

Handel en duurzame ontwikkeling: werknemersrechten gelijk aan investeerdersrechten

Position paper CNV Vakcentrale en CNV Internationaal

Het CNV maakt dankbaar gebruik van de mogelijkheid om in het kader van het Breed Handelsberaad, opgezet door Minister Ploumen, haar standpunt kenbaar te maken over geschillenbeslechting in het duurzaamheidshoofdstuk in handelsakkoorden. Het CNV vraagt zich af waarom EU-handelsovereenkomsten voorzieningen bevatten voor geschillenbeslechting die niet van toepassing zijn op de zogenaamde 'duurzaamheidshoofdstukken'? Voor ons als vakbond is het niet te rechtvaardigen dat de rechten van investeerders in EU-handelsovereenkomsten beschermd zijn, maar hetzelfde niet gezegd kan worden over de rechten van werknemers. We kunnen het niet uitleggen aan onze leden en ook niet aan onze partnerorganisaties in bijvoorbeeld Colombia, Guatemala of Indonesië. Het is van het grootste belang dat de rechten van werknemers in handelsovereenkomsten worden gelijkgesteld aan rechten van investeerders en bedrijven. In dit position paper beschrijven we de vijf elementen die nodig zijn voor een versterking van werknemersrechten in duurzaamheidshoofdstukken van handelsakkoorden. Het CNV ziet daarbij een centrale rol voor de Internationale Arbeidsorganisatie, ILO (*International Labour Organisation*) en verschillende richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

1. Naleving van arbeidsnormen – een sterke rol voor de ILO

Bewustwording van het belang van de werknemersrechten begint bij de implementatie en handhaving van arbeidswetgeving. Handhaving van deze wetgeving moet worden ondersteund door maatregelen die, in laatste instantie, economische gevolgen hebben wanneer dialoog en diplomatieke druk falen. Het op deze manier uitoefenen van druk door het aansporen van naleving, wordt bijvoorbeeld gebruikt in het ILO *Better Work Programme* en in de GSP (*Generalised Scheme of Preferences*) regeling van de EU. Deze regelingen bevatten een stimulans voor een land om conventies op het gebied van arbeid, milieubescherming, mensenrechten en goed bestuur dat het heeft geratificeerd, ook doeltreffend te implementeren.

Het CNV is ervan overtuigd dat een geïnstitutionaliseerde rol van de ILO in het monitoren en stimuleren van naleving van de duurzaamheidsafspraken in handelsovereenkomsten van de EU nodig is. De mogelijkheden hiervoor zijn helder beschreven in een recente studie van de Universiteit Leuven¹. De ILO is een internationale organisatie met een van de hoogste niveaus van deskundigheid met betrekking tot arbeidswetgeving. Het ILO Comité voor de toepassing van conventies en aanbevelingen kan zonder twijfel een constructieve rol vervullen in de verzameling van gegevens over naleving van fundamentele arbeidsnormen. Tegelijkertijd kan het Comité een cruciale rol spelen bij de oplossing van conflicten met betrekking tot naleving van arbeidsnormen.

2. Arbeidsnormen in (duurzaamheidshoofdstukken van) handelsverdragen

Het CNV vindt het essentieel dat ondertekenende partijen bij een handelsovereenkomst minimaal de ILO conventies over fundamentele arbeidsnormen geratificeerd hebben. Daarnaast kunnen er specifieke ILO conventies van toepassing zijn. Hierbij is het van belang te noemen dat recent onderzoek van de ILO

¹ Marx, A., F. Ebert, N. Hachez en J. Wouters (2016) *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*. KU Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies.

laat zien dat het opnemen van respect voor fundamentele arbeidsnormen in handels verdragen geen negatieve impact heeft op prestaties op het terrein van de export².

Het is cruciaal dat landen verzocht worden om de toepasselijke conventies te ratificeren vóór ondertekening. Dit is van belang omdat het politieke momentum - en eventueel de politieke wil – zoals die er is vóór ratificatie minder prominent zal zijn zodra een handelsovereenkomst is getekend. Naast verwijzing naar de te ratificeren ILO conventies moet in het duurzaamheids hoofdstuk van een handelsverdrag worden opgenomen dat de partijen hun nationale beschermingsniveaus niet zullen verlagen met het oog op handel en het aantrekken van investeringen.

3. Rechten en verantwoordelijkheden van de private sector

De ILO kan alleen de aangesloten landen tot de verantwoording roepen. Voor het CNV is het daarnaast van groot belang dat ondernemingen ook direct aangesproken kunnen worden. Vanwege het feit dat bedrijven veel baat hebben bij vrijhandelsovereenkomsten, acht het CNV het noodzakelijk dat bedrijven zich committeren aan de inzet van bestaande internationale richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. We denken daarbij aan de VN Richtlijnen voor mensenrechten en bedrijven (*UN Guiding Principles*, UNGP's), de OESO-richtlijnen voor multinationale bedrijven en de tripartiete ILO declaratie over multinationale ondernemingen en sociaal beleid.

