

**Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter****Allmän kommentar nr 24 (2017) om konventionsstaternas ansvar enligt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inom ramen för näringslivet\*****I. Inledning**

1. Näringslivet spelar en viktig roll för att förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, bland annat genom att bidra till att skapa arbetstillfällen och utveckling – genom privata investeringar. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har dock regelbundet blivit uppmärksam på situationer där näringslivets verksamheter har haft en negativ effekt på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter på grund av staternas oförmåga att inom deras jurisdiktion garantera efterlevnaden av internationellt erkända normer och standarder för mänskliga rättigheter. Denna allmänna kommentar syftar till att klargöra konventionsstaternas skyldigheter enligt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i sådana situationer, för att förhindra och åtgärda näringslivets negativa effekt på de mänskliga rättigheterna.

2. Kommittén har tidigare tagit upp näringslivets ökande påverkan på åtnjutandet av särskilda rättigheter i konventionen beträffande hälsa,<sup>1</sup> bostäder,<sup>2</sup> livsmedel,<sup>3</sup> vatten,<sup>4</sup> social säkerhet,<sup>5</sup> rätten till arbete,<sup>6</sup> rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor<sup>7</sup> samt rätten till att bilda och ansluta sig till fackföreningar.<sup>8</sup> Kommittén har dessutom tagit upp frågan i slutsatser<sup>9</sup> om konventionsstaternas rapporter och i sitt första beslut om ett individuellt klagomålsförfarande.<sup>10</sup> 2011 antog den ett utlåtande om staternas skyldigheter beträffande näringslivets ansvar inom ramen för rättigheterna i konventionen.<sup>11</sup> Denna allmänna

\* Antogs av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter vid dess sextioförsta session (29 maj–23 juni 2017).

<sup>1</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa, punkter 26 och 35.

<sup>2</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 4 (1991) om rätten till lämplig bostad, punkt 14.

<sup>3</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 12 (1999) om rätten till tillräckligt med mat, punkter 19 och 20.

<sup>4</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 15 (2002) om rätt till vatten, punkt 49.

<sup>5</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 19 (2007) om rätt till social säkerhet, punkt 45, 46 och 71.

<sup>6</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 18 (2005) om rätt till arbete, punkt 52.

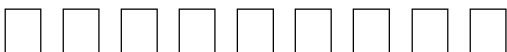
<sup>7</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 23 (2016) om rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, punkter 74 och 75.

<sup>8</sup> Se E/C.12/AZE/CO/3, punkt 15.

<sup>9</sup> Se E/C.12/CAN/CO/6, punkter 15 och 16; E/C.12/VNM/CO/2–4, punkter 22 och 29; och E/C.12/DEU/CO/5, punkter 9–11.

<sup>10</sup> Klagomålsförfarande nr 2/2014, *I.D.G. mot Spanien*, synpunkter antogs den 17 juni 2015.

<sup>11</sup> Se E/C.12/2011/1, punkt 7.



kommentar ska läsas tillsammans med dessa tidigare bidrag. Den tar även hänsyn till framsteg inom den internationella arbetsorganisationen<sup>12</sup> och inom regionala organisationer som Europarådet.<sup>13</sup> Genom att anta denna allmänna kommentar har kommittén tagit hänsyn till vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter som fastställts av människorättsrådet under 2011,<sup>14</sup> samt bidrag till denna fråga från konventionsorgan och olika särskilda förfaranden.<sup>15</sup>

## II. Sammanhang och räckvidd

3. I denna allmänna kommentar omfattar näringslivet alla typer av företag, oavsett om de är verksamma i flera länder eller endast i hemlandet, oavsett om de är helt privatägda eller statliga och oavsett deras storlek, bransch, plats, ägande och struktur.

4. Inom vissa jurisdiktioner kan individer föra direkt talan mot den privata sektorn för kränkningar av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, antingen för att ålägga sådana privata företag (negativa) förpliktelser för att förhindra vissa beteenden eller (positiva) förpliktelser för att vidta vissa åtgärder eller bidra till att sådana rättigheter efterlevs.<sup>16</sup> Det finns också ett stort antal nationella lagar utformade för att skydda specifika ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som gäller specifikt för enskilda företag, som t.ex. inom områdena icke-diskriminering, vård, utbildning, miljö, sysselsättning och konsument säkerhet.

5. Dessutom förväntas näringslivet att respektera rättigheterna i konventionen enligt internationella normer, oavsett innehållet i inhemska lagar eller om dessa lagar tillämpas i praktiken.<sup>17</sup> Denna allmänna kommentar syftar därför också till att hjälpa näringslivet att fullgöra sina skyldigheter för mänskliga rättigheter, och ta sitt ansvar och därigenom minska de risker för dåligt anseende som kan följa med kränkningar av rättigheterna i konventionen, inom sin intressesfär.

6. Denna allmänna kommentar kan också bistå arbetstagarnas organisationer och arbetsgivare inom ramen för kollektivavtal. Ett stort antal konventionsstater kräver arbetsplatsrutiner för att undersöka klagomål från arbetstagare, individuellt eller kollektivt, utan hot om repressalier.<sup>18</sup> Social dialog och tillgång till klagomålsmekanismer för arbetstagare kan utnyttjas mer systematiskt, särskilt för genomförandet av artiklarna 6 och 7 i konventionen.

## III. Konventionsstaternas förpliktelser enligt konventionen

### A. Förpliktelser om icke-diskriminering

7. Kommittén har tidigare påpekat att diskriminering i utövandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ofta förekommer i den privata sfären, inklusive på arbetsplatser och

<sup>12</sup> Internationella arbetsorganisationens (ILO) trepartsdeklaration om principer för multinationella företag och socialpolitik, ursprungligen antagen 1977 och senast ändrad 2017, uppmuntrar till positiva bidrag från näringslivet till samhället för att genomföra principerna som ligger till grund för internationella arbetsnormer.

<sup>13</sup> Se rekommendationen CM/Rec(2016)3 från Europarådets ministerkommitté om mänskliga rättigheter och företag, antagen den 2 mars 2016 vid det 1249:e ställföreträdamötet.

<sup>14</sup> Se A/HRC/17/31, fastställt av människorättsrådet i resolutionen 17/4.

<sup>15</sup> Se A/HRC/4/35/Add.1.

<sup>16</sup> Se, till exempel, Sydafrikas författningsdomstol, *Daniels mot Scribante och andra*, mål CCT 50/16, dom av den 11 maj 2017, punkter 37–39 (ledande dom av J. Madlanga) (positiva förpliktelser som ålagts ägaren för att garantera rätten till anställningstrygghet under förhållanden som överensstämmer med kraven för mänsklig värdighet).

<sup>17</sup> Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: genomförandet av Förenta nationernas ramverk "Protect, Respect and Remedy", princip 11 och kommentarer.

<sup>18</sup> Se ILO Examination of Grievances Recommendation, 1967 (nr 130).

arbetsmarknaden<sup>19</sup> och i bostads- och uthyrningssektorerna.<sup>20</sup> Enligt artiklarna 2 och 3 i konventionen är konventionsstaterna skyldiga att garantera att rättigheterna i konventionen utövas av alla utan diskriminering.<sup>21</sup> Kravet att förhindra formella såväl som konkreta former av diskriminering<sup>22</sup> omfattar en skyldighet att förbjuda diskriminering från icke-statliga organ vid utövandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

8. Bland de grupper som ofta drabbas oproportionerligt av näringslivets negativa effekter märks kvinnor, barn, urfolk, särskilt i samband med utvecklingen eller utnyttjandet av mark- och naturresurser,<sup>23</sup> bönder, fiskare och andra som arbetar på landsbygden och etniska eller religiösa minoriteter utan politiskt inflytande. Personer med funktionsnedsättning drabbas också ofta oproportionerligt av näringslivets negativa effekter, särskilt eftersom de möter särskilda hinder för att få tillgång till ansvarsutkrävande och korrigerande mekanismer. Som kommittén har konstaterat vid tidigare tillfällen löper asylsökande och illegala invandrare en särskilt stor risk att utsättas för diskriminering i åtnjutandet av rättigheterna i konventionen på grund av sin utsatta situation och med hänvisning till artikel 7 i konventionen är migrerande arbetstagare särskilt utsatta för exploatering, långa arbetstider, orättvisa löner och farliga och ohälsosamma arbetsmiljöer.<sup>24</sup>

9. Vissa befolkningsgrupper löper en större risk att drabbas av intersektionell och multipel diskriminering.<sup>25</sup> Exempelvis leder investeringsrelaterade avhysningar och tvångsflyttningar ofta till fysiskt och sexuellt våld mot, och otillräcklig kompensering och extrabördor relaterade till omflyttningen för, kvinnor och flickor.<sup>26</sup> Inom ramen för sådana investeringsrelaterade avhysningar och tvångsflyttningar utsätts kvinnor och flickor bland urfolk för diskriminering både på grund av sitt kön och eftersom de tillhör urfolken. Dessutom är kvinnor överrepresenterade i den informella ekonomin och det är därför mindre troligt att de åtnjuter arbetsrelaterad och social trygghet.<sup>27</sup> Vidare fortsätter kvinnor, trots vissa förbättringar, att vara underrepresenterade i företagens beslutsprocesser över hela världen.<sup>28</sup> Kommittén rekommenderar därför att konventionsstaterna uppmärksammar näringslivets särskilda effekt för kvinnor och flickor, inklusive kvinnor och flickor i urfolk, och införlivar ett genusperspektiv i alla åtgärder för att korrigera verksamheter som kan ha negativa effekter på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, inklusive att följa vägledningen om nationella handlingsplaner för näringslivet och mänskliga rättigheter.<sup>29</sup> Konventionsstater bör också vidta lämpliga åtgärder, inklusive tillfälliga särskilda åtgärder, för att förbättra kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden, inklusive i de övre skikten av företagshierarkin.

