Parlamentul European
2019-2024

Comisia pentru afaceri externe

2023/2108(INI)

2.10.2023

PROIECT DE RAPORT

referitor la definirea poziției UE cu privire la instrumentul obligatoriu al ONU privind afacerile și drepturile omului, în special în ceea ce privește accesul la căi de atac și protecția victimelor
(2023/2108(INI))

Comisia pentru afaceri externe

Raportoare: Heidi Hautala

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

EXPUNERE DE MOTIVE.....10

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la definirea poziției UE cu privire la instrumentul obligatoriu al ONU privind afacerile și drepturile omului, în special în ceea ce privește accesul la căi de atac și protecția victimelor
(2023/2108(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere articolele 2, 3, 8, 21 și 23 din Tratatul privind Uniunea Europeană,

– având în vedere Principiile directoare ale ONU privind afacerile și drepturile omului, adoptate de Consiliul pentru Drepturile Omului al ONU în Rezoluția 17/4 din 16 iunie 2011,

– având în vedere Rezoluția 26/9 a Consiliului pentru drepturile omului al ONU din 26 iunie 2014,

– având în vedere proiectul actualizat de instrument obligatoriu din punct de vedere juridic transmis de președintele-raportor al Grupului de lucru interguvernamental deschis (GLID) al ONU la 31 iulie 2023,

– având în vedere Rezoluția Adunării Generale a ONU 76/300 din 28 iulie 2022 intitulată „Dreptul omului la un mediu curat, sănătos și sustenabil”,

– având în vedere Rezoluția privind întreprinderile și drepturile omului în Africa a Comisiei Africane pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor din 7 martie 2023,

– având în vedere avizul Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) din 10 aprilie 2017 intitulat „Improving access to remedy in the area of business and human rights at EU level” (Îmbunătățirea accesului la căi de atac în domeniul afacerilor și al drepturilor omului la nivelul UE)[1] și raportul său din 6 octombrie 2020 intitulat „Business and Human Rights – Access to Remedy” (Întreprinderile și drepturile omului - accesul la căi de atac)[2],

– având în vedere concluziile Consiliului din 20 februarie 2023 privind prioritățile UE pentru 2023 în cadrul forurilor ONU însărcinate cu apărarea drepturilor omului,

– având în vedere rezoluția sa din 25 octombrie 2016 referitoare la răspunderea întreprinderilor pentru încălcări grave ale drepturilor omului în țări terțe[3],

– având în vedere rezoluția sa din 4 octombrie 2018 referitoare la contribuția UE la un Instrument obligatoriu al ONU privind corporațiile transnaționale și alte întreprinderi cu

[1] Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, „Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level”, 2017.
[2] Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, „Business And Human Rights – Access To Remedy”, 2020.
[3] JO C 215, 19.6.2018, p. 125.

caracteristici transnaționale în ceea ce privește drepturile omului[4],

– având în vedere rezoluția sa din 18 ianuarie 2023 referitoare la drepturile omului și democrația în lume și politica Uniunii Europene în această privință - raport anual pe 2022[5] și rezoluțiile sale anterioare referitoare la rapoartele anuale precedente,

– având în vedere articolul 54 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere avizul Comisiei pentru dezvoltare,

– având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri externe (A9-0000/2023),

A. întrucât corporațiile sunt actori majori ai globalizării economiei, ai serviciilor financiare și ai schimburilor comerciale internaționale și trebuie să respecte toate legile aplicabile și tratatele internaționale, precum și drepturile omului; întrucât întreprinderile comerciale pot avea incidențe negative asupra drepturilor omului și a mediului, pot contribui la acestea sau pot avea o legătură directă cu acestea; întrucât corporațiile pot juca, de asemenea, un rol important în promovarea drepturilor omului, a standardelor de mediu și a responsabilității întreprinderilor;

B. întrucât victimele abuzurilor comise de întreprinderi se confruntă cu obstacole multiple și care se suprapun în ceea ce privește accesul la căi de atac; întrucât impunitatea pentru încălcările drepturilor omului comise de corporațiile transnaționale rămâne în mare măsură nesoluționată în absența unui cadru de reglementare solid și cuprinzător și a unei alinieri la nivel mondial și regional;

C. întrucât Consiliul pentru Drepturile Omului (CDO) al ONU a adoptat o rezoluție la 26 iunie 2014 de instituire a unui grup de lucru interguvernamental deschis pentru a elabora un instrument internațional obligatoriu din punct de vedere juridic, care să reglementeze, în dreptul internațional al drepturilor omului, activitățile corporațiilor transnaționale și ale altor întreprinderi;

