Handel. Facken representeras av LO, Saco, TCO, Unionen och IF Metall. UD är ordförande och sammankallande. Rent organisatoriskt finns NKP:n på UD:s enhet för främjande och hållbart företagande. Regeringen har avsatt cirka en halv tjänst till förfogande för arbetet. NKP:n har inte någon egen budget utan finansieras genom förvaltningsanslaget. En viktig uppgift för NKP:n är att ta emot anmälningar mot företag som anses ha brutit mot OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Denna uppgift behandlas i kapitel 6 om gottgörelse utanför domstol.

En annan uppgift som NKP:n har är att informera om och främja tillämpningen av OECD:s riktlinjer samt vara ett forum för dialog i frågor som rör riktlinjernas implementering. På UD:s webbplats finns kort information om vad NKP gör, vilka riktlinjer för hållbart företagande som finns samt vilka anmälningar mot företag som hanteras för tillfället. NKP:n deltar också på internationella möten och i kapacitetshöjande insatser i andra länder. Exem-

¹⁰¹ Regeringens webbplats med rapporter om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i världen: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/rapporter-om-manskliga-rattigheter-i-varlden/>. 2018-02-10

pel på sådant deltagande har varit i Sydkorea, Marocko, Vietnam och Thailand. NKP:n har även deltagit i seminarier med anledning av anmälningar rörande svenska företags verksamhet utomlands. NKP:n är också aktiv när det gäller policyutveckling av riktlinjerna inom OECD.

Den svenska NKP:n kan ställas i kontrast till Norges vilken har egen budget och ett eget sekretariat med 4 anställda. Även nationella kontaktpunkter i flera andra länder, som Danmark, Nederländerna, Frankrike och Storbritannien, har större personella och finansiella resurser än den svenska NKP:n.

Enligt handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter ska UD undersöka förutsättningarna för att stärka den svenska nationella kontaktpunkten (NKP) för OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Regeringen skriver i uppföljningen av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter att förutsättningarna för att stärka NKP kommer att undersökas vidare.

5.2.2 Utlandsmyndigheterna

Svenska ambassader arbetar i olika hög grad med frågor kopplade till hållbart företagande. Informationsinsatser om regeringens förväntningar vad gäller företag och mänskliga rättigheter förekommer då svenska företag ska göra affärer i landet. Det som avgör omfattningen av informationen är bland annat efterfrågan om stöd från företagen, behoven utifrån tillståndet vad gäller de mänskliga rättigheterna i landet samt vilka möjligheter som finns för svenska företag att påverka situationen i landet.

Flera ambassader, bland annat svenska ambassaden i Peru, har skrivit avtal med svenska företag som är verksamma i Peru om att de ska följa FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Vid Sveriges ambassad i Peking finns ett så kallat *Center för Corporate Social Responsibility (CSR)*.¹⁰² Av deras webbplats framgår att centrets uppgift är att identifiera utmaningar för företag när det gäller att implementera ansvarsfullt företagande i Kina.

¹⁰² Sveriges ambassad i Peking: Främjande av Corporate Social Responsibility i Kina: <http://www.swedenabroad.com/csrbeijing/sv>. 2018-02-10.

Vid intervjuer med tre svenska ambassader framkommer att de anser att ambassaderna i stort har följande uppgifter på området hållbart företagande:

- Sprida information och kunskap om hållbart företagande i det land de är i samt vara kontaktpunkt för inhemska företag som vill handla med Sverige.
- Marknadsföra svenska företag med verksamhet i landet utifrån ett hållbarhetsperspektiv.
- Delta i bilateralt och internationellt samarbete om CSR-frågor.

Svenska ambassaderna försöker stödja företag så att de ska kunna bedriva verksamhet i aktuella länder. De informerar om vilka förväntningar regeringen har på företagen när det gäller efterlevnad av de mänskliga rättigheterna och bygger ibland plattformar där svenska företag kan mötas och utbyta erfarenheter om CSR-frågor.

Intervjuerna vid de tre ambassaderna visar att det inte är så vanligt att svenska företag söker stöd och hjälp specifikt i frågor om mänskliga rättigheter hos ambassaderna. Intrycket är också att det oftast inte finns specifik kunskap om de mänskliga rättigheterna i ambassadernas handelsfrämjande arbete. Av regeringens strategi för det nationella arbetet med de mänskliga rättigheterna från oktober 2016 framgår att regeringen vill öka de svenska ambassadernas kompetens om FN:s vägledande principer i syfte att stödja företagens arbete. I det sammanhanget är den webb utbildning som Business Sweden tagit fram ett centralt verktyg (se avsnitt 5.2.1).

I intervjuerna framkommer även att fokus för ambassadernas arbete på området är främjande av handel och att det är med den utgångspunkten man tar sig an frågor om mänskliga rättigheter. En självklar utgångspunkt är att svenska företag gör nytta genom sin närvaro på marknaden i landet. Intrycket är att ambassaderna inte direkt fördjupar sig i eventuella målkonflikter.

5.2.3 Business Sweden

Business Sweden erbjuder flera olika typer av stöd till företag. Inom Business Swedens småföretagsprogram som är en del av det statliga uppdraget erbjuds ett kompetensutvecklingsprogram för små och medelstora företag ("steps to export"). Programmet syftar till att förbereda företagen för en

exportsatsning och är kostnadsfritt. I programmet finns en modul med särskilt fokus på hållbarhet som även finns inom ramen för andra moduler. Business Sweden erbjuder även tjänster vid utlandskontoren särskilt anpassade för SME-företag som delfinansieras av det statliga uppdraget.

Nedan beskriver vi två exempel på stöd från Business Sweden till företag som är inriktade på hållbart företagande:

- En guide till hållbart företagande som går under det internationella begreppet CSR-guiden (*corporate social responsibility*). Guiden syftar till att ge vägledning och inspiration till hållbart företagande för både små och medelstora företag som ska exportera och som har en internationell värdekedja.
- Ett ”toolkit” om svenskt hållbart företagande som ska användas för att marknadsföra svenska företags hållbarhetsarbete utomlands. Det är framtaget tillsammans med Svenska Institutet.

Av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter framgår att regeringen ska ge Business Sweden i uppdrag att stärka sitt arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och särskilt stödja små och medelstora företag inom detta område. Vid en intervju med Business Sweden framgår att de bland annat arbetar med att samla in och lyfta fram goda exempel från olika företag. En stor del av deras arbete riktar sig mot små och medelstora företag.

Företag som åker med på delegationsresor eller vill få stöd av Business Sweden måste sedan hösten 2017 skriva under ett åtagandedokument om hållbart företagande – *Commitment to sustainable business*. Dokumentet har skrivits under av företag i de delegationer som anordnats sedan november. Någon uppföljning har ännu inte genomförts. Därutöver har Business Sweden också bestämt att de ska lyfta fram hållbart företagande i samband med främjanderesor utomlands, till exempel genom en presentation inför eller under resan. Sedan tidigare tar Business Sweden också fram informationsmaterial om risker och utmaningar i de länder som delegationerna besöker.

5.2.4 CSR-nätverk

Enligt handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter ska staten öka samverkan med de regionala CSR-nätverken (*Corporate Social*

Responsibility) i Sverige och särskilt verka för att stärka dialogen med små och medelstora företag. I regeringens uppföljning av handlingsplanen framgår inte om denna åtgärd har genomförts.¹⁰³

Det finns flera nätverk som syftar till att på olika sätt stödja företagens hållbarhetsarbete. *International Chamber of Commerce (ICC)* representerar företag från samtliga sektorer inom alla delar av världen. Sex miljoner företag, handelskammare och företagsnätverk i mer än 120 länder är med i ICC:s globala nätverk. ICC arbetar för att underlätta internationell affärsverksamhet och på olika sätt bidra till att förenkla internationell handel och gränsöverskridande investeringar. Inom ICC finns ICC Sveriges kommitté *CR och Anti-Korruption* som i dag har omkring 40 ledamöter. I kommittén deltar representanter för svenska ICC:s medlemmar som är experter och sakkunniga på CSR-området. Kommittén möts två gånger per år och diskuterar aktuella svenska frågor av intresse för medlemmarna.

Nätverket för hållbart näringsliv (NMC) är en branschöverskridande mötesplats för över 200 företag och organisationer från hela Sverige som vill dela kunskaper, erfarenheter och idéer kring ett hållbart och framgångsrikt näringsliv.

CSR Sweden är ett företagsnätverk som ser som sin främsta uppgift att inspirera företagen i sitt arbete med ansvarsfrågor och att främja diskussionen mellan näringsliv och politiker. De förmedlar kontakter, erfarenheter och kunskap mellan företag och dess intressenter.

Det finns nätverk för hållbart företagande regionalt i landet, till exempel genom CSR Västsverige, CSR East Sweden, CSR Skåne och CSR Småland. UD har regelbundna möten med dessa nätverk. Under chefsnätverket *Close* finns nätverket CSR-/Hållbarhetschefer-/Miljöchefer i Stockholm. Nätverket utbyter erfarenheter kring ekonomiskt, miljömässigt, socialt och etiskt ansvarstagande. *Close* anordnar föreläsningar, erfarenhetsutbyte och diskussionsgrupper.

¹⁰³ Regeringskansliet (2018), *Uppföljning av Sveriges handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*, ISBN: 978-91-7496-475-2

5.2.5 Shift

Enligt handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter ska Regeringskansliet ha beredskap att överväga fortsatt stöd till *Shift*.¹⁰⁴ *Shift* är ett icke-vinstdrivande kunskapscenter vid FN som är expert på FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. De fokuserar på att skapa dialog och förse myndigheter, företag, civilsamhället och internationella organ med nödvändig kunskap för att kunna leva upp till FN:s principer.

