



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Toegang tot 'remedy' recht(vaardigheid) in mondiale waardeketens

Erkens, M.Y.H.G.

Citation

Erkens, M. Y. H. G. (2023). Toegang tot 'remedy': recht(vaardigheid) in mondiale waardeketens. *Wpnr: Weekblad Voor Privaatrecht, Notariaat En Registratie*, 154(7407), 268-275. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3716934>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3716934>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Toegang tot ‘remedy’; recht(vaardigheid) in mondiale waardeketens¹

1. Inleiding en centrale vraag

De bron van ‘access to remedy’ is het gedachtengoed van John Ruggie, de Harvard hoogleraar die in 2005 werd gevraagd door de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, om een inventarisatie te maken van standaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Volgens Ruggie is het de plicht van staten om mensen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door derden zoals bedrijven (‘Protect’), is het de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om de mensenrechten te respecteren (‘Respect’) en is het bieden van toegang tot een effectief klachtenmechanisme en herstel voor slachtoffers van schendingen de verantwoordelijkheid van zowel staten als bedrijven (‘Remedy’).² Het ‘Protect, Respect and Remedy Framework’ van John Ruggie is in 2011 in de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP’s) geïmplementeerd.³

Bij overtreding van regels of niet-nakoming van overeenkomsten is de natuurlijke reflex van juristen om het aldus ontstane conflict aan de rechter voor te leggen. Bij niet-nakoming van toezeggingen op het gebied van fundamentele arbeidsrechten ligt dat ingewikkeld. Het gaat dan ofwel om regelkaders die zijn afgesproken tussen staten maar die moeten worden nageleefd op ondernemingsniveau, ofwel om gedragscodes van bedrijven, die meestal geen juridische verplichtingen in het leven roepen. In beide gevallen zijn de ontstane problemen grensoverschrijdend, wat het bereiken van een juridische oplossing alleen maar moeilijker maakt. Immers: jurisdictie stopt bij de landsgrens, een buitenlandse partij in rechte betrekken kan alleen met inachtneming van (complexe) regels van internationaal privaatrecht. Toch zijn er ook op dit vlak geschilbeslechtsmechanismen die toegang tot ‘remedy’ verschaffen, die geen ‘klassieke’ juridisch afdwingbare uitspraken opleveren, maar die wel effecten kunnen hebben die in het optimale geval daarbij in de buurt komen.

In deze bijdrage worden tegen de achtergrond van ‘access to remedy’ respectievelijk de Committee on Freedom of Association (CFA) van de ILO, de Nationale Contact Punten (NCP’s) behoren bij de OESO-richtlijnen en de (voormalige) Klachten- en Geschillencommissie bij het Convenant Duurzame Kleding en Textiel (KGC) tegen het licht gehouden. Daarbij zijn de volgen-



Mr. dr. M.Y.H.G.
Erkens*

de vragen leidend: wat is de rol van de CFA, NCP’s en KGC en wat kunnen we zeggen over het effect van de ‘uitspraken’ van deze niet-rechterlijke geschilbeslechtende instanties tegen de achtergrond van het probleem van handhaving van fundamentele arbeidsrechten in wereldomspannende waardeketens?

2. ‘Access to remedy’: inhoud

‘Access to remedy’ betekent letterlijk ‘toegang tot remedie’, soms ook vertaald als herstel en/of verhaal. Het commentaar bij UNGP 25 bevat de volgende toelichting: ‘Access to effective remedy has both procedural and substantive aspects. The remedies provided by the grievance mechanisms discussed in this section may take a range of substantive forms the aim of which, generally

* Universitair hoofddocent bij de afdeling Sociaal recht van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zij doet onderzoek naar handhaving van fundamentele arbeidsrechten in mondiale waardeketens.

1. In dit artikel worden naast de Nederlandse vertalingen soms de oorspronkelijke Engelse termen gebruikt, wanneer die meer ingeburgerd of herkenbaar zijn.
2. John Gerard Ruggie, “Protect, Respect and Remedy: The United Nations Framework for Business and Human Rights.” Report presented at the American Society of International Law, Proceedings, 103rd Annual Meeting, Washington, D.C., March 25-28, 2009.
3. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf (geraadpleegd december 2022). Zie in het licht van ‘Remedy’ Guiding Principles 25 tot en met 30.

speaking, will be to counteract or make good any human rights harms that have occurred. (...) The term grievance mechanism is used to indicate any routinized, State-based or non-State-based, judicial or non-judicial process through which grievances concerning business-related human rights abuse can be raised and remedy can be sought.⁴

‘Access to remedy’ is dus ruimer dan alleen herstel van schade en heeft ook een procedurele kant. De toelichting spreekt van ‘counteract or make good’. De UNGP’s maken een onderscheiding in statelijke mechanismen, die juridisch of niet-juridisch kunnen zijn, en niet-statale mechanismen. Gelaedeerden moeten zich kunnen melden op een plek waar in een zorgvuldige procedure hun klacht wordt behandeld, als tegenwicht voor schade als gevolg van het schenden van fundamentele rechten.

