Europa-Parlamentet
2019-2024

Udenrigsudvalget

2023/2108(INI)

2.10.2023

UDKAST TIL BETÆNKNING

om fastlæggelse af EU's holdning til FN's bindende instrument om erhvervslivet og menneskerettigheder, især om adgang til retsmidler og beskyttelse af ofre
(2023/2108(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Heidi Hautala

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 10

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om fastlæggelse af EU's holdning til FN's bindende instrument om erhvervslivet og menneskerettigheder, især om adgang til retsmidler og beskyttelse af ofre (2023/2108(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til artikel 2, 3, 8, 21 og 23 i traktaten om Den Europæiske Union,

– der henviser til FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder, som blev godkendt af FN's Menneskerettighedsråd i dets resolution 17/4 af 16. juni 2011,

– der henviser til FN's Menneskerettighedsråds resolution 26/9 af 26. juni 2014,

– der henviser til det ajourførte udkast til et juridisk bindende instrument, der blev rundsendt af formanden for den åbne mellemstatslige arbejdsgruppe (OEIGWG) den 31. juli 2023,

– der henviser til FN's Generalforsamlings resolution 76/300 af 28. juli 2022 om den menneskelige ret til et rent, sundt og bæredygtigt miljø,

– der henviser til Den Afrikanske Menneskerettighedskommissions beslutning af 7. marts 2023 om erhvervslivet og menneskerettigheder i Afrika,

– der henviser til udtalelse af 10. april 2017 fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder med titlen "Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level" (Bedre adgang til retsmidler på området for erhvervsliv og menneskerettigheder på EU-plan)[1] og til dets rapport af 6. oktober 2020 med titlen "Business and Human Rights – Access to Remedy" (Erhvervslivet og menneskerettigheder – adgang til retsmidler)[2],

– der henviser til Rådets konklusioner af 20. februar 2023 om EU's prioriteter i FN's menneskerettighedsfora for 2023,

– der henviser til sin beslutning af 25. oktober 2016 om virksomheders ansvar for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i tredjelande[3],

– der henviser til sin beslutning af 4. oktober 2018 om EU's bidrag til et bindende FN-instrument om transnationale selskaber og andre virksomheder med transnationale træk for så vidt angår menneskerettigheder[4],

---

[1] Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, "Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level", 2017.
[2] Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, "Business And Human Rights – Access To Remedy", 2020.
[3] EUT C 215 af 19.6.2018, s. 125.
[4] EUT C 11 af 13.1.2020, s. 36.

– der henviser til sin beslutning af 18. januar 2023 om menneskerettigheder og demokrati i verden og Den Europæiske Unions politik på området – årlig betænkning 2022[5] og til sine tidligere beslutninger om tidligere årlige betænkninger,

– der henviser til forretningsordenens artikel 54,

– der henviser til udtalelse fra Udviklingsudvalget,

– der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (A9-0000/2023),

A. der henviser til, at selskaber er vigtige aktører i forbindelse med økonomisk globalisering, finansielle tjenester og international handel og har pligt til at overholde alle gældende love og internationale traktater samt respektere menneskerettighederne; der henviser til, at erhvervsvirksomheder kan forårsage, bidrage til eller være direkte forbundet med negative indvirkninger på menneskerettighederne og miljøet; der henviser til, at selskaber også kan spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme menneskerettigheder, miljøstandarder og virksomhedernes ansvar;

B. der henviser til, at ofre for virksomhedsmisbrug støder på mange og overlappende hindringer, når de forsøger at få adgang til retsmidler; der henviser til, at der stort set ikke er gjort noget ved straffriheden for transnationale selskabers krænkelser af menneskerettighederne, da der ikke findes solide og omfattende lovgivningsmæssige rammer og tilpasning på globalt og regionalt plan;

C. der henviser til, at FN's Menneskerettighedsråd (UNHRC) vedtog en resolution den 26. juni 2014, hvorved det blev besluttet at nedsætte en åben mellemstatslig arbejdsgruppe (OEIGWG) til at udarbejde et internationalt juridisk bindende instrument til regulering af transnationale selskabers og andre erhvervsvirksomheders aktiviteter inden for international menneskerettighedslovgivning;

D. der henviser til, at OEIGWG, som siden sin oprettelse har været ledet af Ecuador, hidtil har afholdt otte møder og en række regionale og andre høringer af interessenter, herunder fra civilsamfundet og den private sektor; der henviser til, at formanden i juli 2023 rundsendte et ajourført udkast til instrumentet forud for det niende møde i arbejdsgruppen, planlagt til den 23.-27. oktober 2023;

