Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão dos Assuntos Externos

2023/2108(INI)

2.10.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

Definição da posição da UE sobre o instrumento vinculativo das Nações Unidas sobre as empresas e os direitos humanos, em particular no que respeita ao acesso a vias de recurso e à proteção das vítimas
(2023/2108(INI))

Comissão dos Assuntos Externos

Relatora: Heidi Hautala

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 10

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

Definição da posição da UE sobre o instrumento vinculativo das Nações Unidas sobre as empresas e os direitos humanos, em particular no que respeita ao acesso a vias de recurso e à proteção das vítimas
(2023/2108(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta os artigos 2.º, 3.º, 8.º, 21.º e 23.º do Tratado da União Europeia,

– Tendo em conta os princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos, aprovados pelo Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas na sua Resolução 17/4, de 16 de junho de 2011,

– Tendo em conta a Resolução 26/9 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 26 de junho de 2014,

– Tendo em conta o projeto atualizado de instrumento juridicamente vinculativo distribuído pelo presidente do Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto (OEIGWG) em 31 de julho de 2023,

– Tendo em conta a Resolução 76/300 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 2022, sobre o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável,

– Tendo em conta a Resolução da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 7 de março de 2023, sobre empresas e direitos humanos em África,

– Tendo em conta o parecer da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), de 10 de abril de 2017, intitulado «Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level» [Melhorar o acesso a vias de recurso no domínio das empresas e dos direitos humanos a nível da UE][1] e o seu relatório, de 6 de outubro de 2020, intitulado «Business and Human Rights – Access to Remedy» [Empresas e direitos humanos – vias de recurso][2],

– Tendo em conta as Conclusões do Conselho, de 20 de fevereiro de 2023, sobre as prioridades da UE nas instâncias das Nações Unidas consagradas aos direitos humanos em 2023,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 25 de outubro de 2016, sobre a responsabilidade das empresas por violações graves dos direitos humanos em países terceiros[3],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 4 de outubro de 2018, sobre o contributo da UE

[1] Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, «Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level», 2017.
[2] Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, «Business And Human Rights – Access To Remedy», 2020.
[3] JO C 215 de 19.6.2018, p. 125.

para um instrumento vinculativo da ONU sobre empresas transnacionais e outras empresas com caraterísticas transnacionais no âmbito dos direitos humanos[4],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 18 de janeiro de 2023, sobre os direitos humanos e a democracia no mundo e a política da União Europeia nesta matéria – Relatório anual de 2022[5], bem como as suas resoluções anteriores sobre os relatórios anuais precedentes,

– Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Comissão do Desenvolvimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos (A9-0000/2023),

A. Considerando que as empresas são importantes agentes da globalização económica, dos serviços financeiros e do comércio internacional e que devem respeitar a totalidade da legislação aplicável, os tratados internacionais em vigor, bem como os direitos humanos; que as empresas podem estar na origem de impactos negativos nos direitos humanos e no ambiente, contribuir para tais impactos ou estar diretamente ligadas a eles; que as empresas também podem ter um papel importante a desempenhar na promoção dos direitos humanos, das normas ambientais e da responsabilidade social das empresas;

B. Considerando que, no acesso a vias de recurso, as vítimas de abusos por parte de empresas enfrentam obstáculos múltiplos que se acumulam; que, na ausência de um quadro regulamentar sólido e abrangente e de um alinhamento a nível mundial e regional, a impunidade das violações dos direitos humanos por parte de empresas transnacionais continua, em grande medida, sem ser resolvido;

C. Considerando que, em 26 de junho de 2014, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), adotou uma resolução que estabelece um Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto (OEIGWG) «encarregado de elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculativo para regulamentar as atividades de empresas transnacionais e de outro tipo de empresas no que diz respeito aos direitos humanos»;

D. Considerando que o Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto (OEIGWG), presidido pelo Equador desde a sua criação, realizou, até à data, oito sessões e várias consultas, regionais e outras, com as partes interessadas, nomeadamente provenientes da sociedade civil e do setor privado; que, em julho de 2023, o presidente distribuiu um projeto atualizado do instrumento numa fase inicial antes da nona sessão do OEIGWG, prevista para 23 e 27 de outubro de 2023;

E. Considerando que a posição da UE e dos Estados-Membros evoluiu pouco em relação ao trabalho do OEIGWG; que, na ausência de um mandato de negociação, o representante da UE participou nas sessões do OEIGWG apenas na qualidade de observador e contribuiu apenas através de declarações gerais;

[4] JO C 11 de 13.1.2020, p. 36.
[5] JO C 214 de 16.6.2023, p. 77.

