

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Stakeholdersbevraging in het kader van de opmaak van een 'nationaal actieplan bedrijven en mensenrechten'

Respons Amnesty International België Juni 2014

Op 25 april 2014 werd Amnesty International in België per brief verzocht om a.d.h.v. zeven vragen input te geven omtrent de opmaak van een nationaal actieplan bedrijven en mensenrechten en de hernieuwing van het nationaal actieplan rond maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hieronder de antwoorden van Amnesty International België op de vragen.

1. Moeten er twee afzonderlijke actieplannen ('bedrijven en mensenrechten' en 'maatschappelijke verantwoordelijkheid') worden opgemaakt of één actieplan die beide integreert?

Alhoewel het opnemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid door bedrijven (MVO) en het respecteren en bevorderen van mensenrechten door bedrijven nauw met elkaar zijn verbonden, zijn de verschillen tussen beide thematieken dermate essentieel dat een geïntegreerde benadering – door slechts één actieplan op te maken – niet wenselijk is.

MVO is een belangrijk aspect van de hedendaagse bedrijfsvoering waarbij ethische uitgangspunten ingeschreven worden in de bedrijfsstrategie. MVO betreft echter onafdwingbare en vrijwillige maatregelen die zelfregulering door ondernemingen beogen omtrent een hele reeks ethische belangen. Niet-naleving blijft zonder juridisch gevolg.

Daarentegen zijn het 'Protect, Respect and Remedy-framework' en de richtlijnen van de Verenigde Naties omtrent bedrijven en mensenrechten na een participatief en inclusief proces tot stand gekomen. Ze houden geen vrijblijvende, eenzijdige initiatieven in maar wel gezaghebbende aanbevelingen gestoeld op dwingende internationale verdragen. De richtlijnen werden unaniem goedgekeurd door de VN-Mensenrechtenraad en beogen geen vrijwillige toepassing ervan, maar de daadwerkelijke implementatie van internationale standaarden inzake mensenrechten. Zoals Prof. Ruggie zelf stelt in zijn boek 'Just Business': "*the era of declaratory CSR¹ is over*".

¹ Corporate Social Responsibility, hetzij Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

De finaliteit van de twee concepten is met andere woorden volstrekt verschillend. De twee samen behandelen in één nationaal actieplan zou enkel leiden tot verwarring en inconsistentie.

De integratie van MVO en 'bedrijven en mensenrechten' in één actieplan riskeert voorts concurrentie met zich mee te brengen tussen verschillende ethische doelstellingen van een dergelijk beleid. MVO is immers niet beperkt tot het domein van de mensenrechten.

Bovendien is de kans reëel dat, aangezien MVO in de Belgische rechtsorde reeds verder is uitgewerkt dan de thematiek van 'bedrijven en mensenrechten' en gelet op het *soft law*-karakter van MVO, de doelstellingen van het "Protect, Respect and Remedy"-framework bij een geïntegreerde aanpak worden afgezwakt.

In haar Mededeling dd. 25 oktober 2011 met betrekking tot een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)² heeft de Europese Commissie overigens eveneens dit onderscheid gemaakt en de EU-lidstaten verzocht één actieplan voor MVO op te maken en één actieplan voor "bedrijven en mensenrechten".

Amnesty International België pleit met aandrang voor de opmaak van een **afzonderlijk nationaal actieplan 'bedrijven en mensenrechten'**. Amnesty International België spreekt zich niet uit over de vraag of er nood is aan een nationaal actieplan omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen.

2. Met welke aandachtspunten moet rekening gehouden worden bij de opmaak van het/de actieplan(nen) ?

In haar Mededeling dd. 25 oktober 2011 met betrekking tot een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)³ heeft de Commissie de aandacht van de EU-lidstaten gevestigd op het essentieel belang van de implementatie van de UN Guiding Principles (UNGP) teneinde de beleidscoherentie van de EU m.b.t. het bedrijfsleven en de mensenrechten te verbeteren.

De Europese Commissie verzocht de EU-lidstaten om uiterlijk eind 2012 nationale actieplannen te ontwikkelen voor de toepassing van de UN Guiding Principles.

Het uitwerken en implementeren van een nationaal actieplan kadert in de verplichting van de Staat om alle beschikbare middelen aan te wenden om mensenrechten te respecteren, te beschermen en na te komen (eerste pijler UNGP) en de toegang voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen tot effectieve remediëring te garanderen (derde pijler UNGP). Indien het actieplan op een duidelijke, coherente en onderbouwde wijze een zo ruim mogelijke waaier aan mogelijke preventieve en repressieve maatregelen, waaronder reglementering, beleids- en wetgevende initiatieven concreet aanduidt, zal het als een krachtig middel kunnen worden ingezet ter verwezenlijking van de doelstellingen van de UNGP.

Op heden hebben een aantal landen reeds een nationaal actieplan uitgewerkt (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Spanje, Italië, Denemarken, Finland) en verschillende andere landen zijn in een ver gevorderd stadium van het proces. België kan zich laten inspireren door deze

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1396257437601&uri=CELEX:52011DC0681>

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1396257437601&uri=CELEX:52011DC0681>

voorbeelden doch dient zo mogelijk verder te gaan en een **integrale implementatie van de UNGP** na te streven.

Amnesty International België is ervan overtuigd dat het proces om tot een nationaal actieplan te komen even belangrijk is als het actieplan zelf en dat het daarom aan de volgende **minimumvoorwaarden** dient te voldoen:

1. Gelet op de grote verscheidenheid aan thematieken die aan bod komen in het vraagstuk “bedrijven en mensenrechten” (en de daarmee gepaard gaande waaier aan bevoegde overheidsinstanties) dient in de eerste orde een **interdepartementele werkgroep** te worden opgericht waarin alle relevante overheidsactoren (zowel federaal als regionaal) zijn betrokken. De werkgroep MVO o.l.v. de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) kan hiervoor een nuttig vehikel zijn, maar teneinde een duidelijk onderscheid te behouden tussen MVO en het respect voor mensenrechten en gelet op de specificiteit van het onderwerp verdient de oprichting van een afzonderlijke werkgroep ‘bedrijven en mensenrechten’ (eventueel in de schoot van de ICDO) evenwel de voorkeur.

De werkgroep dient het hele proces te coördineren en is onder meer verantwoordelijk voor de planning en agenda, het uitbesteden en de opvolging van een basisevaluatie (“baseline assessment” – zie hieronder), het organiseren en voeren van het consultatieproces van de stakeholders, het opstellen van het actieplan en de opvolging van de implementatie ervan.

Essentieel is dat de werkgroep gedurende het hele proces op transparante wijze samenwerkt met de betrokken stakeholders.

2. De noodzaak aan een **uitvoerige basisevaluatie** kan niet genoeg worden benadrukt. Het in kaart brengen van de huidige reglementering (en de al dan niet effectieve toepassing ervan), overheidsinitiatieven en sociaal-politieke context inzake bedrijven en mensenrechten (“internal mapping”) en de toetsing ervan aan de drie pijlers van de UNGP, zal de werkgroep toelaten de bestaande hiaten en onvolkomenheden in de wetgeving en reglementering te identificeren (“gap analysis”) en de juiste aanbevelingen te doen teneinde hieraan te remediëren.

Deze studie dient (a) transparant, inclusief en proefondervindelijk te worden uitgevoerd (bv. door middel van workshops, interviews, consultaties met stakeholders en kwetsbare doelgroepen) en (b) integraal te zijn, m.a.w. de studie moet rekening houden met zowel het juridisch als het niet-juridisch kader, het bestaande beleid toetsen aan alle aanbevelingen van de UNGP (drie pijlers) en niet beperkt zijn tot bepaalde beleidssectoren.

Naar verluidt wordt thans reeds een interne ‘mapping’ uitgevoerd door een betrokken administratie. Het verdient aanbeveling deze interne consultatie uit te breiden naar een integrale basisevaluatie en uit te besteden aan een **onafhankelijke externe expert** teneinde de objectiviteit en legitimiteit ervan te garanderen.⁴

De resultaten en bevindingen van de integrale basisevaluatie moeten ter kennis worden gebracht van alle betrokken stakeholders bij het begin van het proces (transparantie, bijvoorbeeld door publicatie op een op te richten website met betrekking tot de implementatie van de UNGP).

⁴ Zie hieromtrent: http://www.business-humanrights.org/media/documents/essential_4_2013_%281%29.pdf

Amnesty International België wijst erop dat de overkoepelende organisatie ICAR (International Corporate Accountability Roundtable)⁵ – waarvan Amnesty sturend lid is – in samenwerking met het Deens Instituut voor Mensenrechten (DIHR)⁶ in het raam van het **National Action Plans Project**⁷ in juni 2014 een Toolkit beschikbaar zal maken om de Staten te ondersteunen bij de planning en uitwerking van hun nationaal actieplan. Deze toolkit zal o.a. modellen bevatten van een basisevaluatie en nationaal actieplan.

3. Teneinde aan het nationaal actieplan de nodige **legitimiteit** te verlenen dient het proces zo participatief mogelijk te zijn en dienen alle stakeholders in de verschillende stadia van het proces (voorbereiding, planning, uitwerking, implementatie en opvolging van het NAP) actief te worden betrokken.

De werkgroep dient een **ruim consultatieproces** te organiseren waarin het bedrijfsleven, werknemersverenigingen, overheidsinstanties, academici en middenveldorganisaties worden betrokken. De consultatie kan verschillende vormen aannemen (workshops, interviews, schriftelijke vragenlijsten), maar Amnesty suggereert afzonderlijke consultaties te houden per stakeholdersgroep waarvan de resultaten vervolgens in een gezamenlijke consultatie worden besproken.

In dit verband merken we op dat de tijdspanne waarin de betrokken stakeholders deze eerste vragenlijst kunnen beantwoorden relatief kort was. Het onderwerp behoeft een grondige analyse door belanghebbende partijen en deze dienen hiervoor over voldoende tijd te beschikken opdat in een latere fase een nuttig debat kan worden gevoerd. Gezien het voor veel belanghebbenden een vrij nieuw onderwerp betreft, was anderhalve maand een korte termijn om grondig te antwoorden op deze eerste vragenlijst.

4. Op basis van de resultaten van de basisevaluatie, de *'gap analysis'* en het consultatieproces kan de werkgroep een **ontwerp van nationaal actieplan** voorbereiden dat aan de volgende minimumvereisten moet voldoen:
 - Verbintenissen van de overheid bevatten om dwingende regelgeving m.b.t. de bescherming tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven uit te werken en te implementeren en de bestaande wetgeving, wanneer nodig, aan te passen en "UNGP-conform" te maken. Deze regelgeving moet ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren geen dode letter blijft. Een bijzonder aandacht dient te worden besteed aan de straf- en burgerrechtelijke aansprakelijkheid van bedrijven, de voorwaarden voor openbare aanbestedingen, de niet-financiële rapporteringsplicht, de extraterritoriale impact van activiteiten van Belgische bedrijven, de aansprakelijkheid in en het toezicht op de productieketen, de rol van mensenrechtenclausules in internationale handelsovereenkomsten enz.).
 - De coherentie van het beleid inzake bedrijven en mensenrechten waarborgen door o.a. de aanbevolen maatregelen en acties concreet toe te wijzen aan de bevoegde overheidsinstanties.
 - Uiteenzetten welke maatregelen de overheid zal nemen om bij mensenrechtenschendingen door bedrijven de obstakels voor een effectieve toegang tot het

⁵ <http://accountabilityroundtable.org/>

⁶ <http://www.humanrights.dk/>

⁷ <http://www.business-humanrights.org/Documents/icar-dih-r-naps-project#135764>

rechtssysteem weg te werken en een doelmatig rechtsherstel te garanderen aan de slachtoffers van deze schendingen, door middel van juridische en niet-juridische mechanismen.

