

Briefing: maakt België mee een einde aan de straffeloosheid van bedrijven?

Oktober 2017

- De derde sessie van de onderhandelingen over een bindend VN-verdrag met betrekking tot bedrijven en mensenrechten gaat van start.
- Het verdrag kan een reëel verschil maken voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen: zowel op het vlak van preventieve maatregelen en wettelijke aansprakelijkheid, als op het vlak van toegang tot rechtspraak en rechtsherstel.
- Broederlijk Delen roept België en de EU op om constructief mee te werken aan de uitwerking van een bindend instrument.

Van 23 tot 27 oktober vergaderen regeringsvertegenwoordigers in Genève over de uitwerking van een bindend VN-verdrag over bedrijven en mensenrechten. Broederlijk Delen pleit ervoor dat België en de EU dit proces actief steunen. Wat staat er op het spel?

In 2016 werden wereldwijd minstens 200 activisten vermoord die hun land en natuurlijke rijkdommen beschermden tegen industrieën zoals mijnbouw en grootschalige landbouw, waarvan het overgrote deel in Latijns-Amerika¹. In Colombia en Guatemala worden boeren door gewapende groepen van hun land verdreven om plaats te ruimen voor uitgestrekte monoculturen en energieprojecten. Inheemse gemeenschappen in Peru eisen compensatiemaatregelen voor jarenlange vervuiling en gezondheidsproblemen door mijnbouw. Het zijn maar enkele voorbeelden van cases die Broederlijk Delen van nabij opvolgt.

De problematiek beperkt zich niet tot Latijns-Amerika. Denk maar aan het drama van Rhana Plaza in Bangladesh of de olie vervuiling door Shell in Nigeria. Wereldwijd zijn bedrijven betrokken bij schendingen van fundamentele mensenrechten zoals de rechten op voedsel, proper drinkwater, waardig werk, huisvesting en inspraak in ontwikkelingsbeslissingen.

Bedrijven kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkeling, maar hebben ook vaak een negatieve impact op lokale bevolkingsgroepen. De activiteiten van multinationals, met hun vele dochterbedrijven en toeleveranciers op verschillende niveaus, worden steeds complexer. Wetgeving die de precieze verantwoordelijkheden voor het respect voor de mensenrechten in deze hele keten van bedrijfsactiviteiten omschrijft, hinkt achterop.

Vandaag **ontbreekt nog steeds een globaal gecoördineerd kader dat de verplichtingen van de privésector binnen internationale mensenrechtenwetgeving afdwingbaar maakt**. En dit terwijl er wél allerlei handels- en investeringsverdragen afgesloten worden tussen landen, die de rechten van bedrijven en investeerders verankeren. In verschillende gevallen zelfs inclusief mechanismen die investeerders toelaten om nationale wetgeving aan te klagen die ingaat tegen hun belangen (de zgn. *ISDS of investeerder-staatsarbitrage*).

Slachtoffers van mensenrechtenschendingen waarbij bedrijven betrokken zijn, hebben bovendien vaak geen toegang tot rechtspraak, door een gebrek aan middelen of capaciteit, of vanwege het

¹ Global Witness, Defenders of the Earth, 2017

falende rechtssysteem in hun land. Daardoor heerst een klimaat van straffeloosheid. Vanuit lokale gemeenschappen wereldwijd is er dan ook een **sterke vraag naar dringende internationale actie** om de ongelijke machtsbalans tussen grote bedrijven en burgers in evenwicht te brengen en de bescherming van mensenrechten te verzekeren.

Zelfregulering werkt niet

Het goede nieuws: de impact van bedrijven op mensenrechten krijgt steeds meer aandacht op internationaal politiek niveau. De Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en verschillende bedrijfssectoren (onder meer de extractieve industrie) stelden al principes op rond maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een mijlpaal was de unanieme goedkeuring van de *Guiding Principles on Business and Human Rights* (of *Ruggie Principles*) door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, in 2011. Deze richtsnoeren zijn gebouwd rond drie pijlers: 1. de verantwoordelijkheid van de staat om burgers te *beschermen* tegen schendingen van mensenrechten, 2. de verantwoordelijkheid van bedrijven om de mensenrechten te *respecteren* en 3. toegang tot rechtsherstel garanderen voor *slachtoffers van schendingen*.

De Ruggie Principles omvatten geen ‘nieuwe’ bepalingen, maar verduidelijken bestaande mensenrechtennormen in de specifieke context van bedrijfsactiviteiten. Op basis van deze principes stelden verschillende landen Nationale Actieplannen op rond Bedrijven & Mensenrechten (het Belgische Nationaal Actieplan werd gepubliceerd in juli 2017²).

Het blijft echter bij *soft law*. **Ondanks hun invloed en gezag volstaan de Guiding Principles niet om op het terrein een einde te maken aan ernstige mensenrechtenschendingen** zoals kinderarbeid, milieurampen of landroof. Met andere woorden: zelfregulering werkt niet. Dat blijkt ook uit een recente studie van het Europees Parlement³ over de implementatie van de Guiding Principles: de voortgang is te traag en de implementatie te vrijblijvend.

Het Europees Parlement pleit voor meer oprechte politieke wil, in het bijzonder om toegang tot rechtspraak en -herstel voor slachtoffers te verzekeren. Het Parlement benadrukt de tekortkomingen van vrijwillige initiatieven en roept de Europese Commissie ook expliciet op om een bindend verdrag te steunen⁴.

