

Analyse van het Belgisch Nationaal Actieplan: “bedrijven en mensenrechten”

In juni 2011 werden de richtlijnen inzake bedrijven en mensenrechten (UNGP) unaniem goedgekeurd door de mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. De richtlijnen kwamen tot stand onder leiding van de in 2005 aangestelde speciale vertegenwoordiger van de VN secretaris-generaal inzake bedrijven en mensenrechten, John Ruggie. In 2008 werd het kader “beschermen, respecteren en herstellen” goedgekeurd door de VN mensenrechtenraad waarna het mandaat van John Ruggie verlengd werd om dit kader operationeel te maken. Dit leidde tot de goedkeuring van de UNGP's in 2011. De richtlijnen voorzagen erin dat alle staten een nationaal actieplan (NAP) zouden uitwerken om de richtlijnen te implementeren.

In 2011, riep de VN mensenrechtenraad een werkgroep inzake bedrijven en mensenrechten in het leven om de verspreiding en implementatie van de richtlijnen te promoten. De werkgroep creëerde een gids¹ om staten te ondersteunen bij het opstellen van hun nationaal actieplan. De werkgroep onderstreept dat er 4 criteria zijn die onoverkomelijk zijn voor de ontwikkeling van een effectief NAP. (1) De NAP's moeten de beschermingsplicht van de staat weerspiegelen: de bevolking beschermen tegen een negatieve impact van bedrijven op mensenrechten en toegang voorzien tot effectieve remediëring. Bovendien moeten de NAP's due dilligence (zorgplicht) promoten voor bedrijven. (2) Ten tweede moeten de NAP's aangepast zijn aan de lokale context en een antwoord bieden op reële en potentiële mensenrechtenschendingen. De NAP's moeten op een (3) transparante en participatieve wijze tot stand komen en moeten (4) regelmatig geëvalueerd en aangepast worden.

Het Belgisch NAP werd in juli 2017, zes jaar na de goedkeuring van de UNGP's, gepubliceerd. Als we het NAP op basis van bovengenoemde criteria evalueren, zien we dat het op de meeste vlakken tekort schiet. In dit document gaan we dieper in op de tekortkomingen en enkele lichtpunten van het Belgische NAP. Onze analyse toont aan dat er nood is aan een verdere uitwerking van NAP vooral op het vlak van regulering van bedrijven en toegang tot remediëring voor individuen en gemeenschappen waarvan de mensenrechten geschonden werden.

FIAN heeft tijdens zijn 30 jarig bestaan verschillende cases gedocumenteerd van schendingen van het recht op voedsel waarbij bedrijven betrokken waren. De maatregelen die worden voorgesteld in het Belgische NAP zijn onvoldoende om een oplossing te bieden voor de gedocumenteerde mensenrechtenschendingen. Naast vrijwillige initiatieven zoals de UNGP's en

¹ UN working group on business and human rights, Guidance on national actions plans on business and human rights, 2014, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

de bijhorende NAP's is er nood aan bindende maatregelen. Daarom is het essentieel dat België actief deelneemt aan het proces om tot een bindend verdrag voor bedrijven en mensenrechten² te komen binnen de VN-mensenrechtenraad. Dit verdrag kan de individuele en gemeenschappelijke verplichtingen van staten inzake bedrijven en mensenrechten verder uitwerken, met inbegrip van de extraterritoriale verplichtingen³ en bijdragen aan toegang tot remediëring voor getroffen individuen en gemeenschappen.

