

Conflict & IMVO-wetgeving

In conflictgebieden lopen bedrijven een hoog risico om betrokken te raken bij zeer ernstige mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal humanitair recht. Volgens de internationale standaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen -de UN Guiding Principles en de OESO-richtlijnen- moeten bedrijven 'extra zorgvuldig' handelen wanneer zij actief zijn in deze gebieden en moeten overheden dit waarborgen in wet- en regelgeving. Beleidsmakers in Nederland en Europa dienen specifieke bepalingen met betrekking tot conflict op te nemen in de huidige nationale en Europese IMVO-wetsvoorstellen. Een verhoogde, conflictsensitieve *due diligence* verplichting voor bedrijven in conflict- en hoogrisicogebieden vormt daarvan de kern.

Bedrijven, conflict en mensenrechten

In de afgelopen tien jaar is het aantal gewelddadige conflicten in de wereld, evenals het aantal doden en vluchtelingen als gevolg van oorlog en geweld, sterk gestegen.¹ Ook zijn gewelddadige conflicten steeds complexer en langduriger geworden, gekenmerkt door een proliferatie aan (niet-statelijke) conflictpartijen, vastgelopen vredesonderhandelingen en de vermenging met georganiseerde misdaad en gewelddadig extremisme en terrorisme. Deze trend wordt nog eens versterkt door de gevolgen van klimaatverandering. Aangezien steeds meer gebieden steeds langduriger gewelddadig conflict ondervinden, zullen dus ook steeds meer bedrijven zelf of via hun waardeketen opereren in conflict- en hoogrisicogebieden.

Factoren als economische, politieke en sociale ongelijkheid en uitsluiting, gevoelens van onrechtvaardigheid, gebrek aan perspectieven, onderdrukking, gebrek aan ruimte voor

maatschappelijk middenveld en de mogelijkheid tot dialoog en de afwezigheid van een rechtsstaat creëren de voedingsbodem voor gewelddadig conflict.² Op haar beurt vormt gewelddadig conflict de bron van veel van de meest ernstige mensenrechtenschendingen, soms ook via milieuschade veroorzaakt door conflict. De overheid is vaak niet in staat of niet bereid om mensenrechten te beschermen, of is zelf betrokken bij mensenrechtenschendingen en geweld. In dergelijke omstandigheden is de aanwezigheid van een bedrijf nooit neutraal en altijd van invloed op de conflictdynamiek en loopt zij hoog risico om betrokken te raken bij ernstige mensenrechtenschendingen. Daarom moeten bedrijven zich extra bewust zijn van de positieve en negatieve impact van hun aanwezigheid in een conflict- of hoogrisicogebied en zich extra en op gerichte wijze inspannen om te voorkomen dat ze bij conflict en bijkomende ernstige mensenrechtenschendingen betrokken raken. Daarnaast kunnen bedrijven door de bovengenoemde

¹ Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/>

² United Nations and World Bank (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

factoren van conflict actief te adresseren een positieve bijdrage leveren aan mensenrechten en vrede.

Verantwoordelijkheid van de overheid

Volgens de UN Guiding Principles moeten overheden ervoor zorgen dat bedrijven 'extra zorgvuldig' zijn wanneer zij actief zijn in conflictsituaties: 'Because the risk of gross human rights abuses is heightened in conflict-affected areas, States should help ensure that business enterprises operating in those contexts are not involved with such abuses'.³ Hiertoe dient de overheid te zorgen voor effectieve wet- en regelgeving.⁴ In de huidige Nederlandse en Europese wetsvoorstellen op het gebied van IMVO ontbreken echter cruciale bepalingen op het gebied van conflict en de verantwoordelijkheid van een bedrijf om conflictsensitief en -preventief te werk te gaan. IMVO-wetgeving zou bedrijven moeten verplichten om verhoogde, conflictsensitieve *due diligence* uit te voeren over alle operaties en waardeketenrelaties in conflict- en hoogrisicogebieden.

Hieronder wordt uiteengezet (1) wat een verhoogde *due diligence* verplichting in conflict- en hoogrisicogebieden inhoudt; (2) in welke gevallen verhoogde *due diligence* toegepast moet worden; (3) welke overige specifieke bepalingen er op het gebied van conflict moeten worden opgenomen in IMVO-wetgeving.