E. der henviser til, at EU's og medlemsstaternes holdning har udviklet sig marginalt for så vidt angår OEIGWG's arbejde; der henviser til, at EU's repræsentant i mangel af et forhandlingsmandat kun deltog i OEIGWG's møder som observatør og kun bidrog med generelle erklæringer;

F. der henviser til, at EU-medlemsstaternes holdning efterfølgende har udviklet sig gradvist, og at flere af dem har deltaget aktivt i de seneste møder i OEIGWG; der henviser til, at Frankrig og Portugal har tilsluttet sig gruppen "Formandskabets Venner" og har bistået formanden med at udarbejde konsensusforslag fra regionale blokke; der henviser til, at Rådet blandt sine prioriteter i menneskerettighedsfora i 2023 gav tilsagn om at "deltage aktivt" i FN's drøftelser om et juridisk bindende instrument og gav udtryk for, at det er rede til at samarbejde med formanden for OEIGWG og

[5] EUT C 214 af 16.6.2023, s. 77.

Formandskabets Venner med henblik på at se på muligheden af et konsensusbaseret instrument, der effektivt kan forbedre beskyttelsen af ofre og skabe lige vilkår på globalt plan;

G. der henviser til, at Parlamentet konsekvent har støttet FN's drøftelser om et juridisk bindende instrument, herunder ved at vedtage en række beslutninger, der opfordrer EU og medlemsstaterne til at engagere sig konstruktivt i forhandlingerne;

H. der henviser til, at EU i de seneste år har iværksat en række lovgivningsmæssige initiativer, der har til formål at regulere erhvervsaktiviteter vedrørende menneskerettigheder og miljø- og klimarelaterede forpligtelser;

I. der henviser til, at flere EU-medlemsstater for nylig har vedtaget obligatorisk due diligence-lovgivning, mens en række andre medlemsstater overvejer at følge trop;

J. der henviser til, at lovgivningsmæssige initiativer, herunder lovgivning, om erhvervslivet og menneskerettigheder er blevet vedtaget eller drøftes i lande uden for EU;

Generelle bemærkninger og den internationale ramme for erhvervslivet og menneskerettigheder

1. understreger, at det overordnede niveau for udøvelse af menneskerettigheder på verdensplan uundgåeligt afhænger af selskabernes adfærd i betragtning af globaliseringens nuværende omfang og internationaliseringen af forretningsaktiviteter og værdikæder;

2. støtter kraftigt en fuldstændig gennemførelse i og uden for EU af de internationale standarder for ansvarlig forretningsskik for at supplere og styrke gennemførelsen af FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder;

3. understreger, at virksomheders sociale ansvar udelukkende på frivillig basis risikerer at skabe markedsforvridninger og illoyal konkurrence for virksomheder, der vælger at overholde internationale standarder, eller som er underlagt nationale eller regionale forpligtelser; glæder sig derfor over det nuværende skift med hensyn til normativ udvikling fra soft law-initiativer i retning af bindende standarder;

4. understreger betydningen af at lukke de juridiske og reguleringsmæssige smuthuller, der udnyttes af transnationale selskaber og investorer på bekostning af menneskerettigheder og miljøet;

5. bemærker med bekymring, at der fortsat er mange proceduremæssige, materielle og praktiske hindringer med hensyn til ofres adgang til domstolsprøvelse, herunder vanskeligheder med at identificere den kompetente domstol, hindringer i forbindelse med retslige standarder, korte lovbestemte forældelsesfrister, uforholdsmæssigt store bevisbyrder, begrænset ansvar som følge af det slør, der lægges over selskabernes ansvar, adgang til juridisk repræsentation og information samt andre uligheder mellem sagsøgere og sagsøgte;

6. støtter kraftigt det arbejde, der udføres i FN gennem OEIGWG for at udvikle

instrumentet; udtrykker sin påskønnelse af det arbejde, som de successive formænd fra Ecuador har udført med at styre denne komplekse indsats, og glæder sig over den støttende rolle, som Gruppen af Formandskabets Venner spiller;

7. opfordrer formanden for OEIGWG og FN's medlemsstater til at sikre, at forhandlingerne føres på en gennemsigtig måde med meningsfuld inddragelse af alle interessenter, herunder civilsamfundet, fagforeninger og den private sektor; insisterer endvidere på betydningen af at sikre et aktivt engagement fra alle regioner med henblik på at udvikle et effektivt instrument, der afspejler den globale mangfoldighed af de juridiske, økonomiske og politiske realiteter, der påvirker menneskerettighederne, og som bygger på bedste praksis, der gennemføres på nationalt og regionalt plan; opfordrer regionale menneskerettighedsorganisationer og økonomiske organisationer til at bidrage til at fremme dette universelle engagement;

