

MEĐUNARODNA KONVENCIJA ZA TRANSNACIONALNE KORPORACIJE: BUDUĆI DODATAK SUSTAVU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA UJEDINJENIH NARODA?

Dr. sc. Davor Muhvić *

UDK: 347.72:339.9.01
347.72:339.9.01
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: lipanj 2016.

Rad se bavi analizom mogućih pristupa međunarodnoj regulaciji aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava. Povod radu jest Rezolucija Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih naroda 26/9 od 25. lipnja 2014. kojom je osnovana međuvladina radna skupina za razradu međunarodnog ugovora iz tog područja. Kao temelj diskursa o navedenoj problematici iznose se iskustva prijašnjih sličnih inicijativa vođenih pod okriljem Ujedinjenih naroda. Nakon toga kao mogući pristupi regulaciji analiziraju se međunarodno-pravna odgovornost države primateljice, države podrijetla i same transnacionalne korporacije. Predlaže se kombinacija svih triju vrsta odgovornosti na način da se obujam odgovornosti sužava u pravcu: država primateljica – država podrijetla – transnacionalna korporacija.

Ključne riječi: transnacionalne korporacije, povrede ljudskih prava, međunarodno-pravna odgovornost, države primateljice, države podrijetla

* Dr. sc. Davor Muhvić, poslijedoktorand, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, Osijek; davor.muhvic@gmail.com

1. UVOD¹

Dana 25. lipnja 2014. Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih naroda na svom je 26. zasjedanju donijelo Rezoluciju 26/9² kojom je odlučilo “ustanoviti otvorenu međuvladinu radnu skupinu [...] čiji će mandat biti razraditi međunarodni pravno obvezujući instrument za regulaciju aktivnosti transnacionalnih korporacija i drugih društava u okviru međunarodnog prava ljudskih prava” (st. 1.). U samoj Rezoluciji ne daje se definicija transnacionalne korporacije, ali se naznačuje da se pod “drugim društvima” na koja se Rezolucija također odnosi misli na “sva društva koja imaju transnacionalni karakter u svojim poslovnim aktivnostima, dok se ne primjenjuje na društva lokalnog karaktera registrirana prema relevantnom unutrašnjem pravu” (bilj. 1 Rezolucije).³

Vijeće za ljudska prava predvidjelo je da prve dvije sjednice navedene Međuvladine radne skupine budu posvećene “provođenju konstruktivnih rasprava o sadržaju, opsegu, prirodi i obliku budućeg međunarodnog instrumenta” (st. 2.). Vijeće je također preporučilo da prvi sastanak posluži “za prikupljanje doprinosa, uključujući pisane doprinose, od strane država i relevantnih interesnih skupina o mogućim načelima, opsegu i elementima takvog međunarodnog pravno obvezujućeg instrumenta” (st. 5.). Predsjednik izvjestitelj otvorene međuvladine radne skupine trebao bi na temelju rada prvih dviju sjednica za početak treće sjednice pripremiti elemente za nacrt pravno obvezujućeg instrumenta na temelju kojeg će se voditi pregovori (st. 3.).

U međuvremenu je od 6. do 10. srpnja 2015. održana prva sjednica navedene Međuvladine radne skupine. Kako je i bilo predviđeno Rezolucijom Vijeća za ljudska prava 26/9 od 25. lipnja 2014. (st. 8.), Međuvladina je radna skupina tome tijelu na njegovu 31. zasjedanju, održanom od 29. veljače do 24. ožujka 2016., podnijela na razmatranje Izvješće o napretku svojega rada.⁴

¹ Rad je izložen na međunarodnoj znanstvenoj konferenciji “Transfrontier Issues in the 21st Century”, održanoj na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 8. svibnja 2015., pod naslovom *International Convention on Transnational Corporations: A Future Addition to the UN Human Rights Treaty System?*

² UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev.1.

³ Navedena rečenica nije precizna jer se njome pogrešno implicira da, za razliku od “društava lokalnog karaktera”, transnacionalne korporacije odnosno društva koja su njihovi sastavni dijelovi nisu “registrirana prema relevantnom unutrašnjem pravu”. O pojmu transnacionalne korporacije i njezinom definiranju vidi Muhvić, D., *Transnacionalne korporacije kao subjekti međunarodnog prava*, doktorski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., str. 26 – 47.

