

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wiążący traktat ONZ w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 97/02)

Sprawozdawca: **Thomas WAGNSONNER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.11.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	11.12.2019
Sesja plenarna nr	548
Wynik głosowania	136/23/12
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**1. Wnioski i zalecenia***Wnioski*

1.1. EKES w pełni popiera prawa człowieka, uznając je za powszechne i niezbywalne, niepodzielne, współzależne i powiązane, a zatem za stanowiące niezbędną podstawę wszelkiego zaangażowania społecznego. Prawa człowieka to fundament bogactwa i pokoju w Europie. EKES podkreśla, że wszystkie socjalne i polityczne prawa człowieka muszą gwarantować każdemu godziwe warunki życia i że ich naruszenie nie może prowadzić do powstania nieuzasadnionych zysków.

1.2. Naruszeniom praw człowieka można skuteczniej zapobiegać, jeżeli istnieje wiążąca norma uzgodniona na szczeblu międzynarodowym, którą mają wdrażać i chronić państwa. EKES przyjmuje z zadowoleniem podejście polegające na uznaniu, że obowiązkiem państw jest ochrona, promowanie i respektowanie praw człowieka i że przedsiębiorstwa muszą przestrzegać tych praw.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w obecnym projekcie tekstu uwzględnia się istotne kwestie zaproponowane przez UE, takie jak zalecenia w sprawie objęcia jego zakresem wszystkich przedsiębiorstw oraz w sprawie lepszego dostosowania koncepcji do Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka (wytycznych Ruggiego). Przepisy będą spójne z istniejącymi systemami zasad należytej staranności, zwłaszcza z Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka, by można było ułatwić wdrażanie i uniknąć powielania działań.

1.4. Ze względu na to, że zgodnie z zaleceniami UE zakres projektu traktatu obejmuje teraz całą działalność gospodarczą, ogólnie bez względu na wielkość przedsiębiorstwa, EKES zaleca, by UE i jej państwa członkowskie podjęły działania w celu wsparcia przedsiębiorstw w spełnieniu zobowiązań w zakresie praw człowieka, które to zobowiązania mogłyby opierać się na ich istniejących dobrowolnych zobowiązaniach w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, szczególnie w odniesieniu do działalności międzynarodowej. Dostrzega trudności w stosowaniu środków przewidzianych w traktacie w odniesieniu do MŚP i nalega, by UE i państwa członkowskie zdecydowanie wsparły MŚP i ułatwiły opracowanie praktycznych ram, które pozwolą tym przedsiębiorstwom gwarantować respektowanie praw człowieka w ich działalności.

1.5. EKES podkreśla, że środki niewiążące i wiążące nie wykluczają się wzajemnie, lecz będą się uzupełniać.

1.6. Systemy takie jak Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych i standardy sprawozdawczości określone w Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka pokazują, że istnieją już praktyczne sposoby wdrażania rygorystycznych standardów praw człowieka w odniesieniu do postępowania po stronie przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa, które zobowiązały się już do przestrzegania tych standardów, nie powinny ponosić dodatkowych obciążeń. By można było uniknąć powielania działań, protokół fakultatywny przewidziany w mechanizmie wdrażania będzie uwzględniać system krajowych punktów kontaktowych OECD, który musiałby zostać dostosowany w celu wsparcia wiążących zasad, lub inne istniejące krajowe instytucje praw człowieka (NHRI).

1.7. Pomimo godnych uznania postępów, zwłaszcza w Europie, w zakresie przyjmowania niewiążących wytycznych w sprawie respektowania praw człowieka w środowisku biznesu (np. Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka i Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych), wiążący traktat ma istotne znaczenie dla tych przedsiębiorstw, które nie wywiązują się jeszcze rzetelnie ze swoich obowiązków. W ten sposób ofiarom naruszeń praw człowieka związanych z działalnością przedsiębiorstw zapewnione zostaną na całym świecie jednolite standardy praw człowieka, jurysdykcja i prawo właściwe, a także sprawiedliwy i skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Dzięki temu wyrównane zostaną warunki działania dla przedsiębiorstw oraz zapewnione zostaną pewność prawa i uczciwsza światowa konkurencja.

1.8. EKES zaleca, by jurysdykcję miał jeden sąd <sup>(1)</sup> prowadzący sprawiedliwe postępowanie szczególnie, gdy niejasne jest, czy potencjalna odpowiedzialność spoczywa na spółce dominującej, na jednej z jej jednostek zależnych czy na dostawcy, nawet jeśli spółki mają siedzibę w różnych krajach. Podkreśla, że za pomocą restrykcyjnej zasady dotyczącej wzajemnej pomocy prawnej można uniknąć wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*).

1.9. EKES uważa, że otwarta międzyrządowa grupa robocza będzie kontynuować prace. Dlatego też jest gotów wnieść swój wkład jako głos zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Stwierdza, że dialog społeczny, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w znacznym stopniu przyczyniają się do poszanowania praw człowieka.

#### Zalecenia

1.10. Mając na uwadze cel, jakim jest wspieranie i umacnianie praw człowieka oraz tworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorstw w oparciu o spójne i rygorystyczne normy ogólnoświatowe, EKES wzywa instytucje europejskie, w szczególności Komisję Europejską i Radę Europejską, a także państwa członkowskie, aby wspierały trwający proces przygotowywania traktatu i brały konstruktywny udział w negocjacjach.