<sup>19</sup> Se, till exempel, kommitténs allmänna kommentar nr 18, punkter 13 och 14; kommitténs allmänna kommentar nr 20 (2009) om icke-diskriminering för ESK-rättigheter, punkt 32; kommitténs allmänna kommentar nr 6 (1995) om ESK-rättigheter för äldre personer, punkt 22; och kommitténs allmänna kommentar nr 4, punkt 8 (e).

<sup>20</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 4, punkt 17; och allmän kommentar nr 20, punkt 11.

<sup>21</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 20, punkter 7 och 8.

<sup>22</sup> Ibid., punkter 8 och 11.

<sup>23</sup> Se Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter (A/RES/61/295, bilaga, art. 32 (2)).

<sup>24</sup> Se E/C.12/2017/1 för kommitténs utlåtande om konventionsstaternas förpliktelser gentemot flyktingar och invandrare enligt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och kommitténs allmänna kommentar nr 23, punkt 47 (e).

<sup>25</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 20, punkt 17.

<sup>26</sup> Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och FN:s boende- och bosättningsorgan (UN-Habitat), *Forced Evictions*, faktablad nr 25/Rev.1 (2014), s. 16.

<sup>27</sup> Se A/HRC/26/39, punkter 48–50. Se även vägledning till staterna om hur åtgärder kan vidtas för att främja arbetstagarnas rättigheter och sociala trygghet i den informella ekonomin samtidigt som en övergång till den formella ekonomin uppmuntras enligt "ILO Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation", 2015 (nr 204).

<sup>28</sup> Se A/HRC/26/39, punkter 57–62.

<sup>29</sup> Av arbetsgruppen för mänskliga rättigheter och transnationella företag och andra företag (Working Group on Business and Human Rights) (november 2016).

## B. Skyldigheter att respektera, skydda och uppfylla

10. Konventionen fastställer särskilda skyldigheter för konventionsstaterna på tre nivåer – att respektera, skydda och uppfylla. Dessa skyldigheter gäller både för situationer på statens territorium och utanför territoriet i situationer där konventionsstaterna kan utöva kontroll. De extraterritoriella delarna av skyldigheterna tas upp separat i underavsnittet III. C nedan. Det avsnittet förtydligar staternas skyldigheter genom att fokusera på skyldigheten att skydda, som är den mest relevanta för affärsverksamheter.

11. Denna allmänna kommentar riktar sig till stater som undertecknat konventionen och behandlar i detta sammanhanget endast indirekt uppträdandet hos privata aktörer – inklusive näringslivet. I enlighet med internationell rätt kan dock konventionsstater hållas direkt ansvariga för företagets agerande eller underlåtenhet: (a) om det berörda företaget agerar enligt en konventionsstats instruktioner eller under dess kontroll eller ledning när den uppträder på det sätt som avses här,<sup>30</sup> som kan vara fallet vid offentliga kontrakt;<sup>31</sup> (b) när ett företag är behörigt enligt konventionsstatens lagstiftning att utöva vissa statliga befogenheter<sup>32</sup> eller om omständigheterna kräver att sådan myndighetsfunktioner utövas i avsaknad eller frånvaro av de offentliga myndigheterna;<sup>33</sup> eller (c) om och i den utsträckning som staten erkänner och antar agerandet som sitt eget.<sup>34</sup>

### 1. Skyldighet att respektera

12. Skyldigheten att respektera ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kränks när konventionsstaterna prioriterar näringslivets intressen framför rättigheterna i konventionen utan berättigande skäl, eller när de bedriver en politik som negativt påverkar sådana rättigheter. Detta kan t.ex. inträffa när tvångsflyttningar beordras till förmån för investeringsprojekt.<sup>35</sup> Urfolkens kulturella värderingar och rättigheter förknippade med deras ursprungsland är särskilt utsatta.<sup>36</sup> Konventionsstater och företag bör respektera principen om fritt och informerat samtycke på förhand från urfolk för alla faktorer som kan påverka deras rättigheter, inklusive deras marker, territorier och resurser som de av tradition har ägt, ockuperat eller på annat sätt använt eller förvärvat.<sup>37</sup>

13. Konventionsstater ska identifiera alla potentiella konflikter mellan sina skyldigheter enligt konventionen och enligt handels- eller investeringsavtal och avstå från att ingå sådana avtal där den här typen av konflikter förekommer<sup>38</sup> enligt principerna för avtalens bindande karaktär.<sup>39</sup> Innan sådana avtal tecknas bör det därför göras en konsekvensbedömning för de mänskliga rättigheterna som tar hänsyn till handels- och investeringsavtalens både positiva och negativa effekter på de mänskliga rättigheterna, inklusive dessa avtals bidrag till rätten till utveckling. Sådana avtals effekter på de mänskliga rättigheterna bör regelbundet utvärderas för att möjliggöra nödvändiga korrigerande åtgärder. Tolkningen av handels- och investeringsavtal som för närvarande är i kraft bör ta hänsyn till statens skyldigheter om

<sup>30</sup> Se A/56/10 för artiklar om ansvarighet för internationellt olovliga handlingar, med kommentarer som antagits av Kommissionen för internationell rätt (ILC), art. 8. Se även generalförsamlingens resolutioner 56/83, 59/35, 62/61, 65/19 och 68/104.

<sup>31</sup> Statens ansvar kan särskilt göras gällande om den underlåter att inkludera arbetsklausuler i offentliga kontrakt för att garantera ett rimligt skydd av arbetstagare hos privata entreprenörer som tilldelas sådana kontrakt. I detta sammanhang hänvisas staterna till ILO-konventionen om arbetsklausuler (offentlig upphandling), 1949 (nr 94) och ILO-rekommendationen om arbetsklausuler (offentlig upphandling), 1949 (nr 84).

<sup>32</sup> Artiklar om ansvarighet för internationellt olovliga handlingar, art. 5.

<sup>33</sup> Ibid., art. 9.

<sup>34</sup> Ibid., art. 11.

<sup>35</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 7 (1997) om tvångsflyttningar, punkter 7 och 18; och OHCHR och UN-Habitat, *Forced Evictions*, faktablad nr 25/Rev.1, s. 28 och 29. Se även, till exempel, A/HRC/25/54/Add.1, punkter 55 och 59–63.

<sup>36</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 21 (2009) om rätt att delta i kulturlivet, punkt 36. Se även Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter, art. 26.

<sup>37</sup> Se Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter, art. 10, 19, 28, 29 och 32.

<sup>38</sup> Se A/HRC/19/59/Add.5. Se även rekommendationen CM/Rec(2016)3 från Europarådets ministerkommitté, bilaga, punkt 23.

<sup>39</sup> Se Wienkonventionen om traktaträtten, art. 26 och 30 (4) (b).

mänskliga rättigheter enligt artikel 103 i FN-stadgan och dessa skyldigheters särskilda karaktär.<sup>40</sup> Konventionsstater kan inte undantas från skyldigheterna enligt konventionen i de handels- och investeringsavtal de tecknar. De uppmuntras att införa en bestämmelse som uttryckligen hänvisar till deras skyldigheter om mänskliga rättigheter i framtida avtal och se till att mekanismer för förlikning av tvister mellan investerare och staten tar hänsyn till mänskliga rättigheter i tolkningen av investeringsavtalen eller i investeringskapitlen i handelsavtalen.