F. Considerando que, subsequentemente, a posição dos Estados-Membros da UE evoluiu gradualmente, tendo vários deles participado ativamente nas últimas sessões do OEIGWG; que a França e Portugal aderiram ao grupo «Amigos da Presidência», assistindo a presidência na elaboração de propostas de consenso provenientes dos blocos regionais; que o Conselho declarou, no âmbito das prioridades que apresentou nas instâncias competentes em matéria de direitos humanos em 2023, que estava disposto a «participar ativamente» nos debates das Nações Unidas sobre o instrumento juridicamente vinculativo e manifestou a sua disponibilidade para trabalhar com o presidente do OEIGWG e os «Amigos da Presidência» «a fim de explorar...um instrumento consensual que possa reforçar efetivamente a proteção das vítimas e criar condições de concorrência equitativas a nível mundial»;

G. Considerando que o Parlamento tem apoiado sistematicamente os debates das Nações Unidas sobre o instrumento juridicamente vinculativo, nomeadamente através da adoção de uma série de resoluções que instam a UE e os Estados-Membros a participarem de forma construtiva nas negociações;

H. Considerando que, nos últimos anos, a UE lançou uma série de iniciativas legislativas destinadas a regulamentar as atividades empresariais em matéria de direitos humanos e de obrigações relacionadas com o ambiente e o clima;

I. Considerando que vários Estados-Membros da UE adotaram recentemente legislação vinculativa em matéria de dever de diligência, enquanto vários outros Estados-Membros estão a ponderar seguir este exemplo;

J. Considerando que foram adotadas, ou estão a ser debatidas, iniciativas regulamentares sobre as empresas e os direitos humanos em países terceiros;

Observações gerais e quadro internacional relativo às empresas e aos direitos humanos

1. Salienta que o nível global de exercício dos direitos humanos a nível mundial depende forçosamente do comportamento das empresas, dada a atual extensão da globalização e a internacionalização das atividades empresariais e das cadeias de valor;

2. Apoia firmemente a plena aplicação, dentro e fora da UE, das normas internacionais em matéria de conduta empresarial responsável, em complemento e reforço da aplicação dos princípios orientadores das Nações Unidas;

3. Salienta que uma responsabilidade social das empresas que assente apenas numa base voluntária corre o risco de criar distorções do mercado e concorrência desleal para as empresas que optem por cumprir as normas internacionais ou que estão sujeitas a obrigações nacionais ou regionais; congratula-se, por conseguinte, com a atual viragem em termos de evolução normativa no sentido de passar de iniciativas não vinculativas para normas vinculativas;

4. Sublinha a importância de colmatar as lacunas jurídicas e regulamentares que estão a ser exploradas por empresas transnacionais e investidores à custa dos direitos humanos e do ambiente;

5. Observa, com preocupação, que persistem muitos obstáculos processuais, substantivos e

práticos no que diz respeito ao acesso das vítimas à justiça, incluindo dificuldades na identificação do tribunal competente, obstáculos relacionados com as normas jurisdicionais, prazos de prescrição legais curtos, encargos probatórios excessivos, responsabilidade limitada devido à personalidade jurídica, acesso à representação legal e à informação, bem como outras desigualdades entre demandantes e demandados;

6. Apoia firmemente o trabalho que está a ser realizado nas Nações Unidas através do Grupo de Trabalho Interinstitucional Aberto (OEIGWG) para efeitos de criação do instrumento; manifesta o seu apreço pelo trabalho dos sucessivos presidentes do Equador na orientação deste complexo esforço e congratula-se com o papel de apoio assumido pelo grupo «Amigos da Presidência»;

7. Insta o presidente do OEIGWG e os Estados membros das Nações Unidas a assegurarem que as negociações sejam conduzidas de forma transparente, com um diálogo significativo com todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, os sindicatos e o setor privado; insiste, além disso, na importância de assegurar a participação ativa de todas as regiões, com vista a desenvolver um instrumento eficaz que reflita a diversidade global das realidades jurídicas, económicas e políticas com incidência sobre os direitos humanos e que se baseie nas melhores práticas aplicadas a nível nacional e regional; incentiva as organizações económicas e de defesa dos direitos humanos regionais a contribuírem para facilitar este compromisso universal;