Een systeem van juridisch geschilbeslechting vormt de basis voor een ‘remedy’, maar juridische actie is niet altijd noodzakelijk. Niet-juridische klachten- of geschilbeslechtingsmechanismen⁵ worden beschouwd als complementair en ondersteunend aan juridische mechanismen. In de woorden van Wilde-Ramsing: waar juridische mechanismen de ruggengraat vormen van het systeem van een ‘remedy’, vormen niet-juridische klachtenmechanismen de vingertoppen: gevoelig en in staat om plekken te bereiken waar de ruggengraat niet kan komen om zo erger te voorkomen.⁶ Het feit dat ‘non-judicial grievance mechanisms’ (hierna verder aangehaald als NJGM’s) gericht zijn op het bieden van een forum voor geschilbeslechting maakt dat ze kwalificeren als een vorm van ‘access to remedy’.⁷ Zowel de NCP’s als de CFA en de klachtencommissies zijn opgericht op basis van multistakeholder-initiatieven zoals de KGC kunnen worden beschouwd NJGM’s.⁸

3. ‘Access to remedy’: effecten

Het is lastig om in zijn algemeenheid uitspraken te doen over de effecten van NJGM’s.

Miller-Dawkins e.a. maken in een studie over de effectiviteit van ‘transnationale niet-juridische verhaal-mechanismen’ (waaronder het NCP) onderscheid tussen individuele en andere effecten van ‘remedy’. Auteurs rapporteren dat het op het individuele niveau lastig is om uit te maken wat effectieve ‘remedy’ inhoudt. Zo is het niet altijd duidelijk wat de schade is, is herstel niet altijd mogelijk en kunnen partijen van mening verschillen over concessies die ze in een mediationproces hebben gedaan. Dat beïnvloedt de wijze waarop de ‘remedy’ wordt gewaardeerd. Gebrek aan kennis, afstand en hoge

kosten kunnen de gang naar een beschikbaar mechanisme in de weg staan. Andere (positieve) effecten die onderzoekers hebben gemeten, zijn versterking van gemeenschappen of werknemersgroepen, het beïnvloeden van andere besluitvormers om een beleidsverandering te bewerkstelligen, het trekken van publieke aandacht en het verschuiven van de machtsdynamiek tussen bedrijven en gemeenschappen. Negatieve effecten zijn er ook, zoals het terugtrekken van orders in plaats van de leverancier te helpen een probleem op te lossen. Uitkomsten verschillen tussen sectoren. De onderzoekers rapporteren als significant effect van de werking van NJGM’s dat betrokkenen elkaars perceptie en besluitvorming bewust of onbewust beïnvloeden en dat er door ervaring met beschikbare mechanismen goed ingevoerde netwerken ontstaan waardoor groepen toegang krijgen tot verschillende vormen van ‘remedy’.⁹

Rees wijst daarnaast op het feit dat een degelijk klachtenmechanisme voor het bedrijf als informatiebron kan dienen om ‘bottom-up’-informatie te krijgen van degenen die op enige wijze impact ondervinden van de activiteiten van het bedrijf. Dat kan verdere escalatie en juridische actie voorkomen.¹⁰

4. Commentaar bij UNGP 25, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciples-businessshr_en.pdf (geraadpleegd december 2022).
5. De Engelse term ‘grievance mechanism’ vertaal ik hier met klachten- of geschilbeslechtingsmechanisme. Eventuele verschillen tussen beide laat ik in de artikel onbesproken.
6. Joseph Wilde-Ramsing, Judicial mechanisms are the backbone of the remedy system, non-judicial the fingertips, OECD Watch website 4th December 2017, <https://www.oecdwatch.org/judicial-mechanisms-are-the-backbone-of-the-remedy-system-non-judicial-the-fingertips/> (geraadpleegd december 2022).
7. Mariëtte van Huijstee en Joseph Wilde-Ramsing, Remedy is the reason: non-judicial grievance mechanisms and access to remedy, p. 479 in Surya Deva en Dave Birchall (eds.): Research Handbook on Human Rights and business, Elgar 2020.
8. Mariëtte van Huijstee en Joseph Wilde-Ramsing, *ibid*, p. 473.
9. Miller-Dawkins, Macdonald and Marshall, Beyond Effectiveness Criteria, The Possibilities and Limits of Transnational Non-Judicial Redress Mechanisms, Corporate Accountability Research 2016, p. 25-30. Gerapporteerd wordt over een empirisch onderzoeksproject aan de hand van tien cases in India en Indonesië in de periode 2011-2014.
10. Rights-Compatible Grievance Mechanisms, A Guidance Tool for Companies and Their Stakeholders, Corporate Social Responsibility Initiative John F. Kennedy School of Government, Harvard University, January 2008, p. 5-14.

