

Forslag til lov om virksomheders ansvar for respekt af internationalt anerkendte menneskerettigheder og miljøstandarder

Følgebrev fra 92-gruppen¹

Indledende bemærkninger:

Flere undersøgelser² viser, at både danske og andre europæiske virksomheder ikke efterlever anerkendte internationale FN- og OECD-standarder for ansvarlig virksomhedsadfærd, når de opererer globalt – på trods af mange år med primært frivillige tiltag på området. Det er også derfor, at flere europæiske lande og senest også EU-Kommissionen har taget initiativ til, at der må ske mere på området – særligt når det gælder vedtagelse af lovgivning om nødvendig omhu/due diligence på menneskerettigheds- og miljøområdet og nødvendigt strafansvar ved domstolene i alvorlige sager.

Vi mener fra 92-gruppens side, at der er et stort behov for, at vi også i Danmark får set på, hvordan dansk lovgivning på området bør tage sig ud, så Danmark igen kommer til at gå foran, sammen med andre førende lande. Kun hvis vi selv er i front, kan vi påvirke den europæiske proces ordentligt. Dette var da også, hvad regeringen og folketinget valgte at gøre i 2009, hvor lovgivning om rapportering på CSR-området blev vedtaget. Her var Danmark med til at gå foran med lovgivning, som EU lod sig kraftigt inspirere af.

Som bidrag til den danske proces fremsender vi hermed et forslag til lov i Danmark, som er udarbejdet af ekspert i ansvarlig virksomhedsadfærd og jurist Thomas Trier Hansen³ ud fra de krav som vi NGO'er stiller til lovgivning på området. Vi fremsender også Thomas Trier Hansens analyse af gældende dansk lovgivning på området.

Formålet med forslaget til lov i Danmark:

Forslaget til lov tilstræber, at alle private og offentlige virksomheder, inklusive finansielle institutioner i Danmark, respekterer internationalt anerkendte menneskerettigheds- og miljøstandarder og at de tager de nødvendige skridt for at sikre, at disse er respekteret i deres værdikæder - både i Danmark og i udlandet. Virksomhederne skal kende deres risici for negative indvirkninger på internationalt anerkendte menneskerettigheder og miljøforhold i hele værdikæden i overensstemmelse med FN's og OECD's retningslinjer for ansvarlig virksomhedsadfærd, ligesom de skal kunne redegøre for, hvorledes de identificerer og håndterer sådanne risici. Virksomhederne skal desuden kunne ifalde et erstatningsansvar, hvis de som følge af manglende nødvendig omhu/due diligence forårsager eller bidrager til negative

¹ 92-gruppen, Forum for bæredygtig udvikling, er et netværk af danske civilsamfundsorganisationer, som arbejder for bæredygtighed, miljø og menneskerettigheder. I denne sag tegnes 92-gruppen af (alfabetisk):

Amnesty International Danmark, Care Danmark, Danmarks Naturfredningsforening, DIB, DOF BirdLife, FN-Forbundet, Global Aktion, Greenpeace, Oxfam Ibis, IWGIA, Klimabevægelsen, KULU, Mellemfolkeligt Samvirke / Action Aid, Miljøorganisationen Vedvarende Energi, Nyt Europa, Rådet for Grøn Omstilling, Sex & Samfund, U-landsforeningen Svalerne, Verdens Skove, WWF Danmark, Økonet.

² <https://danwatch.dk/ni-danske-virksomheders-due-diligence>
<https://www.humanrights.dk/publications/danish-companies-documentation-their-human-rights-work>
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>
<http://allianceforcorporatetransparency.org/>

³ Thomas Trier Hansen er medlem af NCP Danmark, men har ikke udarbejdet lovforslaget i den kapacitet. Han har udarbejdet lovforslaget som ekspert i ansvarlig virksomhedsadfærd og jurist.

indvirkninger på internationalt anerkendte menneskerettigheder eller miljøstandarder, uanset hvor indvirkningen har fundet sted, og uanset om det er en dattervirksomhed, der har forårsaget eller medvirket til indvirkningen.

