

## CSR-klageinstitution kan blive offentlig gabestok for virksomheder.

Regeringen har den 28. marts 2012 fremsat et lovforslag - Lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd - som for det første vil udvide rapporteringskravet i årsregnskabslovens § 99a, hvilket vil sige, at de 1.100 største danske virksomheder ikke længere kun redegøre for deres samfundsansvar. De skal også redegøre for deres indsats i forhold til menneskerettigheder og miljø.

Derudover foreslår regeringen, at der oprettes en administrativ mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd, som skal varetage klager over virksomhedernes udøvelse af CSR - eller mangel herpå. Oprettelsen af en særlig mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd indebærer dog den særlige retssikkerhedsmæssige problemstilling, at den træffer afgørelse på baggrund af OECD's retningslinjer, som ikke er retligt bindende for virksomhederne. En sådan klageinstitution risikerer dermed at blive et parallelsystem til det gældende retssystem, og medfører, at virksomheder kan blive hængt ud i en åben gabestok til trods for, at de har overholdt enhver gældende lovgivning.

### 1. CSR - De generelle regler og frivillighed

CSR - Corporate Social Responsibility - dækker over virksomheders social- og/eller samfundsansvar. Begrebet er ikke udtømmende og bl.a. Europa-Kommissionens brede definition lyder således:

*"A concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and their interaction with their stakeholders on a voluntary basis"*<sup>1</sup>

Det frivillighedsaspekt, som Europa-Kommissionen har defineret, og som også hidtil har været herskende i en dansk kontekst, bevirker, at det er og skal være op til virksomhederne selv at vurdere, om de vil inkorporere CSR i deres virksomhedsstrategi, og i så fald hvordan. Man sikrer på denne måde, at virksomhederne tager ejerskab over CSR-aktiviteterne og dermed også prioriterer de områder, der giver mening for den enkelte virksomheds kerneaktiviteter og passer deres virksomhedsform samt strategi bedst. Såkaldt forretningsbaseret samfundsansvar.

Men udgangspunktet om fuld frivillighed er allerede modificeret i dansk lovgivning. I 2009 indførte den daværende regering således et rapporteringskrav i årsregnskabslovens § 99a, som bestemmer at:

*"store virksomheder skal supplere ledelsesberetningen med en redegørelse for samfundsansvar, jf. stk. 2-7. Ved virksomheders samfundsansvar forstås, at virksomheder frivilligt integrerer hensyn til blandt andet menneskerettigheder, sociale forhold, miljø- og klimamæssige forhold samt bekæmpelse af korruption i deres forretningsstrategi og forretningsaktiviteter. Har virksomheden ikke politikker for samfundsansvar, skal dette oplyses i ledelsesberetningen."*

Reglen betyder i praksis, at man tvinger de 1.100 største danske virksomheder til at tage stilling til om de vil arbejde strategisk med samfundsansvar. Det er således principielt stadig frivilligt, om man som virksomhed vil udføre CSR, men det er et krav, at man tager stilling og rapporterer herom. Ligesom det er et krav, at hvis man har en CSR-politik, så skal man også redegøre herom.<sup>2</sup> Den danske lovgivning må derfor siges i nogen grad at bryde med frivillighedsgrundlaget.

<sup>1</sup> <http://www.socialansvarlighed.dk/csr-definition-gode-csr-definitioner>

<sup>2</sup> I CBS og Erhvervsstyrelsens rapport "Samfundsansvar og Rapportering i Danmark, Effekten af 2. år med rapporteringskrav i årsregnskabsloven" fra 2011 fremgår det, at 7 pct. af de lovforpligtede virksomheder ikke overholder rapporteringskravet. Blandt de virksomheder, som overholder rapporteringskravet, er det kun 38 pct. der gør det i fuld overensstemmelse med loven, jf. <http://www.samfundsansvar.dk/graphics/publikationer/CSR/25-11-11-csr-rapport-2011.pdf>.

## 2. Rapportering om menneskerettigheder og miljø

Regeringen har nu fremsat et lovforslag, som vil udvide rapporteringskravet i Årsregnskabsloven. Fremover skal det således ikke kun omfatte virksomhedens samfundsansvar, men også specifikt dens arbejde med miljø og menneskerettigheder. I årsregnskabslovens § 99a, bliver der således indsat et nyt stk. 3:

*”Hvis virksomheden har politikker for at respektere menneskerettighederne og for at reducere klimapåvirkningen ved virksomhedens aktiviteter, skal redegørelsen efter stk. 1 udtrykkeligt indeholde oplysninger om disse politikker. Hvis virksomheden har sådanne politikker, finder stk. 2 tilsvarende anvendelse. Har virksomheden ikke sådanne politikker, skal dette oplyses i ledelsesberetningen.”*