In een literatuurstudie uit 2020 noteren Huijstee en Wilde-Ramsing dat uit de resultaten van negen studies naar de effectiviteit van NJGM's kan worden opgemaakt dat het met de effectiviteit (in termen van resultaat en kwaliteit) van NJGM's niet best is gesteld.¹¹ Wel zien zij indirecte positieve resultaten, zoals een verandering ten goede in de verhoudingen tussen bedrijf en klager, een toename van de organisatiegraad van gemeenschappen of werkers en publieke aandacht voor het gemelde probleem.¹²

De voorlopige conclusie op basis van de resultaten van de hiervoor aangehaalde onderzoeken is dat de indirecte positieve resultaten van NJGM's groter lijken te zijn dan de directe. Gegeven het feit dat NJGM's bedrijven niet kunnen dwingen te verschijnen dan wel opvolging te geven aan de uitkomsten van de gevolgde procedures, is dat misschien ook niet verrassend. Positief geformuleerd zou men kunnen stellen dat juist die positieve neveneffecten bijdragen aan de eigen positie die NJGM's innemen naast de geëigende juridische kanalen, zonder daarmee af te doen aan het belang van inzet voor een betere werking ervan.

4. De Committee on Freedom of Association (CFA)

De CFA is een vaste commissie van de International Labour Organisation (ILO). De ILO is de tripartiet samengestelde dochter van de Verenigde Naties, gevestigd in Genève, die het als haar missie ziet 'to promote social justice and internationally recognized human and labour rights, pursuing its founding mission that social justice is essential to universal and lasting peace.'¹³

Samen met de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers brengen de vertegenwoordigers van de overheden van de 187 lidstaten van de ILO verdragen tot stand – Conventies gehehen – die allerlei onderwerpen gerelateerd aan werk regelen.¹⁴ De ILO zet zich in om Conventies door zoveel mogelijk leden te laten ratificeren. Lidstaten zijn daarin vrij, maar na ratificatie worden ze geacht de betreffende conventies binnen afzienbare tijd om te zetten in nationale regelgeving. Middels een rapportagesysteem houdt de ILO toezicht op naleving van die verplichting.¹⁵ Speciale aandacht en status hebben de vijf fundamentele arbeidsrechten – de afschaffing van kinderarbeid en gedwongen arbeid, verschoond blijven van discriminatie op de werkvloer, vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid en gezondheid en veiligheid op het werk – en de conventies waarin zij zijn opgenomen.¹⁶ Aan de basis van evenwichtiger machtsverhoudingen binnen arbeidsrelaties staan vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid. Zonder steun van een vakbond

kan een werknemer op individuele basis weinig tegenwicht bieden tegen de werkgever van wie hij afhankelijk is om in zijn levensonderhoud te voorzien.¹⁷ Om die reden is het respecteren van deze rechten van groot belang voor het verwezenlijken van de standaarden die zijn opgenomen in de door de ILO aangenomen Conventies.

Voor het naleven van het recht op vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid – vastgelegd in Conventies 87 en 98 – is naast het reguliere supervisiesysteem een speciale vorm van toezicht in het leven geroepen die wordt uitgevoerd door de Committee on Freedom of Association (CFA), opgericht in 1951. Deze tripartiet samengestelde vaste commissie van de ILO houdt enkel toezicht op de naleving van de beginselen uit Conventies 87 en 98. Als deze conventies overtreden worden in een bij de ILO aangesloten land, kunnen vakorganisaties en werkgeversorganisaties zich met een klacht tegen dat land tot de CFA wenden. Dat kan – vanwege de status van fundamenteel arbeidsrecht die het recht op vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid hebben – ook wanneer het betreffende land Conventies 87 en 98 niet heeft geratificeerd. In de ruim zeventig jaar van haar bestaan heeft de CFA ruim 3.400 klachten onderzocht.¹⁸

11. Voor het antwoord op de vraag hoe effectiviteit in dit verband is gemeten, wordt verwezen naar het artikel.
12. Mariëtte van Huijstee en Joseph Wilde-Ramsing, *ibid*, p. 486-490.
13. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm> (geraadpleegd december 2022).
14. P.F. van der Heijden, De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht, *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2018/12, p. 4-6.
15. Zie voor een beknopte uiteenzetting van dit systeem Rules of the game, p. 106-109, https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_672549/lang--en/index.htm (geraadpleegd december 2022).
16. <https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> (geraadpleegd december 2022).
17. Zie daarover Tapiola, The teeth of the ILO, ILO 2018, p. 100-102, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_632348.pdf (geraadpleegd januari 2023).
18. Er zijn op dit moment 3.437 freedom of association cases opgenomen in de daartoe bestemde databank: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:20060:14085773729768:::P20060_REPORT_TYPE:A (geraadpleegd december 2022).

