Evropský parlament
2019-2024

Výbor pro zahraniční věci

2023/2108(INI)

2.10.2023

NÁVRH ZPRÁVY

Formulování postoje EU k závaznému nástroji OSN pro podnikání a lidská práva, zejména pokud jde o přístup k nápravě a ochranu obětí
(2023/2108(INI))

Výbor pro zahraniční věci

Zpravodajka: Heidi Hautala

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....9

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Formulování postoje EU k závaznému nástroji OSN pro podnikání a lidská práva, zejména pokud jde o přístup k nápravě a ochranu obětí
(2023/2108(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na články 2, 3, 8, 21 a 23 Smlouvy o Evropské unii,

– s ohledem na obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv, které přijala Rada OSN pro lidská práva ve své rezoluci 17/4 ze dne 16. června 2011,

– s ohledem na rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 26/9 ze dne 26. června 2014,

– s ohledem na aktualizovaný návrh právně závazného nástroje, který dne 31. července 2023 rozeslal předseda/zpravodaj otevřené mezivládní pracovní skupiny (OEIGWG),

– s ohledem na rezoluci Valného shromáždění OSN č. 76/300 ze dne 28. července 2022 o lidském právu na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí,

– s ohledem na rezoluci Africké komise pro lidská práva a práva národů o podnikání a lidských právech v Africe ze dne 7. března 2023,

– s ohledem na stanovisko Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) ze dne 10. dubna 2017 nazvané „Zlepšení přístupu k opravným prostředkům v oblasti podnikání a lidských práv na úrovni EU“[1] a na její zprávu ze dne 6. října 2020 nazvanou „Podnikání a lidská práva – možnost nápravy“[2],

– s ohledem na závěry Rady ze dne 20. února 2023 o prioritách EU ve fórech OSN pro lidská práva v roce 2023,

– s ohledem na své usnesení ze dne 25. října 2016 o odpovědnosti podniků za závažné porušování lidských práv ve třetích zemích[3],

– s ohledem na své usnesení ze dne 4. října 2018 o příspěvku EU k závaznému nástroji OSN, který by upravoval činnost nadnárodních společností a dalších podniků nadnárodního charakteru z hlediska lidských práv[4],

– s ohledem na své usnesení ze dne 18. ledna 2023 o lidských právech a demokracii ve světě a o politice Evropské unie v této oblasti – výroční zpráva za rok 2022[5] a na svá předchozí usnesení k předešlým výročním zprávám,

---

[1] Agentura Evropské unie pro základní práva, „Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level“, 2017.
[2] Agentura Evropské unie pro základní práva, „Business And Human Rights – Access To Remedy“, 2020.
[3] Úř. věst. C 215, 19.6.2018, s. 125.
[4] Úř. věst. C 11, 13.1.2020, s. 36.
[5] Úř. věst. C 214, 16.6.2023, s. 77.

– s ohledem na článek 54 jednacího řádu,

– s ohledem na stanovisko Výboru pro rozvoj,

– s ohledem na zprávu Výboru pro zahraniční věci (A9-0000/2023),

A. vzhledem k tomu, že korporátní subjekty patří k hlavním aktérům hospodářské globalizace, finančních služeb a mezinárodního obchodu, a jsou povinny řídit se všemi příslušnými právními předpisy a mezinárodními smlouvami a dodržovat lidská práva; vzhledem k tomu, že činnost podniků může mít negativní vliv na lidská práva a životní prostředí, případně k němu přispívat nebo být k němu v přímém vztahu; vzhledem k tomu, že korporátní subjekty mohou rovněž hrát důležitou úlohu při prosazování lidských práv, norem v oblasti životního prostředí a odpovědnosti podniků;

B. vzhledem k tomu, že lidé, na které měla činnost podniků negativní dopad, čelí vícenásobným a vzájemně se překrývajícím překážkám v přístupu k opravným prostředkům; vzhledem k tomu, že beztrestnost za porušování lidských práv nadnárodními korporacemi zůstává z velké části neřešena, neboť na celosvětové a regionální úrovni neexistuje pevný a komplexní regulační rámec a předpisy jednotlivých zemí nejsou vzájemně sladěny;

