

22. januar 2012

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
cwg@eogs.dk
oki@eogs.dk

Foreningen Verdens Skoves bemærkninger til udkast til forslag til lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har offentliggjort et udkast til forslag til lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, med mulighed for at indsende høringssvar. Nedenfor følger foreningen Verdens Skoves bemærkninger til lovforslaget. Verdens Skove har ved afgivelsen af sit høringssvar inddraget god praksis fra andre administrative klageorganer og lignende organisationer.

Verdens Skove kan generelt tilslutte sig de bemærkninger, som fremgår af 92-gruppens høringssvar.

1. Baggrund

Med lovforslaget oprettes en ikke-retlig mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd, som afløser det eksisterende danske OECD kontaktpunkt for multinationale virksomheder. Lovforslaget indfører en lovregulering af behandlingen af klager over danske virksomheders brud på OECD's retningslinier for multinationale virksomheder. Lovforslaget regulerer desuden mæglings- og klageinstitutionens sammensætning og placering samt formelle regler for fremgangsmåde og tidsfrister for sagsbehandlingen. Endelig styrker lovforslaget årsregnskabslovens krav til virksomheders rapportering om samfundsansvar.

Verdens Skove anbefaler, at mæglings- og klageinstitutionen evalueres efter to år for at sikre, at institutionen fungerer effektivt og til stadighed er førende indenfor fremme af god virksomhedsskik.

Verdens Skoves høringssvar vedrører:

- Placering og uafhængighed (punkt 2)
- Stedlig kompetence (punkt 3)
- Udpegelse af medlemmer og kvalifikationskrav (punkt 4)
- Formandens inhabilitet (punkt 5)
- Vurdering af mæglingens egnethed (punkt 6)
- Tidsfrister (punkt 7)
- Pligt til at medvirke til sagens oplysning (punkt 8)
- Udvikling af god virksomhedsskik (punkt 9)
- Opfølgning (punkt 10)
- Afbrydelse af forældelsesfrist og genoptagelse (punkt 11)
- Årsberetning (punkt 12)
- Årsregnskabsloven (punkt 13)

2. Placering og uafhængighed

I henhold til lovforslagets § 1 opretter Erhvervs- og Vækstministeren mæglings- og klageinstitutionen. Lovforslagets §2 specificerer ydermere, at Erhvervsstyrelsen sekretariatsbetjener mæglings- og klageinstitutionen. Ifølge lovforslagets § 11 har Erhvervs- og Vækstministeren kompetence til at fastlægge de nærmere regler for mæglings- og klageinstitutionen, herunder regler om sagsbehandling.

Verdens Skove finder, at mæglings- og klageinstitutionens materielle og formelle uafhængighed bør styrkes ved i højere grad at løsrive institutionen fra politisk ledede organisationer. Det forekommer således paradoksalt, at lovforslagets § 1 på den ene side fastslår, at institutionen er uafhængig. På den anden side fremgår det af lovforslaget, at mæglings- og klageinstitutionen oprettes af Erhvervs- og vækstministeren, har sekretariat hos Erhvervsstyrelsen og får sin forretningsorden fastlagt af Erhvervs- og vækstministeren.

Verdens Skove henviser i den forbindelse til Persondatalovens §55, stk. 4, som fastslår, at Datatilsynet har kompetence til selv at vedtage sin forretningsorden.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at mæglings- og klageinstitutionen sekretariatsbetjenes af en uafhængig institution,
- at mæglings- og klageinstitutionen selv bør have mandat til at kunne vedtage sin forretningsorden, og
- at lovforslagets § 1, stk. 1 slettes, således at mæglings- og klageinstitutionen oprettes direkte ved lov.

3. Stedlig kompetence

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 5, at en sag som udgangspunkt skal behandles af kontaktpunktet i det land, hvor en overtrædelse er sket. Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd kan dog beslutte selv at behandle en sag, hvis det vurderes, at kontaktpunktet i det pågældende værtsland ikke lever op til OECD's proceduremæssige vejledning for kontaktpunkter.

