



29. august 2022

SLUTTERKLÆRING:

COMMITTEE SEEKING JUSTICE FOR ALETHANKYAW VS. TELENOR ASA

I samsvar med prosedyreveiledningen i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper vil Kontaktpunktet offentliggjøre resultatene av prosedyren, etter samråd med de berørte partene, når behandlingen av en enkeltsak er avsluttet. Ettersom en klagesak ikke er et juridisk anliggende og nasjonale kontaktpunkter ikke er rettslige organer, kan de nasjonale kontaktpunktene verken tildele kompensasjon direkte eller tvinge parter til å delta i en forliks- eller meklingsprosess.

Denne slutterklæringen gjør rede for saken, grunnene til at Kontaktpunktet besluttet å ta den til videre behandling, og hvilke prosedyrer Kontaktpunktet igangsatte for å belyse spørsmålene som ble tatt opp i klagen. Slutterklæringen inneholder også Kontaktpunktets anbefalinger til selskapet angående gjennomføringen av retningslinjene.

SLUTTERKLÆRING:	1
COMMITTEE SEEKING JUSTICE FOR ALETHANKYAW VS. TELENOR ASA	1
1 SAMMENDRAG	2
2 BAKGRUNN OG PROSESS	3
3 KONTAKTPUNKTETS UTREDNING	8
4 KONKLUSJON OG KONTAKTPUNKTETS ANBEFALINGER	28
VEDLEGG 1. SPØRSMÅL TIL VURDERING	31
VEDLEGG 2. OPPFØLGINGSSPØRSMÅL TIL TELENOR	33

1 SAMMENDRAG

Den 16. desember 2019 leverte Committee Seeking Justice for Alethanyaw (CSJA) en klage til Norges nasjonale kontaktpunkt («Kontaktpunktet») med påstander om at Telenor ASA og dets heleide datterselskap, Telenor Myanmar (TML), ikke har overholdt OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Klagen gjelder i hovedsak en hendelse der militære styrker skal ha brukt en mobilmast, som var eid og driftet av en av TMLs nettverksleverandører, i en militær operasjon for å drepe og fordrive ubevæpnede sivile fra landsbyen Alethanyaw i delstaten Rakhine i Myanmar i august 2017. Klagerne hevder at Telenor og datterselskapet i Myanmar har brutt OECDs retningslinjer gjennom å unnlate å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og egnede risikovurderinger, noe som medførte at det inaktive tårnet ble brukt til dette formålet. Klagen tar også opp spørsmål knyttet til bruk av landområder og Telenors rolle i en nedstengning av nettet i 2019. CSJA ber om en rettferdig, upartisk undersøkelse av spørsmålene som tas opp i klagen, og er ikke ute etter økonomisk kompensasjon.

I sin innledende vurdering 28. oktober 2020 konkluderte Kontaktpunktet med at hovedpunktet i klagen er hvorvidt Telenor har gjennomført kontinuerlige aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsvirksomhet i samsvar med OECDs retningslinjer. Kontaktpunktet tilbød partene bistand. Klagerne ønsket ikke å delta i dialog og mekling på bakgrunn av manglende tillit til selskapet og ba om en uavhengig undersøkelse av det som hendte ved tårnet i august 2017. Kontaktpunktet utredet deretter saken i henhold til utredningsfasen beskrevet i kontaktpunktets prosedyreregler. Sluttklæringen er basert på dokumentasjon innsendt av partene og innhentet av Kontaktpunktet etter den innledende vurderingen. På bakgrunn av dette har Kontaktpunktet vurdert spørsmålene fremsatt i klagen, sett i lys av anbefalingene i OECDs retningslinjer.

Kontaktpunktet har kommet frem til at Telenor i sin virksomhet i Myanmar generelt etterstrebet å respektere menneskerettigheter og utføre aktsomhetsvurderinger i henhold til OECDs retningslinjer. Det var flere positive trekk ved Telenors arbeid for å kartlegge, forebygge og begrense risiko på menneskerettighetsområdet og kommunisere om dette i Myanmar. Kontaktpunktet fant imidlertid også muligheter for forbedringer med hensyn til aktsomhetsvurderinger og interessentdialog i lys av hvordan konteksten utviklet seg i Myanmar. Generelt bemerker Kontaktpunktet at interessentdialogen ikke tilstrekkelig prioriterte de mest sårbare gruppene, i dette tilfellet rohingyaene.

Når det gjelder hovedpunktet i klagen, har ikke Kontaktpunktet funnet grunnlag for å konkludere at Telenor forårsaket eller bidro til at mobilmasten som var eid og driftet av en av TMLs leverandører, ble brukt til krigsformål i august 2017 i Alethanyaw. Det var imidlertid en direkte forbindelse mellom Telenors virksomhet og de negative konsekvensene gjennom et forretningsforbindelse. Risikoen for at tårnet kunne bli brukt på denne måten, ble ikke berørt i

Telenors aktsomhetsvurderinger, og Kontaktpunktet vurderer at det den gang heller ikke var rimelig å kreve at selskapet forutså dette. I dag er imidlertid bruk av telekominfrastruktur til skadelige formål en kjent risiko som derfor må kartlegges og begrenses i Myanmar og andre høyrisikoområder. Telenor har informert Kontaktpunktet om at risikoen nå er en del av selskapets risikovurderinger. Når det gjelder spørsmålene knyttet til bruk av landområder og nedstengning av nettet, vurderer Kontaktpunktet at Telenor identifiserte og arbeidet for å håndtere disse risikoene i forkant og gjennom kontinuerlige aktsomhetsvurderinger.

OECDs retningslinjer og tilhørende veiledninger anbefaler skjerpede, proaktive og reaktive aktsomhetsvurderinger i konfliktområder og høyrisikoområder. Opptrappingen av konflikten i Myanmar medførte alvorlig risiko for negative konsekvenser for menneskerettighetene. Skjerpede aktsomhetsvurderinger i slike kontekster fordrer at man identifiserer risikoen for medvirkning til menneskerettsbrudd, og aktsomhetsvurderinger med tanke på risikoen for å gjøre forretninger med militæret eller enheter med tilknytning til militæret. Det krever interessentdialog der de mest sårbare og berørte gruppene prioriteres.

2 BAKGRUNN OG PROSESS

2.1 KONTAKTPUNKTET OG DETS ROLLE

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (OECDs retningslinjer) er anbefalinger fra regjeringer til flernasjonale selskaper som driver virksomhet i eller fra land som har sluttet seg til retningslinjene. De fastsetter frivillige prinsipper og standarder for ansvarlig næringsliv innenfor en global ramme i samsvar med gjeldende lover og internasjonalt anerkjente standarder.

OECDs retningslinjer støttes av de nasjonale kontaktpunktene som regjeringene i tilsluttede land har opprettet for å fremme og iverksette retningslinjene. Kontaktpunktene legger til rette for dialog og mekling for å løse spørsmål i klagesaker som kan oppstå i forbindelse med påstander om manglende overholdelse av retningslinjene.

Det norske kontaktpunktet består av fire uavhengige sakkyndige og et sekretariat. Kontaktpunktet fremmer og skaper økt oppmerksomhet om retningslinjene og behandler enkeltsaker i samsvar med prosedyreveiledningen i OECDs retningslinjer og det norske kontaktpunktets prosedyrer for behandling av enkeltsaker.¹

2.2 PARTENE

Klagerne er medlemmer av Committee Seeking Justice for Alethankyaw (CSJA), som består av åtte tidligere innbyggere i landsbyen Alethankyaw i Maungdaw Township i delstaten Rakhine i

¹ Norges OECD kontaktpunkt (2014), [Prosedyrer for behandling av enkeltsaker – Norges kontaktpunkt](#).

Myanmar. De holder for tiden til i en flyktningleir i Bangladesh. Ifølge lederen for CSJA representerer komiteen 9 000 landsbyboere fra Alethanyaw.² Representanten for klagerne er Tin Soe, ansvarlig redaktør i Kaladan Press Network. Kaladan Press Network ble etablert som det første nyhetsbyrået for rohingyaer i 2001.

Telenor Group er et flernasjonalt telekommunikasjonsselskap med hovedkontor i Norge. I januar 2014 ble Telenor tildelt en 15-årig lisens for telekommunikasjonstjenester i Myanmar, med offisiell oppstart i september 2014. TML var et heleid datterselskap av Telenor ASA. Militæroperasjonen som danner bakteppet for klagen, gjelder bruk av et tårn som var eid og driftet av nettverksleverandøren Irrawaddy Green Towers (IGT). Telenor bekrefter at TML hadde en forretningsforbindelse med IGT på tidspunktet for hendelsen omtalt i klagen.

2.3 KLAGESAKEN

Klagen ble levert til Kontaktpunktet 16. desember 2019. I klagen hevdes det at Telenor og datterselskapet i Myanmar har brutt OECDs retningslinjer gjennom å unnlate å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og egnede risikovurderinger, noe som «førte til at tårnet i Telenors mobilnett ble brukt til å drepe og fordrive ubevæpnede sivile fra Alethanyaw».³ Videre hevder klagerne at Telenors håndtering av saken etter at selskapet ble kjent med hendelsene ved tårnet, ikke har vært i tråd med OECDs retningslinjer, både med hensyn til krav til aktsomhetsvurderinger ved virksomhet i konfliktområder og manglende åpenhet om aktivitetene til underleverandører.⁴

Klagerne ber Telenor offentliggjøre opplysninger om forholdet mellom firmaene og/eller leverandørene og underleverandørene som deltok i driften av tårnet, og om disse firmaene har en forbindelse til de myanmarske sikkerhetsstyrkene. Klagerne ber også Telenor offentliggjøre opplysninger om hvordan landområdet tårnet ble reist på, i sin tid ble konfiskert fra lokale rohingya-landsbyboere av lokale myndigheter.⁵ Endelig anfører klagerne at Telenor fulgte ordre fra Myanmas transport- og kommunikasjonsdepartement (MoTC) om å stenge ned all mobil internettrafikk i ni bosetningsområder i delstatene Rakhine og Chin 21. juni 2019.⁶

Klagen viser til en rapport fra FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar⁷, den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommissjonen for Myanmar (heretter «IIFMM»)⁸,

² Brev fra CSJA til Kontaktpunktet, 1. februar 2020.

³ Klage fra CSJA, s. 3. Klagen og tilsvaret fra selskapet er publisert på Kontaktpunktets nettsider: [Committee Seeking Justice for Alethanyaw \(CSJA\) – Telenor – Ansvarlig Næringsliv \(responsiblebusiness.no\)](https://www.kontakt.no/committees/alethanyaw-csja-telenor-responsible-business).

⁴ Klage fra CSJA, s. 4.

⁵ Klage fra CSJA, s. 4.

⁶ Klage fra CSJA, s. 6.

⁷ Rapport fra FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar, dokument A/HRC/40/68, 5. mars 2019. Tilgjengelig på engelsk: [G1912146.pdf \(un.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/files/2019/03/G1912146.pdf).

⁸ Detaljert rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommissjonen for Myanmar, dokument A/HRC/42/CRP.5, 16. september 2019. Tilgjengelig på engelsk: [A/HRC/42/CRP.5 \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/en/hrc/42/crp.5).

samt en uttalelse fra FNs spesialrapportør om retten til ytringsfrihet.⁹ Den viser utførlig til rapporten *The Killing Fields of Alethanyaw* (2018), utgitt av Kaladan Press Network (heretter «KPN-rapporten»¹⁰).

2.4 TILSVAR FRA SELSKAPET

I sitt tilsvare til klagen 17. februar 2020 skriver Telenor at selskapet anser situasjonen i Rakhine «som svært bekymringsfull, herunder anklagene om misbruk av tårnet til Telenors leverandør, Irrawaddy Green Towers (IGT), i Alethanyaw i august 2017».¹¹ Telenor er ikke enige i at selskapet har noe ansvar for det som skjedde ved tårnet. Selskapet tar opp dette og andre spørsmål i sitt tilsvare til klagen. Tilsvaret er publisert på Kontaktpunktets nettsider. Et sammendrag av tilsvaret er inntatt i Kontaktpunktets innledende vurdering og vises til i punkt 3 i denne slutterklæringen.

2.5 KONTAKTPUNKTETS INNLEDENDE VURDERING

Kontaktpunktet publiserte sin innledende vurdering 28. oktober 2020.¹² Kontaktpunktet konkluderte som følger og skisserte de neste skritt i behandlingen av enkeltsaken:

Kontaktpunktet finner at klagen reiser spørsmål som fortjener ytterligere undersøkelser og har besluttet å ta klagen til behandling. OECDs retningslinjer omfatter Telenor, og det synes å være en forbindelse mellom selskapets aktiviteter og spørsmål som reises i klagesaken. Klageren har gitt tilstrekkelig med informasjon om sin identitet og interesse i saken. Klagen er vesentlig og begrunnet av undersøkelsesrapporter. Det er for tiden ingen parallelle prosesser som vil kunne hindre Kontaktpunktets uavhengige behandling av klagen.¹³

Kontaktpunktet er av den oppfatning at behandling av denne enkeltsaken vil kunne bidra til å fremme Retningslinjenes formål og gjennomslagskraft. Det er få klagesaker som tar for seg næringsvirksomhet i konfliktsituasjoner, og situasjoner preget av de mest alvorlige folkerettsbruddene. Viktigheten av å overholde OECDs retningslinjer i slike situasjoner tilsier at det måtte foreligge overbevisende grunner for Kontaktpunktet å konkludere at klagen ikke berettiger behandling. Kontaktpunktet har ikke på dette stadiet gitt uttrykk for noe synspunkt om hvorvidt selskapet har opptrådt i samsvar med OECDs retningslinjer.