Shift har utvecklat verktyget *The UNGP Reporting Framework (RAFI)*. Verktyget innehåller en uppsättning frågor som kan stödja ett företag att både hantera och rapportera risker. *Shift* finansieras av länders regeringar i främst Storbritannien, Norge, Nederländerna och Sverige (UD). Av svenska regeringens uppföljning av handlingsplanen framgår att regeringen ger bidrag till *Shift*.

Shift nämns i två av våra intervjuer. AP-fonderna påpekar att de haft många bra diskussioner med *Shift* om hur FN:s principer ska tolkas. Svensk exportkredit nämner att de använder *Shifts* modell för riskbedömning.

5.2.6 Andra aktörer

Det finns andra statliga aktörer som indirekt informerar om hållbart företagande via de krav de ställer på företag, bland annat Exportkreditnämnden (EKN), Svensk Exportkredit (SEK), Swedfund och Sida. Dessa aktörers verksamhet beskrivs i kapitel 4.

5.2.7 Möjliga åtgärder

I detta avsnitt beskriver vi vilka möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att stärka vägledningen till företag. Det finns behov av att stärka kompetensen på området och att ge mer konkret stöd till företagen.

¹⁰⁴ Shifts webbplats: <https://www.shiftproject.org/what-we-do/>. Hämtad 2018-03-02

Utrikesdepartementet ger stöd men önskemål finns om en mer utvecklad roll

De flesta intressenter – myndigheter, civilsamhällesorganisationer, fackföreningar och företag – har goda erfarenheter av kontakterna med UD och CSR-ambassadören. Men det framkommer också önskemål, både från myndigheter och från företag, att UD ska kunna ge mer konkret stöd och bättre stöd i verkliga situationer. Det handlar till exempel om hur företaget bör agera i specifika situationer eller hjälpa till med politiska påtryckningar i ett land där risker finns för överträdelser av de mänskliga rättigheterna.

UD genomför ett stort antal utåtriktade insatser men har inte tagit fram någon strategi för hur arbetet ska inriktas, exempelvis vilka företag man ska rikta in sig på. Många aktörer nämner att mer insatser krävs för att öka kunskapen hos små och medelstora företag. Det finns också behov av att fokusera på stöd till specifika branscher eller företag som gör affärer i vissa länder.

Vid mötet med *Enact Sustainable Strategies* grupp *Human Rights Business Practice Group* den 6 december 2017 efterfrågade flera företagsrepresentanter bättre kompetens och större mandat hos UD att kunna ge konkreta råd i olika situationer. Företagen framförde också önskemål om bättre koordinering mellan de som arbetar med handelsfrämjande och de som arbetar med hållbart företagande internt på Regeringskansliet. Flera företag har också uttryckt önskemål om mer utvecklade landrapporter för mänskliga rättigheter som kan ge mer stöd i hur företag bör agera i olika situationer.

Ambassaderna ses som en viktig aktör men stärkt kompetens efterfrågas

En samstämmig bild är att ambassaderna anses ha eller kunna få en viktig roll när det gäller företagande och mänskliga rättigheter, men att de i dag generellt är mer inriktade på handelsfrämjande insatser. Flera menar att kompetensen om företag och mänskliga rättigheterna på ambassaderna behöver stärkas, till exempel genom att de i större utsträckning än i dag utnyttjar lokal kompetens i landet. En civilsamhällesorganisation påpekar att deras erfarenhet är att svenska företag oavsett storlek som har verksamhet utomlands sällan får stöd i frågor om företagande och de mänskliga rättigheterna.

Flera intressenter, bland annat statliga bolag, lyfter fram att regeringen behöver etablera och stärka ambassaderna på marknader där det finns stora risker för människorättsöverträdelser.

Intressenterna menar att även Business Sweden behöver stärka sin kompetens

Enligt Business Swedens riktlinjer för budgetåret 2017 ska bolaget ge råd till företag som kan bidra till Sveriges politik för global utveckling.¹⁰⁵ Business Sweden ska stärka arbetet kring hållbart företagande och särskilt stödja små och medelstora företag.

Flera myndigheter, civilsamhällesorganisationer och företag anser att Business Sweden i hög grad är inriktade på att främja handel och i mindre utsträckning fokuserade på frågor om företag och mänskliga rättigheter. Det finns farhågor, framför allt bland civilsamhällesorganisationer, att Business Sweden i dag inte har den kompetens som krävs för att ge ett bra stöd till företagen i de här frågorna och att de därmed inte heller ställer relevanta krav på företagen. Därutöver menar civilsamhällesorganisationer att Business Sweden bör rikta sig mer mot små och medelstora företag än de gör i dag. Som framgått ovan pågår emellertid insatser för att stärka kompetensen om företag och mänskliga rättigheter på Business Sweden.

Många aktörer med olika roller i stödet till företagen

Flera olika statliga myndigheter och bolag erbjuder i dag stöd i syfte att främja svensk export. Flera intressenter har framfört att det är svårt att få en komplett bild av vilken roll de olika aktörerna har. I Sveriges exportstrategi framgår att många svenska företag anser att samordningen av statens stöd när det gäller export- och internationaliseringsfrågor behöver förbättras.¹⁰⁶ I våra intervjuer framkommer att företagen upplever att det finns många

¹⁰⁵ Regeringen (2016). *Riktlinjer för budgetåret 2017 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet*, 2016-12-14.

Regeringen (2017). *Ändring av riktlinjer för budgetåret 2017 avseende Sveriges export- och investeringsråds export- och investeringsfrämjande verksamhet*, 2017-02-23.

¹⁰⁶ Regeringen (2015). *Sveriges exportstrategi*, ISBN: 978-91-7496-468-4.

offentliga aktörer med i vissa fall oklart mandat. De behöver veta vilken aktör som kan hjälpa dem med vilket problem. Flera har framfört önskemål om att det ska finnas en gemensam ingång eller plattform för företagen oavsett vilken typ av stöd de söker.

Nätverk för utbyte av erfarenheter uppskattas

Något som efterlyses generellt av i första hand företag och civilsamhällesorganisationer, men även andra intressenter, är nätverk för utbyte av erfarenhet på det här området.

Flera civilsamhällesorganisationer efterlyser också en plattform där dialoger kan föras om hållbart företagande mellan olika typer av intressenter. I Sverige finns inget nationellt fristående institut för mänskliga rättigheter som i exempelvis Danmark, Norge och Finland. En uppgift för ett sådant institut, om det skulle inrättas, skulle kunna vara att fungera som en sådan plattform.

Risikanalyser på högriskområden efterfrågas

Framförallt företag och civilsamhällesorganisationer saknar riskanalyser inom olika högrisksektorer eller högriskbranscher och för specifika länder. Flera aktörer menar att det skulle utgöra ett viktigt och mer konkret stöd för de företag som verkar inom den typen av sektorer, exempelvis gruvnäringen eller textilbranschen, eller i länder där stora risker finns för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Sverige skulle kunna dra lärdom av sektorsspecifika vägledningar som redan tagits fram, till exempel OECD:s *due diligence* för mineraler och EU:s vägledningar rörande olika sektorer, bland annat informations- och kommunikationsteknologi (ICT) samt olja och gas.¹⁰⁷

En majoritet av de intressenter som vi haft kontakt med påtalar att det är en brist att regeringen i sin exportstrategi pekar ut ett stort antal ”riskländer” men inte har konkret stöd till de företag som ska hantera de risker som finns när det gäller mänskliga rättigheter i dessa länder.

¹⁰⁷ *Guidance for the Information and Communication Technologies (ICT) Sector on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Guidance for the Oil and Gas (O&G) Sector on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights.*

Det finns behov av mer konkret stöd

En samstämmig bild framkommer i vår intressentdialog att både myndigheter, statliga bolag och företag anser att det saknas konkret och anpassad vägledning till företag. Med de allmänna riktlinjer som regeringen hänvisar till som grund är det svårt för ett företag att förstå vad som krävs rent konkret av just det företaget för att leva upp till FN:s principer.

Flera aktörer menar att det finns ett mycket stort behov av stöd till små och medelstora företag och att stödet behöver vara operationellt och utgå från företagens egen verksamhet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att mer konkret och anpassad vägledning efterfrågas, med tydligare koppling till de krav som finns inom området. Företagen har ett behov av att förstå hur FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter berör den egna verksamheten. Det finns också behov av mer samstämmig vägledning för olika områden, till exempel när det gäller handelsfrämjande i förhållande till efterlevnaden av FN:s principer.

Det finns behov av att differentiera stödet

Som framgår ovan lyfter flera intressenter vi haft kontakt med att stödet till små och medelstora företag behöver förbättras. De menar att det idag finns en risk att stödet går till ”de redan invigda”, vilket ofta kan handla om stora företag. Flera intressenter påtalar att det viktigaste i vägledningen till företag är att de förstår att de måste ta ansvar för dessa frågor, eftersom många företag inte har tillräcklig kunskap för att kunna börja arbetat med detta. Många små och medelstora företag känner inte ens till FN:s principer.

Vårt intryck är att det kan finnas behov av att identifiera vilka grupper av företag som främst behöver vägledning vad gäller hållbart företagande. Behoven skiljer sig åt mellan olika målgrupper, bland annat med när det gäller vilka frågor som är mest relevanta, kunskapsnivåer, tillgängliga resurser etc. Men det finns en stor utmaning i hur staten ska kunna nå ut med vägledning till framförallt små och medelstora företag i hela landet.

5.2.8 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att regeringen bör ta fram en strategi för sin utåtriktade verksamhet för att höja kompetensen hos de företag som bäst behöver det. Det kan exempelvis handla om att i större utsträckning rikta sig till små och medelstora företag eller till specifika högriskbranscher.