En klage fra en dansk organisation over en dansk virksomheds adfærd i et andet OECD land vil derfor som udgangspunkt skulle afvises af mæglings- og klageinstitutionen. Det kan medføre store udgifter for en virksomhed at skulle medvirke i en sag ved et udenlandsk kontaktpunkt, og for en dansk klager kan det være økonomisk uoverkommeligt at medvirke i en sag.

Ligeledes bør en klage, som vedrører en dansk virksomheds generelle adfærd i flere lande, kunne behandles i Danmark. Flere hensyn begrunder dette. For det første bør det være muligt for en klager at indgive én klage vedrørende samme virksomhed, og for det andet kan det understøtte klagers argument om, at netop fordi virksomhedens adfærd finder sted i flere lande, er det udtryk for en generel praksis hos virksomheden og ikke en "ene hændelse".

Verdens Skove (tidligere Nepenthes) sendte for eksempel en sag til det tidligere danske OECD kontaktpunkt over tømmervirksomheden Dalhoff Larsen og Hornemanns (DLH) overtrædelse af OECD's retningslinier for multinationale virksomheder. Sagen vedrørte DLH's generelle virksomhedsadfærd, og som eksempel blev fire landeeksempler inddraget i klagen. Et af disse lande, Brasilien, er et OECD land. Lovforslagets nuværende formulering og det tidligere danske kontaktpunkts praksis medfører, at de elementer, som vedrører Brasilien, skulle udskilles fra resten

af klagen, oversættes til portugisisk og behandles ved det Brasilianske kontaktpunkt. Både klager og indklaget ville i denne sag have haft betydelige udgifter til transport mellem Danmark og Brasilien, og formentlig ville det være nødvendigt at anvende en tolk i forbindelse med møderne ved Brasiliens kontaktpunkt. Ydermere var det netop klagers argument, at forholdene foregik i flere lande og derfor var udtryk for virksomhedens generelle praksis.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at mæglings- og klageinstitution skal behandle en sag, hvis både klager og indklaget virksomhed eller organisation er hjemmehørende i Danmark, og
- at mæglings- og klageinstitution skal behandle en sag mod en virksomhed eller organisation hjemmehørende i Danmark, hvis klagen vedrører generelle forhold, som er foregået i flere lande.

4. Udpegelse af medlemmer og kvalifikationskrav

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1 stk. 5, at Erhvervs- og vækstministeren fastsætter nærmere regler for udnævnelse af mæglings- og klageinstitutionens medlemmer og medlemmernes kvalifikationer. Endvidere fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at Rådet for Samfundsansvar anbefaler, at mæglings- og klageinstitutionen sammensættes af 5 medlemmer, en formand, et sagkyndigt medlem, og tre organisationsrepræsentanter, som udpeges efter indstilling fra DI, LO og 92-gruppen.

En forudsætning for at mæglings- og klageinstitutionen kan opnå autoritet og respekt omkring sin virksomhed er, at institutionen er i stand til at tilbyde professionel mægling, og at institutionens udtalelser er baseret på faglig ekspertise frem for politiske interesser.

Det tidligere danske OECD kontaktpunkt oplevede store vanskeligheder med at behandle sager, hovedsagligt fordi kontaktpunktets medlemmer ikke besad den nødvendige faglige viden til at kunne vurdere en given sags indhold i forhold til OECD's retningslinier for multinationale virksomheder.

Ligeledes er en forudsætning for at opnå et for parterne tilfredsstillende mæglingsresultat, at en mægler besidder de nødvendige kvalifikationer til at udføre en mægling. En af årsagerne til, at det tidligere danske OECD kontaktpunkt var ude af stand til reelt at fuldføre en mægling var, at kontaktpunktets medlemmer forsøgte at udøve rollen som mæglere uden at besidde nogen kvalifikationer som mæglere.

For andre administrative klageorganer er det et lovkrav, at formanden skal være dommer eller have bestået en juridisk kandidatuddannelse. Dette gælder for eksempel for Folketingets Ombudsmand, Datatilsynet, Forbrugerombudsmanden og Ligebehandlingsnævnet.

