

UiO : **Det juridiske fakultet**

Berørt, men blir de hørt?

Selskapers involvering av rettighetsbærere i henhold til FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)

Kandidatnummer: 561

Leveringsfrist: 25.4.2015

Antall ord: 17 894



Innholdsfortegnelse

1	RETTIGHETSBERERES ROLLE I SELSKAPERS MENNESKERETTIGHETSHÅNDTERING	1
1.1	Problemstilling og bakgrunn	1
1.2	UNGP og foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene	4
1.2.1	Oversikt over prinsippene	4
1.2.2	Tolking av prinsippene: Kilder og metode	6
1.3	Praktiske eksempler på involvering av rettighetsbærere	7
1.3.1	Intervjuene	7
1.3.2	Eksemplenes bakgrunn	8
1.4	Den videre fremstillingen	11
2	INVOLVERING GJENNOM KONSULTASJON I MENNESKERETTIGHETSGJENNOMGANGEN.....	12
2.1	Innledning	12
2.2	Hva innebærer «human rights due diligence»?	12
2.3	Hva betyr «identify and assess [...] human rights impacts»?	14
2.4	Konsultasjon: Nøkkelen til aktsomhet med hensyn til menneskerettigheter	15
2.4.1	Innledning	15
2.4.2	Hva innebærer uttrykket «involve [...] consultation»?	15
2.4.3	Hva må til for at konsultasjonen skal være «meaningful»?	19
2.4.4	Hvem er «potentially affected groups»?	21
2.4.5	Hva innebærer «as appropriate to» foretakets størrelse og virksomhetens art og kontekst?	25
2.4.6	Hvem bør gjennomføre konsultasjonen fra selskapets side?	26
3	INVOLVERING GJENNOM KLAGEORDNINGER PÅ DRIFTSNIVÅ.....	30
3.1	Innledning	30
3.2	Hva innebærer «provide for or cooperate in [...] remediation»?	30
3.3	Klageordninger på driftsnivå: Hovedkanalen inn til selskapene?	31
3.3.1	Hva er en «operational level grievance mechanism»?	31
3.3.2	Hva kvalifiserer som en «grievance»?	33
3.3.3	Hvem omfattes av uttrykket «individuals and communities who may be adversely impacted»?	34
3.3.4	Hvordan sikre ordningens «effectiveness»?	37
3.3.5	Hvem bør administrere ordningen?	41

4	REFLEKSJONER	43
4.1	Enkelt prinsipp, kompliserende pragmatisme?	43
4.2	Teoretiske funn	44
4.3	Empiriske funn	48
4.4	UNGP som en global og lettfattelig standard	50
5	KILDER.....	52
5.1	Lov-, konvensjons- og instrumentsregister	52
5.2	Resolusjoner, rapporter og annet fra FN-systemet.....	53
5.3	Andre rapporter	54
5.4	Standarder, veiledninger, uttalelser etc.	55
5.5	Intervjuer og andre personlige meddelelser	56
5.6	Selskapers styringsdokumenter, rapporter og nettsider	56
5.7	Litteratur.....	59
5.8	Andre kilder	61

1 Rettighetsbæreres rolle i selskapers menneskerettighetshåndtering

1.1 Problemstilling og bakgrunn

Hva er innholdet i kravene til involvering av rettighetsbærere gjennom konsultasjon og klageordninger på driftsnivå etter FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)? Er prinsippene utformet, og blir de utdypet, på en måte som ivaretar hensynet til rettighetsbærerne? Det er temaet for denne masteroppgaven.

Sårbare individer og grupper over hele verden berøres hver dag – på godt og vondt – av næringsvirksomheten til over 80 000 transnasjonale selskaper, ti ganger så mange datterselskaper og utallige millioner nasjonale foretak.¹ Mange stater mangler evne eller vilje til å oppfylle sin folkerettslige plikt til å beskytte menneskerettighetene mot negativ påvirkning fra næringslivet. Foretak er, som private rettssubjekter, ikke rettslig bundet av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. Det har derfor vært et presserende behov for internasjonal regulering av næringslivets eget menneskerettighetsansvar.

Et forsøk på å få i stand en rettslig bindende konvensjon om næringslivets menneskerettighetsansvar mislyktes i 2004.² Etter en ny prosess ga FNs menneskerettighetsråd i 2011 enstemmig sin tilslutning til United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP).³ Prosessen ble ledet av FNs generalsekretærs spesialrepresentant for menneskerettigheter og transnasjonale selskaper og annen næringsvirksomhet, John Ruggie. Stater, selskaper og organisasjoner fra sivilsamfunnet ble konsultert underveis.⁴ Prinsippenes bidrag var ikke å skape nye folkerettslige forpliktelser:⁵ UNGP skulle snarere utdype innholdet i eksisterende normer og praksis, samle dette i et logisk sammenhengende instrument og peke på hvor det eksisterende systemet burde forbedres.⁶

¹ FNs menneskerettighetsråd (heretter Menneskerettighetsrådet), rapport A/HRC/17/31, avsnitt 15.

² FNs underkomisjon for menneskerettigheter bifalt utkastet «The Norms» i 2003, men FNs menneskerettighetskomisjon (nå menneskerettighetsråd) forkastet senere utkastet i resolusjon 2004/116. I juni 2014 vedtok Menneskerettighetsrådet å nedsette en ny arbeidsgruppe med oppgave å utforme et rettslig bindende instrument for næringslivets menneskerettighetsansvar (resolusjon A/HRC/RES/26/9). Motstanderne av vedtaket stemte mot vedtaket fordi de mente det vil undergrave implementeringen av UNGP. Se pressemelding fra menneskerettighetsrådet (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E>) [sitert 21.4.2015].

³ Menneskerettighetsrådet «endorsed» UNGP i resolusjon A/HRC/RES/17/4.

⁴ Menneskerettighetsrådet, rapport A/HRC/17/31, avsnitt 12.

⁵ A/HRC/17/31 avsnitt 14, og UNGP «General Principles».

⁶ A/HRC/17/31 avsnitt 14.

Ifølge UNGP har alle foretak ansvar for å respektere («responsibility to respect») alle internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.⁷ Dette «ansvaret for å respektere» er en ny normativ konstruksjon. Det knytter verdenssamfunnets forventninger til foretakene direkte opp til det rettslige menneskerettighetsbegrepet. Samtidig består forskjellen til statenes rettslige forpliktelser («duty to protect»)⁸ For foretakene innebærer «respekt» å unngå å påvirke andres rettigheter negativt («avoid infringing on the rights of others»)⁹ Det innebærer også å ta tak i negative virkninger selskapet er involvert i («address adverse human rights impacts with which they are involved»)¹⁰

UNGPs formål er å forbedre standarder og praktiske fremgangsmåter for å skape reelle endringer i folks liv.¹¹ Derfor er de fleste prinsippene utformet som operasjonelle råd for gjennomføringen av UNGP. To av UNGPs operasjonelle anbefalinger til selskaper er av særlig stor betydning. Den første er at foretakene bør utrede negative konsekvenser for menneskerettighetene og iverksette tiltak for å forebygge og redusere disse.¹² Det andre er at foretakene bør opprette en klageordning på driftsnivå for å håndtere påstander fra berørte om slike virkninger og sørge for gjenoppretting.¹³

I begge disse anbefalingene legger UNGP vekt på verdien av at foretaket mottar innspill fra de sårbare individene og gruppene som instrumentet skal beskytte. Rettighetsbæreres synspunkter og informasjon vil gjøre foretak bedre i stand til å vurdere hva som kreves for å respektere menneskerettighetene i en konkret situasjon.¹⁴ Med «rettighetsbærer» sikter jeg til en person som i kraft av å være menneske har rett til å nyte de anerkjente internasjonale menneskerettighetene. I tilfeller der det er snakk om kollektive rettigheter, vil «rettighetsbærere» sikte til medlemmer av den gruppen som rettighetene hører til.

Siden målet med UNGP var å etablere en global standard, er prinsippene abstrakt utformet. De skal regulere utallige forskjellige situasjoner, og de konkrete metodene for gjennomføring av prinsippene vil måtte variere.¹⁵ Flexibiliteten legger et stort ansvar på dem som tolker UNGP og på dem som skal sørge for å realisere prinsippene i praksis.

⁷ UNGP 11, 12 og 14.

⁸ UNGP 11 sml. UNGP 1.

⁹ UNGP 11.

¹⁰ UNGP 11.

¹¹ UNGP «General Principles».

¹² UNGP 17 til 21.

¹³ UNGP 29 jf. UNGP 22.

¹⁴ Kommentaren til UNGP 18.

¹⁵ A/HRC/17/31 avsnitt 15.

For å finne ut hvordan selskaper implementerer prinsippene, besøkte jeg som ledd i forberedelsene av avhandlingen tre ulike selskaper på konsernnivå i Norge og Spania, og på landkontornivå i Brasil og Colombia. Jeg ønsket å få vite hvordan selskapene i praksis involverer berørte individer og grupper fra lokalsamfunn i sine prosesser for å ivareta respekten for menneskerettighetene.

Svarene jeg fikk tyder på at selskapene fremdeles er i startfasen når det gjelder praktisk gjennomføring av UNGP. Det er i praksis forvirring knyttet til prinsippenes begreper og deres forhold til andre forventninger knyttet til selskapenes samfunnsansvar. Selskapene kunne vise til positive initiativer overfor lokalsamfunnene og andre interessenter. Men den normoppyrdningen jeg hadde sett på papiret – i UNGP og i selskapenes offisielle styringsdokumenter – var vanskelig å kjenne igjen i møtet med den komplekse virkeligheten.

På bakgrunn av dette tar avhandlingen sikte på å kartlegge og vurdere innholdet i UNGPs to viktigste verktøy for involvering av rettighetsbærere. Problemstillingen er dels forankret i selskapenes behov for å få klarhet i hva som forventes av dem. UNGPs forventninger springer imidlertid ikke ut av hensynet til selskapene, men av hensynet til mennesker og deres rettigheter. Problemstillingens andre element går ut på å vurdere hvorvidt prinsippene er utformet på en måte som ivaretar dette hensynet. Det samme gjelder utdypingen i kommentarer og veiledninger. Underveis vil jeg trekke frem eksempler fra praksis.

Eksempelene dreier seg om selskaper som driver med petroleumsutvinning, gruvedrift og foredlingsindustri. Slik virksomhet har stor innvirkning på omkringliggende lokalsamfunn, inkludert innbyggernes menneskerettigheter. Derfor er utvinningselskapers involvering av rettighetsbærere fra lokalsamfunn godt egnet til å illustrere utfordringer som gjennomføring av UNGP møter «på bakken».

I punkt 1.2.1 vil jeg gi en oversikt over prinsippene i UNGP og knytte noen kommentarer til metodebruk og kildetilfang, se punkt 1.2.2. Deretter vil jeg i punkt 1.3 redegjøre for de empiriske undersøkelsene som danner grunnlaget for de fleste eksemplene som vil bli brukt. I punkt 1.4 gir jeg en oversikt over den videre fremstillingen.

1.2 UNGP og foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene

1.2.1 Oversikt over prinsippene

UNGP bygger på rammeverket «Protect, Respect and Remedy» som FNs menneskerettighetsråd ga sin tilslutning til i 2008.¹⁶ Disse elementene utgjør de tre «pilarene» i UNGP. Pilar I inneholder prinsipper om hva *stater* bør gjøre for å oppfylle sin eksisterende folkerettslige forpliktelse til å beskytte menneskerettighetene mot inngrep fra næringslivet («duty to protect»)¹⁷ Pilar II inneholder prinsippene om *foretakenes* ansvar for å respektere menneskerettighetene («responsibility to respect»)¹⁸ Ansvaret bygger på universelle forventninger til foretakenes oppførsel.¹⁹ Pilar III inneholder prinsipper med det formål å forbedre tilgangen til *gjenoppretting* for dem som har fått rettighetene sine negativt påvirket («access to remedy»)²⁰ Hver del består av grunnprinsipper («foundational principles») og gjennomføringsprinsipper («operational principles»).

Foretakenes ansvar for å «respektere» menneskerettighetene finner vi altså i UNGPs andre kapittel, fra og med prinsipp 11. Det eksisterer uavhengig av statenes evne og vilje til å overholde sine forpliktelser.²¹

Ansvaret for å respektere referer til internasjonalt anerkjente menneskerettigheter («internationally recognized human rights»), jf. prinsipp 12. Som et minimum bør foretakene respektere Den universelle menneskerettighetserklæringen, Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), og ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet. Et foretak kan også måtte ta i betraktning andre standarder, for eksempel FN-instrumenter som gjelder urfolks rettigheter.²² Hvilke risikoer og faktiske hendelser som er omfattet av UNGP beror på en tolkning av både grensene for ansvaret etter UNGP og menneskerettighetskonvensjonenes innhold.

Uttrykket «negative menneskerettighetsvirkninger» («adverse human rights impacts») går igjen i de fleste prinsippene. Uttrykket beskriver det som skjer når en handling fjerner eller reduserer («removes or reduces») et individs mulighet til å nyte («to enjoy»)²³ hans eller

¹⁶ Menneskerettighetsrådet, resolusjon 8/7.

¹⁷ UNGP 1 t.o.m. 10, «General Principles».

¹⁸ UNGP 11 t.o.m. 24.

¹⁹ Kommentaren til UNGP 11.

²⁰ UNGP 25 t.o.m. 31.

²¹ Kommentaren til UNGP 11.

²² Kommentaren til UNGP 12.

²³ Uttrykket «enjoy» oversettes noen ganger til «nyte» og andre ganger til «utøve» på norsk. Se for eksempel EMK artikkel 14 sammenliknet med fortalen til ØSK.

hennes menneskerettigheter.²⁴ Denne avhandlingen vil bruke andre variasjoner av uttrykket synonymt, som for eksempel «negativ påvirkning». Uttrykk som «menneskerettighetsbrudd» eller «krenkelse» er ikke helt treffende fordi foretak, i motsetning til stater, ikke direkte er bundet av menneskerettighetene.

UNGPs prinsipper gjelder for *alle* foretak («business enterprises») uavhengig av størrelse, sektor, virksomhetskontekst, eierskap og struktur, jf. prinsipp 14. Hva som skal til for å overholde ansvaret vil kunne variere avhengig av disse faktorene og alvorligheten av menneskerettighetsvirkningene. Når det gjelder statseide selskaper, vil selskapet som sådan falle inn under anvendelsesområdet til UNGPs pilar II, mens staten som eier må oppfylle sine forpliktelser til å beskytte menneskerettighetene, jf. UNGPs pilar I. Denne avhandlingen behandler ikke spørsmålet om hva statens eierplikt innebærer. I avhandlingen bruker jeg uttrykkene «foretak» og «selskaper» synonymt, selv om «foretak» egentlig er et videre begrep.

Prinsipp 13 utdyper hvilke negative virkninger på menneskerettighetene foretakene har ansvar for. Ansvaret omfatter negative virkninger som foretaket forårsaker («causing») eller medvirker til («contributing to») gjennom egne aktiviteter.²⁵ Ansvaret omfatter også negative virkninger som foretaket ikke har forårsaket eller medvirket til, så lenge de er direkte knyttet til («directly linked to») et foretaks aktiviteter, produkter eller tjenester gjennom dets forretningsrelasjoner («business relationships»)²⁶ Prinsipp 19 følger opp denne sondringen ved å kreve mer av selskapene hva gjelder forebyggende og avhjelpende tiltak der det er årsakssammenheng (forårsaket og medvirket til) enn der det kun er en forretningsmessig tilknytning.²⁷ Sondringen har også betydning for ansvaret for å gjenopprette negative virkninger, jf. prinsipp 22.

Som nevnt i punkt 1.1, legger UNGP stor vekt på operasjonalisering av prinsippene. Prinsipp 15 skisserer en gjennomføringsmodell i tre ledd. Foretakene bør for det første utforme en egen menneskerettighetsstrategi.²⁸ For det andre bør foretaket få på plass en «human rights due diligence»-prosess for å identifisere, forebygge, redusere og redegjøre for hvordan foretaket tar tak i negative virkninger.²⁹ Og for det tredje bør foretaket sørge for gjenoppretting av negative virkninger, gjerne gjennom en klageordning på driftsnivå.³⁰

²⁴ Veiledningen s. 5.

²⁵ UNGP 13 bokstav a.

²⁶ UNGP 13 bokstav b.

²⁷ Kommentaren til UNGP 13.

²⁸ UNGP 15 bokstav a, se eksempler i punkt 1.3.2.

²⁹ UNGP 15 bokstav b.

³⁰ UNGP 15 bokstav a t.o.m. c.

UNGP har oppnådd stor suksess på det normative planet. Prinsippene er blitt innarbeidet i en rekke andre instrumenter for ansvarlig næringslivsutøvelse. Eksempler på dette er den reviderte versjonen av retningslinjene for multinasjonale selskaper fastsatt av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling,³¹ veiledningen om samfunnsansvar fra International Organization for Standardization,³² og International Finance Corporations prestasjonsstandarder.³³ Videre har mange selskaper laget egne menneskerettighetsstrategier eller på annen måte innarbeidet UNGP i sine styrende dokumenter, noe jeg vil vise eksempler på i punkt 1.3.2.

1.2.2 Tolking av prinsippene: Kilder og metode

Tolkingen av UNGP vil bli gjort med utgangspunkt i ordlyden i prinsippene og den offisielle kommentaren knyttet til hvert prinsipp. Begge deler inngår i dokumentet som FNs menneskerettighetsråd ga sin tilslutning til i 2011.³⁴ UNGPs egen struktur tilsier at grunnprinsippene påvirker tolkingen av gjennomføringsprinsippene mer enn omvendt. Klassifiseringen av noe tekst som *prinsipper* («principles») og annen tekst som *kommentar* («commentary»), tilsier at førstnevnte tekst er utgangspunktet for tolkingen og må ha størst vekt ved motstrid mellom de to.

Ifølge UNGPs innledning bør prinsippene forstås som et sammenhengende hele, og leses i lys av formålet. Denne fremgangsmåten er i tråd med tradisjonell folkerettslig metode. Slik metode tar også utgangspunkt i en tolkning av ordlyden i god tro, i overensstemmelse med den naturlige språklige forståelsen og i lys av instrumentets kontekst og formål.³⁵ Denne juridiske metoden er hensiktsmessig ved tolkning av UNGPs normstruktur og -innhold, selv om instrumentet ikke er rettslig bindende.

I motsetning til folkerettslige traktater har ikke UNGP vært gjenstand for forhandlinger mellom statene. Som ledd i utarbeidelsen av UNGP avga imidlertid spesialrepresentant John Ruggie en rekke rapporter til FNs menneskerettighetsråd og generalforsamling. Disse kan kaste lys over prinsippenes innhold og formål. FNs menneskerettighetsråd har også etablert en arbeidsgruppe for næringsliv og menneskerettigheter, som har i oppgave å følge opp

³¹ OECD-retningslinjene kap. IV.

³² ISO 26000.

³³ Performance Standards on Environmental and Social Sustainability.

³⁴ Menneskerettighetsrådet A/HRC/RES/17/4.

³⁵ Kodifisert i Wienkonvensjonen art. 31 nr. 1.

implementeringen av UNGP, blant annet ved å avgi rapporter³⁶ Disse vil jeg trekke inn der de er av særlig interesse.

FNs høykommissær for menneskerettigheter utstedte i 2012 en veiledning for tolkningen av UNGPs anbefalinger til foretakene.³⁷ Ifølge veiledningens introduksjon er innholdet utviklet i samarbeid med John Ruggie,³⁸ og bygger på det arbeidet han utførte i sin tid som generalsekretærens spesialrepresentant.³⁹ Veiledningen er ment å supplere den offisielle kommentaren, uten å erstatte den eller gå foran ved motstrid.⁴⁰

Et sentralt analytisk tema i denne avhandlingen er forholdet mellom tekstene i prinsippene, den offisielle kommentaren og i veiledningen fra FNs høykommissær.

1.3 Praktiske eksempler på involvering av rettighetsbærere

1.3.1 Intervjuene

De fleste av avhandlingens eksempler er hentet fra ett feltbesøk og 14 semistrukturerte⁴¹ dybdeintervjuer⁴² utført i perioden oktober 2014 til februar 2015. Intervjuene ble utført ansikt til ansikt og varte mellom én og tre timer. Intervjuene foregikk på norsk, engelsk og spansk.