## 2. Skyldighet att skydda

14. Skyldigheten att skydda betyder att konventionsstaterna måste effektivt förhindra överträdelse av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i samband med affärsverksamheter. Detta kräver att konventionsstaterna vidtar åtgärder inom lagstiftning, förvaltningen, utbildning och på andra lämpliga områden, för att garantera ett effektivt skydd mot näringslivets kränkningar av rättigheterna i konventionen, och ger offer till sådana missbruk från företag tillgång till effektiv upprättelse.

15. Konventionsstater bör överväga att införa straffrättsliga eller administrativa påföljder och straff, så som bedöms lämpligt, i fall där affärsverksamheter resulterar i missbruk av rättigheterna i konventionen eller där en underlåtenhet att agera med skälig försiktighet för att minska riskerna gör att sådana överträdelse kan förekomma; möjliggöra civilrättsliga förfaranden och andra effektiva medel för att begära ersättning till offer för kränkningar av rättigheterna från företag, särskilt genom att minska kostnaderna för offren och tillåta former av kollektiv prövning; dra in verksamhetstillstånd och subventioner från lagöverträdare om och i den utsträckning som är nödvändig samt revidera relevanta skattebestämmelser, offentliga upphandlingskontrakt,<sup>41</sup> exportkrediter och andra former av statligt stöd, privilegier och förmåner vid kränkningar av de mänskliga rättigheterna, och på så sätt motivera företagen att ta ansvar för de mänskliga rättigheterna. Konventionsstater bör regelbundet ompröva lagarnas lämplighet och identifiera och åtgärda bristande överensstämmelse och ofullständig information samt nya problem.<sup>42</sup>

16. Skyldigheten att skydda innebär en positiv förpliktelse att anta en rättslig ram som kräver att företag uppvisar skälig aktsamhet för de mänskliga rättigheterna, för att därigenom identifiera, förhindra och minska riskerna för kränkningar av rättigheterna i konventionen, för att undvika att dessa rättigheter missbrukas och för att ansvara för de negativa effekter på åtnjutandet av rättigheterna i konventionen som deras beslut eller verksamheter orsakar eller bidrar till, och från enheter som de kontrollerar.<sup>43</sup> Stater bör vidta åtgärder som att införa krav på skälig försiktighet för att förhindra missbruk av rättigheterna i konventionen i ett företags leverantörskedja och av underentreprenörer, leverantörer, franchisetagare eller andra affärspartner.

17. Konventionsstater bör, i förekommande fall, garantera att effekterna från affärsverksamheter på urfolk (särskilt faktiska eller potentiella negativa effekter på urfolks rätt till mark, resurser, territorier, kulturarv, traditionell kunskap och kultur) specifikt införlivas i konsekvensbedömningar för de mänskliga rättigheterna.<sup>44</sup> När företagen utövar de mänskliga rättigheterna med skälig försiktighet bör de i god tro rådgöra och samarbeta med berörda urfolk genom urfolkens egna representativa institutioner för att få deras fria

<sup>40</sup> Den interamerikanska domstolen för de mänskliga rättigheterna, *urfolket Sawhoyamaya mot Paraguay* (dom av den 29 mars 2006, serie C nr 146), punkt 140.

<sup>41</sup> Se slutsatserna som bifogas resolutionen om anständigt arbete i globala leverantörskedjor, antagen på Internationella arbetsorganisationens generalkonferens vid dess 105:e session, punkt 16 (c).

<sup>42</sup> Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, princip 17 (c). Se A/HRC/32/19.Add.1, punkt 5, för kravspecifikationer för en granskning av täckningen och effektiviteten av lagar som är relevanta för företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna; och A/HRC/32/19, bilaga, för vägledning för att förbättra företagets ansvarsskyldighet och tillgången till åtgärder för företagsrelaterade överträdelse av de mänskliga rättigheterna. Se även människorättsrådets resolution 32/10.

<sup>43</sup> Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, principer 15 och 17.

<sup>44</sup> Se A/68/279, punkt 31; A Business Reference Guide: FN:s förklaring om urfolks rättigheter, p. 15; A/HRC/33/42; och A/66/288, punkter 92–102.

och informerade samtycke i förväg innan verksamheterna påbörjas.<sup>45</sup> Ett sådant samråd bör göra det möjligt att identifiera de potentiellt negativa effekterna av verksamheten liksom åtgärder för att mildra och kompensera för dessa effekter. De bör också leda till att mekanismer som sprider fördelarna från verksamheten inrättas, eftersom företagen är bundna av sin skyldighet att respektera urfolkens rätt till fördelningssystem som garanterar att urfolket får ta del av de fördelar som genereras av verksamheterna på deras traditionella territorier.<sup>46</sup>

18. Staterna skulle åsidosätta sin skyldighet att skydda rättigheterna i konventionen genom att till exempel underlåta att förhindra eller motverka uppträdanden från företag som leder till att dessa rättigheter missbrukas, eller får den förutsebara effekten att dessa rättigheter missbrukas, t.ex. genom att sänka kraven för att godkänna nya läkemedel,<sup>47</sup> genom att underlåta att införliva ett krav som är knutet till rimliga anpassningar till personer med funktionsnedsättning i offentliga kontrakt, genom att ge tillstånd till prospektering och utnyttjande av naturresurser utan att tillbörlig hänsyn till potentiella negativa effekter från dessa verksamheter på individers och gemenskapers åtnjutande av rättigheter i konventionen, genom att befria vissa projekt eller vissa geografiska områden från tillämpningen av lagar som skyddar rättigheterna i konventionen eller genom att underlåta att reglera fastighetsmarknaden och finansiella aktörer på den marknaden för att garantera tillgång till överkomliga och lämpliga bostäder för alla.<sup>48</sup> Sådana kränkningar underlättas när det saknas tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att bekämpa korruption av offentliga tjänstemän eller korruption mellan privata aktörer eller där mänskliga rättigheter missbrukas eller lämnas utan åtgärd till följd av korruption av domare.

19. Skyldigheten att skydda kräver ibland direkt reglering och ingripande. Konventionsstaterna bör överväga åtgärder som begränsar marknadsföringen och reklamen för vissa varor och tjänster för att skydda folkhälsan,<sup>49</sup> som t.ex. tobaksvaror, i enlighet med ramkonventionen om tobakskontroll<sup>50</sup> och modersmjölksersättningar, i enlighet med 1981 års internationella uppförandekoden avseende marknadsföring av modersmjölksersättning och efterföljande resolutioner från Världshälsoorganisationen;<sup>51</sup> bekämpa stereotypa könsroller och diskriminering;<sup>52</sup> utöva hyresreglering på den privata bostadsmarknaden för att skydda allas rätt till en rimlig bostad;<sup>53</sup> fastställa en minimilön som går att leva på och som är en rättvis ersättning;<sup>54</sup> reglera andra affärsverksamheter som rör rättigheterna till utbildning, sysselsättning och reproduktiv hälsa i konventionen för att effektivt bekämpa könsdiskriminering<sup>55</sup> och gradvis avveckla informella och ”onormala” (dvs. osäkra) anställningsformer som ofta resulterar i att förneka de berörda arbetstagarna skyddet i arbetsrätten och social trygghet.

20. Korruption utgör ett av de största hindren för att effektivt främja och skydda de mänskliga rättigheterna, särskilt vad gäller företagens verksamheter.<sup>56</sup> Den underminerar även statens förmåga att mobilisera resurser för att tillhandahålla tjänster som är nödvändiga för att förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Den leder till

<sup>45</sup> A Business Reference Guide: FN:s förklaring om urfolks rättigheter, s. 16; och FN:s förklaring om urfolks rättigheter, art. 19.

<sup>46</sup> Se A/66/288, punkt 102.

<sup>47</sup> Se A/63/263 och A/HRC/11/12.

<sup>48</sup> Se A/HRC/34/51, punkter 62–66.

<sup>49</sup> Se konventionen om barnets rättigheter; kommittén för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 16 (2013) om staternas skyldigheter beträffande näringslivets effekter på barnets rättigheter, punkter 14, 19, 20, 56 and 57; Världshälsoorganisationen, *Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-Alcoholic Beverages to Children* (2010); och Världshälsoorganisationen, *A Framework for Implementing the Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-Alcoholic Beverages to Children* (2012).

<sup>50</sup> Från Världshälsoorganisationen.

<sup>51</sup> Se A/HRC/19/59, punkt 16.

<sup>52</sup> Se konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, art. 5.

<sup>53</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 4, punkt 8 (c).

<sup>54</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 23, punkter 10–16 och 19–24.

<sup>55</sup> Se konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, allmän rekommendation nr 28 (2010) om konventionsstaternas huvudsakliga skyldigheter, artikel 2 i konventionen, punkt 13.