- Mechanismes en structuren voor de opvolging en evaluatie van het NAP aanwijzen en een concrete doch flexibele agenda en realistische doelstellingen bepalen voor de implementatie van het plan.
 - Naar de vorm gestructureerde, voor iedere stakeholdersgroep toegankelijke, leesbare en overzichtelijke formulering (het verdient aanbeveling iedere actie / maatregel / initiatief te koppelen aan de relevante aanbeveling in de UNGP⁸).
5. Het NAP dient in **voorontwerp** aan alle betrokken stakeholders te worden bezorgd met verzoek hierop hun opmerkingen te formuleren.
6. Het **opvolgingsproces van de implementatie** van het NAP moet duidelijk in het plan worden bepaald.

De interdepartementale werkgroep, in samenwerking met een op te richten commissie waarin de betrokken stakeholders zijn vertegenwoordigd (of zelfs, idealiter, het nog op te richten Mensenrechteninstituut), zouden hierin een leidende rol moeten spelen. Deze groep moet verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de implementatie van het NAP, de periodieke rapportering met betrekking tot de implementatie en de evaluatie ervan.

De agenda voor de implementatie en rapportering dient te worden gevolgd.

De mechanismes en indicatoren om de implementatie van het plan op te volgen en te evalueren moeten voorafgaandelijk worden vastgelegd en de uitvoering van de evaluatie moet gebeuren in samenwerking met een externe expert en/of de betrokken stakeholders.

Er dient tenslotte duidelijke politieke bereidheid te zijn om het plan periodiek aan te passen.

In het licht van het belang van bovenstaande voorwaarden en in het bijzonder gezien de noodzaak om te vertrekken van een uitvoerige en extern gevoerde basisevaluatie, moet de vooropgestelde tijdslijn ("met het oog op politieke bekrachtiging eind 2014") mogelijk herzien worden.

Tot slot, Amnesty International België juicht de UNGP en de integrale implementatie ervan in België toe doch herinnert eraan dat België, parallel aan de implementatie van de UNGP, moet blijven ijveren voor de totstandkoming van een **internationaal bindend instrument** inzake bedrijven en mensenrechten en in dit debat zelfs een leidende rol dient te spelen op Europees en internationaal niveau.

⁸ De bijlage aan het Deens nationaal actieplan is hiervan een goed voorbeeld. Zie hiervoor http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf (p. 24 e.v.)

3. Welke zijn eventuele belemmeringen of moeilijkheden voor een organisatie om maatschappelijke verantwoordelijkheid op te nemen en mensenrechten te (laten) respecteren in haar organisatie en haar invloedssfeer?

Het beschermen van de waardigheid en de fundamentele rechten van werknemers, omwonenden, leveranciers en de bevolking in het algemeen zou voor elke overheid en bedrijf de basis van haar werking moeten zijn.

Verschillende belemmeringen kunnen worden geïdentificeerd die bedrijven en staten ervan kunnen weerhouden om zich volledig toe te leggen op de bescherming van mensenrechten doorheen hun werking. Deze kunnen echter via de uitwerking van een duidelijk en sterk nationaal actieplan worden weggewerkt.

Hieronder zal kort worden ingegaan op enkele mogelijke belemmeringen die bedrijven kunnen ervaren.

3.1. Het gebrek aan een wetgevend kader

Het gebrek aan een wetgevend kader rond de mensenrechtenverplichtingen van bedrijven – laat staan rond de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* – is een belangrijke hinderpaal voor de effectieve implementatie van deze gedragsregels. De ervaring met MVO heeft reeds aangetoond dat vrijwillige implementatie van verstrekkende gedragsregels rond mensenrechtenbescherming zeer oneven is. Sommige bedrijven engageren zich ten volle terwijl vele anderen geen actie ondernemen.

Een wetgevend kader, uitgewerkt binnen een doordacht en evenwichtig nationaal actieplan, zou ervoor moeten zorgen dat alle bedrijven rekening houden met de gedragsregels neergelegd in de *UN Guiding Principles* en deze ook doorheen hun werking implementeren.

3.2. Kosten

Veel bedrijven halen momenteel de kosten verbonden aan een sterk mensenrechtenbeleid aan als een reden om de implementatie van een dergelijk beleid uit te stellen of niet uit te voeren. Het klopt inderdaad dat de uitwerking van een beleid dat voorziet in een goede opvolging van productieprocessen, leveranciers, distributiekanaal enz. een inspanning vereist die zowel kosten als structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering meebrengt. Zeker in zeer competitieve sectoren zouden deze inspanningen kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie ten aanzien van sectorgenoten die zich minder inspannen om hun werking in lijn te brengen met de internationale standaarden rond de bescherming van mensenrechten.

Deze aanpassingen kunnen echter ook positieve gevolgen hebben voor bedrijven die deze doorvoeren. Zo kunnen doorgedreven '*due diligence*' processen een beter zicht geven op de ingewikkelde leveranciersstructuren en deze transparanter, beter beheersbaar en meer voorspelbaar maken. Daarnaast zullen eventuele problemen inzake de niet-naleving van verschillende soorten wetgeving eerder kunnen worden opgespoord, wat de kans op latere schandalen of rechtszaken – die enorme reputatie- en financiële schade kunnen toebrengen – verkleint. Deze stelling wordt ook bevestigd door de bevraging van de *United Nations Working Group on Business and Human Rights*⁹: meer dan 60% van de grote bedrijven en 50% van

⁹ United Nations Working Group on Business and Human Rights, *2013 Business and Human Rights corporate questionnaire findings report (draft)*, 10 maart 2014, p. 11.

middelgrote bedrijven ziet een beleid inzake mensenrechten als een integraal deel van hun risico management.

Bovendien kan een efficiënt beleid inzake bescherming van mensenrechten voor bedrijven niet alleen een manier zijn om mogelijke kosten te vermijden, maar ook een troef om hun concurrentiepositie te versterken. De laatste jaren is de consument stelselmatig bewuster geworden van de impact van zijn/haar gedrag op de maatschappij en het milieu. De groei in productie en verkoop van producten met 'fair trade' of ecologische kenmerken bewijst het feit dat consumenten rekening houden met aspecten als mensenrechten, milieu en sociale bescherming bij hun keuze voor een bepaald product. Bedrijven die zich hierin profileren kunnen zich onderscheiden van hun concurrenten en voluit inspelen op de veranderende noden en wensen van de consument.

Niettegenstaande de mogelijkheden voor bedrijven om mogelijke kosten in verband met de uitwerking van een sterk beleid inzake mensenrechtenbescherming terug te verdienen via een positieve positionering van hun merk en het vermijden van mogelijke negatieve repercussies van schendingen in hun productieketen of eigen productie, blijven deze initiële investeringen mogelijk een struikelblok voor bedrijven.

Daarom pleit Amnesty International België voor een wetgevend kader dat bedrijven verplicht een mensenrechtenbeleid, gebaseerd op de *UN Guiding Principles*, te implementeren zowel in hun eigen werking als in hun invloedssfeer.¹⁰

Een dergelijke verplichting zou niet alleen de beste manier zijn om bedrijven aan te zetten om hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappij op te nemen, maar zou ook een gelijk speelveld creëren waarbij alle bedrijven gehouden zouden zijn aan eenzelfde regelgeving. Idealiter zou zulk een regelgeving op EU vlak geïmplementeerd dienen te worden.

De mogelijke kosten verbonden aan de uitwerking van een beleid ter bescherming van mensenrechten kunnen zo ook gespreid worden over verschillende deelnemers; het concurrentievoordeel van niet-naleving zou teniet gedaan worden; en duidelijke regelgeving laat meer gerichte en efficiënte investeringen toe vanwege de bedrijfswereld.

3.3. Shareholder vs. Stakeholder belang

Bedrijven zijn maatschappelijke actoren die volledig zijn ingebed in de samenleving. Ze voorzien in producten en diensten die onmisbaar zijn in onze moderne samenleving. Daarnaast geven ze mensen werk en dragen ze, via verschillende belastingregimes, voor een groot deel bij tot het budget van de staat. Bedrijven vormen dus één van de belangrijkste pijlers binnen het sociaaleconomische bestel van de moderne staat.

Deze verwevenheid tussen maatschappij en bedrijfswereld zorgt er ook voor dat bedrijven een grote verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de maatschappij. Meer en meer worden bedrijven zich ook bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De concrete manier waarop bedrijfsleiders en bestuurders zijn gehouden beslissingen te nemen kan echter als problematisch worden ervaren voor de toepassing een effectief mensenrechtenbeleid. Traditioneel wordt ervan uitgegaan dat het belang van de aandeelhouder van het bedrijf prioritair is voor iedere bedrijfsleider of -bestuurder. Dit is

¹⁰ Zie vraag 5 voor een gedetailleerde uitwerking van de mogelijke acties omtrent de implementatie van de UN Guiding Principles op bedrijfsniveau.

uiteeraard een zeer normaal begrip: de aandeelhouder van een bedrijf heeft namelijk kapitaal ter beschikking gesteld in de veronderstelling hier een rendement op te kunnen boeken.

Bedrijfsleiders kunnen onder druk staan om de kortetermijnbelangen van aandeelhouders te laten primeren op het maatschappelijk belang. Dit kan problematisch worden wanneer de maximalisering van het aandeelhoudersbelang ten koste gaat van het belang van betrokken stakeholders of van het algemeen belang. Bedrijfsleiders die sterk onder druk staan om het aandeelhoudersbelang voor te laten gaan op het belang van de maatschappij (waarop de acties van een bedrijf grote gevolgen kunnen teweegbrengen), kunnen de uitwerking van een sterk beleid inzake de naleving van mensenrechten als een belemmering aanzien daar dit in de meeste gevallen geen directe meerwaarde creëert voor hun aandeelhouders.

Ook deze belemmering voor bedrijven om zich in te zetten voor de bescherming van mensenrechten kan door de uitwerking van een sterk nationaal actieplan worden weggewerkt.

Amnesty International België is van oordeel dat een herziening van de bevoegdheden en aansprakelijkheid van bedrijfsleiders aan de orde is zodat deze bij het nemen van beslissingen het belang van hun aandeelhouders steeds kunnen en moeten afwegen tegenover het belang van de betrokken stakeholders (zie onder vraag 5).