Verdens Skove foreslår derfor,

- at regler for udnævnelse af mæglings- og klageinstitutionens medlemmer og medlemmernes kvalifikationer beskrives i lovteksten,
- at mæglings- og klageinstitutionens formand skal have bestået en juridisk kandidateksamen,
- at mæglings- og klageinstitutionens øvrige medlemmer alle bør være sagkyndige med særlig viden om miljø, arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder eller virksomheders samfundsansvar, og

- at det indføres som et krav i lovteksten, at mæglings- og klageinstitutionens formand skal være uddannet mægler eller, at mæglingen forestås af professionelle mæglere.

5. Formandens inhabilitet

Det fremgår af lovforslagets § 8, at mæglings- og klageinstitutionens formand forestår mægling mellem parterne i en sag. Hvis det ikke lykkes parterne at finde en løsning gennem mægling foretager mæglings- og klageinstitutionen en egentlig undersøgelse af sagen, og på baggrund af undersøgelsen kan mæglings- og klageinstitutionen fremsætte sin opfattelse af en sag, udtale kritik og afgive henstillinger.

Et grundlæggende princip i mægling er, at mægleren skal være og fremstå neutral og upartisk i forhold til mæglingsparterne. En forudsætning for et godt mæglingsresultat er, at parterne har tillid til mægleren og føler sig trygge ved at tale åbent under mæglingen. For at kunne opnå parternes fortrolighed anbefales det generelt, at mægleren efter et endt mæglingsforløb ikke involverer sig yderligere i sagen hverken som advokat eller som dommer eller anden person, som skal træffe en afgørelse mellem parterne.

Det fremgår ligeledes af retsplejelovens § 279, at en retsmægler efter afslutningen af en retsmægling ikke må virke som dommer eller advokat under sagens fortsatte behandling.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at det præciseres i lovforslagets § 8, at såfremt mæglings- og klageinstitutionens formand fungerer som mægler i sagen, kan denne ikke medvirke i sagens videre forløb efter endt mægling.

6. Vurdering af mæglingens egnethed

Det fremgår af lovforslagets § 8 stk. 3, at mæglings- og klageinstitutionen kan tilbyde mægling mellem parterne, og at mæglingen kræver begge parter samtykke. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at mæglings- og klageinstitutionen vurderer, om parterne har deltaget konstruktivt i mæglingsprocessen. Endvidere fremgår det af lovforslagets § 4, at enhver kan indbringe en klage for mæglings- og klageinstitutionen på egne vegne eller på vegne af tredjemand.

For Verdens Skove er det essentielt, at enhver, som er bekendt med en overtrædelse af OECD's retningslinier for multinationale virksomheder, kan klage til mæglings- og klageinstitutionen, hvad enten der er tale om krænkelse af individers menneskerettigheder eller i situationer, hvor der ikke er en skadelidt person, f.eks. ved miljøødelæggelser.

I visse situationer kan det imidlertid være vanskeligt for en part at indgå konstruktivt i en mæglingsproces, for eksempel på grund af manglende ejerskab til selve konflikten eller på grund af manglende kompetence hos parten.

En organisation, som klager over en dansk virksomheds medvirken til menneskerettighedskrænkelser i et andet land, kan for eksempel have vanskeligt ved at indgå konstruktivt i en mæglingsproces på vegne af de individer, hvis menneskerettigheder krænkes. Organisationen vil i sådan et tilfælde mangle ejerskab til konflikten, og vil derfor også være ude af stand til at vurdere, hvad der for de skadelidte er den bedste løsning ved mægling. Organisationen kan ikke desto mindre have en væsentlig interesse i, at mæglings- og klageinstitutionen behandler sagen.