Bindende regels: een logische volgende stap

Recente *wettelijk bindende* initiatieven in de EU geven het goede voorbeeld. De EU-regulering rond conflictmineralen⁵ verplicht de grootste Europese importeurs van vier mineralen afkomstig uit conflictgebieden, om hun handelsketens te controleren. Daarnaast werd in Frankrijk dit jaar de *Devoir de Diligence*-wet aangenomen, die de verplichting oplegt aan grote Franse bedrijven om hun impact op mens en milieu (waar ook te wereld) te analyseren, openbaar te maken en waar nodig aan te pakken⁶.

² NAP Bedrijven & Mensenrechten, <https://www.sdgs.be/nl/publications/nap-ondernemingen-en-mensenrechten>

³ Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Directorate-General for External Policies of the European Union, 2017

⁴ [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608636](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608636)

⁵ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/>

⁶ <http://corporatejustice.org/news/393-france-adopts-corporate-duty-of-vigilance-law-a-first-historic-step-towards-better-human-rights-and-environmental-protection>

Op initiatief van een resolutie ingediend door Ecuador (gesteund door Bolivia, Cuba, Zuid-Afrika en Venezuela) begonnen in 2014 binnen de VN besprekingen begonnen over een “wettelijk bindend instrument om de activiteiten van transnationale en andere bedrijven te reguleren binnen internationale mensenrechtenwetgeving”⁷. De EU-leden van de Mensenrechtenraad verwierpen toen de resolutie. Sindsdien vonden al twee sessies van de werkgroep⁸ plaats.

De derde sessie van de werkgroep, van 23 tot 27 oktober 2017, moet de inhoud van het bindende instrument verder scherpstellen. Op basis van de discussies tijdens de vorige sessies werd door Ecuador (dat de werkgroep tot nu toe leidde) een draft opgesteld van hoe een dergelijk verdrag er zou kunnen uitzien⁹. Een bindend verdrag kan complementair zijn met de Guiding Principles, door hiaten op te vullen en de ambitie te vergroten.

Preventie, aansprakelijkheid en rechtsherstel

Het draftvoorstel van het verdrag bevat zowel **preventieve maatregelen** (o.a. het vastleggen van de zogenaamde ‘due diligence’ of ‘waakplicht’ van bedrijven om toe te zien op de hele keten van hun activiteiten), bepalingen i.v.m. **de wettelijke aansprakelijkheid van** bedrijven (waarbij staten werk maken van sancties, boetes, strafrechtelijke vervolging enz.) als **mechanismen voor toegang tot rechtspraak en rechtsherstel** (o.a. de nodige procedures en instellingen om hierin te voorzien). Verschillende experts pleiten ervoor om een clause op te nemen die mensenrechtenverplichtingen van staten boven de rechten van investeerders plaatst¹⁰. Verder zijn ook beschermingsmechanismen voor mensenrechtenverdedigers een essentieel element.

Een belangrijk discussiepunt in de onderhandelingen is het toepassingsdomein van het verdrag. De draft verwijst in dit verband naar “transnationale bedrijven en andere ondernemingen”: het belangrijkste kenmerk is de **internationale aard van de activiteiten** van de onderneming. Het is immers niet door deze globale aard van hun activiteiten dat veel bedrijven vandaag door de mazen van het juridische net glippen.

Het draftvoorstel benadrukt verder de **primaire verantwoordelijkheid van staten**. Zij moeten erop toezien dat bedrijven met hoofdzetel op hun grondgebied ook elders ter wereld de mensenrechten respecteren (de zogenaamde extraterritoriale verplichtingen¹¹). **Internationale samenwerking** tussen staten rond bijvoorbeeld het verzamelen van bewijsmateriaal, het verschaffen van toegang tot informatie en de bescherming van getuigen en mensenrechtenverdedigers is cruciaal. Voor de implementatie van het verdrag moeten er mechanismen komen op zowel nationaal als internationaal niveau, waarbij bijvoorbeeld een internationaal gerechtshof tot de opties behoort.

⁷ Resolutie A/HRC/26/L22, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/064/48/PDF/G1406448.pdf?OpenElement>

⁸ Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.

⁹

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf

¹⁰ Zie bv. http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/download/1375_b2cf35680353a999bc5900f6c4db1d4a.html

¹¹ General Comment 24 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Actief engagement nodig van België en de EU

Broederlijk Delen en CIDSE vinden het draftvoorstel van Ecuador een degelijke basis voor verdere besprekingen over de inhoud van het verdrag. **Het is nu aan staten wereldwijd om constructief deel te nemen aan de onderhandelingen binnen de VN-werkgroep.** De voorbije jaren is de steun voor een bindend verdrag, zowel politiek als vanuit basisbewegingen en het middenveld, gestaag gegroeid: terwijl in 2014 slechts 20 staten voor de resolutie stemden, namen in 2016 al 80 staten deel aan de tweede sessie van de werkgroep.

België engageert zich in het Nationale Actieplan Bedrijven en Mensenrechten om “bij de EU te pleiten voor een actief engagement van de EU voor de intergouvernementele werkgroep van de Verenigde Naties belast met het opstellen van een internationaal instrument betreffende mensenrechten en transnationale en andere ondernemingen”¹². **België moet dit engagement waarmaken en ook zelf een voortrekkersrol spelen in de uitwerking van een bindend verdrag.**

Contact

Wies Willems

Beleidsmedewerker Natuurlijke Rijkdommen/Latijns-Amerika

Broederlijk Delen

wies.willems@broederlijkdelen.be

T: 02/213 04 43 – M: 0485/67 96 19

¹² NAP Bedrijven & Mensenrechten, <https://www.sdgs.be/nl/publications/nap-ondernemingen-en-mensenrechten>, p. 31-32