Det samlede arbejde med analysen af dansk lovgivning og forslaget til lov har taget tæt på tre år, da 92-gruppen og de medlemmer, som har været ledende i arbejdet - herunder især Amnesty International Danmark - løbende har søgt at tilpasse lovforslaget til de krav, som NGO'er stiller til lovgivning på området på europæisk plan. Der er derfor også tale om et forslag til lov, som ikke er udtømmende. Diskussionerne om hvordan lovgivning på området bør tage sig ud på både nationalt og EU-plan er i rivende udvikling. Derfor vedlægger vi også den internationale NGO-position med hensyn til EU-lovgivning på området, som går mere i detaljer end forslaget til lov i Danmark gør. Disse mere detaljerede krav og anbefalinger til EU-lovgivning bør også fremgå af selve loven på området i Danmark, eller i en bekendtgørelse til den danske lov. Vi har i forslaget tilføjet fodnoter, der hvor vi især mener, at en større detaljeringsgrad er vigtig.

Vi vil desuden nævne nogle yderlige kommentarer til forslaget. Disse omhandler dels bestemmelser i forslaget til loven i Danmark, hvor vi mener, at en yderligere detaljeringsgrad er vigtig - bestemmelser som ikke nåede at komme med i forslaget i det tidsrum, hvor Thomas Trier Hansen havde mulighed for at arbejde med det. Desuden er der bestemmelser i forslaget, som henviser til gældende dansk lovgivning, som vi mener er mangelfuld. Sidstnævnte er ikke umiddelbart muligt at gennemføre indenfor rammerne af nærværende forslag til lov på området i Danmark, men vigtigt for os at pointere.

1. Mangelfuld gældende dansk lovgivning:

Forslaget til lovgivning på området i Danmark henviser ofte til gældende dansk lov. Vi ønsker dele af denne lovgivning forbedret. Dette er ikke muligt indenfor rammerne af nærværende forslag. Vi tager forbehold herfor og understreger, at dele af dansk lovgivning bør revideres for at tage ordentlig højde for hensigten med bestemmelserne i forslaget. Dette handler bl.a. om at gøre virksomheder og investorer juridisk ansvarlige for at respektere alle menneskerettigheder og miljøstandarder.

2. Vigtige elementer i den internationale NGO-position, som ikke fremgår af forslaget til lov:

- **Objektivt ansvar ved domstolene:**

Forslaget lægger op til, at virksomheder kan gøres juridisk ansvarlige ved domstolene i sager af en vis grovhed, med mindre at de kan dokumentere, at de har udøvet tilstrækkelig nødvendig omhu/ due diligence. Udøvelse af nødvendig omhu/ due diligence bør og kan dog ikke være en garanti for at virksomheder ikke kan gøres juridisk ansvarlige for en negativ indvirkning på mennesker og miljø afhængig af sagens alvor og kontekst. Dette fremgår også af FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv.⁴ Der er sager hvor virksomheder bør gøres objektivt ansvarlige. Dette kan for eksempel handle om oliekatastrofer på havet, altså sager, hvor der er så stor en risiko og konsekvens af den negative indvirkning på mennesker og miljøstandarder, at udøvelse af nødvendig omhu/ due diligence ikke er tilstrækkeligt til at undgå erstatningsansvar. Der kan for eksempel også være tale om den store skade på mennesker og miljøstandarder, som bestemte produkter kan medføre. Dette bør fremgå af den endelige lovgivning på området.

⁴ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf, Principle 17.

- **Strafferetligt ansvar:**

Forslaget til lov i Danmark fokuserer på muligheden for at føre sag ved civile domstole. Mulighederne for et strafferetligt ansvar bør også undersøges, herunder hvad angår fængselsstraf i særlig grove sager, såsom praksis allerede er på andre områder. At der både bør ses på det civil-og strafferetlige område, har det tidligere råd for samfundsansvar under ledelse af tidligere CEO for Novo Nordisk Mads Øvlisen også lagt vægt på, som del af det daværende råds anbefalinger til regeringen om et nyt mæglings- og klageorgan for ansvarlig virksomhedsadfærd. Af disse anbefalinger fremgår det, at den nuværende Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd/NCP Danmark ikke er tilstrækkelig til at tage sig af alvorlige sager, men at disse bør adresseres af domstolene.⁵ Den tidligere regering under ledelse af Helle Thorning Schmidt, nedsatte da også et tværministerielt udvalg til at se på sagen, men arbejdet blev desværre nedlagt igen, da Venstre kom til magten i 2015.