3.4. Onvoorspelbaarheid van beleid

Een derde belemmering voor bedrijven om een beleid inzake mensenrechtenbescherming te voeren zou de onvoorspelbaarheid van het gevoerde overheidsbeleid kunnen zijn. Dit wordt tevens aangekaart in het principe 8 van de UN Guiding Principles.¹¹

Het huidige overheidsbeleid is vaak sterk gefocust op enkele specifieke aspecten en is bovendien onderhevig aan veranderingen. Verschillende overheidsdiensten hebben andere prioriteiten, wat kan leiden tot incoherentie of zelfs contradicties in het beleid. Daarnaast is er voor bedrijven ook de bijkomende moeilijkheid dat verschillende niveaus betrokken zijn (VN, EU, nationaal, regionaal,...), wat de opvolging van nieuwe initiatieven niet vergemakkelijkt. Dit zorgt ervoor dat bedrijven vaak een afwachtende houding aannemen omdat investeringen het risico lopen te worden herzien bij nieuwe ontwikkelingen in het beleid.

Een sterk en goed uitgewerkt nationaal actieplan inzake bedrijven en mensenrechten in België, kan het gevoerde beleid voor bedrijven en overheidsdiensten sterk verduidelijken en voorspelbaar maken. Bedrijven kunnen op deze manier hun investeringen beter focussen en kalibreren en de overheid kan via de opmaak van een duidelijk kader ook assistentie bieden in de uitwerking van concrete acties voor bedrijven.

4. Welke acties zou de overheid moeten ondernemen om maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen en andere organisaties te stimuleren, faciliteren en de kwaliteit ervan te bevorderen? (meerdere voorstellen van acties zijn mogelijk, graag wel prioriteren)

Geen antwoord. Voor Amnesty International België heeft de integrale implementatie van de UNGP door de uitwerking en uitvoering van een 'nationaal actieplan bedrijven en mensenrechten' de absolute prioriteit op de overheidsstimulering van MVO-initiatieven.

¹¹ UNGP 8: "States should ensure that governmental departments, agencies and other State-based institutions that shape business practices are aware of and observe the State's human rights obligations when fulfilling their respective mandates, including by providing them with relevant information, training and support."

5. Welke acties zou de overheid moeten ondernemen om ondernemingen en andere organisaties te stimuleren en faciliteren om het respect voor mensenrechten te verankeren in hun werking en hieraan aandacht te besteden in hun invloedssfeer? (meerdere voorstellen van acties zijn mogelijk, graag wel prioriteren)

Op p17 worden de concrete voorstellen van acties samengevat. Hieronder worden deze voorstellen besproken.

VOORAFGAAND. Principes.

De richtlijnen van de Verenigde Naties betreffende bedrijven en mensenrechten (*UN Guiding Principles*) zijn gebaseerd op drie pijlers:

1. De plicht van staten om mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren, te beschermen en te realiseren (*State Duty to Protect*);
2. De verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren (*Business Responsibility to Respect*);
3. De noodzaak te voorzien in effectieve maatregelen voor herstel en/of verhaal bij inbreuken op mensenrechten (*Access to Remedy*).

De verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren (2^e pijler) is **onafhankelijk** van de plicht van staten om mensenrechten te beschermen (1^e pijler), **doch staat er niet los van**. Het Principe nr. 1 van de UNGP voorziet immers uitdrukkelijk dat staten, teneinde mensenrechtenschendingen te voorkomen, te onderzoeken, te bestraffen en te remediëren, alle nodige middelen moeten aanwenden, waaronder (doch niet beperkt tot) een effectief beleid, wetgeving, reglementering en vervolging.¹²

Principe nr. 3 voegt hieraan toe dat staten, teneinde hun plicht tot bescherming van de mensenrechten te vervullen, wetten moeten uitvaardigen en/of aanpassen die ervoor zorgen dat bedrijven mensenrechten respecteren.¹³

De federale overheid en het bedrijfsleven zelf hebben reeds diverse initiatieven genomen in verband met de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven (MVO). Het merendeel van deze initiatieven zijn vrijblijvend en dienen als stimulans voor bedrijven om o.a. mensenrechten te respecteren.

De UNGP gaan echter verder en bevatten nieuwe en gezaghebbende richtlijnen t.a.v. de staten om regulerend op te treden teneinde het respect voor mensenrechten te verankeren in de werking van bedrijven en hun invloedssfeer.¹⁴

¹² UNGP 1: "States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises. This requires taking appropriate steps to prevent, investigate, punish and redress such abuse through effective policies, legislation, regulations and adjudication."

¹³ UNGP 3: "In meeting their duty to protect, States should:

- (a) Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights, and periodically to assess the adequacy of such laws and address any gaps;
- (b) Ensure that other laws and policies governing the creation and ongoing operation of business enterprises, such as corporate law, do not constrain but enable business respect for human rights;

¹⁴ Prof. Ruggie bevestigt dit in zijn boek *Just Business*: "The era of declaratory CSR is over. The corporate responsibility to respect human rights cannot be met by words alone: it requires specific measures by means of which companies can 'know and show' that they respect human rights" (RUGGIE, J. G., *Just Business, Multinational Corporations and Human Rights*, Norton & Company, 2013, p. 112).

De overheid dient bedrijven bij te staan en te ondersteunen bij de implementatie van de tweede pijler van de UNGP in hun werking, doch dient eveneens de verplichting van bedrijven wettelijk te omkaderen zodat de UNGP geen dode letter blijven.

Amnesty International België beperkt haar antwoord op vraag 5 derhalve niet tot welke acties de overheid moet ondernemen om ondernemingen te stimuleren en faciliteren om het respect voor mensenrechten te verankeren in hun werking, maar zal eveneens aangeven welke acties de overheid moet nemen om te verzekeren dat ondernemingen dit effectief doen.

ACTIE 1. De overheid dient de ontwikkeling van een ondernemingsklimaat te bevorderen waarin het respect voor mensenrechten centraal staat.

1.

De diverse initiatieven van de overheid en het bedrijfsleven in verband met MVO tonen aan dat er een sterke bereidheid is in België om een ondernemingscultuur te ontwikkelen waarin meer aandacht wordt besteed aan het respect voor mensenrechten. Een aanzienlijk aantal Belgische bedrijven volgt reeds een MVO-beleid maar mensenrechten spelen hierin nog een te bescheiden rol.

Bedrijven kunnen bij de implementatie van de UNGP in hun werking hun MVO-beleid als uitgangspunt nemen, doch dienen ervan bewust te zijn dat de UNGP vertrekken vanuit een ander uitgangspunt dan MVO. Voor de UNGP is de minimumstandaard heel helder, namelijk: **het respect voor alle internationale mensenrechten dient een integraal en onvoorwaardelijk onderdeel te worden van het goed ondernemerschap resp. behoorlijk bestuur van een onderneming.**

Om een ondernemingsklimaat waarin het respect voor mensenrechten centraal staat te stimuleren en faciliteren, dient de overheid overeenkomstig het Principe nr. 2 van de UNGP¹⁵ haar verwachtingen ten aanzien van het respect voor mensenrechten door bedrijven klaar en duidelijk te formuleren.

ACTIE. Opdat bedrijven aan de verwachtingen van de staat kunnen tegemoet komen, dient deze een ruime bewustmakings- en voorlichtingscampagne te voeren in verband met de implementatie van de UNGP.

Concreet kan de overheid dit bijvoorbeeld doen door:

- workshops, informatiedagen, cursussen te organiseren om bedrijven te informeren en te helpen een mensenrechtenbeleid uit te werken en te implementeren in hun werking en hun invloedssfeer.

Hierbij dient een bijzondere aandacht te worden besteed aan de *due diligence*-verplichting die de UNGP¹⁶ oplegt aan bedrijven, waaronder de risicoanalyse die moet worden uitgevoerd om de impact van hun activiteiten op mensenrechten te onderzoeken en de interne remediëeringsmechanismen die elk bedrijf beschikbaar dient te stellen aan potentiële slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

¹⁵ UNGP 2: "States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations".

¹⁶ Zie richtlijnen 17 tot en met 21 UNGP.

In het buitenland kunnen de Belgische ambassades en de BTC een belangrijke rol spelen bij dergelijke bewustmakings- en voorlichtingscampagnes.

- een website en gids te ontwikkelen waarin alle relevante informatie in verband met de implementatie van de UNGP door bedrijven op een toegankelijke manier kan worden gevonden.
- ronde tafel gesprekken organiseren met de leidinggevende Belgische ondernemingen die reeds in een ver gevorderd stadium van implementatie van de UNGP zitten teneinde “*best practices*” te delen.

2.

Kennis van de UNGP door bedrijven volstaat niet; zij moeten tot een daadwerkelijke implementatie ervan overgaan.

De overheid kan bedrijven hierbij assisteren door een wetgevend kader te ontwikkelen dat bedrijven faciliteert en bedrijfsleiders aanspoort om de UNGP te implementeren en uiteraard de mensenrechten te respecteren.

Zoals onder vraag 3 uiteengezet, primeert in het Belgisch vennootschapsrecht thans het vennootschapsbelang op het algemeen belang (*shareholders vs. stakeholders*-debat). Naar Belgisch recht is er geen bepaling die de bestuurder van een vennootschap toelaat rekening te houden met de impact van de activiteiten van de vennootschap op niet-aandeelhouders.¹⁷ Evenmin wordt de bestuurder wettelijk geacht rekening te houden met de impact op mensenrechten van de activiteiten van filialen, leveranciers of andere actoren in de productieketen.

De meerderheid van de rechtsleer is evenwel van oordeel dat een bestuurder bij het nemen van beslissingen wel degelijk de impact van de activiteiten van de vennootschap op stakeholders in overweging kan nemen, doch dat het niet duidelijk is in welke mate hij dit mag doen.¹⁸

Er bestaat dus rechtsonzekerheid omtrent de draagwijdte van de bevoegdheden en verplichtingen van de bestuurder en de mate waarin hij rekening mag houden met het belang van de stakeholders, hetgeen niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van een ondernemingsklimaat waarin het respect voor mensenrechten centraal staat.

In verschillende landen wordt reeds het vennootschapsbelang verruimd tot het belang van niet-aandeelhouders (en dus het maatschappelijk belang), voor zover dit op lange termijn voordelig is voor de vennootschap. Dit is het zgn. model van de “enlightened shareholder” (de verlichte aandeelhouder).¹⁹

ACTIE. Om duidelijke verwachtingen te scheppen en bedrijven te faciliteren en aan te sporen het respect voor mensenrechten te verankeren in hun werking is het

¹⁷ <http://www.reports-and-materials.org/Corp-law-Belgium-NautaDutilh-for-Ruggie-Aug-2010.pdf>

¹⁸ *Ibid* p8

¹⁹ Zo bijvoorbeeld bepaalt de UK Companies Act 2006 dat “*in promoting the success of the company, directors must have specific regard to ‘the interests of the company’s employees’, ‘the need to foster the company’s business relationships with suppliers, customers and others’, and ‘the impact of the company’s operations on the community and the environment’.*”

Ook in Canada, Brazilië en Singapore wordt de maatschappelijke rol van de onderneming uitdrukkelijk bekrachtigd in de wet of in de rechtspraak.

noodzakelijk een ruimere omschrijving te geven aan het vennootschapsbelang en de bevoegdheden van de bestuurder uit te breiden opdat deze zijn beslissingen kan toetsen aan het belang van de stakeholders. Een wetswijziging van het Wetboek van vennootschappen op dit vlak dringt zich op.