Dermed bliver det oprindelige frivillighedsprincip udhulet endnu engang, ligesom dansk erhvervsliv må forvente endnu flere administrative byrder. Eksempelvis viser erfaringerne med det nuværende rapporteringskrav i Årsregnskabslovens § 99a, at de administrative byrder var 7-8 gange højere en oprindeligt forventet, og at omkostningerne på samfundsniveau var mellem 150 og 1.051 mio. kroner.<sup>3</sup>

Når Erhvervs- og vækstminister Ole Sohn derfor siger, at forslaget ifølge AMVAB-målingerne<sup>4</sup> ikke vil pålægge nye administrative byrder for virksomhederne, så illustrerer det, at AMVAB-målingerne ikke kan stå alene, når man skal vurdere de administrative byrder. Det forekommer i hvert fald højst usandsynligt, at virksomhederne ikke vil kunne mærke, at de nu, udover at skulle rapportere om deres samfundsansvar, også skal uddybe rapporteringen, når det gælder deres arbejde med miljø og menneskerettigheder.

I det hele taget er det udtryk for en misforstået tilgang til menneskerettighederne at forpligte virksomhederne til at redegøre for, i hvilket omfang de efterlever disse principper, al den stund, at menneskerettighederne forpligter stater. Ikke virksomheder.

Kun stater er juridisk ansvarlige for at værne om de internationale menneskerettighedskonventioner, som alene stater kan indgå, mens virksomheder er forpligtet til at overholde staternes lovgivning. Derfor kan man selvfølgelig godt have en forventning om, at virksomheder opfører sig ordentligt, bæredygtigt og med omtanke - hvilket de fleste gør af sig selv, da de ellers risikerer dårlig omtale og i værste fald boykot fra deres kunder eller leverandører - men det kan ske efter devisen ”show it, don´t shout it”. Af lovforslagets bemærkninger fremgår det således også at:

*”Regeringens evaluering af virksomhedernes rapporteringspraksis viser, at under 40 pct. af de store danske virksomheder rapporterer om menneskerettigheder. Det betyder dog ikke, at virksomhederne ikke respekterer menneskerettighederne i deres forretningsaktiviteter, men at der er behov for, at flere rapporterer om deres indsats.”*

Den foreslåede udvidelse af årsregnskabslovens § 99a indebærer altså en ny rapporteringsforpligtelse af områder, som ikke vurderes at indeholde et generelt problem. Konsekvensen er, at forslaget mest af alt får karakter af unødvendig overregulering fra statens side.

## 3. Nyt Klage- og mæglingsorgan

Udover det skærpede rapporteringskrav ønsker regeringen at oprette en ny såkaldt ”Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd”. Formålet er at:

---

<sup>3</sup> ”Samfundsansvar og Rapportering i Danmark – Effekten af rapporteringskrav i årsregnskabsloven” udgivet i et samarbejde mellem Copenhagen Business School (CBS), Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) samt Erhvervs – og Selskabsstyrelsens Center for Samfundsansvar, august 2010.

<sup>4</sup> AMVAB står for Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder. AMVAB er en metode, der gennem kortlægning af private, danske virksomheders tidsforbrug måler erhvervslivets administrative omkostninger ved at efterleve erhvervsrettet regulering.

*”oprette en ikke-retlig mæglings- og klageinstitution, der hurtigt og effektivt kan løse uoverensstemmelser om overtrædelse af internationale standarder og principper om global ansvarlig virksomhedsadfærd, jf. OECD’s Retningslinjer for Multinationale Virksomheder.”*<sup>5</sup>

Baggrunden for forslaget er således, at Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) sidste år opdaterede sine retningslinjer for multinationale selskaber.<sup>6</sup> For første gang indeholder disse retningslinjer nu en udtrykkelig reference til menneskerettigheder, og baserer sig dermed på Harvard-professor John Ruggies Guiding Principles on Business and Human Rights, der blev officielt vedtaget af FN’s Menneskerettighedsråd i en resolution i juni 2011.<sup>7</sup>

Resolutionen erklærer, at multinationale virksomheder og andre virksomheder har et ansvar for at respektere menneskerettigheder. Nu fastslår OECD’s retningslinjer, at multinationale selskaber bør respektere de internationalt anerkendte menneskerettigheder hos de mennesker, som deres aktiviteter berører. Den af Ole Sohn foreslåede Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd er således en direkte udmøntning af FN’s og OECD’s principper.

