

Sverige - National Baseline Assessment

ENKÄT STATSKONTORET

SIDA 1 av (7)
DATUM 2017-12-11
NAMN Åsa Beckius

Lever Sverige upp till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter?

Diakonia välkomnar regeringens beslut att genomföra en National Baseline Assessment, genom en inkluderande process och konsultation med civila samhället och andra intressenter. Vi förutsätter att Statskontorets rapport kommer tas emot med ambitionen att omsätta (delar av) rekommendationerna i handling och på så sätt öka Sveriges efterlevnad av FN vägledande principer för mänskliga rättigheter och företagande (i våra svar förkortat till UNGPs), och på så sätt även stärka arbetet för att Sverige ska vara ett föregångsland inom hållbart företagande.

Del 1: Frågor om icke-juridiska åtgärder

Svaren tas emot och hanteras av Statskontoret

Har staten vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att de vägledande principerna efterlevs inom statlig verksamhet? Exempelvis inom:

- Export och internationaliseringsfrämjande
- Styrning av myndigheter och bolag med statligt ägande
- Offentlig upphandling
- Internationellt utvecklingssamarbete

Export – och internationaliseringsfrämjande

FN:s principer pekar på ett förhöjt ansvar för de fall där staten ger stöd till företag: "Stater bör vidta ytterligare åtgärder för att motverka att företag som ägs eller kontrolleras av staten, eller som får omfattande stöd och service från myndigheter exempelvis exportkreditorgan och offentliga organ som försäkrar eller garanterar investeringar, kränker de mänskliga rättigheterna genom att, när så är lämpligt, kräva att företagen genomför en konsekvensanalys (due diligence) när det gäller de mänskliga rättigheterna."

I regeringens Exportstrategi och politik för hållbart företagande lyfts behovet av att stärka stödet till svenska företag att agera hållbart utomlands. Regeringens offentliga främjanderesor avser att stärka svenska ekonomiska intressen, och möjliggöra ett ömsesidigt handelsutbyte med

ADRESS Box 140 38
167 14 Bromma
BESÖK Gustavslundsvägen 18
Alviks Torg
TEL 08 453 69 00
FAX 08 453 69 29
PG 90 33 04-4
diakonia.se

berörda länder. Diakonia menar att dessa handelsresor och Business Swedens etableringsstöd är att betrakta som "omfattande stöd och service" och obligatoriska krav på konsekvensanalys hos de företag som åtnjuter detta stöd bör införas. Diakonia välkomnar de skärpta hållbarhetskrav på företag som deltar på främjanderesor som handelsminister Ann Linde har aviserat, även om det för oss ännu är oklart vad dessa krav består i och hur de ska följas upp: <https://www.di.se/debatt/debatt-bara-jamstallda-foretag-far-folja-med-ministrar>

UNGPs slår fast att: "Ett krav på konsekvensanalys (due diligence) när det gäller de mänskliga rättigheterna är förmodligen särskilt lämpligt när verksamheten i sig eller den miljö i vilken verksamheten bedrivs utgör en betydande risk när det gäller de mänskliga rättigheterna." **Sveriges exportstrategi** fokuserar på ett flertal länder som får anses som "svåra marknader", vilket även har identifierats som en potentiell målkonflikt inom ramen för PGU (se vidare nedan).

Det finns även risker kring politiskt stöd till främjande av krigsmaterialexport som kan förekomma – direkt eller indirekt - vid regeringens främjanderesor. När ministrar reser med företag som SAAB i delegationen till länder där man har pågående exportsatsningar av krigsmaterial som JAS GRIPEN innebär det ett legitimerande stöd från regeringens sida. Det kan gälla länder som Filipinerna, Colombia och Indonesien där vi ser omfattande människorättsproblem. Det är stor skillnad på regelverket för de bedömningar som görs av ISP och de som ska göras av EKN och SEK. ISPs ska göra bedömningar som även tar in internationellt samarbete, tekniksamarbete och svenska utrikespolitiska intressen och väga det mot respekt för mänskliga rättigheter.¹