<sup>56</sup> Se människorättsrådets resolution 23/9 och generalforsamlingens resolution A/RES/69/199.

diskriminerande tillgång till offentliga tjänster till förmån för dem som kan påverka myndigheterna, genom t.ex. erbjuda mutor eller utöva politiska påtryckningar. Därför bör visseblåsare skyddas,<sup>57</sup> särskilda mekanismer mot korruption bör upprättas, deras oberoende garanteras och tillräckliga resurser erbjudas.

21. Den ökande rollen och inverkan från privata aktörer på traditionellt offentliga sektorer, som hälso- eller utbildningssektorn, utgör nya utmaningar för konventionsstaterna för att uppfylla sina skyldigheter i konventionen. Privatiseringar är inte i sig förbjudna i konventionen, inte ens på områden som vatten- eller elförsörjning, utbildning eller hälsovård, där de offentliga sektorns roll av tradition varit stark. Privata leverantörer bör dock vara föremål för stränga regler som ålägger dem så kallade ”allmännyttiga skyldigheter”: vid leveransen av vatten eller el kan dessa omfatta krav om allmän täckning och tjänstekontinuitet, prissättning, kvalitetskrav och användardeltagande.<sup>58</sup> På samma sätt ska privata vårdgivare förhindras att neka tillgång till prisvärda och lämpliga tjänster, behandlingar och information. Om t.ex. sjukvårdspersonal har rätt att åberopa samvetseskäl för att vägra tillhandahålla sexualupplysning och reproduktiv hälsovård, inklusive abort, ska de hänvisa de kvinnor eller flickor som söker dessa tjänster till en annan läkare som tillhandahåller dessa tjänster inom ett rimligt geografiskt avstånd.<sup>59</sup>

22. Kommittén är särskilt oroad över att varor och tjänster som är nödvändiga för att utöva grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan bli mindre överkomliga eftersom dessa varor och tjänster tillhandahålls av den privata sektorn eller att kvaliteten kan offras för att öka vinsten. Försörjningen av varor och tjänster, som är viktiga för att kunna åtnjuta rättigheterna i konventionen, från privata aktörer får inte leda till att förmågan att betala är ett villkor för att få tillgång till rättigheterna i konventionen, vilket skulle skapa nya former av socioekonomisk segregation. Privatiseringen av utbildning visar på en sådan risk där privata utbildningsinstitut erbjuder en utbildning av hög kvalitet och blir ett privilegium som endast den mest välställda samhällsgruppen har råd med, eller där sådana institutioner är otillräckligt reglerade och erbjuder en utbildning som inte uppfyller minimikraven på utbildningsnivå och därmed ger en bekväm ursäkt för konventionsstater att inte fullgöra sina skyldigheter om rätt till utbildning.<sup>60</sup> Privatiseringen får heller inte utesluta vissa grupper som tidigare har varit marginaliserade, som t.ex. personer med funktionsnedsättning. Staterna har således alltid en skyldighet att reglera privata aktörer för att garantera att de tillhandahållna tjänsterna är tillgängliga för alla, är lämpliga, regelbundet utvärderade för att möta allmänhetens föränderliga behov och anpassade till dessa behov. Eftersom privatiseringen av försörjningen av varor och tjänster som är viktiga för att åtnjuta rättigheterna i konventionen kan leda till en brist på ansvarstagande, bör åtgärder vidtas för att säkerställa de enskildas rätt att delta i bedömningen om dessa varors och tjänsters tillräcklighet.

### 3. Skyldighet att uppfylla

23. Skyldigheten att uppfylla kräver att konventionsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder med alla sina tillgängliga resurser för att underlätta och främja åtnjutandet av rättigheterna i konventionen och, i vissa fall, tillhandahålla varor och tjänster som är viktiga för att kunna utöva dessa rättigheter. Att fullgöra dessa skyldigheter kan kräva mobiliseringen av resurser från staten inklusive tillämpningen av progressiva skattesystem. Det kan innebära att söka

<sup>57</sup> Se slutsatserna som bifogas resolutionen om anständigt arbete i globala leverantörskedjor, antagen på Internationella arbetsorganisationens generalkonferens vid dess 105:e session, punkt 16 (g).

<sup>58</sup> Se, till exempel, människorättsrådets resolution 15/9.

<sup>59</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 22 (2016) om rätten till sexuell och reproduktiv hälsa, punkter 14, 42, 43 och 60.

<sup>60</sup> Se, till exempel, E/C.12/CHL/CO/4, punkt 30; och A/69/402. Det är självklart viktigt att en lämplig reglering av leverantörerna av utbildningstjänster respekterar den akademiska friheten och ”föräldrarnas, eller i förekommande fall förmyndarnas, frihet att välja andra skolor för sina barn än de som har inrättats av offentlig myndighet, om de följer det som staten kan ha föreskrivit eller antagit som minimistandard, samt deras frihet att trygga en religiös och moralisk uppfostran för sina barn som är förenlig med deras egen övertygelse” (art. 13 (3) i konventionen). När det gäller grundskolan måste konventionsstaternas inte bara säkerställa att utbildningen är överkomlig, men att den är kostnadsfri, vilket krävs av artiklarna 13 (2) (a) och 14 i konventionen.

företagens samverkan och stöd för att genomföra rättigheterna i konventionen och överensstämma med andra mänskliga rättigheter och principer.

24. Denna skyldighet innebär även att inrikta näringslivets arbete mot att uppfylla rättigheterna i konventionen. Genom att till exempel utforma ett ramverk för immateriella rättigheter, som överensstämmer med den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och med rätten att ta del av vetenskapliga framsteg som föreskrivs i artikel 15 i konventionen, ska konventionsstaterna garantera att de immateriella rättigheterna inte leder till ett bestridande eller en begränsning av allas tillgång till viktiga läkemedel som är nödvändiga för att kunna utöva rätten till hälsa,<sup>61</sup> eller till produktionsresurser som utsäde, som är avgörande för rätten till livsmedel och jordbrukarnas rättigheter.<sup>62</sup> Konventionsstater bör också erkänna och skydda urfolkens rättigheter att kontrollera den immateriella äganderätten över sitt kulturarv, sin traditionella kunskap och sitt traditionella kulturella uttryck.<sup>63</sup> Genom att stödja forskning och utveckling för nya produkter och tjänster ska konventionsstater sträva efter att uppfylla rättigheterna i konventionen, till exempel genom att stödja utvecklingen av universellt utformade varor, tjänster, utrustningar och anläggningar för att göra det lättare att inkludera personer med funktionsnedsättning.

### C. Extraterritoriella skyldigheter

25. De senaste 30 åren har sett en betydande ökning av transnationella företag, ökande investeringar och handel mellan länder samt framväxten av globala försörjningskedjor. Dessutom har större utvecklingsprojekt i allt högre grad involverat privata investeringar, ofta i form av offentlig-privata partnerskap mellan statliga myndigheter och utländska privata investerare. Denna utveckling lyfter särskilt fram frågan om staternas extraterritoriella skyldigheter om mänskliga rättigheter.

26. I sitt utlåtande från 2011 om konventionsstaternas skyldigheter beträffande företagssektorn och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter erinrade kommittén om att konventionsstaternas skyldigheter enligt konventionen inte upphör vid territorialgränsen. Konventionsstaterna uppmanades att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna utomlands från företag med hemvist inom deras territorium och/eller jurisdiktion (oavsett om företagen omfattades av den nationella lagstiftningen eller hade sitt säte, centrala administration eller huvudsakliga verksamhetsplats inom deras territorium), utan att överträda suveräniteten eller minska skyldigheterna för värdstaterna enligt konventionen.<sup>64</sup> Kommittén har också tagit upp konventionsstaternas särskilda extraterritoriella skyldigheter beträffande affärsverksamheter i sina tidigare allmänna kommentarer om rätten till vatten<sup>65</sup> rätten till arbete,<sup>66</sup> rätten till social säkerhet<sup>67</sup> och rätten till rättvisa och godtagbara arbetsvillkor<sup>68</sup> liksom i sin granskning av staternas periodiska rapporter.

27. Konventionsstaternas extraterritoriella skyldigheter enligt konventionen är en följd av att skyldigheterna i konventionen inte innehåller några begränsningar vad gäller territorium eller jurisdiktion. Även om artikel 14 i konventionen refererar till en obligatorisk grundskola som ska tillhandahållas av staten ”inom sitt territorium eller inom territorier som faller inom dess jurisdiktion”, saknas en sådan hänvisning i de andra bestämmelserna i konventionen. Dessutom refererar artikel 2 (1) till internationellt bistånd och samarbete som ett medel att uppfylla de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Det skulle vara oförenligt med

<sup>61</sup> Se A/HRC/23/42, punkt 3 (erkänner skyldigheten att tillhandahålla nödvändiga läkemedel som en omedelbar skyldighet för alla konventionsstater).