#### 4. Klageorganet og menneskerettigheder

Hvad der imidlertid synes at blive negligeret i det fremsatte forslag er, at det rent juridisk er i modstrid med menneskerettighedernes grundlæggende natur at gøre gældende, at virksomheder har menneskerettighedsforpligtelser. Samtlige menneskerettighedskonventioner er bindende for de stater, der ratificerer dem. Ikke for private individer eller virksomheder i den pågældende stat.

I realiteten nyder også virksomheder beskyttelse under menneskerettighederne, f.eks. når det gælder den private ejendomsret og boligens ukrænkelighed, hvorfor det fra et grundlæggende og juridisk perspektiv ikke giver mening at gøre virksomheder ansvarlige for apartheid i Sydafrika eller censur i Kina. Virksomhedernes juridiske forpligtelse består i at overholde love og regler, *samt* efterleve principperne i FN’s Global Compact, hvis de frivilligt har tilsluttet sig hertil.

Selv hvis man gør brug af en dynamisk fortolkning af menneskerettighederne, er retningslinjerne” fra OECD og FN stadig dybt problematiske. Retningslinjerne omfatter således ikke kun de traditionelle frihedsrettigheder, såsom ret til privatliv og forbuddet mod tortur, men også økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Med den nye Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd risikerer vi således, at danske virksomheder, som opererer i udlandet bliver gjort ansvarlige for medarbejdernes ret til social sikkerhed, arbejde, bolig og en rimelig levestandard, selvom det i meget høj grad er uklart, hvilke konkrete forpligtelser disse rettigheder medfører. Og selvom sådanne forpligtelser påhviler stater. Ikke virksomheder.

#### 5. Retssikkerhedsmæssige problemer

Forskellen på den foreslåede Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd og andre klageinstitutioner er, at mens andre klageinstitutioner træffer afgørelse efter gældende ret, så vil den nye Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd skulle træffe afgørelser på baggrund af OECD’s retningslinjer, som vel at mærke ikke er juridisk bindende for virksomhederne.<sup>8</sup> Af lovforslaget fremgår det eksempelvis, at det skal give mulighed for at:

*”personer eller grupper, der har været udsat for overtrædelser af OECD’s Retningslinjer for Multinationale Virksomheder, kan få deres sag behandlet også i tilfælde, hvor der ikke er mulighed for at forfølge overtrædelsen ved domstolene.”*

Institutionen vil således skabe et ikke-retligt parallelsystem til domstolene, med den retssikkerhedsmæssige udfordring, at institutionen ikke skal træffe afgørelse på grundlag af love og regler, men derimod på

<sup>5</sup> <http://www.ft.dk/samling/2011/lovforslag/1125/fremsaettelsestale.htm>

<sup>6</sup> Se OECD’s Guidelines for Multinational Enterprises, 2011, s. 68 sammenholdt med s. 72 ff., jf. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/48004323.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>

<sup>8</sup> [http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en\\_2649\\_34889\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html)

moral og etik. Særlig problematisk er det, at virksomhederne dermed ikke på forhånd kan vide, hvad den kan have gjort moralsk "forkert", hvormed de retssikkerhedsgarantier, som vi kender fra både det administrative klagesystem og domstolssystemet bliver sat ud af kraft.

Tilmed vil Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd offentliggøre sine afgørelser. Af forslaget fremgår det således, at regeringen forventer:

*"at danske virksomheder opfører sig ordenligt, når de gør forretning på såvel hjemlige som globale markeder. Mæglings- og klageinstitutionen skal derfor også være en instans, hvor brud på ansvarlig virksomhedsadfærd kan rejses, dokumenteres og offentliggøres."*

Konsekvensen er, at virksomheder risikerer at blive hængt ud i en offentlig gabestok for "uansvarlig virksomhedsadfærd", uden at have overtrådt en eneste lovregel. og selvom Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd er tænkt som en ikke-retlig instans. Til sammenligning er Landsskatterettens afgørelser, herunder sager hvor i der utvivlsomt er begået skattesnyd, anonymiseret og omgivet af tavshedspligt.

Paradokset er, at mens afgørelser fra fx Landsskatteretten er anonymiseret, selvom virksomheden har bidraget til skattesnyd, så kan en anden (eller for den sags skyld også den samme) virksomhed hænges ud i Mæglings- og klageinstitutionen for manglende virksomhedsansvar, selvom den har overholdt alle (andre) lovgivninger både her i landet og i udlandet. På den vis vil den nye institution udgøre et ikke-retligt parallelsystem til det gældende retssystem i Danmark, og dermed bryde med det grundlæggende princip om, at retssikkerhed handler om lov og ret. Ikke om moral og etik. Dette udgør i sig selv et retssikkerhedsmæssigt problem, men vil derudover blive en naturlig glidebane til at gøre menneskerettighederne retligt bindende for virksomheder i strid med deres grundlæggende natur.