De CFA buigt zich over specifieke beschuldigingen aangaande de vrijheid van vakvereniging. Klachten zijn ontvankelijk wanneer ze duidelijk verwoord en volledig onderbouwd zijn. De betrokken regering wordt in de gelegenheid gesteld op de klacht te reageren. Als de CFA vervolgens constateert dat er sprake is van een schending, brengt het een rapport uit via de Governing Body (het dagelijks bestuur) van de ILO en doet het aanbevelingen over hoe de situatie kan worden verholpen. Regeringen wordt verzocht verslag uit te brengen over de uitvoering van de aanbevelingen.¹⁹

In 2016 boden Koroma en Van der Heijden aan de Governing Body van de ILO een rapport aan waarin ze het toezichtstelsel van de ILO tegen het licht houden.²⁰ Eén van hun bevindingen is dat de CFA in staat is gebleken om al zijn aanbevelingen tot dat moment bij consensus tot stand te brengen, hetgeen bijdraagt aan het bewaren van evenwicht tussen de belangen van de drie geledingen van de commissie: regering, werkgevers en werknemers. Volgens Koroma en Van der Heijden wordt op diverse fronten ‘vooruitgang’ gerapporteerd naar aanleiding van het indienen van een klacht bij de CFA.²¹ Zo heeft bemoeienis van de CFA in een aanzienlijk aantal gevallen geleid tot de vrijlating van gevangengenomen vakbondsleden of de vermindering van hun onevenredige straffen. Het heeft de toepassing verzekerd van het recht om organisaties op te richten en er lid van te worden, en het recht om vertegenwoordigers te kiezen van die organisaties. Bovendien is de CFA erin geslaagd om verboden of ontbonden werknemersorganisaties opnieuw te laten registreren en heeft het anti-vakbondsdiscriminatie verholpen.²²

Twee zaken verdienen in dit verband aandacht. Wat als eerste opvalt is dat een klacht moet worden gericht tegen het land waar de schending plaatsvindt. Bedrijven zijn geen lid van de ILO en kunnen in ILO-verband dus ook niet rechtstreeks aangesproken worden. Het systeem is ‘getrapt’: bij geconstateerde schending wordt het land op de vingers getikt. Dat moet er vervolgens voor zorgen dat de bedrijven waar de schendingen feitelijk plaatsvinden de aan de orde zijnde rechten (gaan) respecteren.

Verder is het van belang zich te realiseren dat het belangrijkste doel van de CFA-procedure niet is om regeringen te bekritisieren, maar om in een constructieve tripartiete dialoog respect voor de rechten van vakbonden en werkgeversorganisaties in regelgeving en praktijk te bevorderen. Daarin ligt volgens Koroma en Van der Heijden de sleutel tot het succes van de CFA: dit is meer gebaseerd op overreding dan op

repressie en meer op dialoog en samenwerking dan op verwijten en oordelen.²³ Die gerichtheid op dialoog blijkt ook uit het jaarverslag over 2021, waarin de CFA melding maakt van het besluit om vanaf maart 2021 partijen de mogelijkheid van ‘vrijwillige verzoening’ (‘voluntary conciliation’) te bieden. Als beide partijen daarmee instemmen, wordt de klachtprocedure stilgelegd voor een periode van zes maanden waarin naar een oplossing wordt gezocht. In hetzelfde jaarverslag is ook de verwijzing naar een ‘preliminary contacts mission’ te vinden, waarin afgevaardigden van de ILO – daartoe speciaal benoemd door de directeur-generaal – een klacht introduceren bij het bevoegd gezag van de staat waartegen de klacht zich richt, zonodig uitleg geven en aandringen op een formele reactie. Daarnaast zijn ‘direct contacts missions’ mogelijk, zowel tijdens de klachtprocedure als daarna wanneer de aanbevelingen bekend zijn. Ook daarvan is het doel het gezamenlijk zoeken naar een oplossing.²⁴

De besluiten van de CFA vormen niet enkel een aangrijppunt voor dialoog of bemiddeling, ze hebben ook waarde vanuit het juridisch perspectief. Met zijn invulling van de reikwijdte en inhoud van het begrip vrijheid van vakvereniging heeft de CFA een blijvende invloed gehad op de

19. Rules of the game. Ibid, p. 114-116.

20. The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, A.G. Koroma en P.F. van der Heijden, Review of ILO supervisory mechanism, ILO 2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_456451.pdf (geraadpleegd december 2022).

21. Voor de impact van de CFA-procedure verwijzen Koroma en Van der Heijden naar een studie uit 2001. Onder vooruitgang wordt in deze studie verstaan dat er naar aanleiding van het indienen van een klacht bij de CFA en de daaropvolgende aanbevelingen wijzigingen zijn aangebracht in de wet of praktijk in het betrokken land om deze meer in overeenstemming te brengen met de beginselen van vrijheid van vakvereniging zoals ontwikkeld door de ILO.