D. întrucât GLID, prezidat de Ecuador încă de la crearea sa, a organizat, până în prezent, opt sesiuni și o serie de consultări regionale și de altă natură cu părțile interesate, inclusiv cu societatea civilă și cu sectorul privat; întrucât, în iulie 2023, președintele a distribuit un proiect actualizat al instrumentului înaintea celei de a noua sesiuni a GLID, programată pentru 23-27 octombrie 2023;

E. întrucât poziția UE și a statelor membre a evoluat puțin în raport cu activitatea GLID; întrucât, în absența unui mandat de negociere, reprezentantul UE a participat doar la sesiunile GLID în calitate de observator și a contribuit doar la declarații generale;

F. întrucât, ulterior, poziția statelor membre ale UE a evoluat treptat, mai multe dintre ele participând activ la cele mai recente sesiuni ale GLID; întrucât Franța și Portugalia s-au alăturat grupului „Prietenii președintelui”, ajutându-l pe acesta să elaboreze propuneri de consens din partea blocurilor regionale; întrucât, printre prioritățile sale în cadrul forurilor din domeniul drepturilor omului din 2023, Consiliul și-a afirmat angajamentul

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

de a „participa activ” la discuțiile ONU privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic și și-a exprimat disponibilitatea de a colabora cu președintele GLID și cu Grupul „Prietenii președintelui” pentru a explora un instrument consensual susceptibil să îmbunătățească în mod eficace protecția victimelor și să creeze condiții de concurență echitabile la nivel mondial;

G. întrucât Parlamentul a sprijinit în mod constant discuțiile ONU privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic, inclusiv prin adoptarea unei serii de rezoluții prin care se solicită UE și statelor membre să se implice în mod constructiv în negocieri;

H. întrucât, în ultimii ani, UE a inițiat o serie de inițiative legislative menite să reglementeze activitățile întreprinderilor în domeniul drepturilor omului și al obligațiilor legate de mediu și climă;

I. întrucât mai multe state membre ale UE au adoptat recent o legislație obligatorie privind diligența necesară, în timp ce o serie de alte state membre intenționează să urmeze acest exemplu;

J. întrucât inițiativele de reglementare, inclusiv legislația, privind afacerile și drepturile omului au fost adoptate sau sunt în curs de dezbatere în țările din afara UE,

Observații generale și cadrul internațional privind afacerile și drepturile omului

1. subliniază că nivelul general de exercitare a drepturilor omului la nivel mondial depinde în mod inevitabil de comportamentul corporațiilor, având în vedere amploarea actuală a globalizării și internaționalizarea activităților comerciale și a lanțurilor valorice;

2. sprijină ferm punerea în aplicare deplină, în interiorul și în afara UE, a standardelor internaționale privind conduita responsabilă în afaceri, pentru a completa și a consolida punerea în aplicare a Principiilor directoare privind afacerile și drepturile omului;

3. subliniază că responsabilitatea socială a întreprinderilor doar în mod voluntar riscă să creeze denaturări ale pieței și concurență neloială pentru întreprinderile care aleg să respecte standardele internaționale sau care sunt supuse unor obligații naționale sau regionale; salută, prin urmare, actuala trecere de la inițiativele legislative fără caracter obligatoriu la standarde obligatorii în ceea ce privește evoluțiile normative;

4. subliniază că este important să se elimine lacunele juridice și de reglementare care sunt exploatate de corporațiile transnaționale și de investitori în detrimentul drepturilor omului și al mediului;

5. constată cu îngrijorare că persistă numeroase bariere procedurale, materiale și practice în ceea ce privește accesul victimelor la justiție, inclusiv dificultăți în identificarea instanței competente, bariere legate de standardele jurisdicționale, termene de prescripție legale scurte, sarcini probatorii excesive, răspundere limitată din cauza vălului corporatist, acces la reprezentare juridică și la informații, precum și alte inegalități între reclamanți și pârâți;

6. sprijină ferm activitatea desfășurată în cadrul ONU prin intermediul GLID pentru a dezvolta acest instrument; își exprimă aprecierea pentru activitatea președinților

succesivi din Ecuador în coordonarea acestui efort complex și salută rolul de sprijin al grupului „Prietenii președintelui”;

7. invită președintele GLID și statele membre ale ONU să se asigure că negocierile se desfășoară în mod transparent, cu implicarea semnificativă a tuturor părților interesate, inclusiv a societății civile, a sindicatelor și a sectorului privat; insistă, de asemenea, că este important să se garanteze un angajament activ din partea tuturor regiunilor, în vederea dezvoltării unui instrument eficace care să reflecte diversitatea globală a realităților juridice, economice și politice care afectează drepturile omului și care să se bazeze pe bunele practici puse în aplicare la nivel național și regional; încurajează organizațiile regionale pentru drepturile omului și organizațiile economice să contribuie la facilitarea acestui angajament universal;