## 6. Internationale forpligtelser

Lovforslaget om mæglings- og klageinstitutionen er et led i udmøntningen af regeringens målsætning om, at Danmark skal være i front, når det gælder virksomheders globale ansvarlighed overfor arbejdstager- og menneskerettigheder, internationale miljøstandarder og kampen mod korruption.

Henvisningen til OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder skyldes, at Danmark som medlem af OECD er forpligtet til at have et såkaldt nationalt kontaktpunkt. Af OECD's retningslinjer fremgår det således:

*"Adhering countries shall set up National Contact Points to further the effectiveness of the Guidelines by undertaking promotional activities, handling enquiries and contributing to the resolution of issues that arise relating to the implementation of the Guidelines in specific instances, taking account of the attached procedural guidance. The business community, worker organisations, other non-governmental organisations and other interested parties shall be informed of the availability of such facilities."*

Det nye Mæglings- og klageinstitut for ansvarlig virksomhedsadfærd skal opfylde Danmarks forpligtelse vedrørende et sådan kontaktpunkt. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det således:

*"Det fremgår af OECD's retningslinjer, at ethvert land skal oprette et såkaldt nationalt OECD-kontaktpunkt. Denne forpligtelse efterkommer Danmark ved at oprette mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd."*

Sammenligner man det kontaktpunkt, som OECD har lagt op til med det Mæglings- og klageinstitut, som regeringen nu har på tegnebrættet, er der ingen tvivl om, at Danmark vil leve op til sine internationale forpligtelser. Og mere til. Erhvervs- og vækstminister Ole Sohn har således heller ikke lagt skjul på, at regeringens ambition med det nye lovforslag er at gøre Danmark til frontløbere, når det gælder virksomheders globale ansvarlighed.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> <http://www.ft.dk/samling/2011/lovforslag/1125/fremsaettelsestale.htm>

## 7. Konklusion og anbefaling

Kun stater er juridisk ansvarlige for at værne om menneskerettighederne, mens virksomheder er forpligtet til at overholde staternes lovgivning. Dermed ikke sagt, at en virksomhed kan agere, som den vil overfor sine medarbejdere eller andre, for det kan den i sagens natur ikke, men fra et juridisk perspektiv giver det ikke megen mening, at de 1.100 største danske virksomheder nu også skal rapportere om deres arbejde med menneskerettigheder og miljø. Det afgørende må være, hvad man gør/ikke gør, fremfor hvad man siger.

Da lovkravet oven i købet af forbundet med administrative byrder, og da virksomhederne allerede af hensyn til deres stakeholders (forbrugere, aktionærer og samfundet som helhed) har et indbygget incitament til at opføre sig ordentligt, burde regeringen have "nøjedes" med nogle anbefalinger for, hvordan virksomhederne kan arbejde strategisk med deres samfundsansvar fremfor at opstille et unødvendigt rapporteringskrav.

Selvom det foreslåede Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd er tænkt som en ikke-retlig institution, er der retssikkerhedsmæssige bekymringer forbundet med den. Institutionen vil således skabe et ikke-retligt parallelsystem til domstolene, med den retssikkerhedsmæssige udfordring, at institutionen ikke skal træffe afgørelse på grundlag af love og regler, men derimod på moral og etik. Særlig problematisk er det, at afgørelserne offentliggøres og dermed udstiller virksomheder, som måske ikke har overtrådt en eneste lovregel. Til sammenligning er Landsskatterettens afgørelser, herunder sager hvor i der utvivlsomt er begået skattesnyd, anonymiseret og omgivet af tavshedspligt.

En af retsstatens grundsætninger er "nulla poena sine lege" (ingen straf uden lov). En borger eller virksomhed skal ikke kunne pålægges straf uden, at det er sket ud fra loven. Dette grundlæggende retsprincip er Mæglings- og klageinstitution en udfordring af og afvigelse fra.

Et alternativ til den foreslåede mæglings- og klageinstitution, kunne være et mæglings- og rådgivningscenter for ansvarlig virksomhedsadfærd, hvor virksomhederne frivilligt kunne få en ekspertvurdering af, om deres CSR-strategi lever op til det der forventes efter OECD's retningslinjer. På den måde vil Danmark kunne leve op til sine forpligtelser om at fremme ansvarlig virksomhedsadfærd, ved at yde rådgivning, frem for at hænge virksomhederne ud offentligt. Alternativt bør virksomhederne - som minimum - ydes retsbeskyttelse i form af anonymisering og tavshedspligt, så de ikke risikerer at blive hængt ud uden at have overtrådt en eneste lovregel.