22. A.G. Koroma en P.F. van der Heijden, Review of ILO supervisory mechanism, ILO 2016, p. 37-40.

23. A.G. Koroma en P.F. van der Heijden, Review of ILO supervisory mechanism, ILO 2016, p. 40.

24. Governing Body, 344th Session, Geneva, March 2022, Presentation of the Committee on Freedom of Association annual report for the year 2021, GB.344/INS/15/1 (Add.1).

juridische ontwikkelingen van dat begrip. Het gaat dan niet enkel om de relevantie van Conventie 87, maar ook om de wijze waarop de CFA die Conventie toepast en de redenering die de CFA daarbij volgt. Ter illustratie daarvan wordt gewezen op een aantal uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat zoekt naar raakvlakken voor zijn beslissingen en die vaak vindt in de oordelen van de CFA.²⁵

5. De OESO-richtlijnen en de Nationale Contactpunten

De OESO (Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling) of OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) is een samenwerkingsverband van landen met als doel sociaal en economisch beleid te bespreken, te bestuderen en te coördineren. De organisatie begon in 1947 als een Europese organisatie met de naam “Organisatie voor Europese Economische Samenwerking” (OEES) om het Marshallplan voor de wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog uit te voeren. In 1960 werd de organisatie hervormd tot de huidige OESO, waarvan ook niet-Europese landen lid konden worden.²⁶ De OESO heeft op dit moment 38 leden.²⁷

In 1976 hebben de lidstaten van de OESO de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen aangenomen. De Richtlijnen bevatten juridisch niet-bindende beginselen en normen voor verantwoord ondernemen op het gebied van mensenrechten, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, milieu, bestrijding van corruptie, consumentenbelangen, wetenschap en technologie, mededinging en belastingen, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetgeving en internationaal erkende normen.²⁸ In de Richtlijnen is expliciet opgenomen dat als algemeen beginsel van bedrijfsbeleid heeft te gelden dat bedrijven die de Richtlijnen naleven zakenrelaties, met inbegrip van leveranciers en onderaannemers, waar mogelijk stimuleren principes van verantwoord ondernemen toe te passen die verenigbaar zijn met de Richtlijnen. Bedrijven hebben dus ook verantwoordelijkheden in hun toeleveringsketen.²⁹ Bij de laatste herziening in 2011 werden de Richtlijnen in lijn gebracht met de principes en verantwoordelijkheden die zijn opgenomen in de UNGP's.³⁰

De regeringen die de Richtlijnen onderschrijven, moedigen ondernemingen die op hun grondgebied werkzaam zijn aan om de Richtlijnen na te leven overal waar zij actief zijn. Inachtneming van de Richtlijnen door ondernemingen is vrijwillig en niet rechtens afdwingbaar.³¹ Wereldwijd valt ongeveer 80% van alle industriële activiteiten onder het toepassingsbereik van de Richtlijnen.³²

De richtlijnen worden ondersteund door een uniek implementatiemechanisme van Nationale Contactpunten (hierna NCP's), instanties die door aangesloten regeringen zijn opgericht om de richtlijnen te promoten en uit te voeren.³³ Bij de herziening van de Richtlijnen in 2000 kreeg het NCP ook de rol van klachtenbureau. Daar kwam in 2014 nog een onderzoekstaak bij.³⁴

Een procedure bij een NCP verloopt in grote lijnen als volgt. Elke belanghebbende kan zich tot het bevoegde NCP wenden met een klacht tegen een bedrijf wegens niet naleven van de Richtlijnen. Als de klacht ontvankelijk wordt geacht en het NCP zich bevoegd³⁵ acht, vangt een zogenoemde ‘Specific Instance Procedure’ aan die begint met een Initial Assessment waarin het NCP de zaak uiteenzet en partijen haar ‘good offices’ aanbiedt. Als beide partijen verschenen zijn en de ‘good offices’ aanvaarden, volgt een mediation-procedure, die geheel vertrouwelijk verloopt. De zaak eindigt met een Final Statement van het NCP, waarin de uitkomst van de zaak wordt uiteengezet. Partijen

25. Bernd Waas, Seventy years of the Committee on Freedom of Association, in: Karen Curtis and Oksana Wolfson (eds.), 70 Years of the ILO Committee on Freedom of Association: A Reliable Compass in Any Weather, International Labour Organization, Geneva 2022. Waas wijst onder meer naar *Demir and Baykara v Turkey* (2008), *Ognevenko v Russia* (2012) en *Veniamin Tymoshenko a.o. v Ukraine* (2014).

26. Op 14 december 1960 tekenden 20 landen de Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. De OESO-richtlijnen worden nageleefd door de aangesloten landen plus acht niet-OECD landen te weten Argentinië, Brazilië, Egypte, Letland, Litouwen, Marokko, Peru en Roemenië, zie www.oecd.org/ (geraadpleegd december 2022).

27. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> (geraadpleegd december 2022).

28. Voorwoord OESO-richtlijnen voor Multinationale ondernemingen versie 2011, <https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen> (geraadpleegd december 2022).

29. OESO-richtlijnen 2011, Deel I, Algemene beginselen voor bedrijfsbeleid, A 13.

30. *Kamerstukken II* 2022/23, 35761, nr. 10, p. 8.

31. OESO-richtlijnen 2011, p. 6 en 8.

32. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> (geraadpleegd december 2022).

33. <https://www.oesorichtlijnen.nl/ncp>, (geraadpleegd december 2022).

34. <https://www.oesorichtlijnen.nl/ncp>

35. Bevoegd is het NCP van het land waar de overtreding plaatsvond of van het land waar het bedrijf gevestigd is.

bepalen welke details naar buiten mogen worden gebracht als een overeenkomst is bereikt.³⁶

De OECD heeft het functioneren van de NCP's als klachtenbureau vanaf het begin (in 2000) tot 2015 onderzocht. In die periode hebben wereldwijd 360 Specific Instances plaatsgevonden met betrekking tot bedrijfsactiviteiten in meer dan honderd landen. De meeste zaken betreffen overtredingen in de industrie of mijnbouw. Bijna 50% van de zaken worden door NGO's aangebracht, gevolgd door 25% door vakbonden. Veruit de meeste geschillen gaan over werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen (55%), gevolgd door mensenrechten (24%) en milieu (21%). De helft van de Specific Instances resulteerden in een overeenkomst tussen partijen. Omdat overheden grote vrijheid hebben bij het oprichten en inrichten van een NCP zijn er nogal wat verschillen tussen NCP's op het gebied van zichtbaarheid, toegankelijkheid, transparantie en het afleggen van verantwoording. Ook de werkwijze van de diverse NCP's verschilt.³⁷ OECD Watch, een NGO die zich inzet om de implementatie en effectiviteit van de Richtlijnen te verbeteren³⁸, is vijf jaar later somberder gestemd. Van de veertien zaken in 2020 waarover zij rapporteert is er in slechts één resultaat bereikt. Toch is er volgens OECD Watch alle reden om te blijven te investeren in de NCP's omdat de Richtlijnen een steeds groter bereik krijgen waardoor ze in de woorden van de NGO 'een vitaal pad naar remedy' zijn.³⁹

De Nederlandse Staat heeft zich als lidstaat van de OESO gecommitteerd aan het naleven van de Richtlijnen. De verwachting is dat bedrijven, wanneer zij de Richtlijnen hebben geïmplementeerd, transparanter worden op het terrein van ketenverantwoordelijkheid en mensenrechten en minder risicovol ondernemen. Die verwachting wordt overigens ondersteund door de bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de IMVO-convenanten (zie paragraaf 6).⁴⁰ In Nederland is naleving van de Richtlijnen een voorwaarde voor het krijgen van financiële overheidsondersteuning bij internationale handels- en investeringsactiviteiten en voor het deelnemen aan handelsmissies. Het kabinet heeft in 2020 de doelstelling geformuleerd dat 90% van de grote bedrijven in Nederland in 2023 de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen onderschrijft als referentiekader voor hun internationale activiteiten. Bij de nulmeting uitgevoerd over rapportagejaar 2017 was dit nog maar 30%.⁴¹

6. Geschilbeslechting op grond van de IMVO-convenanten en opvolging daarvan

Door de verplaatsing van de productie naar lage-lonenlanden en de aanwezigheid van noodzakelijke grondstoffen in bepaalde delen van de we-

reld ontstaan mondiale toeleveringsketens. De omvang en complexiteit daarvan brengt het risico op schendingen van fundamentele (arbeids)rechten met zich mee. Ook Nederlandse bedrijven hebben daarmee te maken. Om die risico's beter het hoofd te kunnen bieden, zijn zogenoemde IMVO-convenanten⁴² ontstaan: afspraken tussen vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven, vakbonden en NGO's, gericht op het gezamenlijk implementeren van de OESO-richtlijnen. Voor sectoren waar risico's op schendingen het grootst werden geacht, zijn als eerste IMVO-convenanten tot stand gebracht.⁴³

Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel had een onafhankelijke klachten- en geschillencommissie (hierna KGC), opgericht in de zomer van 2017, waar belanghebbenden met een klacht ten aanzien van een convenantspartij terecht konden. De KGC had de bevoegdheid bindende uitspraken te doen, de uitspraken zijn openbaar

36. Peter T. Muchlinski, *Advanced Introduction to Business and Human Rights*, Edgar Elgar Publishing 2022, p.140; Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de procedure de OESO-richtlijnen 2011, Deel II: Implementatieprocedures voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

37. *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*, OECD 2016, p. 1-9.