Syv intervjuer ble gjort med selskapene Hydro, Statoil og Repsol. Intervjuene ble gjort med personer på konsernnivå i henholdsvis Oslo, Bærum og Madrid, og på landkontornivå i henholdsvis Bogotá, Rio de Janeiro og Belém. Jeg gjennomførte også et feltbesøk til Hydros aluminaraffineri i Barcarena i det nordlige Brasil og fikk presentasjoner der. Informasjon fra intervjuene er supplert med offentlig tilgjengelig informasjon fra selskapenes nettsider og årsrapporter.

De resterende syv intervjuene ble gjort med ulike medlemmer av akademia, ikke-statlige og statlige organisasjoner for å øke min forståelse av den praktiske konteksten UNGP anvendes i.

³⁶ Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, heretter Arbeidsgruppen (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>) [sitert 13.4.2015].

³⁷ FNs høykommissær for menneskerettigheter (2012), *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide*, heretter Veiledningen.

³⁸ Veiledningen s. 2.

³⁹ Veiledningen s. 2.

⁴⁰ Veiledningen s. 4.

⁴¹ Hesse-Biber, Nagy og Leavy (2011) s. 102.

⁴² ibid. s. 105.

Seks av disse intervjuene ble gjennomført i Bogotá i Colombia, og ett i Oslo. Intervjuobjektene fra sivilsamfunnet hadde ikke spesifikk kjennskap til de utvalgte selskapenes virksomhet.

Formålet med de empiriske undersøkelsene var å få større forståelse for, og praktiske eksempler på, utfordringene knyttet til gjennomføringen av UNGP. Formålet har ikke vært å evaluere selskapenes oppfyllelse av instrumentet.

1.3.2 Eksemplenes bakgrunn

For å sikre en viss variasjon er eksemplene hentet fra ulike virksomheter på ulike steder, drevet av ulike selskaper. Oppmerksomheten er rettet mot utvinning av naturressurser og tilhørende foredlingsindustri, og selskapers involvering av lokalsamfunn rundt slik virksomhet. Videre vil jeg kort presentere de aktuelle kontekstene eksemplene er hentet fra, selskap for selskap. For oljeselskapenes vedkommende vil jeg bare diskutere operatørrollen. Jeg vil også komme med tenkte eksempler på negative menneskerettighetsvirkninger som typisk kan oppstå i tilknytning til de ulike formene for virksomhet.

Det første selskapet jeg intervjuet var Repsol, et privat, globalt energiselskap med hovedkvarter i Madrid i Spania. Selskapet har virksomhet i mer enn 50 land.⁴³ Repsol har i senere tid vært svært aktive i sin oppfølging av UNGP i selskapets strategidokumenter. Selskapet har en egen menneskerettighetsstrategi,⁴⁴ som er formulert identisk med UNGP når det gjelder hvilke menneskerettigheter som er omfattet og innholdet i menneskerettighetsgjennomgang og klagemekanismer. Repsol har også laget egne strategier for å etablere gode relasjoner til samfunnet generelt⁴⁵ og lokalsamfunn spesielt.⁴⁶ Selskapet har en egen urbefolkningsstrategi, som bygger på ILO-konvensjonen nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater og United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP).⁴⁷

⁴³ http://www.repsol.com/es_en/corporacion/conocer-repsol/repsol-en-el-mundo/ [sitert 21.4.2015].

⁴⁴ http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-respeto-derechos-humanos.aspx [sitert 21.4.2015].

⁴⁵ http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-relaciones-comunidad.aspx [sitert 19.1.2015].

⁴⁶ http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/ante-quien-respondemos/comunidades/locales/default.aspx [sitert 21.4.2015].

⁴⁷ http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-relaciones-comunidades-indigenas.aspx [sitert 21.4.2015].

I Colombia er Repsol operatør av lisensen «Guajira 1» utenfor et urbefolkningsreservat på halvøya Guajira.⁴⁸ Virksomheten er i letefasen. Selskapet gjennomførte seismiske undersøkelser i november 2014. Repsol har identifisert 18 urbefolkningsfunn (Wayu'u) som potensielt berørte av virksomheten.⁴⁹ Flere av disse driver med tradisjonelt fiske utenfor kysten.

Potensielle negative virkninger på kystsamfunns menneskerettigheter ved letevirksomhet kan være å starte aktivitetene før myndighetene har konsultert urbefolkningen i tråd med urbefolkningsretten,⁵⁰ eller at fiskeutstyr blir ødelagt som følge av letearbeidet.⁵¹

Det andre selskapet jeg intervjuet var Statoil. Statoil er et internasjonalt energiselskap med hovedkontor i Stavanger.⁵² Selskapet er delvis statlig eid og har virksomhet i 36 land.⁵³ Statoil forplikter seg til å respektere menneskerettighetene,⁵⁴ og søker å drive virksomheten i tråd med UNGP.⁵⁵ Når det gjelder involvering av lokalsamfunn i utredning av konsekvenser, prøver selskapet å gjøre dette i løpet av alle fasene i et prosjekt for å utveksle informasjon og synspunkter.⁵⁶ Selskapet har utviklet sine egne retningslinjer for konsultasjon i forbindelse med konsekvensutredninger,⁵⁷ samt for utforming og implementering av klageordninger i felt.⁵⁸

⁴⁸ Andelene er delt mellom Repsol (30 prosent), Statoil (20 prosent) og Ecopetrol (50 prosent), se http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2014/Pages/04Sep_Colombia.aspx [sitert 16.4.2015]. Ecopetrol eies 88 prosent av den colombianske staten, http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/web_es/ecopetrol-web/investors/equity/ownership/ [sitert 16.4.2015].

⁴⁹ Intervju, Bogotá, 11.12.2014.

⁵⁰ ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6 og UNDRIP artikkel 32, se mer om forholdet mellom urbefolkningsretten og UNGP i avhandlingens punkt 2.3.1.

⁵¹ ØSK artikkel 11, retten til en tilfredsstillende levestandard.

⁵² <http://www.statoil.com/no/About/Worldwide/Norway/Pages/default.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁵³ Den norske staten eide 67 prosent av aksjene per 12. Mars 2015:

<http://www.statoil.com/no/investorcentre/share/shareholders/top20/pages/default.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁵⁴ Statoilboken s. 60.

⁵⁵ <http://www.statoil.com/no/enviromentsociety/sustainability/pages/humanrights.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁵⁶

<http://www.statoil.com/annualreport2010/en/Sustainability/ManagingOurRisksAndImpacts/StakeholderEngagement/Pages/EngagingCommunities.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁵⁷ Uttalelsene fra årsrapporten i 2010 om dette er fortsatt gjeldende, jf. e-post 23.4.2015. <http://www.statoil.com/annualreport2010/en/Sustainability/ManagingOurRisksAndImpacts/StakeholderEngagement/Pages/EngagingCommunities.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁵⁸ Statoil Sustainability Report 2014, s. 31.

I Brasil er Statoil operatør av Peregrino-feltet, 85 kilometer utenfor østkysten av Brasil. Virksomheten omfatter tre plattformer, og utvinningen av tungolje startet i april 2011.⁵⁹ Langs kysten ligger det lavinntektssamfunn tilknyttet fiskeindustrien.⁶⁰

Potensielle negative virkninger på menneskerettigheter som følge av offshore oljeutvinning kan komme som følge av oljesøl,⁶¹ eller som konsekvens av statlige sikkerhetsstyrkers voldelige håndheving av sikkerhetssonen rundt plattformer overfor lokale fiskere.⁶²

Det tredje selskapet jeg intervjuet var Hydro, et delvis statlig eid internasjonalt aluminiumsselskap med hovedkvarter i Oslo.⁶³ Selskapet er involvert i aktiviteter i over 50 land.⁶⁴ Hydros menneskerettighetsstrategi refererer til UNGP og de samme rettighetene som omfattes av UNGP.⁶⁵ Hydros globale retningslinjer for samfunnsansvar bygger også på IFCs Performance Standards og bærekraftprinsippene til International Council on Mining and Metals (ICMM), en sammenslutning av gruveselskaper som skal fremme bærekraftig utvikling i bransjen.⁶⁶ Videre har de lokale styrene for industrianleggene i Barcarena vedtatt spesifikke retningslinjer for relasjonsbygging med lokale interessenter.⁶⁷

Hydros virksomhet i delstaten Pará i Brasil startet da selskapet kjøpte ut brasilianske Vale i 2011.⁶⁸ Aktivitetene foregår i Amazonas og omfatter alle trinnene i produksjon av aluminium. Først utvinnes bauksittmalm i Paragominas ved å fjerne regnskogen, jordskorpen og grave ut malmen. Malmen blir så skylt som grus gjennom en rørledning på 244 kilometer frem til et anlegg som raffinerer malmen til alumina.⁶⁹ Aluminaen transporteres deretter til anlegget som produserer aluminium.⁷⁰ Aluminaraffineriet er verdens største, med nærmere 3000 arbeidere. Aluminiumsanlegget har omtrent 1500 arbeidere, det samme har gruen. Anleggene ligger i kommunen Barcarena, gruen i kommunen Paragominas. Til sammen foregår Hydros

⁵⁹ <http://www.statoil.com/no/About/Worldwide/Brazil/ExplorationPortfolio/Pages/Peregrino.aspx> [sitert 13.4.2015].

⁶⁰ Intervju, Statoil, Rio de Janeiro, 12.12.2014.

⁶¹ Kan for eksempel påvirke negativt retten til liv, SP 6, retten til helse, ØSK 12.

⁶² SP artikkel 6, retten til liv, art. 7, retten til ikke å bli utsatt for inhuman behandling etc.

⁶³ Statlig eierskap på 34,26 prosent per 13. april 2015, se <http://www.hydro.com/no/Hydro-i-Norge/Investor/Hydro-aksjen/Aksjonarer/Aksjonaroversikt/> [sitert 13.4.2015].

⁶⁴ <http://www.hydro.com/en/> [sitert 22.4.2015].

⁶⁵ Hydro's Human Rights Policy, <http://www.hydro.com/pagefiles/7233/nhc-gd09-03%20hydro's%20human%20rights%20policy.pdf> [sitert 22.4.2015].

⁶⁶ Hydro's Social Responsibility, http://www.hydro.com/pagefiles/7233/Hydros_Social_Responsibility.pdf [sitert 22.4.2015], <http://www.icmm.com/about-us/about-us> [sitert 22.4.2015].

⁶⁷ Feltbesøk Barcarena 15.12.2014.

⁶⁸ <http://www.hydro.com/no/Hydro-i-Norge/Pressesenter/Nyheter/Pressemeldinger/2011/Transaksjonen-mellom-Hydro-og-Vale-fullfores-i-dag/> [sitert 21.4.2015].

⁶⁹ «Alunorte» (<http://www.hydro.com/en/About-Hydro/Hydro-worldwide/Brazil/Barcarena/> [sitert 21.4.2015]).

⁷⁰ «Albras». Hydro eier 51 prosent, resten eies av det japanske Nippon Amazon Aluminium Company (ibid.).

virksomhet i syv av Parás kommuner, hvor det totalt bor omtrent 230 000 mennesker. Anslagsvis 50 000 av disse bor i områdene der virksomheten har direkte påvirkning.⁷¹ Lokalsamfunnene er preget av arbeidsledighet og fattigdom, og tilgangen til offentlige tjenester som utdanning og helse er svært begrenset.⁷²

En potensiell negativ menneskerettighetsvirkning fra denne type industri er forurensning av lokalsamfunns drikkevann som følge av lekkasjer av avfallsstoffer.⁷³ En annen potensiell negativ konsekvens ved virksomhet i Amazonas, er en reduksjon i bruksmulighetene til mennesker som tradisjonelt har brukt området til sanking av mat eller liknende.⁷⁴

1.4 Den videre fremstillingen

Problemstillingens første del vil i hovedsak bli behandlet i kapittel 2 og 3. Fremstillingen følger UNGPs egen struktur. Kapittel 2 dreier seg om involvering av rettighetsbærere i UNGPs prosesser for å *forebygge og redusere* negative menneskerettighetsvirkninger. I punkt 2.4 drøfter jeg innholdet i konsultasjonskravet: Hvem skal snakke med hvem om hva på hvilken måte? I kapittel 3 er fremstillingen konsentrert om involvering av rettighetsbærere i foretakenes prosesser for *gjenoppretting* av negative menneskerettighetsvirkninger. I punkt 3.3 drøfter jeg på samme måte innholdet i kravene til foretakenes egne klageordninger. Et viktig analytisk tema er sammenhengen mellom konsultasjon og klageordning.

Problemstillingens andre del vil i hovedsak bli behandlet i kapittel 4, men jeg vil også komme inn på den i kapittel 2 og 3. Kapittel 4 oppsummerer og videreutvikler de viktigste funnene hva gjelder konsultasjonen og klageordningens utforming, utdyping og praktisering. Vurderingen skjer fra to synsvinkler: både en rent teoretisk, punkt 4.2, og en praktisk, punkt 4.3.

⁷¹ E-post fra representant i Hydro 25.3.2015.

⁷² Intervju, Hydro, Rio de Janeiro, 14.12.2014, feltbesøk, Barcarena, 15.12.2014.

⁷³ Retten til drikkevann, innfortolket i ØSK art. 11. Se veiledningen s. 17, «Box 2».

⁷⁴ Retten til en rimelig levestandard, ØSK artikkel 11, og for urfolk, se UNDRIP artikkel 26.

2 Involvering gjennom konsultasjon i menneskerettighetsgjennomgangen

2.1 Innledning

UNGP vektlegger forebygging og reduksjon av negative menneskerettighetsvirkninger i stor grad. Dette markerer et skifte i internasjonale menneskerettighetsinstrumenter, som tradisjonelt har vært rettet mest inn mot å kunne konstatere brudd og sikre gjenoppretting. Inneværende kapittel handler om kravet til å konsultere rettighetsbærere for å få innspill fra dem som ledd i foretakenes forebyggingsarbeid.

I intervjuene med selskapene om konsultasjon med lokalbefolkningen, fikk jeg høre om en rekke praktiske utfordringer. Det kom også tydelig frem at virksomhetenes representanter hadde forskjellige assosiasjoner til både «konsultasjon» og «menneskerettigheter». Flere intervjuobjekter virket usikre på forholdet mellom UNGP og retten til konsultasjon som urbefolkninger har etter folkeretten. Jeg observerte også ulike oppfatninger om hvilke menneskerettighetsproblemer det var viktig å diskutere med lokalbefolkningen.

For å kartlegge innholdet i UNGPs krav til konsultasjon, vil jeg vil først i punkt 2.2 kort gjøre rede for «due diligence»-begrepet og den prosessen det viser til. I punkt 2.3 vil jeg skissere konsekvensutredningen som konsultasjonen inngår i. Deretter redegjør jeg for innholdet i konsultasjonskravet og drøfter utfordringer i lys av praktiske eksempler i punkt 2.4.

2.2 Hva innebærer «human rights due diligence»?

Som vi så i punkt 1.2.1, legger UNGP opp til at foretakene operasjonaliserer ansvaret for å respektere menneskerettighetene ved hjelp av en modell i tre ledd. Navnet på modellens andre ledd er «human rights due diligence». Jeg bruker uttrykket «menneskerettighetsgjennomgang», men understreker at prosessens mål er å sikre kontinuerlig aktsomhet med hensyn til andres menneskerettigheter.⁷⁵ Prosessen skal gjøre foretakene i stand til å identifisere, forebygge, avhjelpe og gjøre rede for hvordan de håndterer sine negative virkninger på menneskerettighetene, jf. prinsipp 17. Gjennom en slik prosess kan foretakene både vite med seg selv og vise omverdenen at det ikke påvirker menneskerettighetene negativt.⁷⁶

Prinsipp 17 trekker opp rammer for prosessen i tråd med UNGPs anvendelsesområde og definisjon av foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene, jf. punkt 1.2.1. Dette

⁷⁵ Jf. UNGP 11, «human rights of others». Norges kontaktpunkt for OECD-retningslinjene bruker oversettelsen «aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet» i den norske oversettelsen av retningslinjene. (<http://www.responsiblebusiness.no/files/2013/11/OECDs-retningslinjer-NO.pdf>) [siteret 21.4.2015].

⁷⁶ Ruggie (2013) s. 99.

innebærer blant annet at prosessen bør være løpende («ongoing»), fordi risikoen for å påvirke menneskerettighetene negativt vil kunne endre seg over tid.⁷⁷

Prinsippene 18 til og med 21 angir menneskerettighetsgjennomgangens fire trinn: Utrede faktiske og potensielle negative menneskerettighetskonsekvenser,⁷⁸ integrere funnene i virksomheten og iverksette tiltak for å forebygge og redusere negative virkninger,⁷⁹ måle og dokumentere tiltakenes virkninger,⁸⁰ og å kunne kommunisere eksternt hvordan foretaket håndterer sine innvirkninger på menneskerettighetene.⁸¹

Menneskerettighetsgjennomgangen dreier seg om å identifisere og håndtere risiko andre står overfor, ikke selskapet selv. Dette skiller menneskerettighetsgjennomgangen fra prosessene den bygger på.⁸² En av disse prosessene er finansiell «due diligence», kalt selskapsgjennomgang på norsk. En slik «DD» sikter typisk til at en eller begge parter ved en fusjon eller et oppkjøp tar forbehold om å gjennomføre en «due diligence» for å avdekke hvilke risikoer transaksjonen innebærer for selskapet. UNGPs menneskerettighetsgjennomgang bygger også på etablerte interne styringssystemer for å håndtere risiko knyttet til brudd på miljø-, straffe- og diskrimineringslovgivning gjennom tilstrekkelig aktsomhet fra foretakets side. Også UNGPs prosesser kan naturligvis være nyttige med tanke på selskapenes egen omdømmerisiko og risiko knyttet til lokal sosial aksept av virksomheten («social licence to operate»), men dette er altså ikke det primære formålet.

UNGP's prosess skiller seg videre ut ved at den gjelder aktsomhet overfor *menneskers* rettigheter, sammenliknet med for eksempel vurderinger av konsekvenser for natur og miljø. Nettopp derfor bør foretak etter UNGP involvere rettighetsbærere eller deres legitime representanter i prosessen på en formålstjenlig måte.⁸³ Å forstå perspektivene til potensielt berørte individer og grupper er selve nøkkelen til aktsomhet overfor menneskerettighetene.⁸⁴

Før jeg i punkt 2.4 går inn på selve konsultasjonen, vil jeg skissere hovedtrekkene ved den konsekvensutredningen konsultasjonen bør inngå i.

⁷⁷ UNGP 17 bokstav c.

⁷⁸ UNGP 18.

⁷⁹ UNGP 19.

⁸⁰ UNGP 20.

⁸¹ UNGP 21.

⁸² Ruggie (2013) s. 99. UNGP 17, kommentaren, og veiledningens s. 6 og Q 35. Risikoen for «andre» ekskluderer ikke selskapets egne ansatte.

⁸³ Ruggie (2013) s. 99.

⁸⁴ UNGP 17, kommentaren og veiledningen Q 30.

2.3 Hva betyr «identify and assess [...] human rights impacts»?

I UNGP blir konsultasjon presentert som en del av utredningen av menneskerettighetskonsekvenser.⁸⁵ Konsekvensutredningen blir skissert i prinsipp 18 på følgende måte:

«In order to gauge human rights risks, business enterprises should identify and assess any actual or potential adverse human rights impacts with which they may be involved either through their own activities or as a result of their business relationships.»

Det er negative («adverse») konsekvenser for menneskerettighetene som skal utredes, både de faktiske («actual») og potensielle («potential»). Konsekvensene må stamme fra noe foretaket kan være involvert i («may be involved in») gjennom egen virksomhet eller forretningsforbindelser. Hva dette mer spesifikt innebærer, avhenger av grensene for foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene etter UNGP, jf. punkt 1.2.1. Konkretisering av disse grensene kan være utfordrende, avhengig av den spesifikke konteksten.

I likhet med menneskerettighetsgjennomgangen, bygger også prinsipp 18 på prosesser foretakene er vant til å gjennomføre på andre områder, som miljø. Stater som Norge, så vel som Colombia og Brasil, krever slike konsekvensutredninger i forbindelse med utdeling av konsesjoner eller oppstart av virksomhet.⁸⁶ UNGP godtar at konsekvensutredningen for menneskerettigheter blir gjort som en del av andre konsekvensutredninger eller generelle risikoanalyser, men krever at prosessen har alle anerkjente menneskerettigheter for øye, jf. «human rights».⁸⁷ Hydro lover for eksempel i sin menneskerettighetsstrategi jevnlig å utføre en «company wide risk assessment» som inkluderer menneskerettigheter, men som altså inneholder mer enn dette.⁸⁸

Konsekvensutredningen skiller seg fra resten av menneskerettighetsgjennomgangen ved at slike utredninger foretas med jevne mellomrom («at regular intervals»), ikke løpende.⁸⁹ Utredninger av menneskerettighetskonsekvenser bør foretas før store beslutninger eller endringer i virksomheten, ved endringer i konteksten virksomheten gjøres i og i tillegg regelmessig gjennom et prosjekts eller relasjons levetid.⁹⁰ Som vi skal se i punkt 2.4, bør potensielt berørte individer konsulteres som del av disse utredningene.