⁹ FNs høykommissær for menneskerettigheter, DisplayNews, 7. januar 2019, «[UN expert urges DRC to restore internet services](#)».

¹⁰ Kaladan Press Network (2018), *The Killing Fields of Alethanyaw*. Tilgjengelig på engelsk: <https://kaladanpress.org/images/document/2018/KillingFieldsWEB-01.pdf>.

¹¹ Telenors tilsvare til klagen, s. 1.

¹² Kontaktpunktets innledende vurdering (2020), Committee Seeking Justice for Alethanyaw (CSJA) vs. Telenor Group, s. 9. Tilgjengelig på: [CSJA-Telenor Initial-Assessment NO.pdf \(regjeringen.no\)](#).

¹³ Kommentarer til prosedyrene ved gjennomføringen av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (punkt 25). Se også Prosedyrer for behandling av enkeltsaker – Norges kontaktpunkt.

Selskapet har gitt uttrykk for et ønske om å gå i dialog med klager. Klageren har uttrykt en vilje til å samarbeide med Kontaktpunktet, men ønsker ikke på nåværende tidspunkt å delta i dialog med selskapet. Fravær av dialog mellom partene kan begrense utsiktene til å komme frem til en løsning eller gjensidig forståelse av spørsmålene som reises, men Kontaktpunktet vil tilby begge parter bistand («good offices») med siktemål om å behandle klagen i tråd med OECDs retningslinjer. Prosessen kan omfatte at en tredjepart undersøker spørsmålene som reises, og/eller å utvikle et mandat for en undersøkelsesrapport, i dialog med hver part i klagesaken.

2.6 FREMGANGSMÅTE ETTER DEN INNLEDENDE VURDERINGEN

Målet med behandlingen av enkeltsaker er å løse spørsmålene i saken som er forelagt Kontaktpunktet. Kontaktpunktet tilbød partene bistand, men klagerne ønsket ikke å delta i dialog med selskapet på bakgrunn av manglende tillit til selskapet. De ba i stedet om en uavhengig undersøkelse av det som hendte ved tårnet i august 2017.¹⁴ Klagerne forklarte sitt standpunkt som følger:

Årsaken er at CSJA ikke har sett noen bevis for at Telenor har utvist «god tro» i sin håndtering av hendelsen. Etter at det ble offentliggjort bevis for at Telenors kommunikasjonstårn i Alethanyakaw ble brukt av burmesiske militærstyrker til folkemord, har Telenor konsekvent nektet å erkjenne ansvar og har tatt parti med burmesiske myndigheter. Vi mener at Telenor vil benytte enhver form for direkte kontakt med oss til å undergrave grunnlaget for klagen.¹⁵

Som nevnt i den innledende vurderingen, vil fravær av dialog mellom partene begrense utsiktene til å komme frem til en løsning av spørsmålene i klagen. Klagernes beslutning om ikke å delta i dialog med selskapet forhindret muligheten til å behandle spørsmålene gjennom mekling – den mest effektive måten å komme frem til en løsning på. Muligheten har blitt ytterligere begrenset av situasjonen i Myanmar og koronapandemien. Klagerne har i perioder unnlatt å svare på Kontaktpunktets henvendelser. Behandlingen av klagesaken har også blitt komplisert på grunn av selskapets alvorlige bekymringer omkring sikkerhetssituasjonen i Myanmar og ønsket om konfidensialitet vedrørende opplysninger selskapet har delt med Kontaktpunktet.

I fravær av dialog mellom partene besluttet Kontaktpunktet å utrede sakens spørsmål i henhold til prosedyrene for behandling av enkeltsaker. Kontaktpunktets utredning besto i å innhente opplysninger fra klagerne og selskapet, samt dokumentasjon fra andre kilder, herunder uavhengige eksperter. Kontaktpunktet beklager at tidsfristen for behandling av klagesaker ikke er overholdt. Tabellen under gir en oppsummering av Kontaktpunktets utredning av spørsmålene reist i klagen etter den innledende vurderingen fra 28. oktober 2020.

¹⁴ Brev fra CSJA til Kontaktpunktet, 19. desember 2019.

¹⁵ Brev fra CSJA til Kontaktpunktet, 5. oktober 2020.

Dato	Aktivitet
17. november 2020	Orienteringsmøte mellom Kontaktpunktet og Telenor
26. november 2020	Kontaktpunktet informerer Telenor om spørsmål fra klagerne av september 2020 og at partene vil motta en liste med spørsmål til vurdering
17. desember 2020	Webinar med Kontaktpunktet og den uavhengige ekspertten Anna Triponel
18. desember 2020	Orienteringsmøte mellom Kontaktpunktet og klagerne
12. januar 2021	Kontaktpunktet informerer partene om generelle spørsmål til vurdering (vedlegg 1)
22. februar 2021	Kontaktpunktet har møte med Telenor for å forklare utredningen, og Telenor deler deretter ytterligere dokumentasjon med Kontaktpunktet
15. april 2021	Kontaktpunktet deler dokumentasjon fra Telenor og andre kilder med klagerne, og ber klagerne om å bekrefte mottak 20. april 2021 og 20. mai 2021 (ubesvart)
3. mai 2021	Kontaktpunktet møter Telenor og representanter for Business for Social Responsibility (BSR) angående aktsomhetsvurderinger i forkant av investeringen
3. juni 2021	Kontaktpunktet deler liste med konkrete spørsmål med Telenor (vedlegg 2), basert på spørsmål fra klagerne fra september 2020 og informasjon innhentet så langt
7. juni 2021	Kontaktpunktet møter ansatte i Telenor og TML for å få svar på de ovennevnte spørsmål
14. juni 2021	Kontaktpunktet deler oppfølgingsspørsmål med Telenor (vedlegg 2)
22. juni 2021	Kontaktpunktet informerer klagerne om at et sammendrag av dokumentasjon vil sendes ut for kommentar (ubesvart); oppfølgingsepost sendt 27. august 2021 (ubesvart)
2. juli 2021	Som svar på spørsmål fra Kontaktpunktet oppgir Telenor opplysninger om avbøtende tiltak / bruk av innflytelse knyttet til stenging av internett, før møtet med Kontaktpunktet
5. juli 2021	Kontaktpunktet møter Telenor for å få svar på gjenstående spørsmål
30. august 2021	Kontaktpunktet kontakter CSJA for å informere om prosessen, og CSJA opplyser at de fortsatt er med i prosessen og vil gå gjennom de mottatte dokumentene
18. oktober 2021	Kontaktpunktet møter Telenor og mottar opplysninger om konsekvensutredning på menneskerettighetsområdet og oppfølging
13. desember 2021	Kontaktpunktet deler sammendrag av innhentet dokumentasjon i møte med Telenor for korrigerende fakta. Telenor ber om utsatt frist og et møte med Kontaktpunktet 13. januar 2022, der Telenor fremsetter bekymringer om sikkerheten til de ansatte

8. februar 2022	Telenor ber om at Kontaktpunktet behandler sammendraget som et internt dokument av sikkerhetshensyn på bakgrunn av bekymringer knyttet til deling av opplysninger som ikke er offentliggjort
13. mai 2022	Partene mottar utkast til slutterklæringen for kommentarer. Klagerne ber om forlenget frist til 10. juni 2022, noe som innvilges begge parter
10. juni 2022	Kontaktpunktet mottar innspill fra begge parter og ferdigstiller slutterklæringen. Partene mottar et utkast av slutterklæringen til en siste gjennomgang 21. juli 2022
29. august 2022	Kontaktpunktet publiserer slutterklæringen

3 KONTAKTPUNKTETS UTREDNING

I den innledende vurderingen konkluderte Kontaktpunktet med at hovedpunktet i klagen var hvorvidt Telenor har gjennomført kontinuerlige aktsomhetsvurderinger i samsvar med OECDs retningslinjer. Klagen gjelder i hovedsak en hendelse der militære styrker skal ha brukt et inaktivt telekommunikasjonstårn som utkikkspunkt for å drepe og fordrive ubevæpnede sivile fra landsbyen Alethankyaw i delstaten Rakhine i august 2017. Klagen tar også opp spørsmål om offentliggjøring av opplysninger om bruk av landområder og Telenors rolle i en nedstengning av nettet.

I sin innledende vurdering vurderte Kontaktpunktet det dithen at andre pågående undersøkelser hovedsakelig dreier seg om ansvaret til myndighetene og militæret i Myanmar og dermed ikke ville påvirke Kontaktpunktets behandling av spørsmålene i saken. Kontaktpunktet har ikke kunnet gjennomføre egne undersøkelser som grunnlag for sin vurdering av spørsmålene i saken ettersom det har begrenset kapasitet i så måte. Kontaktpunktet har likevel gjennomgått dokumentasjon inngitt av partene og opplysninger innhentet fra andre kilder, særlig FNs undersøkelseskommissjoner. Gjennomgangen danner grunnlaget for Kontaktpunktets funn og anbefalinger angående spørsmålene reist i klagen.

Spørsmålene i klagen er knyttet til kapittel II (Overordnede retningslinjer), kapittel III (Offentliggjøring av opplysninger) og kapittel IV (Menneskerettigheter) i OECDs retningslinjer. Det følgende gir et sammendrag av Kontaktpunktets funn knyttet til spørsmålene i klagen.

3.1 BAKGRUNN OG SITUASJON

I 2011 gjennomførte styresmaktene i Myanmar en rekke omfattende reformer med sikte på politisk og økonomisk liberalisering og åpnet for utenlandske selskapers deltakelse i telekomsektoren. I 2012 hadde rundt seks prosent av Myanmar's befolkning egen mobiltelefon,

og rundt én prosent hadde bredbånds internetttilgang.¹⁶ I januar 2013 opprettet regjeringen to nye driftslisenser og inviterte internasjonale virksomheter til å melde sin interesse. Telekommunikasjonsloven (lov nr. 31/2013) ble vedtatt av parlamentet 8. oktober 2013.¹⁷ I 2014 ble TML og Ooredoo Myanmar Limited (Qatar) tildelt lisenser til å konkurrere med statseide Myanmar Posts and Telecommunications (MPT), som tidligere hadde vært eneste operatør i sektoren.¹⁸

Da reformene ble satt i gang i Myanmar i 2011, hadde landet vært styrt av ulike militærregimer siden 1962. FN hadde uttrykt bekymring for landet i over 30 år, og resolusjoner hadde fordømt menneskerettighetssituasjonen siden 1991. De fem siste spesialrapportørene for Myanmar hadde i snart tre tiår lagt frem årlige rapporter om menneskerettighetssituasjonen i landet for FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd. Påfølgende spesialrapportører konkluderte med omfattende, systematiske menneskerettsbrudd, knyttet til statlig og militær politikk.¹⁹ Alle FNs spesialrapportører for menneskerettigheter i Myanmar og andre menneskerettsmekanismer har uttrykt stor bekymring for rohingyaenes situasjon i delstaten Rakhine.²⁰

Rohingyaenes situasjon ble forverret gjennom en gradvis eksklusjon fra nasjonen siden 1960-tallet, som førte til en situasjon der de reelt sett var statsløse. Mens andre etniske og religiøse minoriteter i kraft av sin status som «nasjonal rase» ble akseptert, i alle fall på papiret, har «rohingyaenes manglende status drastisk økt deres sårbarhet og bidratt til den ekstreme skalaen og intensiteten i volden som utøves mot dem».²¹ Etter to voldelige angrep i delstaten Rakhine i 2012 ble mer enn 140 000 mennesker fordrevet, de fleste rohingyaer.²² Den 9. oktober 2016 gikk militærgruppen Arakan Rohingya Resistance Army (ARSA) til en offensiv mot tre grenseposter nord i delstaten Rakhine.²³

Den 24. mars 2017 vedtok Menneskerettighetsrådet en resolusjon som fordømte angrepene og besluttet å nedsette en internasjonal undersøkelseskommisjon – IIFFMM. Kommisjonens mandat

¹⁶ Den 13. september 2019 mottok Telenor et brev fra FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar og FNs spesialrapportør for fremme og beskyttelse av retten til menings- og ytringsfrihet, med spørsmål knyttet til nedstengingsordrene. Telenor svarte på brevet 13. november 2019 (heretter Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019)). Se s. 8 (tilgjengelig på engelsk): <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gid=34955>.

¹⁷ Tilgjengelig på engelsk: [2013-10-08-Telecommunications_Law-en.pdf \(burmalibrary.org\)](#). Se også OECD Investment Policy Review of Myanmar (2014) og [Myanmar Moves Toward Connectivity for All \(worldbank.org\)](#).

¹⁸ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar A/HRC/39/CRP.2, 17. september 2018, fotnote 2973.

¹⁹ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar A/HRC/39/64, 12. september 2018, punkt 11, punkt 14.

²⁰ Detaljert rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, punkt 100.

²¹ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, dokument A/HRC/39/64, 12. september 2018, punkt 81.

²² Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, punkt 24, 28, 29.