Ligeledes vil en frivillig organisation kunne have vanskeligt ved at indgå konstruktivt i en mæglingsproces, hvis klagens kerne vedrører virksomhedens måde at drive forretning på. Den frivillige organisations bevæggrund for at indgive en klage kan ofte være konstateringen af, at virksomhedens metoder medfører menneskerettighedsovergreb og miljøødelæggelser. Her kan organisationens frivillige medlemmer mangle den fornødne viden om virksomhedsledelse til at vurdere, hvad man realistisk kan stille af krav til en virksomheds forretningsmetoder, og om en virksomhed reelt er for uambitiøs i sin tilgang til at drive forretning. Et tilfredsstillende mæglingsresultat kan således være afhængigt af, at en uafhængig tredjepart giver en vurdering af virksomhedens forretningsmetoder. Dette medfører også, at en konstruktiv mæglingsproces kan være afhængig af, at der er ressourcer til at finansiere uafhængige vurderinger.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at der i lovforslagets § 8 stk. 3 tilføjes, at mægling kan tilbydes, såfremt mægler vurderer, at sagen er egnet til mægling mellem parterne.

7. Tidsfrister

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets §§ 8 og 11, at Erhvervs- og Vækstministeren skal fastlægge regler om sagsbehandlingstider, der sikrer en hurtig og effektiv behandling af hensyn til begge parter. Reglerne vil tage udgangspunkt i anbefalingerne fra Rådet for Samfundsansvar, som anbefaler en tidsramme på maksimalt 9 måneder fra indgivelse af en klage til sagens afslutning. Disse tidsfrister vil være bindende.

I sammenhæng med, at det i høringssvaret anbefales, at mæglings- og klageinstitutionen skal vedtage sin egen forretningsorden, mener Verdens Skove derfor at lovteksten bør styrkes i forhold til at sikre en effektiv sagsbehandling indenfor rimelig tid.

Verdens Skove anbefaler derfor

- at der i lovforslagets § 8 tilføjes vejledende tidsfrister i henhold til anbefalingerne fra Rådet for Samfundsansvar.

8. Pligt til at medvirke til sagens oplysning

Ifølge lovforslaget kan et sagsforløb gennemløbe mægling og eventuelt en efterfølgende undersøgelse, såfremt sagen ikke kan løses mellem parterne og mæglings- og klageinstitutionen accepterer sagen efter forundersøgelse. I begge processer er det en nødvendighed, at begge parter medvirker til sagens fulde oplysning.

I henhold til Lov om ligebehandlingsnævnets § 5, kan sekretariatet anmode sagens parter om at medvirke til sagens oplysning indenfor en given tidsfrist. Hvis opfordringen ikke efterkommes, kan fastsættes en ny tidsfrist. Såfremt denne igen overskrides, kan nævnet beslutte at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. En parts eventuelle tøvende adfærd i forhold til at medvirke til sagens fulde oplysning, kan således indgå i den samlede bedømmelse af sagen og eventuelt tillægges processuel skadevirkning.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at mæglings- og klageinstitutionen kan anmode sagens parter om at medvirke til sagens oplysning indenfor en på forhånd fastsat tidsfrist. Hvis en part ikke efterkommer anmodningen, fastsættes en ny tidsfrist. Hvis opfordringen til at svare ikke efterkommes,

kan mæglings- og klageinstitutionen beslutte at afgøre sagen på det foreliggende grundlag. Forsømmelse af pligten til at medvirke til sagens oplysning bør indgå i den samlede bedømmelse.

9. Udvikling af god virksomhedsskik

En central opgave for adskillige administrative organer, der fører tilsyn og behandler klager, er at udvikle god skik indenfor sit felt. Folketingets Ombudsmand udvikler god forvaltningsskik, Forbrugerombudsmanden udvikler god markedsføringskik, og Datatilsynet udvikler god databehandlingskik. Ved at udvikle god skik er disse organer med til at hæve beskyttelsesniveauet og fastlægge generelle standarder indenfor sit arbejdsområde. Derved opnår de større gennemslagskraft end ved klagebehandling alene.

Verdens Skove mener, at det bør indgå som en central opgave i mæglings- og klageinstitutionens virke at udvikle god virksomhedsskik. Mæglings- og klageinstitutionen bør således løbende udvikle standarder for, hvordan virksomheder inden for forskellige sektorer bedst varetager sit samfundsansvar og udviser nødvendig omhu (due dilligence).