ACTIE 2. De overheid moet erop toezien dat elke in België gevestigde onderneming een mensenrechtenbeleid voert en dit effectief kan aantonen.

2.1. Krachtlijnen

De UNGP verduidelijken de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren en geven richtlijnen omtrent de praktische toepassing van deze verplichting. Bedrijven dienen ernaar te streven het respect voor mensenrechten te verankeren zowel in hun eigen werking als in hun invloedssfeer en dienen in de eerste plaats – als een minimumstandaard – te vermijden dat zij door hun eigen activiteiten mensenrechten schenden en/of bijdragen tot schendingen van mensenrechten. Bovendien moeten bedrijven mensenrechtenschendingen die verband houden met hun activiteiten, producten of diensten in hun productieketen voorkomen en de schade die hieruit voortvloeit beperken.

Het louter poneren door een bedrijf dat zij de mensenrechten respecteert, volstaat niet meer. Bedrijven moeten zelf weten en kunnen aantonen (“*knowing and showing*”) dat zij mensenrechten respecteren en kunnen dit enkel doen door een mensenrechtenbeleid te incorporeren in hun werking.

Overeenkomstig Principe nr. 15 van de UNGP moet dit beleid minstens de volgende elementen bevatten:

- a) het engagement van de onderneming om mensenrechten te respecteren,
- b) een *due diligence*-proces om de huidige en potentiële effecten van de activiteiten van een onderneming op mensenrechten te identificeren; inbreuken te voorkomen, te beperken en eraan te verhelpen,
- c) procedures en mechanismen om te remediëren aan mensenrechtenschendingen.

Dit principe is het orgelpunt van de tweede pijler van de UNGP en acties van de overheid om ondernemingen te stimuleren en faciliteren om de voorgaande elementen op te nemen in hun werking hebben dan ook de hoogste prioriteit.

2.2. Due diligence (zorgplicht) van ondernemingen

In de eerste orde behoort de uitwerking van een mensenrechtenbeleid tot de verantwoordelijkheid van bedrijven zelf. Deze verantwoordelijkheid geldt voor elke Belgische onderneming, groot of klein. De middelen die hiervoor worden aangewend zijn echter afhankelijk van de omvang van het bedrijf, de operationele en regionale sector waarin ze actief is en vooral de ernst van de potentiële impact van haar activiteiten op mensenrechten.²⁰ De sector waarbinnen een bedrijf ageert zal dus een belangrijke indicator zijn van de inspanning die vereist is van elk bedrijf.

Het Principe nr. 17 van de UNGP bepaalt dat ondernemingen een *due diligence*-proces voor mensenrechten moeten uitvoeren teneinde iedere negatieve impact van hun activiteiten op

²⁰ UNGP 14: “*The responsibility of business enterprises to respect human rights applies to all enterprises regardless of their size, sector, operational context, ownership and structure. Nevertheless, the scale and complexity of the means through which enterprises meet that responsibility may vary according to these factors and with the severity of the enterprise’s adverse human rights impacts*”.

mensenrechten te voorkomen. Dit proces is niet beperkt tot de eigen activiteiten van de onderneming doch strekt zich uit tot haar invloedssfeer (leveranciers, productieketen).

Diverse Belgische ondernemingen doen reeds aan *due diligence* om hun activiteiten te toetsen aan milieu- en sociaalrechtelijke normen. Het respect voor mensenrechten is hierbij doorgaans echter afwezig. Nochtans is aanval de beste verdediging: een proactieve aanpak van de mensenrechtenkwesitie door bedrijven zorgt ervoor dat zij een doeltreffend systeem kunnen uitwerken waardoor bestaande mensenrechtenschendingen kunnen worden opgespoord en opgelost en potentiële schendingen kunnen worden voorkomen, met als essentieel en lange termijn gevolg een superieure rendement voor het bedrijf en een betere ondersteuning door de stakeholders.

In België maakt het respect voor mensenrechten thans nog geen integraal deel uit van het behoorlijk bestuur van een onderneming. Evenmin bestaat er een wettelijk kader dat bedrijven stimuleert of verplicht mensenrechten op hun agenda te plaatsen. De UNGP pogen hieraan te verhelpen en de Belgische overheid kan initiatieven en maatregelen nemen om de verantwoordelijkheid van ondernemingen in dit verband wettelijk te verankeren.

ACTIE. Amnesty International België pleit voor de wettelijke verankering van de zorgplicht (*devoir de vigilance / duty of care*) van bedrijven ten aanzien van mensenrechten.

Ondernemingen moeten kunnen aantonen dat het respect voor mensenrechten in hun eigen activiteiten prevaleert door een mensenrechtenbeleid uit te werken en te implementeren (beleidsverklaring, *due diligence*-proces, bezwaarmechanismen) en moeten bij de niet-naleving ervan verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Om de verwachtingen van de overheid hieromtrent ten aanzien van bedrijven duidelijk te omschrijven en te definiëren moet de overheid een wettelijk kader ontwikkelen dat bedrijven moeten naleven.

ACTIE. In overeenstemming met de richtlijnen en aanbevelingen van de Verenigde Naties, de OESO en de Europese Commissie moet deze zorgplicht zich uitstrekken tot de dochteraannemers en actoren in de invloedssfeer (filialen, onderaannemers en leveranciers in de productieketen) opdat zij de rechtstreekse en onrechtstreekse impact van hun activiteiten op mensenrechten kunnen controleren en waar nodig, kunnen ingrijpen (preventief, schadebeperkend of remediërend, door eigenhandig maatregelen te nemen of door invloed uit te oefenen op de actoren in de productieketen).²¹

Verschillende juridische obstakels verhinderen daadwerkelijke aansprakelijkheid op dit moment. Om de zorgplicht hard te maken ten aanzien van actoren in de invloedssfeer van het hoofdbedrijf, zijn er verschillende mogelijke pistes die verder onderzoek verdienen.

Een aantrekkelijke piste lijkt om een toezichtverplichting van moederondernemingen ten aanzien van zowel hun dochterondernemingen als de actoren in hun *invloedssfeer* op te leggen. Indien bijvoorbeeld een in het buitenland gevestigd dochterbedrijf of onderaannemer van een Belgische vennootschap zich schuldig maakt aan een mensenrechtenschending, kan de moedervernootschap of opdrachtgever van de onderaannemer omwille van de diverse juridische obstakels moeilijk worden aangesproken en kunnen de slachtoffers doorgaans geen verhaal uitoefenen. Door een toezichtverplichting

²¹ Zie: <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2013/02/The-Third-Pillar-FINAL.pdf>, p. 79 e.v.

in te voeren kan de moederverenootschap of opdrachtgever echter wel worden aangesproken, niet wegens de mensenrechtenschending zelf maar wegens een gebrekkige uitoefening van de zorgplicht resp. een gebrek aan toezicht op haar dochters en onderaannemers.

Op die manier wordt de toezichtverplichting (en zorgplicht) ten aanzien van de invloedssfeer van een bedrijf een middelenverbintenis en geen resultatenverbintenis. Een onderneming dient zich van haar aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen te kunnen exonereren door aan te tonen (“showing”) dat zij de nodige maatregelen en procedures heeft geïmplementeerd om mogelijke schendingen te identificeren, te voorkomen en eraan te verhelpen (*due diligence*). Dit zou een proactieve aanpak door bedrijven in de hand kunnen werken. De bijkomende last voor bedrijven zou ook beperkt zijn aangezien veel Belgische ondernemingen reeds – via vrijwillige initiatieven of via hun MVO-beleid – dergelijke maatregelen hebben geïmplementeerd in hun eigen werking.

De Belgische overheid zou hiermee haar wetgeving in overeenstemming brengen met de richtlijnen en aanbevelingen van de Verenigde Naties, de OESO en de Europese Commissie en zou hiermee duidelijke verwachtingen scheppen ten aanzien van de bedrijfswereld (hetgeen eveneens een betrachting is van de implementatie van de UNGP).

Bovendien staat België niet alleen. Verschillende landen hebben reeds gelijkaardige principes geïntegreerd in hun nationale wetgeving of werken er aan.²²

2.3. Risicoanalyse en impactevaluatie

Concreet houdt de *due diligence*-verplichting in dat ondernemingen op continue basis aan risicoanalyse en impactevaluatie moeten doen om potentiële mensenrechtenrisico's in hun activiteiten of hun productieketen te identificeren (zie UNGP nr. 18).

De overheid kan bedrijven hierbij helpen door instrumenten te ontwikkelen om bedrijven bij te staan bij de implementatie van de UNGP.

ACTIE. De overheid kan naar het voorbeeld van Denemarken²³ en Nederland²⁴ een website / toolkit ontwerpen om bedrijven zelfstandig toe te laten de impact van hun activiteiten op de mensenrechten in een bepaald land en/of sector te identificeren en hiervoor een oplossing te vinden.

ACTIE. Teneinde bedrijven bij te staan de impact van hun activiteiten op de mensenrechten te identificeren kan de overheid in samenwerking met de bedrijfswereld en het middenveld een risicoanalyse uitvoeren in de sectoren waarin het risico op en de ernst van potentiële schendingen het hoogst is.

Wanneer een onderneming een risico- en impactanalyse uitvoert (door middel van haar eigen processen en systemen of via een door de overheid ontwikkeld instrument), dient zij te weten welke standaarden en indicatoren zij hierbij moet gebruiken. Bij gebreke van een

²² Zie o.a. het Frans wetsvoorstel dd. 4 oktober 2013 met betrekking tot de implementatie van een “*devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*” en de verwijzing hierin naar de wereldwijde initiatieven in dit verband (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1524.asp>).

²³ <http://hrbcountryguide.org/>

²⁴ <http://www.mvorisicochecker.nl/nl>

geharmoniseerd systeem zal iedere onderneming haar eigen maatstaven hanteren en zal een uniforme toepassing van de UNGP onmogelijk zijn.

ACTIE. De overheid dient daarom standaarden en indicatoren te ontwikkelen en op te leggen waaraan bedrijven hun risico- en impactanalyse kunnen toetsen.

2.4. Rapportering

Overeenkomstig principe nr. 21 van de UNGP dienen ondernemingen niet alleen te weten (*knowing*) dat zij mensenrechten respecteren (door o.a. risicoanalyse en impactevaluatie uit te voeren), maar moeten zij dit ook kunnen aantonen (*showing*) door bereid te zijn hierover te communiceren aan betrokken stakeholders en aan de maatschappij in het algemeen.

De rapporteringsplicht van bedrijven is essentieel aangezien enkel hierdoor controle kan worden uitgeoefend door de stakeholders en de overheid.

In België bestaat er echter nog geen wettelijk kader met betrekking tot niet-financiële rapportering van mensenrechtenrisico's.