⁴ *Report on the first session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, with the mandate*

Drugo zasjedanje Međuvladine radne skupine zakazano je za 24. – 28. listopada 2016.⁵

Glavna svrha ovog članka jest iznijeti i ocijeniti moguće pristupe pravnoj regulaciji koje bi mogla usvojiti novoosnovana Međuvladina radna skupina za međunarodnu konvenciju o transnacionalnim korporacijama u vezi sa zaštitom ljudskih prava. Važno je naglasiti da ovo nije prvi put da se Ujedinjeni narodi susreću s pitanjem međunarodne regulacije aktivnosti transnacionalnih korporacija. Prije upuštanja u moguće pristupe međunarodne regulacije transnacionalnih korporacija koje bi mogla usvojiti navedena Međuvladina radna skupina nužno je prikazati iskustva prijašnjih sličnih inicijativa vođenih pod okriljem Ujedinjenih naroda.

2. PRETHODNE INICIJATIVE MEĐUNARODNE REGULACIJE TRANSNACIONALNIH KORPORACIJA POD OKRILJEM UJEDINJENIH NARODA

2.1 Rad na Kodeksu ponašanja za transnacionalne korporacije (1972. – 1992.)

Do prvog pokušaja normiranja aktivnosti transnacionalnih korporacija na međunarodnoj razini dolazi početkom 1970-ih godina, u vrijeme kulminacije sukoba novonastalih država u razvoju i razvijenih država oko sadržaja pravila općeg međunarodnog običajnog prava o pitanju zaštite izravnih stranih ulaganja⁶ te prijedloga za uspostavljanje tzv. “novog međunarodnog ekonomskog poretka”.⁷ Kao glavni forum tog sukoba poslužili su Ujedinjeni narodi, ponajprije Opća skupština. U sklopu toga šireg konteksta Ekonomsko i socijalno vijeće zatražilo je 1972. od glavnog tajnika Ujedinjenih naroda imenovanje Skupine uglednih osoba sa zadatkom proučavanja utjecaja transnacionalnih korporacija na međunarodni razvoj i međunarodne odnose.⁸ Nakon što je Sku-

of elaborating an international legally binding instrument, Chair-Rapporteur: María Fernanda Espinosa, UN Doc. A/HRC/31/50, 5 February 2016.

⁵ Vidi *Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOnTNC.aspx> (6. lipnja 2016.).

⁶ Dolzer, R.; Schreuer, C., *Principles of International Investment Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2012., str. 4.

⁷ Vidi Sacerdoti, G., *New International Economic Order (NIEO)*, u: Wolfrum, R. (ur.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. VII, Oxford University Press, Oxford, 2012., str. 659 *et seq.*

⁸ Rezolucija Ekonomskog i socijalnog vijeća 1721 (LIII) od 28. srpnja 1972.

pina donijela svoje Izvješće⁹, pod okriljem Ujedinjenih naroda osnovana je 1974. Komisija za transnacionalne korporacije.¹⁰ Komisija je kao savjetodavno tijelo Ekonomskog i socijalnog vijeća imala za glavnu zadaću izradu sveobuhvatnog i univerzalnog kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije.¹¹ Uz to što je svojim sadržajem trebao biti upravljen transnacionalnim korporacijama, taj kodeks ponašanja trebao je biti upravljen i državama te pokrivati niz političkih, društvenih, ekonomskih i razvojnih pitanja, uključujući i standarde zaštite izravnih stranih ulaganja.¹²

Nakon provedenih pregovora o sadržaju kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije Komisija za transnacionalne korporacije imenovala je međuvladinu radnu skupinu koja je od 1977. do 1982. radila na prvom nacrtu toga instrumenta.¹³ Uslijedilo je donošenje niza revidiranih nacрта Kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije u razdoblju između 1982. i 1990.¹⁴ Pregovori su konačno neuspješno okončani u srpnju 1992.¹⁵

Razlozi neuspjeha ove inicijative Ujedinjenih naroda ležali su ponajprije u previše ambicioznom sveobuhvatnom ciljanom sadržaju instrumenta i vrlo izraženom političkom razilaženju razvijenih država i država u razvoju u tom povijesnom trenutku.¹⁶ Razvijene države tako su željele da naglasak instrumenta bude na pitanju zaštite prava transnacionalnih korporacija u državama primateljicama, što su obrazlagale poticanjem stabilne ulagačke klime. S druge strane, države u razvoju ocjenjivale su djelovanje transnacionalnih korporacija na svojem državnom području prijetnjom za svoju suverenost. U skladu s

⁹ *Report of the Group of Eminent Persons to Study the Role of Multinational Corporations on Development and on International Relations*, 24 May 1974, dostupno u: *International Legal Materials*, sv. 13, br. 4, 1974., str. 800.

¹⁰ Rezolucija Ekonomskog i socijalnog vijeća 1913 (LVII) od 5. prosinca 1974.