Udviklingen af god virksomhedsskik bør ske baseret blandt andet på internationale principper om nødvendig omhu. For at gå forrest indenfor CSR er det nødvendigt, at mæglings- og klageinstitutionen baserer sine udtalelser på internationale principper om nødvendig omhu og er i stand til at udfylde meningen af principperne i den nationale kontekst. Det vil give Danmark mulighed for at gå forrest i udviklingen af CSR og kunne påvirke den internationale udvikling i en ambitiøs retning. Samtidig kan det hjælpe til at konkretisere begrebet ”virksomheders samfundsansvar”.

Udviklingen af god virksomhedsskik vil desuden tydeliggøre for lignende virksomheder, hvad der forventes af dem i lignende situationer og vil dermed styrke forudsigeligheden af systemet for virksomhederne.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at det fremgår af lovtæksten, at mæglings- og klageinstitutionen skal medvirke til at udvikle god virksomhedsskik.

10. Opfølgning

I Rådet for Samfundsansvars anbefalinger til en ikke-retlig mæglings- og klagemekanisme foreslås det, at mæglings- og klagemekanismen bør følge op på udtalelsen efter 1 år og komme med en ny udtalelse, der enten anerkender, at en virksomhed har levet op til nævnets anbefalinger, eller påpeger hvis, og i givet fald hvor, dette ikke er tilfældet.

Af lov om ligebehandlingsnævnet § 12 fremgår det, at Ligebehandlingsnævnet på en klagers anmodning og på dennes vegne skal indbringe en sag for domstolene, hvis nævnets afgørelser og forlig, som er indgået for nævnet, ikke efterleves.

Lovforslaget indeholder ikke nogen bestemmelser vedrørende opfølgning på aftaler indgået ved mægling eller udtalelser afgivet af mæglings- og klagemekanismen.

Når en sag er færdigbehandlet ved mæglings- og klageinstitutionen bør begge parter i en sag kunne stole på, at mæglings- og klageinstitutionen arbejder for at et mæglingsresultat følges, og at en

udtalelse fra mæglings- og klageinstitutionen respekteres. Det bør under ingen omstændigheder være klager, der skal sikre virksomhedens efterlevelse af et mæglingsresultat eller en udtalelse.

Hvis mæglings- og klageinstitutionen ikke følger op på afsluttede sager, vil det i princippet ikke have nogen konsekvens for parterne at ignorere et mæglingsresultat eller en udtalelse. På sigt kan det medføre, at mæglings- og klageinstitutionens autoritet og integritet udhules.

Det kan kræve væsentlige ressourcer for mæglings- og klageinstitutionen at følge op på sager løbende, men da det vil være mindst lige så byrdefuldt for klager at skulle igennem yderligere behandling af en sag, bør hensynet til klagers retsstilling veje tungere.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at der i lovforslaget tilføjes, at mæglings- og klageinstitutionen efter et år følger op på efterlevelsen af en mæglingsaftale indgået iht. § 8 stk. 3, og
- at der i lovforslaget tilføjes, at mæglings- og klageinstitutionen et år efter afgivelsen af en udtalelse iht. § 8 stk. 6 afgiver en ny udtalelse, der vurderer hvorvidt den oprindelige udtalelse er efterlevet.

11. Afbrydelse af forældelsesfrist og genoptagelse

Det fremgår af lovforslagets §7, at forældelsesfristen er fem år fra den dag, hvor den omstridte handling eller undladelse er ophørt.

Straffelovens § 94, stk. 5 definerer, hvornår en forældelse i straffesager afbrydes. Modsat straffeloven indeholder lovforslaget ikke en specifik bestemmelse om, hvornår forældelsesfristen ophører.

Det fremgår desuden af lovforslaget, at en sag kan genoptages, hvis der er sket væsentlige fejl i sagsbehandlingen, eller hvis der er kommet væsentlige nye oplysninger frem i sagen. Genoptagelse kan imidlertid ikke ske efter forældelsesfristens udløb.

Ligebehandlingsnævnet kan genoptage sager, hvis særlige grunde taler herfor, jf. § 10 i lov om Ligebehandlingsnævnet.