Det kan också finnas anledning att undersöka om det finns behov av ökad samverkan internt på regeringskansliet i dessa frågor eftersom företagande och mänskliga rättigheter berör i stort sett alla departement. Det är också viktigt att samordningen på UD är tydlig utåt, särskilt mot bakgrund av potentiella målkonflikter mellan att främja handel och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Både de svenska ambassaderna och Business Sweden har eller kan få en viktig roll i stödet till svenska företag vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Statskontoret bedömer därför att regeringen behöver vidta ytterligare åtgärder för att stärka kompetensen i dessa frågor hos ambassaderna och Business Sweden. Handelsfrämjande insatser behöver i större utsträckning än i dag kompletteras med stöd när det gäller efterlevnaden av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Statskontoret rekommenderar att regeringen överväger möjligheten att etablera en gemensam ingång till samtliga aktörer som på ett eller annat sätt stödjer företag som bedriver handel med andra länder. Regeringen kan också överväga möjligheten att skapa en plattform för företagande och mänskliga rättigheter. Den skulle kunna användas för att utbyta erfarenheter mellan olika typer av aktörer eller fungera som en slags ”helpdesk” för företag som vill ha råd i specifika situationer. Regeringen har i sin strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter gjort bedömningen att en nationell institution för mänskliga rättigheter, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas i Sverige.¹⁰⁸ Om regeringen väljer att inrätta ett sådant institut skulle det kunna fungera som en sådan plattform.

Statskontoret rekommenderar att regeringen avsätter resurser för att ta fram mer konkret stöd till företagen som är anpassat efter exempelvis typ av

¹⁰⁸ Regeringen (2016). *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*. Skr. 2016/17:29, s. 14–22.

branscher eller vilka marknader företagen finns på. Ett exempel på anpassad vägledning kan vara riskanalyser för branscher eller länder där stora risker finns för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna. Sverige skulle kunna dra lärdom av sektorsspecifika vägledningar inom EU.

6 Gottgörelse av företagsrelaterade övergrepp

I det här kapitlet gör vi en genomlysning av om det finns luckor och brister när det gäller möjligheten att få tillgång till gottgörelse vid företagsrelaterade övergrepp. Vi presenterar också vilka möjliga lösningar som kan finnas.

6.1 Gottgörelse i domstol

I detta avsnitt fokuserar vi på princip 26 som uttrycker statens skyldigheter att, som en följd av princip 25, säkerställa att det finns inhemska rättsliga mekanismer för gottgörelse. Avsnittet är en sammanfattning av *Enact Sustainable Strategies* analys av processer för gottgörelse i domstol och vilka luckor, brister och möjliga lösningar som de funnit i relation till FN:s vägledande principer. Eftersom möjligheten till gottgörelse hänger nära samman med flera andra aspekter av hur svensk lagstiftning efterlever av FN:s principer i övrigt bör kapitel 6 läsas tillsammans med kapitel 3. Någon lagteknisk analys eller bedömning av eventuella följdkonsekvenser har inte varit en del av uppdraget. Enact har låtit ett antal särskilt kunniga jurister, advokater och experter inom olika rättsområden, bland annat från akademi, civilsamhälle och advokatfirmor faktagranska deras rapport. För mer information om bakgrund och analys kan Enacts rapport till Statskontoret laddas ner från www.statskontoret.se.

Enligt princip 26 ska staten ”vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de inhemska rättsliga mekanismerna på ett effektivt sätt hanterar företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna”. Staten bör även ”överväga hur de kan minska rättsliga, praktiska och andra relevanta hinder som kan leda till att möjligheten att få sin sak prövad omintetgörs”.

Rätten att få sin sak prövad handlar ytterst om att rimliga förutsättningar skapas för att i praktiken kunna åtgärda, reparera, beivra och stoppa företagsrelaterade kränkningar av mänskliga rättigheter. Som framgår av kapitel

3 så finns ingen särskild reglering i svensk rätt som gäller företagsrelaterade kränkningar av mänskliga rättigheter. Avgörande för Sveriges efterlevnad av FN:s principer är i stället hur de allmänna rättsprinciperna, rättsreglerna och rättsprocesserna är utformade och hur de tillämpas. Staten måste se till att rättsordningen erbjuder faktiska och praktiska möjligheter att genom främst skadestånd och straff möjliggöra upprättelse och kompensationer för offer.

Den svenska rättsordningen när det gäller rätten att få sin sak prövad ligger, enligt Enact, i flera avseenden i framkant i ett internationellt perspektiv. Tröskeln till svenska domstolar är låg. Ansökningsavgifter till domstolarna är förhållandevis låga och man kan, även som utländsk medborgare, räkna med att få sin sak prövad opartiskt och med likabehandlingsprincipen som ledstjärna.

Men det finns, enligt Enacts rapport, flera praktiska hinder som motverkar möjligheten att få sin sak prövad och att få upprättelse och kompensation vid företags människorättsrelaterade överträdelser. Enact bedömer att kostnaderna som är förenade med domstolsprocesser utgör det främsta hindret. Nedan sammanfattar vi de luckor, brister och möjliga lösningar som presenteras i konsultrapporten.

6.1.1 Omständigheter i bolagsrätten som påverkar möjligheten för gottgörelse

Enact pekar i sin rapport på flera omständigheter i bolagsrätten som har betydelse för ett företags incitament att respektera mänskliga rättigheter. Dessa behandlas i avsnitt 3.5.

Ett grundläggande hinder för möjligheten till gottgörelse är att en skadelidande i praktiken har olika förutsättningar att få sin sak effektivt prövad och få tillgång till gottgörelse. Avgörande är om den som begår den brottsliga handlingen är en fysisk eller en juridisk person. I och med att aktiebolag är juridiska personer (egna rättssubjekt) innebär det att dess verksamhet som huvudregel bedrivs utan risk för personligt ansvar för ledningen och styrelsen. Krav på ersättning för kränkning av mänskliga rättigheter kan som huvudregel inte riktas mot personerna som leder bolaget – utan det är bolaget självt som är motpart i en sådan talan.

Företag i Sverige kan inte åtalas för brott, eftersom de inte är straffrättsliga subjekt, vilket medför flera praktiska hinder för gottgörelse i domstol. Ett hinder är att offer för företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna, till skillnad mot andra brottsoffer, riskerar att inte få tillgång till straffrättsprocessen utan i stället är hänvisade till att föra en civilrättslig talan. Detta är både betungande och riskfyllt, framförallt eftersom bevisbördan i en civilrättslig process helt ligger på den skadelidande parten.

Sammantaget innebär detta att även om det rent teoretiskt är möjligt kan det i praktiken bli svårt för tredje man att utkräva ansvar från ett aktiebolag om företagets handlande har lett till negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna.

6.1.2 Risk att drabbas av höga rättegångskostnader är ett hinder

I svensk processrätt är huvudregeln att den förlorande parten i civilrättsliga tvistemål inte bara ska betala sina egna utan även stå för motpartens rättegångskostnader.

Av Enacts rapport framgår också att det inte heller finns några absoluta tak på hur höga rättegångskostnader får bli – eller till vilket timpris ombud ska arbeta. Svenska advokater har principiellt inte rätt att basera arvoden på utgången i målet (så kallad *success fee*). Det beror på att detta, enligt obligatorisk advokatetik, anses strida mot kravet på oberoende i förhållande till klienten. I praktiken innebär detta att en förlust kan bli betungande för en enskild individ.

Ytterligare en faktor som begränsar möjligheten till ekonomisk upprättelse är att denna baseras på värdet av den skadelidandes tillgångar. Utsatta grupper har sällan stora tillgångar, vilket innebär att det inte heller finns några större ekonomiska värden som kan förstöras.

I andra rättsprocesser än tvistemål gäller andra regler för rättegångskostnader. I brottmål är det samhället som står för åklagarens kostnader. I förvaltningsprocesser, inklusive miljöprocesser, där det allmänna (staten eller kommuner) är motpart, uppkommer heller ingen risk för den förlorande parten att betala för motpartens rättegångskostnader.

6.1.3 Utrymmet för ideella skadestånd är litet i svensk rätt

Enact betonar i sin rapport att utrymmet för ideella skadestånd (det vill säga skadestånd för sådant som inte egentligen går att kvantifiera ekonomiskt) av hävd är litet i svensk rätt. I normalfallet tilldöms främst målsäganden i brottmål skadestånd för lidande (sveda och värk), kränkning och lyte och men. Nivåerna är mer eller mindre standardiserade och beloppen är låga. Europakonventionen, som också är svensk lag, är ett av de mest centrala människorättsinstrumenten. Men skadeståndsanspråk på grund av brott mot Europakonventionen kan i dagsläget endast riktas mot det allmänna, det vill säga mot statliga och kommunala aktörer, inte mot företag.

6.1.4 Svårt att få sin sak prövad gentemot ett svenskt bolag som har agerat i ett annat land genom utländskt dotterbolag

Av Enacts rapport framgår att det behöver föreligga svensk domsrätt för att en talan ska kunna tas upp vid svensk domstol. Avgörande för svensk domsrätt över företag är om företaget anses ha hemvist i Sverige, det vill säga om det har sitt stadgeenliga säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet i Sverige.

Individer kan vara förhindrade att få sin sak prövad gentemot ett svenskt moderbolag och av svensk domstol om de företagsrelaterade människorättskränkningarna handlar om hur svenska koncerner har agerat i ett annat land genom ett utländskt dotterbolag. Under sådana förhållanden föreligger inte svensk domsrätt.

6.1.5 Lagstiftning om grupptalan har litet genomslag

Svensk lagstiftning möjliggör grupptalan om ett större antal människor har utsatts för övergrepp tillsammans som grupp.¹⁰⁹ Men Enact påtalar att lagstiftningen inte har fått något praktiskt genomslag eftersom den sällan eller

¹⁰⁹ Lag (2002:599) om grupprättegång: 1§: *Med grupptalan avses i denna lag en talan som en kärande för som företrädare för flera personer med rättsverkningar för dem, trots att de inte är parter i målet. Grupptalan kan väckas som*

aldrig används.¹¹⁰ Anledningen är sannolikt att grupptalan inte anses innebära tillräckliga fördelar i förhållande till andra processformer. Den svenska lagstiftningen om grupprättegång saknar även möjligheten att föra en så kallad organisationstalan¹¹¹ i annat än mycket specifika sammanhang.