1.11. Należy omówić istotne możliwości udoskonalenia, które tkwią w obecnym projekcie. Komisja Europejska potrzebuje jasnego upoważnienia do koordynowania niezbędnego zaangażowania Europy.

1.12. EKES zaleca, by przyjęto również postanowienia przewidujące elastyczność między – z jednej strony – adekwatnymi, ale niepowodującymi nadmiernych obciążeń zasadami dla MŚP a – z drugiej strony – bardziej rygorystycznymi przepisami dotyczącymi sektorów przemysłu o wysokim poziomie ryzyka. Ponadto UE zaoferuje specjalne instrumenty wsparcia, aby pomóc MŚP w radzeniu sobie z wyzwaniem wynikającym z takiego traktatu (np. agencja, wsparcie dla wzajemnego uczenia się).

1.13. EKES w pełni popiera rezolucje przyjęte przez Parlament Europejski (PE) <sup>(2)</sup>, zwłaszcza jego apele o pełne zaangażowanie na rzecz opracowania wiążącego instrumentu i na rzecz ustanowienia potrzebnego międzynarodowego mechanizmu dotyczącego rozpatrywania skarg i monitorowania. EKES odnotowuje, że istnieją systemy międzynarodowe, takie jak procedura składania skarg w MOP, które mogą służyć za wzorzec bardziej ambitnego egzekwowania przepisów na szczeblu międzynarodowym, ponieważ wiążące przepisy nie będą skuteczne bez silnego zaangażowania państw i bez mechanizmów egzekwowania.

1.14. By wdrożyć należytą staranność w odniesieniu do praw człowieka, sporządzone zostaną krajowe plany działania tam, gdzie jeszcze nie zostały opracowane, oraz europejski plan działania. W opracowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu planów działania musi uczestniczyć zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

1.15. EKES zaleca, by Komisja Europejska przeanalizowała, czy wykonalne jest ustanowienie publicznej unijnej agencji ratingowej w zakresie praw człowieka w kontekście biznesowym.

<sup>(1)</sup> Oxford Dictionary of law (wyd. 7) – miejsce lub kraj, w którym toczy się sprawa.

<sup>(2)</sup> M.in. rezolucja z 4 października 2018 r. (2018/2763(RSP)).

1.16. EKES zaleca, by stworzono skuteczny międzynarodowy mechanizm monitorowania i egzekwowania, z możliwością wnoszenia skarg przed międzynarodowym komitetem. Ponadto powołany zostanie niezależny urzędnik ONZ (rzecznik) zajmujący się ofiarami naruszeń praw człowieka, dochodzeniem i, w razie konieczności, wspieraniem ich roszczeń, który niezależnie monitorować będzie domniemane naruszenia i zwracać na nie uwagę komitetu.

1.17. W projekcie znajduje się bardzo szeroka definicja praw człowieka. Odniesienie do Trójstronnej deklaracji zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP oraz do celów zrównoważonego rozwoju zawarte w preambule do projektu traktatu będzie uwzględniać prawa człowieka, które mają kluczowe znaczenie dla jego interpretacji. W szczególności prawa człowieka – takie jak prawo do zdrowego środowiska, edukacji i ochrony danych – wymagają wyraźniejszego odniesienia i włączenia w zakres traktatu.

1.18. W projekcie przewidziano już możliwość wyboru właściwej jurysdykcji, która wymaga dopracowania. Dlatego też EKES jest zdania, że gdy ze względu na swoją działalność gospodarczą przedsiębiorstwo jest zaangażowane w ponadnarodowe łańcuchy dostaw, należy zagwarantować możliwość stwierdzenia jurysdykcji w kraju, w którym znajduje się jego siedziba. Należy również wyjaśnić, że lokalne jednostki zależne i dostawcy mogą być pozywani lub przynajmniej uwzględniani w roszczeniach w kraju, w którym znajduje się siedziba jednostki dominującej lub przedsiębiorstwa będącego odbiorcą.

1.19. EKES odnotowuje znaczenie świadków i rolę sygnalistów. Przyjmuje z zadowoleniem przepisy ochronne zawarte w obecnym projekcie tekstu. Wspierane będą organizacje pozarządowe działające w tym obszarze.

1.20. EKES zaleca, by przedstawiono wyjaśnienia dotyczące wzajemnej zależności między należytą starannością a odpowiedzialnością prawną, w tym jasne i praktyczne postanowienia gwarantujące, że należyta staranność obejmuje stałe monitorowanie w łańcuchach dostaw oraz że uchybienia w tym zakresie pociągają za sobą odpowiedzialność. Dalsze wyjaśnienia będą opierać się na pojęciach już opracowanych dla Wytocznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka.

1.21. EKES zaleca, by w wypadku rażącego niedbalstwa przewidziano odpowiedzialność karną. W przypadku mniej poważnych wykroczeń, takich jak zaniedbanie obowiązku regularnego składania sprawozdań, przewidziana zostanie odpowiedzialność administracyjna.

1.22. Projekt traktatu zawiera postanowienie dotyczące przeniesienia ciężaru dowodu w przypadku odpowiedzialności cywilnej, które zostanie wyjaśnione w celu zapewnienia spójnego stosowania w różnych jurysdykcjach oraz zadbania o to, by w razie potrzeby ofiary mogły liczyć na jego stosowanie.