EU's og medlemsstaternes engagement i FN-processen

8. minder om, at EU har et traktatbaseret tilsagn om at fremme menneskerettighederne på verdensplan og i FN's multilaterale løsninger på fælles problemer, hvilket endnu ikke er afspejlet i EU's deltagelse i OEIGWG;

9. anerkender OEIGWG som det eneste globale og multilaterale forum, hvor obligatoriske regler om erhvervslivet og menneskerettigheder drøftes, og anser det derfor for afgørende, at EU deltager aktivt i denne proces;

10. understreger, at den seneste normative udvikling på EU-plan inden for erhvervslivet og menneskerettigheder dårligt har berørt adgangen til domstolsprøvelse og ofres rettigheder, som er kernen i det juridisk bindende instrument som en central menneskerettighedstraktat; understreger i den forbindelse den komplementære karakter af, målene for og omfanget af begge normative spor, som vil fungere på forskellige niveauer;

11. mener, at EU bør engagere sig aktivt i de igangværende forhandlinger, navnlig for at videreudvikle udkastet til et juridisk bindende instrument, samtidig med at der fokuseres på ofre for virksomhedsrelateret misbrug, fjernelse af hindringer for retfærdighed og effektive retsmidler og styrkelse af samarbejdet ved at trække på internationale perspektiver og bedste praksis; mener, at dette engagement i sidste ende vil bidrage til at sikre en bedre gennemførelse og håndhævelse af menneskerettigheder på internationalt plan og samtidig bidrage til lige vilkår på internationalt plan og levere et globalt instrument, der både støttes bredt og ratificeres af stater i alle regioner, herunder, men ikke begrænset til, Europa, og som fortsat er relevant i lyset af de erhvervsrelaterede trusler mod menneskerettighederne, der er i konstant udvikling;

12. glæder sig over Rådets tilsagn om, at EU vil styrke sit engagement og aktivt deltage i OEIGWG; mener imidlertid, at den eneste meningsfulde og håndgribelige måde at opfylde dette tilsagn på er at vedtage et EU-forhandlingsmandat; opfordrer derfor indtrængende Kommissionen til at henstille til Rådet, at det vedtager et ambitiøst forhandlingsmandat så hurtigt som muligt, således at EU kan deltage aktivt i forhandlingerne med henblik på at udforme det fremtidige juridisk bindende instrument, som allerede befinder sig på et fremskredent stadie;

13. opfordrer medlemsstaterne til i mellemtiden at koordinere deres holdninger forud for forhandlingerne for at forsvare en stærk, fælles og klar EU-holdning; forventer, at EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen, navnlig EU's delegation ved FN i Genève, spiller en proaktiv og konstruktiv rolle i denne proces;

14. opfordrer Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne til at samarbejde proaktivt med alle partnerlande og prioritere emnet i deres dialoger med lande uden for EU og regionale organisationer;

Elementer til EU's holdning til et juridisk bindende instrument

15. glæder sig over det ajourførte udkast til et juridisk bindende instrument, der blev offentliggjort i juli 2023, og mener, at det udgør et solidt og lovende grundlag for at fremme forhandlingerne, samtidig med at det anerkendes, at der er behov for forbedringer;

16. mener, at et juridisk bindende instrument vil være foreneligt med og supplere den igangværende normative udvikling på EU-plan og dermed bidrage til at skabe en mere sammenhængende global retlig ramme for erhvervslivet og menneskerettigheder;

17. støtter et bredt anvendelsesområde for det juridisk bindende instrument, som har til formål at dække alle erhvervsvirksomheder, herunder tværnationale forretningsaktiviteter og statsejede virksomheder; mener, at vil det give et vigtigt spillerum for national tilpasning og være i overensstemmelse med det universelle anvendelsesområde for FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder, hvis deltagerstaterne får fleksibilitet til i henhold til i deres nationale lovgivning at differentiere mellem, hvordan virksomheder opfylder forebyggelsesforpligtelserne i henhold til det juridisk bindende instrument;

18. insisterer på, at et bredt anvendelsesområde for internationale instrumenter, herunder, men ikke begrænset til, verdenserklæringen om menneskerettigheder, alle centrale internationale menneskerettighedstraktater og Den Internationale Arbejdsorganisations grundlæggende konventioner, bør være omfattet af det juridisk bindende instrument i overensstemmelse med menneskerettighedernes universalitet og udelelighed;