6.1.6 Möjliga åtgärder

En förutsättning för att kunna utreda, straffa och gottgöra kränkningar av mänskliga rättigheter är att det också finns krav på att efterleva FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. En möjlig åtgärd som Enact föreslår är att göra företag till straffrättsliga subjekt. Det skulle signalera att staten förväntar sig att rättsväsendet prioriterar företagsrelaterade brott på samma sätt som annan brottslighet.

När det gäller moderbolags ansvar för dotterbolags handlande föreslår Enact att möjligheten att utvidga moderbolags ansvar för dotterbolags handlande bör ses över. Det kan innebära att talan ska kunna riktas mot valfritt koncernbolag. Liknande förfaranden finns på andra områden, exempelvis konsumentlagstiftningen. En annan tänkbar åtgärd skulle kunna vara att ålägga ett moderbolag bevisbördan för att visa att man vidtagit rimliga förebyggande åtgärder för att förhindra ett dotterbolags kränkningar av mänskliga rättigheter. Om moderbolaget inte kan påvisa detta, ska man kunna hållas ansvarigt för dotterbolagets agerande.

Enact menar också att det borde finnas ett skadeståndsansvar för bristande *human rights due diligence* när det gäller leverantörers påverkan på de mänskliga rättigheterna. En möjlig åtgärd skulle då kunna vara att införa en skadeståndsrättslig bestämmelse i svensk lagstiftning enligt vilken ett

enskild grupptalan, organisationstalan eller offentlig grupptalan. Med gruppen avses de personer för vilka käranden för talan.

¹¹⁰ Lag (2002:599) om grupprättegång: 5§ *Organisationstalan får väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar konsument- eller löntagarintressen i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare om någon vara, tjänst eller annan nytthet som näringsidkaren erbjuder till konsumenter.*

¹¹¹ En form av grupptalan. Lag (2002:599) om grupprättegång.

skadeståndsrättsligt vårdslöst agerande kan ådömas ett bolag som vid kontraktering av tredje part inte vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att mänskliga rättigheter inte kränks.

Konsultrapporten innehåller också överväganden om att den svenska skadeståndsrätten skulle kunna utökas genom att tillämpa någon form av bestraffande skadestånd (jämför *punitive damages*)¹¹².

Enact lyfter också fram följande möjliga åtgärder som skulle kunna bidra till förbättrade möjligheter för gottgörelse i domstol:

- Upprätta möjlighet att på ansökan av enskild pröva och utfärda avgöranden om rätt till ersättning på grund av företagsrelaterade människorättskränkningar.
- Utöka möjligheterna för offer att erhålla skadestånd genom att göra ansvar för skada uppkommen till följd av företagsrelaterade människorättskränkningar strikt. På så sätt behöver inte skadelidande bevisa uppsåt eller vårdslöshet.
- Införa en möjlighet för advokater att ta ”*success fee*” vid mål som avser företagsrelaterade människorättskränkningar.
- Se över reglerna om grupptalan för att öka nyttjandet av dessa.

6.1.7 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av att överväga åtgärder för att staten ska efterleva FN:s princip 26. Enligt denna princip ska det finnas effektiva inhemska rättsliga mekanismer som kan hantera företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Eftersom gottgörelse förutsätter att kränkningar kan utredas och lagföras är det avgörande att det finns någon form av reglering i lag om att företag ska efterleva FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Statskontoret rekommenderar därför (i enlighet med det vi för fram i kapitel 3) att regeringen utreder möjligheten att, och konsekvenserna av, att införa lagkrav

¹¹² Ekonomisk kompensation till en skadelidande som går utöver vad som är nödvändigt för att kompensera individen för skadan och som syftar till att straffa den som gjort fel.

om *human rights due diligence* i åtminstone högrisksituationer. I en sådan utredning bör regeringen även undersöka möjligheterna för moderbolag att ta ett större ansvar för dotterbolags agerande. Därutöver kan också ingå att undersöka möjligheten att införa en skadeståndsrättslig bestämmelse för bolag som vid kontraktering av tredje part inte vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att mänskliga rättigheter inte kränks.

Statskontoret rekommenderar också att regeringen ser över vilka möjligheter som finns att undanröja praktiska hinder för att få upprättelse i domstol, särskilt de som kan kopplas till höga kostnader för domstolsprocesser.

6.2 Gottgörelse utanför domstol

I detta avsnitt fokuserar vi på princip 27 som uttrycker statens skyldigheter som en följd av princip 25 att säkerställa att det finns effektiva klagomålsmekanismer utanför domstol.

6.2.1 Nationella kontaktpunkten (NKP)

De länder som anslutit sig till OECD:s riktlinjer för multinationella företag har bland annat förbundit sig att främja riktlinjerna genom att inrätta en nationell kontaktpunkt (NKP) till vilken olika intressenter kan anmäla företag som de anser har brutit mot OECD:s riktlinjer för multinationella företag.¹¹³ NKP:ns roll och uppgifter beskrivs i avsnitt 5.2.1.

NKP:n kan inte överpröva domstolsbeslut men kan ge rekommendationer och medla mellan parter. NKP:n ska även informera om och främja tillämpningen av riktlinjerna samt vara ett forum för dialog i frågor om riktlinjernas implementering (denna uppgift beskrivs i avsnitt 5.2.1). OECD:s riktlinjer föreskriver att ländernas NKP:er ska ha tillräckliga finansiella och personella resurser. NKP:n ska vara oberoende och opartisk. Det är, enligt riktlinjerna, därför viktigt att länderna finner en lämplig organisatorisk och finansiell lösning för NKP:n.

¹¹³ Regeringens webbplats för Nationella kontaktpunkten (NKP): <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/handel-och-investeringsframjande/nationella-kontaktpunkten/>. Hämtad 2018-02-27.

NKP finns rent organisatoriskt på UD:s enhet för främjande och hållbart företagande. NKP:n har inte någon egen budget utan finansieras genom förvaltningsanslaget. Regeringen har avsatt cirka en halv tjänst till arbetet. I tjänsten ingår att vara ordförande (med ansvar för de fall som NKP:n hanterar) och att informera om och främja tillämpningen av riktlinjerna samt administrera NKP:ns webbplats. Till detta kommer också att förbereda och sammankalla till möten i NKP:n. Det ingår också att årligen rapportera till OECD om NKP:ns arbete och delta i 4–5 gemensamma möten i OECD per år samt övriga internationella möten/events och kapacitetshöjande insatser. Den svenska NKP:n har varit efterfrågad som talare i flera olika internationella sammanhang.

Som redan framgått i kapitel 5 har den norska NKP:n, till skillnad från den svenska, egen budget och ett eget sekretariat med fyra anställda. Även andra länder som Danmark, Nederländerna, Frankrike och Storbritannien har större personella och finansiella resurser än den svenska NKP:n. Arbetsbördan är hög när det gäller att hantera de inkomna fallen, som oftast är komplexa. Det finns exempelvis inte resurser för att, som för den norska NKP:n, besöka det land där den befarade överträdelsen har skett för att samla in information eller för att ta in en medlare. De personella och finansiella resurserna för att öka kunskapen om riktlinjerna samt för administration kopplad till inkomna ärenden är också begränsade.

Enligt regeringens uppföljning av handlingsplanen ska regeringen undersöka förutsättningarna för att stärka den svenska nationella kontaktpunkten (NKP) för OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

6.2.2 Ombudsmännen

Sverige har ett antal så kallade ombudsmän som också har i uppgift att granska att de mänskliga rättigheterna efterlevs.

Justitieombudsmannen (JO)

JO har till uppgift att på riksdagens vägnar utöva extraordinär tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Tillsynen omfattar såväl domstolar och andra myndigheter som de anställda befattningshavarna. Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att få en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida. Varje år kommer nästan 6 000 klagomål av olika slag in

till JO. JO har befogenhet att, som särskild åklagare, väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten. Men detta sker endast i mycket sällsynta fall. JO har även rätt att initiera disciplinförfarande mot en tjänsteman för tjänsteförseelse samt att göra kritiska, vägledande eller rådgivande uttalanden.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar mot diskriminering och för allas lika rättigheter och möjligheter. I uppdraget ingår att utöva tillsyn över diskrimineringslagen. Diskrimineringslagens syfte är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Lagen innehåller ett förbud mot diskriminering inom en rad olika samhällsområden, till exempel arbetsliv, utbildning, hälso- och sjukvård, handel med varor, tjänster och bostäder. Inom arbetslivet och utbildningsområdet ställer lagen också krav på att arbetsgivare och utbildningsanordnare bland annat ska främja lika rättigheter och möjligheter.

DO tar emot anmälningar om diskriminering. De anmälningar som kommer in ger DO ökad kunskap om diskriminering och möjliggör att diskrimineringen synliggörs. En anmälan kan även leda till att DO genomför en tillsynsinsats gentemot den anmälda. Myndigheten driver också en mindre andel anmälningar per år till domstol.

Barnombudsmannen (BO)

Barnombudsmannens (BO) uppdrag beskrivs i lagen (1993:335) om Barnombudsman. Barnombudsmannen ska företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). BO ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Barnombudsmannen ska särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen. Barnombudsmannen föreslår åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses, informerar, bildar opinion och tar initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt, företräder barns och ungas rättigheter och

intressen i den allmänna debatten, samlar kunskap och sammanställer statistik om barns och ungas levnadsvillkor, samt följer den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

6.2.3 Lag om skydd för visselblåsare

Sverige har sedan 2016 en ny lag, den så kallade ”visselblåsarlagen”¹¹⁴, som slår larm om allvarliga missförhållanden. Denna lag ska skydda visselblåsare från att utsättas för repressalier av arbetsgivaren (den så kallade ”visselblåsarlagen”).¹¹⁵ I samband med att den nya lagen kom gjordes också en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ändringen innebär att det som huvudregel ska gälla sekretess i mål om tillämpning av visselblåsarlagen.