⁸⁵ Såkalte "human rights impact assessments".

⁸⁶ Se for eksempel plan- og bygningsloven kapittel 14.

⁸⁷ UNGP 18, kommentaren.

⁸⁸ Hydros menneskerettighetsstrategi punkt 7.

⁸⁹ UNGP 18, kommentaren.

⁹⁰ UNGP 18, kommentaren.

Formålet med konsekvensutredningen etter UNGP 18 er å forstå spesifikke innvirkninger på spesifikke personer, gitt en spesifikk operasjonell kontekst («specific impacts on specific people, given a specific context of operations»⁹¹). Dette krever spesiell kompetanse om menneskerettigheter og lokale forhold. Derfor anbefaler UNGP prinsipp 18 bokstav a at foretakene benytter seg av intern og/eller ekstern ekspertise på menneskerettigheter.

2.4 Konsultasjon: Nøkkelen til aktsomhet med hensyn til menneskerettigheter

2.4.1 Innledning

Prinsipp 18 bokstav b har denne ordlyden:

«[This process should:] Involve meaningful consultation with potentially affected groups and other relevant stakeholders, as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the operation.»⁹²

Potensielt berørte interessenter er som regel selv nærmest til å gi pålitelig og presis informasjon om eventuell negativ påvirkning. Å snakke med dem kan i noen tilfeller være den eneste måten å få informasjonen på.⁹³ I den videre fremstillingen vil jeg ta utgangspunkt i ordlyden i prinsipp 18 bokstav b, med mål om å klarlegge innholdet i lys av utvalgte praktiske utfordringer. Punkt 2.4.2 tar for seg begrepet «consultation» i UNGP, punkt 2.4.3 knytter an mot uttrykket «meaningful» og de føringer dette legger på hvordan konsultasjonen skjer. Slutningene i disse to punktene danner grunnlaget for den videre diskusjonen i punkt 2.4.4 om hvem som menes med «potentially affected groups» og i punkt 2.4.5 om hvem som bør gjennomføre konsultasjonen fra selskapets side.

2.4.2 Hva innebærer uttrykket «involve [...] consultation»?

Den språklige betydningen av ordet «consultation» er en formell handling eller prosess.⁹⁴ Substantivet stammer fra verbet «consult», som betyr «[to] seek information or advice from (someone with expertise in a particular area)» eller «having discussions or confer with (someone) typically before undertaking a course of action.»⁹⁵ Ordet må forstås ut fra konteksten i prinsipp 18, som er en utredning av faktiske og potensielle negative

⁹¹ UNGP 18, kommentaren.

⁹² UNGP 18.

⁹³ Se også veiledningen Q 42.

⁹⁴ New Oxford American Dictionary.

⁹⁵ *ibid.*

konsekvenser for menneskerettighetene. De beslutningene det eventuelt er tale om, er hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes etter prinsipp 19.

Konsultasjon er noe foretakene bør integrere («involve») i prosessen som utreder konsekvensene for menneskerettighetene. At konsultasjonen bør inngå som en del av denne prosessen, må bety at formålet med å innhente innspill utenfra er å belyse faktiske og potensielle negative virkninger på menneskerettighetene. Det gjelder både virkninger som foretaket er involvert i gjennom egne aktiviteter og via forretningsrelasjoner. Konsultasjonen kan også hjelpe foretakene til å forstå om medlemmene av lokalsamfunnene sitter med en annen oppfatning av hva som vil utgjøre en negativ virkning og hvor alvorlig den vil være.⁹⁶

Flere av mine intervjuobjekter kunne bekrefte at selskapet deres har gjennomført engangs-utredninger av menneskerettighetsvirkningene for lokalbefolkningen, og at rettighetsbærere ble konsultert i den forbindelse. Flere av intervjuobjektene besvarte imidlertid også mine spørsmål om konsultasjon etter UNGP med henvisninger til den «konsultasjonen» som foregår løpende i selskapets generelle dialog med lokalsamfunnene. Andre viste til oppfyllelsen av kravet til konsultasjon etter urbefolkningsretten.

Jeg vil i det videre først se på hva som skiller konsultasjon etter UNGP fra urbefolkningsretten, og deretter fra mer allmenn interessentdialog.

Forholdet til urbefolkningsrettens konsultasjonsbegrep setter spørsmålet om konsultasjonens mål på spissen. Etter ILO-konvensjonen nr. 169 har *myndighetene* plikt til å konsultere («consult») urbefolkning som kan bli direkte berørt av forestående legislative eller administrative beslutninger – for eksempel en konsesjon – før beslutningen blir tatt.⁹⁷ Konsultasjonen skal skje i god tro, på en passende måte og *med mål om* å oppnå enighet om, eller samtykke til, de foreslåtte tiltakene.⁹⁸

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) går lenger enn ILO når den pålegger statene å «consult and cooperate» med den aktuelle urbefolkningen for å oppnå deres «free and informed consent». Dette skal gjøres «prior to the approval» av et hvilket som helst prosjekt som vil berøre urbefolkningens territorier og ressurser.⁹⁹ Hvorvidt

⁹⁶ Veiledningen Q 42.

⁹⁷ ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Konvensjonen er bindende for de statene som har ratifisert den, deriblant Colombia, Brasil og Norge, jf. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO [sitert 24.2.2015].

⁹⁸ ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 nr. 2.

⁹⁹ UNDRIP artikkel. 32 nr. 2.

slik «free and informed prior consent» (FPIC) innebærer en «veto-rett» for urbefolkningsgrupper, er omstridt. Ordlyden i UNDRIP trekker i den retning, noe som gjorde at flere stater valgte å stemme mot vedtakelsen i FNs generalforsamling.¹⁰⁰

Konsultasjon er altså en menneskerett i seg selv for urbefolkningsgrupper som blir berørt av et prosjekt. Det er statene som er forpliktet til å overholde denne rettigheten. Flere selskaper og deres bransjeorganisasjoner har imidlertid erklært at de vil respektere denne retten ved selv å arbeide for å innhente samtykke fra de berørte urbefolkningsgruppene.¹⁰¹ Erklæringene jeg har sett går ikke så langt som å gi urbefolkningen en veto-rett, men legger seg omtrent på samme linje som ILO-konvensjonen nr. 169.¹⁰²

Verken UNGPs prinsipper, kommentaren eller veiledningen nevner forholdet til urbefolkningsrettens konsultasjonsbegrep. Det er likevel klart at konsultasjonen i UNGP har et annet siktemål enn å oppnå samtykke. Dette fremgår av konsultasjonens plassering i UNGP. Som del av foretakets konsekvensutredning skal konsultasjonen etter UNGP være med på å kartlegge *hvorvidt* menneskerettigheter vil bli negativt påvirket som følge av eller i tilknytning til foretakets virksomhet. Urbefolkningens rett til å bli konsultert er et eksempel på en av de menneskerettighetene som kan bli negativt påvirket. Tiltak for å forhindre negativ påvirkning – som for eksempel å legge til rette for møter mellom myndighetene og urbefolkningen, eller selv å innhente samtykke – hører tematisk hjemme i UNGP prinsipp 19.¹⁰³

Særlig for de selskapene som har erklært at de vil forsøke å oppnå samtykke hvis ikke staten har sørget for å gjøre det, vil de to typene konsultasjon kunne smelte sammen. For eksempel avholdt Repsol en rekke formøter med de ulike urbefolkningsgruppene i Guajira for å bidra til at det offisielle konsultasjonsmøtet med myndighetene ble vellykket. I disse møtene kom det frem at flere urbefolkningsgrupper mente at en seremoni til ære for gudene før de seismiske undersøkelsene ble igangsatt, var påkrevet etter urbefolkningens tradisjoner. Selskapene oppnådde også en forståelse av hvilke fiskere som ville få fisket sitt negativt påvirket av seismikkskytingen, slik at et kompensasjonssystem kunne bli utviklet.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Se FNs generalforsamling, referat, A/61/PV.107 s. 10 følgende. Se også Quane (2011) s. 278.

¹⁰¹ F.eks. ICM (2013) <https://www.icmm.com/document/5433> [sitert 21.4.2015] og Repsols urbefolkningsstrategi.

¹⁰² F.eks. Repsols urbefolkningsstrategi, som blant annet bygger på UNDRIP, gjør det klart at selskapet kan komme til å gå videre med et prosjekt selv om verken selskapet eller staten har oppnådd samtykke. I slike tilfeller lover selskapet å komme med en detaljert forklaring på hvordan selskapet planlegger å samarbeide med urbefolkningsgruppene.

¹⁰³ Se i samme retning Arbeidsgruppens rapport A/68/279 s. 12, og i motsatt retning IWGIA (2014), s. 28.

¹⁰⁴ Intervju, Repsol, Bogotá, 11.12.2014.

Jeg vil nå gå over til spørsmålet om konsultasjonens forhold til foretakets generelle interessent-dialog. Først kan vi slå fast at konsultasjonen inngår i UNGPs system for dialog i forbindelse med menneskerettighetsgjennomgangen. Foruten prinsipp 18 bokstav b om konsultasjon, består systemet av prinsipp 20 bokstav b om tilbakemelding fra eksterne på tiltakenes effektivitet. I tillegg kommer prinsipp 21 om kommunikasjon av hvordan foretaket håndterer sine menneskerettighetsvirkninger – blant annet til potensielt berørte interessenter. Ifølge veiledningen til prinsipp 21 bør foretak med betydelige menneskerettighetsrisikoer passe på å benytte seg av hele dette systemet.¹⁰⁵ Dialogen gjelder ulike sider ved foretakets forebygging og reduksjon av foretakets negative påvirkning på menneskerettighetene.

Spørsmålet i vår sammenheng er hva som skiller denne dialogen fra foretakets interessentdialog om *annet enn* menneskerettighetsvirkninger det har forårsaket, medvirket til eller forøvrig er direkte knyttet til via en forretningsrelasjon. Slik generell dialog kan gjelde menneskerettighetsvirkninger som ikke er knyttet til foretaket på noen måte. Eller det kan være problemer som faller utenfor menneskerettighetsbegrepet, selv om dette er vidt.

Prinsippene og kommentaren nevner ikke dette forholdet eksplisitt. Veiledningens forklaring av uttrykket «stakeholder engagement/consultation» gir ikke noe svar.¹⁰⁶ Uttrykket blir forklart som en pågående dialog mellom foretaket og de berørte interessentene, som skal sette foretaket i stand til å høre, forstå og svare på de potensielt berørtes «interesser og bekymringer». Formuleringen minner om en mer allmenn tilnærming til samfunnsansvar som også man kan se i selskapers strategidokumenter. Tilnærmingen ble gjenspeilet i flere av mine intervjuer.¹⁰⁷

Det er legitimt for selskapene å diskutere de problemene lokalsamfunnet synes er størst, uavhengig av om problemene er omfattet av UNGPs definisjon av foretakets ansvar for å respektere menneskerettighetene. Det er også legitimt å konsultere med mål om å oppnå enighet med lokalsamfunnet – urbefolkning eller ikke – når det gjelder selskapets aktiviteter.¹⁰⁸ Men disse samtalene utgjør ikke nødvendigvis en konsultasjon etter UNGP prinsipp 18 bokstav b.

¹⁰⁵ Veiledningen Q 61.

¹⁰⁶ Veiledningen s. 8.

¹⁰⁷ Se for eksempel Repsols menneskerettighetsstrategi i sammenheng med Repsols lokalsamfunnsstrategi. Den første lover konsultasjon i relasjon til menneskerettigheter, og den andre vektlegger dialog for å identifisere lokalsamfunnenes generelle behov og hvordan de kan bli møtt.

¹⁰⁸ Se som eksempel Repsols urbefolkningsstrategi.

Som vi så i relasjon til urbefolknings rett til konsultasjon, er konsultasjoner etter UNGP konsentrert omkring foretakets faktiske og potensielle negative menneskerettighetsvirkninger. En grunn til at det er viktig å holde fast ved disse skillelinjene, er at de sikrer at konsultasjonen etter prinsipp 18 bokstav b ikke blir en forhandlingsarena hvor foretaket vurderer å «kjøpe» seg fri fra sitt ansvar for å respektere menneskerettighetene. Det står sentralt i UNGP at et foretaks positive tiltak for menneskerettighetene på et område ikke reduserer foretakets ansvar for å respektere menneskerettighetene i alle ledd av sin virksomhet.¹⁰⁹

I praksis kan det imidlertid være tilnærmet umulig å trekke opp klare grenser for foretakenes ansvar etter UNGP, og derfor for konsultasjonens tema. Et eksempel på dette fant jeg på mitt feltbesøk til Hydros enorme aluminaanlegg i Barcarena.¹¹⁰ Dette anlegget og anlegget for aluminiumsproduksjon utgjorde i sin tid den første industrialiseringen av området.¹¹¹ Lokalsamfunnet rundt er preget av arbeidsledighet, fattigdom, få offentlige tjenester og mye kriminalitet. Disse problemene kan føres tilbake til befolkningseksplasjon som følge av arbeidsmigrasjon til anleggene og etablering og utvidelse av havnen som tjener de to anleggene. Lokale myndigheter har ikke klart å håndtere befolkningsveksten. I dag går området gjennom en ny bølge med industrialisering, men i flere tiår var Vales anlegg alene. Hvis lokalsamfunnet for eksempel tar opp problemer knyttet til manglende helsetjenester og utdanningsmuligheter for innbyggere som ikke arbeider ved anleggene, er det vanskelig å svare på om det skal anses som noe relevant eller irrelevant i en konsultasjon etter UNGP.

Så lenge konsultasjonen ikke mister av syne alle anerkjente menneskerettigheter, samt negative virkningers tilknytning til foretaket, må det være åpent for selskapene om de ønsker å kombinere konsultasjonen med andre prosesser. Dette kan være generell interessentdialog eller konsultasjon med mål om å innhente urbefolkningens samtykke. Siden grensen kan være vanskelig å trekke, er det god grunn for selskapene til å ha en bred tilnærming til hvilken informasjon som er relevant i en konsultasjon etter UNGP.

Dette leder oss over til spørsmålet om hvilke forutsetninger knyttet til innhold og form som bør være tilstede for en meningsfylt konsultasjon.

2.4.3 Hva må til for at konsultasjonen skal være «meaningful»?

Ifølge prinsipp 18 bokstav b skal konsultasjonen være «meaningful». Ordet betyr rett og slett «having meaning» – men kan også brukes i betydningen «having a serious, important or

¹⁰⁹ Kommentaren UNGP11.

¹¹⁰ Informasjonen er basert på observasjoner, presentasjoner og intervjuer i den forbindelse.

¹¹¹ Albras har produsert aluminium siden 1985. <http://www.hydro.com/en/About-Hydro/Hydro-worldwide/Brazil/Barcarena/> [sitert 21.4.2015].

useful quality or purpose».¹¹² Uttrykket «meaningful consultation» understreker dermed at det ikke er tilstrekkelig med en prosess som bare gir et skinn av konsultasjon, uten at foretaket søker å forstå bekymringene til potensielt berørte grupper. Konsultasjonen vil være meningsfylt hvis den tjener sitt formål, som er å gi foretaket et grunnlag for å vurdere sine menneskerettighetsvirkninger presist.¹¹³

Innspillene og synspunktene vil best kunne gi et slikt grunnlag dersom visse forutsetninger er oppfylt knyttet til konsultasjonens innhold, form og hvem som deltar. Sistnevnte faktor vil bli gjennomgått i punkt 2.4.4 og 2.4.5. Når det gjelder innholdet, bør både de som konsulterer og de som blir konsultert forstå hva som er temaet for konsultasjonen etter UNGP, se punkt 2.4.2.

Videre bør foretakene kartlegge de relevante menneskerettighetsinstrumentene,¹¹⁴ de konkrete problemstillingene, og hvilken informasjon rettighetsbærerne trenger.¹¹⁵ I dette arbeidet bør foretaket involvere interne eller eksterne eksperter, jf. prinsipp 18 bokstav a.

De som blir konsultert trenger på sin side et minimum av kjennskap til egne rettigheter og tilstrekkelig kompetanse til å vurdere informasjonen fra foretaket. Å informere befolkningen om rettighetene deres og å tilby dem et minimum av utdanning er statens ansvar. I mange tilfeller, særlig ved utvinnings- og foredlingsindustri, har imidlertid ikke myndighetene oppfylt sine oppgaver i lokalsamfunnene. Foretakene havner da i en situasjon hvor de må informere lokalsamfunnene om rettighetene deres for at konsultasjonen skal kunne være meningsfull. Dette kan være problematisk fordi foretaket påtar seg en av statens oppgaver. Samtidig kan informasjonen som kommer ut av konsultasjonen fremstå mindre troverdig fordi foretaket har så sterke egeninteresser knyttet til virksomheten. Det kan derfor være et bedre alternativ å sørge for skolering via uavhengige, ikke-statlige organisasjoner eller FN-systemet.

Det finnes ulike måter å sikre at lokalsamfunnene har den nødvendige tekniske kompetanse for å vurdere informasjonen om virksomheten. Siden det er foretaket som skal sikre sin egen forståelse gjennom konsultasjonen, er det naturlig at foretaket bærer kostnadene hvis tilreisende/ekstern ekspertise er nødvendig. For eksempel ønsket et av Wayu'u-samfunnene i Guajira å ha en av deres egne, som studerte naturvitenskap i en annen colombiansk by, tilstede på de tekniske møtene. Repsol godtok dette og fløy vedkommende inn til de relevante

¹¹² New Oxford American Dictionary.

¹¹³ Jf. formålet med konsultasjonen, kommentaren UNGP 18.

¹¹⁴ Kommentaren UNGP 18.

¹¹⁵ Veilederen Q 59 anser ekstern kommunikasjon av informasjon «sufficient» når berørte kan ivareta egne interesser.

møtene.¹¹⁶ Både i tilknytning til urbefolkningsretten og til UNGP er asymmetriske styrkeforhold i konsultasjonsmøtene en stor utfordring.¹¹⁷

Når foretaket legger frem informasjon, er det viktig at *hele* virksomheten blir presentert, inkludert infrastruktur og transport. Samtidig bør ikke foretaket presentere så mye informasjon at det blir umulig for dem som konsulteres å legge merke til viktige detaljer. Foretaket bør på den andre siden passe på så ikke menneskerettighetsrisikoen *øker* som følge av informasjonen. Et eksempel kan være at den ansvarlige for en tidligere skadebringende hendelse blir navngitt og så lynsjet.¹¹⁸ Foretakene kan videre ta hensyn til forretningshemmeligheter,¹¹⁹ men i tråd med UNGPs formål bør de vurderes opp mot den konkrete graden av menneskerisiko.

Konsultasjonen må ta høyde for språk som mulig barriere for effektiv involvering («effective engagement»)¹²⁰ Et eksempel kan være å oversette viktig informasjon til det lokale språket. Foretaket bør også ta høyde for at lese- og skriveferdigheter kan variere.

En annen barriere for effektiv involvering kan være av kulturell art. I noen kulturer blir for eksempel muntlig kommunikasjon ansett som mer respektfylt enn skriftlig. I så fall vil møter ansikt til ansikt være det beste,¹²¹ noe som også vil være i tråd med kommentarens anbefaling om å konsultere «directly». Direkte møter fører som regel også til større grad av forståelse – og vil derfor være mer formålstjenlig – enn skriftlig eller annen indirekte kommunikasjon. Både fordi mye kommunikasjon foregår ved kroppsspråk og fordi menneskene som møtes blir mer følelsesmessig berørt. I punkt 2.4.4 vil jeg komme inn på en annen mulig barriere av kulturell art, nemlig kjønn.

En meningsfylt konsultasjon bygger på, og har mulighet til å bygge opp, tillit mellom lokalsamfunnet og foretaket.¹²² Jeg vil i de to neste punktene se på *hvem* som bør være involvert i konsultasjonen.

2.4.4 Hvem er «potentially affected groups»?

Det er «potentially affected groups and other relevant stakeholders» som skal konsulteres på en meningsfylt måte etter prinsipp 18 bokstav b. Den første kategorien – potensielt berørte

¹¹⁶ Intervju, Repsol, Bogotá, 11.12.2014.

¹¹⁷ Veiledningen s. 44, ”Box 5”.

¹¹⁸ Se prinsipp 21 bokstav c.