38. 'OECD Watch's key aim is to inform and advise the global NGO community on how to use the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (OECD Guidelines) and its associated grievance mechanism to achieve corporate accountability and access to remedy for individuals harmed by corporate misconduct', <https://www.oecdwatch.org/about-us/>, (geraadpleegd december 2022).

39. Resultaten aangehaald door Peter T. Muchlinski, *Advanced Introduction to Business and Human Rights*, Edgar Elgar Publishing 2022, p.141.

40. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*.

41. Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGP's, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/04/03/monitoringproject-onderschrijving-oeso-richtlijnen-en-ungps> (geraadpleegd december 2022), Bijlage bij de Kamerbrief van 3 april 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de opvolging Algemeen Overleg over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van 3 maart 2020.

42. IMVO staat voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, <https://www.imvoconvenanten.nl/nl>, (geraadpleegd december 2022).

43. M.Y.H.G. Erkens, *De Nederlandse IMVO-convenanten: inhoud, werking en waarde*, TRA 2019/96, p. 9-15.

en werden gepubliceerd.⁴⁴ Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel liep af op 31 december 2021, ook de KGC heeft gefunctioneerd tot die datum. Tijdens haar functioneren heeft de commissie vijf zaken afgehandeld. De geschillencommissie behorend bij het TruStone initiatief bestaat nog wel, maar heeft nog geen klachten behandeld.⁴⁵

De convenanten worden gefinancierd uit de tweede pijler van het Subsidieprogramma Fonds Verantwoord Ondernemen (FVO)⁴⁶ dat met ingang van 1 januari 2023 is komen te vervallen. De convenanten die na die datum doorlopen, kunnen een beroep doen op het Subsidieprogramma Sectorale Samenwerking IMVO 2022-2025.⁴⁷ Het Subsidieprogramma Sectorale Samenwerking IMVO richt zich expliciet op het stimuleren van gepaste zorgvuldigheid (of due diligence), het door bedrijven in kaart brengen en aanpakken van risico's op mensenrechtenschendingen in hun toeleveringsketens. Sectorale samenwerkingsverbanden kunnen voor hun activiteiten op het gebied van IMVO financiering aanvragen uit voornoemd fonds. Of de convenanten in hun huidige vorm gehandhaafd blijven, hangt af van de verdere invulling van de het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid dat in februari 2022 het licht zag.⁴⁸

Het voorstel voor Europese gepaste zorgvuldigheidsregelgeving kent een verplichting voor ondernemingen om te voorzien in de mogelijkheid om een klacht in te dienen en een procedure vast te stellen voor de behandeling van klachten, waarbij klagers het recht hebben een passende follow-up van hun klacht te verlangen.⁴⁹ Dit maakt toegang tot herstel en verhaal mogelijk. De SER merkte dienaangaande op dat dergelijke mechanismen kunnen voortbouwen op de lessen van bestaande mechanismen, zoals het klachtenmechanisme van het Bangladesh Accord en de klachtenmechanismen van het convenant Duurzame Kleding en Textiel en het Vlaams-Nederlandse Initiatief TruStone in de natuursteensector. Er wordt door werkgeversorganisaties en vakbonden op Europees niveau ook een sectoroverstijgend klachtenmechanisme opgezet voor sectoren waar er nog geen mechanisme bestaat. Als dit niet binnen een jaar gerealiseerd is, stelt de Europese Commissie een dergelijk mechanisme in.⁵⁰

Het belang van het bieden van remedie wordt ook onderkend in het Nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten, waarin onder meer wordt opgetekend dat een 'ecosysteem van remedie' nodig is. Daar wordt onder verstaan dat

betrokkenen via verschillende kanalen de mogelijkheid hebben om verschillende vormen van remedie te verkrijgen, omdat niet iedere schending dezelfde vorm van remedie behoeft. Soms kan een klachtenmechanisme sneller en beter remedie bieden dan de juridische weg. Het kabinet zet in op een betere toegankelijkheid van de mogelijkheden voor remedie in Nederland door het uitgeven van een digitale gids met mogelijkheden tot juridisch en niet-juridisch herstel voor buitenlandse betrokkenen in productieketens van Nederlandse bedrijven. Daarnaast wordt de informatievoorziening aan bedrijven over hun verantwoordelijkheden verbeterd en wil het kabinet het opzetten van klachten- en geschillenmechanismen stimuleren.⁵¹

7. Afsluiting en conclusies

In deze bijdrage stond de vraag centraal naar de rol van verschillende niet-rechterlijke geschilbeslechtende instanties en het effect van hun uitspraken op handhaving van fundamentele arbeidsrechten in wereldomspannende waardeketens.

De besproken 'non-judicial grievance mechanisms' verschaffen benadeelden op diverse manieren toegang tot 'remedy'. Een overeenkomst is het feit dat alle drie de hiervoor besproken fora zijn ingericht op bemiddeling, mediatie en

44. <https://www.ser.nl/nl/thema/imvo/klachten-geschillen-commissie>. (geraadpleegd december 2022).