Private bedrijven hebben daarnaast ook de verantwoordelijkheid om te rapporteren over hun *due diligence*-acties zoals vereist is in de UNGP's en OECD-richtsnoeren³. Daarbij moeten bedrijven gebruik maken van betrouwbare rapportagemiddelen als het *Global Reporting Initiative*. De verantwoordelijkheid van bedrijven kan niet beperkt blijven tot de directe gevolgen van hun acties, maar ook voor eventuele toekomstige gevolgen. Multinationale bedrijven zijn niet alleen verantwoordelijk voor wat er onder hun directe controle gebeurt, maar ook voor overtredingen in hun toeleveringsketens. De verantwoording die bedrijven afleggen in het kader van deze richtlijnen zou meegewogen moeten worden in geschillen over werknemersrechten in handelsovereenkomsten.

4. Toezicht op duurzaamheidsbepalingen en overtredingen signaleren

Het CNV verwelkomt het feit dat de Europese Commissie het maatschappelijk middenveld centraal stelt in het toezicht op duurzaamheids hoofdstukken. Een "innovatie" in duurzaamheids hoofdstukken is volgens de onderzoekers uit Leuven het feit dat afspraken in duurzaamheids hoofdstukken gemonitord kunnen worden door daarvoor gespecialiseerde organen als zogenaamde 'Domestic Advisory Groups' (DAGs)⁴. Deze DAG's bestaan uit relevante stakeholders die regulier (veelal jaarlijks) bijeenkomen. In deze setting kan een continue dialoog op gang gebracht worden met onder andere sociale partners. Het maatschappelijk middenveld krijgt daarmee een formele rol in de implementatie en het monitoren van duurzaamheids hoofdstukken. Hierbij is het CNV uitdrukkelijk voorstander van het in staat stellen van het maatschappelijk middenveld om toezicht uit te oefenen op de gehele handelsovereenkomst en niet

² ILO (2017) *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*.

³ In het document van de OECD (2017) *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, p.3 is de volgende definitie van due diligence opgenomen: *Due diligence is the processes through which enterprises can identify, prevent, mitigate and account for how they address their actual and potential adverse impacts. Due diligence can be included within broader enterprise risk management systems, provided that it goes beyond simply identifying and managing material risks to the enterprise itself to include the risks of harm related to matters covered by the Guidelines.*

⁴ Marx, A., F. Ebert, N. Hachez en J. Wouters (2016) *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*. KU Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies. P. 15.

alleen op het duurzaamheidshoofdstuk, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het EU-voorstel voor bepalingen in TTIP⁵.

Het CNV erkent de inspanningen van het Europees Economisch en Sociaal Comité om het secretariaat van de binnenlandse adviesgroepen van de EU (*Domestic Advisory Groups*, DAG's) te beheren. Desalniettemin willen we, op basis van ervaringen in Zuid-Korea, Peru en Colombia, benadrukken dat deze DAG's niet goed kunnen functioneren wanneer er geen financiering is voorzien voor hun functioneren in derde landen. In het bijzonder ontbreekt het DAG's in derde landen aan de noodzakelijke infrastructuur zoals bijvoorbeeld een secretariaat dat vergaderingen en vergaderzalen kan organiseren. Om deze reden moet een duurzaamheidshoofdstuk glashelder duidelijk maken waar de (financiële) verantwoordelijkheden van zowel de Europese DAG als de DAG van de ondertekenende partner liggen.

Voorts is het van belang dat deze dialoogmechanismen worden aangevuld met een effectief sanctionerings- en/of geschillenbeslechtingmechanisme. Dit is nodig om een handel- en duurzaamheidshoofdstukken handen en voeten, en vooral tanden te geven. Een gedegen monitoringsmechanisme is een noodzakelijke voorwaarde, zodat misstanden tijdig kunnen worden gesignaleerd, en partijen op grond daarvan worden aangespoord deze aan te pakken. Het CNV ziet de ILO als het aangewezen internationale orgaan om op internationaal niveau naleving te monitoren en informatie hierover te verzamelen, en als de instantie waar misstanden kunnen worden gerapporteerd. De ILO is vervolgens ook de geëigende partij om lidstaten aan te spreken. De ILO kan met een uitgebreider mandaat misstanden aan de orde stellen en adequate en effectieve maatregelen voorstellen om misstanden aan te pakken. De ILO is volgens CNV dan ook de partij waar een geschillenbeslechtingshof ondergebracht zou moeten worden.

5. Geschillenbeslechting en sanctionering

Het kan niet zo zijn dat schendingen door particuliere investeerders op een andere manier worden behandeld dan schendingen die verband houden met andere onderdelen van de handelsovereenkomst zoals duurzaamheidshoofdstukken. In ieder geval moet een schending van een bepaling in het duurzaamheidshoofdstuk met dezelfde geschillenbeslechtinginstrumenten worden aangepakt. Het CNV ziet hier een rol voor de ILO, die hiervoor nieuwe bevoegdheden zou moeten krijgen. Het grote voordeel van de ILO is dat vakbonden ook toegang krijgen tot het geschillenbeslechtingmechanisme.