²³ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, punkt 44.

var å få klarhet i fakta og omstendighetene rundt den senere tids menneskerettsbrudd begått av militæret og sikkerhetsstyrker, med sikte på å holde gjerningspersonene ansvarlig og sikre rettferdighet for ofrene.²⁴ Ifølge IIFFMM utgjorde de omfattende voldshendelsene i Rakhine i 2012 og 2016 et vendepunkt som førte til fornyede anklager om alvorlige menneskerettsbrudd og overgrep.²⁵ Kommisjonen beskriver i detalj volden som fant sted nord i Rakhine 25. august 2017. Innen midten av august 2018 hadde nærmere 725 000 rohingyaer flyktet til Bangladesh, og tusenvis var drept eller såret.²⁶

IIFMM beskriver et konsekvent mønster av menneskerettsbrudd og overgrep i delstaten Rakhine. Den konkluderer med at enkeltpersoner i militæret bør etterforskes og tiltales i en internasjonal straffedomstol for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.²⁷ IIFMMs mandat opphørte i september 2019, og kommisjonen overleverte dokumentasjonen til den uavhengige etterforskningsmekanismen for Myanmar (Independent Investigative Mechanism for Myanmar, IIMM). IIMM har fått i mandat å innhente, konsolidere, bevare og analysere dokumentasjon på de mest alvorlige internasjonale forbrytelsene og brudd på folkeretten som er blitt begått i Myanmar siden 2011.

I januar 2020 vedtok Den internasjonale domstolen (ICJ) midlertidige tiltak der Myanmar ble pålagt å overholde sine forpliktelser i henhold til Konvensjonen om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord (Folkemordkonvensjonen), og oppfordret landet til å gjøre alt i sin makt til å forhindre drap på rohingyaer eller fysisk eller psykisk skade på medlemmer av denne folkegruppen.²⁸

3.2 GJENNOMFØRTE TELENOR AKTSOMHETSVALDERINGER PÅ MENNESKERETTIGHETSOMRÅDET I SAMSVAR MED ANBEFALINGENE I OECDs RETNINGSLINJER?

Kontaktpunktet mener at hovedpunktet i klagen er hvorvidt Telenor har gjennomført aktsomhetsvalderinger på menneskerettighetsområdet i samsvar med OECDs retningslinjer. Klagerne hevder at Telenor og datterselskapet i Myanmar har brutt OECDs retningslinjer gjennom å unnlate å gjennomføre aktsomhetsvalderinger og egnede risikovalderinger, noe som «førte til

²⁴ Resolusjon vedtatt av Menneskerettighetsrådet 24. mars 2017, A/HRC/RES/34/22, punkt 7 og 11.

²⁵ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, dokument A/HRC/39/64, 12. september 2018, punkt 10.

²⁶ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, dokument A/HRC/39/64, 12. september 2018, punkt 32–32. Ifølge IIFMM bekrefter satellittbilder og øyenvitneskildringer omfattende, systematisk og målrettet ødeleggelse av rohingya-bosetninger i de tre områdene. Minst 392 landsbyer er helt eller delvis jevnet med jorden. Over 70 prosent av disse landsbyene var i Maungdaw, der de fleste rohingyaene bodde. Områder bebodd av rohingyaer var særlig utsatt. Se punkt 42 i rapporten.

²⁷ Detaljert rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, punkt 747.

²⁸ Den internasjonale domstolen, 23. januar 2020. Anvendelse av Konvensjonen om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord (staten Gambia v. Myanmar). Anmodning om pålegg om midlertidige tiltak. Kjennelse.

at tårnet i Telenors mobilnett ble brukt til å drepe og fordrive ubevæpnede sivile fra Alethankyaw». ²⁹ Videre hevder klagerne at Telenors håndtering av saken etter at selskapet ble kjent med hendelsene i tårnet ikke har vært i tråd med OECDs retningslinjer, verken med hensyn til aktsomhetsvurderinger ved virksomhet i konfliktområder eller offentliggjøring av opplysninger om aktiviteten til underleverandører. ³⁰

I henhold til kapittel IV (Menneskerettigheter) i OECDs retningslinjer bør selskapene, i samsvar med internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene til landene der de driver virksomhet, samt relevante nasjonale lover og forskrifter,

1. respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet,
2. unngå i forbindelse med sin egen virksomhet å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og håndtere slike konsekvenser når de måtte forekomme,
3. bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet som er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til dem,
4. innarbeide i sine retningslinjer en forpliktelse til å respektere menneskerettighetene,
5. gjennomføre aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet som står i forhold til selskapets størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, samt faren for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet,
6. sørge for eller samarbeide gjennom legitime prosesser i den hensikt å avhjelpe negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet straks de blir klar over at de har forårsaket eller medvirket til disse konsekvensene.

Telenor har forelagt for Kontaktpunktet dokumentasjon på selskapets policyerklæring om å respektere menneskerettigheter og hvordan dette gjenspeiles i retningslinjer og prosedyrer når det gjelder virksomheten i Myanmar. Ifølge selskapets bærekraftspolicy (*Group Policy Sustainability*) gjennomfører Telenor aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet gjennom en kontinuerlig prosess som går ut på å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer konsekvenser på menneskerettighetsområdet. Telenor har utarbeidet en håndbok og et verktøysett for aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet (henholdsvis *Group Manual Human Rights Due Diligence* og *Human Rights Due Diligence Toolkit*).

²⁹ Klage fra CSJA, s. 3.

³⁰ Klage fra CSJA, s. 4.

Bekymringsmeldinger rapporteres via Telenors varslingsystem «Integrity Hotline».³¹ Telenors prinsipper for leverandøratferd (*Supplier Conduct Principles*) beskriver en forpliktelse til å respektere internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.³² Telenor har beskrevet risikoer og risikoreduserende tiltak i Myanmar i årlige bærekraftsorienteringer, såkalte «Sustainability Briefings», siden 2014. Selskapet har regelmessig publisert bærekraftsrapporter og uttalelser om konkrete risikoer på nettsidene sine.

Før Telenor gikk inn i Myanmar, gjennomførte selskapet egne aktsomhetsvurderinger og ga flere tredjeparter i oppdrag å utføre aktsomhetsvurderinger i forkant av investeringen.³³ Den uavhengige organisasjonen Business for Social Responsibility (BSR) satte i gang aktsomhetsvurderinger på vegne av Telenor mot slutten av 2012³⁴, med seks fokusområder: utvikling av institusjonell kapasitet, rettslig rammeverk rundt virksomheten som helhet, korrupsjonsspørsmål, bruk av landområder, HMS, og konflikter i minoritetsområder. Disse ble «lagt frem for investormiljøet som de viktigste risikoområdene å fokusere på i Myanmar, og har siden vært sentrale fokusområder for ledelsen og TML».³⁵ Telenor Group og TML innførte retningslinjer, prosesser og tiltak med henblikk på disse områdene, herunder aktsomhetsvurderinger rettet mot leverandører og ABC-kontrakter med leverandører og forretningsforbindelser. ABC-kontraktene innarbeider prinsippene for leverandøratferd og følges opp gjennom inspeksjoner.³⁶

Den pågående konflikten og virksomhet i områder med etniske minoriteter var et av de seks fokusområdene for Telenor i Myanmar. Angående konfliktområder skriver Telenor følgende:

På det tidspunkt Telenor gikk inn i Myanmar, var det inngått bilaterale våpenhvileavtaler med de fleste folkegruppene, selv om situasjonen fortsatt var relativt ustabil. Det er estimert eller definert 135 folkegrupper i Myanmar, som til sammen utgjør rundt en tredel av befolkningen. Deres interesser er knyttet til selvstyre, demokrati, bevaring av lokale språk, kultur, og tilgang til naturressurser. Vi har alltid sett på disse områdene som en del av vår utrullingsforpliktelse, og de utgjorde om lag 30 prosent av vår forventede kundebase [...].³⁷

Ifølge Telenors konsernsjef var det åpenbart at en utvidelse av virksomheten til distrikts- og minoritetsområder betød både økt risiko og større muligheter til å bidra til utvikling i Myanmar.³⁸

³¹ Telenors svar til FNs spesialrapportører (2019).

³² FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (1948), FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) med to valgfrie protokoller, og FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966).

³³ Telenors tilsvarende til klagen, s. 2.

³⁴ [Telenor: Responsible Decision-Making in Myanmar | Case Studies | BSR](#).

³⁵ Telenors svar til FNs spesialrapportører (2019), s. 6.

³⁶ Telenors svar til FNs spesialrapportører (2019), s. 8–9.

³⁷ Telenors svar til FNs spesialrapportører (2019), s. 7.

³⁸ Telenor Myanmar Sustainability Briefing (2015).

Telenor var forberedt på å møte en pågående væpnet konflikt da de gikk inn i avsidesliggende områder, herunder nordre del av Rakhine. Personellsikkerhet var i høysetet, og et sikkerhetsteam ble opprettet tidlig i prosessen og gitt i oppgave å ivareta de ansattes sikkerhet og kommunisere med ansatte hos leverandører.³⁹ Telenors interessentdialog omfattet lokale og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner. I starten av etableringen opprettet TML et team for samfunnskontakt bestående av åtte delstatsliaisoner («State Liaison Officers») fra ulike etniske grupper fra alle delstater som var berørt av konflikt, dvs. Kachin, Shan, Kayah, Kayin, Mon, Chin og Rakhine.⁴⁰ Ifølge Telenor skulle liaisonene sikre en bedre forståelse av TMLs innvirkning på lokalsamfunnene og ha rollen som lokale kontaktpunkter for TML i disse delstatene.⁴¹ Telenor uttaler at de organiserte flere folkemøter for å involvere lokalsamfunnene, også i disse delstatene, mellom 2014 og 2018.⁴²

Generelt finner Kontaktpunktet flere positive trekk ved Telenors innsats for å kartlegge, forebygge og begrense risikoen for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og å kommunisere om dette arbeidet. Retningslinjer knyttet til menneskerettigheter er inntatt i kontrakter med leverandører og forretningspartnere, og følges opp. Telenor har vektlagt viktigheten av interessentdialog gjennom blant annet delstatsliaisoner og offentlige redegjørelser. Aktsomhetsvurderinger og risikoreducerende tiltak har vært sentrert rundt de seks fokusområdene som ble kartlagt før investeringen. Offentlige redegjørelser tyder på at aktsomhetsvurderinger har vært kontinuerlige.

Kontaktpunktet kom også frem til at det er rom for forbedringer når det gjaldt aktsomhetsvurderinger i lys av situasjonen slik den utviklet seg i Myanmar, og alvorlighetsgraden av risikoene og negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet grunnet konflikten. Ifølge OECDs retningslinjer skal aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet blant annet være tilpasset situasjonen. Kommentarene til kapittel IV (Menneskerettigheter) gir en nærmere beskrivelse av hvordan aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet kan gjennomføres i særlige kontekster:

40. I praksis kan visse menneskerettigheter være mer truet enn andre i bestemte bransjer eller kontekster, og vil derfor bli viet særlig oppmerksomhet. Situasjoner kan imidlertid endre seg, og alle rettighetene bør derfor være gjenstand for periodiske gjennomganger. Avhengig av omstendighetene kan selskaper måtte vurdere ytterligere standarder. Selskaper bør for eksempel respektere menneskerettighetene til personer som tilhører bestemte grupper eller befolkninger som krever særlig oppmerksomhet, når de står i fare for å forårsake negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet for disse [...]. I situasjoner med væpnet konflikt bør selskaper dessuten overholde den humanitære

³⁹ Telenor Myanmar Sustainability Briefing (2018).

⁴⁰ Telenors tilsvare til klagen, s. 2–3.

⁴¹ Telenors tilsvare til klagen, s. 3.

⁴² Telenors tilsvare til klagen, s. 3.

folkerettens standarder, noe som kan hjelpe selskaper som driver virksomhet i slike vanskelige omgivelser å unngå risiko for å forårsake eller bidra til negative konsekvenser.

OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018) vektlegger at aktsomhetsvurderingene bør være «mer omfattende» når det er stor sannsynlighet for alvorlige negative konsekvenser.⁴³ OECDs veileder om konfliktmineraler – som er av generell interesse i denne saken – slår fast at «grunnet det komplekse driftsmiljøet i ... høyrisikoområder, der situasjonen kan utvikle og forverre seg raskt, skal aktsomhetsvurderinger ses på som en *pågående proaktiv og reaktiv prosess*».⁴⁴ OECDs veileder for god interessentdialog med berørte parter i utvinningssektoren omhandler interessentdialog i høyrisikoområder, og gir råd som er av generell interesse. Ifølge veilederen går en risikobasert tilnærming ut på å «prioritere dialog med de mest sårbare og berørte gruppene».⁴⁵

Kontaktpunktet registrerer at Telenors aktsomhetsvurderinger før investeringen identifiserte konflikt- og minoritetsområder som én av seks bærekraftsrisikoer. Konflikt er imidlertid ikke en risiko som kan ses på isolert. Konflikten ble et sentralt bakteppe for konteksten i Myanmar, og krevde mer omfattende, proaktive og reaktive aktsomhetsvurderinger. Telenors løpende aktsomhetsvurderinger i lys av den forverrede situasjonen i Myanmar fokuserte i stor grad på sikkerheten til de ansatte i selskapet og hos selskapets forretningsforbindelser. Kontaktpunktet vurderer det slik at interessentdialogen ikke prioriterte de mest sårbare og berørte gruppene i tilstrekkelig grad. Den offisielle inndelingen i 135 folkegrupper⁴⁶ som Telenor la til grunn, omfatter ikke rohingyaene. Det var mye offentlig informasjon tilgjengelig om den forverrede situasjonen for rohingyaene i Myanmar mellom 2012 og 2016, og i 2017.⁴⁷ Dokumentasjon gjennomgått av Kontaktpunktet tyder på at rohingyaenes risiko ikke ble prioritert i Telenors aktsomhetsvurderinger og interessentdialog.