Een totstandkomingsproces met onvoldoende participatie

De opmaak van het NAP was een werk van lange adem. Er zat een periode van bijna twee jaar tussen de publicatie van het voorontwerp en de finale versie van het NAP. FIAN verbaast zich erover dat het NAP in deze lange periode en ondanks uitgebreide aanbevelingen van onder andere de adviesraad voor beleidscoherentie en de federale raad voor duurzame ontwikkeling, bijna onveranderd is gebleven. Dit doet vragen rijzen over het proces waarbinnen het document tot stand is gekomen en de manier waarop de opmerkingen van stakeholders geïntegreerd werden. Participatie en transparantie vereisen niet enkel dat de mening van stakeholders gevraagd wordt, maar eveneens dat de beslissing omtrent het al dan niet integreren van opmerkingen en voorstellen op transparante wijze beargumenteerd wordt. De adviesraden ontvingen echter geen duidelijke motivatie voor het al dan niet opnemen van bepaalde aanbevelingen.

FIAN stelt zich daarenboven ernstige vragen bij het feit dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen belangengroepen (stakeholders) en rechtenhouders (rightsholders). De ondernemingen die mogelijk misdaden tegen de mensenrechten begaan worden op dezelfde manier betrokken als de NGO's die de slachtoffers van mensenrechtenschendingen vertegenwoordigen. FIAN is bezorgd over een mogelijke corporate capture⁴ en de sterke invloed die ondernemingen hebben op het totstandkomingsproces.

Inhoudelijk veel tekortkomingen

1. De gestelde doelstelling is onvoldoende ambitieus

In het NAP geven de bevoegde Belgische federale en gefedereerde overheden aan dat ze hun engagement inzake ondernemingen en mensenrechten concreet willen maken door: "mensenrechten te introduceren in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en duurzame ontwikkeling en door maatschappelijk verantwoord ondernemerschap in het algemeen te steunen, met aandacht voor/in samenwerking met Belgische ondernemingen die een grote ambitie hebben op dit vlak (...) De NAP wil een platform bieden om de goede praktijken van sectoren en ondernemingen in de kijker te plaatsen." Deze doelstelling komt onvoldoende tegemoet aan de

² Om meer te weten over het onderhandelingsproces voor een bindend verdrag: <http://www.treatymovement.com/>

³ ETO consortium, « Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights », 2013 : http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23

⁴ Corporate capture verwijst naar een proces waarbij een economische elite de verwezenlijking van mensenrechten ondermijnt door ongepaste invloed uit te oefenen op de besluitvormers en openbare instellingen.

beschermingsverplichting van de overheid onder internationale mensenrechtenverdragen⁵. Er wordt niet gesproken over regulering en sancties. Respect voor de mensenrechten kan niet enkel gestimuleerd worden. We mogen bovendien niet uit het oog verliezen dat er vandaag al een enorme machtsongelijkheid bestaat tussen getroffen individuen en gemeenschappen en de betrokken bedrijven. De overheid heeft een verplichting tegenover de bevolking om respect voor mensenrechten af te dwingen en de bevolking te beschermen tegen misdaden tegen de mensenrechten door bedrijven. De huidige doelstellingen van de NAP tonen echter niet aan dat de overheid deze verantwoordelijkheid naar harte neemt.

Bovendien heeft België ervoor gekozen om het NAP bedrijven en mensenrechten te integreren met het NAP maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit hoeft in essentie geen probleem te vormen, maar leidt tot ongewenste resultaten in dit geval. Het resultaat van de integratie van deze twee actieplannen is dat het aspect mensenrechten bijna volledig geïntegreerd werd in het luik maatschappelijk verantwoord ondernemen, in plaats van beide aspecten evenveel aandacht en plaats te geven. Dit is problematisch gezien het feit dat maatschappelijk verantwoord ondernemen start vanuit een vrijwillig principe, terwijl de verplichting tot bescherming van de mensenrechten voor de staten ingeschreven staat in internationaal bindende verdragen. De integratie van de mensenrechten in deze vrijwillige engagementen leidt tot een uitholling van de mensenrechten tot een gunst en een positieve inspanning dat een beloning of label verdient.

2. Waar zijn de economisch, sociale en culturele rechten?

Het nationaal actieplan schuift enkele domeinen inzake mensenrechten naar voor die als prioriteit beschouwd worden. FIAN is van mening dat Economische, sociale en culturele rechten en meer bepaald het recht op voedsel en het recht op toegang tot natuurlijke hulpbronnen ontbreken in deze lijst.