Empenho da UE e dos Estados-Membros no processo das Nações Unidas

8. Recorda que, com base no Tratado, recai sobre a UE a obrigação de promover os direitos humanos a nível mundial e as soluções multilaterais das Nações Unidas para os problemas comuns, o que ainda não se reflete na sua participação no Grupo de Trabalho Interinstitucional Aberto (OEIGWG);

9. Reconhece que o OEIGWG é o único fórum mundial e multilateral em que são debatidas normas imperativas sobre empresas e direitos humanos e considera, por isso, crucial que a UE participe ativamente neste processo;

10. Sublinha que os últimos desenvolvimentos normativos a nível da UE em matéria de empresas e direitos humanos abordaram muito ao de leve o acesso à justiça e os direitos das vítimas, que estão no cerne do instrumento juridicamente vinculativo enquanto tratado fundamental em matéria de direitos humanos; salienta, a este respeito, a natureza complementar, os objetivos e o âmbito de aplicação de ambas as vias normativas, que funcionarão a diferentes níveis;

11. Considera que a UE deve participar ativamente nas negociações em curso, em particular para continuar a desenvolver o projeto de um instrumento juridicamente vinculativo, centrando-se simultaneamente nas vítimas de abusos relacionados com empresas, eliminando os obstáculos à justiça e às vias de recurso eficazes e reforçando a cooperação com base nas perspetivas internacionais e nas melhores práticas; considera que este compromisso contribuiria, em última análise, para garantir uma melhor aplicação e respeito dos direitos humanos a nível internacional, contribuindo simultaneamente para criar condições de concorrência equitativas a nível internacional e proporcionando um instrumento global apoiado pelos Estados de todas as regiões, incluindo, mas não exclusivamente, a Europa, e ratificado por estes com pertinência

inalterada face à evolução constante das ameaças para os direitos humanos associadas às empresas;

12. Acolhe com agrado o compromisso assumido pelo Conselho no sentido de garantir, no futuro, o reforço do empenho da UE e a sua participação ativa no OEIGWG; considera, no entanto, que a única forma significativa e tangível de materializar este compromisso assumido é através da adoção de um mandato de negociação da UE; insta, por conseguinte, a Comissão a recomendar ao Conselho que adote, o mais rapidamente possível, um mandato ambicioso para as negociações, para que a UE possa participar ativamente nas negociações com vista à definição do futuro instrumento juridicamente vinculativo, que já se encontra numa fase avançada;

13. Solicita, entretanto, aos Estados-Membros que, antes das negociações, concertem as suas posições, a fim de defenderem uma posição forte, comum e clara da UE; espera que o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão, em particular a Delegação da UE junto das Nações Unidas em Genebra, desempenhem um papel pró-ativo e construtivo neste processo;

14. Insta a Comissão, o Serviço Europeu para a Ação Externa e os Estados-Membros a colaborarem de forma pró-ativa com todos os Estados parceiros e a darem prioridade ao tema nos seus diálogos com países terceiros e organizações regionais;

Elementos para uma posição da UE sobre o instrumento juridicamente vinculativo

15. Congratula-se com o projeto atualizado do instrumento juridicamente vinculativo, publicado em julho de 2023, e considera que este constitui uma base sólida e promissora para fazer avançar as negociações, sem deixar de reconhecer a necessidade de melhorias;

16. Considera que um instrumento juridicamente vinculativo seria compatível com os desenvolvimentos normativos em curso a nível da UE e iria complementá-los e assim contribuir para a criação de um quadro jurídico global mais coerente em matéria de empresas e direitos humanos;

17. É favorável a que o instrumento juridicamente vinculativo se caracterize por um vasto âmbito de aplicação, com vista a abranger todas as empresas, incluindo as atividades empresariais transnacionais e as empresas públicas; considera que a concessão de flexibilidade aos Estados partes para que, no âmbito das disposições da legislação nacional, possam estabelecer distinções quanto à forma como as empresas devem cumprir as obrigações de prevenção ao abrigo do instrumento juridicamente vinculativo proporcionaria uma margem de manobra importante para uma adaptação a nível nacional e seria coerente com o âmbito universal dos princípios orientadores das Nações Unidas;

18. Insiste na necessidade de o instrumento juridicamente vinculativo abranger um vasto leque de instrumentos internacionais, incluindo, entre outros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, todos os tratados internacionais fundamentais em matéria de direitos humanos e as convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho, em consonância com a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos;