Spørsmålet Kontaktpunktet må ta stilling til, er videre hvorvidt Telenors aktsomhetsvurderinger identifisert risikoen for en militæroperasjon der telekommunikasjonstårnet til en TML-leverandør ble brukt i Alethanyaw i august 2017, og hvis det er tilfellet, hvorvidt risikoen burde ha vært identifisert og håndtert. Videre har klagerne bedt Kontaktpunktet vurdere hvilket ansvar Telenor har – i henhold til OECDs retningslinjer – for grusomhetene begått av militæret. Spørsmålet er også hvorvidt saken har blitt håndtert i henhold til OECDs retningslinjer i etterkant av angrepene i Alethanyaw.

⁴³ OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018), s. 17.

⁴⁴ OECDs veileder for ansvarlige leverandørkjeder for konfliktmineraler, s. 64. Kontaktpunktets utheving.

⁴⁵ OECDs veileder for god interessentdialog i utvinningsindustrien, s. 44.

⁴⁶ Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019), s. 6–7.

⁴⁷ Detaljert rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommissjonen for Myanmar, punkt 85, punkt 477.

3.2.1 HENDELSEN VED TELEKOMMUNIKASJONSTÅRNET I AUGUST 2017

OECDs retningslinjer slår fast at selskaper bør respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet. Kontaktpunktet minner om at næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene «skiller seg fra spørsmål om rettslig ansvar og håndheving, som fremdeles fastsettes i stor grad i nasjonal rett i relevante jurisdiksjoner».⁴⁸ I henhold til OECDs retningslinjer kan et selskap bli knyttet til en sak ved å forårsake eller bidra til negative konsekvenser. Et selskap kan også være direkte knyttet til negative konsekvenser gjennom sin virksomhet, sine varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til disse konsekvensene.⁴⁹ I henhold til kapittel IV (Menneskerettigheter) i retningslinjene bør selskaper:

unngå i forbindelse med sin egen virksomhet å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og håndtere slike konsekvenser når de måtte forekomme,⁵⁰

bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet som er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til dem,

Klagerne påstår at Myanmars militære styrker sent i august 2017 brukte et mobiltårn som inngår i Telenor Myanmars mobilnett, som skytterstilling for å drepe flyktende menn, kvinner og barn fra rohingya-folkegruppen i Alethankyaw. Ifølge klagen ble soldater fra 99. infanteridivisjon i Myanmars hær utplassert i Alethankyaw i dagene før 25. august 2017. Den høye tårnplattformen skal angivelig «ha gitt Myanmars styrker en unik strategisk plassering med god oversikt over den vidstrakte landsbyen slik at de kunne skyte etter og terrorisere rohingya-landsbyboere».⁵¹ Klagerne hevder at Telenor har et betydelig ansvar for det som hendte ved tårnet.⁵² Klagerne henviser i stor grad til KPN-rapporten. Ifølge rapporten⁵³ var det ikke mulig for Telenor, uansett om de ikke visste nøyaktig hva som foregikk ved anlegget i august 2017, å ikke være kjent med omfanget av grusomhetene som ble begått mot rohingyaene i delstaten Rakhine, eller med anklagene om folkemord.⁵⁴

⁴⁸ FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP), kommentar til prinsipp 12.

⁴⁹ For en fullstendig oversikt over konsekvenser et selskap kan «forårsake», «medvirke til» og «være direkte knyttet til», se spørsmål 29 i OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv.

⁵⁰ «Virksomhet» kan omfatte både handlinger og unnlatelser. Se kommentar 42 til kapittel IV (Menneskerettigheter).

⁵¹ Klage fra CSJA, s. 2.

⁵² Klage fra CSJA, s. 3.

⁵³ Ifølge KPN-rapporten (2018) hadde Alethankyaw en befolkning på 11 347 i august 2017, og de fleste av de 1 416 husholdningene i landsbyen besto av rohingyaer. Rapporten beskriver hvordan regjeringens sikkerhetsstyrker gikk til angrep tidlig om morgenen 25. august 25. Minst 52 landsbyboere ble skutt og drept. Se s. 11, s. 19–20.

⁵⁴ Rapporten inneholder også et kapittel om «Telenors medvirkning» («Telenor and complicity»), se s. 58–59.

Telenor uttaler følgende om hendelsen i august 2017:

Det er ingen tvil om at de voldelige hendelsene i Alethanyaw sent i august 2017 utgjør et alvorlig brudd på menneskerettighetene. Det å opprettholde ordinær infrastruktur til bruk for sivilbefolkningen, som for eksempel en mobil basestasjon, er ikke en aktivitet som forårsaker eller bidrar til en negativ konsekvens, spesifisert i punkt 14 i kommentarene til retningslinjene som *«det å gi et vesentlig bidrag, det vil si en aktivitet som forårsaker, legger til rette for eller oppfordrer til at en annen enhet forårsaker negative konsekvenser, og omfatter ikke mindre eller trivielle bidrag»*. [...]

Den påståtte militære bruken av tårnet i august 2017 var et uautorisert og potensielt ulovlig inngrep i sivil infrastruktur. Tårnet er ment for mobilt kommunikasjonsutstyr, og det ville vært umulig for TML og IGT å forhindre hendelsene som inntraff i august 2017. Enhver form for infrastruktur, herunder hus, leilighetsbygg, vanntårn, antenntårn osv., kan misbrukes, noe vi har sett i en rekke væpnede konflikter på verdensbasis.

Den negative konsekvensen er dermed ikke knyttet til Telenor gjennom en forretningsforbindelse, og tårnselskapet har heller ikke noen forretningsforbindelse med militæret som er relevant for hendelsen i august 2017.⁵⁵

I en rapport fra 5. mars 2019 henviste FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar til hendelsene ved telekommunikasjonstårnene 25. august 2017:

Spesialrapportøren ser med bekymring på opplysningene som fortsetter å komme om grusomhetene som fant sted i det nordlige Rakhine etter 25. august 2017. Styrker fra 99. infanteridivisjon ble angivelig utplassert i landsbyen Alethanyaw i Maungdaw i dagene før 25. august 2017. Den 25. august drepte disse styrkene minst femti menn, kvinner og barn.⁵⁶ Dagen etter ble snikskyttere plassert på hustak, et tårn tilhørende Myanmar Post and Telecommunications og et Telenor-tårn, og skjøt landsbyboere da de flyktet. De døde kroppene skal angivelig ha blitt samlet i brønner og under Telenor-tårnet. Landsbyen ble deretter brent den 29. august, og bare Rakhine-delene av landsbyen forble urørt. Snikskytternes påståtte bruk av tårnene tydeliggjør viktigheten av at selskaper og investorer gjennomfører grundige og kontinuerlige aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet [...].⁵⁷

Videre har IIFFMM belyst en side ved aktsomhetsvurderinger når det gjelder risikoen for å gjøre forretninger med militæret eller militærtilknyttede enheter i Myanmar:

Ingen forretningsforetak som driver virksomhet i Myanmar eller handler med eller investerer i virksomheter i Myanmar, bør innlede noen form for økonomisk eller finansiell forbindelse med sikkerhetsstyrkene i Myanmar, særlig ikke Tatmadaw, og heller ikke med

⁵⁵ Telenors tilsvarende til klagen, s. 5.

⁵⁶ Kaladan Press Network (2018).

⁵⁷ Rapport fra FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar, dokument A/HRC/40/68, 5. mars 2019, punkt 36.

noe selskap som eies eller kontrolleres av dem eller noen av deres medlemmer, inntil og med mindre de omorganiseres og endres i tråd med kommisjonens anbefaling.⁵⁸

Telenor uttaler at de ikke kjente til at tårnet hadde blitt brukt til dette formålet i august 2017 før KPN-rapporten ble publisert i november 2018. I bærekraftsredegjørelsen om Myanmar fra 2018 skriver Telenor at de ser med stor bekymring på den eskalerende utviklingen i delstaten Rakhine. Da krisen inntraff i 2017, sier de at de gikk straks i gang med å evakuere alle ansatte og leverandører fra området.⁵⁹ Telenor skriver følgende i bærekraftsrapporten fra 2018:

Når det gjelder vår virksomhet nord i Rakhine, har fokuset vært på å tilby telekommunikasjonstjenester til alle, uavhengig av bakgrunn. Vi har etterstrebet aktsomhet i vår egen virksomhet og i oppfølgingen av leverandørkjeden. Vi er også bekymret for påstandene i en rapport fra Kaladan Press Network Report om at skarpskyttere skal ha brutt seg inn og klatret opp i et tårn driftet av en av Telenor Myanmars tårnleverandører under urolighetene i 2017.⁶⁰

I bærekraftsredegjørelsen om Myanmar fra 2019 uttrykte Telenor igjen bekymring for anklagene i KPN-rapporten. Redegjørelsen inneholdt en tidslinje over hendelsene. Telenor uttalte at FNs spesialrapportør for menneskerettigheter i Myanmar merket seg anklagene fremsatt i KPN-rapporten. Tårneieren besøkte stedet i desember 2017 og fant ingen uregelmessigheter, bortsett fra at en lås på sikkerhetsgjerdet var borte. Telenor foretok en inspeksjon så snart sikkerhetssituasjonen tillot det. Det ble ikke gjort noen andre funn enn den ulåste porten. Telenor uttalte at det er vanlig å låse tårn for å forhindre uautorisert adgang.⁶¹

Telenor bekrefter at tårnet i Alethankyaw eies og driftes av IGT, et av selskapene TML valgte etter Telenors aktsomhetsvurdering av leverandører.⁶² Telenor uttaler følgende angående interessentdialog i Rakhine og i tilknytning til tårnet:

Telenor hadde dialog med representanter fra folkegruppen i forbindelse med utrulling i Myanmar, herunder i 12 av 17 bosetningsområder i Rakhine. En av disse 12 var Maungdaw, området der hendelsen fant sted. Telenors interessentdialog omfattet folkegrupper innen rimelig avstand fra Maungdaw, den største byen i området. Telenor valgte IGT til tårnbygging nord i Rakhine, blant annet på grunn av deres gode relasjoner med lokalsamfunn i området, både rohingyaer og ikke-rohingyaer, med bakgrunn i langvarige bånd til begge grupper. For RA0224 gikk IGT i dialog med de nærmeste naboene til tomten i Alethankyaw der tårnet ble bygget, som en del av selskapets juridiske forpliktelse.⁶³

⁵⁸ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar A/HRC/39/CRP.2, 17. september 2018, punkt 1675, punkt 1717.

⁵⁹ Telenor Myanmar Sustainability Briefing (2018).

⁶⁰ Telenor bærekraftsrapport (2018), s. 18.

⁶¹ Telenor Myanmar Sustainability Briefing (2019).

⁶² Telenors tilsvarende til klagen, s. 3–4.

⁶³ E-post fra Telenor til Kontaktpunktet, 25. mars 2022.

Klagerne uttaler at IGT var et ungt selskap som var etablert så nylig som i 2012, og at det dermed ikke kunne ha noe langvarige bånd til noe lokalsamfunn i Myanmar. Klagerne skriver at firmaet «på tross av sin korte historie åpenbart hadde en sterk tilknytning til Myanmarhær». ⁶⁴ Som svar på dette uttaler Telenor at selv om tårnselskapet formelt ble etablert i 2012/13, var det kjent at de hadde knyttet til seg lokale ressurspersoner med langvarige bånd i Rakhine. Telenor uttaler at selskapet «ble ansett som uavhengig og hadde forpliktet seg til ansvarlig forretningsdrift i bransjen i Myanmar». ⁶⁵ Telenor bemerker at IGT mottok støtte fra Det internasjonale finansieringsinstituttet og Nederlands utviklingsbank FMO, som publiserte en oversikt over bankens aktsomhetsvurderinger av selskapet i 2015. ⁶⁶

IGT måtte skrive under på Telenors ABC-avtale, som forplikter leverandøren til å følge Telenors prinsipper for leverandørferd. Tårnet ble bygget i 2016. Elektronisk utstyr ble installert i februar 2017, og området ble sikret med gjerde og port. Basert på sikkerhetssituasjonen hadde Telenors personell i periodene august 2016 til april 2017 og august til desember 2017 ikke adgang til området. Tårnet ble satt i drift i mars 2018. ⁶⁷

IGT er det største uavhengige tårnselskapet i Myanmar og bygger tårn som kan brukes av ulike operatører. ⁶⁸ IGT var eid av Irrawaddy Towers Asset Holding Pte. Ltd. (Singapore), som igjen er eid av Alcazar Capital Limited, Alcazar Projects Ltd og M1 Group. IGT hadde en leie- og samlokaliseringssavtale med Telecom International Myanmar Company Limited (MyTel). MyTel er en nasjonal telekomoperatør eid av Myanmar Economic Corporation (MEC), Viettel og en sammenslutning av myanmarske selskaper. MEC og Myanmar Economic Holdings Limited er hovedkonglomeratene i Tatmadaw (militæret). ⁶⁹ Vietnamesiske Viettel – heleid av landets forsvarsdepartement – eier 49 prosent av Myanmar National Tele & Communications (MNTC). Star High Public Company, som eier 28 prosent av MNTC, eies av den myanmarske hær gjennom

⁶⁴ Brev fra CSJA til Kontaktpunktet, 10. juni 2022.