¹¹⁹ Se prinsipp 21 bokstav c.

¹²⁰ Kommentaren UNGP 18 og veiledningen s. 44, «Box 5».

¹²¹ Veiledningen Q 57.

¹²² Veiledningen Q 33.

grupper – er den mest sentrale gruppen interessenter («stakeholders») i UNGPs sammenheng. Disse sitter på viktig informasjon om hvordan livene deres blir påvirket av virksomheten, som kan være nøkkelen til et foretaks presise vurdering av sine menneskerettighetsvirkninger.¹²³

Å konsultere disse menneskene er ikke bare en måte å innhente informasjon på. Det er en måte å anerkjenne deres iboende verdighet.¹²⁴ Menneskerettighetene springer ut av denne verdigheten – og både de sosiale og de rettslige menneskerettighetsnormene for selskaper og stater bygger på den.¹²⁵ At foretakene har ansvar for å respektere menneskerettighetene betyr at foretakene bør respektere andres menneskeverd.¹²⁶

Jeg vil først undersøke hvem som kan regnes som «affected». Deretter vil jeg diskutere betydningen av at prinsipp 18 bokstav b bruker uttrykket «potentially», og behovet for å differensiere til tross for ordlyden «groups».

Ordet «affected», på norsk *påvirket* eller *berørt*, må tolkes i lys av at konsekvensutredningens oppgave er å kartlegge negative menneskerettighetsvirkninger.¹²⁷ Hvem som blir berørt beror på en konkret vurdering av UNGPs menneskerettighetsdefinisjon og tilknytningskriterier, jf. punkt 1.2.1, i den spesifikke operasjonelle konteksten. Dette betyr at foretakene ikke kan gå ut fra at det kun er én gruppe som vil bli berørt – for eksempel lokalsamfunnet rundt – men at de må vurdere om også andre kan bli berørt, inkludert egne ansatte.¹²⁸ Behovet for intern og/eller ekstern ekspertise melder seg også her, jf. prinsipp 18 bokstav a.

Konsultasjonen etter prinsipp 18 bokstav b skal gjøres med de *potensielt* berørte («potentially affected»). Ordet «potentially» viser til en virkning som ennå ikke har manifestert seg, men som man antar at kan gjøre det dersom man ikke griper inn.¹²⁹ Dette er i tråd med konsekvensutredningens mål om å få oversikt over menneskerettighetsrisiko, jf. de innledende ordene i prinsipp 18. Målet er naturlig ved utredning av konsekvensene før noe blir bygget eller en virksomhet igangsatt.

Det ville være lite formålstjenlig å kreve at personer *måtte* være negativt berørt før de kunne bli konsultert i forbindelse med en konsekvensutredning. Men det er underlig at ordlyden i prinsipp 18 bokstav b ikke også nevner at personer som allerede er berørt bør bli konsultert.

¹²³ Kommentaren UNGP 18 og veiledningen s. 44, «Box 5».

¹²⁴ Se veiledningen s. 44, «Box 5».

¹²⁵ Menneskerettighetserklæringen artikkel 1.

¹²⁶ Veiledningen Q 1.

¹²⁷ Jf. UNGP 18.

¹²⁸ Veiledningen Q 35.

¹²⁹ Veiledningen s. 5 og 7.

Konsekvensutredningen skal ifølge prinsipp 18 kartlegge både faktiske («actual») og potensielle («potential») negative virkninger. De som *er* negativt berørt på tidspunktet for konsultasjonen burde vel også bli konsultert for å gi et presist grunnlag for iverksetting av tiltak etter prinsipp 19? Utredningen inngår jo i en løpende menneskerettighetsgjennomgang,¹³⁰ hvor konsekvensutredningene bør gjøres med jevne mellomrom. Dette betyr at mennesker allerede kan være berørt på tidspunktet for konsultasjonen.

Ordlyden i prinsipp 18 bokstav b kan kanskje forstås som et forsøk på å understreke elementet av forebygging. Inntrådte negative virkninger kan imidlertid også være viktige i et forebyggende perspektiv. Dette ser vi i kommentaren til prinsippet om klageordninger på driftsnivå, som jeg kommer tilbake til i kapittel 3. Kommentaren legger opp til at slike gjenopprettingsordninger skal spille en rolle også for menneskerettighetsgjennomgangen. I tilknytning til prinsipp 18 bokstav b må det understrekes at innspill gjennom klageordningen, enten det er for faktiske eller potensielle klager, ikke kan erstatte konsultasjon etter prinsipp 18 bokstav b. Grunnen er at kommunikasjonen etter prinsipp 18 bokstav b ikke – i alle fall i teorien – er avhengig av de berørte tar initiativ til kontakten. At ordlyden i prinsipp 18 er så snever innebærer derfor en svakhet i UNGPs system for involvering av rettighetsbærerne. Dette må eventuelt kompenseres for ved en utvidende tolkning på bakgrunn av formålet.

Bruken av ordet «groups» er tvetydig. En mulig tolkning er at ordet sikter til typeeksemplene på berørte grupper, som «lokalsamfunn», «ansatte i leverandørkjeden», «tjenestebrukere» eller liknende. En annen mulig tolkning er at ordet legger opp til at konsultasjonen skal foregå i form av allmøter eller med representanter for en gruppe. Jeg vil først se på spørsmålet om hvem som kan anses som legitime representanter for en slik gruppe. Deretter vil jeg se på behovet for å snakke med en fraksjon av en gruppe eller med enkeltindivider.

Hvem som kan anses som legitime representanter for lokalsamfunnene, var noe alle selskapene jeg intervjuet oppfattet som et viktig og krevende spørsmål. UNGP angir ingen kriterier for representativitet. En viss veiledning på urbefolkningsområdet finner vi i urbefolkningsretten, som legger opp til at statenes konsultasjon skal skje gjennom urbefolkningens *egne* representative institusjoner.¹³¹ Utgangspunktet er særlig relevant når det gjelder de kollektive rettighetene som tilhører urbefolkningsamfunnene.

Hvor komplisert det kan være i praksis å identifisere slike representanter kan illustreres av Repsol i Colombia. Selskapet identifiserte 18 urbefolkningsamfunn som potensielt berørte av

¹³⁰ UNGP 17 bokstav c.

¹³¹ Se ILO-konvensjonen nr. 169 art. 6 og UNDRIP art. 32 nr. 2.

virksomheten.¹³² I tråd med colombiansk lov skulle den offisielle konsultasjonen foregå med de personene som var offisielt registrert som representanter for de ulike samfunnene. Det viste seg imidlertid at de offentlige registrene ikke stemte overens med hvem som var reelle ledere i samfunnene. Noen personer var døde, andre hadde samfunnet aldri hørt om. Foretaket måtte derfor selv identifisere hvem de reelle lederne var.

Når det gjelder lokalsamfunn som ikke har urbefolkningsstatus, vil demokratisk valgte ledere eller organer kunne være et naturlig valg. I så fall må man imidlertid vurdere hvorvidt flertallets representanter er egnet til å representere minoriteten. Foretak kan ikke gå ut fra at for eksempel en landsbyleder (demokratisk valgt eller ikke) representerer fellesskapets interesser og ikke elitens.

I en forlengelse av resonnetet om legitime representanter kan vi spørre om ikke foretakene kan være nødt til å differensiere innad i en gruppe ved gjennomføring av konsultasjoner. Ordlyden *grupper* taler ikke nødvendigvis mot dette. Ordet sikter ikke nødvendigvis mot et lokalsamfunn eller en yrkesgruppe. Det kan også bety spesielt sårbare grupper innad i en større gruppe. Dette vil i mange tilfeller kunne være kvinnene, barna eller de eldre.

Hvis foretaket for eksempel ønsker å forstå hvordan virksomheten kan påvirke et urbefolknings-samfunn, kan det være formålstjenlig å konsultere kvinnene separat. Kvinne løper ofte større risiko enn menn for å bli utsatt for vold, miste sitt levebrød og bli utestengt fra beslutningsprosesser i tilknytning til selskapers næringsutøvelse.¹³³ Denne informasjonen kan bli underkommunisert av mennene, som kanskje mener at andre virkninger er viktigere. Arbeidsgruppens rapport fra 2013 om UNGPs forhold til urbefolkning understreker nettopp det spesielle behovet for å ha et kjønnsperspektiv på identifiseringen og håndteringen av negative menneskerettighetsvirkninger.¹³⁴

Å konsultere kvinnene separat vil i et slikt tilfelle være i tråd med kommentarens anbefaling om at å konsultere direkte. Kommentaren til prinsipp 18 vektlegger også at foretaket bør rette spesiell oppmerksomhet mot negative virkninger på *individer* fra grupper eller befolkninger som kan være ekstra sårbare.¹³⁵ Veiledningen går lenger, og peker på at noen individer eller grupper kan risikere å bli ekskludert fra konsultasjonsprosessen hvis ikke foretaket går målrettet inn for å nå frem til dem.¹³⁶ Også formålene med konsekvensutredningen og

¹³² Intervju 11.12.2014, Bogotá.

¹³³ Se Arbeidsgruppens rapport A/68/279, avsnitt 2.

¹³⁴ Arbeidsgruppens rapport A/68/279, avsnitt 31.

¹³⁵ Kommentaren til UNGP 18. Det første gjelder konsultasjonen, det andre konsekvensutredningen som helhet.

¹³⁶ Veiledningen s. 44 «Box 5».

konsultasjonen – å forstå spesifikke virkninger på spesifikke personer gitt en spesifikk kontekst – tilsier at foretakene bør differensiere innad i en gruppe der det er nødvendig for å oppnå slik forståelse.

Kommentaren og veiledningen taler altså for at foretakene kan måtte differensiere helt ned på individplan. Dette er kun forenlig med ordlyden dersom «groups» blir forstått i betydningen typetilfeller på berørte rettighetsbærere. Mot en slik forståelse taler hensynet til foretakets ressursbruk. Dette leder oss over til neste punkt, som dreier seg om foretakets mulighet til å tilpasse konsultasjonen etter hva som passer.

2.4.5 Hva innebærer «as appropriate to» foretakets størrelse og virksomhetens art og kontekst?

Det er i situasjoner med risiko for alvorlige menneskerettighetsvirkninger at foretakenes behov for å forstå rettighetsbærerne er størst. I slike situasjoner er det ekstra viktig å kunne bedømme sine virkninger presist, for å kunne forebygge og redusere negativ påvirkning.¹³⁷ Risikoen for rettighetsbærerne er et viktig moment i vurderingen av hvilket omfang hele menneskerettighetsgjennomgangen bør ha, jf. uttrykket «risk of severe human rights impacts» i prinsipp 17 bokstav b. Et selskap med bare 10 ansatte kan ha stor menneskerettighetsrisiko, hvis det for eksempel driver med eksport av metaller fra et konfliktområde. Da kan det ikke slippe unna en omfattende menneskerettighetsgjennomgang med henvisning til at foretaket er lite, jf. veiledningen.¹³⁸

Så hvorfor sier ikke prinsipp 18 bokstav b at foretakene skal ta risikoen for rettighetsbærerne i betraktning når foretaket vurderer behovet for konsultasjon? I motsetning til bokstav a om involvering av intern og ekstern ekspertise, inneholder bokstav b et tillegg som sier at konsultasjon bør involveres slik som det passer («as appropriate to») tatt i betraktning foretakets størrelse («the size of the business enterprise») og virksomhetens egenart og kontekst («the nature and context of the operation»). Ut fra ordlyden er det uklart om «as appropriate to» sikter til en avpassning av måten konsultasjonen gjøres på, eller hvem den gjøres med. Uansett fremstår det som en form for forholdsmessighetsvurdering, der risikoen for alvorlige menneskerettighetsvirkninger ikke er nevnt. Til sammenlikning er de samme momentene ramset opp i prinsipp 17 bokstav b, men der er også menneskerettighetsrisiko eksplisitt nevnt.

Ifølge kommentaren bør foretakene vurdere alternativer til potensielt berørte grupper når konsultasjon med potensielt berørte interessenter *ikke er mulig* («not possible»). Veiledningen

¹³⁷ Veiledningen Q 42.

¹³⁸ Veiledningen Q 30.

bruker uttrykket «not possible» som kumulativt vilkår sammen med «appropriate», og kobler det til foretakets størrelse og *menneskerettighetsrisiko* («the enterprise's size or human rights risk profile»).¹³⁹ Veiledningen erkjenner også at det for små og mellomstore foretak kan være upraktisk å gjennomføre direkte konsultasjon, på grunn av finansielle eller geografiske begrensninger.¹⁴⁰ Et alternativ kan da være å kombinere ekspertise med en fungerende klageordning på driftsnivå, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3.

At det er naturlig å vurdere menneskerettighetsrisikoen i spørsmålet om graden av konsultasjon fremgår for eksempel av Statoils retningslinjer.¹⁴¹ Disse viser at «as appropriate to» også bør kunne skjerpe kravene til konsultasjon. De sier nemlig at for prosjekter med potensielt betydelige virkninger bør prinsippet om «free, prior and informed consultation» styre interaksjonen med lokalsamfunnets interessenter. Retningslinjene understreker også risiko for negative virkninger som det sentrale spørsmålet.

Ordlyden i prinsipp 18 bokstav b er altså åpen for flere tolkninger. En tolkning som går ut på at foretak har ansvar for å konsultere representanter for rettighetsbærerne med mindre det faktisk er umulig, støttes av kommentaren, men ikke av praktiske hensyn. En tolkning som går ut på at menneskerettighetsrisikoen er irrelevant, støttes av ordlyden, men formålet og veiledningen trekker i motsatt retning. Alternativet som er mest i tråd med formålet er å anse risikoen for alvorlige negative menneskerettighetsvirkninger som en styrende faktor med tanke på når konsultasjon med potensielt berørte grupper kreves. Dette støttes også av veiledningen. Men med den ordlyden prinsipp 18 bokstav b har, er det uklart hvilken av tolkningene som er riktig.

2.4.6 Hvem bør gjennomføre konsultasjonen fra selskapets side?

Ordlyden i prinsipp 18 bokstav b angir ikke eksplisitt hvem som bør utføre konsultasjonen. Etter prinsipp 18 er konsekvensutredningen en oppgave for foretakene («business enterprises»), noe som kan tale for at foretakenes egne ansatte bør gjennomføre konsultasjonene. Dette er i tråd med kommentarens anbefaling om at potensielt berørte interessenter konsulteres direkte («directly»), altså uten mellomledd. Det er også i tråd med antakelsen om at større forståelse skapes der foretaket og de berørte møtes ansikt til ansikt.

Veiledningen understreker at personalet som har ansvaret for menneskerettighetsgjennomgangen både må ha nødvendig kompetanse og ha tilstrekkelig innflytelse innad i

¹³⁹ Veiledningen Q 30.

¹⁴⁰ Veiledningen Q 42 bruker uttrykket «not feasible». Se også Q 76.

¹⁴¹ Statoil Annual Report 2010 «Engaging Communities»

<http://www.statoil.com/annualreport2010/en/Sustainability/ManagingOurRisksAndImpacts/StakeholderEngagement/Pages/EngagingCommunities.aspx> [sisert 21.4.2015].

organisasjonen.¹⁴² De videre trinnene i menneskerettighetsgjennomgangen tilsier at foretakets ansatte må være tilstrekkelig involvert til å kunne integrere funnene i virksomheten og iverksette treffende tiltak i tråd med prinsipp 19. Det er videre viktig å ha opprettet en relasjon til de aktuelle menneskene for å kunne motta tilbakemeldinger på tiltakene som en del av oppfølgingen av dem, jf. prinsipp 20. Det samme gjelder for at selskapet i tråd med prinsipp 21 skal kunne kommunisere hva det foretar seg med tanke på menneskerettighetsrisikoene, og raskt kunne kontakte dem det gjelder ved fare for liv og helse.¹⁴³

Det kan likevel være nødvendig og fornuftig å bruke eksterne eksperter til å utføre hele eller deler av konsultasjonen, tatt i betraktning den kompetansen som kreves for at konsultasjonen skal bli meningsfylt.¹⁴⁴ Prinsipp 18 bokstav a anbefaler bruk av både intern og ekstern ekspertise i forbindelse med konsekvensutredningen. Veiledningen påpeker imidlertid at det ikke er tilrådelig å delegere all kontakt med potensielt berørte interessenter til eksterne eksperter. Det kan redusere foretakets mulighet til fullt ut å forstå perspektivene til de mulig berørte.¹⁴⁵ At UNGP åpner for at andre involveres i gjennomføringen av konsultasjonen, betyr altså ikke at foretaket kan delegere bort ansvaret for å forstå rettighetsbærernes bekymringer.

Innenfor disse rammene er det opp til foretakene å velge sine egne måter å gjennomføre prosessene på. Jeg vil i det videre komme med eksempler på hvordan selskaper løser dette, og deretter peke på noen fordeler og ulemper ved å benytte konsulenter i forbindelse med konsultasjonen.

De selskapsansatte jeg snakket med skilte mellom konsultasjoner med lokalsamfunnene som del av enkeltstående konsekvensutredninger pålagt av myndighetene eller igangsatt som en del av interne revisjoner, og den løpende kontakten med lokalbefolkningen gjennom et prosjekts levetid. Som vi så i punkt 2.3, er konsekvensutredningen etter UNGP noe som har tatt inn elementer fra begge kategoriene. Når det gjelder den første, virket det svært vanlig å benytte eksterne konsulenter, eventuelt i kombinasjon med egne ansatte. Den løpende kontakten i løpet av prosjektets levetid, derimot, ble gjennomført av selskapets egne ansatte.

Hydro har egne samfunnsansvarsgrupper ved de to anleggene i Barcarena, og disse har ansvaret både for den løpende dialogen, besøk og årlige folkemøter med lokalbefolkningen. De rapporterer til anleggets ledelse og til de ansvarlige for samfunnsansvarsstrategien, som

¹⁴² Veiledningen Q 31.

¹⁴³ Veiledningen Q 58.

¹⁴⁴ Se punkt 2.4.3. Veiledningen Q 33. (Synspunktet gjelder hele menneskerettighetsgjennomgangen, noe som inkluderer konsultasjonen.)

¹⁴⁵ Veiledningen Q 33.

sitter i landkontoret i Belém.¹⁴⁶ Ved større konsekvensutredninger har Hydro brukt det samme konsulentfirmaet som de bruker i resten av verden.¹⁴⁷ I 2014 gjennomførte selskapet en revisjon av samfunnsansvarsarbeidet sitt i Pará, inkludert menneskerettighetsarbeidet. Denne ble utført av en gruppe som dels bestod av Hydros samfunnsansvarsansatte på konsernnivå og landkontornivå, og dels innleide eksperter på menneskerettighetsgjennomganger.¹⁴⁸ På lokalt nivå har samfunnsansvarsgruppene vært involvert med sin lokalkunnskap.

Et intervjuobjekt mente at en fordel for foretaket ved å bruke konsulenter til å utføre konsekvensutredninger på tidlige tidspunkt er at rettighetsbærerne i mindre grad tror at konsulentene kan forplikte selskapet til noe. I motsatt retning mente noen andre ansatte at det kan være en ulempe for selskapet å bli oppfattet som en del av en «grå masse» av utvinningselskaper. Grunnen er at selskapet da kan bli assosiert med andre foretaks negative menneskerettighetsvirkninger. Samtidig kan det alt i alt være en fordel for lokalsamfunnene om en del konsultasjoner blir slått sammen, ettersom konsultasjon nå er blitt et krav etter mange instrumenter og retningslinjer. Møtetretthet og unødvendig belastning på lokalsamfunnene kan bli resultatet av for mange konsultasjoner.¹⁴⁹

Et selskap uttalte at det fremdeles – selv om tilbudet har blitt bedre etter vedtakelsen av UNGP – er vanskelig å finne konsulenter som hadde kompetanse både når det gjaldt menneskerettigheter, næringsliv og lokale forhold. Behovet for lokalkunnskap gjorde at det ofte var mest aktuelt å hyre inn lokale akademikere eller advokater til konsekvensutredningene.

Repsol i Colombia anså det som så vanskelig og viktig å forstå kulturen til urbefolkningssamfunnene at selskapet ansatte en sosialantropolog med erfaring fra arbeid med den aktuelle urbefolkningsgruppen. Slik sørget selskapet for å ha denne kunnskapen internt. I møter med urbefolkningen prøvde selskapet å speile urbefolkningssamfunnenes tradisjonelle struktur, som innebar at en fast person førte ordet («lederen») og en annen person hadde kompetanse til å ta beslutninger («autoriteten»). Antropologen var selskapets «leder», mens sjefen for Repsol i Colombia var selskapets «autoritet». At ledelsen er involvert kan både fremme gjennomføringen av de andre trinnene, og signalisere overfor rettighetsbærerne at de blir tatt på alvor. Mitt intervjuobjekt fra Repsol mente at Wayu'u-ene hadde satt pris på

¹⁴⁶ Intervjuer og observasjoner i Rio de Janeiro, Belém og Barcarena 14. og 15.12.2014.