¹¹ Vidi Jägers, N., *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Intersentia, Antwerpen – Oxford – New York, 2002., str. 120 – 121; Bachmann, D. W., *Transnational Corporations*, u: Wolfrum, R. (ur.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, sv. 2, Martinus Nijhoff Publishers – C.H. Beck Verlag, Dordrecht – Munich, 1995., str. 1242; i Zerk, J. A., *Multinationals and Corporate Social Responsibility: Limitations and Opportunities in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006., str. 245.

¹² Zerk, *ibid.*, str. 246.

¹³ Bachmann, *op. cit.* u bilj. 11, str. 1244.

¹⁴ Za tekst nacрта Kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije od 5. lipnja 1982. vidi u: *International Legal Materials*, sv. 22, br. 1, 1983. Više o kontekstu navedenih pregovora vidi u: Jägers, *op. cit.* u bilj. 11, str. 119 – 124.

¹⁵ Jägers, *ibid.*, str. 123.

¹⁶ *Ibid.*, str. 123 – 124; Zerk, *op. cit.* u bilj. 11, str. 246.

time sadržaj instrumenta, umjesto na regulaciju ponašanja država primateljica, težili su usmjeriti na regulaciju ponašanja samih transnacionalnih korporacija.¹⁷ Razvijene države i države u razvoju načelno se nisu slagale ni oko pravne prirode budućeg instrumenta. Razvijene države zalagale su se tako za pravno neobvezujući instrument, dok su države u razvoju zastupale ideju pravne obvezatnosti, bilo u obliku sklapanja međunarodnog ugovora bilo putem poticanja stvaranja pravila općeg međunarodnog običajnog prava.¹⁸

Od Ujedinjenih naroda u donošenju regulacijskih instrumenata usmjerenih ponašanju transnacionalnih korporacija u istom razdoblju, barem u *soft law* formi, bile su uspješnije neke druge međunarodne organizacije. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) donijela je 1976. Smjernice za multinacionalna poduzeća¹⁹, a Međunarodna organizacija rada (ILO) 1977. Tripartitnu deklaraciju o načelima vezanim uz multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku.²⁰ Navedene međunarodne organizacije bile su u tom pogledu uspješnije jer nisu imale ili su izbjegle probleme s kojima su se susreli Ujedinjeni narodi. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj kao organizacija razvijениh država nije imala problem političke konfrontacije s državama u razvoju, dok je Međunarodna organizacija rada, u skladu s fokusom svojega djelovanja, sadržaj instrumenta ograničila na radne standarde.

Unatoč tome što je projekt stvaranja Kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije doživio neuspjeh, u kontekstu ovoga rada bitno je napomenuti da je poštovanje ljudskih prava od strane transnacionalnih korporacija bilo jedno od pitanja čiji je sadržaj do 1990. uglavnom već bio dogovoren.²¹ U nacrtu Kodeksa ponašanja za transnacionalne korporacije iz 1982. u stavku 13. tako je primjerice stajalo: "Transnacionalne korporacije moraju/trebaju poštovati ljudska prava i temeljne slobode u državama u kojima djeluju".²²

2.2 Globalni sporazum (2000.)

Prilikom održavanja Svjetskog ekonomskog foruma u Davosu u Švicarskoj 1999. tadašnji glavni tajnik Ujedinjenih naroda Kofi Annan potaknuo je po-

¹⁷ Jägers, *ibid.*, str. 121 – 122.

¹⁸ *Ibid.*, str. 122 – 123.

¹⁹ Za posljednju verziju vidi *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 Edition, OECD Publishing, Paris, 2011.

²⁰ Za posljednju verziju vidi *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 4. izdanje, International Labour Office, Geneva, 2006.

²¹ Zerk, *op. cit.* u bilj. 11, str. 246 – 247.

²² Za puni tekst vidi *supra* u bilj. 14.

kretanje inicijative pod nazivom Globalni sporazum. Na temelju predloženih prvotno devet univerzalnih načela iz područja poštovanja ljudskih prava, radnih prava i zaštite okoliša, glavni tajnik pozvao je svjetske poslovne lidere da prihvaćanjem navedene inicijative doprinesu održivom i otvorenom globalnom tržištu.²³ Globalni sporazum formalno je pokrenut 26. srpnja 2000.²⁴