1. Verhoogde *due diligence* verplichting

Aangezien de complexiteit van het *due diligence* proces afhankelijk is van onder andere de context van de activiteiten en de ernst van de potentiële negatieve impact, dienen bedrijven volgens de UNGPs en de OESO-richtlijnen 'extra zorgvuldigheid' ofwel 'verhoogde' *due diligence* uit te voeren over operaties en waardeketenrelaties in conflict- en hoogrisicogebieden. Om de wederzijdse interactie tussen bedrijfsactiviteiten en de complexe context waarin die activiteiten plaatsvinden in kaart te brengen en negatieve impact te voorkomen en te mitigeren, wordt van bedrijven verwacht dat zij hun standaard *due diligence* procedures verhogen en aanvullen met een conflictsensitieve benadering, bestaande uit de volgende elementen⁵:

- ◆ Het uitvoeren van een **conflictanalyse**, waarbij zowel de context als de grondoorzaken van spanningen en grieven en de potentiële triggers van conflict in kaart worden gebracht. Dit stelt bedrijven in staat om verder te kijken dan de mensenrechtenimpact van hun eigen operaties en ook de (mogelijke) impact van het conflict op mensenrechten en milieu in kaart te brengen.
- ◆ Het identificeren en analyseren van de belangrijkste **actoren** en hun motieven, belangen, rollen en onderlinge verhoudingen.

³ UNGP 7

⁴ UNGP 7(d)

⁵ Zie het in juli 2020 verschenen rapport van de UN Working Group on Business and Human Rights, *Business, human*

rights and conflict-affected regions: towards heightened action.
<https://undocs.org/en/A/75/212>

- ◆ Het analyseren van de **interactie** tussen de eigen bedrijfsoperaties of die van waardeketenrelaties en bestaande of mogelijk nieuwe spanningen en conflicten en vice versa.
- ◆ Het op basis van bovenstaande drie stappen opstellen en implementeren van een **actieplan** om de geïdentificeerde conflictveroorzakende of -bevorderende risico's te voorkomen en/of te mitigeren. De maatregelen die als onderdeel van dit actieplan worden genomen dienen zelf ook conflictsensitief te zijn.

Zoals iedere vorm van *due diligence* moeten bovenstaande procedures voortdurend herhaald worden, zeker gezien de snel veranderende context, risico's en impact van bedrijfsoperaties in conflict- en hoogrisicogebieden. Als er door de complexiteit van de omstandigheden geen verhoogde *due diligence* kan worden uitgevoerd, dan moet een bedrijf geen (nieuwe) operaties starten in het gebied of zich op verantwoorde wijze terugtrekken.

Prioritering

De UNGPs en de OESO-richtlijnen schrijven voor dat, bij het adresseren van impact, de meest ernstige (mogelijke) impact als eerste aangepakt moeten. De OESO-richtlijnen noemen daarbij o.a. operaties en zakenrelaties in 'a country that holds higher-risk (e.g. presence of conflict, presence of vulnerable groups, weak rule of law, high rates of corruption, etc.)'⁶ Ook de UN Working Group benoemt dat 'because the

impact of conflict is usually more severe for more people, businesses should prioritize salient conflict issues'.⁷ Uitgaande van het feit dat conflict de bron is van veel van de meest ernstige mensenrechtenschendingen, moeten de risico's op betrokkenheid bij conflict dus altijd gezien worden als ernstige risico's en daarom geprioriteerd worden.

Stakeholder engagement

In conflict- en hoogrisicogebieden is vaak sprake van polarisatie, wantrouwen en gebrekkige toegang tot informatie. Het is daarom essentieel dat bedrijven als onderdeel van ieder van de vier bovengenoemde stappen, met een brede, representatieve groep stakeholders spreken om een goed beeld te krijgen van de situatie én van de verschillende percepties van die situatie. In conflict- en hoogrisicogebieden is het daarnaast extra belangrijk dat een bedrijf een goedwerkend klachtenmechanisme heeft, waarbij vertrouwelijkheid en de veiligheid van de mensen die er gebruik van maken volledig worden gewaarborgd.

Waardeketen

Gezien de ernst van de risico's en gezien het feit dat conflict- en hoogrisicogebieden zich over de hele lengte van veel waardeketens bevinden (en zeer vaak aan het *upstream* uiteinde, bijvoorbeeld daar waar grondstoffen worden gewonnen, maar ook aan het *downstream* uiteinde, bijvoorbeeld als ontvangers van wapenleveranties) moet de verhoogde *due diligence* verplichting van toepassing zijn op de volledige waardeketen.

⁶ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, p. 66.

⁷ UN Working Group, juli 2020, p. 11/23.

Reikwijdte

Gezien de ernst van de risico's moet de verplichting om verhoogde *due diligence* uit te voeren gelden voor alle bedrijven, ongeacht omvang, die zelf of wiens relaties in de waardeketen actief zijn in conflict- en hoogrisicogebieden.