Bovendien mist het NAP een verwijzing naar aandacht voor de rechten van specifieke kwetsbare groepen zoals vrouwen, kinderen, migranten en inheemse gemeenschappen. Deze opmerking werd reeds opgenomen in het advies van de adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling.

3. De actievoorstellen zijn niet “SMART” genoeg

De bedoeling van het NAP is dat het een resultaatgericht actieplan is. Dit vereist duidelijke doelstellingen, indicatoren, verantwoordelijkheden en een tijdslijn voor de uitvoering. De actievoorstellen in het NAP zijn in tegenstelling tot deze doelstelling, vaag geformuleerd. In de meeste gevallen ontbreken timing, indicatoren en verantwoordelijkheden. Het gebrek aan duidelijke indicatoren en een baseline maakt evaluatie en opvolging moeilijk. Als NGO worden wij verwacht om programma's uit te werken met duidelijke doelstellingen en indicatoren die voldoen aan het SMART principe. Dit blijkt echter niet het geval voor onze overheid als we dit NAP bekijken.

⁵ Committee on Economic, Social and Cultural rights, General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, 2017, P. 5 point 15 and United Nations, « Guiding principles on business and human rights », 2011 , P. 3

4. De opmerkingen en aanbevelingen van de adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling en de federale raad voor duurzame ontwikkeling werden onvoldoende geïntegreerd.

De federale raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO) en de adviesraad voor beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (ABO) identificeerden enkele belangrijke hiaten in het ontwerp van het NAP. De opmerkingen werden echter niet of onvoldoende in aanmerking genomen bij het afwerken van het NAP. De adviesraad beleidscoherentie argumenteerde in haar advies dat het luik wettelijke regelgeving voor bedrijven te weinig was uitgewerkt en beide adviezen gaven aan dat het luik remediëring relatief zwak was uitgewerkt. Dit is nog steeds het geval in de finale versie van het NAP.

De adviesraad voor beleidscoherentie schuift in zijn advies 3 prioritaire thema's naar voor waarnaar specifieke aandacht moet uitgaan: Due dilligence, toegang tot remediëring en transparantie. FIAN stelt vast dat het NAP weinig tot geen concrete maatregelen neemt om due dilligence en toegang remediëring te garanderen

a. Due dilligence

Onder zijn beschermingsverplichting moet de overheid een bindend juridisch kader creëren dat garandeert dat bedrijven hun verantwoordelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 13 van de UNGP opnemen. Een bindend juridisch kader garandeert overigens een gelijke kansen (level playing field) voor alle bedrijven. De verantwoordelijkheden van bedrijven kunnen geconcretiseerd worden door het principe van due dilligence⁶. Met andere woorden er is nood aan een wettelijke verplichting tot het ontwikkelen en openbaar maken van due dilligence plannen. Het NAP biedt echter geen antwoord op deze nood. België kan zich laten inspireren door de Franse wet⁷.

Actievoorstel 15 van het NAP gaat over het integreren van het principe "due dilligence" in de bestuursorganen van de onderneming, ook wat mensenrechten betreft. Ondanks de veelbelovende titel gaat het wederom over een niet concreet en niet bindend engagement. De actie bestaat eruit om contact op te nemen met de verantwoordelijken voor de 2 Belgische corporate governance codes om te onderzoeken of het mogelijk is om due dilligence in de code te integreren. Er worden echter geen specifieke resultaten, timing of verantwoordelijkheden aangegeven.

b. Toegang tot remediëring

De UNGP stellen dat overheden een efficiënte toegang tot rechtsmiddelen en andere niet-juridische klachtenmechanismes moeten garanderen. We kunnen dus logischerwijs verwachten dat het NAP concrete maatregelen voorziet om dit te garanderen. De noodzaak werd bevestigd in de adviezen van FRDO en ABO. We zijn dan ook verbaasd over het feit dat deze concrete voorstellen uitblijven.