19. Lamenta que, no último projeto, várias referências ao ambiente e às alterações climáticas tenham sido suprimidas do âmbito de aplicação do instrumento juridicamente vinculativo; considera que a UE e os Estados-Membros devem envidar esforços para que o impacto ambiental e climático das atividades empresariais seja incluído no âmbito de aplicação do instrumento juridicamente vinculativo;

20. Salienta que o instrumento juridicamente vinculativo deve fornecer um quadro ambicioso, abrangente, vinculativo e com capacidade de reação que permita prevenir a ocorrência de violações dos direitos humanos por parte das empresas; observa, neste contexto, que a atribuição, aos Estados partes, da flexibilidade necessária para poderem adaptar os seus quadros preventivos aos seus próprios sistemas jurídicos seria um fator fundamental para garantir uma ampla adesão ao instrumento juridicamente vinculativo;

21. Insta a UE e os Estados-Membros a, em conformidade com as disposições dos Princípios Orientadores das Nações Unidas, assegurarem que o quadro de prevenção do instrumento juridicamente vinculativo obriga os intervenientes empresariais a prestarem especial atenção às suas atividades que abranjam zonas ou territórios afetados por conflitos sob ocupação ou anexação, sempre que se verifique um risco mais elevado de violações graves dos direitos humanos, nomeadamente através da inclusão, no âmbito de aplicação do instrumento juridicamente vinculativo, de referências ao direito internacional humanitário, ao direito penal internacional e ao direito internacional consuetudinário;

22. Considera que a obrigação de as empresas realizarem avaliações de impacto regulares em matéria de direitos humanos, antes e ao longo das suas atividades operacionais, e de terem em conta as necessidades das pessoas em risco acrescido constituem elementos particularmente importantes para o quadro de prevenção do instrumento juridicamente vinculativo, nomeadamente através da integração de uma perspetiva de género, mas também da tomada em consideração de questões relativas a grupos em risco de vulnerabilidade ou marginalização;

23. Solicita que o instrumento juridicamente vinculativo atribua um papel central às partes interessadas afetadas, em particular através da obrigação de promover a participação ativa e significativa das partes interessadas pertinentes, incluindo sindicatos, organizações não governamentais, povos indígenas e organizações de base comunitária, bem como do setor privado, na aplicação da legislação, das políticas e de outras medidas;

24. Salienta a importância de a UE e os Estados-Membros assegurarem que o instrumento juridicamente vinculativo inclua o dever de proteger a segurança dos defensores dos direitos humanos, dos defensores do ambiente, dos jornalistas, dos trabalhadores e dos povos indígenas e de outros grupos marginalizados, e que, no conjunto do instrumento, estes grupos sejam tidos em conta;

25. Salienta a necessidade de assegurar que os Estados apliquem mecanismos sólidos e eficazes, mas também práticos, para controlar a aplicação e a conformidade; insiste, além disso, na necessidade de as empresas e os Estados partes apresentarem relatórios regulares e aprofundados;

26. Espera que, no âmbito do instrumento juridicamente vinculativo, a UE e os

Estados-Membros promovam o estabelecimento de disposições sólidas em matéria de acesso à justiça, incluindo o acesso a vias de recurso judicial do Estado, em consonância com o compromisso assumido de defender os princípios orientadores das Nações Unidas;

27. Salienta a necessidade de as disposições do instrumento juridicamente vinculativo relativas aos direitos das vítimas e dos titulares de direitos especificarem os meios que garantirão o direito a um acesso – justo, adequado, rápido, não discriminatório, apropriado e sensível às questões de género – à justiça, a indemnizações individuais ou coletivas e a vias de recurso eficazes em caso de violações dos direitos humanos causadas por empresas ou para as quais as empresas tenham contribuído;

28. Insiste na necessidade de, no que diz respeito à reparação, o instrumento juridicamente vinculativo incluir o dever de os Estados partes criarem um sistema abrangente e adequado de responsabilidade jurídica que responda às necessidades das vítimas e seja proporcionado à gravidade do abuso;

29. Insiste na necessidade de o instrumento juridicamente vinculativo eliminar os obstáculos práticos e processuais que as vítimas de abusos por parte de empresas enfrentam quando procuram obter justiça;

30. Congratula-se com a proposta de criar, ao abrigo do instrumento juridicamente vinculativo, um fundo internacional para as vítimas que prestará apoio jurídico e financeiro às vítimas que procuram aceder a vias de recurso;

°

° °

31. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, ao Presidente do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas e ao Presidente do Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

As empresas são importantes agentes da globalização económica, dos serviços financeiros e do comércio internacional e que devem respeitar a totalidade da legislação aplicável, os tratados internacionais em vigor, bem como os direitos humanos. Podem estar na origem de impactos negativos nos direitos humanos e no ambiente, contribuir para tais impactos ou estar diretamente ligadas a eles. No entanto, as empresas podem também ter um papel importante a desempenhar na promoção dos direitos humanos, da democracia e da boa governação, das normas ambientais e da responsabilidade social das empresas.