45. <https://www.ser.nl/nl/thema/imvo/klachten-geschillen-commissie-trustone>.

46. *Staatscourant* 2019 nr. 12517 van 8 maart 2019.

47. Besluit van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 19 september 2022, Min-BuZa.2022.12321-35, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Subsidieprogramma Sectorale Samenwerking IMVO 2022-2025), *Staatscourant* 2022 nr. 25681 van 29 september 2022.

48. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071&from=EN>, (geraadpleegd december 2022).

49. Voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid, artikel 9.

50. Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens, SER Advies 21/11, oktober 2021.

51. Nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten, p. 62-69; <https://open.overheid.nl/repository/ronl-920644a5e6a6e951c65230ed2a9c21093bd513f1/pdf/bijlage-1-nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten-nap-nederland.pdf> (geraadpleegd december 2022).

het bij elkaar brengen van partijen. Dat is een groot verschil met statelijke juridische geschilbeslechting waar een uitspraak in de vorm van een vonnis of beschikking de hoofdregel is en verwijzing naar mediatie een uitzondering.⁵²

Verschillende zijn er ook in mandaat, reikwijdte en toegankelijkheid.

De CFA oordeelt enkel over klachten aangaande het recht op vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid, NCP's houden zich bezig met het hele spectrum dat wordt bestreken door de OESO-richtlijnen en de KGC als klachtmechanisme behorend bij een sectorinitiatief oordeelde over geschillen aangaande verplichtingen voortvloeiend uit het Convenant Duurzame Kleding en Textiel.

Bij de CFA kunnen enkel werkgevers- of werknemersvertegenwoordigers een klacht indienen, individuen hebben die mogelijkheid niet. Dat is anders bij de NCP's en de KGC: daar zijn alle belanghebbenden welkom, in persoon of vertegenwoordigd door een belangengroep of vakbond.

De klacht bij de CFA richt zich tegen een staat, bij een NCP tegen een multinationale onderneming die de Richtlijnen onderschrijft en bij de KGC tegen een bedrijf dat is aangesloten bij het convenant.

Ook de uitspraken verschillen: de CFA neemt een besluit naar aanleiding van een klacht, NCP's brengen enkel een 'final statement' naar buiten, de KGC deed bindende uitspraken naar aanleiding van een gerezen geschil.

Het is een feit dat NJGM's geen juridische macht of middelen hebben. Ze kunnen klagers evenmin schadeloos stellen, als daartoe aanleiding bestaat. In dat opzicht zijn ze complementair aan juridische fora, die een overtreder wel kunnen veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding. Toch vormen NJGM's en belangrijke loot aan de 'remedy'-boom. Ze zijn laagdrempeliger dan hun juridische familie, omdat er geen verplichte vertegenwoordiging door een rechtshulpverlener is en omdat de procedure voor zo'n NJGM minder geformaliseerd is. Daar komt bij dat door bemiddeling in een vroeg stadium in bepaalde gevallen erger voorkomen kan worden.

Er is eind 2022 een tendens richting verplichtendheid te signaleren, denk aan het hiervoor aangehaalde voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid. Maar ook in de Nederlandse context wordt niet stilgezeten. Zo is op 1 november 2022 het Initiatiefwetsvoorstel Wet verantwoord en

duurzaam internationaal ondernemen ingediend, waarin in de woorden van de indieners 'wordt beoogd een wettelijke ondergrens voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in te stellen'.⁵³ Ook die wet bevat een verplichting voor de onderneming te zorgen voor een goed functionerend herstelmechanisme of mee te werken aan een bestaand mechanisme (artikel 2.7) en te zorgen voor herstel of daaraan bij te dragen (artikel 2.8).

Met de in de nabije toekomst verwachte komst van regelgeving die gepaste zorgvuldigheid verplicht stelt, zullen er ook nieuwe NJGM's ontstaan. Immers, zowel de beoogde Europese richtlijn als het Nederlandse wetsvoorstel stellen een klacht- en herstelmechanisme verplicht. Dat zal voor juristen soms even wennen zijn, omdat de oplossing niet noodzakelijkerwijs hoeft te bestaan uit het krijgen van gelijk of geld. Juristen die hun cliënten bijstaan in een dergelijke procedure zullen hun houding en verwachtingen moeten aanpassen aan het mechanisme en zullen moeten accepteren dat uitkomst van een procedure er soms uit bestaat dat een bedrijf voor langere tijd in gesprek blijft met het NJGM of eraan moet rapporteren. Juridische inventiviteit en flexibiliteit gewenst dus, voor een betere wereld.

52. <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/mediation/mediation-naast-rechtspraak> (geraadpleegd december 2022).

53. Kamerstukken II 2020/21, 35 761, nr. 2.