2. Conflict- en hoogrisicogebieden

'Conflict- en hoogrisicogebied' is een breed begrip en omvat niet alleen situaties van gewapend conflict, grootschalig geweld of militaire bezetting, maar ook post-conflictsituaties en gebieden waarin een hoog risico bestaat op gewelddadig conflict. Bedrijven dragen zelf de verantwoordelijkheid om verhoogde *due diligence* uit te voeren in die situaties waar het nodig is en overheden hebben de verantwoordelijkheid bedrijven daarbij te ondersteunen en naleving te handhaven. Daarbij kunnen in wetgeving of bijbehorende toelichtingen wel indicatoren benoemd worden die bedrijven en overheden kunnen helpen om te bepalen wanneer het uitvoeren van verhoogde *due diligence* nodig is. Er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de indicatieve richtlijnen van de Europese Unie die ontwikkeld zijn in het kader van de conflictmineralenwetgeving, en de risicofactoren en indicatoren binnen het door de Verenigde Naties ontwikkelde raamwerk ter voorkoming van misdaden tegen de menselijkheid.⁸

3. Overige bepalingen m.b.t. conflict

Internationaal Humanitair Recht

In situaties van gewapend conflict dienen bedrijven niet alleen mensenrechten, maar ook het internationaal humanitair recht (IHL) te respecteren. In navolging van het IHL zelf⁹ en van de UN Guiding Principles¹⁰ dient deze verplichting dan ook expliciet te worden benoemd in IMVO-wetgeving.¹¹

Remedie en toegang tot recht

Het huidige IMVO-wetsvoorstel van de Europese Commissie benoemt alleen financiële compensatie als mogelijke vorm van remedie. In conflictsituaties en als onderdeel van een post-conflict *transitional justice* proces zijn juist andere vormen van remedie ook belangrijk, zoals erkenning en excuses, *guarantees of non-recurrence*, deelname aan waarheidsvinding en verzoeningsprocessen en strafrechtelijke vervolging van actoren die ernstige mensenrechtenschendingen hebben begaan of er aan hebben bijgedragen. Daarnaast is het essentieel dat het proces van 'remediëring' zelf conflict-sensitief is en niet bijdraagt aan nieuwe of bestaande spanningen en grieven.

⁸ CAHRAs (cahraslist.net); United Nations (2014), *Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A tool for prevention*.

⁹ Het IHL is van toepassing op alle actoren in conflict, ook op bedrijven.

¹⁰ UNGP 12.

¹¹ Ook de bescherming van het milieu valt onder het IHL.

Aanbevelingen

In conflictgebieden lopen bedrijven een hoog risico om betrokken te raken bij zeer ernstige schendingen van mensenrechten en van internationaal humanitair recht. Om dit te voorkomen dient wetgeving op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen bepalingen te bevatten die dit risico benoemen en van bedrijven en overheden 'extra zorgvuldigheid' vragen. Beleidsmakers in Nederland en de EU dienen in ieder geval de volgende bepalingen op te nemen in de huidige wetsvoorstellen:

- ◆ dat bedrijven in situaties van gewapend conflict niet alleen mensenrechten dienen te respecteren, maar ook het **internationaal humanitair recht**.
- ◆ dat er voor bedrijven die activiteiten hebben in conflict- en hoogrisicogebieden een **verhoogde due diligence verplichting** geldt. Deze verplichting moet van toepassing zijn op alle bedrijven, ongeacht omvang, en op alle relaties in de volledige waardeketen.
- ◆ dat **remediëring** van negatieve impact op een conflictsensitieve manier moet plaatsvinden, en naast financiële compensatie ook erkenning en excuses, *guarantees of non-recurrence* en deelname aan waarheidsvinding en verzoeningsprocessen kan bevatten.
- ◆ dat bedrijven en individuele bestuurders **strafrechtelijk** vervolgd kunnen worden voor het bijdragen aan of faciliteren van zeer ernstige mensenrechtenschendingen en/of oorlogsmisdaden.

Over het programma

In conflictgebieden spelen bedrijven vaak een negatieve rol. Het Business, Conflict & Human Rights programma van PAX werkt aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen door bedrijven in conflictgebieden. Dit doen we door bedrijven en hun investeerders ter verantwoording te roepen en aan te sporen hun beleid te verbeteren. Ook pleiten we voor betekenisvolle standaarden en wetgeving op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in conflictgebieden en versterken we de stem van slachtoffers in hun strijd voor waarheid, gerechtigheid en genoegdoening.

Contact gegevens

Eva Gerritse, Project lead Business,
Conflict & Human Rights
Gerritse@paxforpeace.nl
www.paxvoorvrede.nl