Implicarea UE și a statelor membre în procesul ONU

8. reamintește că UE s-a angajat, pe baza tratatelor, să promoveze drepturile omului la nivel mondial și soluțiile multilaterale ale ONU la probleme comune, angajament care nu s-a reflectat încă în participarea sa la GLID;

9. recunoaște că GLID este singurul forum mondial și multilateral în care sunt discutate normele obligatorii privind afacerile și drepturile omului și, prin urmare, consideră că este esențial ca UE să participe activ la acest proces;

10. subliniază că cele mai recente evoluții normative de la nivelul UE privind afacerile și drepturile omului nu au abordat deloc accesul la justiție și drepturile victimelor, care se află în centrul instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic, ca tratat de bază privind drepturile omului; subliniază, în acest sens, caracterul complementar, obiectivele și domeniul de aplicare ale ambelor direcții normative, care vor funcționa la diferite niveluri;

11. consideră că UE ar trebui să se implice activ în negocierile în curs, în special pentru a dezvolta în continuare proiectul de instrument obligatoriu din punct de vedere juridic, concentrându-se în același timp pe victimele abuzurilor din mediul de afaceri, eliminând barierele din calea justiției și a căilor de atac eficace și consolidând cooperarea pe baza perspectivelor internaționale și a bunelor practici; consideră că acest angajament ar contribui, în cele din urmă, la asigurarea unei mai bune puneri în aplicare și asigurări a respectării drepturilor omului la nivel internațional, contribuind în același timp la condiții de concurență echitabile la nivel internațional și furnizând un instrument global care să fie sprijinit pe scară largă și ratificat de statele din toate regiunile, inclusiv din Europa, dar fără a se limita la aceasta, și care să rămână relevant în fața evoluției constante a amenințărilor la adresa drepturilor omului legate de întreprinderi;

12. salută faptul că Consiliul s-a angajat ca UE să își consolideze acțiunea și să participe activ la GLID; consideră totuși că singura modalitate semnificativă și tangibilă de a pune în aplicare acest angajament declarat este adoptarea unui mandat al UE pentru negocieri; îndeamnă, prin urmare, Comisia să recomande Consiliului să adopte cât mai curând posibil un mandat ambițios pentru negocieri, astfel încât UE să poată participa activ la negocieri în vederea modelării viitorului instrument obligatoriu din punct de vedere juridic, care se află deja într-un stadiu avansat;

13. invită statele membre, între timp, să își coordoneze pozițiile înainte de negocieri, astfel încât să apere o poziție puternică, comună și clară a UE; se așteaptă ca Serviciul European de Acțiune Externă și Comisia, în special Delegația UE pe lângă ONU de la Geneva, să joace un rol proactiv și constructiv în acest proces;

14. invită Comisia, Serviciul European de Acțiune Externă și statele membre să colaboreze proactiv cu toate statele partenere și să acorde prioritate acestui subiect în dialogurile lor cu țările din afara UE și cu organizațiile regionale;

Elemente pentru o poziție a UE privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic

15. salută proiectul actualizat de instrument obligatoriu din punct de vedere juridic, publicat în iulie 2023, și consideră că el oferă o bază solidă și promițătoare pentru avansarea negocierilor, recunoscând, în același timp, că sunt necesare îmbunătățiri;

16. consideră că un instrument obligatoriu din punct de vedere juridic ar fi compatibil cu evoluțiile normative în curs la nivelul UE și complementar acestora și, prin urmare, ar contribui la crearea unui cadru juridic global mai coerent privind afacerile și drepturile omului;

17. sprijină un domeniu larg de aplicare pentru instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic, care să urmărească să acopere toate întreprinderile, inclusiv activitățile comerciale transnaționale și întreprinderile de stat; consideră că a oferi statelor părți flexibilitatea de a diferenția, în conformitate cu legislația lor internă, modul în care întreprinderile își îndeplinesc obligațiile în materie de prevenire, în temeiul instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic, ar oferi o marjă de manevră importantă pentru adaptarea națională și ar fi în concordanță cu domeniul de aplicare universal al Principiilor directoare ale ONU;

18. insistă asupra faptului că, în conformitate cu universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului, instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic ar trebui să acopere un domeniu de aplicare larg al instrumentelor internaționale, inclusiv, printre altele, Declarația Universală a Drepturilor Omului, toate tratatele internaționale fundamentale privind drepturile omului și convențiile fundamentale ale Organizației Internaționale a Muncii;