"Enligt regeringens mening utgör helhetsbedömningen det viktigaste Prop. 2017/18:23 inslaget i det svenska regelverket för kontroll av krigsmateriel. Detta påpekas även av ISP. Helhetsbedömningen tar sin utgångspunkt i 1§ andra stycket krigsmaterielagen, som föreskriver att tillstånd endast ska ges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. I regeringens riktlinjer för utförelse och annan utlandssamverkan preciseras vad som bör ingå i bedömningen av framför allt de utrikespolitiska hindren. För att helhetsbedömningen ska mynna ut i en balanserad avvägning mellan olika motstående intressen, är det viktigt att alla centrala element som är av betydelse beaktas."²

¹ <https://www.isp.se/krigsmateriel/regelverk/>

² <http://www.regeringen.se/rattsdokument/lagratsremiss/2017/06/skarpt-exportkontroll-av-krigsmateriel/>

Den typen av avvägningar anges inte i regelverken som styr EKN och SEK. Det är därför speciellt problematiskt att EKN deltar i främjanderesor för krigsmaterialexportföretag utan att man i förväg gjort due diligence enligt de regelverk som gäller. Diakonia är kritiska både till de existerande regelverk som styr exporten av krigsmaterial liksom de förslag som ligger på regeringens bord. Statistiken på export av krigsmaterial till länder med allvarliga brott mot mänskliga rättigheter talar sitt tydliga språk – regelverket är för otydligt och det finns för många kryphål.

Styrning av myndigheter och bolag med statligt ägande

Ett problem som Diakonia uppmärksammat i ett flertal rapporter där vi granskar statliga myndigheters samt statliga och privata företags påverkan på mänskliga rättigheter är **bristen på transparens** i verksamhet, hållbarhetsarbetet och underlag för beslut. FNs vägledande principer lyfter också värdet av transparens och tillgång till information för parter som riskerar att drabbas som viktiga faktorer för att förebygga negativ påverkan. Ofta hänvisas till att information är konfidentiell (också genom lagstiftning), vilket leder till att den information som presenteras publikt är av mycket generell karaktär och sällan belyser substansen i vidtagna åtgärder. Det finns betydande utrymme för en genomlysning av vad som verkligen behöver omfattas av sekretess kontra möjligheten för intressenter att informera sig, exempelvis vid stora investeringsbeslut av EKN och SEK. Idag finns krav på transparens på de största affärerna i SEK och EKN men man bör sträva efter ökad transparens. Bland annat kan man inte få information om vilka åtgärder och krav som Sverige ställt när det i en DD uppdagats brister. Det finns inga krav på att offentlig redovisa vilka krav och åtgärder som vidtagits. DD måste vara en process som upprepas, inte bara ett dokument eller studie vid ett enda enskilt tillfälle.

När det gäller exportorganen **EKN och SEK** har Diakonia och Amnesty gjort flera granskande rapporter och uppföljningar, se <https://www.diakonia.se/vart-arbete/Politik-och-paverkan/Rapporter-fran-Diakonia/Export-till-priset-av-manskliga-rattigheter---uppfoljning-2013/>

EKN och SEK har tagit flera steg för att agera mer hållbart och för att öka sin hänsyn till de mänskliga rättigheterna i sina affärer, vilket Diakonia välkomnar.

De **statligt ägda bolagen** ska enligt egna riktlinjer agera föredömligt inom hållbart företagande. Flera steg i rätt riktning har tagits, ägardirektivet har uppdaterats vid flertalet tillfällen då krav på hållbarhet har blivit tydligare. Under 2017 infördes bland annat krav på ansvarsfull policy och agerande kring skatt. Diakonia anser att det är viktigt att ägarpolicyn reflekterar starka krav på hållbarhet, hur dessa sedan följs upp och efterlevs i praktiken är

ett pågående arbete för näringsdepartementet, bolagen själva och för de organisationerna som granskar. Enligt den genomlysning som genomfördes kring bolagen kommunikation kring UNGPs finns det en klar förbättringspotential hos

Internationellt utvecklingssamarbete

Det är inte tydligt för Diakonia hur UNGPs kommer in i det svenska biståndet som handlar om samarbete med privata aktörer, exempelvis på Sida. Här borde mer kunna göras och tydligare instruktioner kunna ges för att försäkra sig om att om svenskt bistånd, både bilateralt men även det som sker inom de multilaterala institutionerna såsom FN och Världsbanken, låter sig styras av UNGPs. Detta gäller dels det bistånd som sker i olika typer av direkta samarbeten med privata aktörer (så som Public-Private Partnerships) och bistånd som kanaliseras genom olika typer av privatsektorinstrument (lån, garantier etc). Vi vet att flera fall av MR-kränkningar skett i olika typer av privatsektorsarbeten som haft statlig uppbackning inom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