⁶⁵ E-post fra Telenor til Kontaktpunktet, 4. juli 2022.

⁶⁶ Se [Irrawaddy Green Towers – FMO](#) og International Finance Corporation [Disclosure – Irrawaddy Towers \(ifc.org\)](#).

⁶⁷ Telenors tilsvarende til klagen, s. 3–4.

⁶⁸ Den uavhengige internasjonale undersøkelseskommissjonen for Myanmar, «The economic interests of the Myanmar military», A/HRC/42/CRP.3, s. 100.

⁶⁹ Den uavhengige internasjonale undersøkelseskommissjonen for Myanmar, «The economic interests of the Myanmar military», A/HRC/42/CRP.3, s. 4, s. 90 og s. 100. Tilgjengelig på engelsk: [Microsoft Word – A_HRC_42_CRP_3_Corr.Clean.docx \(ohchr.org\)](#). Se også [IGT and MyTel signs Master Lease Agreement for 677 sites Colocation – IRRAWADDY GREEN TOWERS – IGT](#).

holdingselskapet Myanmar Economic Corporation (MEC).⁷⁰ IIFFMM uttaler at dette «i praksis betyr at MyTel er felleskontrollert av militæret i Myanmar og Vietnam».⁷¹

Når det gjelder TMLs forretningsforbindelser, har Kontaktpunktet ikke mottatt noen opplysninger som understøtter at TML selv har hatt noe kontraktsforhold med MyTel, eller Tatmadaw, som er av betydning for leie av tårnet. Selv om IGT har en forretningsforbindelse til MyTel, var tårnet i Alethankyaw så vidt Kontaktpunktet kjenner til, ikke dekket av MyTels samlokaliseringsavtale med IGT.

Klagerne mener at Telenor burde ha visst om risikoen for at tårnet kunne misbrukes, og at selskapet dermed bærer en del av ansvaret for det som hendte. Anklagen går ikke ut på at Telenor forårsaket den negative konsekvensen knyttet til militærets påståtte bruk av tårnet. Når det gjelder spørsmålet om et selskap har *bidratt* til negative konsekvenser, påpeker OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018) at flere faktorer må tas med i betraktningen. Det må for eksempel vurderes i hvilken grad selskapet oppfordret til eller motiverte til den negative konsekvensen. En annen faktor er i hvilken grad selskapet kunne eller burde ha kjent til den negative konsekvensen eller muligheten for denne, dvs. graden av påregnelighet. En tredje faktor er i hvilken grad selskapets handlinger faktisk begrenset den negative konsekvensen eller reduserte risikoen for at den skulle inntreffe.⁷²

Det er Kontaktpunktets vurdering at Telenor ikke bidro til den negative konsekvensen. Telenor verken oppfordret eller motiverte gjerningspersonene, dvs. militæret. Videre tyder dokumentasjon gjennomgått av Kontaktpunktet på at verken Telenor eller noen tredjeparter, før grusomhetene som fant sted i august 2017, hadde kartlagt risikoen for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet forbundet med bruk av telekommunikasjonstårn til militære formål, som kan sammenlignes med faktum i denne saken. Risikoen ble ikke tatt opp i aktsomhetsvurderingene utført før investeringen eller i aktsomhetsvurderinger utført av Telenor eller tredjeparter etter hvert som situasjonen i Myanmar forverret seg. Det er vesentlig at bruken av telekominfrastruktur til skadelige formål ikke er inntatt i konsekvensvurderingen for IT-sektoren i Myanmar (Myanmar ICT Sector-Wide Impact Assessment (2015)), som Telenor og ulike interessenter bidro til.⁷³

⁷⁰ Det uttales i punkt 6 i IIFFMMs rapport om den myanmarske hærs økonomiske interesser at Myanmar Economic Corporation (MEC) er eid og kontrollert av Tatmadaws overordnede ledere, herunder Commander-in-Chief Senior General Min Aung Hlaing og Deputy Commander-in-Chief Vice Senior General Soe Win, som begge er ansvarlige for grove brudd på internasjonale menneskerettigheter og internasjonal folkerett.

⁷¹ Se for eksempel A. Burkitt-Gray, «Military dominates Myanmar's fourth telecom licence» (Capacity Media, 13. januar 2017).

⁷² OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018), s. 70.

⁷³ Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB), Institute for Human Rights and Business (IHRB), og Institut for Menneskerettigheter (DIHR), Myanmar ICT Sector-Wide Impact Assessment (2015).

Klagerne hevder at det var mulig å forutse at tårnet kom til å bli misbrukt på bakgrunn av den alvorlige forverringen i sikkerhetssituasjonen for rohingyaene i Rakhine fra 2012, og de fremhever at den vanskelige situasjonen til denne folkegruppen var hyppig diskutert både internasjonalt og internt i Myanmar:

Fra 2012 og utover publiserte både Amnesty International, Human Rights Watch og FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar rapporter der det ble fremhevet at rohingyaene var en statsløs folkegruppe som i Rakhine var utsatt for diskriminering godkjent av myndighetene. Disse aktørene og andre advarte om tydelige tegn på at rohingyaene som folkegruppe kunne bli utsatt for vold i stor skala [...]. Telenor kjente godt til voldelige hendelser mot rohingyaer som fant sted i 2016 i Rakhine, og hadde til og med hentet ut ansatte fra delstaten nettopp på grunn av disse hendelsene.⁷⁴

Kontaktpunktet minner om at OECDs retningslinjer oppfordrer selskaper til å bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet som er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til dem. Forventningen innebærer ikke at enheten som har forårsaket den negative konsekvensen, kan skyve ansvaret over på noen andre. Dette utdypes i kommentarene til kapittel IV:

Punkt 3 har ikke til formål å velte ansvaret fra enheten som forårsaker de negative konsekvensene på menneskerettighetsområdet, over til selskapet enheten har en forretningsforbindelse med. For å oppfylle forventningen i punkt 3 vil et selskap, enten på egen hånd eller i samarbeid med andre enheter, alt etter som, måtte *bruke sin innflytelse* til å påvirke enheten som forårsaker de negative konsekvensene, med sikte på å forebygge eller begrense disse konsekvensene. «Forretningsforbindelser» omfatter forbindelser til forretningspartnere, enheter i leverandørkjeden og enhver annen ikke-statlig eller statlig enhet som har en direkte tilknytning til selskapets forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester. Hvilke tiltak som er hensiktsmessige i slike situasjoner, vil avhenge av faktorer som selskapets innflytelse overfor den berørte enheten, hvor viktig forbindelsen er for selskapet, hvor alvorlige konsekvensene er, og hvorvidt det å bryte forbindelsen i seg selv vil medføre negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet.⁷⁵

Selv om Telenor ikke har bidratt til den negative konsekvensen, er selskapet direkte knyttet til hendelsen gjennom en tårnleverandør. I slike tilfeller oppfordrer retningslinjene selskapene til å bruke sin innflytelse, enten alene eller i samarbeid med andre, til å forebygge eller begrense konsekvensene. Telenor har dokumentert sin innsats for å forebygge negative konsekvenser knyttet til forretningsforbindelser, herunder IGT, ved å innta menneskerettigheter i avtaler med sine leverandører og ved å følge dette opp gjennom inspeksjoner. Det er mulig at en nærmere dialog med rohingyaene ville ha resultert i en mer velinformert risikovurdering angående

⁷⁴ Brev fra CSJA til Kontaktpunktet som svar på utkastet til slutterklæring, 10. juni 2022.

⁷⁵ Se kommentar 43 til kapittel IV (Menneskerettigheter). Kontaktpunktets utheving.

spørsmålene som tas opp i klagen, men dette er uklart basert på dokumentasjonen Kontaktpunktet har tilgang til. Kontaktpunktet mener at Telenor på det daværende tidspunkt ikke med rimelighet kunne kreves at selskapet forutså misbruk av telekommunikasjonstårnet ved tredjeparter til skadelige formål. I dag er dette imidlertid en kjent risiko som må tas med i selskapets risikovurderinger og håndteres i aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter i IT-sektoren i konflikter og andre høyrisikokontekster.

Kontaktpunktet er imidlertid enig med klagerne i at Telenors håndtering av saken etter at selskapet ble kjent med hendelsen ved tårnet, ikke er i samsvar med anbefalingene i OECDs retningslinjer.⁷⁶ Interessentdialog er nøkkelen til hele aktsomhetsvurderingsprosessen og er særlig viktig der det foreligger alvorlige konsekvenser. Telenor unnlot imidlertid å ta kontakt med eller gå i dialog med de berørte interessentene i etterkant av hendelsen. FNs arbeidsgruppe for næringsliv og menneskerettigheter uttalte følgende i sin rapport til FNs generalforsamling den 21. juli 2020 om næringsliv, menneskerettigheter og konfliktrammede regioner⁷⁷:

52. Aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet bør foretas kontinuerlig med tanke på at risikoen endrer seg over tid i takt med forretningsdriften og konteksten. Dette gjelder ikke minst i konfliktområder. Selskaper bør sikre at de har prosesser som er egnet til å ta høyde for endrede omstendigheter og tilsvarende konsekvenser av deres handlinger, noe som understreker behovet for en robust interessentdialog og gode klageordninger. Dette kan noen ganger virke ulogisk for bedrifter som i et ustabil miljø kan bli fristet til å begrense sin kontakt med omverdenen for å beskytte seg mot konflikten eller ikke fremstå som at de gir legitimitet til en bestemt gruppe. En slik snever tilnærming skaper imidlertid mange problemer og kan bidra til at bedriften er mer utsatt for risiko.

53. Interessentdialogen må være bredt anlagt i konfliktsituasjoner for å motvirke mangelen på informasjon, polariseringen og mistilliten som ofte oppstår mellom grupper og lokalsamfunn, og for å ikke bare gjøre seg kjent med de faktiske forholdene, men også hvordan ulike interessenter oppfatter situasjonen.

OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018) inneholder detaljert veiledning om interessentdialog. Det står også i veilederen at en virksomhet som ikke har forårsaket eller bidratt til en negativ konsekvens, likevel kan spille en rolle i gjenopprettingen. Virksomheten kan for eksempel bidra med informasjon som kan fremme undersøkelser eller dialog. Hvilken form for gjenoppretting som er egnet avhenger av arten og omfanget til den negative konsekvensen, og kan gis i form av en unnskyldning, rehabilitering, økonomisk eller annen erstatning, samt andre tiltak.⁷⁸

⁷⁶ Klage fra CSJA, s. 4.

⁷⁷ Issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (2020), A/75/212. Tilgjengelig på engelsk: [N2019021.pdf \(un.org\)](#).

⁷⁸ OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018), s. 34 og s. 90.

Telenor har generelt hatt omfattende dialog med ulike interessenter i Myanmar, men har ikke dokumentert dialog med rohingyaene som ble berørt av tårnhendelsen i 2017. Telenor var interessert i å gå i dialog med klagerne i denne saken, men tilsynelatende ikke før Kontaktpunktet begynte sin behandling av saken. Utover dette anbefalte Telenor myndighetene om å granske saken, med deltakelse fra uavhengige frivillige organisasjoner. Påstandene gjelder imidlertid handlinger som skal ha blitt begått av den myanmarske hær, og det anses derfor ikke som tilstrekkelig å oppfordre myndighetene til å granske saken. Klagerne understreker at slike granskninger ikke vil være tilstrekkelige:

Medlemmene av CSJA aksepterer ikke Telenors uttalelse om at de vil be dem som står bak folkemordet, den burmesiske regjering, om å granske hvilken rolle Telenors tårn spilte i Alethanyaw-massakren. Komiteen ber om en uavhengig granskning uten deltakelse fra burmesiske myndigheter, for å avdekke sannheten om hva som skjedde, og hvordan Telenor ikke var sitt ansvar bevisst.⁷⁹

IIFMM kom til en lignende konklusjon angående slike granskninger basert på en gjennomgang av åtte undersøkelseskommisjoner etablert av myanmarske myndigheter:

Ingen oppfyller standarden for en upartisk, uavhengig, rask og grundig menneskerettighetsgranskning. Så vidt kommisjonen kjenner til, har ingen munnet ut i tiltale for grove brudd på menneskerettighetene eller oppreisning til ofre. Årsaken er enkel: Dette er ikke mulig i Myanmar [...]. Til tross for at hovedansvaret for å etterforske og straffeforfølge brudd på folkeretten ligger hos regjeringen i Myanmar, har regjeringen vist at den verken kan eller vil [...]. Drivkraften for ansvarlighet må komme fra det internasjonale samfunnet.⁸⁰

I 2020 ga Telenor en tredjepart i oppdrag å utføre en konsekvensutredning på menneskerettighetsområdet i lys av den eskalerende situasjonen i Myanmar. Rapporten var under ferdigstilling og klar til publisering da militærkuppet fant sted 1. februar 2021. Telenor uttaler at de var i gang med å følge opp flere av anbefalingene i konsekvensutredningen.⁸¹

Kontaktpunktet mener at Telenor, uten å ha forårsaket eller bidratt til den negative konsekvensen på menneskerettighetsområdet, er direkte knyttet til den gjennom sin tårnleverandør. Selv om det den gang ikke var påregnelig, er bruk av telekommunikasjonstårn til skadelige formål nå en kjent risiko i IT-sektoren og bør inngå i aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet i konflikt- og andre høyriskoområder. Telenor har informert Kontaktpunktet om at risikoen nå er en del av selskapets risikovurderinger, og at det i større grad enn før anses som en forutsigbar risikofaktor. Videre erkjenner Kontaktpunktet at selskapet kan ha begrensede

⁷⁹ Brev fra CSJA til Kontaktpunktet, 19. desember 2019.