1.23. W odniesieniu do umów handlowo-inwestycyjnych należy wyjaśnić, że środki wykonawcze dotyczące traktatu w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka są uzasadnione i nie można ich obchodzić przez wykorzystanie mechanizmów rozwiązywania sporów inwestycyjnych<sup>(3)</sup>.

1.24. Obecny projekt umożliwia dobrowolny udział w systemie rozstrzygania sporów. Zostanie to ponownie rozważone w celu lepszego dostosowania do istniejących ram, gdyż te z dziewięciu podstawowych instrumentów w dziedzinie praw człowieka, które uwzględniają rozstrzyganie sporów, zawierają klauzulę opt-out.

1.25. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że obecny projekt tekstu uwzględnia kwestie wzajemnej pomocy. Jednak przepisy dotyczące kosztu postępowań znacznie się zmieniły. Z wyjątkiem przypadków lekkomyślnego wszczynania sporów sądowych ofiary nie będą zobowiązane do pokrywania kosztów postępowania.

1.26. EKES opowiada się za przyjęciem prawnie wiążącego instrumentu w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka, przy czym zdecydowanie zachęca do ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Informacje ogólne

2.1. Cele zrównoważonego rozwoju są ukierunkowane na różne sposoby na udoskonalenia w zakresie stosunków pracy, odpowiedzialnej produkcji i konsumpcji oraz zdecydowanego zaangażowania na rzecz praw człowieka. Wiążący traktat mógłby w znacznym stopniu wesprzeć te starania przez stworzenie międzynarodowych ram odpowiedzialności.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 145.

2.2. Do międzynarodowych wytycznych w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka zaliczają się wytyczne Ruggiego oraz inicjatywa ONZ *Global Compact*, a także wytyczne OECD (Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych) zapewniające przedsiębiorstwom wielonarodowym ramy dla strategii społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz wdrażania jej na płaszczyźnie prawnej przez odpowiednie konstruowanie swoich umów w związku z działalnością prowadzoną za granicą i wykorzystaniem globalnych łańcuchów dostaw. OECD zapewnia również wytyczne dotyczące szeregu sektorów. Ich wpływ na zachęcenie do wdrożenia należytej staranności w łańcuchach dostaw<sup>(4)</sup> pokazuje, że możliwe jest zarządzanie ryzykiem i wdrażanie rygorystycznych standardów odnoszących się do naruszeń praw człowieka.

2.3. Naruszanie praw człowieka wpływa na życie ludzi, ich społeczności, środowisko bądź ich mienie. EKES z zadowoleniem przyjął zatem takie jak ta inicjatywy<sup>(5)</sup> i podkreśla, że istotny jest udział społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych w procedurach dotyczących należytej staranności. Kwestią problematyczną dla przedsiębiorstw stały się odpowiedzialne praktyki biznesowe. Społeczeństwo obywatelskie, a także związki zawodowe zauważają, że przedsiębiorstwa podejmują wysiłki na rzecz poszerzenia praktycznego wdrażania praw człowieka i bardziej odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej. W dyskusjach na temat traktatu przedstawiciele przedsiębiorstw podkreślają znaczenie praw człowieka mających zastosowanie na całym świecie do wszystkich pracowników oraz skutecznego wdrażania norm MOP i zasad dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Raporty na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw nie są narzędziami marketingowymi, ale sposobem pokazania, że przedsiębiorstwa biorą na siebie odpowiedzialność. EKES zachęca państwa członkowskie do podjęcia zdecydowanych działań na rzecz wdrożenia ich polityki praw człowieka i wsparcia dobrowolnego zaangażowania przedsiębiorstw na rzecz odpowiedzialności społecznej, w szczególności w zakresie działalności międzynarodowej.

2.4. Dobrowolne środki nie mogą jednak zapobiec wszystkim naruszeniom praw<sup>(6)</sup>. Wiążące środki, uzupełnione odpowiednimi sankcjami, zagwarantowałyby przestrzeganie minimalnych przewidzianych prawem standardów, również przez te przedsiębiorstwa, które nie traktują swej odpowiedzialności moralnej tak poważnie jak te, które wdrażają wysokie standardy praw człowieka, np. na podstawie wytycznych Ruggiego. Wiążące przepisy będą spójne z istniejącymi systemami zasad należytej staranności, zwłaszcza z wytycznymi Ruggiego, by można było ułatwić wdrażanie i uniknąć powielania działań. Środki dobrowolne i wiążące nie wykluczają się wzajemnie, ale są komplementarne.

2.5. EKES dostrzega, że większość przedsiębiorstw, zwłaszcza w UE, jest zaangażowana w przestrzeganie praw człowieka. Jednak według danych statystycznych MOP praca przymusowa w sektorach budownictwa, produkcji, górnictwa, usług komunalnych i rolnictwa na całym świecie przynosi zyski w wysokości 43 mld USD tym przedsiębiorstwom, które nie zobowiązały się wystarczająco do wdrożenia praw człowieka w swym łańcuchu wartości.