Globalni sporazum se ukratko može opisati kao dobrovoljna inicijativa usmjerena na poticanje trgovačkih društava diljem svijeta, imajući u vidu ponajprije transnacionalne korporacije²⁵, da sudjelovanjem u njoj rade na usklađivanju svojih aktivnosti i strategija s danas deset univerzalno prihvaćenih načela iz područja poštovanja ljudskih prava, radnih prava, zaštite okoliša i sprječavanja korupcije.²⁶ Glavni ciljevi ove inicijative promocija su i širenje spomenutih deset načela u poslovnim strategijama i aktivnostima širom svijeta te kataliziranje poslovnih aktivnosti u smjeru podržavanja širih ciljeva Ujedinjenih naroda. Radi ostvarenja tih ciljeva Globalni sporazum omogućuje spajanje resursa Ujedinjenih naroda, poslovnog sektora i drugih interesnih skupina.²⁷ Prema podacima Ujedinjenih naroda Globalnom sporazumu do danas je pristupilo više od 8000 društava iz više od 160 država svijeta.²⁸

Temelj cjelokupne inicijative Globalnog sporazuma su spomenutih deset načela iz područja poštovanja ljudskih prava, radnih prava, zaštite okoliša i sprječavanja korupcije.²⁹ Od tih deset načela prva dva se izrijeком odnose na poštovanje ljudskih prava. Prema tim načelima sva društva “trebaju podržavati i poštovati zaštitu međunarodno proglašanih ljudskih prava” (načelo 1) i “pobrinuti se da ne sudjeluju u povredama ljudskih prava” (načelo 2). Za određivanje sadržaja ljudskih prava društva se upućuje ponajprije na sadržaj Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948.³⁰, Međunarodnog pakta o gra-

²³ Corell, H., *The Global Compact*, u: Mullerat, R. (ur.), *Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance in the 21st Century*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011., str. 265.

²⁴ Vidi službene *World Wide Web* stranice Globalnog sporazuma Ujedinjenih naroda, <https://www.unglobalcompact.org/> (6. lipnja 2016.).

²⁵ Khan, R., *Global Compact*, u: Wolfrum, R. (ur.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. IV, Oxford University Press, Oxford, 2012., str. 482.

²⁶ *United Nations Global Compact: Corporate Sustainability in the World Economy*, UN Global Compact Office, New York, 2014.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Our Participants*, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants> (6. lipnja 2016.).

²⁹ *The Ten Principles of the UN Global Compact*, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> (6. lipnja 2016.).

³⁰ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/2009.

đanskim i političkim pravima iz 1966.³¹, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966.³² te na sadržaj temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO).³³

Bitno je naglasiti da Globalni sporazum nije zamišljen kao međunarodni *soft law* instrument u užem smislu riječi, kao što su to Smjernice za multinacionalna poduzeća OECD-a iz 1976. i Tripartitna deklaracija o načelima vezanim uz multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku ILO-a iz 1977.³⁴ Istaknuto je da Globalni sporazum “nije regulacijski instrument, nego prije dobrovoljna inicijativa koja se zasniva na javnoj odgovornosti, transparentnosti i objavljivanju, kao dopuna regulaciji, te kako bi se pružio prostor za inovaciju i kolektivno djelovanje”.³⁵ Sadržaj Globalnog sporazuma sveden je na najšira načela, a ne predviđaju se ni formalne provedbene mjere kojima bi se na bilo koji način razmatralo ponašanje konkretnih društava u praksi, kao što to predviđaju navedena dva instrumenta OECD-a i ILO-a. Pristupanje Globalnom sporazumu doduše obvezuje na godišnje podnošenje tzv. “priopćenja o napretku”³⁶ i njegovo javno objavljivanje, no ne postoji nikakav mehanizam formalne procjene njegova sadržaja.³⁷ Mnogo dalje od Globalnog sporazuma u normativnom smislu namjeravalo se jednom drugom inicijativom pod okriljem Ujedinjenih naroda koja se počela razvijati otprilike u isto vrijeme, a izložiti ćemo je u sljedećem potpoglavlju.

2.3 (Nacrt) Pravila o odgovornostima transnacionalnih korporacija i drugih društava vezanih uz ljudska prava (2003.)

Kako je spomenuto, krajem 1990-ih pod okriljem Ujedinjenih naroda uz Globalni sporazum počela se razvijati još jedna inicijativa posvećena rješavanju problema umiješanosti transnacionalnih korporacija u povrede ljudskih prava.

³¹ Službeni list SFRJ, br. 7/1971, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

³² Službeni list SFRJ, br. 7/1971, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

³³ *Principle One: Human Rights*, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-1> (6. lipnja 2016.).

³⁴ Zerk, *op. cit.* u bilj. 11, str. 259.

³⁵ *United Nations Global Compact: Corporate Sustainability in the World Economy*, *loc. cit.* u bilj. 26.