⁸⁰ Rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, dokument A/HRC/39/64, 12. september 2018, 96–98.

⁸¹ Telenors kommentar til utkast til slutterklæring, 9. juni 2022.

påvirkningsmuligheter når handlingene begås av en tredjepart som selskapet har begrenset eller ingen innflytelse over. Selskaper kan likevel selv innføre og be sine leverandører innføre skjerpede sikkerhetstiltak og gå i dialog med berørte parter med henblikk på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet, som i dette tilfellet kan være av den mest alvorlige art.

3.2.2 LANDOMRÅDER – OFFENTLIGGJØRING AV OPPLYSNINGER OG RELATERTE SPØRSMÅL

Ifølge kapittel II (Overordnede retningslinjer) i OECDs retningslinjer bør selskapene fullt ut ta hensyn til den fastlagte politikken i landene der de driver virksomhet, og også ta hensyn til andre interessenters synspunkter. I denne forbindelse bør de

A. 13. i tillegg til å håndtere negative konsekvenser i forbindelse med saker som omfattes av *retningslinjene*, bør selskaper der det er praktisk mulig oppmuntre forretningspartnere, herunder leverandører og underleverandører, til å følge prinsipper for ansvarlig forretningspraksis i samsvar med *retningslinjene*.

14. samarbeide med interessenter slik at de får reell anledning til å fremme sine synspunkter og bli tatt hensyn til i planleggings- og beslutningsprosesser i tilknytning til prosjekter eller annen virksomhet som kan få betydelige konsekvenser for lokalsamfunnet.

Kapittel III (Offentliggjøring av opplysninger) skisserer forventningen om at selskapenes politikk for offentliggjøring av opplysninger bør omfatte, men ikke begrenses til vesentlige opplysninger om: [...]

- f) forutsigbare risikofaktorer,
- g) spørsmål som gjelder arbeidstakere og andre interessenter.

Ifølge kapittel IV (Menneskerettigheter) i OECDs retningslinjer bør selskaper respektere menneskerettighetene, og det bør som et minimum henvises til internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.⁸² Ifølge artikkel 17 i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter har alle rett til å eie eiendom, alene eller sammen med andre, og ingen må vilkårlig fratras sin eiendom.⁸³

Klagerne hevder at Telenor har gitt manglende opplysninger om aktiviteten til underleverandører og ber Telenor offentliggjøre opplysninger om hvordan landområdet tårnet ble reist på, i sin tid ble konfiskert fra lokale rohingya-landsbyboere av lokale myndigheter.⁸⁴

⁸² Se kapittel IV (Menneskerettigheter) i OECDs retningslinjer, kommentar 39.

⁸³ FNs verdenserklæring om menneskerettigheter. Tilgjengelig på: [udhr.pdf \(un.org\)](#).

⁸⁴ Klage fra CSJA, s. 4.

Spørsmål knyttet til landområder er omtvistet i Myanmar. I henhold til Myanmar's grunnlov er staten den egentlige eier av alle landområder. En juridisk reform gjennomført i 2012 innførte et system tilsvarende privat eiendomsrett. Loven om forvaltning av landområder (The Vacant, Fallow and Virgin (VfV) Lands Management Law) regulerer en rekke landområder, herunder ubrukte og forlatte tomter. Uavhengig av denne utviklingen har IIFFMM imidlertid konkludert med at «utbredt usikkerhet knyttet til jordbesittelse og manglende dokumentasjon på eierskap til landområder fortsatt er sentrale spørsmål i Myanmar».⁸⁵

Ifølge Telenor er hovedformålet med bruken av et område avsatt til telekommunikasjonsformål å installere landbaserte telekommunikasjonstårn. Telenor har om lag 10 000 tårn som skal gi nettverksdekning i Myanmar. Telenor beskriver hvordan TML har fokus på å identifisere og unngå spørsmål om landran i forbindelse med leie av landområder for tårn:

Dette sikres gjennom avtaleforpliktelser som er bindende for tårnselskapene. Selskapet følger en tretrinnsprosess med både tårnselskapene og TML for å kontrollere og bekrefte 1) landeierens identitet, 2) dokumentasjon på eierskap til landområdene og 3) samtykke fra naboer for å sikre at de kjenner til at et tårn skal bygges i deres nærområde, og gi dem en mulighet til å kommentere dersom de har spørsmål forbundet med dette. TML har også etablert en klageordning som lokalsamfunnene kan bruke til å sende e-post eller ringe inn klager til TML. I tillegg gjennomfører TML uannonserte stikkprøveinspeksjoner for å sikre at dette foregår i henhold til tretrinnsprosessen.⁸⁶

Telenor opplyser at TML i perioden 2015 til 2019 utførte 14 000 inspeksjoner på alle eiendommer ved hjelp av sitt team for bærekraft i forsyningskjeden. Av disse ble 423 gjennomført i delstaten Rakhine, hvorav to i bosetningsområdet Maungdaw. Telenor finner «ingen indikasjoner på klager vedrørende konfiskering av landområder til tårnbyggingsformål i delstaten Rakhine».⁸⁷ Ifølge Telenor innledet IGT prosessen med å anskaffe tomt til tårnet, kalt RA0224, i mai 2016:

Prosesen omfattet henvendelser om tilgjengelige områder og dokumentasjon på eierskap til eierne av en rekke tårntomter. Tomten der tårn RA0224 skulle bygges, ble valgt etter en vurdering av IGTs tomteerversrapport og tekniske befaringsrapport. Vurderingen omfattet dokumentasjon på eierskapsbevis, godkjenning fra området (township) og et anbefalingsbrev fra landsbyen om spesifikk bruk av et landområde.⁸⁸

Av de 1 600 tårnene som ble bygget i perioden 2014 til 2015, ble ti tomter skrinlagt grunnet usikkerhet om eierskapet. Telenor beskriver hvordan det å flytte virksomheten ut fra sentrale områder av Myanmar ga økt risiko for å bli involvert i landrettighetsspørsmål. Telenor identifiserte noen tilfeller der det kan være særlig vanskelig å klarlegge eierskap til et landområde, ettersom

⁸⁵ Detaljert rapport fra den uavhengige, internasjonale undersøkelseskommisjonen for Myanmar, dokument A/HRC/42/CRP.5, 17. september 2019, punkt 428.

⁸⁶ Telenors tilsvarende til klagen, s. 3.

⁸⁷ Telenors tilsvarende til klagen, s. 4.

⁸⁸ Telenors tilsvarende til klagen, s. 4.

folk har blitt fordrevet grunnet etniske konflikter. Økte risikoreducerende tiltak var i stor grad sentrert rundt delstatsliaisoner og landleieprosessen.⁸⁹

Kontaktpunktet merker seg at Telenor identifiserte spørsmål knyttet til bruken av landområder som et av seks fokusområder i selskapets aktsomhetsvurderinger før investeringen. Kontaktpunktet har blitt forelagt den juridiske dokumentasjonen knyttet til bruken av landområder for tårnet i Alethanyaw. Generelt vektlegger Kontaktpunktet viktigheten av dialog med sårbare grupper også når det gjelder bruk av landområder, særlig grupper som i praksis er statsløse og dermed trolig ikke har et formelt krav på landområdet. Det er imidlertid viktig at denne dialogen ikke bidrar til å utsette allerede marginaliserte grupper for større risiko. Telenor har opplyst om selskapets forretningsforbindelse med IGT og om spørsmål knyttet til bruken av landområder. Klagerne ønsket ikke å gå i dialog med Telenor grunnet manglende tillit, og selskapet har derfor ikke fått muligheten til å kommunisere mer utførlig om disse spørsmålene i denne prosessen. Kontaktpunktet har begrenset mulighet til å gå dypere inn i disse spørsmålene.

3.2.3 ORDRE OM Å STENGE INTERNETT

Ifølge kapittel II (Overordnede retningslinjer) i OECDs retningslinjer bør selskapene fullt ut ta hensyn til den fastlagte politikken i landene der de driver virksomhet, og også ta hensyn til andre interessenters synspunkter. I denne forbindelse bør de

- B. 1. Støtte, alt etter forholdene, samarbeidsinitiativer i egnede fora for å fremme frihet på internett gjennom respekt for retten til ytrings-, forsamlings- og organisasjonsfrihet på nettet.

Selskapenes ansvar for å respektere menneskerettigheter omfatter rettighetene nedfelt i FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR). Ifølge ICCPR artikkel 19 skal enhver ha rett til ytringsfrihet. Retten omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til landegrensener, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg.

Ifølge klagen fulgte Telenor ordre fra Myanmars transport- og kommunikasjonsdepartement (MoTC) om å stenge ned all mobil internettrafikk i ni bosetningsområder i delstatene Rakhine og Chin 21. juni 2019. Klagerne fremholder at en nedstengning av internett er et inngrep i tilgangen til informasjon og grunnleggende tjenester⁹⁰ og er et brudd på folkeretten.⁹¹

⁸⁹ Telenor Myanmar Sustainability Briefing (2015) og Telenor Group Sustainability Seminar (2016).

⁹⁰ Klage fra CSJA, s. 6.

⁹¹ «En generell nedstengning av nettet er et klart brudd på folkeretten og kan ikke rettferdiggjøres på noen måte.»
FNs høykommissær for menneskerettigheter, DisplayNews, 7. januar 2019, «[UN expert urges DRC to restore internet services](#)».

FNs spesialrapportør for menneskerettighetssituasjonen i Myanmar bemerket følgende angående nedstengningen av internett i delstatene Rakhine og Chin i juni 2019:

For at begrensninger av ytringsfriheten skal være lovlige, må de være nedfelt i lov, anvendt i særlige tilfeller for å beskytte andres rettigheter og omdømme, eller for å opprettholde rikets sikkerhet, offentlig orden, folkehelse eller offentlig moral, og de må være nødvendige og forholdsmessige. Kravet om forholdsmessighet skal tolkes blant annet som at det minst restriktive tiltaket iverksettes for å oppnå noen av de ovennevnte legitime formål. Spesialrapportøren bemerket at de omfattende nedstengningene av internett i delstaten Rakhine ikke synes å oppfylle noen av disse kravene. I mars 2020 blokkerte statlige myndigheter tilgangen til over 221 nyhetssider for etniske grupper i Rakhine i henhold til Myanmar's telekommunikasjonslov § 77 [...].⁹²

Konsekvensutredningen for IT-sektoren i Myanmar (Myanmar ICT Sector-Wide Impact Assessment) fra 2015 bemerket at mangelen på et tydelig juridisk rammeverk medfører betydelig risiko for at mobiloperatører og internettleverandører kan bli beordret til å stenge ned nettverk eller tjenester uten tydelig hjemmel.⁹³ Telekommunikasjonsloven § 77 lyder som følger:

Med godkjenning fra samlingsregjeringen kan departementet be operatøren midlertidig stenge telekommunikasjonstjenestene, begrense den spesifikke kommunikasjonstjenesten og innhente de nødvendige opplysninger og korrespondanse, midlertidig overgi enhver form for telekommunikasjonsutstyr, dersom situasjonen krever det av allmenne hensyn.

Da Telenor gikk inn i Myanmar, var det en kjensgjerning at kravene nedfelt i nasjonal lovgivning ikke var i tråd med internasjonale standarder. Telenor uttaler følgende angående det juridiske rammeverket og lisensavtalen på det tidspunktet selskapet gikk inn i Myanmar:

Da Telenor gikk inn i Myanmar, var landet i ferd med å gjennomgå radikale reformer, og et stort antall nye lover skulle utarbeides og vedtas. Mange av de eksisterende lovene var utdaterte og i noen tilfeller i strid med hverandre. TML har bistått regjeringen i Myanmar med å iverksette tilstrekkelige beskyttelsestiltak i fravær av egnet lovgivning for myndighetsforespørsler.⁹⁴ Som et eksempel på et område som fortsatt var uregulert, som lovlig avlytting, sørget Telenor for en åpen dialog med departementet for å fremheve viktigheten av å ha tilstrekkelig gode prosesser på plass for å håndtere lovlig avlytting i Myanmar. TML sikret også at lisensavtalen inneholdt bestemmelser om at inntil egnet lovverk var på plass, ville selskapet bare etterkomme myndighetsforespørsler om kundeinformasjon dersom det er fare for liv og helse, uten en rettskjennelse. Nylig har TML også argumentert for at den nye cybersikkerhetsloven også bør regulere hvordan myndighetsforespørsler om kundedata og lovlig avlytting skal håndteres. TML har også gitt opplæring i personvern og cybersikkerhet til statlige organer, og er i dialog med

⁹² FNs generalforsamling, Menneskerettighetssituasjonen i Myanmar, A/75/335, 1. september 2020, punkt 24–30.

⁹³ Se diskusjon om HMS og spørsmål knyttet til lokalsamfunn i telekomsektoren på myanmar-responsiblebusiness.org.