No acesso a vias de recursos, as vítimas de abusos por parte de empresas enfrentam obstáculos múltiplos e que se acumulam. Na ausência de um quadro regulamentar sólido e abrangente e de um alinhamento a nível mundial e regional, a impunidade das violações dos direitos humanos por parte de empresas transnacionais continua, em grande medida, sem ser resolvida.

Nos últimos anos, a UE lançou uma série de iniciativas legislativas destinadas a regulamentar as atividades empresariais no que diz respeito aos direitos humanos e às obrigações relacionadas com o ambiente e o clima, nomeadamente através da proposta de diretiva da UE relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, do regulamento que proíbe os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado, bem como de numerosas iniciativas sectoriais, incluindo o Regulamento relativo aos produtos não associados à desflorestação, o Regulamento relativo aos minerais provenientes de zonas de conflito e os atos legislativos relativos às matérias-primas críticas.

Vários Estados-Membros da UE, tais com a França, a Alemanha e os Países Baixos, adotaram recentemente legislação vinculativa em matéria de dever de diligência, enquanto vários outros Estados-Membros estão a ponderar proceder do mesmo modo.

Fora da UE, foram adotadas ou estão a ser debatidas iniciativas regulamentares, incluindo legislação, em matéria de empresas e direitos humanos, nomeadamente na Austrália, no Brasil, nos EUA, no Japão, na Noruega, na Nova Zelândia, no Canadá, no México, na África do Sul, no Gana e na Suíça, tendo muitos outros países desenvolvido um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos.

A nível das Nações Unidas, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), adotou, em 26 de junho de 2014, uma resolução que estabelece um Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto (OEIGWG) «encarregado de elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculativo para regulamentar as atividades de empresas transnacionais e de outro tipo de empresas no que diz respeito aos direitos humanos».

Até à data, o Grupo de Trabalho realizou oito sessões e várias consultas, regionais e outras, com as partes interessadas. Em julho de 2023, o presidente distribuiu um projeto atualizado do instrumento numa fase inicial antes da nona sessão do Grupo de Trabalho, prevista para 23 e 27 de outubro de 2023.

A posição da UE e dos Estados-Membros tem evoluído em relação ao trabalho do OEIGWG. Inicialmente, todos os Estados-Membros da UE que eram então membros do CDHNU votaram contra a resolução de lançamento do processo de negociação do instrumento juridicamente vinculativo e, na ausência de um mandato de negociação, o representante da UE participou nas sessões do OEIGWG apenas na qualidade de observador, tendo apenas contribuindo através de declarações gerais.

Subsequentemente, porém, a posição dos Estados-Membros da UE evoluiu gradualmente, tendo vários deles participado ativamente nas últimas sessões do OEIGWG. A França e Portugal aderiram ao grupo «Amigos da Presidência». Além disso, o Conselho declarou, no âmbito das prioridades que apresentou nas instâncias competentes em matéria de direitos humanos em 2023, que estava disposto a «participar ativamente» nos debates das Nações Unidas sobre o instrumento juridicamente vinculativo e manifestou a sua disponibilidade para trabalhar com o presidente do OEIGWG e os «Amigos da Presidência» «a fim de explorar (...) um instrumento consensual que possa reforçar efetivamente a proteção das vítimas e criar condições de concorrência equitativas a nível mundial».

Entre as comunidades afetadas, os povos indígenas, os sindicatos, os membros da sociedade civil, os académicos e os peritos a nível mundial, regista-se um interesse substancial e crescente nos debates que têm lugar a nível das Nações Unidas sobre o instrumento juridicamente vinculativo.

O Parlamento tem apoiado em permanência os debates das Nações Unidas sobre o instrumento juridicamente vinculativo, nomeadamente em várias resoluções. À medida que as negociações relativas ao instrumento juridicamente vinculativo vão ganhando ímpeto, considerou-se importante destacar a atual posição do Parlamento, tendo em conta os últimos desenvolvimentos, tanto a nível da UE como das Nações Unidas, e reiterar a necessidade de a UE adotar um mandato ambicioso para as negociações, a fim de participar de forma decisiva nos debates.