<sup>62</sup> Se A/64/170, punkter 5 och 7; och det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk (resolution 3/2001, antagen den 3 november 2001, FAO:s konferens, trettioförsta sessionen), art. 9.

<sup>63</sup> Se Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter, art. 24 och 31; och kommitténs allmänna kommentar nr 21, punkt 37.

<sup>64</sup> Se E/C.12/2011/1, punkter 5 och 6.

<sup>65</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 15, punkter 31 och 33.

<sup>66</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 18, punkt 52.

<sup>67</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 19, punkt 54.

<sup>68</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 23, punkt 70.



en sådan referens att tillåta att en stat förblir passiv när en aktör med hemvist inom dess territorium och/eller dess jurisdiktion, och därmed under dess kontroll och bestämmanderätt, skadar andras rättigheter i andra stater eller där uppträdandet av en sådan aktör kan leda till förutsebar skada. Medlemmarna av Förenta nationerna har åtagit sig ”att såväl samfällt som var för sig vidtaga åtgärder i samarbete med organisationen” för att uppnå målen som anges i artikel 55 i stadgan, inklusive ”allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion”.<sup>69</sup> Denna förpliktelse uttrycks utan några territoriella begränsningar och bör beaktas när det gäller omfattningen av medlemsstaternas skyldigheter enligt konventionerna om mänskliga rättigheter. Den internationella domstolen har också erkänt den extraterritoriella räckvidden för de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter, i linje med stadgan, med fokus på deras mål och syfte, deras rättsliga historia och avsaknaden av bestämmelser med territoriella begränsningar i texten.<sup>70</sup> Internationella sedvanerättsregler förbjuder också staterna från att tillåta att deras territorium används för att orsaka skador på en annan stat, ett krav som har fått särskild betydelse i den internationella miljöretten.<sup>71</sup> Människorättsrådet (FN:s råd för mänskliga rättigheter) har bekräftat att detta förbud omfattar människorättslagstiftningen när det godkände de vägledande principerna om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter i sin resolution 21/11.<sup>72</sup>

28. Extraterritoriella skyldigheter uppstår när en konventionsstat kan påverka situationer utanför sitt territorium, i överensstämmelse med de begränsningar som följer av internationella lagar, genom att styra verksamheten i företag med hemvist inom dess territorium och/eller under dess jurisdiktion och därmed bidra till det effektiva åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utanför sitt nationella territorium.<sup>73</sup> I detta sammanhang noterar kommittén även den allmänna kommentaren nr 16 (2013) om konventionsstaternas skyldigheter beträffande näringslivets effekter på barnets rättigheter från kommittén för barnets rättigheter,<sup>74</sup> liksom positioner som antagits av andra konventionsorgan.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Förenta nationernas stadga, artikel 56.

<sup>70</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Rapportör (2004)*, punkter 109–112.

<sup>71</sup> *Trail Smelter case (USA mot Kanada), Reports of International Arbitral Awards*, vol. 3 (1941), s. 1965; Internationella domstolen, *Corfu Channel case (Storbritannien och Nordirland mot Albanien) (Merits)*, *I.C.J. Rapportör*, vol. 4 (9 april 1949), punkt 22; och Internationella domstolen, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Rapportör* (8 juli 1996), punkt 29. Se även A/61/10, utkast till principer om fördelning av förlust vid gränsöverskridande skada som uppstår på grund av farliga verksamheter, som antogs vid den femtioåttonde sessionen för kommissionen för internationell rätt 2006 (i synnerhet princip 4, där det fastställs att ”varje stat bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att omedelbar och rimlig kompensation är tillgänglig för offer för gränsöverskridande skada som orsakas av farliga verksamheter som ligger inom dess territorium eller på annat sätt under dess jurisdiktion eller kontroll”). Maastricht-principerna om extraterritoriella skyldigheter för stater inom området ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som antogs av en rad akademiker, forskningsinstitut och icke-statliga organisationer för mänskliga rättigheter 2011, erinrar om den nuvarande situationen för den internationella människorättslagstiftningen på detta tema och bidrar till dess progressiva utveckling.

<sup>72</sup> Resolution 21/11 fastställde det slutliga utkastet till vägledande principer om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter (se A/HRC/21/39), som i punkt 92 hävdar att ”som en del av internationellt samarbete och bistånd har staterna en skyldighet att respektera och skydda åtnjutandet av mänskliga rättigheter, vilket innebär att undvika uppträdanden som kan utgöra en förutsebar risk för försämringen av mänskliga rättigheter för personer som lever i fattigdom bortom deras gränser och genomföra bedömningar av extraterritoriella effekter av lagar, politik och praxis”.

<sup>73</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 12, punkt 36; allmän kommentar nr 14, punkt 39; allmän kommentar nr 15, punkter 31–33; kommitténs allmänna kommentar nr 19, punkt 54; allmän kommentar nr 20, punkt 14; och allmän kommentar nr 23, punkter 69 och 70; och E/C.12/2011/1, punkt 5.

<sup>74</sup> Se punkter 43 och 44.

<sup>75</sup> Se, till exempel, CERD/C/NOR/CO/19–20, punkt 17; och CCPR/C/DEU/CO/6, punkt 16.

## 1. Extraterritoriell skyldighet att respektera

29. Den extraterritoriell skyldigheten att respektera kräver att konventionsstaterna avstår från direkt eller indirekt inblandning i åtnjutandet av rättigheterna i konventionen av personer utanför deras territorier. Som en del av denna skyldighet måste konventionsstaterna garantera att de inte hindrar en annan stat från att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen.<sup>76</sup> Denna förpliktelse är särskilt relevant för förhandlingar om och ingående av handels- och investeringsavtal eller finansiella avtal och skatteavtal<sup>77</sup> liksom rättsligt samarbete.

## 2. Extraterritoriell skyldighet att skydda

30. Den extraterritoriella skyldigheten att skydda kräver att konventionsstaterna vidtar åtgärder för att förebygga och åtgärda överträdelser av rättigheterna i konventionen som inträffar utanför deras territorier till följd av verksamheter från företag som de kan utöva kontroll över, särskilt i de fall där de rättsmedel som erbjuds offren vid domstolarna i den stat där skadan skett är otillgängliga eller ineffektiva.

31. Denna skyldighet omfattar alla företag över vilka konventionsstaterna utövar kontroll i enlighet med FN-stadgan och tillämplig internationell lagstiftning.<sup>78</sup> I överensstämmelse med domstolarnas behöriga räckvidd kan staterna sträva efter att reglera företag med hemvist inom deras territorium eller jurisdiktion: detta inbegriper företag som omfattas av den nationella lagstiftningen eller som har sitt säte, centrala administration eller huvudsakliga verksamhetsplats inom deras nationella territorium.<sup>79</sup> Konventionsstater kan även utnyttja incitament som saknar det direkta åläggandet av skyldigheter, som bestämmelser i offentliga kontrakt som gynnar företag som infört kraftiga och effektiva mekanismer för skäligen försiktighet inom området mänskliga rättigheter för att bidra till skyddet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i hemlandet och utomlands.

32. Även om konventionsstater normalt inte skulle hållas direkt internationellt ansvariga för en kränkning av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som orsakats av uppträdandet från en privat aktör (förutom i de tre scenarier som beskrivs i punkt 11 i denna allmänna kommentar), skulle en konventionsstat bryta mot sina skyldigheter enligt konventionen om kränkningen visar att staten underlåtit att vidta rimliga åtgärder som kunde ha förhindrat att den inträffade. Statens ansvar kan omfattas av dessa förhållanden även om andra orsaker också har bidragit till att kränkningen uppstod<sup>80</sup> och även om staten inte förutsåg att kränkningen skulle inträffa, förutsatt att en sådan kränkning rimligen kunde förutses.<sup>81</sup> Särskild aktsamhet krävs till exempel när det gäller gruvprojekt och oljeutvecklingsprojekt med tanke på de väldokumenterade riskerna som är förknippade med brytnings- och utvinningsindustrin.<sup>82</sup>

33. I fullgörandet av sin skyldighet att skydda ska konventionsstater även kräva att företagen gör sitt yttersta för att garantera att enheter, vars uppträdande de kan påverka, som t.ex. dotterbolag (inklusive alla affärsenheter de har investerat i, oavsett om de är registrerade enligt konventionsstaternas lagstiftning eller enligt en annan stats lagstiftning), eller affärspartner (inklusive leverantörer, franchisetagare och underentreprenörer) respekterar rättigheterna i konventionen. Företag med hemvist inom konventionsstaternas territorium

<sup>76</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 8 (1997) om relationen mellan ekonomiska sanktioner och respekt för ESK-rättigheter och artiklar om staternas ansvar för internationellt olovliga handlingar, art. 50 (motåtgärder från en stat eller en grupp av stater som svar på en internationellt olovlig handling av en annan stat får inte påverka ”skyldigheter för skydd av grundläggande mänskliga rättigheter”).