Tanken med lagen är att stärka skyddet för en arbetstagare som slår larm om missförhållanden på arbetsplatsen. Arbetstagare som drabbas av repressalier på grund av larm får också rätt till skadestånd. Lagen stärker också skyddet för arbetstagare genom att ställa krav på arbetsgivare att underlätta för interna larm om allvarliga missförhållanden genom rutiner eller andra åtgärder. Vidare är förslagen avsedda att förstärka skyddet genom att skydda arbetstagarens identitet, oavsett om arbetstagaren slår larm internt, till en myndighet eller genom att offentliggöra uppgifter.

6.2.4 NKP:ns mandat och resurser kan behöva ses över

Flera intressenter, främst civilsamhällsorganisationer men även företag, lyfter fram att den nationella kontaktpunktens mandat och resurser behöver ses över. Flera intressenter menar att NKP själv bör kunna ta initiativ till att lyfta fall och inte enbart ta emot anmälningar. De som drabbats av kränkningar av sina mänskliga rättigheter kan i många fall sakna de kunskaper som behövs för att själva ta initiativ och anmäla till NKP.

NKP:s mandat är bestämt av OECD:s riktlinjer och syftet är att NKP främst ska ha en medlande roll med uppgift att uppnå en framåtblickande lösning. Men flera aktörer uttrycker önskemål om att sanktionsmöjligheter i form av

¹¹⁴ Lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare.

¹¹⁵ SOU 2014:31. *Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

böter eller indragna exportkrediter bör finnas när det gäller företag som blivit anmälda till NKP och som inte rättar sig.

Det framkommer också synpunkter om att NKP:n inte är tillräckligt synlig och inte tillräckligt känd hos de som blir utsatta för kränkningar samt att NKP har för lite resurser för att driva inkomna anmälningar på ett effektivt sätt. Något företag lyfter också fram att NKP bör kunna driva fler fall och i större utsträckning sprida lärdomar bland företag om de fall som NKP hanterat.

En annan brist som förts fram av civilsamhällesorganisationer i vår intressentdialog är att Barnombudsmannens mandat är för begränsat. Om BO hade haft mandat att driva enskilda fall till domstol, såsom DO gör, hade myndighetens arbete för barns rättigheter kunnat få större verkan.

6.2.5 Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att det kan finnas behov av att se över NKP:s mandat, organisation och resurser för att NKP ska leva upp till FN:s princip 27 om att ”stater bör kunna erbjuda effektiva och lämpliga klagomålsmekanismer utanför domstol”.

Statskontoret menar att det kan finnas anledning för regeringen att överväga om NKP på eget initiativ ska kunna ta upp misstänkta fall av negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna av företag, utan att en anmälan inkommit. På så sätt skulle fler relevanta fall kunna nå NKP, eftersom många av de som får sina rättigheter kränkta saknar tillräckliga kunskaper för att själva göra anmälningar.

Det kan finnas anledning för regeringen att överväga om NKP rent organisatoriskt bör ligga på en annan enhet än den för främjande och hållbart företagande i Utrikesdepartementet. Det skulle exempelvis kunna uppstå svårigheter i NKP:s arbete om ett företag som tidigare fått vägledning och stöd av staten anmäls till NKP. Därutöver skulle regeringen kunna överväga att även låta civilsamhället vara en del av NKP. Civilsamhällets organisationer har tillsammans kunskaper om de mänskliga rättigheterna som täcker många aspekter och som kan vara värdefulla i sammanhanget.

Vidare menar Statskontoret att det kan finnas anledning för regeringen att överväga att tillföra mer resurser till NKP. Detta skulle kunna medföra att

NKP kan ägna sig mer åt utåtriktad kommunikativ verksamhet samt driva fler fall på kortare tid.

Slutligen menar Statskontoret att det kan finnas behov av att undersöka om Barnombudsmannens mandat ska utökas till att även ta emot, utreda och hantera klagomål från barn. Detta skulle ge större tyngd åt arbetet för barns rättigheter i Sverige.

7 Slutsatser och rekommendationer om det fortsatta arbetet

I de föregående kapitlen redovisar vi vilka åtgärder regeringen skulle kunna vidta för att stärka Sveriges efterlevnad av FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. I detta kapitel sammanfattar vi och preciserar dessa åtgärder. Vi rekommenderar att regeringen inkluderar dem i det fortsatta arbetet med handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter.

Av FN:s principer framgår att stater bör beakta samtliga möjliga förebyggande och återställande åtgärder i syfte att efterleva principerna. Staterna bestämmer själva vilka åtgärder som ska vidtas för att efterleva principerna. Den svenska regeringen vill använda en ”smart mix” av åtgärder, det vill säga både hårda (lagstiftning) och mjuka åtgärder (exempelvis information), vilket har framgått av vår dialog med regeringen.

Statskontoret konstaterar att Sverige har vidtagit åtgärder i relation till de vägledande principerna, inom de områden som denna analys fokuserar på. Men vår analys visar också att det finns anledning för regeringen att överväga ytterligare åtgärder, både hårda och mjuka, i syfte att förbättra efterlevnaden.

7.1 Svensk lagstiftning

Den genomlysning av svensk lagstiftning som Statskontoret har låtit genomföra visar att det i svensk rätt (lag och tillämpning) finns flera utmaningar att hantera i relation till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Möjliga åtgärder för att hantera dessa utmaningar presenteras nedan.

7.1.1 Överväg att införa lagkrav för företag att genomföra human rights due diligence i högrisksituationer

Det finns inga specifika krav i svensk lagstiftning på att företag ska respektera de mänskliga rättigheterna. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen undersöker förutsättningarna för att införa lagkrav för företag med hemvist i, eller annan stark anknytning till, Sverige att genomföra *human rights due diligence*, vid åtminstone högrisksituationer. Ett sådant krav skulle gälla företag över en viss storlek. Regeringen bör även undersöka konsekvenserna av ett sådant lagkrav.

Det finns redan förfaranden i den svenska lagstiftningen som liknar *due diligence*, exempelvis i miljöbalken. *Due diligence* innebär att visa tillbörlig aktsamhet när man bedriver sin verksamhet. Det finns också andra länder som i sin lagstiftning har inkluderat element av *human rights due diligence*.

7.1.2 Utred hur ökad transparens kan uppnås

I dag finns inga krav på företag att de ska redovisa hur de går till väga för att visa tillbörlig aktsamhet när det gäller påverkan på de mänskliga rättigheterna.

Statskontoret rekommenderar att regeringen ser över möjligheten att utveckla det befintliga kravet på hållbarhetsrapportering i årsredovisningslagen. I en sådan översyn kan det ingå att utreda hur kraven på själva innehållet i rapporteringen kan förtydligas. Regeringen kan också utreda om lagen kan kompletteras med krav på uppföljning av innehållet med där till kopplade sanktionsmöjligheter. Om regeringen väljer att utreda möjligheten att införa krav på *human rights due diligence* kan de också överväga att till detta krav koppla ett krav på transparens.

7.1.3 Utred förutsättningarna för att införa extraterritoriell lagstiftning

Svenska domstolar saknar i dagsläget jurisdiktion att pröva ett flertal av de situationer där svenska företag är delaktiga i människorättskränkningar utomlands. Detta innebär att förutsättningarna för en skadelidande att få tillgång till det svenska rättssystemet i sådana fall är begränsade.

Statskontoret rekommenderar därför att regeringen utreder förutsättningarna för, och konsekvenserna av, att införa en lag som ger möjlighet att pröva och lagföra företagsrelaterade människorättskränkningar som sker av svenska företag i andra länder (så kallad extraterritoriell lag). Inspiration till sådan lagstiftning kan hämtas från andra länder med mer långtgående lagstiftning inom detta område, exempelvis *UK Modern Slavery Act* och den franska lagstiftningen *devoir de vigilance* (se kapitel 6.2 för mer information), den nederländska *Child Labour Due Diligence Law* samt den amerikanska lagstiftningen *Alien Tort Claims Act*.

7.1.4 Undersök om fler krav kan göras obligatoriska i offentlig upphandling

Upphandlande myndigheter bör enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) beakta miljöhänsyn, sociala hänsyn och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling. Därutöver är det obligatoriskt att ställa arbetsrättsliga villkor under vissa förutsättningar.

Arbetsvillkor är en av många aspekter av de mänskliga rättigheterna. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen utreder konsekvenserna av att göra det obligatoriskt att under vissa förutsättningar ställa fler krav kopplade till de mänskliga rättigheterna. Regeringen bör särskilt undersöka behovet av att ställa utökade krav vid högrisksituationer, till exempel vid verksamhet i konfliktdrabbade områden.

7.1.5 Undersök hur skyddet av sårbara grupper kan inkluderas i human rights due diligence

Av kommentarerna till FN:s princip 18 och 20 framgår att företagen bör ägna särskild uppmärksamhet åt sårbara grupper, när de analyserar risker och kontrollerar om negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna åtgärdas. Det handlar om personer som tillhör grupper eller befolkningar som löper en förhöjd risk att bli marginaliserade. Det handlar också om att ta hänsyn till de olika risker som kvinnor och män kan vara utsatta för.

Statskontoret rekommenderar att regeringen, om den väljer att utreda möjligheten att införa krav på *human right due diligence*, också tar hänsyn till hur skyddet för sårbara grupper kan inkluderas i ett sådant krav. Regeringen kan vidare bedöma behovet av vägledning om vilka sårbara grupper som finns i olika branscher och länder.