19. beklager, at flere henvisninger til miljøet og klimaændringerne blev fjernet fra anvendelsesområdet for det juridisk bindende instrument i det seneste udkast; mener, at EU og medlemsstaterne bør stræbe efter at medtage erhvervslivets miljø- og klimapåvirkninger i anvendelsesområdet for det juridisk bindende instrument;

20. understreger, at det juridisk bindende instrument bør skabe en ambitiøs, omfattende, lydhør og obligatorisk ramme for forebyggelse af selskabers menneskerettighedskrænkelser; bemærker i den forbindelse, at det vil være en afgørende faktor i at sikre bred tilslutning til det juridisk bindende instrument, hvis deltagerstaterne får fleksibilitet til at tilpasse deres forebyggende rammer til deres egne retssystemer;

21. opfordrer EU og medlemsstaterne til i overensstemmelse med bestemmelserne i FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder at sikre, at forebyggelsesrammen for det juridisk bindende instrument forpligter

virksomhedsaktører til at være særligt opmærksomme på deres aktiviteter i forbindelse med konfliktramte områder eller territorier under besættelse eller annektering, hvor risikoen for grove krænkelser af menneskerettighederne er forøget, herunder ved at tilføje henvisninger til den humanitære folkeret, den internationale strafferet og den folkeretlige sædvaneret til anvendelsesområdet for det juridisk bindende instrument;

22. mener, at virksomhedernes forpligtelse til at foretage regelmæssige konsekvensanalyser vedrørende menneskerettigheder forud for og under driften og til at tage hensyn til behovene hos dem, der er udsat for en øget risiko, udgør særligt vigtige elementer i forebyggelsesrammen for det juridisk bindende instrument, herunder ved at integrere et kønsperspektiv, men også ved at tage hensyn til spørgsmål vedrørende grupper, der er i risiko for sårbarhed eller marginalisering;

23. opfordrer til, at det juridisk bindende instrument giver de berørte interessenter en central rolle, navnlig gennem forpligtelsen til at fremme aktiv og meningsfuld deltagelse af relevante interessenter, herunder fagforeninger, ikkestatslige organisationer, oprindelige folk og lokalsamfundsbaserede organisationer samt den private sektor, i gennemførelsen af lovgivning, politikker og andre foranstaltninger;

24. understreger, at det er vigtigt, at EU og medlemsstaterne sikrer, at det juridisk bindende instrument omfatter en pligt til at beskytte menneskerettighedsforkæmperes, miljøforkæmperes, journalisters, arbejdstageres og oprindelige folks og andre marginaliserede gruppers sikkerhed, og til at integrere hensyn til disse grupper i hele instrumentet;

25. understreger, at der er behov for at sikre, at staterne gennemfører robuste og effektive, men dog praktiske mekanismer til kontrol med håndhævelsen og overholdelsen; insisterer endvidere på behovet for regelmæssig og grundig rapportering fra selskaber og deltagerstater;

26. forventer, at EU og medlemsstaterne fremmer solide bestemmelser om adgang til domstolsprøvelse, herunder adgang til statsbaserede retsmidler, inden for rammerne af det juridisk bindende instrument i overensstemmelse med deres tilsagn om at opretholde FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder;

27. fremhæver behovet for, at det juridisk bindende instruments bestemmelser om ofres og rettighedshavernes rettigheder præciserer midlerne til at sikre retten til retfærdig, tilstrækkelig, omgående, ikkediskriminerende, passende og kønssensitiv adgang til domstolsprøvelse, individuel eller kollektiv erstatning og effektive retsmidler i forbindelse med menneskerettighedskrænkelser, som virksomheder forårsager eller bidrager til;

28. insisterer på, at det juridisk bindende instrument bør omfatte en forpligtelse for deltagerstaterne til at udvikle et omfattende og passende system for retligt ansvar, der imødekommer ofrenes behov for så vidt angår retsmidler, og som står i et rimeligt forhold til misbrugets alvor;

29. insisterer på, at det juridisk bindende instrument bør gøre noget ved de praktiske og proceduremæssige hindringer, som ofre for virksomheders misbrug støder på, når de søger retfærdighed;

30. glæder sig over forslaget om oprettelse af en international fond for ofre under det juridisk bindende instrument, som skal yde juridisk og finansiel bistand til ofre, der søger adgang til retsmidler;

°

° °

31. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, formanden for FN's Menneskerettighedsråd og formanden for den åbne mellemstatslig arbejdsgruppe.