C. vzhledem k tomu, že 26. června 2014 přijala Rada OSN pro lidská práva rezoluci, kterou zřídila otevřenou mezivládní pracovní skupinu (OEIGWG) pověřenou vypracováním právně závazného mezinárodního nástroje, kterým má být „na základě mezinárodního práva v oblasti lidských práv regulována činnost nadnárodních společností a dalších podniků“;

D. vzhledem k tomu, že OEIGWG, které od svého vzniku předsedá Ekvádor, dosud uspořádala osm zasedání a řadu regionálních a dalších konzultací se zúčastněnými stranami, včetně občanské společnosti a soukromého sektoru; vzhledem k tomu, že v červenci 2023 předseda rozeslal aktualizovaný návrh nástroje, který má být projednáván na devátém zasedání OEIGWG ve dnech 23.–27. října 2023;

E. vzhledem k tomu, že stanovisko EU a členských států vůči práci OEIGWG se do určité míry změnilo; vzhledem k tomu, že při neexistenci mandátu k jednání se zástupce EU účastnil zasedání OEIGWG pouze jako pozorovatel a přispěl pouze obecnými prohlášeními;

F. vzhledem k tomu, že stanovisko členských států EU se postupně vyvíjelo, přičemž několik z nich se aktivně účastnilo posledních zasedání OEIGWG; vzhledem k tomu, že Francie a Portugalsko se připojily ke skupině „Přátelé předsedy“ a pomáhají předsedovi při vypracovávání kompromisních návrhů z regionálních bloků; vzhledem k tomu, že Rada mezi svými prioritami v rámci fór pro lidská práva v roce 2023 prohlásila, že je odhodlána „aktivně se účastnit“ jednání OSN o právně závazném aktu, a uvedla, že je připravena s předsedou OEIGWG a skupinou „Přátelé předsedy“ spolupracovat „s cílem prozkoumat způsoby, jak vytvořit nástroj založený na konsenzu, který může účinně posílit ochranu obětí a vytvořit rovné podmínky na celosvětové úrovni“;

G. vzhledem k tomu, že Parlament soustavně podporuje diskuse OSN o právně závazné iniciativě, mimo jiné prostřednicím řady usnesení, v nichž vyzval EU a členské státy,

aby se do jednání konstruktivně zapojily;

H. vzhledem k tomu, že EU v posledních letech zahájila řadu legislativních iniciativ zaměřených na regulaci obchodních činností v oblasti lidských práv a povinností v oblasti životního prostředí a klimatu;

I. vzhledem k tomu, že několik členských států EU nedávno přijalo právní předpisy týkající se povinnosti náležité péče, zatímco další členské státy tento krok zvažují;

J. vzhledem k tomu, že v zemích mimo EU byly přijaty nebo jsou projednávány různé regulační iniciativy v oblasti podnikání a lidských práv, a to včetně zákonných norem;

Obecné připomínky a mezinárodní rámec pro podnikání a lidská práva

1. zdůrazňuje, že vzhledem k současnému rozsahu globalizace a internacionalizace obchodních činností a hodnotových řetězců jsou možnosti požívání lidských práv na celém světě nevyhnutelně podmíněny chováním korporací;

2. důrazně podporuje plné uplatňování mezinárodních norem pro odpovědné chování podniků v rámci EU i mimo ni s cílem doplnit a posílit provádění obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv;

3. zdůrazňuje, že pokud bude sociální odpovědnost podniků fungovat pouze na dobrovolném základě, může dojít k narušení trhu a nekalé hospodářské soutěži na úkor podniků, které se rozhodnou mezinárodní normy dodržovat nebo které podléhají povinnostem stanoveným na vnitrostátní nebo regionální úrovni; považuje proto za pozitivní, že pokud jde o normativní přístup, dochází v současné době k posunu od právně nevynutitelných předpisů k závazným normám;