¹⁴⁷ Intervju, Oslo, 22.1.2015 og Rio de Janeiro, 14.12.2014.

¹⁴⁸ Intervju, Oslo, 22.1.2015, Danish Institute for Human Rights (<http://www.humanrights.dk/>) [siteret 21.4.2015].

¹⁴⁹ Intervju, Bogotá, 11.12.2014.

at sjefen for Repsol i Colombia tok seg tid til å komme på møter med dem ved flere anledninger.¹⁵⁰

Mange av mine intervjuobjekter som ikke var ansatt i selskapene, spurte seg hvorfor lokalsamfunnene skulle samarbeide i en konsultasjon når de generelt mangler tillit til selskapene. I Colombia har for eksempel gruvevirksomhet og paramilitær aktivitet foregått på mange av de samme stedene i løpet av over 50 år med væpnet konflikt. Det har kommet en rekke påstander om at selskaper gjennom samarbeid med paramilitære grupper har vært involvert i drap på fagforeningsledere og i fordrivelse av lokalbefolkning rundt gruvene.¹⁵¹ Å involvere en nøytral tredjepart i konsultasjonen vil være helt nødvendig i tilfeller hvor tilliten er svært liten.¹⁵² Samtidig bør selskapet være involvert med egne ansatte med henblikk på at konsultasjonen er en del av oppbyggingen av produktive og tillitsfylte relasjoner til berørte interessenter.¹⁵³

¹⁵⁰ For ordens skyld minner jeg om at disse møtene også forberedte den offisielle konsultasjonen i tråd med urbefolkningsretten.

¹⁵¹ Intervjuer, Bogotá med ONIC, CODHES og Colectivo de Abogados.

Se <http://business-humanrights.org/en/drummond-lawsuit-re-colombia> for en oppsummering av anklagene mot gruveselskapet Drummond som eksempel [sitert 22.4.2015].

¹⁵² Veiledningen Q 33. Se også The Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School (2012).

¹⁵³ Veiledningen Q 33.

3 Involvering gjennom klageordninger på driftsnivå

3.1 Innledning

Negative menneskerettighetsvirkninger kan oppstå selv om foretakene har utformet menneskerettighetsstrategier og utfører løpende menneskerettighetsgjennomgang.¹⁵⁴ Hvis et foretak ikke gjenoppretter situasjonen etter slike virkninger, kan det per definisjon ikke sies å respektere menneskerettighetene.¹⁵⁵ Derfor foreskriver UNGP at foretakene bør ha prosesser på plass som muliggjør gjenoppretting.¹⁵⁶ Foretakenes hovedverktøy for gjenoppretting er i UNGPs system «klageordninger på driftsnivå» («operational-level grievance mechanisms»). Slike klageordninger utgjør den viktigste kanalen for innspill fra rettighetsbærere under ved siden av konsultasjon.

Selskapene jeg intervjuet har alle opprettet klageordninger inspirert av UNGP.¹⁵⁷ Mitt inntrykk var at det i praksis skjer en sammenblanding av konsultasjon, bredere interessentdialog og klageordning. Den videre drøftelsen vil vise at en slik sammenblanding også finnes i prinsippene, kommentaren og veiledningen til UNGP.

Jeg vil i punkt 3.3 kartlegge innholdet i UNGPs prinsipp om klageordninger på driftsnivå. Før dette vil jeg i punkt 3.2 plassere disse klageordningene i UNGPs system.

3.2 Hva innebærer «provide for or cooperate in [...] remediation»?

Prinsipp 22 i UNGP pilar II slår fast at foretak bør sørge for eller samarbeide om («provide for or cooperate in») gjenoppretting («remediation») av negative konsekvenser («adverse impacts»). Ansvarer gjelder virkninger som foretaket har forårsaket («caused») eller bidratt til («contributed to»). Det omfatter altså ikke negative virkninger som kun er knyttet til virksomheten gjennom en forretningsforbindelse.¹⁵⁸ I sistnevnte tilfelle ligger ansvaret for å gjenopprette hos forretningsforbindelsen.¹⁵⁹ Ansvaret for å gjenopprette er dermed mindre omfattende enn ansvaret for å forebygge og redusere negative virkninger.¹⁶⁰ Hvordan foretaket finner ut at det har forårsaket eller bidratt til negative virkninger er uviktig – det kan være gjennom menneskerettighetsgjennomgangen, gjennom en klageordning eller på andre måter.¹⁶¹

¹⁵⁴ UNGP 15 jf. 16 og 17 t.o.m. 21, kommentaren til UNGP 22.

¹⁵⁵ Veiledningen Q 62.

¹⁵⁶ UNGP 15 bokstav c.

¹⁵⁷ Se for eksempel Statoil Sustainability Report 2014 s. 31.

¹⁵⁸ Se UNGP 13, «directly linked [...] by their business relationships».

¹⁵⁹ Kommentaren UNGP 22.

¹⁶⁰ Sml. UNGP 17 bokstav a, se punkt 2.3.

¹⁶¹ Veiledningen Q 63.

Ifølge prinsipp 22 bør gjenopprettingen gjøres gjennom legitime prosesser («through legitimate processes»¹⁶²). Det følger av kommentaren at å opprette en «operational-level grievance mechanism» kan være en effektiv måte å sørge for gjenoppretting. Prinsippet om slike ordninger står ikke sammen med prinsipp 22 i UNGPs pilar II om foretakenes ansvar for å respektere menneskerettigheter. Det er isteden plassert i UNGP pilar III, som handler om berørte parter tilgang til gjenoppretting («access to remedy»).

I pilar III skisserer UNGP et system for klageordninger («grievance mechanisms») som kan behandle saker som gjelder menneskerettighetskrenkelser relatert til næringsutøvelse.¹⁶³ Disse kan være statlige og ikke-statlige, rettslige og ikke-rettslige. Det viktigste eksempelet på en statlig, rettslig klagemekanisme er en domstol. Et viktig eksempel på en statlig, ikke-rettslig klageordning er nasjonale kontaktpunkt for OECD-retningslinjene.¹⁶⁴ Det er altså UNGPs visjon at foretakenes klageordninger på driftsnivå skal inngå i et omfattende system for gjenoppretting av menneskerettighetskrenkelser.¹⁶⁵

3.3 Klageordninger på driftsnivå: Hovedkanalen inn til selskapene?

3.3.1 Hva er en «operational level grievance mechanism»?

Gjennomføringsprinsipp 29 har denne ordlyden:

«To make it possible for grievances to be addressed early and remediated directly, business enterprises should establish or participate in effective operational-level grievance mechanisms for individuals and communities who may be adversely impacted.»

En klageordning på driftsnivå er en formalisert måte *foretaket* kan motta innspill om negative virkninger der virksomheten foregår. Klageordninger på driftsnivå utgjør en ikke-rettslig, ikke-statlig klageordning som skal gjøre det mulig å ta tak i problemene tidlig (jf. «addressed early») og sørge for gjenoppretting direkte fra et foretak til den som er berørt (jf. «remediated directly»).

Klageordninger på driftsnivå vil i de fleste tilfeller kunne gi rettighetsbærerne en raskere, billigere og enklere vei til gjenoppretting enn for eksempel via domstolene. Gjenoppretting

¹⁶² Se også veiledningen Q 62, og veiledningen Q 69.

¹⁶³ Kommentaren UNGP 25.

¹⁶⁴ OECD (2011) «I. Concepts and Principles», avsnitt 11.

¹⁶⁵ Kommentaren til UNGP 25.

gjennom en slik ordning er imidlertid betinget av at foretaket *selv erkjenner* at det har forårsaket eller bidratt til de negative virkningene.¹⁶⁶ Eventuelt kan foretaket ønske å finne en minnelig løsning av forretningsmessige eller omdømmemessige årsaker, men dette er hensyn som faller utenfor UNGP.¹⁶⁷

De fleste foretak har allerede formelle eller uformelle måter å håndtere henvendelser og klager fra ansatte eller omverdenen på. UNGPs klageordninger på driftsnivå bygger videre på denne praksisen, men det er viktige forskjeller. For eksempel hvis vi sammenlikner klageordninger på driftsnivå med et foretaks interne varslingsmekanismer for brudd på etiske normer. I motsetning til disse, er klageordninger etter UNGP åpne for innspill utenfra og krever ikke at det er brudd på selskapets egne retningslinjer. Ikke minst er klageordninger på driftsnivå mer aktive overfor dem som klager.¹⁶⁸

Ifølge kommentaren har klageordninger på driftsnivå to nøkkelfunksjoner hva gjelder foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene.¹⁶⁹ Den *første* er å bidra til identifisering av negative menneskerettighetsvirkninger som del av foretakets løpende menneskerettighetsgjennomgang.¹⁷⁰ Til tross for at klageordninger på driftsnivå er et verktøy for gjenoppretting, skal de altså ifølge kommentaren spille en viktig rolle i forebygging og redusering av negative menneskerettighetsvirkninger. Å ta tak i klager og gjenopprette negative virkninger blir av kommentaren rubrisert som en nøkkelfunksjon nummer *to*. Dette til tross for at klageordningene altså i UNGPs system er plassert som en gjenopprettingsmekanisme.

De to verktøyene menneskerettighetsgjennomgang og klageordning på driftsnivå er altså ikke så atskilte som UNGPs struktur legger opp til. Dette gjelder for det første verktøyenes virkeområde. Både konsekvensutredningen i forbindelse med menneskerettighetsgjennomgangen og klageordninger på driftsnivå skal avdekke pågående krenkelser.¹⁷¹ Dersom en slik blir oppdaget, enten på den ene eller på den andre måten, har foretaket ansvar for å gjenopprette situasjonen, jf. prinsipp 22. Men foretaket har også ansvar for å iverksette passende tiltak, jf. prinsipp 19. Grunnlaget for slike tiltak kan være mønstre og trender som foretaket har identifisert gjennom analyser av klagene som har kommet inn.¹⁷² Vi ser altså at klageordninger på driftsnivå både overlapper med og supplerer

¹⁶⁶ UNGP 29 jf. 22, veiledningen Q 63.

¹⁶⁷ Se veiledningen Q 68.

¹⁶⁸ Veiledningen Q 70.

¹⁶⁹ Kommentaren UNGP 29.

¹⁷⁰ Kommentaren UNGP 29, veiledningen Q 70.

¹⁷¹ UNGP 18 «actual».

¹⁷² Kommentaren UNGP 29.

menneskerettighetsgjennomgangen. I punkt 3.3.3 vil jeg behandle spørsmålet om hvorvidt UNGP også krever at klageordningen behandler saker fra *potensielt* berørte, noe som vil innebære ytterligere overlapp.

I den videre fremstillingen vil jeg først behandle spørsmålet om hvilke typer henvendelser og saker ordningen bør ta imot og behandle. Deretter vil jeg i punkt 3.3.3 spørre hvilke personer som kan benytte seg av klageordningen. Forutsetningene for en effektiv ordning blir tatt opp i punkt 3.3.4. Punkt 3.3.5 ser på hvem som bør administrere ordningen.

3.3.2 Hva kvalifiserer som en «grievance»?

En klageordning på driftsnivå skal gjøre det mulig å ta tak i og gjenopprette «grievances». Ordet «grievance» er et vidt begrep, videre enn det norske ordet «klage».¹⁷³ I UNGPs sammenheng sikter det til en oppfattelse av urett («a perceived injustice») som vekker en *følelse* av berettigelse («evoking an individual's or a group's sense of entitlement»)¹⁷⁴ Berettigelsen kan være basert på lovfestet og ulovfestet rett («law»), kontrakt («contract»), eksplisitte eller implisitte lovnader («explicit or implicit promises»), kutymen («customary practice») og krenkede samfunns generelle forestillinger om rettferdighet («general notions of fairness of aggrieved communities»).

En klage i UNGPs forstand er altså en slags «forurettethet», og den kan være basert på nesten hva som helst. Ettersom UNGP er et instrument om menneskerettighetsansvar, er spørsmålet om den vide definisjonen av «grievance» bør tolkes innskrenkende. Spørsmålet er om ordningen, tross ordlyden, kun gjelder negative virkninger på de *menneskerettighetene* som blir nevnt i prinsipp 12?

Ordet menneskerettigheter er ikke nevnt i prinsipp 29. Til sammenlikning refererer prinsippene 17 til og med 21 eksplisitt til menneskerettighetsvirkninger («human rights impacts»). Og prinsippene som gjennomfører statens plikt til å sørge for gjenoppretting inneholder ordene «business-related human rights abuse» eller «harm».¹⁷⁵

Veiledningen sier på sin side eksplisitt at det ikke bare er virkninger på menneskerettigheter som er relevante for klageordninger på driftsnivå.¹⁷⁶ Denne holdningen ser vi også i en manual fra IPIECA om klageordninger på driftsnivå for lokalsamfunn («community grievance

¹⁷³ Jeg bruker likevel «klageordning» fordi det er et nokså veletablert begrep.

¹⁷⁴ Kommentaren UNGP 25.

¹⁷⁵ UNGP 26 t.o.m. 28.

¹⁷⁶ Veiledning Q70, s. 68 og Q 73, s. 70.

mechanisms»¹⁷⁷ Manualen viser til UNGP,¹⁷⁸ og klageordningen er ikke begrenset til å gjelde negative virkninger på menneskerettighetene.¹⁷⁹

Et viktig premiss i tolkingen av prinsipp 29 må imidlertid være at gjennomføringsprinsippene i UNGP ikke kan gå lenger enn grunnprinsippene de skal realisere. Anvendelsesområdet til UNGP – i betydningen foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene – må utgjøre en yttergrense for instrumentets innhold. Det betyr at de sakene som er relevante i tilknytning til UNGP, er de som knytter seg til foretakenes menneskerettighetsvirkninger. UNGP forventer at foretakene tar imot slike klager og sørger for gjenoppretting dersom det er grunnlag for det, jf. prinsipp 22.

Vi kan anlegge en liknende synsvinkelen som kommentaren til prinsipp 18 gjør for konsekvensutredninger. Den sier at utredning av menneskerettighetskonsekvenser kan skje som del av en større utredning. Forutsetningen er at menneskerettighetsvirkningene likevel blir identifisert, se punkt 2.3. Så samme måte står ikke UNGP i veien for at foretakene benytter klageordningene på driftsnivå til å motta andre typer henvendelser og klager enn de som gjelder foretakets menneskerettighetsansvar. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av klageordningens evne til å håndtere klager som gjelder foretakets egne menneskerettighetsvirkninger, slik disse er definert i prinsippene 11 til og med 15.

3.3.3 Hvem omfattes av uttrykket «individuals and communities who may be adversely impacted»?

I følge ordlyden i prinsipp 29 er klageordningen på driftsnivå ment for individer og lokalsamfunn («individuals and communities») som kan være/bli («who may be») negativt påvirket («adversely impacted»). Den videre fremstillingen vil fastlegge innholdet i disse uttrykkene.

For det første er klageordningene på driftsnivå uttrykkelig ment både for individer og lokalsamfunn. Dette står i motsetning til ordlyden i konsultasjonskravet, «grupper», se punkt 2.4.4. Spørsmålet om legitime representanter er relevant også her,¹⁸⁰ særlig fordi UNGP anbefaler at interessentene blir involvert i håndteringen og løsningen av klagene.¹⁸¹

¹⁷⁷ IPIECA (2015). IPIECA er olje og gass-industriens globale forening for miljø- og samfunnsproblemstillinger (<http://www.ipieca.org/>) [sitert 21.4.2015]. Statoil deltok i pilotprosjektet som var med på å legge grunnlaget for manualen, se Statoil Sustainability Report 2014 s. 31.

¹⁷⁸ IPIECA (2015) s. 4.

¹⁷⁹ IPIECA (2015) s. 6.

¹⁸⁰ Veiledningen Q 72.

¹⁸¹ UNGP 31 bokstav h.

Betraktningene vil hovedsakelig være de samme som for representativitet i tilknytning til konsultasjonen, og jeg viser her til drøftelsen i punkt 2.4.4.

Foretakene må selv vurdere hvorvidt det er nødvendig med ulike klageordninger for ulike grupper.¹⁸² Valget bør baseres på innspill fra de berørte selv, se punkt 3.3.4. Den videre fremstillingen dreier seg i hovedsak om klageordninger ment for omkringliggende lokalsamfunn.

Når det gjelder uttrykket «adversely impacted», er dette i likhet med «grievance» helt generelt utformet. Som vi så i punkt 3.3.2, bør prinsippet tolkes slik at det krever at negative menneskerettighetsvirkninger blir behandlet. Ordlyden åpner imidlertid også for andre typer saker. Anvendt på uttrykket «adversely impacted» betyr det at i alle fall individer og lokalsamfunn som er rammet av negative menneskerettighetsvirkninger bør ha tilgang til foretakets klageordning. Hvem dette er, beror på samme vurdering som den tilknyttet «affected» i prinsipp 18 bokstav b, se punkt 2.4.4.¹⁸³

Veiledningen påpeker at klageordninger på driftsnivå vanligvis ikke er åpne for andre personer og grupper som ønsker å komme med kritikk og innspill til foretaket. Den viser samtidig til at det i mange tilfeller vil være i foretakets interesse å tilby andre måter disse kan kontakte foretaket på.¹⁸⁴ Dette er et eksempel på hvordan veiledningen kommer med «anbefalinger» ut over det egentlige anvendelsesområdet til UNGP.

Resten av dette punktet vil ta for seg uklarhetene som oppstår som følge av formuleringen «may be» i prinsipp 29. Spørsmålet er om UNGP krever at foretakenes klageordninger skal ta imot klager fra individer eller lokalsamfunn som er *potensielt*, men ikke faktisk, berørt. Vi har tidligere sett at UNGP er åpen for at en klageordning *kan* ta inn til behandling alle mulige klager. Spørsmålet her er om det kreves at de *skal* ta inn klager fra potensielt berørte.

En språklig tolkning av ordlyden løser ikke spørsmålet. Uttrykket «may be» er tvetydig. Det kan forstås som en referanse til virkninger som har inntrådt, men som ennå ikke er stadfestet på tidspunktet for klagen. Denne tolkningen støttes av at prinsipp 18 bruker et annet uttrykk, nemlig «potential». Dette støttes også av sammenhengen med prinsipp 22 om gjenoppretting. Men uttrykket kan like gjerne sikte til virkninger som ennå ikke har inntrådt.

Kommentaren er uklar i sine uttalelser. Først sier kommentaren at klageordningens primærfunksjon er å bidra til identifiseringen av negative virkninger som del av foretakets

¹⁸² A/HRC/17/31/Add.1 avsnitt 37.

¹⁸³ Veiledningen Q 72.

¹⁸⁴ Veiledningen Q 70.

menneskerettighetsgjennomgang. Klageordningen bidrar ved å være en kanal for dem som er direkte berørt («those directly impacted») når de mener de blir eller vil bli («are being or will be») negativt påvirket. Det er den siste delen av uttrykket, «will be», som er egnet til å forvirre. I slike tilfeller eksisterer det jo ingenting å gjenopprette. Det er konsultasjonen som er utgangspunktet for innhenting av innspill fra de potensielt berørte, se punkt 2.4.4. Likevel legger altså kommentaren opp til at ordningen bør ta imot klager fra potensielt berørte.