2.6. Poziom odniesienia dotyczący działań przedsiębiorstw w obszarze praw człowieka (ang. *Corporate Human Rights Benchmark*) został stworzony przez profesjonalnych inwestorów we współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi w dziedzinie praw człowieka<sup>(7)</sup>. Wskaźnik ten ma być narzędziem dla inwestorów pozwalającym ustalić, które przedsiębiorstwa działają odpowiedzialnie, tak więc w interesie przedsiębiorstw powinno być wykazanie dobrych wyników. Pokazuje on, że w wielu przedsiębiorstwach objętych wskaźnikiem wdrażanie wytycznych Ruggiego jest na niskim poziomie. Szczególnie warte odnotowania są przedsiębiorstwa działające na całym świecie takie jak McDonald's i Starbucks, które są aktywne zwłaszcza w Europie i mają niski stopień wdrożenia tych wytycznych. Przedsiębiorstwa międzynarodowe i nieeuropejskie wciąż zyskują przewagę nad europejskimi przedsiębiorstwami, które są zaangażowane w przestrzeganie praw człowieka. Ponad 40 % przedsiębiorstw objętych wskaźnikiem nie uzyskuje żadnych punktów w zakresie należytej staranności w dziedzinie praw człowieka, a dwie trzecie ocenianych przedsiębiorstw, w tym również przedsiębiorstwa europejskie, uzyskują wynik poniżej 30 % w zakresie realizacji wytycznych Ruggiego.

2.7. Choć przeważająca większość przedsiębiorstw czuje się zaangażowana w ochronę praw człowieka, wciąż w ramach działalności gospodarczej zdarzają się ich naruszenia. Wiążący traktat dawałby ofiarom pewność, że na całym świecie zapewnione zostaną jednolite standardy praw człowieka, obowiązujące przepisy oraz sprawiedliwy dostęp do władz i sądów. Dzięki temu wyrównane zostałyby również warunki działania dla przedsiębiorstw oraz zapewniono by pewność prawa i uczciwszą światową konkurencję.

<sup>(4)</sup> <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm>

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8 2016, s. 17.

<sup>(6)</sup> Najnowsze przykłady to: zbieracze orzechów laskowych w Turcji, <https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>; nagrobki wytwarzane przez dzieci, <https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhofe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>; wydobywanie surowców mineralnych do produkcji akumulatorów pojazdów elektrycznych, <https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>.

<sup>(7)</sup> <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. UE realizuje w swojej polityce zewnętrznej program promowania i upowszechniania praw człowieka. Unijne rozporządzenie w sprawie minerałów z obszarów objętych konfliktami, dyrektywa w sprawie ujawniania informacji niefinansowych i rozporządzenie w sprawie drewna to przykłady wzmacniania należytej staranności w dziedzinie praw człowieka. W umowach o wolnym handlu znajdują się klauzule zawierające zobowiązania do ochrony tych praw. Niektóre państwa członkowskie UE – przede wszystkim Francja, ale także Zjednoczone Królestwo i Niderlandy – przyjęły przepisy wzmacniające rozliczalność korporacji i tworzące solidniejsze ramy należytej staranności w zakresie praw człowieka. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) przeanalizowała europejskie kompetencje w dziedzinie biznesu i praw człowieka i uznała, że istnieją jasno określone podstawy kompetencji UE, a także kompetencji państw członkowskich<sup>(8)</sup>. Dlatego też zaleca podejście oparte na otwartej metodzie koordynacji. Przed formalną ratyfikacją konwencji należy wyjaśnić kwestie dotyczące kompetencji; jednak co do zasady przyjąć trzeba kompetencje dzielone. Postępowania w sprawie naruszeń praw podstawowych przez przedsiębiorstwa regulują pośrednio przepisy prawa administracyjnego, cywilnego lub karnego. Wiążą się z kwestiami międzynarodowego prawa prywatnego i międzynarodowego prawa karnego (spółek), które w UE zostały w pewnej mierze zharmonizowane.

2.9. PE przyjął szereg rezolucji w tej dziedzinie i zdecydowanie opowiada się za czynnym udziałem w negocjacjach dotyczących wiążącego instrumentu prawnego. Zwrócił się również o przeprowadzenie badania dotyczącego *dostępu ofiar korporacyjnych naruszeń praw człowieka do środków ochrony prawnej w państwach trzecich*<sup>(9)</sup>, w którym sformułowano konkretne zalecenia dla instytucji UE w celu poprawienia tego dostępu.

2.10. Rada zwróciła się do FRA o opinię w sprawie *poprawy dostępu do środków ochrony prawnej w obszarze biznesu i praw człowieka na szczeblu UE*. W opinii tej stwierdzono, że możliwa jest znaczna poprawa.

2.11. W 2014 r. Rada Praw Człowieka przyjęła rezolucję nr 26/9, w której postanowiła powołać otwartą międzyrządową grupę roboczą mającą za zadanie wypracowanie międzynarodowego prawnie wiążącego instrumentu, regulującego – w ramach międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka – działalność korporacji transnarodowych i innych przedsiębiorstw. Poparło ją wiele krajów rozwijających się. Obecny projekt przedstawiono w lipcu 2019 r.