- **Det bør være muligt at føre sag mod flere virksomheder:**

Forslaget lægger op til mulighed for kollektive søgsmål, altså at flere borgere, NGOer og/eller rettighedshavere, kan gå sammen om et søgsmål. Vi mener desuden, at det bør være muligt at føre sag mod flere virksomheder i samme sag.

- **Udenlandske virksomheder og datterselskaber i Danmark, der er omfattet af lovgivning på området:**

Forslaget lægger op til, at en lov på området i Danmark skal dække alle udenlandske virksomheder, der er registreret i Danmark. Vi mener at denne bestemmelse bør udvides til også at omhandle udenlandske virksomheder der har danske og udenlandske datterselskaber i Danmark og/eller sælger produkter og/eller serviceydelser til Danmark.

Behov for yderligere detaljeringsgrad i loven eller bekendtgørelse:

En højere grad af detaljering er nødvendig i tillæg til det vedlagte forslag til lov. Den højere grad af detaljering bør indgå i den endelige lovgivning på området eller fremgå af en bekendtgørelse - under forudsætning af, at denne er bindende for alle parter, herunder virksomheder, investorer og myndigheder.

Vi henviser i denne sammenhæng til positionspapiret fra en sammenslutning af NGO'er på internationalt og europæisk plan: Action Aid, Amnesty International, Anti-Slavery International, CIDSE, Clean Clothes Campaign, European Centre for Constitutional and Human Rights, European Coalition for Corporate Justice, som 92-gruppen er medlem af, FIDH, Friends of the Earth Europe, Global Witness og Oxfam:

<https://corporatejustice.org/principal-elements-of-an-eu-mhredd-legislation.pdf>

Positionspapiret specificerer NGO'ernes krav til EU-lovgivning, men kravene er også yderst relevante for national og dermed dansk lovgivning på området.

⁵ Rådet for Samfundsansvars anbefalinger til den daværende regering kan eftersendes, hvis det ønskes. De fremgår desværre ikke længere af en søgning på internettet.

Vi ønsker at fremhæve følgende elementer fra positionspapiret:

- **Om kommunikation og transparens:**

“Business enterprises must regularly and publicly disclose, including but not limited in their annual report, detailed, relevant, timely and meaningful information about their operations and value chain. This includes the disclosure of granular up-to-date information about different assets (e.g. power plant) or individual facilities in a supply chain (e.g. factories, mills and farms).”

- “Business enterprises must regularly and publicly disclose, including but not limited in their annual report, detailed, relevant, timely and meaningful information about their operations and value chain as well as their due diligence processes and the findings, activities, and outcomes thereof. Communication must also include continuous reporting to impacted rights holders and be easily accessible and available to potentially affected rights holders in a manner appropriate to their context, for example by taking account of language and literacy levels.”

- **Om myndighedernes ansvar med hensyn til monitorering og sanktionering af virksomheders og investorers due diligence indsats:**

Erhvervsstyrelsen bør have pligt til at kontrollere virksomheders udøvelse af nødvendig omhu/due diligence i forhold til ovennævnte konkrete forhold. Ellers bliver virksomheders og investorers udøvelse af nødvendig omhu/due diligence ikke andet end en “tick the box” – øvelse og Erhvervsstyrelsens kontrol det samme.

Der bør også være fokus på:

“Competent administrative and judicial authorities must have the mandate to, as appropriate, provide a central registry for annual reporting, investigate potential infringements, enforce compliance, provide access to remedy and penalize or sanction infringements through an array of instruments.”

Det er vigtigt, at bøder for manglende overholdelse af loven sættes på et passende højt niveau, således at bøderne bidrager til, at virksomheder efterlever loven.

- **Om due diligence processen:**

“Due diligence is a continuous, preventative, risk-based process through which all business enterprises must effectively identify and assess; cease, prevent and mitigate; track and monitor; and communicate and account for specific risks and actual and potential adverse impacts in their operations and along their global value chains and business relationships.”