4. zdůrazňuje, že je důležité odstranit právní a regulační mezery, které nadnárodní společnosti a investoři zneužívají na úkor lidských práv a životního prostředí;

5. se znepokojením konstatuje, že stále existuje mnoho procesních, věcných a praktických překážek, které obětem brání v přístupu ke spravedlnosti, včetně obtíží při určování příslušného soudu, překážek souvisejících s normami soudní příslušnosti, krátkých zákonných promlčecích lhůt, nadměrné důkazní zátěže, omezené odpovědnosti podnikových manažerů („corporate veil“), přístupu k právnímu zastoupení a informacím, jakož i dalších nerovností mezi žalobci a žalovanými;

6. rozhodně podporuje činnost v rámci OSN prostřednictvím OEIGWG, která má vést k vypracování právně závazného nástroje; oceňuje práci jednotlivých ekvádorských předsedů při řízení tohoto složitého úsilí a vítá podpůrnou úlohu skupiny „Přátelé předsedy“;

7. vyzývá předsedu OEIGWG a členské státy OSN, aby zajistily, že jednání budou vedena transparentním způsobem a s přiměřeným zapojením všech zúčastněných stran, včetně občanské společnosti, odborů a soukromého sektoru; dále trvá na tom, že je důležité zajistit aktivní zapojení všech regionů s cílem vytvořit účinný nástroj, který bude odrážet globální rozmanitost právních, hospodářských a politických skutečností ovlivňujících lidská práva a bude vycházet z osvědčených postupů uplatňovaných na

vnitrostátní a regionální úrovni; vybízí regionální organizace působící v oblasti lidských práv, jakož i hospodářské organizace, aby se snažily k zapojení těchto aktérů přispívat;

Zapojení EU a členských států do procesu OSN

8. připomíná, že Smlouvy ukládají EU povinnost podporovat lidská práva na celém světě a přispívat k mnohostranným řešením společných problémů v rámci OSN, což se však dosud neodráží v její účasti na činnosti OEIGWG;

9. uznává, že OEIGWG je jediným globálním a mnohostranným fórem, kde se diskutuje o závazných pravidlech v oblasti podnikání a lidských práv, a proto považuje za zásadní, aby se EU tohoto procesu aktivně účastnila;

10. zdůrazňuje, že nejnovější normativní vývoj na úrovni EU v oblasti podnikání a lidských práv se téměř nedotkl přístupu ke spravedlnosti a právům obětí, které jsou ústředním prvkem nového právně závazného nástroje jakožto klíčové smlouvy o lidských právech; v této souvislosti zdůrazňuje doplňkovou povahu, cíle a rozsah obou normativních směrů, které budou fungovat na různých úrovních;

11. domnívá se, že EU by se měla do probíhajících jednání aktivně zapojit, zejména s cílem dále rozvíjet návrh právně závazného nástroje, a měla by se přitom zaměřit na oběti případů porušování práv spojených s podnikáním, na odstraňování překážek bránících přístupu ke spravedlnosti a účinné právní ochraně a na rozvoj spolupráce využitím mezinárodních perspektiv a osvědčených postupů; domnívá se, že zapojení EU by v konečném důsledku přispělo ke zlepšení provádění a prosazování lidských práv na mezinárodní úrovni a současně by pomohlo zajistit rovné podmínky na mezinárodní úrovni a vytvořit globální nástroj, který by se těšil široké podpoře a byl ratifikován státy ve všech regionech (včetně Evropy, ale nejen tam), a který by zůstával relevantní navzdory tomu, že se hrozby pro lidská práva souvisejícím s podnikáním neustále vyvíjejí;