19. regretă că mai multe trimiteri la mediu și la schimbările climatice au fost eliminate din domeniul de aplicare al instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic în cel mai recent proiect; consideră că UE și statele membre ar trebui să depună eforturi pentru ca impactul activităților comerciale asupra mediului și climei să fie inclus în domeniul de aplicare al instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic;

20. subliniază că instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic ar trebui să ofere un cadru ambițios, cuprinzător, reactiv și obligatoriu pentru a preveni încălcarea drepturilor omului de către corporații; constată, în acest sens, că a oferi statelor părți flexibilitatea de a-și adapta cadrele preventive la propriile sisteme juridice ar fi un factor-cheie în asigurarea unei aderări pe scară largă la instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic;

21. invită UE și statele membre să se asigure, în conformitate cu dispozițiile din Principiile

directoare ale ONU, că cadrul de prevenire a instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic obligă actorii corporativi să acorde o atenție deosebită activităților lor în ceea ce privește zonele afectate de conflicte sau teritoriile aflate sub ocupație sau anexare, în care riscul unor încălcări grave ale drepturilor omului este sporit, inclusiv prin adăugarea unor trimiteri la dreptul internațional umanitar, la dreptul penal internațional și la dreptul internațional cutumiar în domeniul de aplicare al instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic;

22. consideră că obligația întreprinderilor de a efectua evaluări periodice ale impactului asupra drepturilor omului înainte și pe parcursul operațiunilor și de a ține seama de nevoile persoanelor expuse unui risc sporit constituie elemente deosebit de importante pentru cadrul de prevenire a instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic, inclusiv prin integrarea unei perspective de gen, dar și luând în considerare aspectele legate de grupurile expuse riscului de vulnerabilitate sau marginalizare;

23. solicită ca instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic să ofere un rol central părților interesate afectate, în special prin obligația de a promova participarea activă și semnificativă a acestora, inclusiv a sindicatelor, a organizațiilor neguvernamentale, a popoarelor indigene și a organizațiilor comunitare, precum și a sectorului privat, la punerea în aplicare a legislației, a politicilor și a altor măsuri;

24. subliniază că este important ca UE și statele membre să se asigure că instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic include datoria de a proteja siguranța apărătorilor drepturilor omului, a apărătorilor mediului, a jurnaliștilor, a lucrătorilor și a popoarelor indigene și a altor grupuri marginalizate și de a integra luarea în considerare a acestor grupuri în întregul instrument;

25. subliniază că trebuie să se garanteze că statele pun în aplicare mecanisme solide și eficace, dar practice, de monitorizare a aplicării și respectării legislației; insistă, de asemenea, că trebuie să se solicite corporațiilor și statelor părți să întocmească rapoarte regulate și aprofundate;

26. se așteaptă ca UE și statele membre să promoveze dispoziții solide privind accesul la justiție, inclusiv accesul la căi de atac judiciare statale, în cadrul instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic, în conformitate cu angajamentul lor de a susține Principiile directoare ale ONU;

27. subliniază că dispozițiile instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic privind drepturile victimelor și ale deținătorilor de drepturi trebuie să precizeze modalitățile de garantare a dreptului la un acces la justiție echitabil, adecvat, rapid, nediscriminatoriu, oportun și care ia în considerare dimensiunea de gen, la despăgubiri individuale sau colective și la căi de atac eficace în ceea ce privește încălcările drepturilor omului cauzate de întreprinderi sau la care acestea au contribuit;

28. insistă asupra faptului că instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic ar trebui să includă obligația ca statele părți să dezvolte un sistem cuprinzător și adecvat de răspundere juridică, care să răspundă nevoilor victimelor în ceea ce privește căile de atac și să fie proporțional cu gravitatea abuzului;

29. insistă asupra faptului că instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic ar trebui

să abordeze obstacolele practice și procedurale cu care se confruntă victimele abuzurilor comise de întreprinderi atunci când solicită justiției să facă dreptate;

30. salută propunerea de instituire a unui fond internațional pentru victime în temeiul instrumentului obligatoriu din punct de vedere juridic, care să ofere asistență juridică și financiară victimelor care doresc să aibă acces la căi de atac;

°

° °

31. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, Președintelui Consiliului ONU pentru Drepturile Omului și președintelui GLID.