⁶ Zie UNGP 17 voor invulling van dit principe : United Nations, « Guiding principles on business and human rights », 2011

⁷ LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, 2017: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte>

Het NAP bevat 4 actievoorstellen die gelinkt zijn met deze doelstelling:

- Een brochure opstellen over overheidsgebonden remediërsmechanismes (actievoorstel 2);
- Zorgen voor de verspreiding van de remediërsbrochure bij Belgische vertegenwoordigers in het buitenland en hen op dit vlak sensibiliseren (actievoorstel 5);
- Formulering van aanbevelingen met het oog op de verbetering van de toegang tot een mechanisme van rechtsherstel (actievoorstel 3);
- Het nationaal contactpunt van de OESO versterken (actievoorstel 23);

Het opmaken van een brochure is een nuttige maatregel om zicht te krijgen op de mechanismes die reeds bestaan. De maatregel gaat echter volledig voorbij aan de reeds gekende belemmeringen die toegang tot rechtsmiddelen voor getroffen personen vaak onmogelijk maken zoals de hoge kosten, procedurele moeilijkheden en problemen in verband met jurisdictie. Bovendien is het onduidelijk op welke manier de overheid ervoor wil zorgen dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen toegang hebben tot de brochure en richt de brochure zich vandaag op bedrijven en slachtoffers. Eén brochure kan echter onmogelijk beide groepen informeren omwille van taal, stijl en de informatie die de brochure moet bevatten. De beoogde verspreiding van de brochure is voornamelijk gericht op ondersteuning voor ondernemingen. Het is echter hoogst twijfelachtig of de brochure via de voorgestelde verspreidingskanalen (het diplomatieke netwerk) de getroffen individuen en gemeenschappen zal bereiken.

Het formuleren van aanbevelingen voor een betere toegang tot een mechanisme van rechtsherstel, is een nodige actie die werd toegevoegd aan de finale versie van het NAP. We zijn hier dan ook zeer blij mee. Ondanks het feit dat dit een positieve verbetering is, garandeert deze actie in geen geval de implementatie van deze aanbevelingen.

Ten slotte is het zeker goed om het nationaal contactpunt van OESO te versterken al is het niet duidelijk hoe men dit wil doen. Bovendien zal dit geen oplossing bieden voor het huidige gebrek aan toegang tot effectieve remediëring, omwille van het feit dat het NCP enkel op vrijwillige basis werkt en geen sancties kan opleggen. De recente zaak waarbij het Belgische NCP haar werk in verband met de zaak SOCAPALM na 6 jaar onderhandelen zonder resultaat heeft moeten stopzetten⁸, getuigt van het gebrek aan slagkracht van het NCP. Naast een versterking van het NCP is er dus nood aan effectieve toegang tot rechtsmiddelen.

We kunnen concluderen dat het NAP sterk tekort schiet inzake het garanderen van effectieve remediëring en dat het de concrete voorstellen aangegeven in het advies van de bovengenoemde adviesraden onvoldoende in aanmerking

⁸ Voor meer informatie zie : Belgisch Nationaal contactpunt, « Communiqué du 15 juin 2017 du Point de contact national belge pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales relatif à la circonstance spécifique SOCAPALM », 15 juin 2017 : http://economie.fgov.be/fr/binaries/2017_Communique-final-PCN-belge-Socapalm-fr_tcm326-283817.pdf en - Sherpa, « Le PCN belge clôture l'affaire Socapalm en raison de la non-application du plan d'action par les sociétés Bolloré et Socfin », 22 juin 2017 : <https://www.asso-sherpa.org/pcn-belge-cloture-laffaire-ocapalm-raison-de-non-application-plan-daction-societes-bolloré-socfin>

heeft genomen.

c. Transparantie en traceerbaarheid

Transparantie van bedrijven is cruciaal om mogelijke misdaden tegen de mensenrechten aan te klagen en maakt deel uit van de due diligence verplichtingen van bedrijven en overheden.