12. oceňuje, že Rada přislíbila, že EU se bude v této věci více angažovat a aktivně se zapojí do činnosti OEIGWG; domnívá se však, že jediným smysluplným a hmatatelným způsobem, jak tento deklarovaný závazek splnit, je přijetí mandátu EU pro jednání; důrazně proto žádá Komisi, aby doporučila Radě co nejdříve přijmout ambiciózní mandát pro jednání, aby se EU mohla aktivně účastnit jednání s cílem utvářet budoucí právně závazný nástroj, jehož vývoj je již v pokročilé fázi;

13. vyzývá členské státy, aby zatím koordinovaly své vyjednávací postoje s cílem dospět ke společnému postoji EU, který bude silný a jednoznačný; očekává, že Evropská služba pro vnější činnost a Komise, zejména delegace EU v OSN v Ženevě, budou v tomto procesu hrát aktivní a konstruktivní úlohu;

14. vyzývá Komisi, Evropskou službu pro vnější činnost a členské státy, aby aktivně spolupracovaly se všemi partnerskými státy a upřednostňovaly toto téma ve svých dialozích se zeměmi mimo EU a regionálními organizacemi;

Prvky postoje EU k právně závaznému nástroji

15. vítá aktualizovaný návrh právně závazného nástroje, který byl zveřejněn v červenci

2023, a soudí, že tento návrh poskytuje solidní a slibný základ pro pokrok v jednáních, zároveň však upozorňuje na nutnost zlepšení;

16. je přesvědčen, že právně závazný nástroj by byl slučitelný se současným normativním vývojem na úrovni EU a dobře by jej doplňoval, což by přispělo k vytvoření jednotnějšího celosvětového právního rámce v oblasti podnikání a lidských práv;

17. souhlasí s navrženou oblastí působnosti právně závazného nástroje, která je dostatečně široká, aby se nástroj mohl vztahovat opravdu na všechny podniky, včetně nadnárodních obchodních činností a státních podniků; domnívá se, že pokud by státům, které jsou stranami úmluvy, byla poskytnuta flexibilita, aby v rámci svých vnitrostátních právních předpisů rozlišovaly, jak podniky plní povinnosti v oblasti prevence podle právně závazného nástroje, poskytlo by to důležitý prostor pro úpravy na vnitrostátní úrovni a bylo by v souladu s univerzální působností obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv;

18. trvá na tom, že v souladu s univerzálností a nedělitelností lidských práv by se právně závazný nástroj měl vztahovat na širokou škálu mezinárodních nástrojů, k nimž patří mimo jiné Všeobecná deklarace lidských práv, všechny základní mezinárodní smlouvy o lidských právech a základní úmluvy Mezinárodní organizace práce;

19. vyjadřuje politování nad tím, že v posledním návrhu bylo z ustanovení o působnosti právně závazného nástroje vypuštěno několik zmínek o životním prostředí a změně klimatu; domnívá se, že EU a členské státy by měly usilovat o to, aby byl do oblasti působnosti právně závazného nástroje zahrnut dopad podnikatelských činností na životní prostředí a klima;

20. zdůrazňuje, že právně závazný nástroj by měl poskytnout ambiciózní, komplexní, responzivní a povinný rámec pro předcházení porušování lidských práv ze strany korporací; v této souvislosti poukazuje na to, že klíčovým faktorem pro zajištění širokého dodržování právně závazného nástroje by bylo nabídnout signatářským státům možnost, aby preventivní rámce přizpůsobily vlastním právním systémům;

21. vyzývá EU a členské státy, aby v souladu s ustanoveními obecných zásad OSN v oblasti podnikání a lidských práv zajistily, že preventivní rámec právně závazného nástroje bude korporátní subjekty zavazovat k tomu, aby věnovaly zvláštní pozornost svým aktivitám ve vztahu k oblastem zasaženým konfliktem nebo územím, která jsou okupována nebo byla anektována, protože v těchto oblastech hrozí vyšší riziko hrubého porušování lidských práv, a dále vyzývá EU a členské státy, aby usilovaly i o to, aby ustanovení o působnosti právně závazného nástroje odkazovala i na mezinárodní humanitární právo, mezinárodní trestní právo a mezinárodní obyčejové právo;