7.2 Statligt ägda bolag

Statskontoret kan konstatera att regeringen har vidtagit flera åtgärder som stämmer överens med kraven i princip 4. Framför allt handlar det om att regeringen via bolagsförvaltningen genomför löpande uppföljningar (hållbarhetsanalyser) av de statliga bolagens arbete med att efterleva FN:s principer. Samtidigt bedömer vi att det finns utrymme för ytterligare åtgärder.

7.2.1 Utveckla kriterier för när statligt ägda bolag bör genomföra *human rights due diligence*

Med utgångspunkt i princip 4 och dess kommentarer samt resonemangen i avsnitt 4.1 anser Statskontoret att regeringen bör överväga att ta fram kriterier för när statligt ägda bolag bör genomföra *human rights due diligence*. Som ett minimum bör sådana krav gälla i högrisksituationer, exempelvis vid verksamhet i konfliktdrabbade områden. Kriterierna skulle kunna vägleda de statliga bolagens arbete med mänskliga rättigheter, och göra det möjligt för externa intressenter att granska och bedöma bolagens påverkan på de mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang kan även nämnas att förslaget om kriterier för statliga bolag skulle kunna bli överflödigt om lagkrav om *human rights due diligence* införs (se avsnitt 3.2.7).

7.3 Export- och internationaliseringsfrämjande

Statskontorets bedömer att aktörerna inom export- och internationaliseringsfrämjandet har vidtagit flera relevanta åtgärder för att i sin verksamhet efterleva de vägledande principerna, särskilt princip 4. Men det återstår flera utmaningar att hantera både på politisk nivå och på myndighetsnivå, vilket beskrivs nedan.

7.3.1 Harmonisera kriterier för bedömning av affärer med FN:s vägledande principer

De exportfrämjande aktörerna utgår från andra internationella riktlinjer än FN:s principer när de utvecklar kriterier för att bedöma risker för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i sina affärer. Dessa kriterier ställer inte lika långtgående krav när det gäller *human rights due diligence* som om de hade utgått från FN:s principer.

Statskontoret rekommenderar därför att de exportfrämjande aktörerna bör sträva efter att harmonisera de kriterier de använder för att bedöma risker

för negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna i sina affärer med FN:s vägledande principer.

Om regeringen väljer att ta fram tydligare kriterier för när statliga bolag ska genomföra *human rights due diligence* skulle dessa också kunna vara till stöd för den export- och internationaliseringsfrämjande verksamheten.

7.3.2 Synliggör målkonflikter i exportfrämjandet

Det finns potentiella målkonflikter mellan att säkerställa efterlevnaden av FN:s vägledande principer och syftet med exportstrategin och andra handelsfrämjande åtgärder. Statskontoret menar att regeringen och berörda aktörer bör tydliggöra att det finns risk för sådana målkonflikter. Regeringen bör även tydliggöra hur de exportfrämjande aktörerna ska hantera dessa målkonflikter i sin verksamhet.

7.4 Internationellt utvecklingssamarbete

Statskontoret bedömer sammanfattningsvis att staten har genomfört relevanta åtgärder inom det internationella utvecklingssamarbetet i förhållande till FN:s princip 4 och 8. Samtidigt kan ytterligare åtgärder vidtas.

7.4.1 Förtydliga Sidas riktlinjer ytterligare

Statskontoret rekommenderar Sida att i den pågående översynen av sina riktlinjer för samverkan med näringslivet överväga att:

- förtydliga i vilken mån *human rights due diligence* ska göras av enskilda insatser eller av de samverkande näringslivsaktörernas verksamhet i sin helhet
- ta fram riktlinjer för under vilka förutsättningar uppföljningar bör göras vid *public private development partnerships*, då Sidas bedömningar baseras på samverkande näringslivsaktörers självvärderingar
- undersöka behovet av och möjligheterna att i större utsträckning använda externa granskningar av näringslivsaktörernas arbete som komplement till självvärderingarna vid *public private development partnerships*
- undersöka om det finns behov av ytterligare internt stöd eller kompetenshöjande insatser för de tjänstemän hos Sida som bedömer

samverkande näringslivsaktörers påverkan på de mänskliga rättigheterna.

7.5 AP-fonderna

Statskontoret bedömer att AP-fonderna genomför åtgärder som är relevanta för FN:s princip 4. Samtidigt skulle fler åtgärder kunna vidtas för att förbättra efterlevnaden.

7.5.1 Utveckla mekanismerna för att bedöma AP-fondernas påverkan på de mänskliga rättigheterna

FN:s kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter har kritiserat AP-fonderna för att deras befintliga kontroll- och stödmekanismer inte är tillräckligt effektiva. Statskontoret anser att AP-fonderna bör utveckla mekanismerna för att bedöma investeringarnas påverkan på de mänskliga rättigheterna och även behovet av åtgärder. Statskontoret ser därför positivt på AP-fondernas planerade samverkan med organisationen Shift för att utveckla sina processer inom detta område.

7.5.2 Säkerställ att AP-fonderna gör riskanalyser av investeringsbeslut

Statskontoret anser att AP-fonderna bör överväga att låta genomföra screeningar som gäller de mänskliga rättigheterna inför potentiella indexinvesteringar, på motsvarande sätt som görs för det befintliga portföljinnehavet. Statskontoret bedömer att detta kan göras inom ramen för de lagar som redan finns, eftersom förarbetena anger att AP-fonderna ska ta hänsyn till etik. Statskontoret bedömer att detta kan förbättra förutsättningarna för långsiktigt hållbara investeringar.

7.6 Offentlig upphandling

Statskontoret bedömer att regeringen och Upphandlingsmyndigheten genomför åtgärder som är relevanta för FN:s princip 6.

7.6.1 Fokusera på flera aspekter av de mänskliga rättigheterna

Regeringens arbete inom området upphandling och mänskliga rättigheter inriktar sig på arbetsrättsliga villkor och sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Statskontoret anser att regeringen vid en eventuell revidering av Nationella upphandlingsstrategin skulle kunna utveckla vad företags respekt för mänskliga rättigheter kan innebära utöver arbetsvillkor och sysselsättningsfrämjande åtgärder.

7.6.2 Rikta arbetet även mot statliga bolag

Regeringens arbete inom området upphandling och mänskliga rättigheter har främst riktats till statliga myndigheter. Statskontoret rekommenderar att regeringen även verkar för att de statliga bolag som upphandlar i högre utsträckning ställer krav om mänskliga rättigheter. På så sätt kan statliga bolag tjäna som goda exempel för andra bolag.

7.6.3 Öka erfarenhetsutbyte på fler sätt

Det finns behov av ett ökat utbyte av information och erfarenheter mellan statliga myndigheter när det gäller etiska krav i leverantörskedjan, särskilt om uppföljning av krav. I Upphandlingsmyndighetens nya uppdrag om att öka tillgången på information om produktionsvillkor i andra länder ingår att stimulera erfarenhetsutbyte.

Statskontoret rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att använda befintliga forum för att lyfta frågor om etiska krav i större utsträckning. Ett exempel på ett sådant forum är nätverket av statliga myndigheter för arbetet med Nationella upphandlingsstrategin. Statskontoret rekommenderar också att Upphandlingsmyndigheten överväger att utveckla ett digitalt verktyg för att utbyta information om avtalsuppföljning mellan upphandlande myndigheter, i likhet med den tidigare Uppföljningsportalen. Erfarenheter från regionala och kommunala samarbeten om avtalsuppföljning kan då tas tillvara.

7.7 Statens vägledning till företagen

Regeringen har genomfört flera insatser för att vägleda företagen om hur de ska arbeta för att efterleva FN:s principer. Men Statskontoret bedömer ändå att det finns ytterligare åtgärder som regeringen kan vidta för att stärka vägledningen till företagen.

7.7.1 Förtydliga hur olika policydokument förhåller sig till varandra

Det finns en osäkerhet kring hur olika policydokument med koppling till hållbart företagande förhåller sig till varandra. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen förtydligar och kommunicera hur exempelvis olika riktlinjer och handlingsplaner förhåller sig till varandra och på vilket sätt företag förväntas följa dessa. I detta ligger också att regeringen behöver kommunicera vilka potentiella målkonflikter som kan finnas mellan politikområden och hur dessa kan hanteras. Det kan också finnas behov av att se över hur samordningen internt på Regeringskansliet fungerar, eftersom företagande och mänskliga rättigheter är en fråga som berör i princip alla politikområden. Det kan exempelvis handla om att tillsätta en permanent arbetsgrupp med deltagare från flera departement.

7.7.2 Stärk kompetensen om företagande och mänskliga rättigheter

Det finns ett behov av att stärka kompetensen hos både aktörer som ska stödja företag i frågorna och företagen själva. Statskontoret föreslår därför att regeringen tar fram en strategi för hur vägledningen i dessa frågor kan utvecklas, inklusive hur olika grupper av företag bäst kan nås. I en sådan strategi bör ingå att fortsätta att stärka kompetensen hos utlandsmyndigheterna och Business Sweden, små och medelstora företag samt företag i högriskbranscher. Handelsfrämjande insatser kan i högre utsträckning än i dag kompletteras med vägledning om att FN:s principer ska efterlevas. Det bör också ingå att utveckla mer konkret stöd till företagen, exempelvis i form av riskanalyser för olika branscher och marknader och stöd anpassat efter typ av företag.

7.7.3 Överväg inrättande av en plattform för företag och mänskliga rättigheter

Företagen har behov av att kunna vända sig till någon instans med konkreta frågor om företagande och mänskliga rättigheter. Det finns också en osäkerhet om vilken roll olika exportfrämjande aktörer har och till vilken av dessa aktörer som företag kan vända sig i vilken situation. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen överväger att inrätta någon form av plattform för frågor om företagande och mänskliga rättigheter. Plattformen skulle kunna vara en gemensam ingång till alla statliga aktörer på området,

användas för att utbyta erfarenheter mellan olika typer av aktörer, samt vara ett ställe dit företag som behöver råd i specifika situationer kan vända sig. Om regeringen väljer att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter skulle den kunna fungera som en sådan plattform.