Iedere Belgische onderneming, groot of klein, dient een jaarrekening neer te leggen en grote ondernemingen moeten eveneens een jaarverslag opstellen waarin voornamelijk financiële gegevens worden opgenomen. Voor beursgenoteerde vennootschappen bestaat er wel een wettelijke verplichting om in hun jaarverslag een verklaring van deugdelijk bestuur op te nemen (art. 96 §.2 Wb. Venn.) maar omtrent het respect voor mensenrechten moeten zij niets verklaren.

Op grond van voormelde bepaling zijn deze grote vennootschappen verplicht de referentiecodel van behoorlijk bestuur aan te duiden (de Corporate Governance Code 2009) die ze toepassen alsmede relevante informatie over de praktijken inzake deugdelijk bestuur, dan wel aan te geven waarom zij de code (of een aantal bepalingen ervan) niet toepassen (het zgn. 'pas toe of leg uit'-principe of "comply or explain"). De commissaris zal in het kader van zijn wettelijke opdracht toezien of het jaarverslag al dan niet de vereiste informatie bevat. De niet-naleving van bepalingen van de Corporate Governance Code 2009 wordt echter niet gesanctioneerd.

De Corporate Governance Code 2009 bepaalt o.a. dat ondernemingen een beleid moeten opstellen dat wordt bekendgemaakt in een Corporate Governance Charter (een zgn. "policy statement") en dat toelichtingen bij de toepassing van dit beleid worden bekendgemaakt in een Corporate Governance Verklaring.

Alhoewel de preambule van de Corporate Governance Code 2009 vermeldt dat "*goede corporate governance kan leiden tot creatie van welvaart, niet alleen voor de aandeelhouders, maar ook voor andere stakeholders*" en de richtlijn bij artikel 1.2 van de code voorziet dat het beleid rekening moet houden met het maatschappelijk verantwoord ondernemen, is het respect voor universele mensenrechten in de gehele code afwezig.

ACTIE. In navolging van de hierboven uiteengezette aanbeveling dat het respect voor alle internationaal erkende mensenrechten een integraal en onvoorwaardelijk onderdeel moeten worden van het goed ondernemerschap resp. deugdelijk bestuur van een onderneming, dient de overheid de nodige wetgevende stappen te ondernemen om het respect voor mensenrechten te verankeren in het wettelijk kader over deugdelijk bestuur.

Aan iedere Belgische onderneming de verplichting opleggen haar beleid met betrekking tot mensenrechten bekend te maken (bijvoorbeeld door de opname in de Corporate Governance Charter) en het respect voor mensenrechten te verankeren in een code van deugdelijk bestuur dat iedere onderneming moet toepassen (op basis van het “pas toe of leg uit”-principe), zal ondernemingen motiveren om een mensenrechtenbeleid uit te werken en te implementeren²⁵.

Gelet op het belang van de regels inzake behoorlijk bestuur en mensenrechten moeten deze in de wet worden opgenomen en niet louter facultatief zijn.

Bovendien moet de niet-naleving ervan leiden tot sanctionering.

In die zin moet worden onderzocht of de rapporteringsplicht van bedrijven met betrekking tot hun mensenrechtenbeleid rechtstreeks in de wet moet worden geregeld dan wel via een wijziging van de Corporate Governance Code 2009 (waarvan de wettelijk verplichte toepassing moet worden uitgebreid tot niet-beursgenoteerde vennootschappen).

De complexiteit en het belang van deze verplichtingen noopt Amnesty International België ertoe te suggereren een werkgroep op te richten met de betrokken stakeholders teneinde de praktische uitvoering van een dergelijke wetswijziging te bestuderen en hierover aanbevelingen te doen in het raam van het nationaal actieplan.

²⁵ Volgens een recente studie van de United Nations Working Group on Business and Human Rights wordt door bedrijven zelf de opname van een engagement om mensenrechten te respecteren in de code van deugdelijk bestuur die de onderneming toepast als de belangrijkste motivatie / stimulans beschouwd om een mensenrechtenbeleid uit te werken (zie <http://business-humanrights.org/media/documents/unwg-corporate-questionnaire-results-mar-2014.pdf>, p. 11).

SAMENVATTING VOORGESTELDE ACTIES PER PRIORITEIT (VRAAG 5)

ACTIE 1. De overheid moet erop toezien dat elke in België gevestigde onderneming een mensenrechtenbeleid voert en dit effectief kan aantonen.

Subactie 1.1. De overheid kan dit doen door de zorgplicht (verplichting tot uitoefenen van *due diligence*) van bedrijven wettelijk vast te leggen. De zorgplicht moet zich uitstrekken over de activiteiten in de productieketen.

Subactie 1.2. Iedere Belgische onderneming moet verplicht haar beleid met betrekking tot mensenrechten bekend maken in een publieke beleidsverklaring en rapporteren omtrent de praktische toepassing van haar mensenrechtenbeleid in haar werking en invloedssfeer. De niet-naleving van de rapporteringsplicht moet wettelijk worden gesanctioneerd.

Subactie 1.3. De overheid dient het respect voor mensenrechten te verankeren in een code van deugdelijk bestuur die iedere Belgische onderneming moet toepassen op basis van het “pas toe of leg uit”-principe. De niet-naleving van de code moet wettelijk worden gesanctioneerd. Er dient een werkgroep te worden opgericht met de betrokken stakeholders teneinde de praktische uitvoerbaarheid van een dergelijke wetswijziging te bestuderen en hierover aanbevelingen te doen in het raam van het nationaal actieplan.

Subactie 1.4. Om bedrijven bij te staan en te stimuleren aan risicoanalyse en impactevaluatie te doen met betrekking tot mensenrechtenrisico's kan de overheid (i) een website en toolkit ontwerpen om bedrijven zelfstandig toe te laten de impact van hun activiteiten op de mensenrechten in een bepaald land en/of een bepaalde sector te identificeren en hiervoor een oplossing te vinden en (ii) in samenwerking met de bedrijfswereld en het middenveld een risicoanalyse uitvoeren in de sectoren waarin het risico op en de ernst van potentiële schendingen het hoogst is.

Subactie 1.5. De overheid dient standaarden en indicatoren te ontwikkelen en op te leggen waaraan bedrijven hun risico- en impactanalyse in verband met mensenrechtenrisico's kunnen toetsen.

ACTIE 2. De overheid dient de ontwikkeling van een ondernemingsklimaat te bevorderen waarin het respect voor mensenrechten centraal staat.

Subactie 2.1. De overheid moet een ruime bewustmakings- en voorlichtingscampagne voeren in verband met de implementatie van de UNGP door bedrijven (workshops, informatiedagen, cursussen, website, gids, ronde tafel gesprekken met leidinggevende bedrijven).

Subactie 2.2. Om duidelijke verwachtingen te scheppen en bedrijven te faciliteren en aan te sporen het respect voor mensenrechten te verankeren in hun werking is het noodzakelijk wetswijzigingen door te voeren met betrekking tot de omschrijving van het vennootschapsbelang en de bevoegdheden van de bestuurder (bijvoorbeeld model van de “enlightened shareholder”).

6. Welke acties zou een overheid in haar eigen werking, beleid en invloedssfeer moeten nemen om zelf op een maatschappelijk verantwoorde manier te werken en om het respect voor de mensenrechten te garanderen en te bevorderen?

Op p. 28 en 29 worden de concrete voorstellen van acties samengevat. Hieronder worden deze voorstellen besproken.

Staten zijn de primaire actoren verantwoordelijk voor de uitvoering van internationale verdragen. Het zijn de staten die deze verdragen onderhandelen, ratificeren en ten uitvoer dienen te brengen in hun eigen jurisdicties. De rol van soevereine staten in de bescherming van mensenrechten staat niet ter discussie; zij zijn rechtstreeks gehouden door de internationale verdragen die ze hieromtrent hebben ondertekend.

Deze plicht van staten ten opzichte van mensenrechten houdt een dubbele verplichting in: enerzijds het vermijden van mensenrechtenschendingen door de staat zelf, maar anderzijds ook de verplichting om andere entiteiten binnen de jurisdictie van de staat ervan te weerhouden mensenrechten te schenden. Het is deze tweede verplichting die de voorbije jaren een verdiende aandacht heeft gekregen door de uitwerking van de richtlijnen van de Verenigde Naties betreffende bedrijven en mensenrechten (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)²⁶, die veel staten nog dienen te operationaliseren via een gefocuste en diepgaande aanpak (nationaal actieplan).

Door de unanieme goedkeuring van de UNGP erkennen staten niet alleen hun directe, eigen, verplichtingen inzake de bescherming van mensenrechten maar ook hun verantwoordelijkheid ten aanzien van mensenrechtenschendingen begaan door derden binnen hun jurisdictie. Staten dienen ervoor te zorgen dat ze via de verschillende instrumenten die ze ter beschikking hebben dergelijke schendingen tegengaan. Deze verplichting is duidelijk weergegeven in de principes 1 en 2 van de UNGP.

Amnesty International België pleit voor een strikte naleving van alle relevante internationale en nationale regelgeving en gedragsregels rond de bescherming van mensenrechten en de integrale implementatie van de aanbevelingen in de UN Guiding Principles on Business and Human Rights door de Belgische staat en de andere Belgische overheden.

Hieronder zullen kort verschillende acties worden opgelijst die Amnesty International België absoluut noodzakelijk acht om de bescherming van mensenrechten door de Belgische staat te garanderen.

ACTIE 1. De Belgische overheden moeten in hun ‘*public procurement*’-beleid²⁷ het respect voor de mensenrechten door bedrijven een prominente plaats geven.

De verschillende overheden in België moeten bij openbare aanbestedingen en overheidsopdrachten de naleving van mensenrechtenstandaarden, inclusief economische en sociale rechten, door geïnteresseerde bedrijven als voorwaarde opleggen voor de toekenning van de aanbestedingen en opdrachten. Bedrijven die geen mensenrechtenbeleid voeren (zoals onder vraag 5 besproken) moeten worden uitgesloten van overheidscontracten.

²⁶ Zie Principes 1 en 2 UNGP.

²⁷ Dit begrip dient in haar breedst mogelijke vorm te worden gezien. Hiermee worden dus zowel verschillende vormen van openbare aanbestedingen als aankopen door overheidsdiensten e.d. bedoeld.

Dit vloeit voort uit het principe dat de Belgische staat (en andere Belgische overheden) mensenrechten dienen te beschermen in navolging van de internationaal aangegane afspraken. Als de Belgische staat zelf verzuimt om haar toeleveranciers en economische partners adequaat te controleren op de naleving van mensenrechten, is ze zelf mee verantwoordelijk voor mogelijke schendingen. Net zoals er van bedrijven wordt gevraagd 'due diligence' toe passen bij hun contacten met toeleveranciers dient dit ook te worden gevraagd van de overheid.

Principes 5 en 6 van de UNGP behandelen dit thema meer in detail. In deze principes wordt de rol van de staat in de bescherming van mensenrechten doorheen haar commerciële contacten grondig besproken.