In geval van overtreding van arbeidswetgeving moet er een mechanisme zijn dat de handhaving van wat in de overeenkomst is opgenomen, mogelijk maakt. Ten eerste moet dit in het binnenlandse rechtssysteem worden geregeld wat ideaal gezien de geëigende plek is om geschillen aan te kaarten. Daarmee worden immers internationale handelsbelangen niet losgezongen van de nationale context waarbinnen bedrijven opereren. Wanneer nationale geschillenbeslechting echter mislukt door het gebrek aan goede werking van het binnenlandse gerechtelijk systeem, moet de mogelijkheid bestaan om het probleem aan te pakken bij geschillenbeslechting op internationaal niveau, waar belanghebbende partners als vakbonden toegang toe hebben. Het CNV is van mening dat een multilateraal geschillenbeslechtingssysteem dit doel kan dienen. Desalniettemin zou een dergelijk

⁵ As it is the case with the EU Proposal for Institutional, General and Final Provisions in TTIP http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf: Article X.7: Domestic Advisory Groups 1. Each Party shall convene a new or consult an existing domestic advisory group with the task of advising on issues relating to this Agreement, including as part of the procedures set out in chapters XX [Trade and Sustainable Development, ...]. Such group may submit views or recommendations on the implementation of this Agreement, including on its own initiative.

systeem betrekking moeten hebben op schendingen van alle onderdelen van de overeenkomst. Een multilateraal systeem dat uitsluitend gericht is op belangen van investeerders, is niet voldoende.

Wanneer de ILO overtredingen van afspraken en conventies vaststelt, zal er zoals nu ook geldt bij niet-naleving van conventies, een proces van aanspreken en aansporen tot beter gedrag plaatsvinden. Zoals de onderzoekers uit Leuven signaleren⁶, is het gevaar van dit proces dat het te langzaam is om een substantiële verandering teweeg te brengen. Het mandaat van de ILO zou dus uitgebreid moeten worden zodat de ILO in laatste instantie sancties in de vorm van boetes kan opleggen. De dreiging die hier naar verwachting van uit gaat, kan al effectief zijn. Een nadeel van dergelijke sancties is echter dat het partners bij een handelsovereenkomst niet aanspoort om regelgeving aan te passen na schending van de overeenkomst. Daarom is het CNV van mening dat sanctionering gecombineerd moet worden met positieve stimulering. Het CNV denkt dan bijvoorbeeld aan lagere handelstarieven wanneer partijen de onderdelen van de overeenkomst goed naleven (naar het model van het VS – Cambodja textiel akkoord).

Box. Een concreet voorbeeld ter illustratie

SOMO heeft onlangs in opdracht van CNV Internationaal een studie uitgevoerd naar de *ronde tafel voor duurzame palmolie (Round table for Sustainable Palm Oil, RSPO)* en twee RSPO gecertificeerde bedrijven. De studie is getiteld: "Palming off responsibility. Arbeidsrecht schendingen in de Indonesische palmolie sector: casestudies van Murini Sam Sam en Aneka Inti Persada". De resultaten van de studie zullen door zowel CNV Internationaal als haar Indonesische partnerorganisaties worden gebruikt om in dialoog te treden met de onderzochte bedrijven. De resultaten zijn echter ook relevant in het licht van de lopende onderhandelingen over de economische partnerschapsovereenkomst EU-Indonesië (CEPA).

Uit het onderzoek blijkt dat werknemers gedwongen worden om onbetaalde overuren te werken om onrealistische productiedoelen te bereiken. Dit leidt ertoe dat werknemers hun vrouwen en kinderen meenemen om het werk uit te voeren, met kinderarbeid tot gevolg. Andere schendingen van rechten die in het onderzoek zijn gevonden, omvatten de ondermijning van vakbonden, werknemers die nooit arbeidscontracten krijgen, onvoldoende verstrekking van beschermende kleding en onvoldoende medische diensten. In de palmolie-sector is er al veel aandacht besteed aan milieuschade en ontbossing. We mogen echter niet de verschrikkelijke omstandigheden vergeten waarmee veel werknemers op palmolieplantages worden geconfronteerd.

In het onderzoek zijn veel situaties aangetroffen die inbreuk maken op een of meer van de volgende arbeidsnormen: de RSPO-norm, de internationale arbeidsnormen en de Indonesische arbeidswetgeving. Doorlopende schending van werknemersrechten door Indonesische bedrijven toont aan dat er geen implementatie en handhaving is van bijvoorbeeld de fundamentele arbeidsrechten van de ILO door de Indonesische regering. Deze schendingen wijzen op de noodzaak om de handhaving van arbeidsrechten in het kader van de handelsovereenkomst stevig te verankeren. Daarbij is het van cruciaal belang om de verantwoordelijkheden van overheden en bedrijven, zoals erkend door de Verenigde Naties-richtsnoeren (UNGP's) voor Mensenrechten en Bedrijven centraal te stellen in de lopende onderhandelingen met Indonesië. Hetzelfde geldt echter onverminderd voor andere en toekomstige onderhandelingen.

CNVI-0129 - 2017

⁶ Marx, A., F. Ebert, N. Hachez en J. Wouters (2016) *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*. KU Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies. P. 90.