7.8 Gottgörelse

Enligt FN:s princip 26 bör det finnas effektiva inhemska rättsliga mekanismer som kan hantera företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Enligt principen bör staten även minska rättsliga, praktiska och andra relevanta hinder som kan leda till att möjligheten att få sin sak prövad omintetgörs.

Vi kan konstatera att det finns flera omständigheter i svensk lagstiftning som hindrar skadelidande att få gottgörelse i domstol. Grundläggande hinder är att det inte finns några krav på företag att efterleva FN:s principer, att företag inte är straffrättsliga subjekt och att Sverige inte har extraterritoriell lagstiftning när det gäller företags kränkningar av de mänskliga rättigheterna utomlands.

Därutöver finns också flera praktiska hinder för att få upprättelse i domstol. Statskontoret bedömer att regeringen behöver utreda hur flera av dessa hinder för gottgörelse ska kunna minskas.

7.8.1 Utred möjligheten att höja maxtaket på företagsboten

Företagsboten är det enda tillgängliga straffrättsliga verktyget som finns att tillgå för att hålla juridiska personer ansvariga för straffrättsligt agerande. En företagsbot kan i dag uppgå till maximalt 10 miljoner kronor. Den svenska företagsbotsregleringen har kritiserats, bland annat av OECD, för att inte ha hållit jämna steg med den rättsutveckling som skett inom sanktionsområdet inom EU och internationellt. I närtid har en översyn utförts (SOU 2016:82) som föreslår att maxtaket ska höjas till 100 miljoner kronor. Det har flera gånger påtalats att maxtaket för företagsbot är förhållandevis lågt och att nivån därför inte har en tillräckligt avskräckande effekt.

Statskontoret föreslår att regeringen överväger att höja maxtaket på företagsboten.

7.8.2 Utred om skadeståndsrättslig bestämmelse kan kopplas till ett eventuellt krav på *human rights due diligence*

Eftersom gottgörelse förutsätter att kränkningar kan utredas och straffas är det avgörande att det finns krav på att efterleva FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter.

Statskontoret rekommenderar därför (i enlighet med det vi för fram i kapitel 3) att regeringen utreder möjligheten att, och konsekvenserna av, att införa lagkrav om *human rights due diligence* i åtminstone högrisksituationer. I en sådan utredning bör regeringen även undersöka möjligheterna att ställa krav på att moderbolag tar ett större ansvar för dotterbolags agerande. Därutöver kan också ingå att undersöka möjligheten att införa en skadeståndsrättslig bestämmelse för bolag som vid kontraktering av tredje part inte vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att mänskliga rättigheter inte kränks.

7.8.3 Undersök hur praktiska hinder för upprättelse i domstol kan undanröjas

Det finns flera olika praktiska hinder för att kunna få upprättelse i domstol för företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det handlar bland annat om risken för att drabbas av höga rättegångskostnader och att utrymmet för ideella skadestånd är litet i svensk rätt.

Statskontoret rekommenderar att regeringen utreder vilka möjligheter som finns för att undanröja dessa hinder, särskilt de som har att göra med höga kostnader för domstolsprocesser.

7.8.4 Överväg hur arbetet i den nationella kontaktpunkten kan stärkas

Den nationella kontaktpunkten har en viktig funktion både när det gäller att sprida information om OECD:s riktlinjer för multinationella företag och att fungera som klagomålsmekanism utanför domstol.

Statskontorets analys visar att den nationella kontaktpunktens arbete kan behöva stärkas. Det gäller både kontaktpunktens kunskaphöjande insatser och uppgiften att hantera klagomål. Statskontoret rekommenderar därför att regeringen ser över den nationella kontaktpunktens mandat, organisation och resurser.

Referenser

Offentligt tryck

Finansdepartementet (2017). *Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna*. (Fi2017/02972/FPM).

Lagrådsremiss 2018-02-15. *En stärkt minoritetspolitik*.

Proposition 1999/2000:46. *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*.

Regeringens skrivelse 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi*.

Regeringens skrivelse 2015/16:69. *Politik för hållbart företagande*.

Regeringens skrivelse 2016/16:182. *Politiken för global utveckling i genomförande av Agenda 2030*.

Regeringens skrivelse 2016/17:29. *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*.

Regeringens skrivelse 2016/17:60. *Policyramverk för svenskt utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd*.

Regeringen (2016). *Hållbara affärer – regeringens politik för hållbart företagande*.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Exportkreditnämnden.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Kammarkollegiet.

SOU 2017:60. *Nästa steg? Förslag till en stärkt minoritetspolitik*.

SOU 2016:82. *En översyn av lagen om företagsbot – Betänkande av Utredningen om vissa frågor om företagsbot*.

SOU 2014:31. *Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

Ägaranvisning för Swedfund International AB, 2017-04-28.

Ändring av riktlinjer för budgetåret 2017 avseende Sveriges export- och investeringsråds export- och investeringsfrämjande verksamhet.

FN-material

FN:s ekonomiska och sociala råd (UNCESCR) (2016). *Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport (E/C.12/SWE/CO/6).*

FN:s generalförsamling (1948). *Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna.* (A/RES/3/217 A).

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (2011). *Guiding Principles on Business and Human rights - Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework.* (HR/PUB/11/04).

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (2016). *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.* A/HRC/32/45.

Ruggie John (2008). *Protect, Respect and Remedy. A Framework for Business and Human Rights – Report of the Special Representative of the United Nations Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.*

Rapporter och utredningar från myndigheter och organisationer

Andra AP-fonden (2017). *Halvårsredovisning 30 juni 2017*.

Danish Institute for Human Rights, DIHR och International corporate accountability roundtable, ICAR (2014). *National Action Plans on Business and human rights – Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*.

Fjärde AP-fonden (2017). *Halvårsredovisning 30 juni 2017*.

Första AP-fonden (2017). *Halvårsredovisning 30 juni 2017*.

EKN (2017). *Hållbarhetsprövning av affärer på EKN, exempel och status, juni 2017*.

Enact Sustainable Strategies (2018). *Företag och mänskliga rättigheter: Påtagliga brister och luckor i svensk lag*. Rapport till Statskontoret.

Kløcker Larsen och Adler (2015). *Business and Human Rights in Development Cooperation – has Sweden incorporated the UN Guiding Principles?* Rapport till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

KPMG (2017). *Uppföljning av de statligt ägda bolagens kommunikation kring sitt arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter* -Slutrapport 19 april 2017.

OECD (2011). *OECD:s riktlinjer för multinationella företag*.

OECD (2017). *Responsible business conduct for institutional investors – Key considerations for due diligence under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.

Regeringen (2015). *Sveriges exportstrategi*. ISBN: 978-91-7496-468-4.

Regeringen (2015). *Handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*. ISBN: 978-91-7496-465-3.

Regeringen (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*. Fi 2016:8.

Regeringen (2017). *I riktning mot en hållbar välfärd - Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Fi 2016:01.

Regeringen (2017). *Uppföljning av Sveriges handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter*. ISBN: 978-91-7496-475-2.

Regeringen. *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

Regeringen. Översättning. *Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: tillämpning av Förenta nationernas ramverk "skydda, respektera och åtgärda"*. Elektronisk bilaga till föreliggande rapport, tillgänglig på www.statskontoret.se.

Shift and the Institute for Human Rights and Business (2013). *Guidance for the Oil and Gas (O&G) Sector on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Shift and the Institute for Human Rights and Business (2013). *Guidance for the Information and Communication Technologies (ICT) Sector on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Sida (2013). *Sida Sustainability Screening Framework (SSSF)*.

Sida (2013). *Sida Sustainability Screening Framework (SSSF). Internal guidelines*.

Sida (2015). *A Human Rights Based Approach in Private Sector Collaboration*.

Sida (2016). *Principles for Private Sector Collaboration. Key principles guiding Sida*.

Sida (2016). *Rule for Managing Contributions*.

Statskontoret (2017), *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten – Slutrapport* (2017:17).

Svensk Exportkredit (2018). *Policy för hållbar finansiering*.

Swedwatch i samarbete med Svenska kyrkans internationella arbete (2017). *No business, no rights. Human rights impacts when land*

investments fail to include responsible exit strategies – The case of Addax Bioenergy in Sierra Leone. Report #86.

Tredje AP-fonden (2017). *Halvårsredovisning 30 juni 2017.*

Utrikesdepartementet (2006). *OECD:s riktlinjer för multinationella företag – en handbok.*

Elektroniska källor

AP-fondernas etikråd <http://etikradet.se/>. Hämtad 2018-03-02.

FN:s webbplats om målen för hållbar utveckling (*Sustainable Development Goals*). <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>. Hämtad 2018-02-27.

Kammarkollegiets webbplats: www.kammarkollegiet.se. Hämtad 2018-01-15.

Regeringens webbplats för Nationella kontaktpunkten (NKP): <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/handel-och-investeringsframjande/nationella-kontaktpunkten/>. Hämtad 2018-02-27.

Regeringens webbplats med rapporter om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i världen: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/rapporter-om-manskliga-rattigheter-i-varlden/>. Hämtad 2018-02-10.

Regeringens webbplats med öppna data om svenskt bistånd: <http://www.openaid.se>. Hämtad 2018-02-07.

Regeringens webbplats om hållbart företagande: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/hallbart-foretagande/>. Hämtad 2018-02-22.

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter: <http://www.manskligarattigheter.se/> Hämtad 2018-02-18.

Sametingets webbplats: <https://www.sametinget.se/samekonvention>. Hämtad 2018-02-10.