En rapport skriven på uppdrag av EBA 2015 pekar på bristen på tydlig styrning i förhållande till mänskliga rättigheter hos flera av de statliga biståndsaktörerna. <http://eba.se/ny-rapport-om-svenskt-bistand-med-koppling-till-foretagande-och-manskliga-rattigheter/#sthash.4e1taZFH.dpbs> En övergripande slutsats var att de svenska biståndsaktörerna i stor utsträckning står oförberedda inför de utmaningar som involvering av det privata näringslivet kan medföra för mänskliga rättigheter. Det finns exempel på god praxis hos flera statliga aktörer men mer som ett resultat av internt engagemang hos enskilda personer än som en sammanhållen ansats från regeringens sida.

Det är positivt att **Swedfunds** hållbarhetspolicy sedan 2014 hänvisar till UNGPs, samt att Swedfund gjort en ansats till rapportering av sitt MR-arbete baserat på rapporteringsramverket för UNGPs. Swedfunds gapanalys, utan att ta ställning till resultatet, är ett bra steg att ta för att implementera UNGPs i det praktiska arbetet. Vi anser att alla statliga myndigheter och bolag borde göra liknande gapanalys och rapporteringar baserat på UNGPs.

Utrikesdepartementet har aviserat att de ska höja kunskaper kring hållbart företagande på Sveriges **ambassader**, samt förlängt Business Swedens uppdrag att arbeta med hållbart företagande, vilket Diakonia välkomnar. I kommentarer till utkastet på den svenska handlingsplanen 2015, tryckte Diakonia på vikten av just detta. Hur det har gått fram tills idag har vi lite insikt i, den utbildning på webbaserad plattform som hänvisas till tror vi inte är tillräcklig. Det måste bli tydligare för ambassaderna, i sin roll som näringslivsfrämjare och i

internationellt utvecklingsarbete, att lyfta mänskliga rättigheter som ett grundläggande krav.

När regeringen tillträdde år 2014 utlovades en nystart för **Politik för global utveckling, PGU**. Regeringen meddelade också att PGU ska vara det verktyg som genomförandet av Agenda 2030 vilar på. Målet för PGU är att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar utveckling. Kopplat till målet finns två perspektiv som beslutsfattare ska ta hänsyn till när de utformar sin politik: rättighetsperspektivet, vilket inkluderar ett jämställdhetsperspektiv, och de fattigas perspektiv på utveckling. För att beskriva hur regeringen arbetat med PGU, presenteras vartannat år en skrivelse. Den senaste skrivelsen från 2016 har analyserats av Concord Sverige, där Diakonia tillsammans med 25 andra organisationer är medlem och därför bidragit till analysen. Ovanstående perspektiven återfinns i flera avsnitt av skrivelsen. Samtidigt pekar analysen på flera fall, till exempel kring vapenexport och skatteflykt, där perspektiven i PGU inte verkar ha legat till grund för de uppställda målen. Under Mål 9: Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, konstaterades en möjlig målkonflikt nämligen företagande på svåra marknader. Vi välkomnar att regeringen erkänner att företagande på svåra marknader kan ge upphov till målkonflikter men vi bedömer att regeringens mål till slutet av år 2017 är otillräckliga för att säkerställa att företag agerar hållbart på svåra marknader. Att göra human rights due diligence obligatorisk för företag som befinner sig på svåra marknader skulle däremot kunna bidra till att motverka att mål- och intressekonflikt uppstår.³

Har staten vidtagit tillräckliga åtgärder för att stödja och vägleda företag i deras arbete med att leva upp till FN:s vägledande principer för mänskliga rättigheter och företagande? Inom vilka branscher och för vilka företag i så fall?