EXPUNERE DE MOTIVE

Întreprinderile sunt actori majori ai mondializării economice, ai serviciilor financiare și ai schimburilor comerciale internaționale și trebuie să respecte toate legile aplicabile și tratatele internaționale, precum și drepturile omului. Ele pot avea incidențe negative asupra drepturilor omului și a mediului, pot contribui la acestea sau pot avea o legătură directă cu acestea. Cu toate acestea, corporațiile pot juca, de asemenea, un rol important în promovarea drepturilor omului, a democrației și a bunei guvernanțe, a standardelor de mediu și a responsabilității întreprinderilor.

Victimele abuzurilor comise de întreprinderi se confruntă cu obstacole multiple și care se suprapun în ceea ce privește accesul la căi de atac. Impunitatea pentru încălcările drepturilor omului comise de corporațiile transnaționale rămâne în mare măsură nesoluționată în absența unui cadru de reglementare solid și cuprinzător și a unei alinieri la nivel mondial și regional.

În ultimii ani, UE a inițiat o serie de inițiative legislative menite să reglementeze activitățile întreprinderilor în ceea ce privește drepturile omului și obligațiile legate de mediu și climă, în special prin propunerea de directivă a UE privind diligența necesară în materie de durabilitate a întreprinderilor, prin Regulamentul privind interzicerea produselor obținute prin muncă forțată, precum și prin numeroase inițiative sectoriale, inclusiv Regulamentul privind produsele care nu implică defrișări, Regulamentul privind minereurile din zone de conflict și legislația privind materiile prime critice.

Mai multe state membre ale UE au adoptat recent o legislație cu caracter obligatoriu privind diligența necesară, cum ar fi Franța, Germania și Țările de Jos, în timp ce o serie de alte state membre intenționează să urmeze acest exemplu.

În afara UE, au fost adoptate sau sunt în curs de dezbatere inițiative de reglementare, inclusiv legislative, privind afacerile și drepturile omului, cum ar fi în Australia, Brazilia, SUA, Japonia, Norvegia, Noua Zeelandă, Canada, Mexic, Africa de Sud, Ghana și Elveția, iar numeroase alte țări au elaborat un plan național de acțiune privind afacerile și drepturile omului.

La nivelul Organizației Națiunilor Unite, Consiliul pentru Drepturile Omului (CDO) a adoptat o rezoluție la 26 iunie 2014 de instituire a unui grup de lucru interguvernamental deschis pentru a elabora un instrument internațional obligatoriu din punct de vedere juridic care să reglementeze, în dreptul internațional al drepturilor omului, activitățile corporațiilor transnaționale și ale altor întreprinderi.

Până în prezent, grupul de lucru a organizat opt sesiuni și o serie de consultări regionale și de altă natură cu părțile interesate. În iulie 2023, președintele a transmis un proiect actualizat al instrumentului înainte de cea de-a noua sesiune a grupului de lucru, planificată pentru 23-27 octombrie 2023.

Poziția UE și a statelor membre a evoluat în raport cu activitatea GLID. Inițial, toate statele membre ale UE care erau la acel moment membre ale CDO au votat împotriva rezoluției de lansare a procesului de negociere a instrumentului internațional obligatoriu din punct de vedere juridic și, în absența unui mandat de negociere, reprezentantul UE a participat doar în calitate de observator la sesiunile GLID și a contribuit doar la declarații generale.

Ulterior însă poziția statelor membre ale UE a evoluat treptat, mai multe dintre ele participând activ la cele mai recente sesiuni ale GLID. Franța și Portugalia s-au alăturat grupului

„Prietenii președintelui”. Mai mult decât atât, printre prioritățile sale în cadrul forurilor din domeniul drepturilor omului din 2023, Consiliul UE și-a afirmat angajamentul de a „participa activ” la discuțiile ONU privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic și și-a exprimat disponibilitatea de a colabora cu președintele GLID și cu Grupul „Prietenii președintelui” pentru a explora un instrument consensual susceptibil să îmbunătățească în mod eficace protecția victimelor și să creeze condiții de concurență echitabile la nivel mondial.

Comunitățile afectate, popoarele indigene, sindicatele, membrii societății civile, cadrele universitare și experții din întreaga lume manifestă un interes considerabil și din ce în ce mai mare pentru discuțiile purtate la nivelul ONU privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic, se mobilizează în jurul său au așteptări considerabile în acest sens.

Parlamentul a sprijinit în mod constant discuțiile ONU privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic, inclusiv într-o serie de rezoluții. Pe măsură ce negocierile privind instrumentul obligatoriu din punct de vedere juridic se intensifică, s-a considerat că este important să se sublinieze poziția actuală a Parlamentului, având în vedere cele mai recente evoluții, atât la nivelul UE, cât și la nivelul ONU, și să se reitereze faptul că UE trebuie să adopte un mandat ambițios de negociere pentru a participa în mod determinant la discuții.