2.12. UE uczestniczyła w pracach grupy roboczej, jednak zdystansowała się od wyników jej sesji z października 2018 r., uzasadniając to szeregiem przyczyn. Najważniejszymi z nich wydają się kwestie zastosowania do wszystkich, nie tylko transnarodowych przedsiębiorstw, większe ukierunkowanie na wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka oraz bardziej przejrzysty proces. Zważywszy na obecne brzmienie projektu tekstu, wydaje się, że istotne kwestie zaproponowane przez UE zostały uwzględnione. Ze względu na kwestie prawne związane z harmonizacją UE powinna wziąć aktywny udział w tym procesie w oparciu o oficjalny mandat negocjacyjny w celu reprezentowania swych interesów i interesów swych państw członkowskich.

2.13. Niektóre kraje o dużych gospodarkach takie jak USA od niedawna nie biorą aktywnego udziału w przygotowaniu traktatu bądź tak jak Chiny nie wydają się silnie zaangażowane w ten proces. Zapewnienie szerokiego zakresu stosowania traktatu przyczyni się do promowania odpowiedzialnych praktyk biznesowych, między innymi przez przedsiębiorstwa z dużych gospodarek. Nawet jeżeli państwa te nie ratyfikują wiążącego traktatu, to zgodnie z nim wejście tych przedsiębiorstw na wspólny europejski rynek obarczy je potencjalnie odpowiedzialnością za naruszenia w Europie. Chcąc czerpać dalej zyski z rynków europejskich, państwa te musiałyby wdrożyć bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące należytej staranności w zakresie praw człowieka.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES w pełni popiera prawa człowieka, uznając je za powszechne i niezbywalne, niepodzielne, współzależne i powiązane, a zatem za stanowiące niezbędną podstawę wszelkiego zaangażowania społecznego, czy to w politykę, współpracę międzynarodową, dialog społeczny, gospodarkę czy biznes. Prawa człowieka to fundament bogactwa i pokoju na naszym kontynencie. Ponadto to one wraz z europejskim modelem państwa socjalnego, w tym powszechnymi systemami edukacji, zagwarantowały rozwój gospodarczy i materialny dobrobyt. EKES podkreśla, że wszystkie socjalne i polityczne prawa człowieka muszą gwarantować każdemu godziwe warunki życia i że ich naruszenie nie może prowadzić do nieuzasadnionych zysków.

<sup>(8)</sup> Opinia FRA, *Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level* (Poprawa dostępu do środków ochrony prawnej w dziedzinie biznesu i praw człowieka na szczeblu UE), s. 62.

<sup>(9)</sup> EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, luty 2019 r. – PE 603.475.

3.2. EKES uważa, że zapobieganie naruszeniom praw człowieka powinno być nadrzędnym celem wiążącego traktatu. Gdy istnieje uzgodniona na szczeblu międzynarodowym minimalna wiążąca norma dotycząca postępowania w biznesie, przedsiębiorstwa potrzebują jeszcze większego wsparcia i wskazówek w zakresie środków wykonawczych, a UE i jej państwa członkowskie muszą uznać swoją odpowiedzialność za zapewnienie, by odpowiedzialne praktyki biznesowe nie prowadziły do nieuczciwej konkurencji.

3.3. EKES w pełni popiera rezolucje przyjęte przez PE i przyjmuje za swój jego apel o pełne i aktywne zaangażowanie w proces w Genewie na rzecz opracowania wiążącego instrumentu, w tym także w – postulowane w tych rezolucjach – ustanowienie potrzebnego mechanizmu rozpatrywania skarg. Komisja Europejska powinna podjąć działania na podstawie tych rezolucji i wykazać silne zaangażowanie.

3.4. EKES popiera również uwzględnienie niezbędnej zawartości wiążącego traktatu wyszczególnionej przez PE, tj.:

- oparcie się na ramach wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka,
- określenie **obowiązków w zakresie należytej staranności** dla korporacji transnarodowych i innych przedsiębiorstw, **w tym ich jednostek zależnych**,
- **uznanie eksterytorialności ciążących na państwach obowiązków w zakresie praw człowieka** i przyjęcie odpowiednich środków regulacyjnych,
- **uznanie odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw**,
- mechanizmy **koordynacji i współpracy między państwami w zakresie dochodzenia, ścigania i egzekwowania w sprawach transgranicznych**, oraz
- **ustanowienie międzynarodowych sądowych i pozasądowych mechanizmów nadzoru i egzekwowania**.

3.5. EKES zgadza się również z opinią PE, że zapewnienie powodom możliwości wyboru jurysdykcji będzie stanowić dla państw zachętę do wprowadzania rygorystycznych przepisów i sprawiedliwych systemów prawnych, aby utrzymać takie sprawy w swojej jurysdykcji. Jednakże mechanizmy egzekwowania powinny zapewniać, aby w najlepszym interesie państw leżało wprowadzenie przepisów wymagających należytej staranności w odniesieniu do przedsiębiorstw i praw człowieka. Istnieją systemy międzynarodowe, takie jak procedura składania skarg w MOP, które mogą służyć za wzorzec bardziej ambitnego egzekwowania przepisów na szczeblu międzynarodowym.