Het is positief dat de Europese richtlijn in verband met niet financiële rapportering (actiepunt 16) op 11 september 2017 werd omgezet in nationale wetgeving⁹. Ondanks deze eerste goede stap is FIAN van mening dat ook hier meer gedaan kan worden om meer transparantie te garanderen.

5. Mensenrechten binnen ontwikkelingssamenwerking

België verbindt zich ertoe criteria met betrekking tot mensenrechten te integreren in de strategie ter ondersteuning van de ontwikkeling van de lokale private sector van de Belgische samenwerking. Dit is een voornemen dat FIAN enkel kan toejuichen. Jammer genoeg werd geen gevolg gegeven aan beide adviezen die wezen op de noodzaak tot meer transparantie van BIO: “door publicatie op de eigen website van het overzicht van alle economische actoren die kunnen genieten van een lening of investering”. Het is ongelooflijk dat dit basisprincipe van transparantie niet gevolgd werd door de overheid.

Enkele lichtpunten:

FIAN is blij met het voornemen van de Belgische overheid om te pleiten voor een actief engagement van de EU voor de intergouvernementele werkgroep van de Verenigde Naties belast met opstellen van een internationaal bindend verdrag betreffende de regulering van transnationale bedrijven en andere ondernemingen met betrekking tot mensenrechten. We vragen dan ook aan de Belgische overheid om voor Februari concrete opmerkingen te formuleren op de elementen die werden opgesteld door de voorzitter van de werkgroep en die onderwerp uitmaakten van de onderhandelingen in oktober.

FIAN is bovendien tevreden met het voornemen om het NAP en de uitvoering ervan na drie jaar grondig te evalueren. We vragen dat deze evaluatie op participatieve wijze gebeurt, waarbij het middenveld en sociale bewegingen betrokken worden. Ten slotte is het essentieel dat de overheid motiveert waarom ze bepaalde aanbevelingen niet in aanmerking neemt.

Conclusie: er is nood aan een bindend verdrag

FIAN is teleurgesteld in de finale versie van het Nationaal Actieplan bedrijven en mensenrechten. Ondanks de internationale verplichting van staten om de mensenrechten te beschermen en effectieve remediëring voor getroffen

⁹ Wet betreffende de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote vennootschappen en groepen 11 september 2017, raad te plegen op: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017090302&table_name=wet

individueen en gemeenschappen te garanderen, beperkt het Belgische NAP zich bijna volledig tot het promoten van vrijwillige initiatieven en het sensibiliseren van bedrijven.

Rekening houdende met de uitkomst van dit vrijwillige proces vraagt FIAN Belgium een sterker engagement van de Belgische regering inzake bedrijven en mensenrechten. België kan dit doen door middel van wetgevende initiatieven die moeten bijdragen aan een sterkere regulering van bedrijven zoals een verplichting tot due diligence. Bovendien vragen we aan de Belgische regering om actief en op een constructieve manier deel te nemen aan het totstandkomingsproces van een bindend verdrag inzake bedrijven en mensenrechten binnen de mensenrechtenraad van de VN.

FIAN is van mening dat dit bindend verdrag de verplichtingen van staten moet herbevestigen en verduidelijken. Enkele elementen die in dit verdrag niet kunnen ontbreken zijn de beschermingsverplichting van staten en de noodzaak voor wetgevende initiatieven om deze verplichting na te komen, de overhand van mensenrechten over andere verdragen, de extraterritoriale verplichtingen van staten, de verplichting tot samenwerking tussen staten en het garanderen van effectieve toegang tot remediëeringsmechanismes voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

Met de steun van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

De meningen die door onze organisatie worden uiteengezet weerspiegelen niet noodzakelijk die van de Belgische Staat en verbinden deze laatste in geen geval.

Met de steun van
DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 