Verdens Skove finder det uhensigtsmæssigt, at der er fastsat en forældelsesfrist, uden at det er nærmere reguleret, hvornår og hvordan forældelsesfristen afbrydes. Desuden forekommer det besynderligt, at genoptagelse blandes sammen med fristen for at indbringe klager for mæglings- og klageinstitutionen.

Lovforslagets nuværende formulering stiller sagens parter væsentligt forskelligt i forhold til, hvornår sagen indbringes for mæglings- og klageinstitutionen. Hvis sagen indbringes lige efter den omstridte handling ophører kan sagen både behandles og genoptages. Indbringes en sag derimod fire år efter den omstridte handling ophører, vil sagsbehandlingstiden formentlig medføre, at der ikke er tid til at genoptage sagen.

Genoptagelse af en færdigbehandlet sag bør som altovervejende hovedregel ikke ske. Når sager genoptages bør det være fordi, at der er fremkommet væsentlige nye oplysninger i sagen, som medfører, at sagen med stor sandsynlighed ville få et andet udfald. Genoptagelse bør altså bruges til

at rette en klar fejl i den oprindelige sag. Der bør derfor ikke være en frist for genoptagelse af en sag.

Lovforslagets nuværende udformning kan desuden give en indklaget part et stærkt incitament til at forhale en sag med det formål at forebygge en senere genoptagelse.

Verdens Skove anbefaler, at der sker en adskillelse mellem forældelsesfrist og muligheden for at genoptage en sag. Såfremt fristen for at genoptage en sag fastholdes, bør forældelsesfristen som minimum afbrydes, så længe sagen behandles ved mæglings- og klageinstitutionen. Alternativt bør der fastsættes en selvstændig frist for genoptagelse, som begynder ved sagens afslutning.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at der til lovforslagets § 7 tilføjes et stk. 2 med følgende ordlyd: ”forældelsesfristen afbrydes, når en klage indbringes for mæglings- og klageinstitutionen.”,
- at mæglings- og klageinstitutionen genoptager sager, hvis der er sket væsentlige fejl i sagsbehandlingen eller hvis der er kommet væsentlige nye oplysninger frem, som klart ville føre til et andet resultat, og
- at genoptagelse ikke gøres afhængig af en tidsfrist.

12. Årsberetning

I Rådet for Samfundsansvars anbefalinger til en ikke-retlig mæglings- og klagemekanisme foreslås det, at mæglings- og klagemekanismen bør af levere en årlig beretning om arbejdet i nævnet til Rådet for Samfundsansvar.

Ligebehandlingsnævnet, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand har alle pligt til at afgive en årlig beretning, jf. Lov om Ligebehandlingsnævnet, Persondataloven og Lov om Folketingets Ombudsmand.

En årlig beretning vil kunne skabe øget synlighed om mæglings- og klageinstitutionens arbejde og vil kunne sikre transparens omkring institutionen.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at det i lovforslaget tilføjes, at mæglings- og klageinstitutionen en gang årligt offentliggør en beretning om sin virksomhed.

13. Årsregnskabsloven

Lovforslaget medfører en udbygning af årsregnskabslovens §99a, således at virksomheder, der redegør for samfundsansvar, udtrykkeligt skal inkludere oplysninger om virksomhedens politikker for respekt af menneskerettigheder og for at reducere klimapåvirkninger.

Verdens Skove finder, at bestemmelsen bør udvides, da miljøsensyn rummer væsentligt mere end klimapåvirkninger alene. En virksomheds klimapåvirkning er ikke nødvendigvis eneste potentielle miljøskadelige del af en virksomheds adfærd. For eksempel er det mindst lige så relevant for en tømmervirksomhed at redegøre for sine politikker for at mindske sin negative påvirkning af biodiversiteten.

Verdens Skove anbefaler derfor,

- at det i årsregnskabslovens §99a stk. 3 specificeres, at redegørelsen, udover at indeholde oplysninger om respekt for menneskerettighederne og reduktion af klimapåvirkning, også skal indeholde oplysninger om virksomhedens politikker vedrørende miljøfremmende tiltag.

Med venlig hilsen
Suzanne Rosenkilde Nielsen
Verdens Skove