De Vlaamse Overheid heeft in haar '*Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten*' reeds een eerste stap gezet door de bescherming en naleving van mensenrechten op te nemen in de eerste doelstelling voor het bevorderen van sociale rechtvaardigheid in de gunning van overheidsopdrachten²⁸. Echter, deze vrijblijvende en ad-hoc inclusie van een mensenrechtenclausule is niet voldoende.

ACTIE. De verschillende Belgische overheden dienen een correcte naleving en bescherming van mensenrechten te eisen van hun toeleveranciers en bedrijven waarmee ze samenwerken. Dit dient te gebeuren middels de opname van een bindende mensenrechtenclausule in elke vorm van openbare aanbesteding en overheidsopdracht.

Een dergelijke verplichting kan ook een aanmoediging zijn voor bedrijven om een sterk beleid inzake naleving van mensenrechten te voeren. Bedrijven met een uitgewerkt mensenrechtenbeleid zullen namelijk preferentiële toegang hebben tot overheidscontracten en zo hun omzet kunnen verhogen en hun concurrentiepositie versterken ten opzichte van bedrijven die het minder nauw nemen met de bescherming van mensenrechten.

De kracht van overheden om zo het beleid van bedrijven inzake mensenrechten te sturen is zeer groot; zo bedragen de uitgaven van overheidsdiensten in de EU ongeveer 19% van het EU bruto binnenlands product²⁹. De inclusie van een mensenrechtenclausule in overheidsaankoopcontracten zal dus een reële impact hebben op de naleving en implementatie van een mensenrechtenbeleid door bedrijven.

De verplichting van bedrijven om te bewijzen dat ze mensenrechten naleven doorheen hun werking in een openbare aanbesteding is daarnaast ook perfect compatibel met de bestaande Europese regelgeving rond openbare aanbesteding. In de interpretatieve Mededeling van de Europese Commissie uit 2001 wordt zeer duidelijk gerefereerd naar een dergelijke mensenrechtenclausule als een mogelijk beleidsinstrument voor overheden.³⁰

²⁸ Vlaamse Overheid, *Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten. Naar 100% integrale duurzaamheid tegen 2020*, september 2012, p. 11.

²⁹ Vlaamse Overheid, *Leidraad voor de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten. Naar 100% integrale duurzaamheid tegen 2020*, september 2012, p. 8.

³⁰ Interpretatieve mededeling van de Commissie betreffende het Gemeenschapsrecht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheden om sociale aspecten hierin te integreren, COM/2001/566.

ACTIE 2. De overheid dient ervoor te zorgen dat overheidsbedrijven, of bedrijven waarin de overheid een aandeel heeft, alle wetgeving en gedragsregels inzake mensenrechten correct naleven en toepassen.

Belgische overheden zijn aanwezig in het kapitaal van een groot aantal bedrijven in zeer diverse sectoren. Verschillende soorten bedrijven waarin de staat een rol heeft, kunnen worden onderscheiden (zie hieronder). Voor al deze bedrijven dient de overheid (de federale, regionale, of andere overheden) ervoor te zorgen dat deze zich houden aan alle relevante internationale en nationale reglementering inzake de bescherming van mensenrechten. Dit volgt uit principe 4 van de UN Guiding Principles, dat uitdrukkelijk voorziet in de noodzaak van een sterk mensenrechtenbeleid in bedrijven gecontroleerd door de staat of bedrijven die steun krijgen van de staat³¹.

Amnesty International België pleit ervoor dat bedrijven waarin een Belgische overheid actief is als aandeelhouder een voorbeeldfunctie opnemen inzake de bescherming van mensenrechten. Voor bedrijven waarbij dit niet het geval is dient de participatie te worden herbekeken.

2.1. ‘Traditionele overheidsbedrijven’ en Intercommunales

Eenzijds zijn er de ‘traditionele’ overheidsbedrijven zoals Bpost, Belgacom, NMBS, en sinds de financiële crisis Belfius, waarin de staat een meerderheidsparticipatie heeft.

Voor deze bedrijven dient de Belgische staat haar aandeelhoudersinvloed te gebruiken om deze te verplichten een sterk beleid inzake mensenrechten uit te werken en te implementeren (voor zover dit nog niet is gebeurd). Deze bedrijven dienen in hun sector een voorbeeld te zijn van de naleving van de relevante internationale en nationale regelgeving en dienen er dan ook voor te zorgen dat ze doorheen hun eigen werking de bescherming van mensenrechten garanderen. Daarnaast moeten ze ook de nodige maatregelen voorzien om ervoor te zorgen dat ook hun toeleveranciers zich houden aan de internationaal erkende mensenrechten.

Ook voor intercommunales³² zouden de verschillende betrokken overheden, in navolging van de ‘traditionele overheidsbedrijven’, ervoor moeten zorgen dat ze alle relevante regelgeving en internationale standaarden perfect opvolgen.

Als meerderheidsaandeelhouder hebben de verschillende Belgische overheden veel invloed binnen deze bedrijven; het niet aanwenden van deze invloed is een manifeste nalatigheid.

ACTIE. Wanneer de overheid een meerderheidsparticipatie in een bedrijf heeft, dient ze het respect voor de mensenrechten als een prioriteit op de agenda van dat bedrijf te zetten. Overheidsbedrijven hebben een voorbeeldfunctie te vervullen in de maatschappij.

2.2. Participaties via investeringsfondsen en participatiemaatschappijen

Overheden in België - met name de federale en regionale - hebben via verschillende fondsen en participatiemaatschappijen een aandeel in een enorm groot aantal bedrijven. Vaak gaat het

³¹ UNGP 4: “States should take additional steps to protect against human rights abuses by business enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and services from State agencies...”

³² Intercommunales zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten met een eigen rechtspersoonlijkheid die instaan voor verschillende diensten van algemeen belang.

hier om minderheidsparticipaties of leningen aan bedrijven in bepaalde sectoren die extra steun verdienen of startende bedrijven met groeipotentieel.

Voor de investeringsfondsen en participatiemaatschappijen verbonden aan de overheid dienen mensenrechten integraal deel uit te maken van hun investeringsbeslissingen. De overheid, die uiteindelijk de fondsen voorziet en verantwoordelijkheid hiervoor draagt, dient zulke mensenrechtenclausules verplicht te maken in de investeringspolitiek van deze organisaties³³.

Het moet duidelijk zijn dat het steunen, met publiek geld³⁴, van bedrijven die zich niet conformeren naar de nationale en internationale regels en standaarden inzake de bescherming van mensenrechten niet kan worden getolereerd.

ACTIE. Alle bedrijven waarin de overheid als aandeelhouder of investeerder aanwezig is, of die steun krijgen van de overheid, dienen de internationale en nationale wetgeving en gedragsregels inzake mensenrechten na te leven. Bij niet-naleving dient de overheid haar belang of investering in deze bedrijven te herzien.

ACTIE 3. Bedrijven die in aanmerking willen komen voor openbare exportfinanciering/garantie-systemen dienen te kunnen bewijzen dat ze voldoen aan alle internationale en nationale regelgeving en gedragsregels inzake mensenrechten.

De overheid heeft een sterke aanwezigheid in financiering en garantie van buitenlandse handel en investeringen van bedrijven, onder meer via de Delcredere dienst³⁵.

Vaak dienen bedrijven te vertrouwen op overheidssteun voor buitenlandse projecten en handel gezien de soms grote economische en politieke risico's die hierbij zijn verbonden. Vooral voor activiteiten in minder ontwikkelde landen, die deze investeringen broodnodig hebben voor hun eigen ontwikkeling, zijn er vaak garanties nodig om bedrijven te overhalen om er te investeren. Het is echter ook vaak in deze landen dat het risico op mensenrechtenschendingen het grootst is.

De overheid dient er dus voor te zorgen dat de openbare kredietverzekeraars de invloed op de naleving van mensenrechten voor elk project gedetailleerd inschatten en alleen maar bedrijven helpen die alle nodige maatregelen genomen hebben om te verzekeren dat hun activiteiten deze rechten respecteren. Bedrijven die dit niet afdoende kunnen aantonen moeten worden uitgesloten van samenwerking met openbare kredietverzekeraars.

De Belgische Delcredere-dienst heeft zo bijvoorbeeld al een beleid inzake de invloed van buitenlandse projecten op het milieu: projecten met een negatieve milieu-impact komen in principe niet in aanmerking voor hulp van de Belgische Delcredere-dienst. Het is opvallend dat er nog geen gelijkaardig beleid in voege is voor de invloed van bedrijfsactiviteiten op mensenrechten, een hiaat dat zo snel mogelijk gedicht moet worden.

ACTIE. Openbare kredietverzekeraars dienen rekening te houden met de manier waarop bedrijven omgaan met mensenrechten bij de beoordeling van dossiers.

³³ Zo is er reeds een verwijzing naar de invloed van de werking van bedrijven op mensenrechten opgenomen in het charter van de FPIM. Het gaat hier echter om één van de overwegingen in een investeringsbeslissing en niet om een verplichting om niet te investeren in bedrijven die hier negatief op scoren.

³⁴ Zo beheert de GIMV ongeveer €900 miljoen en de FPIM ongeveer €1 miljard.

³⁵ Deel van de Credendo Group. Via de Delcredere-dienst werden er in 2012 voor meer dan € 16,5 miljard aan posities van (Belgische) bedrijven verzekerd.

Een bindende clausule rond mensenrechtenbescherming dient in elk contract te worden opgenomen.

ACTIE 4. De overheid dient te voorzien in adequate juridische en niet-juridische bezwaar- en verhaalmechanismen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen die zijn begaan, of werden gefaciliteerd, door Belgische bedrijven.

De focus van het Belgisch nationaal actieplan dient te liggen op het vermijden van eventuele mensenrechtenschendingen door bedrijven (en staten). We mogen echter ook de bestraffing van schendingen en de vergoeding van slachtoffers niet uit het oog verliezen. De mogelijkheid voor slachtoffers om verhaal te zoeken bij schendingen vormt het sluitstuk van een sterk mensenrechtenbeleid.

In functie van de concrete situatie en de ernst van de schendingen zal verhaal voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen via juridische of niet-juridische weg worden bekomen. Beide systemen dienen echter voldoende te zijn uitgewerkt en toegang te bieden aan alle slachtoffers van mensenrechtenschendingen door Belgische bedrijven, ongeacht of deze in België dan wel in het buitenland werden begaan.

Amnesty International België pleit voor de uitwerking van een geïntegreerd proces waarbij slachtoffers op zoek naar herstel verschillende alternatieven hebben om dit te bekomen, gaande van bemiddeling door het betrokken bedrijf, buitengerechtelijke bemiddeling via een Nationaal Contactpunt voor mensenrechtenschendingen tot gerechtelijke procedures voor een Belgische rechtbank.

Eerst en vooral dient de overheid elk Belgisch bedrijf te verplichten een klachtenprocedure en/of bezwaarmechanisme in verband met mogelijke mensenrechtenschendingen in haar werking of productieketen op te nemen en toegankelijk te maken voor potentiële slachtoffers (zie vraag 5).