3.6. Wiążące zasady nie będą prowadziły do sytuacji, w których przedsiębiorstwa stosujące odpowiedzialne praktyki biznesowe stają się celem błahych pozwów. Należy jasno określić zakres, w jakim wiążący akt czyni przedsiębiorstwa odpowiedzialnymi za naruszenia. Naruszeniom praw człowieka można bowiem skuteczniej zapobiegać, jeżeli istnieje wiążąca norma uzgodniona na szczeblu międzynarodowym, którą wdrażają i chronią państwa. Znajduje to odzwierciedlenie w obecnym podejściu zaprezentowanym w projekcie, zgodnie z którym nie wprowadza się bezpośrednich zobowiązań dla przedsiębiorstw, ale zobowiązuje państwa do wdrożenia uzgodnionej normy zgodnie z ich własnymi systemami prawnymi.

3.7. W badaniu PE i opinii FRA, o których mowa powyżej, przeanalizowano szczególnie kwestie pojawiające się regularnie w związku z próbami dochodzenia przed europejskimi sądami roszczeń z tytułu naruszeń praw człowieka przez przedsiębiorstwa, ich jednostki zależne lub w łańcuchu dostaw.

3.7.1. **Jurysdykcja** sądów europejskich jest zwykle zastrzeżona dla europejskich pozwanych. Oznacza to, że przedsiębiorstwo mające siedzibę w Europie może odpowiadać przed europejskim sądem, lecz jego jednostki zależne, mające siedziby w kraju, w którym wystąpiła szkoda, zwykle nie mogą. Dostawcy i pośrednicy w łańcuchu dostaw są jeszcze bardziej oderwani od takiego europejskiego przedsiębiorstwa. EKES zauważa konieczność zapewnienia, aby ofiarom naruszeń praw człowieka związanych z działalnością przedsiębiorstw zagwarantowano, w ramach przestrzegania praw człowieka, dostęp do sprawiedliwego procesu, sądów i organów. Jurysdykcję będzie mieć jeden sąd prowadzący rzetelne postępowanie, zwłaszcza w przypadku gdy nie jest jasne, czy potencjalna odpowiedzialność spoczywa na jednostce dominującej, na jednej z jednostek zależnych czy na jednym z dostawców.

3.7.2. W badaniu PE omówiono również procedury mediacji, z których mogą korzystać ofiary w celu dochodzenia roszczeń. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje takie cenne dobrowolne procedury popularyzowane przez OECD, wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka oraz inicjatywę *Global Compact*, zauważa jednak, że te procedury nie rozwiązują problemu naruszeń praw człowieka przez firmy nieuwzględniające aspektów praw człowieka wchodzących w zakres społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. W związku z tym konieczne jest również urzędowe ściganie takich naruszeń.

3.7.3. Gromadzenie **dowodów** jest dla powoda często utrudnione ze względów praktycznych. Sprawy często obejmują dużą liczbę osób i wymagają przezwyciężenia barier językowych. Choć często łatwo jest udowodnić, że lokalne przedsiębiorstwo to jednostka zależna lub dostawca przedsiębiorstwa europejskiego, ofiarom bardzo trudno jest udowodnić stopień sprawowanej kontroli. Kiedy można ustalić europejską jurysdykcję, **koszty postępowania** mogą być skrajnie wysokie, nawet jeśli ofiary naruszenia wygrają. Możliwe jest znaczne usprawnienie międzynarodowej współpracy sądowej. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że obecny projekt tekstu uwzględni kwestie wzajemnej pomocy; domaga się jednak, by ofiary nie musiały ponosić kosztów postępowania z wyjątkiem przypadków lekkomyślnego wszczynania sporów sądowych.

3.8. Kiedy państwa członkowskie UE zaczną określać indywidualnie bardziej rygorystyczne obowiązkowe ramy **należytej staranności**, doprowadzi to do niedopasowania takich norm w Unii. Przedsiębiorstwa działające w państwach członkowskich UE o surowszych wymogach w zakresie należytej staranności nie będą przegrywać z przedsiębiorstwami mającymi siedziby w państwach, gdzie wymogi są łagodniejsze. EKES zauważa, że przedsiębiorstwa będą mieć równe warunki działania i pełność prawa, z jasno określonymi obowiązkami.

3.9. EKES uważa zatem, że kluczowe znaczenie ma czynne zaangażowanie i udział przedstawicieli UE w nadchodzącym procesie. Brak aktywnego udziału w przygotowaniu traktatu w sprawie praw człowieka, który może mieć poważne konsekwencje dla systemu handlu międzynarodowego<sup>(10)</sup>, nie może leżeć w interesie Unii i jej państw członkowskich. Należy omówić istotne możliwości udoskonalenia, które tkwią w obecnym projekcie. Instytucje europejskie i państwa członkowskie muszą być aktywnie zaangażowane, a Komisja Europejska potrzebuje jasnego upoważnienia, by móc koordynować zaangażowanie Europy.

3.10. Ponieważ traktat będą musiały wdrażać i egzekwować państwa członkowskie i UE, sporządzone zostaną krajowe plany działania w tych państwach członkowskich, w których ich jeszcze brakuje, określające, jak należyta staranność w dziedzinie praw człowieka będzie wdrażana. Opracowany zostanie również europejski plan działania, zapewniający uczestnictwo wszystkich szczebli europejskich rządów odpowiednio do ich kompetencji. W opracowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu planów działania musi uczestniczyć zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.11. Komisja Europejska przeanalizuje, czy wykonalne jest ustanowienie publicznej unijnej agencji ratingowej w zakresie praw człowieka w kontekście biznesowym, z ustanowieniem systemu umożliwiającego certyfikowanie i regularne kontrolowanie (kryteria, monitorowanie) firm audytorskich. Taka agencja pomagałaby przedsiębiorstwom (w szczególności MŚP), starając się określić i poprawić ich sytuację pod względem praw człowieka, z korzyścią dla firm i kwestii odpowiedzialności. Analiza tej koncepcji może być tematem jednej z kolejnych opinii.