Kommentaren sier så at klageordningene på driftsnivå *ikke behøver* å kreve at en klage representerer en inntrådt menneskerettskrenkelse («need not require that a complaint or grievance amount to an alleged human rights abuse»)¹⁸⁵ Dette tyder på at det som ble referert i avsnittet over er å anse som et forslag mer enn en forventning. Kommentaren foreslår at foretakene tar i bruk et slags føre vår-prinsipp, der klageordningen kan anses som en varslingsmekanisme om bekymringsverdige forhold som *kan bli til* menneskerettighetskrenkelser senere. Veiledningen fremhever samme resonnering.¹⁸⁶

Kommentarens og veiledningens begrunnelse er dels at selskapet selv kan tjene på å unngå konflikter med lokalsamfunnene.¹⁸⁷ Videre vektlegger veiledningen at foretakene bør forebygge negative menneskerettighetsvirkninger på alle måter de kan, for å ivareta sin respekt for menneskerettighetene. I sistnevnte tilfelle kan klageordningen sees både som en del av konsekvensutredningen etter prinsipp 18, som kommentaren legger opp til, og som et tiltak etter prinsipp 19. Å behandle klager fra også potensielt berørte er i tråd med UNGPs overordnede mål om å forebygge negative virkninger på menneskerettighetene. En slik fremgangsmåte har også fått gehør i praksis, noe vi blant annet ser i manualen fra IPIECA.¹⁸⁸

Konklusjonen må være at UNGP *ikke krever* at foretakene skal behandle klager fra potensielt berørte i klageordningen. Selv om UNGP åpner for å behandle slike henvendelser gjennom klageordningen, er det imidlertid ikke grunnlag for å etablere klageordninger som erstatning for konsultasjon med potensielt berørte etter prinsipp 18 bokstav b.¹⁸⁹

Det finnes mange eksempler på samspill i praksis mellom klageordning og konsultasjon. Et eksempel fikk jeg høre fra Repsol i Guajira. Selskapet laget et system for kompensasjon for negativ innvirkning på det lokale fisket. Det ble utarbeidet før de negative virkningene hadde inntrådt. Systemet ble utarbeidet dels gjennom konsultasjon i forbindelse med forberedelse av myndighetenes konsultasjon etter urbefolkningsretten, med sikte på samtykke. Dels ble det

¹⁸⁵ Kommentaren UNGP 29.

¹⁸⁶ Veiledningen Q 73.

¹⁸⁷ Veiledningen Q 73. Se også Davis og Franks (2014).

¹⁸⁸ IPIECA (2015) s. 6

¹⁸⁹ Veiledningen Q 76.

utarbeidet med utgangspunkt i et lokalt Repsol-kontor som tok imot henvendelser og spørsmål i forkant av undersøkelsene og utbetalte kompensasjonen i etterkant.

3.3.4 Hvordan sikre ordningens «effectiveness»?

Alle ikke-rettslige klageordninger, både statlige og ikke-statlige, bør i henhold til UNGP tilfredsstillende effektivitetskriteriene i prinsipp 31. Uttrykket «effektivitet» («effectiveness») sikter til klageordningenes evne til å tjene sitt formål.¹⁹⁰ For klageordninger på driftsnivå betyr dette å gjøre det mulig å ta tak i og gjenopprette klager tidlig og direkte.¹⁹¹ Effektivitetskriteriene gir holdepunkter for utforming og revisjon av ordningene.¹⁹²

For klageordninger på driftsnivå gjelder det åtte effektivitetskriterier. Klageordningene bør være: legitime («legitimate»), tilgjengelige («accessible»), forutsigbare («predictable»), rettferdige («equitable»), åpne («transparent»), i tråd med menneskerettighetsstandarder («rights-compatible»), en kilde til kontinuerlig læring («source of continuous learning») og basert på dialog med og involvering av de berørte («based on engagement and dialogue»)¹⁹³. Kriteriene har oppnådd stor internasjonal anerkjennelse som universelle indikatorer på klageordningers grad av kvalitet og rettferdighet i behandling og utfall av klagen.¹⁹⁴

Effektivitetskriteriene minner om vanlige rettssikkerhetsgarantier, men er mer fleksible. Kriteriene kan oppfylles på mange ulike måter. Foretakene kan derfor tilpasse sine klageordninger ut fra konkrete variable i den operasjonelle konteksten, som målestokk, ressurser, sektor og kultur.¹⁹⁵ Dette minner om faktorene for justering av konsultasjonen, jf. punkt 2.4.5. Både kommentaren og veiledningen påpeker at dårlig utformede klageordninger og dårlig klagebehandling risikerer å øke følelsen av urett hos de berørte.¹⁹⁶ Hvorvidt en klageordning kan anses som «legitimate» avhenger av hvordan brukerne oppfatter den.¹⁹⁷

I den videre fremstillingen vil jeg gå gjennom de effektivitetskriteriene som stod sentralt i flere av mine intervjuer. Jeg vil først se på ulike problemstillinger knyttet til rettighetsbærernes reelle tilgang til ordningen, før jeg tar opp problemer med asymmetrisk maktbalanse i klagebehandlingen. Så vil jeg komme inn på utfordringene når det gjelder å gjøre klageordningen til en kilde til kontinuerlig læring. Til slutt i dette punktet vil jeg

¹⁹⁰ Kommentaren UNGP 31.

¹⁹¹ UNGP 29.

¹⁹² Kommentaren UNGP 31.

¹⁹³ UNGP 31 bokstav a t.o.m. h.

¹⁹⁴ Se for eksempel IPIECA (2015) s. 8.

¹⁹⁵ Kommentaren UNGP 29.

¹⁹⁶ Kommentaren UNGP 31, veiledningen Q 78.

¹⁹⁷ A/HRC/17/31/Add.1, s. 11.

redegjøre for behovet for å basere hele ordningen på involvering av og dialog med brukerne. Underveis vil jeg sammenlikne med forutsetningene for en meningsfylt konsultasjon, drøftet i punkt 2.4.3.

Klageordningen må være tilgjengelig («accessible»)¹⁹⁸ Vi så i punkt 3.3.3 hvem som bør ha adgang til å bruke klageordningen. Slik adgang er ikke ensbetydende med at de samme personene faktisk har tilgang til ordningen. Noen vanlige barrierer for tilgang er manglende kunnskap om ordningen, manglende fysisk tilgjengelighet eller barrierer av språklig eller kulturell art.¹⁹⁹

Ordnningen må altså gjøres kjent for de gruppene som skal bruke den.²⁰⁰ Annonsering er en måte å gjøre dette på, men allerede pilotprosjektet utført av John Ruggie viste at dette ikke nødvendigvis betyr at ordningen blir kjent i befolkningen.²⁰¹ Det samme gjelder Hydros nye klageordning i Pará i Brasil, som ble lansert sommeren 2014. Klageordningen mottok bare tre relevante henvendelser i perioden juli til desember 2014,²⁰² til tross for at anslagsvis 50 000 personer bor i områdene der virksomheten har direkte påvirkning.²⁰³ Resten var feilsendte henvendelser, som jobbsøknader, tilbud fra leverandører og så videre. Dette til tross for at selskapet lanserte ordningen med annonser i tilgjengelige medier, bannere og offentliggjøring gjennom egne kommunikasjonskanaler.²⁰⁴ Et spørsmål nå er om det så involvere lokalsamfunnene i større grad i behandlingen av klagene vil gjøre den mer kjent, øke eierskapet tilløsningene og fremme generell tillit til ordningen.²⁰⁵ Kriteriet om å basere klageordningene på involvering og dialog kommer jeg tilbake til.

Klageordningen må også være fysisk tilgjengelig for brukerne. Selskapene jeg intervjuet hadde opprettet telefonnumre, e-postadresser og internettskjemaer for å motta klager. I tillegg var det for eksempel i Barcarena mulig å møte opp personlig ved Hydros anlegg og få klagen registrert av ansatte der. Det er spesielt vanskelig og viktig med fysisk tilgang til klageordninger knyttet til utvinningsvirksomhet og tilhørende foredlingsindustri. Grunnen er at disse kan påvirke mennesker over store områder, der det ofte mangler infrastruktur og moderne kommunikasjonsnettverk som telefon- og internettdækning.

¹⁹⁸ UNGP 31 bokstav b, kommentar.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ A/HRC/17/31/Add.1, avsnitt 32.

²⁰² Intervju, Hydro, Belém, 15.12.2014.

²⁰³ E-post, representant i Hydro, 25.3.2015.

²⁰⁴ Intervju, Hydro, Belém, 15.12.2014.

²⁰⁵ Intervju, Hydro, Rio de Janeiro, 14.12.2014.

Jeg fikk i mine intervjuer høre flere eksempler på hvordan foretakene forsøker å løse dette i praksis. Et eksempel er Hydros 244 kilometer lange rørledningen mellom gruven og foredlingsanleggene gjennom Amazonas.²⁰⁶ Det bor mennesker spredte steder langs denne ledningen. For å bedre disse personenes tilgang til klageordningen, har Hydro utstyrt vedlikeholds-teamene sine med klageskjemaer. Disse kjører stadig langs ledningen og kan dele ut skjemaene dersom de blir konfrontert med klager på veien. Skjemaene tar de med seg tilbake til samfunnsansvarsgruppene ved industrianleggene i Barcarena.

Et annet eksempel er Repsol i Colombia. Selskapet har forsøkt å kompensere for mangel på strøm, mobildekning og internett i Guajira ved å opprette et kontor i et lokalt sentrum for henvendelser angående seismikkundersøkelsene. Selskapet støtter de lokale skolene med noe materiell, og mener at lærerne som jobber på de små skolene i distriktet vil kunne overbringe brev eller muntlige klager fra lokalbefolkningen knyttet til sine skoler.

Videre forutsetter reell tilgjengelighet at foretaket kompenserer for barrierer som kostnader, språk, kultur, lese- og skriveferdigheter, og frykt for represalier.²⁰⁷ Disse barrierene er i all hovedsak de samme som står i veien for en meningsfylt konsultasjon, se punkt 2.4.3.

Et annet kriterium for effektivitet er at klageordningen er rettferdig («equitable»)²⁰⁸ Denne rettferdigheten knytter seg til styrkeforholdet mellom partene. De samme betraktningene vi så i punkt 2.4.3 gjelder også her: klagerne har behov for informasjon og eksperthjelp, samt økonomisk kapasitet til å innhente dette.²⁰⁹ Forutsetningene henger sammen med kriteriet om at klageordningen bør være legitim («legitimate») sett fra et brukerperspektiv.²¹⁰ Siden klageordningen er en slags konfliktløsningsmekanisme, spiller en viss jevnbyrdighet en enda større rolle i klageordningen enn i konsultasjonen. Der ubalansen mellom partene forblir for stor, kan det både påvirke prosessens kvalitet og gjøre det vanskeligere å nå varige løsninger.²¹¹

Videre bør ordningen være en kilde til kontinuerlig læring («source of continuous learning»)²¹² Kriteriet kom inn i prinsipp 31 på bakgrunn av at pilotprosjektene viste behovet for en slik tilnærming.²¹³ Kriteriet innebærer for det første at foretakene bør bruke erfaringene

²⁰⁶ Dette er «quilombolas», etterkommere etter rømte slaver, som har spesiell status i Brasil. Intervju, Hydro, Rio de Janeiro, 14.12.2014.

²⁰⁷ UNGP 31 bokstav b og kommentaren.

²⁰⁸ UNGP 31 bokstav d og kommentaren.

²⁰⁹ Ibid., A/HRC/17/31/Add.1 avsnitt 44.

²¹⁰ UNGP 31 bokstav a og kommentaren.

²¹¹ UNGP 31 bokstav d og kommentaren.

²¹² UNGP 31 bokstav g og kommentaren.

²¹³ A/HRC/17/31/Add.1 punkt H.

med ordningen til å forbedre den. Tilbakemelding fra de tiltenkte brukerne viktig, også for å kunne analysere de dataene ordningen genererer.²¹⁴

Kriteriet om kontinuerlig læring innebærer også at foretakene bør bruke erfaringene til å forebygge fremtidige klager og skader. Her ser vi et uttrykk for klageordningens funksjon som støtte til forebyggingen av negative menneskerettighetsvirkninger, se punkt 3.3.1. En viktig måte å gjøre dette på er å identifisere systematiske problemer i virksomheten gjennom en analyse av klagene som kommer inn.²¹⁵

For å kunne utføre de nødvendige analysene, er det nødvendig med et system for lagring og analyse av alle de klagene som mottas. Dette krever ytterligere ressurser fra foretakets side, både hva gjelder å sikre kompetanse hos aktuelle ansatte og tekniske løsninger. Hydro har i forbindelse med sin nye klageordning i Pará tatt i bruk en internettbasert database som kan generere ulike oversikter på bakgrunn av registrerte klager.²¹⁶ Erfaringen fra intervjuene var generelt at foretakene er helt i startfasen med å få på plass IKT-verktøy for å kunne analysere denne typen data. Dette til tross for at selskaper på andre områder – for eksempel HMS-området – har holdt på med registrering og analyse av hendelser i årevis.²¹⁷

Klageordningene bør være basert på involvering av og dialog med brukerne («based on engagement and dialogue»), jf. prinsipp 31 bokstav h. Dette er på mange måter nøkkelen til overholdelse av de andre kriteriene.²¹⁸ Begrunnelsen er todelt. Foretakene kan for det første bruke dialog til å innhente verdifull informasjon om hvordan ordningen bør utformes for å kunne bli effektiv.²¹⁹ For eksempel kan foretaket få informasjon som tilsier at det er nødvendig å skreddersy en klageordning for urbefolkningssamfunn, fordi det viser seg at de har andre utfordringer enn andre lokalsamfunn.²²⁰ Dette har store likheter til konsultasjonen i forbindelse med menneskerettighetsgjennomgangen, se punkt 2.4. Slik konsultasjon er også viktig i arbeidet med å bruke klageordningen som en kilde til kontinuerlig læring.²²¹

For det andre, kan dialog som ledd i behandlingen av klagene være nødvendig for å gi den legitimitet. En ordning der den ene parten i konflikten også er dommer, vil sjelden fremstå

²¹⁴ A/HRC/17/31/Add.1 s. 21.

²¹⁵ Kommentaren UNGP 29.

²¹⁶ «Darzin stakeholder management software».

(<http://www.darzin.com/index.php/products/stakeholder-management/>) [siteret 21.4.2015].

²¹⁷ Se eksempler på slik analyse i Statoil Sustainability Report 2014 s. 17.

²¹⁸ UNGP 31 bokstav h og kommentaren. Se også A/HRC/17/31/Add.1 s. 21.

²¹⁹ A/HRC/17/31/Add.1 avsnitt 65.

²²⁰ A/HRC/17/31/Add.1 avsnitt 27.

²²¹ UNGP 31 bokstav g.

som legitim og tillitsverdig.²²² Det går et viktig skille mellom et foretaks legitime prosess for å gjøre seg opp en egen mening om hva som er den optimale responsen/løsningen på klagen, og det å hevde at denne løsningen er den eneste måten å avslutte saken på.²²³ Å bruke dialog som metode kan for eksempel innebære å involvere klageren i en felles undersøkelse av sakens faktiske grunnlag. En annen mulighet er å knytte til seg representanter for de berørte gruppene i vurderingen av hva som er en egnet respons på klagen. Et nokså radikalt eksempel på det siste vil være å overlate deler eller hele klagevurderingen til en urfolks tradisjonelle konfliktløsningsorganer.²²⁴

3.3.5 Hvem bør administrere ordningen?

Når det gjelder hvem som bør administrere ordningen, legger ordlyden i UNGP opp til at «business enterprises», dvs. foretak, enten kan administrere sin egen klageordning eller samarbeide om en klageordning som er (delvis) administrert av andre.²²⁵ Samarbeidet kan være med representanter for de berørte, se punkt 3.3.4. For å kunne sette hele ordningen ut til en ekspert eller et eksternt organ må foretaket og de berørte være enige om det.²²⁶ Dette skiller klageordningen fra konsultasjonen, hvor foretaket står friere til å velge hvem som skal gjennomføre den, se punkt 2.4.6.

Samtidig vil mange av hensynene bak konsultasjonen gjøre seg gjeldene også her. Dette gjelder særlig forutsetningene for at ordningen skal kunne tjene sitt formål etter UNGP. Veiledningen til prinsipp 29 understreker for eksempel at en klageordning sjelden vil være effektiv uten kontroll fra de overordnede i selskapet og avklarte ansvarlinjer innad i foretaket.²²⁷ Foretaket skal ikke bare kunne ta imot og håndtere en klage, men også følge opp med tiltak eller gjenoppretting der det er behov for det. På samme måte som for menneskerettighetsgjennomgangen, krever dette en intern organisering i foretaket som gjør det mulig å implementere beslutninger på tvers av ulike fag- og ansvarsområder.²²⁸

Hydros klageordning i Pará kan eksemplifisere hvordan ordningen er forankret oppover i organisasjonshierarkiet.²²⁹ De ansatte ute på anleggene tar imot klager og registrerer dem selv i databasen, eller sender dem til en ansatt med ansvar for samfunnsansvar ved kontoret i Belém. De ansatte rapporterer også til sine overordnede på anlegget, i siste instans til

²²² Se kommentaren UNGP 31 bokstav h, A/HRC/17/31/Add.1 avsnitt 58.

²²³ A/HRC/17/31/Add.1 s. 21.

²²⁴ Se IWGIA (2014) s. 38 for forslag om dette.

²²⁵ UNGP 22 og 29 med kommentar.

²²⁶ Kommentaren UNGP 29.

²²⁷ Veiledningen Q 74.

²²⁸ UNGP 19.

²²⁹ Intervjuer i Rio de Janeiro, Belém og Barcarena, 14. og 15.12.2014.

anleggets styre. Den ansatte med ansvar for å administrere ordningen for hele Pará sitter i Belém. Hun kan også motta klager direkte, og registrerer alle i databasen. Det er hun som har ansvar for å følge dem opp innen gitte tidsfrister. Sjefen for Hydros samfunnsansvarsarbeid i Pará fører oppsyn med ordningen.

4 Refleksjoner

4.1 Enkelt prinsipp, kompliserende pragmatisme?

John Ruggie har kalt sin tilnærming til UNGP *prinsipiell pragmatisme*. Uttrykket sikter til kombinasjonen av, på den ene siden, prinsippet om å styrke og beskytte menneskerettighetene i relasjon til næringsvirksomhet og, på den andre siden, ulike pragmatiske løsninger som kan skape endring i folks liv.²³⁰ Fremstillingen i de foregående kapitlene har analysert UNGPs to viktigste virkemidler for å sikre og systematisere innspill fra de menneskene UNGP har som mål å forbedre situasjonen til.

UNGPs normative gjennomslagskraft har nådd selskapenes styringsdokumenter. Mine funn tyder imidlertid på at også de selskapene som trolig er blant de fremste på dette feltet, sliter med å praktisere dem på en effektiv måte. Dette gjelder ikke minst kravene til konsultasjon og klageordninger på driftsnivå. Lokalsamfunn er ofte uvitende om at ordninger finnes, og i gjennomføringen skli prosessene over i hverandre og over i dialog om generelt samfunnsansvar. Denne uklarheten førte til mitt ønske om å klarlegge innholdet i UNGPs prinsipper om involvering av rettighetsbærere, se punkt 1.1.

Min klargjøring av UNGP har i stor grad bestått i å påpeke uklarheter. Også på det normative nivået hersker det forvirring. Om dette betyr at mangler eller sammenblanding i praksis kan føres tilbake til uklare prinsipper, er ikke sikkert – de som gjennomfører prinsippene har jo ikke nødvendigvis lest dem. Veien fra UNGPs prinsipper, via selskapers strategidokumenter og til gjennomføring «på bakken» er lang og kronglete i seg selv. Og på veien møter normene ulike mennesker med ulikt verdensbilde og faglig bakgrunn.

UNGPs prinsipielle utgangspunkt om selskapers ansvar for å respektere menneskerettigheter er nokså enkelt: «avoid infringement on the human rights of others and ... address adverse human rights impacts with which they are involved».²³¹ Prinsippene for gjennomføringen bygger, i tråd med UNGPs pragmatiske tilnærming, på prosesser som foretakene kjenner fra før. Dette gjelder menneskerettighetsgjennomgangen (se punkt 2.2), konsekvensutredningen (se punkt 2.3), konsultasjonen (se punkt 2.4.2), og klageordningen på driftsnivå (se punkt 3.3.1).

UNGPs pragmatiske tilnærming legger grunnlaget for rask og smidig gjennomføring av prinsippene. Samtidig ligger det en latent risiko for at foretakene ikke klarer å ivareta de

²³⁰ Menneskerettsrådet, rapport, A/HRC/14/27 avsnitt 4.

²³¹ UNGP 11.

sidene ved prosessene som er særegne for UNGP – enten fordi andre prosesser får dominere eller fordi innholdet i UNGPs eget opplegg er for uklart definert.

Prinsippene, kommentaren og ikke minst veiledningen forsøker å speile en kompleks virkelighet i enkle prinsipper, og resultatet blir flere steder forvirrende. Dette har spesiell betydning i møtet med rettighetsbærerne, fordi deres rolle risikerer å bli mindre betydningsfull jo mer uklar den er. Foretakene kan gå glipp av informasjon som kan korrigere egne risikovurderinger, og prosessene kan miste legitimitet i lokalsamfunn som ikke når frem med relevante bekymringer og presis informasjon.

Jeg vil i punkt 4.2 og 4.3 gå nærmere inn på mine refleksjoner knyttet til mine teoretiske og empiriske funn. Deretter vil jeg i punkt 4.4 komme med noen avsluttende bemerkninger.