⁹⁴ Myndighetsforespørsler fra telekomselskaper.

sivilsamfunnet, herunder Digital Rights Forum, for å gi innspill til andre relevante lover som utarbeides i Myanmar.⁹⁵

Der situasjonen gjør det umulig å oppfylle ansvaret slik det er beskrevet i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, uttaler Telenor at de vil iverksette tiltak for å gå i dialog med og be om råd fra interne ressurser og sakkyndige interessenter, herunder myndigheter, sivilsamfunnet og flerpartsinitiativer som Global Network Initiative (GNI).⁹⁶

Ifølge Telenor utstedte MoTC en ordre til TML og tre andre telekomselskaper – Ooredoo, MPT og MyTel – i samsvar med telekommunikasjonsloven § 77 – om å midlertidig stenge ned kommunikasjonstjenester knyttet til mobildata og internett i syv bosetningsområder i delstaten Rakhine og ett i Chin fra og med kl. 22.00 lokal tid 21. juni 2019 («nedstengningsordren»)⁹⁷. Etter å ha mottatt ordren, var TML i kontakt med departementet 20. og 21. juni 2019 i et forsøk på å få departementet til trekke tilbake direktivet, eller i det minste begrense omfanget og varigheten av nedstengningen. Departementet ga ingen signaler om tillempling av nedstengningsordren. TML konkluderte med at selskapet var juridisk forpliktet til å etterkomme nedstengningsordren innen tidsfristen. TML fortsatte å tilby tale- og meldingstjenester i de aktuelle områdene. Etter å ha etterkommet ordren, publiserte Telenor ASA følgende uttalelse på nettsidene sine 21. juni 2019, med henvisning til avbøtende tiltak:

Helt siden direktivet ble mottatt, har Telenor Myanmar bedt om ytterligere avklaring om hva grunnen til stengningen var, og poengtert at ytringsfrihet gjennom tilgang til telekom tjenester bør opprettholdes av humanitære grunner, særlig under en konflikt. Telenor Myanmar har også fremsatt argumenter om å sikre forholdsmessighet og begrense omfanget og varigheten av nedstengningen, og vil fortsette å fokusere på dette i vår pågående dialog med myndighetene.⁹⁸

Telenor anslo at 111 000 kunder mistet tilgangen til data og internett som en følge av nedstengningsordren. Totalt skal over én million innbyggere i de berørte områdene ha mistet internettilgangen. Nedstengningen ble opphevet i fem av de ni berørte områdene i Rakhine og Chin 31. august 2019. Telenor beskriver selskapets vedvarende innsats for å oppheve nedstengningen gjennom interessentdialog og ved å ta kontakt med FNs spesialrapportør for fremme og beskyttelse av retten til menings- og ytringsfrihet.⁹⁹

Kontaktpunktet er av den oppfatning at Telenor kartla risikoen forbundet med at nedstengning av internett og andre spørsmål var underlagt det juridiske rammeverket i Myanmar, og at selskapet forsøkte å påvirke dette rammeverket. Telenor har forelagt for Kontaktpunktet en

⁹⁵ Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019), s. 6.

⁹⁶ Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019), s. 8.

⁹⁷ Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019), s. 2.

⁹⁸ [Nedstenging av nettet i Myanmar, 21. juni 2019 – Telenor Group](#).

⁹⁹ Telenors svar til FNs spesialrapportør (2019), s. 3.

oversikt over og eksempler på avbøtende tiltak truffet siden selskapet mottok den første nedstengningsordren i juni 2019. Telenor kommuniserte sine bekymringer til myndighetene, holdt sine kunder oppdatert, deltok i påvirkningsarbeid rettet mot det offentlige og samarbeidet med GNI og bransjeinitiativer.

Kontaktpunktet oppfordrer Telenor og andre selskaper til å merke seg anbefalingene fra FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) når det gjelder risikoen for og reaksjoner på ordre om å stenge internett. OHCHR anbefaler at selskaper gjennomfører aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet med henblikk på potensielle negative konsekvenser av nedstengninger når de inngår eller reforhandler lisensavtaler med myndigheter på alle nivåer, og at de utforsker alle juridiske muligheter for å protestere mot forespørsler om nedstengning.¹⁰⁰

4 KONKLUSJON OG KONTAKTPUNKTETS ANBEFALINGER

Målet med behandlingen av enkeltsaker er å hjelpe partene med å komme frem til en løsning av spørsmålene i saken. Klagerne uttrykte vilje til å samarbeide med Kontaktpunktet, men ønsket ikke å delta i dialog eller mekling om de aktuelle problemstillingene, med bakgrunn i manglende tillit til selskapet. Kontaktpunktet understreker at dialog mellom partene er den beste måten å komme frem til en helhetlig løsning i saken på. Kontaktpunktet har imidlertid tilbudt partene bistand med henblikk på å behandle klagen i henhold til OECDs retningslinjer.

Retningslinjene oppfordrer selskapene til å utføre aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet for å kartlegge, forebygge og redusere negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet, og kommunisere om hvordan dette håndteres. Der nasjonale lover og forskrifter er i strid med retningslinjenes prinsipper og standarder, foreskriver retningslinjene at selskapene bør bestrebe seg på å oppfylle disse prinsippene og standardene så langt det er mulig, uten derved å handle i strid med nasjonal rett.

Hovedsaken i klagen gjelder aktsomhetsvurderinger og anklager om misbruk av et telekommunikasjonstårn i 2017. Kontaktpunktet har ikke funnet grunnlag for å konkludere at Telenor har forårsaket eller bidratt til det som hendte i Alethankyaw i august 2017, herunder misbruket av et telekommunikasjonstårn eid og driftet av en av TMLs leverandører. Kontaktpunktet minner om at selskaper bør bestrebe seg på å forebygge og begrense negative konsekvenser *selv om de ikke har medvirket til dem*, der konsekvensene er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv (2018) beskriver hvordan et selskap som ikke har forårsaket eller bidratt til en negativ konsekvens, likevel kan ha en rolle i gjenopprettingen. Bedriften kan for eksempel bidra med informasjon som kan fremme undersøkelser eller dialog.

¹⁰⁰ Se <https://www.ohchr.org/Documents/Press/Internet-shutdowns-and-human-rights.pdf>.

Potensielt misbruk av tårnet var ikke identifisert i Telenors risikovurderinger, og Kontaktpunktet har vurdert hvorvidt det burde ha vært det. Kontaktpunktet mener at det den gang ikke var rimelig å kreve at selskapet forutså risikoen for at det skulle skje. I dag er imidlertid bruk av telekominfrastruktur til skadelige formål en kjent risiko som derfor må kartlegges og begrenses i Myanmar og andre høyrisikoområder. Telenor har informert Kontaktpunktet om at risikoen nå er en del av selskapets risikovurderinger, og at det i større grad enn før anses som en forutsigbar risiko.

Når det gjelder spørsmålene som tas opp i klagen om offentliggjøring av opplysninger om bruk av landområder og etterkommelse av ordre om å stenge internett, finner Kontaktpunktet at Telenor kartla disse risikoene i aktsomhetsvurderinger før investeringen og kontinuerlig. Tiltakene som ble iverksatt for å redusere risikoen knyttet til landrettigheter, omfatter en tretrinnsprosess for å håndtere spørsmål knyttet til landområder og inspeksjoner. Kontaktpunktets mulighet for å komme til bunns i dette er imidlertid begrenset. Avbøtende tiltak knyttet til nedstengning av internett omfatter gjentatte og dokumenterte forsøk på dialog med myndighetene om det juridiske rammeverket og nedstengningsordrene, og forsøk på å holde andre kommunikasjonskanaler mest mulig åpne under nedstengningen.

Kontaktpunktet har kommet frem til at Telenor generelt har etterstrebet å respektere menneskerettigheter og utføre aktsomhetsvurderinger i henhold til OECDs retningslinjer. Kontaktpunktet bemerker at Telenor har lagt ned betydelig innsats for å kartlegge, forebygge og begrense risikoer på menneskerettighetsområdet og kommunisere om risikobildet i Myanmar gjennom offentlige redegjørelser og rapporter. Retningslinjer knyttet til menneskerettigheter er inntatt i kontrakter med leverandører og forretningspartnere, og følges opp. Telenor har deltatt i interessentdialog i Myanmar og internasjonalt.

Kontaktpunktet fant også rom for forbedring i lys av hvordan situasjonen utviklet seg i Myanmar. Telenor tok ikke kontakt med eller gikk i dialog med de berørte interessentene i etterkant av hendelsen omtalt i klagen. Generelt bemerker Kontaktpunktet at interessentdialogen ikke tilstrekkelig har prioritert de mest sårbare gruppene, i dette tilfellet rohingyaene.

Opptrappingen av konflikten i Myanmar medfører alvorlig risiko for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet. Telenor befant seg i en situasjon som krever skjerpede aktsomhetsvurderinger, ikke minst under opptakten til og i etterkant av hendelsene som fant sted i delstaten Rakhine i august 2017. I Myanmar, fordrer skjerpede aktsomhetsvurderinger at man identifiserer risikoen for å bidra til menneskerettsbrudd og aktsomhetsvurderinger med hensyn til risikoen for å gjøre forretninger med militæret eller militærtilknyttede enheter. Det kan også kreve mer proaktiv, regelmessig rapportering med henblikk på å forhindre og redusere risiko knyttet til med forretningsforbindelser. Det krever interessentdialog der de mest sårbare og mest berørte gruppene gis særlig oppmerksomhet og prioriteres.

OECDs retningslinjer og tilhørende veiledninger anbefaler skjerpede, proaktive og reaktive aktsomhetsvurderinger i konfliktområder. I den forbindelse anbefaler Kontaktpunktet at man merker seg anbefalingene i rapporten fra FNs arbeidsgruppe for næringsliv og menneskerettigheter om konfliktregioner, særlig med tanke på å håndtere endrede omstendigheter og sikre robust interessentdialog og klageordninger.

Kontaktpunktet anbefaler Telenor å vurdere å følge opp saken med klagerne utenfor kontaktpunktprosessen med henblikk på å bidra til gjenoppretting. Kontaktpunktet gir også en generell anbefaling til Telenor om å sikre at de mest sårbare gruppene gis særlig oppmerksomhet og prioriteres i fremtidig interessentdialog.

Sentrale trekk ved aktsomhetsvurderinger

Aktsomhetsvurderinger er risikobaserte. Tiltakene som en bedrift gjennomfører i aktsomhetsvurderingen, bør samsvare med *alvorlighetsgraden* og *sannsynligheten* til den negative påvirkningen. Når sannsynligheten og alvorlighetsgraden er høy, vil det kreve mer omfattende aktsomhetsvurderinger.

Aktsomhetsvurderinger flytter ikke ansvar. Hver enkelt bedrift i et forretningsforhold har sitt selvstendige ansvar for å kartlegge og håndtere negativ påvirkning. Retningslinjenes anbefalinger om aktsomhetsvurderinger innebærer ikke at ansvar flyttes fra regjeringer til bedrifter, eller fra bedrifter som forårsaker eller bidrar til negativ påvirkning, til de bedriftene som er direkte forbundet med den negative påvirkningen gjennom sine forretningsforbindelser. Der en bedrift er direkte forbundet til en påvirkning gjennom sin virksomhet eller sine produkter eller tjenester, skal bedriften søke å bruke sin innflytelse, alene eller i samarbeid med andre, for å få til endring.

Aktsomhetsvurderinger blir styrket gjennom å involvere interessenter. Interessentdialog kjennetegnes av toveiskommunikasjon. Det innebærer deling av relevant informasjon til riktig tid, presentert på en måte interessentene har tilgang til og forstår, som gjør dem i stand til å ta informerte valg. Meningsfull involvering av relevante interessenter er viktig gjennom hele aktsomhetsvurderingsprosessen.

Se OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv s. 16–18 for en fullstendig liste over hva aktsomhetsvurderinger bør bestå av.

VEDLEGG 1. SPØRSMÅL TIL VURDERING

Spørsmål til vurdering: Committee Seeking Justice for Alethanyaw (CSJA) vs. Telenor Group

Den 15. oktober 2020 publiserte Norges nasjonale kontaktpunkt (heretter «Kontaktpunktet») sin innledende vurdering av klagen fra Committee Seeking Justice for Alethanyaw (heretter «CSJA») mot Telenor Group (heretter «Telenor») og besluttet å ta klagen til behandling. Den innledende vurderingen skisserte de neste trinnene i prosessen:

Klageren har uttrykt en vilje til å samarbeide med Kontaktpunktet, men ønsker ikke på nåværende tidspunkt å delta i dialog med selskapet. Fravær av dialog mellom partene kan begrense utsiktene til å komme frem til en løsning eller gjensidig forståelse av spørsmålene som reises, men Kontaktpunktet vil tilby begge parter bistand («good offices») med siktemål om å behandle klagen i tråd med OECDs retningslinjer. Prosessen kan omfatte at en tredjepart undersøker spørsmålene som reises, og/eller å utvikle et mandat for en undersøkelsesrapport, i dialog med hver part i klagesaken.

Informasjonsmøter om den videre saksgangen ble avholdt med Telenor 17. november 2020 og med CSJA 18. desember 2020.

Ifølge Kontaktpunktets prosedyrer for behandling av enkeltsaker skal Kontaktpunktet i slike situasjoner se nærmere på klagen for å vurdere om den er berettiget, dvs. om forventningene i OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv (heretter «retningslinjene») helt eller delvis er etterlevd, eller om selskapets atferd anses som et brudd på retningslinjene. Kontaktpunktet bør vurdere å gi Telenor anbefalinger om hvordan selskapets atferd i større grad kan samsvare med retningslinjene.