- **Om due diligence processen og dialog med mennesker der påvirkes og som er i risiko for at blive påvirket negativt af virksomheders og investorers aktiviteter:**

“At all stages of the due diligence process, business enterprises must conduct effective, meaningful and informed consultations with both affected and potentially affected rights-holders, including but not limited to communities, workers, trade unions, civil society and women’s organizations, human rights defenders and indigenous peoples. Businesses enterprises must enable participation by addressing specific barriers that certain groups may face and must also adapt the process to the

needs and rights of specific groups. Such consultations should also ensure the safe participation of rights-holders without fear of reprisal. The goal of consultations is for rights holders to contribute to the shaping of, and have confidence in, the due diligence strategy and its implementation.”

- **Om due diligence processen og hensynet til særlige udsatte grupper:**

“Business enterprises must explicitly consider how actual or potential adverse impacts can differ or be specific to certain rights-holders and ensure that the assessment accounts for that. Many rights-holders face additional risks due to intersecting factors of discrimination based on their gender, ethnicity, race, caste, sexual orientation, disability, age, social status, migrant or refugee status, informal employment status, union involvement, exposure to conflict or violence, poverty, or other factors.”

- **Om adgang til juridiske retsmidler:**

“Rules on disclosure of evidence and statute of limitations must ensure adequate, timely and effective access to judicial remedy. In particular, where a claimant has presented reasonably available facts and evidence sufficient to support their action, the business enterprise must bear the burden of clarifying the nature of its relationship with the entities involved in the harm, and proving whether it took all reasonable measures to prevent the harm from occurring.”

Dette involverer blandt andet, at der ikke må sættes en forældelsesfrist for at anlægge søgsmål ved domstolene, der forhindrer ofre for menneskerettighedskrænkelser og miljøødelæggelser, der involverer virksomheder at anlægge søgsmål i sager, hvor konsekvenserne først viser sig efter mange år, for eksempel hvad angår udvikling af kræft efter arbejde med asbest.

- **Lovens rækkevidde og behovet for yderligere lovgivning:**

Forslaget til lov omhandler en generel forpligtelse for virksomheder til at udvise nødvendig omhu i forhold til deres og deres forretningsforbindelsers aktiviteter. En sådan lov bør i overensstemmelse med OECD’s tilgang til ansvarlig virksomhedsadfærd anses som grundlaget for yderligere lovgivning for virksomheder i særlig risikable sektorer og i forhold til specifikke områder af særlig høj risiko, som man allerede er ved at udvikle på EU-plan. En lov om en generel forpligtelse må aldrig erstatte mere specifik lovgivning, der hvor den er nødvendig.

Derudover er der også behov for yderligere vejledning til virksomheder. Lovgivning af mere specifik karakter må heller ikke begrænse omfanget af den lov, der omfatter den generelle forpligtelse.

Det internationale NGO-positionsrapport beskriver dette således:

“Although cross-sectoral in scope, it should allow for additional measures or specifications for specific sectors, products, or activities, especially when they pose high human rights and environmental risk. Such additions must not limit the obligations established in this general legislation”.

- **Behov for lovgivning på andre områder:**

FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv beskriver det særlige ansvar, som statslige myndigheder har når det handler om at sikre og fremme ansvarlig virksomhedsadfærd⁶. Ansvar for respekt af internationalt anerkendte menneskerettigheder og miljøstandarder bør derfor også fremgå af for eksempel udbudsloven, den lovgivning der dækker Eksportkreditfondens og Investeringsfondens for udviklingslandes virke, mv.

Desuden lægger EU-Kommissionen op til lovgivning i forhold til god selskabsledelse, bestyrelses ansvar, mv. Forslaget til lov dækker ikke dette område, men vi støtter fra 92-gruppens side op om behovet for at lovgive på dette område også.

- **Behov for også at integrere ansvarlig virksomhedsadfærd i regeringens strategier, handelsaftaler og eksportfremstød**

Ansvar for respekt af internationalt anerkendte menneskerettigheder og miljøstandarder bør også indgå som en integreret og vigtig del af handels- og eksportaftaler, den udenrigspolitiske og udviklingspolitiske strategi, regeringens SDG-handlingsplan og i en selvstændig handlingsplan for ansvarlig virksomhedsadfærd, eksport- og handelsfremstød, krav til virksomheder der deltager i eksport- og handelsdelegationer til andre lande, mv. Ansvarlig virksomhedsadfærd bør i det hele taget gennemsyre alle dele af relevant lovgivning, strategier og eksportfremmende aktiviteter fra myndighedernes og regeringens side.

København, november 2020.

⁶ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf, Principles 1-10