4.2 Teoretiske funn

Tre viktige funn er blitt gjort i den teoretiske analysen. Det første er at temaet for konsultasjonen og klagebehandlingen må være i tråd med UNGPs definisjon av foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene hvis verktøyene skal tjene sine formål. Det andre er at konsultasjon og klageordning skli over i hverandre, og at klageordningen tar over flere funksjoner. Det tredje er at kommentaren og veiledningen bruker som overtalelsesargument at det er i foretakenes egen interesse å følge UNGP – selv om dette egentlig er irrelevant og kan virke mot sin hensikt.

Det første funnet knytter seg til UNGPs «yttergrenser», det vil si anvendelsesområde. Formålet med konsultasjonen er å gjøre foretakene i stand til å vurdere sine negative menneskerettighetsvirkninger presist, se punkt 2.4. Klageordninger på driftsnivå er i utgangspunktet et middel for å kunne gjenopprette negative virkninger raskt og direkte, se punkt 3.3. Hvis disse to formene for involvering skal tjene sine formål, så må temaet for innspillene knytte an til UNGPs definisjon av foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene i prinsipp 11 til og med 15.

Konsultasjonen etter UNGP kan lett forveksles med urbefolkningsrettens rett til konsultasjon og eventuelt samtykke. Selv om urbefolkningsrettens konsultasjonsbegrep er mer omfattende enn UNGP, er det ikke sikkert at gjennomføringen av en slik konsultasjon vil oppfylle kravene etter UNGP. Etter UNGP skal foretaket vurdere *alle* anerkjente menneskerettigheter, ikke bare urbefolkningens rettigheter.

Lignende utfordringer kan oppstå som følge av at UNGPs konsekvensutredning kan gjøres som del av større utredninger om andre temaer. Denne pragmatiske løsningen skal gjøre

gjennomføring lettere, men den skaper nye utfordringer: Det er en avansert øvelse å skille foretakets ansvar for å respektere menneskerettighetene etter UNGP fra allmenne menneskerettighetsproblemer og samfunnsansvar som ikke knytter opp til menneskerettighetene. Både foretak og rettighetsbærere kan ha problemer med dette, noe som ble understreket i mine intervjuer.

Det samme gjelder for klageordninger på driftsnivå. UNGPs kommentar og veiledning oppfordrer til at ordningene ikke bør avvise andre typer saker, basert på en «alt henger sammen med alt»-tankegang. Hvorvidt flere typer saker behandles i klageordningen er egentlig irrelevant for oppfyllelsen av UNGP. Utfordringen blir den samme som for konsultasjonen: At gjenoppretting av negative virkninger som faller innenfor UNGPs kjerneområde ikke «drukner» i et mylder av andre saker.

Det andre funnet knytter seg til UNGPs «indre grenser», nærmere bestemt forholdet mellom konsultasjonen etter prinsipp 18 bokstav b og klageordningen på driftsnivå etter prinsipp 29. Grunnprinsippene om foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene legger opp til en gjennomføringsmodell der forebygging av negative menneskerettighetsvirkninger er et atskilt trinn fra gjenoppretting av slike virkninger, se punkt 1.2. Gjennomføringsprinsippene følger opp dette skillet ved å etablere menneskerettighetsgjennomgang og klageordning på driftsnivå som to ulike verktøy, plassert to ulike steder i UNGP. Skillet blir imidlertid utydelig ved nærmere lesing av bestemmelsene med kommentarer.

Ordlyden i prinsipp 18 bokstav b er snevert utformet. Den nevner bare at *potensielt* berørte grupper bør konsulteres og nevner ikke risikoen for negative menneskerettighetsvirkninger som et moment ved vurdering av konsultasjonens omfang. Kommentaren og veiledningen legger på en uklar måte opp til at det sistnevnte momentet bør tolkes inn, men støtter ellers i hovedsak ordlyden, se punkt 2.4.5.

Prinsipp 29 er enda mer uklart. En første observasjon er at prinsipp 29 er noe utilgjengelig for foretakene, ettersom det ikke står i UNGPs pilar II om foretakenes ansvar. En annen observasjon er at ordlyden er svært generelt utformet. Kommentaren og veiledningen, som skal forklare prinsippenes innhold, bidrar til mer usikkerhet.

Kommentaren til prinsipp 29 fremhever at en av klageordningens to nøkkelfunksjoner er å bidra til menneskerettighetsgjennomgangen. Kommentaren oppfordrer selskaper til åpne klageordningene sine også for klager om *potensielle* negative menneskerettighetsvirkninger. Klageordningen etter prinsipp 29 skal i så fall ikke bare følge opp prinsipp 22 om gjenoppretting, men også prinsipp 18 om kartlegging av negative virkninger og 19 om

iverksetting av passende tiltak. Det er uklart om kommentarens anbefaling skal forstås bare som et forslag eller som en tolkning av UNGPs forventninger til foretakene.

Veiledningen tar eksplisitt opp spørsmålet om klageordningens forhold til involvering av rettighetsbærere i menneskerettighetsgjennomgangen. Ifølge veiledningen er klageordningen ikke noe substitutt for denne, bare et viktig supplement. Samtidig erkjenner veiledningen at mange små og mellomstore foretak ikke vil gjennomføre *konsultasjon* fordi det er for praktisk utfordrende. I slike tilfeller vil en *klageordning* på driftsnivå være en måte å sikre at rettighetsbærere kan kommunisere problemer direkte til foretaket. Veiledningen ser begrenset menneskerettighetsrisiko som en betingelse for dette, men det har altså svak støtte i ordlyden.

Prinsippene for klageordninger på driftsnivå er utformet videre enn de andre prinsippene for kommunikasjon. Samtidig stilles det opp klarere kriterier for klageordningers effektivitet. Siden det er en mottaksordning, er det også enklere for foretakene å la disse kommunikasjonskanalene være kontinuerlig aktive enn å oppfylle kravene til kommunikasjon i den løpende menneskerettighetsgjennomgangen. Konsultasjon har mer preg av oppsøkende virksomhet. En effektiv klageordning på driftsnivå fremstår på bakgrunn av dette som et attraktivt alternativ som lar foretakene møte alle UNGPs forventninger på enklere måte.

Det har tre viktige – og muligens uforutsette – innholdsmessige konsekvenser. Det ene er at ansvaret for å ta initiativ til dialogen blir flyttet fra foretakene til rettighetsbærerne. Konsultasjonens natur er jo som vi så i kapittel 2 at den som vil søke råd oppsøker den som sitter på informasjonen og synspunktene. Klageordninger er reaktive av natur. Det er rettighetsbærerne som må oppsøke ordningen, selv om UNGP fremmer en klageordning som aktivt involverer rettighetsbærerne i utformingen av ordningen og i behandlingen av klagen.

En annen konsekvens er at en del av foretakenes ansvar etter UNGP kan gå under radaren. Som vi så i kapittel 1 og 2 inneholder ansvaret for å forebygge og redusere negative menneskerettighetsvirkninger tre kategorier av virkninger: De foretaket forårsaker selv, medvirker til eller er knyttet til via en forretningsforbindelse. Ansvaret for å gjenopprette negative virkninger omfatter imidlertid bare virkninger som foretaket har forårsaket eller medvirket til, jf. prinsipp 22. Ettersom klageordninger på driftsnivå i hovedsak er rettet inn mot å gjennomføre sistnevnte ansvar, risikerer man at dette smitter over på behandlingen av «potensielle klager». Resultatet blir en reduksjon av rettighetsbærernes stilling når det gjelder å identifisere negative virkninger som foretaket bare er knyttet til gjennom en forretningsrelasjon – og følgelig også av muligheten til å få menneskerettighets-virkningene forebygget eller redusert.

En tredje mulig konsekvens er at potensielt berørte rettighetsbærere verken blir konsultert eller får mulighet til å bruke klageordningen. Problemet oppstår som følge av at det er uklart hva som skal til for å la være å konsultere potensielt berørte i henhold til prinsipp 18, og at det også er uklart om UNGP forventer at foretakene åpner klageordningen for potensielt berørte.

I John Ruggies pilotprosjekter for å teste effektivitetskriterienes utforming, oppstod det for flere selskaper en risiko for at klageordningen skulle bli selskapets primære metode for lokalsamfunns-involvering. En slik utvikling ble sett på som uønsket, og håpet var at selskapet etter hvert kunne finne en balanse mellom generell konsultasjon og spesifikk klagehåndtering.²³² Mine observasjoner støtter behovet for en slik balanse.

Det tredje funnet knytter seg til begrunnelsen for at foretakene bør lytte til rettighetsbærerne som ledd i oppfyllelsen av UNGP. Siden det er et frivillig instrument, er både kommentaren og veiledningen opptatt av å overbevise foretakene om hvorfor de bør oppfylle – og gjerne overoppfylle – UNGP. Som eksempel argumenterer veiledningen for at klageordninger på driftsnivå bør behandle et vidt spekter av saker fordi det kan redusere konfliktnivået mellom selskapet og lokalsamfunnet. Denne typen argumentasjon er både riktig og viktig – men den kan også være irrelevant og potensielt virke mot sin hensikt.

Grunnen er at UNGP da mister sitt grunnlag – eller sin appell – i tilfeller der foretakets risiko ikke blir redusert eller omdømmet forbedret. Det er mulig at tiltak etter UNGP i visse tilfeller kan øke risikoen for omdømmetap eller konflikt på kort sikt. Andre investeringer og aktiviteter kan gi større popularitet. Det kan eksempelvis fremstå som om alle tjener mer på at foretaket står for byggingen av en skole eller et sykehus, fremfor at det avstår fra å overvåke medlemmer i lokalsamfunnet.²³³ UNGPs viktige normative bidrag er å løfte ansvaret for å respektere menneskerettighetene opp og over slike forholdsmessighets-vurderinger. Foretak må gjerne bygge skoler, men det betyr ikke at ansvaret for å respektere menneskerettighetene reduseres på noen måte, jf. kommentaren til prinsipp 11.

Disse tre refleksjonene fremhever at det er en fare for at UNGPs pragmatiske tilnærming spenner ben på de prinsippene den er ment å realisere. Enkle utgangspunkter blir rotet til i gjennomføringsprinsippenes ordlyd og i tolkningen av dem i kommentaren og veiledningen. Hvorfor er det så farlig? Så lenge resultatet er positivt for lokalsamfunnene, kan vel temaet for dialogen skli ut, rettighetsbærerne være nødt til å oppsøke foretaket og ikke omvendt, og etterlevelsen baseres på fordeler for foretaket?

²³² A/HRC/17/31/Add.1, avsnitt 68.

²³³ Dette kan virke negativt inn på retten til privatliv, jf. SP artikkel 17.

Om ikke farlig, så er i alle fall denne tilnærmingen kortsiktig. UNGPs kjerne inngår i et mer langsiktig og strukturelt paradigmeskifte når det gjelder næringslivets menneskerettighetsansvar. UNGP utgjør i dette perspektivet en global *minimumsstandard* for hva verdenssamfunnet forventer av foretakene med hensyn til menneskerettigheter, uansett hvor i verden de opererer. Den knytter an til foretakenes oppførsel og essensen er en begrensning i deres handlefrihet. At begrensningen er knyttet opp til de anerkjente internasjonale menneskerettighetene betyr ikke bare at referansepunktet er etablerte rettslige størrelser. De anerkjente internasjonale menneskerettighetene utgjør også verdenssamfunnets minste felles multiplum hva gjelder individenes menneskeverd. Derfor er det så viktig at UNGPs prinsipper holdes så klare og tydelige som mulig i møtet med en krevende og ofte kaotisk virkelighet.

4.3 Empiriske funn

En del av mine empiriske funn speiler de teoretiske. Flere av mine intervjuobjekter blandet temaene for konsultasjon, klagebehandling og generell interessentdialog om temaer som faller utenfor UNGP. Foretakene jeg intervjuet har nylig etablert eller revidert egne klageordninger på driftsnivå. Mitt generelle inntrykk var at disse ikke er begrenset til menneskerettigheter og at de kan behandle påstander om potensielle forhold. Dette har vi sett at UNGPs veiledning oppfordrer til. Det er imidlertid flere eksempler på at ordningene blir lite brukt fordi rettighetsbærerne ikke vet om dem eller ikke har tro på at de virker. Det viser både at effektivitetskriteriene er utfordrende å oppfylle i praksis, og tilsier kanskje at klageordningene ikke er i ferd med å ta over for konsultasjon – i den grad konsultasjon faktisk gjøres. Videre varierer begrunnelsene for å involvere rettighetsbærerne i menneskerettighetsprosesser.

Den viktigste refleksjonen er likevel at tolkningen av en normativ tekst som UNGP og analysen av dens praktiske gjennomføring alltid skjer i en kontekst. Dette ble tydelig på min reise fra en lesesal i Oslo, via kontorlokaler i Oslo, Madrid, Bogotá, Rio de Janeiro og Belém, til tungindustrilegg i Amazonas. Jeg vil her gi noen eksempler på hvordan forståelsen av UNGP og instrumentets virkninger er sterkt knyttet til den enkeltes oppfatning av virkeligheten. Deretter vil jeg peke på hvordan faglig tilhørighet kan forme forståelsen av UNGPs nøkkelbegreper.

Hvor ulike perspektivene på UNGP kan være, kom på spissen i de tre intervjuene jeg gjorde torsdag 11. desember 2014 i Bogotá.

Det første intervjuet var med en seniorrådgiver hos en tenketank for næringsliv og menneskerettigheter. Vedkommende mente utvinningselskaper flest tar UNGP på alvor, og at det er den colombianske staten som bremser implementeringen. Staten har institusjonell *evne*, men ikke politisk *vilje* til å gjøre forarbeidet som er nødvendig for en effektiv

menneskerettighetsgjennomgang. Lokalsamfunnene blir ikke involvert i nasjonale beslutningsprosesser om utvinning av naturressurser og de har ikke kanaler til å ta opp manglende beskyttelse av menneskerettighetene med myndighetene. Myndighetene sørger ikke for at lokalsamfunnene har et minimum av kjennskap til egne rettigheter og kompetanse til å vurdere informasjon om selskapets virksomhet, men overlater dette med vilje til selskapene fordi det er enklere. Myndighetenes løsning på lokale konflikter knyttet til utvinningsvirksomhet er å be selskapet om å tilby en tjeneste til lokalsamfunnet, noe som stimulerer lokalsamfunnene til å fyre opp under konflikter. Selskapene på sin side får insentiv til å fokusere på veldedighet istedenfor menneskerettighetsvirkningene av egen virksomhet.

Det andre intervjuet var med en advokat fra et advokatkollektiv som representerer lokalsamfunn og individer i saker mot multinasjonale utvinningselskaper. Advokaten mente at UNGP ikke er totalt unyttig, men fullstendig utilstrekkelig – såkalt «cute law». Advokaten understreket at menneskerettigheter er resultatet av en lang sosial kamp, og at det er absurd å la selskapene slippe unna sitt ansvar så lett som de gjør. Å tro at konsultasjoner og klageordninger kan fungere effektivt på frivillig basis er naivt – til det er interessekonfliktene knyttet til bruk av den samme jorda for sterke, og maktbalansen mellom partene for skjev. Videre er det feil at staten er fraværende i områdene med utvinning av naturressurser – den er til stede med maktapparatet sitt for å beskytte selskapet. Advokaten understreket at krenkelser av menneskerettigheter skjer i en systematisk kontekst. Så dersom det skulle finnes et selskap som både respekterer og involverer lokalsamfunnene, så endrer ikke det mer enn en enslig manns respektfylte handlinger endrer patriarkatet.

Det tredje intervjuet var med den ansvarlige for eksterne relasjoner ved Repsols Colombia-kontor. Den ansatte understreket at selskapet anså det for avgjørende å få støtte fra lokalbefolkningen, og selskapet var stolt av måten de hadde forberedt myndighetenes urbefolknings-konsultasjon på. Å forstå kulturen til en urbefolkning i det nordlige Colombia hadde vært så vanskelig for forretningsfolkene i Bogotá at selskapet hadde ansatt en egen sosialantropolog. Forberedelsene av 20 dagers seismiske undersøkelser hadde tatt to år og tre måneder. Representanten kunne ikke komme på så mange potensielle menneskerettighetsvirkninger av de seismiske undersøkelsene, og påpekte at de store menneskerettighetsproblemene i lokalsamfunnene er knyttet til utdanning og drikkevann. Selskapet har derfor både inngått et samarbeid med FNs utviklingsprogram om drikkevann, og gitt materiell til skolene.

Eksemplene illustrerer både hvor ulike synene på selskapers menneskerettighet-dialog med lokalsamfunnene kan være internt i et land, men også hvilke kontraster som finnes mellom virkelighetsbildet til en colombianer og en nordmann. I tillegg viser det ulike tilnærminger basert på profesjon. Mine samtaler om konsultasjon og klagebehandling relatert til

menneskerettigheter tok ulik retning avhengig av om intervjuobjektet var jurist eller ikke. Av de elleve selskaps-ansatte jeg snakket med (fordelt på åtte intervjuer), var det også markerte forskjeller mellom dem som jobbet på hovedkontorene, landkontorene og ute i felt.

Blant de selskapsansatte jeg snakket med, var kjennskapen til UNGP størst på konsern-nivå og på strategisk nivå ved landkontorene. Disse hadde også klart for seg hva UNGPs definisjon av foretakenes ansvar for å respektere menneskerettighetene innebærer og ikke innebærer. Jo nærmere personen var operasjonene i felt, jo mer opptatt var personen av det vedkommende mente var de *virkelig store* problemene i lokalsamfunnene. De som jobbet i felt var lite opptatt av den rettslige definisjonen av menneskerettigheter, og tilnærmingen deres var mer behovsorientert enn basert på foretakets tilknytning til ulike problemer. Disse forholdt seg kun til selskapets egne styringsdokumenter og interne forventninger i sitt daglige virke, og ikke til UNGP som sådan. Min oppfatning var at hvor mye de prioriterte oppsøkende virksomhet i lokalsamfunnene avhang av i hvor stor grad deres overordnede gjorde det til en indikator på de ansattes arbeidsprestasjon.

En kompliserende faktor for lokalt ansatte er at de også må ta hensyn til nasjonale lovregler og oppfylle konsesjonsvilkår i utøvelsen av sine arbeidsoppgaver. I Brasil er det f.eks. vanlig at miljømyndigheten krever kartlegging av sosiale konsekvenser, inkludert menneskerettighetene, før prosjektet kan settes i gang. I tillegg setter miljømyndigheten vanligvis som vilkår for konsesjonen at selskapet skal drive sosiale prosjekter for lokalsamfunnet for «å kompensere» for ulemper ved prosjektet. Dette er egnet til å forvirre de ansatte mht. hva selskapets menneskerettighetsansvar går ut på, og dermed hva som er temaene i kontakten med lokalsamfunnene.

4.4 UNGP som en global og lettfattelig standard

I følge John Ruggie markerte UNGP «slutten på begynnelsen» i det internasjonale normarbeidet som gjelder næringsliv og menneskerettigheter.²³⁴ Instrumentet presenterer et system der de berørte har en kanal inn til selskapene på to viktige stadier: I selskapenes prosesser med å forebygge negative virkninger på menneskerettighetene – i form av konsultasjon som del av menneskerettighetsgjennomgangen – og i prosessene med å sørge for gjenoppretting der negative virkninger likevel oppstår – i form av dialogbaserte klageordninger på driftsnivå. Et så helhetlig system for innspill fra og involvering av rettighetsbærerne er en viktig nyvinning både for å sikre prinsippenes effektivitet og legitimitet.

²³⁴ Menneskerettighetsrådet A/HRC/17/31 avsnitt 13.

En vellykket fortsettelse for UNGP avhenger av at både tolkingen og anvendelsen av prinsippene knytter direkte an til UNGPs definisjon av foretakenes menneskerettighetsansvar, også når det gjelder involveringen av rettighetsbærere. Det er viktig å hindre at UNGP blir ansett som «enda et» sett med retningslinjer for selskapenes generelle samfunnsansvar. Ikke fordi generelt samfunnsansvar ikke er viktig, men fordi UNGP spesifiserer foretakenes grunnleggende menneskerettighetsansvar. Denne særlig krevende delen av samfunnsansvaret er det altfor mange eksempler på at foretakene ikke har klart å ivareta.