4.1. Niet-juridische bezwaarmechanismen

Vaak is er een grote nood aan bemiddeling door een derde partij in een geschil rond mogelijke mensenrechtenschendingen. De complexiteit van deze dossiers en de aard van de aangerichte schade maken het veelal noodzakelijk om de expertise en onafhankelijkheid van een derde partij te betrekken.

De nood aan een sterke ontwikkeling van niet-juridische bijstand voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen wordt herhaald in de UNGP nr. 27 tot 31.

In België bestaat er een Nationaal Contactpunt voor de controle op de naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen dat ingebed is in de FOD Economie. Dit contactpunt behandelt zaken die betrekking hebben op inbreuken van de voormelde OESO-richtlijn, die sinds de herziening van 2011 ook een hoofdstuk rond mensenrechten bevat dat in lijn is met het 'Protect, Respect and Remedy' framework van de UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

Echter, het Belgisch Nationaal Contactpunt mist bekendheid bij het publiek en bedrijfsleven en heeft maar zeer beperkte middelen om haar werk op een correcte manier uit te voeren.

Dit Contactpunt dient dus te worden opgewaardeerd en extra middelen dienen te worden vrijgemaakt zodat het haar werk naar behoren kan uitvoeren. Daarnaast dienen haar bevoegdheden, naast de controle op de naleving van de OESO-richtlijnen, te worden uitgebreid tot mensenrechtenschendingen en de naleving van de UNGP en alle andere relevante internationale verdragen en gedragsregels inzake mensenrechten. Ook zou het contactpunt eventueel kunnen ingebed worden in een nog op te richten Belgisch Mensenrechteninstituut dat tot taak zou krijgen de stand van de mensenrechtenbescherming in België op te volgen. De expertise die een dergelijk instituut zou opbouwen kan gebruikt worden in de onderzoeken gevoerd door het Nationaal Contactpunt.

Een opgewaardeerd Nationaal Contactpunt zou ook de mogelijkheid moeten krijgen zelf het initiatief te nemen om onderzoeken te verrichten, dit om de toegang tot geschilbemiddeling ook voor de minst bedeelden onder de bevolking te garanderen³⁶.

ACTIE. De Belgische overheid dient het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de controle op de naleving van de OESO-richtlijnen te versterken en op te waarderen. De bevoegdheden van dit NCP dienen te worden uitgebreid tot de controle op de naleving van de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en het NCP dient uit eigen beweging onderzoek te kunnen doen naar de betrokkenheid van Belgische bedrijven bij mensenrechtenschendingen.

Idealiter zou het Belgische Nationaal Contactpunt moeten worden omgevormd tot een volwaardige niet-juridische bemiddelingsentiteit, eventueel ingebed in een op te richten Nationaal Mensenrechteninstituut en voorzien van de nodige middelen en autoriteit om mogelijke schendingen van mensenrechten door Belgische bedrijven (in binnen- en buitenland) te onderzoeken en hierover onafhankelijk te rapporteren.

4.2. Juridische bezwaarmechanismen – collectieve groepsvorderingen

Effectieve toegang tot juridische mechanismen is een integraal deel van een effectief en coherent mensenrechtenbeleid. Om mogelijke overtreders te bestraffen en af te schrikken, dient een juridisch systeem dan ook te resulteren in een eerlijke en onafhankelijke rechtsbedeling die toegankelijk is voor ieder slachtoffer van mensenrechtenschendingen.

De UNGP halen de nood van een efficiënt juridisch systeem aan in principes 25 en 26.

De Commentaar op het Principe 26 van de UNGP identificeert de afwezigheid van de mogelijkheid tot het instellen van collectieve groepsvorderingen als een mogelijke procedurele barrière voor een effectieve remediëring door slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Collectieve groepsvorderingen (of 'class actions') laten toe een groot aantal individuele rechtsvorderingen met eenzelfde onderwerp te bundelen in één rechtszaak. Dit maakt de rechtsbedeling eenvoudiger en goedkoper en dus toegankelijker voor potentiële slachtoffers.

Amnesty International België pleit sterk voor de invoering in het Belgisch recht van de mogelijkheid tot 'class actions' inzake mensenrechtenschendingen en dit in navolging van de recent goedgekeurde wet rond groepsvorderingen in het consumentenrecht. Een nog op te richten Nationaal Mensenrechteninstituut zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de begeleiding van de slachtoffers.

³⁶ Procedures, zowel voor niet-juridische als juridische instellingen, zijn vaak ontoegankelijk voor de minst bedeelden onder de bevolking (zowel in binnen- als buitenland), dit door onbekendheid, kosten, intimidatie vanwege pressiegroepen,... Initiatiefrecht inzake onderzoek kan veel van deze drempels wegnemen.

In dit verband dient eveneens te worden verwezen naar de Aanbeveling van de Europese Commissie rond groepsvorderingen van juni 2013, waarin de implementatie van groepsvorderingen in het nationaal recht van de lidstaten wordt aangemoedigd³⁷.

ACTIE. De Belgische overheid dient te voorzien in de mogelijkheid van collectieve groepsvorderingen ('*class action*') voor burgerlijke vorderingen inzake mensenrechtenschendingen.

4.3. Juridische bezwaarmechanismen – uitbreiding van extraterritoriale bevoegdheden van de Belgische rechtbanken

De meest ernstige mensenrechtenschendingen gebeuren vaak in landen met zwakke instellingen en een falend rechtssysteem. Slachtoffers van mensenrechtenschendingen in deze landen blijven voor het overgrote deel zonder verhaal. Wanneer een Belgische onderneming of haar dochteronderneming of onderaannemer of leverancier zich schuldig maakt aan een schending van mensenrechten in het buitenland, dienen de slachtoffers hiervan verhaal te kunnen zoeken bij de Belgische moederonderneming. Zonder de bescherming van deze slachtoffers in acht te nemen mist een Belgisch en Europees mensenrechtenbeleid haar doel.

Op heden zijn de extraterritoriale bevoegdheden van de Belgische rechtbanken voor misdaden en wanbedrijven gepleegd door Belgische bedrijven echter zeer beperkt.

Wanneer de beklaagde rechtspersoon in België is gevestigd zijn de Belgische rechtbanken enkel in de volgende gevallen extraterritoriaal bevoegd (zie art. 6 V.T. SV. e.v.):

- ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden enz.) en een aantal andere misdaden of wanbedrijven tegen de Staat en internationale misdrijven (terrorisme, mensenhandel, corruptie enz.);
- wanneer op het feit straf gesteld is bij de wet van het land waar het is gepleegd; in dit geval (en op voorwaarde dat het slachtoffer een vreemdeling is), kan de vervolging pas plaatshebben op vordering van het openbaar ministerie en moet zij bovendien worden voorafgegaan door een klacht van de benadeelde partij of een officieel bericht, aan de Belgische overheid gegeven door de overheid van het land waar de feiten werden gepleegd.

Deze restrictieve voorwaarden (en andere juridische obstakels) leiden ertoe dat er in de praktijk geen vorderingen worden ingesteld voor de Belgische rechtbanken wegens mensenrechtenschendingen begaan door Belgische bedrijven in het buitenland.

Amnesty International België is van oordeel dat Belgische bedrijven die via hun eigen werking of via hun toeleveranciers mensenrechten schenden hiervoor verantwoordelijk moeten kunnen worden gehouden voor een Belgische rechtbank, ongeacht de plaats waar de schending werd begaan of de specifieke manier waarop het bedrijf zijn buitenlandse activiteiten gestructureerd heeft. Deze mogelijkheid om bedrijven in hun 'home state'³⁸ verantwoordelijk te stellen voor misdrijven in een 'host state'³⁹ begaan vermindert de verplichtingen van deze laatste staat

³⁷ Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, 2013/396/EU.

³⁸ Staat waarin het bedrijf haar legale zetel heeft.

³⁹ Staat waarin activiteiten van het bedrijf plaatsvinden, anders dan 'home state'.

inzake bescherming van mensenrechten niet. De verantwoordelijkheid van zowel 'home state' als 'host state' moeten parallel aan elkaar lopen om adequate bescherming van mensenrechten te garanderen⁴⁰.

België staat hierin niet alleen. Zo is een onderzoek naar de noodzaak voor extraterritoriale aansprakelijkheid opgenomen in het Deens nationaal actieplan voor bedrijven en mensenrechten⁴¹ en vormt het één van de hoofdpunten in de aanbeveling van de Franse Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) rond de implementatie van de UN Guiding Principles in Frankrijk⁴².

ACTIE. Een uitbreiding van de extraterritoriale bevoegdheden van de Belgische rechtbanken tot schendingen van internationaal erkende mensenrechten zou een belangrijke stap zijn naar een volwaardige toegang tot het rechtssysteem voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen begaan door Belgische bedrijven (in hun eigen werking of in hun invloedssfeer).

Er bestaan verschillende wetgevende mogelijkheden om deze uitbreiding door te voeren: op strafrechtelijk vlak de aanvulling van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering met de internationaal erkende mensenrechten (zonder voorwaarde van dubbele incriminatie); op burgerrechtelijk vlak, de wettelijke verankering van de zorgplicht en toezichtverplichting van moederondernemingen.

Amnesty International België vraagt de Belgische overheid om een leidende rol te spelen in internationale en Europese discussies omtrent extraterritoriale aansprakelijkheid van bedrijven.

In dit verband herhaalt Amnesty International België eveneens haar pleidooi voor de oprichting van een Nationaal Mensenrechteninstituut. Dit zou een belangrijke rol kunnen spelen in het informeren van slachtoffers over de verschillende mogelijkheden die het Belgisch recht te bieden heeft voor het bekomen van verhaal ten aanzien bedrijven die betrokken zijn bij mensenrechtenschendingen, alsmede in de begeleiding van deze slachtoffers (zie vraag 7).

ACTIE 5. De Belgische overheid dient in samenwerking met de EU instellingen mensenrechten hoog op de agenda te zetten van de internationale (handels)verdragen.

Internationale handel kan grote voordelen meebrengen. Handel en internationale investeringen brengen jobs en welvaart met zich mee en stimuleren op deze manier de ontwikkeling van landen, regio's, gemeenschappen en individuen. Een toename in internationale handel, bijvoorbeeld als gevolg van een internationaal handelsverdrag, kan echter ook een negatieve impact hebben op de bevolking. Vooral wanneer internationale handel gepaard gaat met een toename in corruptie, een erosie van de sociale bescherming of de uitbuiting van zwakkere personen/gemeenschappen krijgen de – mogelijks – algemene positieve gevolgen een zeer wrange nasmaak.

⁴⁰ Zie ook; Amnesty International, *Injustice incorporated. Corporate abuses and the human right to remedy*, maart 2014.

⁴¹ Denmark, *Danish National Action Plan – Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, March 2014, p. 16.

⁴² Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Entreprises et droits de l'homme: avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations Unies*, Assemblées plénières du 24 octobre 2013, p. 2, 19 en 20.