<sup>77</sup> Se A/HRC/19/59/Add.5.

<sup>78</sup> Se, till exempel, kommitténs allmänna kommentar nr 14, punkt 39; allmän kommentar nr 15, punkter 31–33. Maastricht-principerna var föremål för förklarande kommentarer; se Olivier De Schutter och andra, ”Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), s. 1084–1171.

<sup>79</sup> Se rekommendationen CM/Rec(2016)3 från Europarådets ministerkommitté, bilaga, punkt 13.

<sup>80</sup> Internationella domstolen, *Case concerning application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnien och Hercegovina mot Serbien och Montenegro)* (dom av den 26 februari 2007), *I.C.J. Reporter*, punkter 430 och 461.

<sup>81</sup> Artiklar om ansvarighet för internationellt olovliga handlingar, art. 23, kommentarer.

<sup>82</sup> Se A/HRC/8/5/Add.2.

och/eller jurisdiktion måste handla med skäligen försiktighet för att identifiera, förebygga och åtgärda missbruk av rättigheterna i konventionen från dessa dotterbolag och partner, oavsett var de är belägna.<sup>83</sup> Kommittén understryker att även om tillämpningen av dessa krav på skäligen försiktighet påverkar situationer utanför staternas nationella territorier, eftersom potentiella kränkningar av rättigheterna i konventionen i globala leverantörskedjor eller i multinationella koncerner bör förebyggas eller åtgärdas, innebär inte detta förhållande att de berörda staterna utövar extraterritoriell jurisdiktion. Lämpliga förfaranden för övervakning och ansvarsutkrävande måste införas för att garantera verkningsfulla förebyggande åtgärder och en effektiv verkställighet. Sådana förfaranden kan innebära att företag är skyldiga att rapportera om sina policyer och förfaranden för att garantera efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och tillhandahålla effektiva medel för ansvarsutkrävande och åtgärder vid missbruk av rättigheterna i konventionen.

34. I transnationella fall förutsätter effektivt ansvarstagande och tillgång till åtgärder internationellt samarbete. Kommittén refererar i detta sammanhanget till rekommendationen som ingår i rapporten om ansvarsutkrävande och tillgång till rättshjälp för offer till företagsrelaterat missbruk av de mänskliga rättigheterna, utarbetad av kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter på begäran av människorättsrådet,<sup>84</sup> som säger att staterna bör ”vidta åtgärder med hjälp av vägledningen” (bilaga till rapporten) ”för att förbättra effektiviteten i gränsöverskridande samarbete mellan statliga myndigheter och rättsliga organ, med tanke på både offentlig och privat verkställighet av inhemska rättssystem”.<sup>85</sup> Användningen av direkt kommunikation mellan brottsbekämpande organ för ömsesidig hjälp bör uppmuntras för att påskynda åtgärder, särskild vad gäller åtal för brott.

35. Förbättrat internationellt samarbete bör minska riskerna för positiva och negativa behörighetskonflikter, som kan resultera i rättslig osäkerhet och forum shopping bland parterna eller att offren inte kan få upprättelse. Kommittén välkomnar i detta sammanhang de ansträngningar för tillämpningen av internationella instrument som kan stärka staternas skyldighet att samarbeta för att förbättra ansvarsutkrävandet och tillgång till åtgärder för offren till kränkningar av rättigheterna i konventionen i transnationella mål. Inspiration kan hämtas från instrument som Internationella arbetsorganisationens (ILO) 2006 års sjöarbetskonvention, i kraft sedan 2013, som inrättar ett system med harmoniserad nationell lagstiftning och kontroller både av flaggstaterna och hamnstaterna vid klagomål från besättningen när ett fartyg anländer till en utländsk hamn; eller från ILO:s konventionen om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare, 2011 (nr 189) och ILO:s rekommendation för hushållsarbetare 2011 (nr 201).

### 3. Extraterritoriell skyldighet att uppfylla

36. Artikel 2 (1) i konventionen uttrycker förväntan att konventionsstaterna vidtar kollektiva åtgärder, inklusive internationellt samarbete, för att uppfylla de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för personer utanför deras nationella territorium.<sup>86</sup>

37. I enlighet med artikel 28 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,<sup>87</sup> kräver skyldigheten att uppfylla att konventionsstaterna bidrar till att skapa ett internationellt system där rättigheterna i konventionen kan förverkligas. För detta ändamål måste konventionsstaterna vidta nödvändiga åtgärder i sin lagstiftning och politik, inklusive diplomatiska och utrikespolitiska åtgärder för att främja och bidra till att skapa ett sådant system. Konventionsstaterna bör också uppmuntra företag vars uppträdande de har möjlighet att påverka för att säkerställa att de inte undergräver arbetet för att fullt ut förverkliga rättigheterna i konventionen i de stater där de är verksamma – till exempel genom skatteflykt

<sup>83</sup> Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, princip 13.

<sup>84</sup> Se rådets resolution 26/22.

<sup>85</sup> Se A/HRC/32/19, punkter 24–28; och bilagan till rapporten, för vägledning om att förbättra företagets ansvar och tillgången till rättsmedel för företagsrelaterade missbruk av de mänskliga rättigheterna, punkter 9.1–9.7 och 10.1, och punkter 17.1–17.5 (för offentlig brottsbekämpning) och 18.1 och 18.2 (för privat brottsbekämpning).

<sup>86</sup> Olivier De Schutter och andra, ”Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights”.

<sup>87</sup> Se generalförsamlingens resolution 217 (III) A.

eller skatteundragande strategier i de berörda länderna. För att bekämpa skadlig skattepraxis hos transnationella företag ska staterna bekämpa internprissättning och fördjupa det internationella skattesamarbetet samt undersöka möjligheten att beskatta multinationella företagsgrupper som enskilda företag; utvecklade länder bör också införa en minsta bolagsskatt under en övergångsperiod. Att sänka skattesatserna för bolagsskatt enbart för att attrahera investerare uppmuntrar till en kapplöpning mot botten som slutligen undergräver möjligheten för alla stater att mobilisera inhemska resurser för att förverkliga rättigheterna i konventionen. Som sådan är denna praxis oförenligt med konventionsstaternas skyldigheter enligt konventionen. Att ge ett överdrivet skydd för banksekretess och tillåtande regler för företagsbeskattnings kan påverka förmågan i de stater där den ekonomiska verksamheten sker att uppfylla sin skyldighet att mobilisera alla tillgängliga resurser för att förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.<sup>88</sup>

## IV. Åtgärder

38. Vid fullgörandet av skyldigheten att skydda bör konventionsstaterna både skapa lämpliga regelverk och politiska ramar samt genomdriva dessa ramar. Därför måste effektiva övervaknings-, undersöknings- och ansvarsmekanismer inrättas för att garantera ansvarsutkrävande och tillgång till åtgärder, företrädesvis rättsmedel, för dem vars konventionsrättigheter har kränkts i samband med affärsverksamheter. Konventionsstater bör informera individer och grupper om deras rättigheter och de åtgärder som är tillgängliga för dem vad gäller rättigheterna i konventionen i samband med affärsverksamheter, och särskilt säkerställa att information och vägledning, inklusive konsekvensbedömningar för mänskliga rättigheter, är tillgängliga för urfolk.<sup>89</sup> De bör också ge relevant information, utbildning och stöd till företag för att göra dem medvetna om statens förpliktelser enligt konventionen.<sup>90</sup>

### A. Allmänna principer

39. Konventionsstater måste tillhandahålla lämpliga medel för upprättelse till kränkta individer eller grupper och garantera företagens ansvar.<sup>91</sup> Detta ska helst ske i form av garantier för tillgång till oberoende och opartiska rättsinstanser: kommittén har betonat att ”andra medel [för att säkerställa ansvarsutkrävandet] skulle kunna bli ineffektiva om de inte förstärks eller kompletteras med rättsmedel”.<sup>92</sup>

40. Riktlinjerna om åtgärder för offer av grova kränkningar av internationella människorättslagar och allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt<sup>93</sup> ger användbara indikationer på vilka skyldigheter som åläggs staterna enligt den allmänna skyldigheten att ge tillgång till effektiva åtgärder. I synnerhet bör staterna: vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga kränkningar av rättigheterna; och där sådana förebyggande åtgärder misslyckas, grundligt undersöka kränkningarna och vidta lämpliga åtgärder mot påstådda förövare; ge offren tillgång till effektiva rättsmedel, oavsett vem som slutligen är ansvarig för kränkningen, och tillhandahålla effektiva rättsmedel till offer, inklusive ersättning.