BEGRUNDELSE

Virksomheder er vigtige aktører i forbindelse med økonomisk globalisering, finansielle tjenester og international handel og har pligt til at overholde alle gældende love og internationale traktater samt respektere menneskerettighederne. De kan forårsage, bidrage til eller være direkte forbundet med negative indvirkninger på menneskerettighederne og miljøet. Selskaber kan dog også spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse, miljøstandarder og virksomhedernes ansvar.

Ofre for virksomhedsmisbrug støder på mange og overlappende hindringer, når de forsøger at få adgang til retsmidler. Der er stort set ikke gjort noget ved straffriheden for transnationale selskabers krænkelser af menneskerettigheder, da der ikke findes solide og omfattende lovgivningsmæssige rammer og tilpasning på globalt og regionalt plan.

I de seneste år har EU iværksat en række lovgivningsmæssige initiativer, der har til formål at regulere forretningsaktiviteter i forbindelse med menneskerettigheder og miljø- og klimarelaterede forpligtelser, navnlig gennem forslaget til et EU-direktiv om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed, forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde samt en lang række sektorspecifikke initiativer, herunder forordningen om skovrydningsfrie produkter, forordningen om konfliktmineraler og forordningerne om kritiske råstoffer.

Flere EU-medlemsstater har for nylig vedtaget obligatorisk due diligence-lovgivning, f.eks. Frankrig, Tyskland og Nederlandene, mens en række andre medlemsstater overvejer at følge trop.

Uden for EU er der vedtaget eller ved at blive drøftet lovgivningsmæssige initiativer, herunder lovgivning, vedrørende erhvervslivet og menneskerettigheder, f.eks. har Australien, Brasilien, USA, Japan, Norge, New Zealand, Canada, Mexico, Sydafrika, Ghana og Schweiz og en lang række andre lande udarbejdet en national handlingsplan om erhvervslivet og menneskerettigheder.

På FN-niveau vedtog FN's Menneskerettighedsråd (UNHRC) en resolution den 26. juni 2014, hvorved det blev besluttet at nedsætte en åben mellemstatslig arbejdsgruppe (OEIGWG), til at udarbejde et internationalt juridisk bindende instrument til regulering af transnationale selskabers og andre erhvervsvirksomheders aktiviteter inden for international menneskerettighedslovgivning.

Arbejdsgruppen har hidtil afholdt otte møder og en række regionale og andre høringer af interessenter. I juli 2023 rundsendte formanden et ajourført udkast til instrumentet forud for det niende møde i arbejdsgruppen, der er planlagt til den 23.-27. oktober 2023.

EU's og medlemsstaternes holdning har udviklet sig i forhold til OEIGWG's arbejde. I første omgang stemte alle EU-medlemsstater, som dengang var medlemmer af UNHRC, imod resolutionen om indledning af forhandlingsprocessen om et juridisk bindende instrument, og i mangel af et forhandlingsmandat deltog EU's repræsentant kun som observatør i OEIGWG's møder og har kun bidraget med generelle erklæringer.

Efterfølgende har EU-medlemsstaternes holdning imidlertid gradvist udviklet sig, og flere af

dem deltog aktivt i de seneste møder i OEIGWG. Frankrig og Portugal har tilsluttet sig gruppen "Formandskabets Venner". Desuden erklærede Rådet for Den Europæiske Union blandt sine prioriteter i menneskerettighedsfora i 2023 sit tilsagn om at "deltage aktivt" i FN's drøftelser om et juridisk bindende instrument og gav udtryk for, at det var rede til at samarbejde med formanden for OEIGWG og Formandskabets Venner om at se på muligheden af et konsensusbaseret instrument, der effektivt kan forbedre beskyttelsen af ofre og skabe lige vilkår på globalt plan.

Der er betydelig og stigende interesse for, mobilisering omkring og forventninger til drøftelserne på FN-plan om et juridisk bindende instrument blandt de berørte samfund, oprindelige folk, fagforeninger, medlemmer af civilsamfundet, akademikere og eksperter på verdensplan.

Parlamentet har konsekvent støttet FN's drøftelser om et juridisk bindende instrument, herunder i en række beslutninger. Efterhånden som forhandlingerne om et juridisk bindende instrument begyndte at tage fart, blev det anset for vigtigt at fremhæve Parlamentets nuværende holdning i lyset af den seneste udvikling, både på EU- og FN-plan, og gentage, at der er behov for, at EU vedtager et ambitiøst forhandlingsmandat med henblik på at deltage beslutsomt i drøftelserne.