3.12. Odpowiedzialność za przestrzeganie praw człowieka powinna stać się obowiązkowym przedmiotem w programach nauczania i szkoleniach w dziedzinie ekonomii i biznesu oraz w innych pokrewnych dziedzinach, a unijne programy w zakresie edukacji mogłyby wspierać większy nacisk na ten przedmiot.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. Traktat przygotowany jest przez grupę roboczą Rady Praw Człowieka, odpowiedzialną za wdrożenie paktów praw człowieka ONZ. Ponieważ adresatami norm traktatu są państwa, a nie jednostki (takie jak korporacje czy osoby będące ofiarami naruszeń), ustanowienie takiej grupy roboczej przy Radzie Praw Człowieka to praktyczne rozwiązanie, podczas gdy inne organizacje, takie jak MOP i WTO, mogą się z łatwością zaangażować. EKES jest zdania, że prace otwartej międzyrządowej grupy roboczej będą kontynuowane.

4.2. Zakres zasadniczego mandatu otwartej międzyrządowej grupy roboczej obejmuje sytuacje o charakterze transnarodowym. Stowarzyszenia przedsiębiorców i związki zawodowe domagały się szerszego zakresu, obejmującego całość działalności gospodarczej (np. przedsiębiorstwa państwowe i prywatne przedsiębiorstwa krajowe). EKES z zadowoleniem przyjmuje, że postulaty te zostały zasadniczo uwzględnione w zmienionym projekcie tekstu. Jednak projekt tekstu wymaga doprecyzowania. EKES domaga się, by instytucje UE włączyły się aktywnie w ten proces.

<sup>(10)</sup> EKES zwrócił uwagę na znaczenie wiążącego traktatu ONZ (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 145), pkt 2.19.

4.3. Opracowany zostanie skuteczny międzynarodowy mechanizm monitorowania i egzekwowania, z możliwością wnoszenia indywidualnych skarg przed międzynarodowym komitetem. Ponadto powołany zostanie niezależny urzędnik ONZ (rzecznik) zajmujący się ofiarami naruszeń, dochodzeniami i wspieraniem ich roszczeń, jeśli to konieczne, a także niezależnym monitorowaniem domniemyanych naruszeń w celu zwrócenia na nie uwagi komitetu.

4.4. W projekcie znajduje się bardzo szeroka definicja praw człowieka. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w preambule uwzględniono konwencję nr 190 MOP. Jednakże Trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP obejmuje kompleksowy katalog deklaracji i praw odnoszący się do przedsiębiorstw wielonarodowych i pracy, konkretnie obejmujący również konwencje i zalecenia dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Ostatnie zmiany w dziedzinie praw człowieka unaocznily również, jak istotne są prawa do zdrowego środowiska oraz ochrony danych, i zostaną uwzględnione. Wyżej wymienione dokumenty i prawa należą do podstawowego zbioru praw człowieka, który ma zastosowanie na całym świecie, a zatem zostanie uwzględniony w zakresie traktatu. EKES z zadowoleniem przyjmuje, że często pomijany aspekt płci w naruszeniach praw człowieka został mocniej osadzony w części wiążącego traktatu dotyczącej zapobiegania.

4.5. W projekcie określono już zasadniczo możliwość wyboru właściwej jurysdykcji, która wymaga dopracowania. Kiedy ze względu na swoją działalność gospodarczą przedsiębiorstwo jest zaangażowane w międzynarodowe łańcuchy dostaw (np. pozyskiwanie towarów bądź zasobów), zagwarantowana zostanie możliwość stwierdzenia jurysdykcji w kraju, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorstwa. Należy również wyjaśnić, że lokalne jednostki zależne i dostawcy mogą być pozywane lub przynajmniej uwzględniane w roszczeniach w kraju, w którym znajduje się siedziba jednostki dominującej lub przedsiębiorstwa będącego odbiorcą.

4.6. Przekazane zostaną dalsze wyjaśnienia dotyczące wzajemnej zależności między należytą starannością a odpowiedzialnością prawną, w tym jasne i praktyczne postanowienia gwarantujące, że należyta staranność obejmuje stałe monitorowanie – przez co rozumie się system inspekcji i kontroli – w łańcuchach dostaw oraz że uchybienia w tym zakresie pociągają za sobą odpowiedzialność. W orzecznictwie angielskim wypracowano standard kontroli dla jednostek dominujących w odniesieniu do naruszeń popełnionych przez ich jednostki zależne<sup>(11)</sup>, co może stać się impulsem do wyraźniejszego uregulowania odpowiedzialności jednostek zależnych. Obecny projekt tekstu skupia się na stosunkach umownych, które mogą utrudniać przypisanie odpowiedzialności w wiarygodny sposób wzdłuż globalnych łańcuchów wartości, gdyż relacje biznesowe mogą przybierać różne formy wzdłuż tych łańcuchów. Możliwe jest udoskonalenie obecnego tekstu, a dalsze wyjaśnienia będą opierać się na pojęciach opracowanych już w odniesieniu do wytycznych Ruggiego, co powinno być priorytetem dla UE.