41. Det är absolut nödvändigt för det fulla förverkligandet av rättigheterna i konventionen att åtgärder är tillgängliga, effektiva och snabba. Detta förutsätter att offer som söker upprättelse snabbt får tillgång till en oberoende myndighet, som måste ha befogenhet att avgöra om en överträdelse har ägt rum och att beordra att kränkningen upphör och att

<sup>88</sup> Se E/C.12/GBR/CO/6, punkter 16 och 17; and CEDAW/C/CHE/CO/4–5, punkt 41.

<sup>89</sup> Se Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter, art. 14; A Business Reference Guide: FN:s förklaring om urfolks rättigheter, s. 30 och 31; och A/68/279, punkt 56 (d).

<sup>90</sup> Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, princip 8.

<sup>91</sup> Se kommitténs allmänna kommentar nr 9 (1998) om skyldigheten att infria fördraget i nationell rättsordning, punkt 2.

<sup>92</sup> *Ibid.*, punkt 3. Se även *I.D.G. mot Spanien*, punkter 14 och 15.

<sup>93</sup> Se generalförsamlingens resolution 60/147, för grundprinciper och riktlinjer för rätten till rättshjälp och skadestånd till offer för grova kränkningar av internationella människorättslagar och allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt), art. 3 (a)–(d).

ersättning betalas ut för att gottgöra den tillfogade skadan. Ersättningen kan vara i form av återbetalning, kompensation, rehabilitering, gottgörelse och garantier för icke-upprepning,<sup>94</sup> och måste ta hänsyn till de berörda personernas synpunkter. För att garantera icke-upprepning kan en effektiv gottgörelse kräva en förbättring av den lagstiftning och policy som visat sig vara ineffektiv för att förebygga missbruket.

42. Med tanke på hur koncerner är organiserade, undgår företag rutinmässigt ansvar genom att gömma sig bakom den så kallade ”slöjan”, eftersom moderbolaget försöker undvika ansvar för dotterbolagets handlingar även när det skulle kunnat påverka dess uppträdande. Andra hinder för en effektiv tillgång till åtgärder för offer till kränkningar av de mänskliga rättigheterna från näringslivet inkluderar svårigheten att få tillgång till information och bevis för att underbygga skadeståndskrav, eftersom de ofta är i händerna på det svarande företaget; den bristande tillgängligheten till kollektiva prövningsmöjligheter där kränkningar är utbredda och vanligt förekommande och bristen på rättshjälp och annan finansiering för att göra anspråken ekonomiskt genomförbara.

43. Offren för missbruk av transnationella företag möter särskilda svårigheter för att få tillgång till effektiva åtgärder. Förutom svårigheten att bevisa skadan eller etablera orsakssambandet mellan det svarande bolagets uppträdande, där bolaget befinner sig i en jurisdiktion och den resulterande kränkningen i en annan, är gränsöverskridande rättstvister ofta väldigt dyra och tidskrävande och pga. avsaknaden av starka mekanismer för ömsesidig rättshjälp utgör insamling av bevis och verkställigheten i en stat av domar som avges i en annan stat särskilda utmaningar. I vissa jurisdiktioner kan doktrinen *forum non conveniens*, enligt vilken en domstol kan vägra att utöva jurisdiktion om ett annat forum är tillgängligt för offren, utgöra ett hinder för offer med hemvist i en stat att söka upprättelse vid domstolen i den stat där svaranden har sin hemvist. Praxis visar att kraven ofta ogillas enligt denna doktrin till förmån för en annan jurisdiktion utan att nödvändigtvis garantera att offren har tillgång till effektiva rättsmedel i den alternativa jurisdiktionen.

44. Konventionsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att bemöta dessa utmaningar för att förhindra rättsvägran och garantera rättigheten till effektiva rättsmedel och ersättning. Detta kräver att konventionsstaterna avskaffar grundläggande, processuella och praktiska hinder för åtgärder, bland annat genom att upprätta ansvarssystem för moderbolag eller koncerner, och tillhandahåller rättshjälp och andra finansieringssystem till sökanden, möjliggör kollektiv talan i samband med mänskliga rättigheter och rättstvister i allmänhetens intresse, underlättar åtkomsten till relevant information och insamlingen av bevismaterial i utlandet, inklusive vittnesmål, och tillåter att sådan bevisning presenteras i rättsliga förfaranden. I vilken utsträckning ett effektivt rättsmedel är tillgängligt och realistiskt inom den alternativa jurisdiktionen bör vara en prioriterad hänsyn vid rättsliga beslut som bygger på *forum non conveniens*-principen.<sup>95</sup> Företagens användning av åtgärder för att avskräcka individer eller grupper att utnyttja rättsmedel, genom att t.ex. hävda att företagets rykte tar skada, bör inte missbrukas för att begränsa den legitima användningen av dessa rättsmedel.

45. Konventionsstaterna bör underlätta tillgången till relevant information genom lagar om upplysningsplikt och genom att införa procedurregler som tillåter offren att få tillgång till bevis som innehas av svaranden. Att flytta bevisbördan kan vara motiverat om fakta och händelser som är relevanta för att lösa ett krav ligger helt eller delvis inom ramen för de exklusiva kunskaper som svaranden, dvs. företaget, besitter.<sup>96</sup> Villkoren för skydd av affärshemligheter och andra skäl för att vägra att lämna ut information bör begränsas, utan att äventyra rätten för alla parter till en rättvis rättegång. Dessutom är konventionsstaterna och deras rättsliga och brottsbekämpande myndigheter skyldiga att samarbeta med varandra för att främja informationsutbyte och öppenhet och förhindra rättsvägran.

46. Konventionsstater bör garantera att urfolk har tillgång till effektiva åtgärder, både rättsliga och icke-rättsliga, för alla kränkningar av deras individuella och kollektiva

<sup>94</sup> Ibid., del IX, ”Reparation for harm suffered”.

<sup>95</sup> Se även rekommendationen CM/Rec(2016)3 från Europarådets ministerkommitté, bilaga, punkt 34.

<sup>96</sup> Som kommittén redan konstaterat i det specifika sammanhanget av åtgärder om påstådd diskriminering: se kommitténs allmänna kommentar nr 20, punkt 40. Se även A/HRC/32/19, bilaga, punkt 12.5 (för civilrättsliga mål) och punkt 1.7 (för straffrättsliga och kvasi-straffrättsliga mål).

rättigheter. Dessa åtgärder bör vara känsliga för urfolkens kultur och tillgängliga för dess invånare.<sup>97</sup>

47. Kommittén påminner om att konventionsstaternas samtliga förvaltningsenheter och myndigheter, inklusive rättsväsendet och brottsbekämpande organ, är bundna av skyldigheterna enligt konventionen. Konventionsstaterna ska garantera att rättsväsendet, särskilt domare och advokater, är välinformerade om skyldigheterna knutna till affärsverksamheter enligt konventionen och att de kan utöva sina funktioner helt självständigt.

48. Slutligen fäster kommittén konventionsstaternas uppmärksamhet på de utmaningar som människorättsförsvarare står inför.<sup>98</sup> Kommittén har regelbundet fått rapporter om hot och attacker riktade mot dem som försöker skydda sina egna eller andras rättigheter enligt konventionen, särskilt i samband med utvinnings- och utvecklingsprojekt.<sup>99</sup> Dessutom riskerar fackliga ledare, ledare för bonderörelser, ledare för urfolk och antikorrupsionsaktivister ofta att utsättas för trakasserier. Konventionsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda människorättsförsvarare och deras arbete. De får inte använda straffrättsliga åtal för att förhindra deras arbete eller på annat sätt försvåra deras arbete.