SEK:s webbplats: *Policy för mänskliga rättigheter och arbetsvillkor*. http://www.sek.se/wp-content/uploads/2014/01/Mänskliga-rättigheter_policy.pdf. Regeringens webbplats om hållbart företagande: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/hallbart-foretagande/>. Hämtad 2018-01-11.

Shifts webbplats: <https://www.shiftproject.org/what-we-do/>. Hämtad 2018-03-02.

Svenska ILO kommitténs webbplats. <http://svenskailo-kommitten.se/>. Hämtad 2018-03-02.

Sveriges ambassad i Peking: Främjande av Corporate Social Responsibility i Kina: <http://www.swedenabroad.com/csrbeijing/sv>. Hämtad 2018-02-10.

UN Global Compact: <https://www.unglobalcompact.org/>. Hämtad 2018-03-02.

Upphandlingsmyndighetens webbplats om hållbarhet: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/>
”Upphandlingsmyndigheten gör även bedömningen att det går att ställa krav utöver EU-harmoniserad lagstiftning”. Hämtad 2018-03-02.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

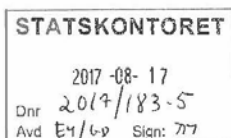
Regeringsbeslut

III:1
1 bilaga

2017-08-10
UD2017/13093/FH

Utrikesdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att göra en bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

Ärendet

Som det sjätte landet i världen antog den svenska regeringen i augusti 2015 en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter med syfte att genomföra FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter på nationell nivå. En av åtgärderna i handlingsplanen är att göra en genomlysning av hur svensk lagstiftning står sig mot de vägledande principerna för att se om det finns några direkta eller uppenbara luckor som behöver adresseras.

Åtgärden genomförs nu genom ett uppdrag till Statskontoret. Genomlysningen ska utgöra ett bidrag till den sedan tidigare aviserade uppföljningen av handlingsplanen.

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att göra en bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, i enlighet med de riktlinjer som framgår av bilagan. I uppdraget ingår att lämna förslag på eventuella åtgärder för en förbättrad efterlevnad.

För genomförandet av uppdraget beviljas Statskontoret högst 150 000 kronor under 2017. Medlen ska belasta utgiftsområde 24 Näringsliv, anslaget 2:3 Exportfrämjande verksamhet, anslagsposten 7 Till regeringens disposition. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet, Box 2218, 103 15 Stockholm. Rekvisitionen ska lämnas senast den 31 december 2017. En ekonomisk redovisning ska lämnas till

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 76
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 39 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: ud.registrator@regeringskansliet.se

coll/kaw

Kammarkollegiet senast den 30 mars 2018. Rekvisition och redovisning till Kammarkollegiet ska hänvisa till detta besluts diarienummer. Medel som inte har utnyttjats ska återbetalas till Kammarkollegiet på bankgiro 5052-5781 senast den 30 mars 2018.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 mars 2018.

På regeringens vägnar



Ann Linde



Anna Centerstug

Kopia till

Justitiedepartementet DOM, L1, L2, L5, L6, PO, Å
Utrikesdepartementet EKO, FMR, HI, IU, RS
Finansdepartementet BÅ, OU, SFÖ
Kulturdepartementet DISK
Näringsdepartementet FÖF, FF, BSÅ
Arbetsmarknadsdepartementet ARM, EIS
Exportkreditnämnden
Kammarkollegiet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Svenska institutet
AB Svensk Exportkredit
Swedfund International AB
Sveriges export- och investeringsråd



Utrikesdepartementet

Uppdrag om att göra en bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter

Bakgrund

I juni 2011 endosserade FN:s råd för mänskliga rättigheter genom sin resolution 17/4 vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter (FN:s vägledande principer)¹. Principerna hade utarbetats av FN:s generalsekreterares särskilde representant för frågor om företagande och mänskliga rättigheter, professor John Ruggie, och presenterats i ramverket "Protect, Respect, Remedy" 2008. Principerna utgörs av icke-juridiskt bindande riktlinjer och gäller för alla stater och alla företag, samt utgår från tre pelare:

1. Statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna,
2. Företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna, samt
3. Möjlighet att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras.

I syfte att implementera FN:s vägledande principer har bl.a. EU-kommissionen uppmanat länder att ta fram nationella handlingsplaner. Som sjätte landet i världen antog den svenska regeringen i augusti 2015 en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter (UD2015/03494/IH). Handlingsplanen innehåller ca 50 genomförda eller planerade åtgärder i syfte att omsätta FN:s vägledande principer i praktisk handling, t.ex. inom reglering och lagstiftning, staten som aktör, bolag med statligt ägande, handelsfrämjandet, utvecklingssamarbetet och stödet till

¹ A/HRC/17/31, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework

näringslivet. Handlingsplanen togs fram i Regeringskansliet efter samråd med företag, myndigheter, arbetstagarorganisationer, civilsamhällesorganisationer och andra intressenter. Inför framtagandet har en advokatbyrå gjort en översiktlig inventering av möjligheten för enskilda att inför svensk domstol föra talan mot svenska företag till följd av övergrepp mot de mänskliga rättigheterna begångna utomlands.

En av åtgärderna i handlingsplanen är att genomföra en genomlysning ("Base Line Study") av hur svensk lagstiftning står sig mot de vägledande principerna för att se om det finns några direkta eller uppenbara luckor som behöver adresseras. Denna typ av åtgärd framhålls som ett viktigt led i arbetet med nationella handlingsplaner av FN:s arbetsgrupp för företag och mänskliga rättigheter. Enligt arbetsgruppen bör genomlysningen göras av en extern aktör och relevanta intressenter konsulteras i arbetet.

Företagande och mänskliga rättigheter ska enligt regeringens mening gå hand i hand. Som framgår av handlingsplanen förväntas svenska företag, som är verksamma i Sverige eller i utlandet, respektera de mänskliga rättigheterna i all sin verksamhet. Det innebär att företagens verksamhet inte ska orsaka, bidra till eller vara kopplade till övergrepp mot de mänskliga rättigheterna, och att de ska agera för att förhindra sådana övergrepp. Det är regeringens ambition att genom olika typer av åtgärder, bistå företagen i detta arbete och därmed stärka Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer.

Syfte med uppdraget

Syftet med uppdraget är att göra en bedömning av Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer, samt i förekommande fall redovisa förslag på åtgärder för en förbättrad efterlevnad. I förlängningen handlar det även om att se ifall ytterligare handelsfrämjande åtgärder behöver vidtas för att underlätta ett ansvarsfullt företagande.

Uppdragets inriktning

Statskontoret ska i första hand fokusera på eventuella luckor i statens implementering av de vägledande principerna med fokus på de som avser statens skyldigheter att skydda de mänskliga rättigheterna (principerna 1-11) samt möjligheten att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekteras (principerna 25-31). Övriga principer kring företagans ansvar (principerna 12-24) ska beaktas i den mån det är relevant för regeringens stöd till företag inom området. Fokus bör vara på luckor som kan bidra till negativ påverkan

på individens åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, samt på de verksamheter som kan utgöra störst negativ påverkan, och på de grupper av människor som är mest utsatta. Framförallt bör svensk företagsverksamhet som sker utanför Sveriges gränser, inklusive export, import och globala värdekedjor, uppmärksammas.

FN:s vägledande principer framhåller vikten av en smart kombination av såväl tvingande som frivilliga åtgärder, för att främja företagets respekt för mänskliga rättigheter. I bedömningen ska Statskontoret därför beakta regeringens åtgärder genom såväl statlig styrning, t.ex. lagstiftning, förordningar och policyer, som genom andra typer av åtgärder, t.ex. stödsatser och kunskapsförmedling i förhållande till företag.

Statskontoret ska beakta den svenska handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter samt hur genomförda och planerade åtgärder bidrar till uppfyllandet av FN:s vägledande principer. Uppdraget innebär dock ingen uppföljning av genomförandet av handlingsplanen, vilket kommer att göras vid ett senare tillfälle.

Nedan redovisas ett antal frågeställningar som särskilt bör uppmärksammas:

- Finns det påtagliga luckor eller brister i svensk lagstiftning i förhållande till de vägledande principerna? I så fall vilka och hur bör de hanteras?
- Har tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de vägledande principerna inom statlig verksamhet, t.ex. export- och internationaliseringsfrämjande, bolag med statligt ägande, offentlig upphandling och internationellt utvecklingssamarbete? Om inte, vilka ytterligare åtgärder bör vidtas?
- Har tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vidtagits för att stötta olika typer av företags arbete i linje med FN:s vägledande principer? Om ytterligare åtgärder bör vidtas, inom vilka områden och för vilka typer av företag?
- Finns det påtagliga luckor eller brister vad gäller goda och effektiva möjligheter för att gottgöra företagsrelaterade övergrepp mot de mänskliga rättigheterna i linje med FN:s vägledande principer? I så fall vilka och hur bör de hanteras?

- Vilka åtgärder, ämnesområden och internationella policyfrågor bör särskilt beaktas inför uppföljningen av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter?

Uppdragets genomförande

I sitt arbete ska Statskontoret inhämta information från berörda delar av Regeringskansliet samt berörda myndigheter, bolag med statligt ägande, organisationer med statliga uppdrag, företag, civilsamhällesorganisationer, arbetstagarorganisationer och andra intressenter. Relevant expertkunskap inom området bör därtill konsulteras.

I den utsträckning det är möjligt ska en övergripande internationell utblick göras vad gäller aktuella policyfrågor inom området företagande och mänskliga rättigheter, t.ex. kring möjligheten till gottgörelse. Även andra länders insatser för att genomföra FN:s vägledande principer bör uppmärksammas, särskilt vad gäller stöd inom området till företag.

Regeringskansliet och övriga berörda myndigheter ska bistå Statskontoret med det underlag som myndigheten behöver för genomförandet av genomlysningen. Statskontoret ska också löpande informera Utrikesdepartementet om sitt arbete.