4.7. Ze względu na to, że zakres obejmuje obecnie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, a nie tylko działalność ponadnarodową, postanowienia będą przewidywać elastyczność między – z jednej strony – adekwatnymi, ale niepowodującymi nadmiernych obciążeń zasadami dla MŚP a – z drugiej strony – bardziej rygorystycznymi przepisami dotyczącymi działalności o wysokim poziomie ryzyka. Ponadto UE zaoferuje specjalne instrumenty wsparcia, aby pomóc MŚP w radzeniu sobie z wyzwaniami wynikającymi z takiego traktatu (np. agencja, wsparcie dla wzajemnego uczenia się).

4.8. EKES odnotowuje przepisy dotyczące wspólnej pomocy prawnej i współpracy międzynarodowej w obecnym projekcie. Wspomniane powyżej międzynarodowe biuro rzecznika ONZ może ułatwić sprawowanie takich funkcji.

4.9. Projekt tekstu zawiera postanowienie dotyczące przeniesienia ciężaru dowodu w przypadku odpowiedzialności cywilnej, które zostanie wyjaśnione w celu zapewnienia spójnego stosowania w różnych jurysdykcjach oraz zadbania o to, by w razie potrzeby ofiary mogły liczyć na jego stosowanie. Oznaczałoby to przynajmniej, że od powoda w sprawie o naruszenie praw człowieka wymagane będzie jedynie udowodnienie definitywnego związku między sprawcą naruszenia (takim jak dostawca lub jednostka zależna) a przedsiębiorstwem (odbiorcą lub jednostką dominującą), od którego z kolei wymagane będzie wiarygodne wyjaśnienie, że naruszenie było poza jego kontrolą. EKES wyraża wątpliwości, czy przeniesienie ciężaru dowodu na sądy, zamiast opracowania prawodawstwa, przyczyni się do pewności prawa i spójnego stosowania.

4.10. EKES odnotowuje znaczenie świadków i rolę sygnalistów. Przyjmuje z zadowoleniem przepisy ochronne zawarte w obecnym projekcie tekstu. Wspierane będą organizacje pozarządowe działające w tym obszarze.

4.11. W wypadku rażącego niedbalstwa przewidziana zostanie odpowiedzialność karna. W przypadku mniej poważnych wykroczeń, takich jak zaniedbanie obowiązku regularnego składania sprawozdań, przewidziana zostanie odpowiedzialność administracyjna.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 9, s. 40.



4.12. EKES przyjmuje z zadowoleniem zawarcie postanowienia dotyczącego zgodności z innymi porozumieniami dwu- i wielostronnymi. Jednak w odniesieniu do umów handlowo-inwestycyjnych wyjaśnione zostanie, że środki wykonawcze dotyczące traktatu w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka są uzasadnione i nie można ich obchodzić przez rozwiązywanie sporów inwestycyjnych.

4.13. Między państwami możliwe będzie wyegzekwowanie wdrażania wiążącego traktatu. Istnieją już procedury mogące stanowić inspirację dla takich rozwiązań, takie jak procedury składania skarg na mocy konstytucji MOP, która umożliwia partnerom społecznym i państwom składanie skarg na nieprzestrzeganie konwencji MOP. Jeśli państwa będą mogły składać skargi na inne państwa, możliwe będzie egzekwowanie stosowania w skali światowej. Odpowiedzialne przedsiębiorstwa będą miały lepszą ochronę przed nieuczciwą konkurencją. Możliwość składania takich skarg będzie również dostępna dla organizacji partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Jeżeli taki system zostanie ustanowiony niezależnie od procedur MOP, będzie on działać w sposób zgodny z systemem MOP i jego przepisami.

4.14. Obecny projekt umożliwia dobrowolny udział w systemie rozstrzygania sporów. Zostanie to ponownie rozważone w celu lepszego dostosowania do istniejących ram, gdyż te z dziewięciu podstawowych instrumentów w dziedzinie praw człowieka, które uwzględniają rozstrzyganie sporów, zawierają klauzulę opt-out.

4.15. W porównaniu ze wstępnym projektem w zmienionym projekcie ograniczono postanowienia dotyczące okresów przedawnienia i prawa właściwego. Ze względu na to, że postanowienia te dotyczą istotnych praw proceduralnych ofiar, EKES zaleca powrót do tekstu projektu wstępnego.

4.16. Przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przedstawiciele przedsiębiorstw, zwrócili uwagę, że projekty dokumentów w trwającym w Genewie procesie opracowywania traktatu zostały udostępnione i opublikowane z opóźnieniem. W przyszłości należy zapobiegać takim opóźnieniom, aby umożliwić przekazywanie wyważonych i konstruktywnych informacji zwrotnych. Wszystkim uczestnikom na każdym etapie procesu należy zapewnić przejrzystość.

4.17. EKES opowiada się za przyjęciem prawnie wiążącego instrumentu w sprawie przedsiębiorstw i praw człowieka, przy czym zdecydowanie zachęca do ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---