## B. Typer av åtgärder

49. För att garantera företagens ansvar för kränkningar av rättigheterna i konventionen måste man använda sig av vissa verktyg. De allvarligaste kränkningarna i konventionen bör ge upphov till straffrättsligt ansvar för företagen och/eller ansvariga personer. Åklagarmyndigheter kan behöva göras medvetna om sin roll för att upprätthålla rättigheterna i konventionen. Offer för kränkningar av rättigheterna i konventionen ska ha tillgång till ersättning i de fall rättigheterna står på spel och oavsett om straffrättsligt ansvar föreligger eller inte.<sup>100</sup>

50. Konventionsstaterna bör också överväga användningen av administrativa påföljder för att motverka uppträdanden av företag som leder eller kan leda till kränkningar av rättigheterna i konventionen. I det offentliga upphandlingssystemet kan exempelvis stater neka tilldelningen av offentliga kontrakt till företag som inte har lämnat uppgifter om sociala eller miljömässiga konsekvenser av deras verksamhet eller som inte har infört åtgärder för att garantera att de agerar med skälig försiktighet för att undvika eller mildra eventuella negativa effekter på rättigheterna i konventionen. Tillgång till exportkrediter och andra former av statligt stöd kan också nekas under dessa omständigheter och i transnationella sammanhang kan investeringsavtal neka skydd till utländska investerare hos den andra parten som har uppträtt på ett sätt som lett till kränkningar av rättigheterna i konventionen.<sup>101</sup>

### 1. Rättsmedel

51. Kränkningar av rättigheterna i konventionen åtgärdas ofta genom ett individuellt krav mot staten, antingen på grundval av själva konventionen eller på grundval av inhemska

<sup>97</sup> Se A/68/279, punkter 50–53; och A Business Reference Guide: Förenta nationernas förklaring om urfolks rättigheter, s. 81.

<sup>98</sup> Se E/C.12/2016/2 för kommitténs utlåtande om människorättsförsvarare och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Se även människorättsrådets resolution 31/32; och generalförsamlingens resolution 53/144, för deklarationen om individers, grupper och samhällsorgans rättigheter och ansvar när det gäller att främja och försvara universellt erkända mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

<sup>99</sup> Se, till exempel, E/C.12/VNM/CO/2–4, punkt 11; E/C.12/1/Add.44, punkt 19; E/C.12/IND/CO/5, punkter 12 och 50; E/C.12/PHL/CO/4, punkt 15; E/C.12/COD/CO/4, punkt 12; E/C.12/LKA/CO/2–4, punkt 10; och E/C.12/IDN/CO/1, punkt 28.

<sup>100</sup> Se A/HRC/32/19, bilaga, för vägledning om att förbättra företagens ansvarsutkrävande och tillgång till rättsmedel för företagsrelaterat missbruk av de mänskliga rättigheterna (se särskilt policymål 4–8 i vägledningen), liksom Corporate Crimes Principles, utarbetade i oktober 2016 av en oberoende expertnämnd, inrättad av International Corporate Accountability Roundtable och Amnesty International.

<sup>101</sup> Se, till exempel, International Centre for Settlement of Investment Disputes mål nr ARB/07/26, *Urbaser S.A. och andra mot Argentina* (beslut av den 8 december 2016), punkter 1194 och 1195.

konstitutionella eller rättsliga bestämmelser som införlivar garantierna enligt konventionen. Om kränkningen emellertid är direkt knuten till ett företag, ska offren kunna stämma en sådan aktör antingen direkt på grundval av konventionen i jurisdiktioner som anser att konventionen automatisk ålägger skyldigheter för privata aktörer eller på grundval av inhemsk lagstiftning som införlivar konventionen i den nationella rättsordningen. I detta avseende spelar civilrättsliga åtgärder en viktig roll för att garantera tillgång till rättvisa för offren till kränkningar av rättigheterna i konventionen.

52. Effektiv tillgång till rättsväsendet för urfolk kan kräva att konventionsstaterna erkänner traditionella lagar, traditioner och näringar hos urfolk och sedvanligt ägande av sina marker och naturresurser i rättsliga förfaranden.<sup>102</sup> Konventionsstater ska också säkerställa användningen av urfolkens språk och/eller tolkar i domstolar och tillgången till juridiska tjänster och information om åtgärder på urfolkens språk<sup>103</sup> samt tillhandahålla utbildning om deras historia, rättstraditioner och sedvänjor till tjänstepersoner vid domstolen.

## 2. Icke-rättsliga åtgärder

53. Även om de i allmänhet inte bör ses som en ersättning för rättsliga mekanismer (som ofta är oumbärliga för ett effektivt skydd mot vissa typer av kränkningar av rättigheterna i konventionen), kan icke-rättsliga åtgärder bidra till att erbjuda effektiva åtgärder till offer för kränkningar av rättigheterna i konventionen från näringslivsaktörer och garantera ansvarsutkrävande för dessa kränkningar. Dessa alternativa mekanismer bör samordnas på lämpligt sätt med tillgängliga rättsliga mekanismer, både vad gäller påföljd och ersättning till offer.

54. Konventionsstaterna bör använda sig av ett brett spektrum av administrativa och kvasi-rättsliga mekanismer, av vilka många redan reglerar och avgör aspekter av näringslivet i många konventionsstater, som t.ex. yrkesinspektioner och arbetsdomstolar, konsument- och miljöskyddsorgan och finansiella tillsynsmyndigheter. Konventionsstaterna bör undersöka möjligheterna att utvidga mandatet för dessa organ eller skapa nya mandat som kan ta emot och lösa klagomål om påstått missbruk av vissa rättigheter i konventionen från företag, utreda påstådda kränkningar, besluta om påföljder och tillhandahålla och verkställa ersättningar till offren. Nationella människorättsinstitutioner bör uppmantras att inrätta lämpliga strukturer inom sina organisationer för att övervaka staternas skyldigheter när det gäller företag och mänskliga rättigheter, och de kan få befogenhet att ta emot krav från offer för företagens uppträdande.

55. Statliga icke-rättsliga mekanismer bör ge ett effektivt skydd för brottsoffrens rättigheter. Om sådana alternativa icke-rättsliga mekanismer upprättas, bör de också besitta en rad egenskaper som garanterar att de är trovärdiga och effektivt kan bidra att förebygga kränkningar och garantera ersättningar till offren;<sup>104</sup> besluten om dessa mekanismer ska också kunna verkställas och de bör vara tillgängliga för alla.

56. Icke-rättsliga mekanismer för offer inom urfolk ska tas fram tillsammans med de berörda urfolken genom sina egna representativa institutioner. Liksom för rättsmedel ska konventionsstaterna åtgärda hinder för urfolk att få tillgång till mekanismen, inklusive språkbarriärer.<sup>105</sup>

57. Dessutom bör icke-rättsliga åtgärder vara tillgängliga i transnationella situationer. Exemplet inkluderar tillgång till statens människorättsinstitutioner eller ombudspersoner för offer som befinner sig utanför statens territorium samt klagomålsmekanismer som upprättats under internationella organisationer, som de nationella kontaktpunkter som arbetar enligt OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

<sup>102</sup> Se A/68/279, punkt 34; och kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, allmän rekommendation nr 31 (2005) om förebyggande av rasdiskriminering i förvaltningen och funktionerna i det straffrättsliga systemet, punkt 5 (e).

<sup>103</sup> A Business Reference Guide: FN:s förklaring om urfolks rättigheter, s. 47; och kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, allmän rekommendation nr 31, punkt 30.

<sup>104</sup> Se Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, princip 31.

<sup>105</sup> Se A/68/279, punkt 36.

## V. Genomförande

58. Att säkerställa att affärsverksamheter bedrivs i enlighet med kraven i konventionen kräver kontinuerliga insatser från konventionsstaterna. För att stödja detta ska de nationella handlingsplaner eller strategier som konventionsstaterna förväntas anta för att säkerställa ett fullständigt förverkligande av rättigheterna i konventionen specifikt ta upp frågan om affärsenheternas roll i det gradvisa förverkligandet av rättigheterna i konventionen.

59. Efter antagandet av ”Vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter” har många stater och regionala organisationer antagit handlingsplaner för näringslivet och mänskliga rättigheter.<sup>106</sup> Detta är en välkommen utveckling, särskilt om sådana handlingsplaner fastställer specifika och konkreta mål, fördelar ansvaret på aktörerna och definiera den nödvändiga tidsramen och medlen för deras antagande. Handlingsplaner för näringslivet och mänskliga rättigheter bör innehålla principer för mänskliga rättigheter, inklusive effektivt och meningsfullt deltagande, icke-diskriminering och jämställdhet samt ansvarutkrävande och insyn. Framstegen med att genomföra sådana handlingsplaner bör övervakas och dessa planer bör lägga lika stor vikt vid alla typer av mänskliga rättigheter, inklusive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. När det gäller kravet på deltagande i utformningen av dessa planer påminner kommittén om den grundläggande roll som inhemska människorättsinstitutioner och civilsamhällesorganisationer kan och bör spela för att uppnå ett fullständigt förverkligande av rättigheter i konventionen inom ramen för affärsverksamheter.

---

<sup>106</sup> Se rekommendationen CM/Rec(2016)3 från Europarådets ministerkommitté, bilaga, punkter 10–12.