Amnesty International België pleit voor de invoeging van mensenrechtenclausules in economische en handelsverdragen die de Belgische overheden goedkeuren.⁴³ Zulke clausules dienen, in navolging van de reeds bestaande mensenrechtenclausules in de GSP-verdragen⁴⁴, te voorzien in sanctioneringsmogelijkheden (onder meer schorsing) bij ernstige mensenrechtenschendingen.

Op dit moment zijn er op EU-niveau reeds mensenrechtenclausules opgenomen in de voormelde GSP-verdragen. De concrete implementatie en opvolging van deze clausules blijft echter problematisch. De (tijdelijke) schorsing van de GSP voordelen is nog maar enkele keren effectief doorgevoerd, onder meer tegen Myanmar, Wit-Rusland en Sri Lanka.

Anderzijds is er voor die handelsverdragen enkel de inachtneming van acht kernverdragen van de ILO voorzien tijdens onderhandelingen en dit zonder verplichting in het hoofdstuk rond duurzame ontwikkeling. Vele mensenrechten vallen zo zelfs buiten de reikwijdte van mogelijke onderhandelingen rond internationale handelsverdragen en een voorziening tot schorsing bij schendingen van deze beperkte rechten is ook niet voorzien.

ACTIE. Concreet dient België in elk internationaal handelsverdrag een sterke en juridisch afdwingbare mensenrechtenclausule op te nemen - die onder meer voorziet in sanctionering in geval van ernstige mensenrechtenschendingen - en tevens binnen de EU erop aan te dringen dat in elk verdrag dat de EU sluit een dergelijke clausule wordt opgenomen in overeenstemming met art. 21 § 1 van het EU-verdrag⁴⁵.

Deze clausules mogen geen dode letter blijven en moeten effectief door België worden opgevolgd en toegepast ingeval van ernstige schendingen van mensenrechten.

ACTIE 6. Het buitenlands beleid van de verschillende Belgische overheden dient de bescherming en promotie van mensenrechten uit te dragen in het buitenland en dient Belgische bedrijven en buitenlandse overheden hierin te adviseren.

De verschillende Belgische overheden moeten actief de mensenrechten promoten en beschermen via hun buitenlands beleid. Dit zowel in de voortdurende verbetering van het bestaande corpus aan internationale verdragen en gedragsregels rond mensenrechten en de rol van bedrijven hierin, als via hulp bij de concrete implementatie van een mensenrechtenbeleid in landen die deze hulp nodig hebben.

Concreet dienen de Belgische overheden bij de toekenning van ontwikkelingshulp rekening te houden met de impact die deze kan hebben op de bescherming van mensenrechten. Een dergelijke evaluatie kan zowel negatief zijn (het vermijden van steun aan projecten of regeringen die een negatieve impact op mensenrechten hebben), als positief (het focussen van hulp op projecten met een positieve impact zoals bijvoorbeeld de opleiding van overheidspersoneel en vakbonden).

⁴³ Hoewel internationale handel een exclusieve EU bevoegdheid is, moeten verdragen nog steeds worden goedgekeurd door de Raad van Ministers, waarin België een belangrijke stem kan hebben.

⁴⁴ EU General System of Preferences; reeks van verdragen met ontwikkelingslanden die voorzien in toegang tot de EU markt. Mensenrechtenclausules die de schorsing van de voordelen voorzien in het geval van niet-naleving zijn hier standaard. Effectieve schorsingen van voordelen blijven echter een uitzondering.

⁴⁵ "The Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity and respect for the principles of the UN Charter and international law".

De verschillende Belgische overheden belast met het buitenlands beleid kunnen ook bedrijven bijstaan in hun buitenlandse activiteiten door bijvoorbeeld raad te geven bij buitenlandse investeringen in verband met de concrete mensenrechtensituatie of door bedrijven te helpen in het navigeren van buitenlandse sociale en economische wetgeving.

Daarnaast is het van groot belang dat het buitenlandse mensenrechtenbeleid een transversaal beleid is. De aanwezige hefboomen (o.m. handel, ontwikkelingssamenwerking, diplomatieke druk) moeten worden aangewend om de mensenrechtendoelstellingen van de regeringen te verwezenlijken. Een betere coördinatie tussen de verschillende relevante overheden is vereist.

Voorts moet ook systematisch aandacht gaan naar mensenrechten in handelsmissies. Het is in het belang van zowel bedrijven als de mensenrechten dat potentiële investeerders een helder beeld krijgen van de mensenrechtenrisico's verbonden aan investeringen in bepaalde landen of sectoren.

ACTIE 7. De Belgische overheden dienen via een gecoördineerde campagne, binnenlandse en buitenlandse stakeholders te informeren en adviseren rond de UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

De UN Guiding Principles zijn een krachtig instrument in de strijd tegen schendingen van mensenrechten door bedrijven. Hun bekendheid laat echter vaak nog te wensen over. Zowel bedrijven, sectororganisaties, het middenveld, als de individuele burger zijn zich vaak niet bewust van het bestaan van deze gedragsregels of van de rechten en plichten die hieruit voortvloeien. De verschillende Belgische overheden dienen deze principes dan ook actief te promoten in zowel binnen- als buitenland om bedrijven ertoe aan te zetten deze te implementeren, en mogelijke slachtoffers te wijzen op hun rechten en mogelijkheden tot verhaal.

Daarnaast dient de expertise die de Belgische overheden hebben inzake de implementatie van een mensenrechtenbeleid ook ten dienst worden gesteld van bedrijven. Dit kan middels informatiecampagnes en het informeren van bedrijven over '*best practices*'.

SAMENVATTING VOORGESTELDE ACTIES (VRAAG 6)

ACTIE 1. De Belgische overheden moeten in hun ‘public procurement’-beleid het respect voor de mensenrechten door bedrijven een prominente plaats geven.

Subactie 1.1. De verschillende Belgische overheden dienen een correcte naleving en bescherming van mensenrechten te eisen van hun toeleveranciers en bedrijven waarmee ze samenwerken. Dit kan gebeuren middels de opname van een bindende mensenrechtenclausule in elke vorm van openbare aanbesteding en overheidsopdracht (waaronder de aankoop en verkoop van goederen en diensten).

ACTIE 2. De overheid dient ervoor te zorgen dat overheidsbedrijven, of bedrijven waarin de overheid een aandeel heeft, alle wetgeving en gedragsregels inzake mensenrechten correct naleven en toepassen.

Subactie 2.1. Wanneer de overheid een meerderheidsparticipatie in een bedrijf heeft, dient ze het respect voor de mensenrechten als een prioriteit op de agenda van dat bedrijf te zetten. Overheidsbedrijven dienen een voorbeeldfunctie te hebben in de maatschappij.

Subactie 2.2. Alle bedrijven waarin de overheid als aandeelhouder of investeerder aanwezig is, of die steun krijgen van de overheid, dienen de internationale en nationale wetgeving en gedragsregels inzake mensenrechten na te leven. Bij niet-naleving dient de overheid haar belang of investering in deze bedrijven te herzien.

ACTIE 3. Bedrijven die in aanmerking willen komen voor openbare exportfinanciering/garantie systemen dienen te kunnen bewijzen dat ze voldoen aan alle internationale en nationale wetgeving en gedragsregels inzake mensenrechten.

Subactie 3.1. Openbare kredietverzekeraars dienen rekening te houden met de manier waarop bedrijven omgaan met mensenrechten bij de beoordeling van dossiers. Een bindende clausule rond mensenrechtenbescherming dient in elk contract te worden opgenomen.

ACTIE 4. De overheid dient te voorzien in adequate juridische en niet-juridische bezwaar- en verhaalmechanismen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen die zijn begaan, of werden gefaciliteerd, door Belgische bedrijven.

Subactie 4.1. De Belgische overheid dient het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de controle op de naleving van de OESO-richtlijnen te versterken en op te waarderen. De bevoegdheden van dit NCP dienen te worden uitgebreid tot de controle op de naleving van de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en het NCP dient uit eigen beweging onderzoek te kunnen doen naar de betrokkenheid van Belgische bedrijven bij mensenrechtenschendingen.

Idealiter zou het Belgische Nationaal Contactpunt worden omgevormd tot een volwaardige bemiddelingsentiteit, ingebed in een op te richten Nationaal Mensenrechteninstituut en voorzien van de nodige middelen en autoriteit om mogelijke schendingen van mensenrechten door Belgische bedrijven (in binnen- en buitenland) te onderzoeken en hierover onafhankelijk te rapporteren.

Subactie 4.2. De Belgische overheid dient te voorzien in de mogelijkheid van collectieve groepsvorderingen ('class action') voor burgerlijke vorderingen inzake mensenrechtenschendingen.

Subactie 4.3. Een uitbreiding van de extraterritoriale bevoegdheden van de Belgische rechtbanken tot schendingen van internationaal erkende mensenrechten zou een belangrijke stap zijn naar een volwaardige toegang tot het rechtssysteem voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen begaan door Belgische bedrijven (in hun eigen werking of in hun invloedssfeer).

De Belgische overheid dient de nodige wetgevende stappen te ondernemen om deze uitbreiding te concretiseren. Op Europees en internationaal niveau dient België een leidende rol te spelen in het debat over de noodzaak van ruimere extraterritoriale bevoegdheden van rechtbanken inzake bedrijven en mensenrechten.

ACTIE 5. De Belgische overheid dient in samenwerking met de EU instellingen mensenrechten hoog op de agenda te zetten van de internationale (handels)verdragen.

Subactie 5.1. In elk internationaal handelsverdrag dient België een sterke en juridisch afdwingbare mensenrechtenclausule op te nemen die de mogelijkheid van sanctionering, o.m. opschorting van het verdrag, voorziet in geval van ernstige mensenrechtenschendingen. Tevens dient België binnen de EU erop aan te dringen dat in elk verdrag dat de EU sluit een dergelijke clausule wordt opgenomen in overeenstemming met art. 21 § 1 van het EU-verdrag.

ACTIE 6. Het buitenlands beleid van de verschillende Belgische overheden dient de bescherming en promotie van mensenrechten uit te dragen in het buitenland en dient Belgische bedrijven en buitenlandse overheden hierin te adviseren.

ACTIE 7. De Belgische overheden dienen via een gecoördineerde campagne, binnenlandse en buitenlandse stakeholders te informeren en adviseren rond de UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

7. Ziet uw organisatie eventuele partnerschappen met andere organisaties (inclusief de overheid) mogelijk aangaande maatschappelijke verantwoordelijkheid en het respect voor de mensenrechten? Zo ja, welke?

1.
Amnesty International België pleit reeds jarenlang voor de oprichting van een Nationaal Mensenrechteninstituut (NMRI), volledig conform aan de principes van Parijs. Een Nationaal Mensenrechteninstituut kan een belangrijke rol spelen in de implementatie van de *Guiding Principles* door middel van een nationaal actieplan.

2.
Amnesty International België staat open voor deelname aan werkgroepen, commissies, platformen allerhande die in het kader van de implementatie van de UNGP zouden worden opgericht. Formele samenwerking met andere organisaties of de overheid zal geval per geval bekeken worden op basis van een analyse van de doelstellingen, de eigen expertise en de garanties inzake onafhankelijkheid.