22. domnívá se, že obzvláště důležitým prvkem preventivního rámce právně závazného nástroje je povinnost společností pravidelně provádět posouzení dopadu na lidská práva, a to před zahájením činností i v jejich průběhu, a zohledňovat potřeby osob vystavených zvýšenému riziku, přičemž je mimo jiné důležité pamatovat na hledisko rovnosti žen a mužů a na problematiku skupin ohrožených zranitelností nebo marginalizací;

23. požaduje, aby právně závazný nástroj přiznával ústřední úlohu dotčeným zúčastněným stranám, zejména prostřednictvím povinnosti podporovat aktivní a smysluplnou účast

příslušných zúčastněných stran, včetně odborů, nevládních organizací, původních obyvatel, komunitních organizací a soukromého sektoru, na provádění právních předpisů, politik a dalších opatření;

24. zdůrazňuje, že je důležité, aby EU a členské státy zajistily, že právně závazný nástroj bude zahrnovat povinnost chránit bezpečnost obránců lidských práv a životního prostředí, novinářů, zaměstnanců a původních obyvatel a dalších marginalizovaných skupin, a aby příslušná ustanovení vložily do různých částí textu;

25. zdůrazňuje, že je třeba zajistit, aby státy uplatňovaly spolehlivé a účinné, a přitom praktické mechanismy prosazování předpisů a kontroly jejich dodržování; dále trvá na tom, že je třeba, aby podniky a státy, které jsou stranami úmluvy, pravidelně předkládaly podrobné zprávy;

26. očekává, že EU a členské státy budou v souladu se svým závazkem dodržovat obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv prosazovat, aby právně závazný nástroj obsahoval přísná ustanovení o přístupu ke spravedlnosti, včetně přístupu ke státní soudní ochraně;

27. zdůrazňuje, že je třeba, aby ustanovení právně závazného nástroje o právech obětí a držitelů práv uváděla způsoby, jak by mělo být zaručeno právo na spravedlivý, přiměřený, rychlý, nediskriminační, přiměřený a genderově citlivý přístup ke spravedlnosti, individuálnímu nebo kolektivnímu odškodnění a účinné právní ochraně v případě porušování lidských práv, které způsobily nebo k němuž přispěly korporátní subjekty;

28. trvá na tom, že součástí právně závazného nástroje by měla být povinnost smluvních států vytvořit komplexní a přiměřený systém právní odpovědnosti, který by odpovídal potřebám obětí, pokud jde o nápravu, a který by byl úměrný závažnosti porušování práv;

29. trvá na tom, že právně závazný nástroj by se měl zabývat praktickými a procesními překážkami, s nimiž se ti, jejichž práva byla porušena korporátním subjektem, potýkají při hledání spravedlnosti;

30. považuje za pozitivní, že v rámci právně závazného nástroje by měl vzniknout mezinárodní fond pro oběti, který by obětem usilujícím o nápravu poskytoval právní a finanční pomoc;

°

° °

31. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě, Komisi, místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, prezidentovi Rady OSN pro lidská práva a předsedovi otevřené mezivládní pracovní skupiny.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Korporátní subjekty patří k hlavním aktérům hospodářské globalizace, finančních služeb a mezinárodního obchodu. Jako takové jsou povinny řídit se všemi příslušnými právními předpisy a mezinárodními smlouvami a dodržovat lidská práva. Může se ovšem stát, že činnost podniků bude mít přímo či nepřímo negativní vliv na lidská práva a životní prostředí, případně k němu bude přispívat. Na druhou stranu platí, že podniky mohou hrát důležitou úlohu při prosazování lidských práv, norem v oblasti životního prostředí a korporátní odpovědnosti.