Sveriges nuvarande regering har uttalat en tydlig ambition att vara ett föregångsland inom samt dra nytta av de affärsmöjligheter som hållbart företagande innebär. Diakonia välkomnar den ambitionen, men vill att regeringen tar ett större ansvar i genomdrivande av UNGPs inom alla svenska företag, samt inom EU. "The Protect, Respect and Remedy framework" och dess vägledande principer säger tydligt att företags påverkan på mänskliga rättigheter kräver en "smart mix" av svar, inte bara frivilliga åtgärder utan också lagstiftning. Enligt Pelare 1 sträcker sig statens och regeringens ansvar längre än att "uppmuntra" och skapa plattformar för dialog och kunskapsutbyte när det gäller företags påverkan på mänskliga rättigheter, även om det är viktiga åtgärder. Staten har ett ansvar att skydda

³ <http://www.concord.se/wp-content/uploads/analys-av-skrivelse-pgu-agenda2030-2016.pdf>

mänskliga rättigheter mot företagspåverkan, i Sverige och utanför Sveriges gränser. Svensk lagstiftning, regeringens åtgärder till dags dato, liksom Sveriges handlingsplan för mänskliga rättigheter och företagande, påvisar en tydlig brist genom avsaknaden av bindande regler för företag att respektera mänskliga rättigheter. FNs vägledande principerna uppmanar företag att bland annat göra en så kallad "human rights due diligence" (HRDD) och flera företag har påtagit sig uppgiften på frivillig basis. Det är dock inte tillräckligt, utan Diakonia anser att det är statens uppgift att på ett tydligt sätt lagstifta och införa bindande regler för företag att genomföra HRDD. I svensk rätt finns liknande typer av krav, eller due diligence processer, där företag måste följa och efterleva vissa uppställda standards, bl a för att motverka penningtvätt. Ytterligare rättsområden diskuteras bl a i Diakonias rapport, skriven tillsammans med ett antal svenska organisationer

https://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/policy-and-advocacy/due_diligence_rapport.pdf

Det finns lagstiftning från Europa att ta lärdom av – Frankrike antog i år lagen Devoir de vigilance (Duty of Care). Ytterligare exempel finns i Schweiz, Storbritannien och Nederländerna. Se även <http://bhrinlaw.org/>

Finns det andra åtgärder som regeringen bör beakta inför uppföljningen av handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter? Om ja – vilka?

Inför en uppföljning av handlingsplanen bör regering beakta den **utvärdering** som genomfördes av som gjordes 2015⁴ samt det nya verktyg som lanserats av Danish Institute for Business and Human Rights mfl - [National Action Plans on Business and Human Rights Toolkit, 2017 Edition](#)

Många av de rekommendationer som ges under ovanstående frågor, framförallt om bindande regler, kan också inkorporeras i handlingsplanen där regeringen på ett tydligt sätt

⁴ [Assessment of the National Action Plan \(NAP\) on Business and Human Rights of SWEDEN](#) by International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) and the European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), 2015. Utvärderingen drar förljande slutsats: "The NAP notes that Sweden will ensure that State-owned companies "where appropriate, conduct human rights due diligence in order to assess and address any significant risk to human rights." However, there is no mention of exactly what "where appropriate" means, how Sweden will ensure this, or if there are any existing or planned measures that would legally require State-owned enterprises to conduct human rights due diligence." "While these commitments are positive, the overwhelming focus on non-regulatory measures is problematic."⁴

kan ge sig själv i uppgift att tillsätta juridisk expertis och utvärdera hur en sådan lagstiftning ska utformas. Det är av vikt att en obligatorisk HRDD inte endast blir en rapporteringsövning, utan en transparent process som inkluderar riskanalys, åtgärdsplanering och systematisk uppföljning. Om inte företag gör detta, ska det finnas möjligheter att tilldöma sanktioner eller böter.

Det är även av stor vikt att Sverige genomför åtgärder tillhörande **pelare III – tillgång till rättvisa**. Läs t ex <https://www.icar.ngo/publications/2017/11/28/advancing-and-strengthening-the-oecd-national-contact-point-peer-review-process-interim-findings-and-recommendations>

Diakonia saknar ett **forum för "multi-stakeholder dialogues" i Sverige**. I flera länder, ex Danmark, är exempelvis det nationella Global Compact-nätverket en plattform för regelbundna samtal kring olika teman kopplade till hållbart företagande som då samlar både regeringsrepresentanter, biståndsaktörer, företag och civila samhället. Våra samtal sker oftast bilateralt, eller i stuprör. Ett institut för mänskliga rättigheter skulle kunna vara en sådan plattform, men flera möjligheter finns. Handlingsplanen skulle kunna innehålla en åtgärd där en sådan plattform formas, där flera aktörer kan medföra perspektiv och bidra till en öppen diskussion om företag och mänskliga rättigheter mer frekvent.