I mine refleksjoner har jeg forsøkt å ta på alvor det jeg oppfattet som et felles budskap fra de syv intervjuene jeg gjorde med ansatte på ulike nivåer i de tre selskapene: Selskapene har evne til å tilpasse seg komplekse situasjoner, de ønsker å imøtekomme forventninger fra både statene og sivilsamfunnet, men de finner det krevende å håndtere endringer i målsetninger og tilhørende instrumenter. Dette gjelder både når man på konsernnivå skal oversette internasjonale instrumenter til selskapsstrategier og interne krav, og når man på landkontornivå skal oversette interne strategier og krav til faktiske handlinger i felt.

Min analyse av prinsippene for involvering av de berørte gjennom menneskerettighetsgjennomgangen og klageordningene på driftsnivå er som en mini-versjon av en større analyse av hele UNGP: Dersom prinsippene blir presentert som om de omfatter alt tenkelig arbeid med menneskerettigheter, blir det uklart for selskapene hva som kreves for å ivareta «ansvaret for å respektere» menneskerettighetene. En slik uklarhet kan gjøre det vanskeligere for dem som har forstått innholdet å få gehør for etterlevelse innad i egen organisasjon, samtidig som det kan bli mer komplisert å kommunisere rollefordelingen mellom stat og selskap utad. En smalere definisjon gjør at reglene blir klarere. Klarere regler gir bedre forutsetninger for gjennomføring. Tydeligere krav vil også gjøre det lettere for det lokale og internasjonale samfunnet å påpeke manglende eller mangelfull etterlevelse av UNGP hos selskapene.

5 Kilder

Oversikten inneholder kilder som er direkte eller indirekte brukt i avhandlingen.

5.1 Lov-, konvensjons- og instrumentsregister

EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950
ILO-konvensjon nr. 169	Konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater, ILO, 1989 Ratifikasjoner: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO [sitert 24.2.2015]
Menneskerettighetserklæringen	Den universelle menneskerettighetserklæringen, FNs generalforsamling, 1948
OECD-retningslinjene	OECD (2011), <i>OECD Guidelines for Multinational Enterprises</i> , OECD Publishing, 2011 Engelsk elektronisk versjon: http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf [sitert 21.4.2015] Norsk elektronisk versjon: http://www.responsiblebusiness.no/files/2013/11/OECDs-retningslinjer-NO.pdf [sitert 21.4.2015]
Plan- og bygningsloven	Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.6.2008 nr. 71
SP	Den internasjonale konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter, FNs generalforsamling, 16.12.1966
UNDRIP	FNs erklæring om urfolks rettigheter (61/295), FNs generalforsamling, 13.9.2007 (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf) [sitert 22.4.2015]
UNGP	FN (2011), <i>Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework</i> , 16.6.2011, i versjon HR/PUB/11/04, 2012 (inkluderer den offisielle kommentaren)
Wien-konvensjonen	Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien, 22.5.1969
ØSK	Den internasjonale konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter, FNs generalforsamling, 16.12.1966

5.2 Resolusjoner, rapporter og annet fra FN-systemet

FNs generalforsamling, referat, *107th plenary meeting, Thursday, 13 September 2007, 10 a.m., New York*, (A/61/PV.107)

(http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/PV.107&Lang=E) [sitert 24.4.2015]

FNs menneskerettighetskommisjon, vedtak, *Responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights* (2004/116)

(ap.ohchr.org/documents/E/CHR/decisions/E-CN_4-DEC-2004-116.doc) [sitert 22.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, rapport, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Addendum. Piloting principles for effective company/stakeholder grievance mechanisms: A report of lessons learned*, (A/HRC/17/31/Add.1) 24.5.2011

(<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31-Add1.pdf>) [sitert 22.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, rapport, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Business and human rights in conflict-affected regions: challenges and options towards State responses* (A/HRC/17/32), 27.5.2011

(<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/A.HRC.17.32.pdf>) [24.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*, (A/HRC/17/31), 21.3.2011

(http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf) [sitert 22.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Business and human rights: further steps toward the operationalization of the «protect, respect and remedy» framework*, (A/HRC/14/27) 9.4.2010

(http://www2.ohchr.org/english/issues/trans_corporations/docs/A-HRC-14-27.pdf) [sitert 22.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, resolusjon, *Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, (A/HRC/RES/26/9), 26.6.2014

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/52/PDF/G1408252.pdf?OpenElement> (sitert 21.4.2015)

FNs menneskerettighetsråd, resolusjon, *Human rights and transnational corporations and other business enterprises* (A/HRC/RES/17/4), 16.6.2011 ([http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/042/01/PDF/G1104201.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement) [sitert 21.4.2015]

FNs menneskerettighetsråd, resolusjon, *Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, (Resolution 8/7) 18.7.2008

(http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_7.pdf) [sitert 21.4.2015]

Menneskerettighetsråd, pressemelding, «Council extends mandates on extreme poverty, international solidarity, independence of judges, and trafficking in persons: Establishes Working Group to Elaborate an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises», 26.6.2014

(<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E>) [sitert 21.4.2015]

UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (Arbeidsgruppen), mandat,

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx> [sitert 13.4.2015]

5.3 Andre rapporter

International Law and Policy Institute (ILPI), *Næringslivets utøvelse av samfunnsansvar på menneskerettighetsområdet: En kartlegging av praksis i små og mellomstore selskaper med virksomhet i Afrika og Asia*, Oslo, 22.10.2014 (<http://ilpi.org/wp-content/uploads/sites/30/2014/11/N%C3%A6ringslivets-ut%C3%B8velse-av-samfunnsansvar-p%C3%A5-menneskerettighetsomr%C3%A5det.pdf>) [sitert 22.4.2015]

IWGIA, *IWGIA Report 16 – Business and Human Rights: Interpreting the UN Guiding Principles for Indigenous Peoples*, Juni 2014

(http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0684_IGIA_report_16_FINAL_eb.pdf) [sitert 22.4.2015]

Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH), *Ta først, spørre etterpå. Hvordan Oljefondets investeringer i gull og kull bryter urfolk og afroetterkommeres rettigheter i Latin-Amerika*, 2014 (<http://saih.no/assets/docs/saihrapport2014web.pdf>) [sitert 22.4.2015]

Davis, Rachel and Daniel M. Franks (2014), «*Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector.*» *Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School (http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/Costs%20of%20Conflict_Davis%20%20Franks.pdf) [sitert 21.4.2015]

Shift, *Bringing a Human Rights Lens to Stakeholder Engagement*, New York, 2013

(<http://shiftproject.org/sites/default/files/%20Bringing%20a%20Human%20Rights%20Lens%20to%20Stakeholder%20Engagement.pdf>) [sitert 24.4.2015]

5.4 Standarder, veiledninger, uttalelser etc.

Castan Centre for Human Rights Law, International Business Leaders Forum, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Global Compact. *Human Rights Translated: A Business Reference Guide*, 2008

(http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/Human_Rights_Translated_web.pdf) [siteret 21.4.2015]

FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide*, HR/PUB/12/2, Geneve, 2012

(http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf) [siteret 21.4.2015]

International Council on Mining and Metals (ICMM), *Indigenous Peoples and Mining Position Statement*, mai 2013 (<https://www.icmm.com/document/5433>) [siteret 21.4.2015]

International Finance Corporation (IFC)

Performance Standards on Environmental and Social Sustainability (2012)

(http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbffd1a5d13d27/PS_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES) [siteret 21.4.2015]

International Organization for Standardization

(<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en>) [siteret 21.4.2015] (Delen om menneskerettigheter er kun tilgjengelig ved kjøp av standarden)

IPIECA, *Community grievance mechanisms in the oil and gas industry. A manual for implementing operational-level grievance mechanisms and designing corporate frameworks*, Social Responsibility, London, 2015

Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, *Final Statement, Complaint from the Future In Our Hands (FIOH) Against Intex Resources ASA and the Mindoro Nickel Project*, 30.11.2011

IPIECA og Danish Institute for Human Rights, *Integrating human rights into environmental, social and health impact assessments: A practical guide for the oil and gas industry*, Social Responsibility, 2013 (<http://www.ipieca.org/news/20131206/integrating-human-rights-environmental-social-and-health-impact-assessments>) [siteret 24.4.2015]

Global Compact Network Germany, twentyfifty, *Stakeholder Engagement In Human Rights Due Diligence: A Business Guide*, 2014

([http://www.csrgermany.de/www/csr_cms_relaunch.nsf/res/stakeholderengagement_in_humanrightsduediligence_e_141030_screen.pdf/\\$file/stakeholderengagement_in_humanrightsduediligence_e_141030_screen.pdf](http://www.csrgermany.de/www/csr_cms_relaunch.nsf/res/stakeholderengagement_in_humanrightsduediligence_e_141030_screen.pdf/$file/stakeholderengagement_in_humanrightsduediligence_e_141030_screen.pdf)) [siteret 24.4.2015]

5.5 Intervjuer og andre personlige meddelelser

Colectivo de Abogados, Bogotá, Colombia, 11.12.2014 – intervju
Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, Colombia, 2.12.2014 – intervju
Consultoría para Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Bogotá, Colombia, 10.12.2014
Fafo, Mark Taylor, Oslo, Norge, 24.10.2014 – intervju
Hydro 25.3.2015 – E-post
Hydro, Barcarena, Brasil 15.12.2014 – feltbesøk, presentasjoner, spørsmål og svar
Hydro, Belém, Brasil 15.12.2014 – intervju
Hydro, Rio de Janeiro, Brasil 14.12.2014 – intervju
Hydro, Vækerø, Oslo, Norge, 22.1.2015 – intervju
Institute for Human Rights and Business, Bogotá, Colombia, 11.12.2014
Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Bogotá, Colombia, 3.12.2014
Registro de la Unidad de Víctimas, Bogotá, Colombia, 3.12.2014
Repsol, Bogotá, Colombia, 11.12.2014 - intervju
Repsol, Madrid, Spania, 25.11.2014 – intervju
Statoil, Fornebu, Norge, 15.1.2015 – intervju
Statoil, Rio de Janeiro, Brasil, 12.12.2014 – intervju
Statoil, e-post 23.4.2015
Zandtfliet, Luc, Shift, 10.4.2015 – E-post

5.6 Selskapers styringsdokumenter, rapporter og nettsider

Ecopetrol S.A.

Ownership

http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/web_es/ecopetrol-web/investors/equity/ownership/ [sitert 16.4.2015]

Hydro (Norsk Hydro
ASA)

Hydro's Human Rights Policy, 8.3.2013 (GD09-03)

<http://www.hydro.com/upload/Subsites/Norge/Nedlastingscenter/Om%20Hydro/nhc-gd09-03%20hydros%20human%20rights%20policy.pdf> [sitert 22.4.2015]

Hydro's Social Responsibility, 5.3.2013 (NHC-GD09)

http://www.hydro.com/pagefiles/7233/Hydros_Social_Responsibility.pdf [sitert 18.1.2015]

About Hydro

<http://www.hydro.com/en/> [sitert 22.4.2015]

Aksjonæroversikt

<http://www.hydro.com/no/Hydro-i-Norge/Investor/Hydro-aksjen/Aksjonarer/Aksjonaroversikt/> [sitert 13.4.2015]

Transaksjonen mellom Hydro og Vale fullføres i dag.

Pressemelding. 28.2.2011

<http://www.hydro.com/no/Hydro-i-Norge/Pressesenter/Nyheter/Pressemeldinger/2011/Transaksjonen-mellom-Hydro-og-Vale-fullfores-i-dag/> [sitert 21.4.2015]

Barcarena

<http://www.hydro.com/en/About-Hydro/Hydro-worldwide/Brazil/Barcarena/> [sitert 21.4.2015]

Creating a forum for effective agreements in Barcarena

<http://www.hydro.com/no/Our-future/Our-performance/Stakeholder-interviews/Stakeholder-interviews-2013/Creating-a-forum-for-effective-agreements-in-Barcarena/> [sitert 13.4.2015]

Repsol

Corporate Responsibility Report 2014

http://www.repsol.com/imagenes/es_en/Informe_de_Responsabilidad_Corporativa_2014_EN_tcm11-704747.pdf [sitert 22.4.2015]

Corporate Responsibility Report 2013

http://www.repsol.com/imagenes/es_en/Corporate_Responsibility_Report_2013_tcm11-682061.pdf [sitert 22.4.2015]

Colombia Sustainability Plan 2013–2014

http://www.repsol.com/imagenes/es_en/Repsol_Sustainability_Plan_Colombia_2013_2014_tcm11-681992.pdf [sitert 22.4.2015]

Ethics and Conduct Code

http://www.repsol.com/imagenes/es_en/Repsol_Norma_Etica_Conducta_Folleto_A5_ing_V12_tcm11-127560.pdf

Respect for Human Rights Policy

http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-respeto-derechos-humanos.aspx [sitert 21.4.2015]

Community relations policy

(http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-relaciones-comunidad.aspx) [sitert 19.1.2015]

Local Communities

(http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/ante-quien-respondemos/comunidades/locales/default.aspx) [sitert 21.4.2015]

Policy on relations with indigenous communities

(http://www.repsol.com/es_en/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/modelo-rc/compromisos-adquiridos/politica-relaciones-comunidades-indigenas.aspx) [sitert 21.4.2015]

Repsol worldwide

http://www.repsol.com/es_en/corporacion/conocer-repsol/repsol-en-el-mundo/ [sitert 21.4.2015]

Our history http://www.repsol.com/es_en/corporacion/conocer-repsol/perspectiva_historica/default.aspx [sitert 21.4.2015]

Statoil ASA

Statoilboken, versjon 3.1, gyldig fra 5.7.2013

(<http://www.statoil.com/no/About/TheStatoilBook/Downloads/Statoil-Boken.pdf>) [sitert 13.4.2015]

Bærekraftsrapporterting: Menneskerettighetene

(<http://www.statoil.com/no/environsociety/sustainability/pages/humanrights.aspx>) [sitert 13.4.2015]

Statoil Sustainability Report 2014

(http://www.statoil.com/no/InvestorCentre/AnnualReport/AnnualReport2014/Documents/DownloadCentreFiles/01_KeyDownloads/Sustainability_report_2014.pdf) [sitert 23.4.2015]

Annual report 2010

<http://www.statoil.com/annualreport2010/en/Sustainability/ManagingOurRisksAndImpacts/StakeholderEngagement/Pages/EngagingCommunities.aspx> [sitert 21.4.2015]

Nye lisenser utenfor Colombia, 4.9.2014

http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2014/Pages/04Sep_Colombia.aspx [sitert 16.4.2015]

Norge

<http://www.statoil.com/no/About/Worldwide/Norway/Pages/default.aspx> [sitert 13.4.2015]

Selskapets største aksjonærer

<http://www.statoil.com/no/investorcentre/share/shareholders/top20/pages/default.aspx> [sitert 13.4.2015]

Peregrino-feltet

<http://www.statoil.com/no/About/Worldwide/Brazil/ExplorationPortfolio/Pages/Peregrino.aspx> [sitert 13.4.2015]

5.7 Litteratur

- Anaya, S. James *International human rights and indigenous peoples*, Wolters Kluwer Law & Business, Aspen Publishers Elective Series, 1st ed., 2009
- Burger, Julian «The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: From Advocacy to Implementation», I: *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Allen, Stephen og Alexandra Xanthaki (red.), Hart Publishing, 2011, s. 41–61
- Davitti, Daria «On the Meanings of International Investment Law and International Human Rights Law: The Alternative Narrative of Due Diligence», *Human Rights Law Review* 12:3 (2012), 421–453
(<http://hrlr.oxfordjournals.org/content/early/2012/08/19/hrlr.ngs013.full.pdf+html>) [sitert 22.4.2015]
- Demuijnck, Geert og Björn Fasterling «Human Rights in the Void? Due Diligence in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights», *J Bus Ethics* (2013) 116:799–814 ([http://download-v2.springer.com/static/pdf/636/art%253A10.1007%252Fs10551-013-1822-z.pdf?token2=exp=1429642937~acl=%2Fstatic%2Fpdf%2F636%2Fart%25253A10.1007%25252Fs10551-013-1822-z.pdf*~hmac=6b3d67d325cd81defe62e938c4b4c34c35f5a26f70cdd70a9f617263e34e32ce](http://download.v2.springer.com/static/pdf/636/art%253A10.1007%252Fs10551-013-1822-z.pdf?token2=exp=1429642937~acl=%2Fstatic%2Fpdf%2F636%2Fart%25253A10.1007%25252Fs10551-013-1822-z.pdf*~hmac=6b3d67d325cd81defe62e938c4b4c34c35f5a26f70cdd70a9f617263e34e32ce)) [sitert 21.4.2015]
- Dubach, Barbara og Maria Teresa Machado (2012) «The importance of stakeholder engagement in the corporate responsibility to respect human rights», *International Review of the Red Cross*, september 2012, s. 1047–1068
(<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage>

- [=online&aid=9095303&fileId=S1816383113000404](#)) [siteret 22.4.2015]
- Gilbert, Jérémie og Cathal Doyle «A New Dawn over the Land: Shedding Light on Collective Ownership and Consent», I: *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Allen, Stephen og Alexandra Xanthaki (red.), Hart Publishing, 2011, s. 289–329
- Harrison, James «Establishing a meaningful human rights due diligence process for corporations: learning from experience of human rights impact assessment», *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31:2, 107–117
(<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2013.774718>) [siteret 22.4.2015]
- Hesse-Biber, Sharlene Nagy og Patricia Leavy *The practice of qualitative research*, SAGE Publications, Inc., 2. utgave, 2010 [siteret 5.3.2015]
- Lindsay, Rae, Robert McCorquodale, Lara Blecher, Jonathan Bonnitcha, Antony Crockett and Audley Sheppard «Human rights responsibilities in the oil and gas sector: applying the UN Guiding Principles», *Journal of World Energy Law and Business*, 2013, Vol. 6, No. 1
(http://www.globalarbitrationreview.com/cdn/files/gar/articles/31419_report.pdf) [siteret 22.4.2015]
- Matiesen, Thomas *Retten i samfunnet. En innføring i retts sosiologi*, 5. utgave, Pax Forlag, 2011
- Mikkelsen, Cæcilie (red.) *The Indigenous World 2014*, IWGIA, 2014
- Quane, Helen «The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: New Directions for Self-Determination and Participatory Rights?», I: *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Allen, Stephen og Alexandra Xanthaki (red.), Hart Publishing, 2011, s. 259–289
- Rombouts, S.J. *Having a Say: Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent*, WLP, 2014
- Ruggie, John Gerard *Just Business: Multinational corporations and human rights*. W. W. Norton & Company, Inc. 2013

5.8 Andre kilder

- Business and Human Rights Resource Centre, «Drummond lawsuit (re Colombia)», <http://business-humanrights.org/en/drummond-lawsuit-re-colombia> [sisert 22.4.2015]
- Danish Institute for Human Rights (<http://www.humanrights.dk/>) [sisert 21.4.2015]
- Danish Institute for Human Rights, kortfilm, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (<http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles>) [sisert 22.4.2015]
- Darzin, stakeholder management software (<http://www.darzin.com/index.php/products/stakeholder-management/>) [sisert 21.4.2015]
- Etikkrådet, Statens pensjonsfond utland. *Tilrådning om utelukkelse av selskapene Repsol YPF og Reliance Industries Ltd.*, 1.12.2010 (https://www.regjeringen.no/contentassets/615fb88743f641aeab895ae9060e7a71/tilradning_fi_nal_011210.pdf) [sisert 22.4.2015]
- ICMM, <http://www.icmm.com/about-us/about-us> [sisert 22.4.2015]
- IPIECA (<http://www.ipieca.org/>) [sisert 21.4.2015]
- New Oxford American Dictionary, elektronisk versjon, versjon 2.2.1 (156), 2005–2011 Apple Inc.
- Ruggie, John Gerard. *The Past as Prologue? A Moment of Truth for UN Business and Human Rights Treaty*, Institute for Human Rights and Business, Kommentar, 8.7.2014 (<http://www.ihrb.org/commentary/past-as-prologue.html>) [sisert 24.4.2015]
- The Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School (prod.), kortfilm, *The only government we see: Building Company-Community Dialogue in Nigeria*, 19.11.2012 (Hentet fra <http://www.shiftproject.org/video/only-government-we-see-building-company-community-dialogue-nigeria>) [sisert 22.4.2015]
- The Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School (prod.), kortfilm, *Making Monkey Business: Building Company-Community Dialogue in the Philippines* (Hentet fra <http://www.shiftproject.org/video/putting-ourselves-their-shoes-dialogue-table-tintaya>) [sisert 22.4.2015]
- The Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School (prod.), kortfilm, *Putting Ourselves in Their Shoes: The Dialogue Table of Tintaya*, 15.6.2011 (Hentet fra <https://www.youtube.com/watch?v=VcMfbB0qsXE>) [sisert 22.4.2015]