Lidé, na které měla činnost podniků negativní dopad, čelí vícenásobným a vzájemně se překrývajícím překážkám, jež jim brání v přístupu k opravným prostředkům. Neřešeným problémem zůstává i to, že nadnárodní korporace často mohou lidská práva porušovat zcela beztrestně, neboť na celosvětové a regionální úrovni neexistuje pevný a komplexní regulační rámec a předpisy jednotlivých zemí nejsou vzájemně sladěny.

V posledních letech zahájila Unie několik legislativních iniciativ, které mají podnikatelskou činnost ve vztahu k povinnostem v oblasti lidských práv, životního prostředí a klimatu náležitým způsobem regulovat. Takovou iniciativou byl zejména návrh směrnice EU o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti, dále nařízení o zákazu výrobků vyrobených s využitím nucené práce a řada odvětvových iniciativ, jako by bylo například nařízení o produktech vyrobených bez odlesňování, nařízení o konfliktních nerostech a akt o kritických surovinách.

Několik členských států EU nedávno přijalo závaznou legislativu týkající se povinnosti náležité péče, jiné členské státy tento krok zatím zvažují.

Podíváme-li se mimo EU, zjistíme, že iniciativy v oblasti podnikání a lidských práv byly přijaty nebo jsou projednávány v řadě zemí: v Austrálii, Brazílii, USA, Japonsku, Norsku, na Novém Zélandu, v Kanadě, Mexiku, Jihoafrické republice, Ghaně a Švýcarsku. V některých z těchto států byly dokonce přijaty zákonné normy; řada dalších zemí vypracovala v oblasti podnikání a lidských práv národní akční plány.

Na úrovni OSN byla 26. června 2014 přijata rezoluce Rady pro lidská práva, kterou byla zřízena otevřená mezivládní pracovní skupina (OEIGWG), pověřená vypracováním právně závazného mezinárodního nástroje, kterým má být „na základě mezinárodního práva v oblasti lidských práv regulována činnost nadnárodních společností a dalších podniků“.

Pracovní skupina dosud uspořádala osm zasedání a řadu konzultací se zúčastněnými stranami, mj. na regionální úrovni. V červenci 2023 rozeslal předseda skupiny aktualizovaný návrh nástroje, který má být projednáván na devátém zasedání OEIGWG ve dnech 23.–27. října 2023.

Stanovisko EU a členských států vůči práci OEIGWG se postupně změnilo. Všechny členské státy EU, které tehdy byly členy Rady OSN pro lidská práva, zpočátku hlasovaly proti zahájení procesu jednání o právně závazném nástroji. Protože neexistoval mandát pro vyjednávání, docházel zástupce EU na zasedání OEIGWG pouze jako pozorovatel a vydával jen obecná prohlášení.

Stanovisko členských států EU se však postupně změnilo. Posledních zasedání OEIGWG se již aktivně zúčastnilo několik z nich, Francie a Portugalsko se připojily ke skupině „Přátelé předsedy“ a změnil se i postoj Rady, která při přijímání svých priorit v rámci fór pro lidská

práva v roce 2023 uvedla, že je odhodlána „aktivně se účastnit“ jednání OSN o právně závazném aktu a že je připravena spolupracovat s předsedou OEIGWG a skupinou „Přátelé předsedy“, a to „s cílem prozkoumat způsoby, jak vytvořit nástroj založený na konsenzu, který může účinně posílit ochranu obětí a vytvořit rovné podmínky na celosvětové úrovni“.

Diskuse na úrovni OSN jsou předmětem rostoucího zájmu zainteresovaných skupin, domorodých obyvatel, odborů, občanských aktivistů, badatelů a odborníků v celosvětovém měřítku a jsou s nimi spojována velká očekávání.

Parlament vyjadřuje těmto jednáním soustavnou podporu, mimo jiné v řadě usnesení. Jednání nyní postupují rychlejším tempem, a proto se zdá být vhodné připomenout současný postoj Parlamentu ve světle nejnovějšího vývoje na úrovni EU i OSN a znovu zdůraznit, že EU musí přijmout ambiciózní mandát a rozhodujícím způsobem se zapojit do jednání.