Første trinn i prosessen består i å innhente opplysninger fra klagerne og selskapet, som også kan omfatte ytterligere møter med partene. Møtene vil ha en dagsorden, og det vil tas referat. Partene vil få tilgang til alle opplysninger og all dokumentasjon som mottas, med mindre det er gyldig grunn for å holde tilbake informasjonen.

Kontaktpunktets utredning vil være basert på forventningene beskrevet i retningslinjene. Spørsmålene som skal vurderes, er hvorvidt det er en forbindelse mellom Telenors virksomhet i Myanmar og spørsmålene som tas opp i klagen, og hvorvidt Telenor har utført kontinuerlige aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsvirksomhet i samsvar med retningslinjene.

Kontaktpunktet ber Telenor gi Kontaktpunktet opplysninger og dokumentasjon som kan være til nytte i Kontaktpunktets vurdering av klagen. Vi minner om at klagen tar opp spørsmål knyttet til flerbruksvarer, dvs. både sivil og militær bruk av mobiltårnet i Alethanyaw, nedstengningen av nettet 21. juni 2017 og bruk av landområder. Telenors opplysninger og dokumentasjon bør dekke følgende:

- tildelingen av lisensen til Telenor Myanmar Ltd i 2014, og Telenors forretningsforbindelser i Myanmar som kan ha betydning for spørsmålene som tas opp i klagen.¹⁰¹
- Opplysninger om Telenors policy for ansvarlig forretningsvirksomhet da selskapet gikk inn i Myanmar, herunder strategi for risikobaserte aktsomhetsvurderinger for ansvarlig forretningsvirksomhet.
- Risikobaserte aktsomhetsvurderinger for ansvarlig forretningsvirksomhet foretatt av Telenor før og etter angrepet på Alethankyaw i august 2017.¹⁰²
- Hvordan Telenors bedriftspolitik (angående spørsmål som arbeidsforhold, menneskerettigheter, offentliggjøring av opplysninger og korrupsjon) ble publisert og kommunisert til leverandører/oppdragsgivere/regjeringen i vertslandet (herunder forhold knyttet til ansvarlig næringsvirksomhet i forretningskontrakter).
- Eventuelle tiltak iverksatt av Telenor, enten på egen hånd eller i samarbeid med andre, for å unngå å bidra til negative konsekvenser i sin virksomhet og/eller å redusere konsekvenser direkte knyttet til selskapets forretningsvirksomhet og/eller andre tjenester.

Kontaktpunktet ønsker å motta opplysninger om disse problemstillingene i et møte med Telenor. Kontaktpunktet vil konkretisere ønsket om dokumentasjon under eller i etterkant av møtet.

Opplysningene som innhentes på dette innledende stadiet, vil danne grunnlag for Kontaktpunktets videre utredning, herunder innhenting av videre opplysninger og forklaringer fra CSJA. Det kan også bli nødvendig å innhente ytterligere opplysninger og dokumentasjon fra Telenor. Kontaktpunktet kan også be om råd og veiledning fra offentlige etater og uavhengige eksperter.

Kontaktpunktet har leid inn den uavhengige konsulenten Anna Triponek som rådgiver i denne saken. <https://triponekconsulting.com/about/>

Prosedyreveiledningen gir også mulighet for ytterligere innhenting av opplysninger fra blant annet relevante aktører og andre sakkyndige, samt befarings på stedet. Som nevnt i den innledende vurderingen kan dette også omfatte undersøkelser foretatt av en tredjepart. Dette vil bli avgjort på et senere tidspunkt.

¹⁰¹ Dette bør omfatte opplysninger om Telenors kontakter i Myanmar regjering da prosjektet var under planlegging og på det nåværende tidspunkt.

¹⁰² Dette bør omfatte spørsmål reist i klagen, som aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet, landrettigheter og beslutningsprosessen knyttet til tomter for bygging av telekmtårn

VEDLEGG 2. OPPFØLGINGSSPØRSMÅL TIL TELENOR

Kontaktpunktet mottok 18. september 2020 en rekke spørsmål fra klagerne angående saken. Disse spørsmålene danner grunnlaget for følgende detaljerte spørsmål til Telenor, som ble videresendt til Telenor og diskutert på møter mellom Kontaktpunktet og Telenor i perioden juni til oktober 2021.

Overordnet spørsmål:

Gjennomførte Telenor aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet i samsvar med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper? Hvordan definerte Telenor konfliktområder, og omfattet aktsomhetsvurderingene utført i disse områdene særlig hensyn til medlemmer av grupper som krever særlig oppmerksomhet og periodiske gjennomganger av risiko på menneskerettighetsområdet?

Spørsmål I. Aktsomhetsvurderinger i konfliktområder, og tårnhendelsen i Alethankyaw i august 2017

1. Telenor viser til aktsomhetsvurderinger utført av BSR og andre tredjeparter før investeringen, samt bedriftsinterne aktsomhetsvurderinger. Beskriv aktsomhetsvurderinger foretatt av andre tredjeparter og Telenor, med fokus på eventuelle relevante endringer i arbeidet med å kartlegge, forebygge og begrense risikoer mellom 2014 og 2017.
2. I aktsomhetsvurderingen gjennomført før investeringen oppsummerte BSR statusen for ulike konflikter i Myanmar. Hvordan beskrev BSR statusen og situasjonen for rohingyaene? Kom BSR og/eller andre tredjeparter med særlige anbefalinger knyttet til virksomhet i områder der befolkningen besto av en betydelig andel rohingyaer? Hvis ja, hva gikk disse anbefalingene ut på, og hvordan ble de fulgt opp?
3. I Telenors bærekraftsorienteringer om Myanmar beskriver selskapet økte tiltak for å beskytte ansatte i konfliktområder og ekstra innsats for å unngå brudd på menneskerettigheter og landrettigheter i delstater med etniske minoriteter.
 - a. Identifiserte Telenor eller noen tredjeparter risiko for menneskerettsbrudd knyttet til medlemmer av bestemte grupper i delstaten Rakhine? Hvis ja, hvilke risikoer, og hvordan ble de håndtert?
 - b. Hadde rohingyaene tilgang til delstatsliaisoner (SLO), og ble det iverksatt konkrete tiltak for å involvere rohingyaene i Rakhine? I så tilfelle, hvilke møter eller dialog for å involvere lokalsamfunnene fant sted med rohingyaer angående bruk av landområder og/eller andre spørsmål, på et innledende tidspunkt og etterhvert som konflikten eskalerte? Hvordan ble eventuelle spørsmål som ble reist, håndtert?

- c. Vurderte Telenor muligheten for forbindelser til alvorlige konsekvenser for rohingyaenes menneskerettigheter i etterkant av volden som fant sted i delstaten Rakhine in 2012, og i forbindelse med at konflikten deretter eskalerte? Hvis ja, hvilke tiltak ble iverksatt for å redusere risikoen?
4. Myanmars sikkerhetslovgivning ga fortsatt hæren betydelig makt under konflikter og kriser også etter valget i 2015. Hæren var og er fortsatt dypt involvert i kommersiell virksomhet. Hvilke risikoer identifiserte Telenor i den forbindelse gjennom aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet, og hvordan skulle disse risikoene reduseres?
5. Vurderte Telenor risiko med hensyn til menneskerettigheter knyttet til potensiell misbruk av IT-infrastruktur, varer eller tjenester i områder med væpnet konflikt? Hvis ja, hvilke tiltak ble iverksatt for å hindre misbruk av infrastruktur, varer og tjenester til skadelige formål?
6. Telenor beskriver inspeksjoner foretatt på tårnområdet i etterkant av hendelsen i august 2017. Leverandøren oppdaget at en lås på inngjerdingen manglet i 2017. Ifølge Telenor ble det ikke funnet tegn på uvanlig aktivitet i noen av de påfølgende inspeksjonene.
 - a. Hvilken leverandør utførte inspeksjoner av tårnet, og når (hvilken dato) ble det oppdaget av låsen til gjerdet var borte? Hvem fulgte opp undersøkelsen(e), og hva var resultatet av undersøkelsen(e)?
 - b. Hvilke tiltak ble iverksatt for å hindre videre misbruk av Telenors infrastruktur i Myanmar, og hvordan overvåkes dette?
 - c. Kjenner Telenor til om det er videokameraer i tårnet som har fanget opp styrker fra Tatmadaw eller annet sikkerhetspersonell i tårnet i august eller september 2017, eller annet videomateriale? Hvis ja, hva viser denne dokumentasjonen?
7. Telenor beskriver å ha bedt myndighetene i Myanmar om å granske hendelsen som fant sted i Alethankyaw i august 2017. Internasjonale mekanismer, herunder IIFFMM, har gitt uttrykk for manglende tillit til at slike myndighetsinitierte etterforskninger av brudd på menneskerettigheter er upartiske.
 - a. I hvilken grad gjennomgikk Telenor sine aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet etter hendelsen i august 2017? Hvordan ble i tilfelle risikoene beskrevet, og hvilke tiltak ble truffet for å forebygge og begrense dem?
 - b. Hva var ordlyden i Telenors forespørsel til myndighetene der det ble bedt om en etterforskning av hendelsene i august 2017? Har Telenor bedt om en uavhengig, internasjonal granskning?

- c. Vurderte Telenor eventuelle andre aktiviteter og/eller tiltak, herunder bidrag til gjenoppretting for ofrene? Hvis ja, hva gikk disse ut på?
- d. Har Telenor, TML og/eller andre underleverandører noen avtaler med myndighetene eller militæret i Myanmar som forhindrer at eventuelle bevis på krigsforbrytelser, folkemord eller andre voldelige hendelser deles med internasjonale ordninger etablert for å etterforske hendelsene i august og september 2017?

Spørsmål II. Landområder brukt til telekommunikasjonstårn

- 8. Telenor beskriver en policy for tilegnelse av landrettigheter og kompensasjon i Myanmar. Ifølge Telenor innledet nettverksleverandøren Irrawaddy Green Towers (IGT) prosessen med å anskaffe tomt til tårnet i Alethankyaw i mai 2016. Tomten ble valgt etter en vurdering av tomteervervsrapporten (SAR) og den tekniske befaringsrapporten (TSS), som omfattet dokumentasjon på eierskapsbevis, godkjenning fra området (township) og et anbefalingsbrev fra landsbyen om bruk av et spesifikt landområde. Kontaktpunktet ber om kopier av denne dokumentasjonen.
 - a. Ifølge Telenor måtte IGT skrive under på Telenors avtale om forretningsetiske retningslinjer, som forplikter leverandøren til å følge Telenors prinsipper for leverandøratferd. Når ble avtalen med IGT undertegnet? Er det gjort justeringer i avtalen etter at den ble undertegnet, og i så tilfelle hvilke? Hvordan er avtalen fulgt opp?
 - b. Hvem eier området der Alethankyaw-tårnet ble bygget? Innhentet IGT nabosamtykke fra alle beboerne i nærområdet til tårnet? Hvor mange av dem var rohingyaer?
- 9. I sine oppfølgingsspørsmål til Telenor i september 2020 hevder CSJA at IGT undertegnet en leie- og samlokaliseringsavtale med Mytel, en mobiloperatør felleseid av militæret i Vietnam og Myanmar, én måned før hendelsen i Alethankyaw i 2017.
 - a. Er det noen koplinger mellom eierne av området der Alethankyaw-tårnet er bygget, og militæret og/eller offentlige etater militæret kontrollerer?
 - b. Er eller har IGT vært involvert i tårndeling med selskaper med tilknytning til militæret, og hvordan har Telenor i så tilfelle vurdert denne risikoen?

Spørsmål III. Pålegg fra myndigheter om å stenge mobilnett (nedstengning av internett)

- 10. I sitt svar på klagen fra CSJA viser Telenor til uttalelser på eget nettsted om hvordan selskapet responderte på ordren om å stenge internett i Myanmar.
 - a. Hvordan ble risikoen for ordre om å stenge internett vurdert i Telenors aktsomhetsvurderinger før investeringen, og hvordan utøvde selskapet innflytelse når det gjaldt det juridiske rammeverket? Hvilke andre tiltak har

Telenor truffet for å redusere risikoen for pålegg fra myndigheter om å stenge mobilnettet? Hvilken prosedyre skal følges når man mottar en slik forespørsel?

- b. Har Telenor utøvd innflytelse i samarbeid med andre enheter for å fremme frihet på internett gjennom respekt for retten til ytrings-, forsamlings- og organisasjonsfrihet på nettet i Myanmar? Hvordan?

Oppfølgingsspørsmål

11. Hva var IGTs tidligere erfaring med dialog med rohingyaene, og hvis dialog ble gjennomført i forbindelse med utrullingene i Maungdaw, hvordan foregikk i så fall denne?
12. Var Telenor involvert i og/eller har Telenor implementert anbefalingene fra konsekvensutredningen [Myanmar ICT Sector-Wide Impact Assessment](#) fra 2015?
13. På møtet sa Telenor at selskapet ikke hadde noen rett til å undersøke det som hendte i august 2017, for eksempel ved å gå i dialog med rohingya-flyktninger. Vi ønsker en bedre forståelse av hvordan Telenor kom til denne konklusjonen, og hvorvidt den også gjelder andre typer kommunikasjon med og henvendelser til rohingyasamfunn.