³⁶ *The Communication on Progress (COP) in Brief*, <https://www.unglobalcompact.org/participation/report/cop> (6. lipnja 2016.).

³⁷ Kasnije su doduše uvedene tzv. “mjere integriteta”, no one su poprilično ograničena dosegom. Vidi *Our Integrity Measures*, <https://www.unglobalcompact.org/about/integrity-measures> (6. lipnja 2016.).

Tadašnja Potkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava³⁸, na temelju višegodišnjeg rada posebne radne skupine³⁹, prihvatila je 13. kolovoza 2003. Pravila o odgovornostima transnacionalnih korporacija i drugih društava vezanih uz ljudska prava (dalje u tekstu: Pravila).⁴⁰ Navedena Pravila nisu bila zamišljena kao trajno neobvezujući instrument poput Smjernica za multinacionalna poduzeća OECD-a iz 1976. i Tripartitne deklaracije o načelima vezanim uz multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku ILO-a iz 1977., već kao temelj za stjecanje konsenzusa za donošenje međunarodnog ugovora iz tog područja ili kao temelj za nastanak ili kristaliziranje odgovarajućih pravila općeg međunarodnog običajnog prava.⁴¹ Pravila su tako bila sastavljena u obliku “pravog normativnog dokumenta”⁴², što se očituje u upotrebi engleske riječi *shall* umjesto riječi *should*, koja je uobičajena u odredbama pravno neobvezujućih instrumenata. Ona su također među općim odredbama o provedbi (st. 15. – 19.) predviđala periodični *monitoring* i potvrdu njihove primjene, što bi nad transnacionalnim korporacijama provodili Ujedinjeni narodi i drugi međunarodni ili državni mehanizmi koji već postoje ili će tek biti ustanovljeni (st. 16.). Prema tekstu Pravila od transnacionalnih korporacija tražilo se, među ostalim, da pruže reparaciju osobama, tijelima i zajednicama oštećenima propustima poštovanja Pravila (st. 18.).

Temeljni koncept na kojem su Pravila počivala bio je da “[d]ržave imaju primarnu odgovornost za promicanje, osiguravanje ostvarenja, poštovanje, jamčenje poštovanja i zaštitu ljudskih prava priznatih u međunarodnom [...] pravu”, ali da “unutar svojih područja aktivnosti i interesa” i “transnacionalne

³⁸ Potkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, do 1999. Potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina, bila je glavni pomoćni organ Komisije za ljudska prava. Komisija za ljudska prava zajedno s Potkomisijom prestala je postojati 2006., a iste je godine njezine dužnosti preuzelo novoosnovano Vijeće za ljudska prava.

³⁹ Vidi Rezoluciju Potkomisije 1998/8 od 20. kolovoza 1998., U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/8.

⁴⁰ *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003. Za službeni komentar Pravila vidi U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 26 August 2003.

⁴¹ Weissbrodt, D.; Kruger, M., *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, *American Journal of International Law*, sv. 97, br. 4, 2003., str. 913 – 915.

⁴² Karlsson, M.; Granström, M., *Business and Human Rights: The Recent Initiatives of the UN*, u: Mullerat (ur.), *op. cit.* u bilj. 23, str. 288.

korporacije i druga društva imaju obvezu promicati, osiguravati ostvarenje, poštovati, jamčiti poštovanje i štiti ljudska prava priznata u međunarodnom [...] pravu” (st. 1.). Uz navedenu opću odredbu, u Pravilima su bili sadržani i široko postavljeni setovi posebnih vrsta obveza poznatih u korpusu međunarodnog prava zaštite ljudskih prava, ali i izvan njega (st. 2. – 14.). Navedenim tekstom su tako primjerice bile predviđene i obveze vezane uz zaštitu potrošača (st. 13.) te uz zaštitu okoliša (st. 14.).

Pravila nisu naišla na odobravanje u Potkomisiji neposredno nadređenom tijelu u hijerarhiji Ujedinjenih naroda – tadašnjoj Komisiji za ljudska prava. Na zasjedanju održanom 20. travnja 2004. Komisija za ljudska prava odbila je prihvatiti navedena Pravila, istaknuvši pritom da nije zatražila njihovu izradu i da kao nacrt prijedloga nemaju nikakvu pravnu snagu.⁴³ Također je naložila Potkomisiji da ne obavlja nikakav nadzor nad njihovim provođenjem. U istoj je odluci Komisija za ljudska prava preporučila Ekonomskom i socijalnom vijeću da zatraži od Ureda visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda izvješće o opsegu i pravnom statusu postojećih inicijativa iz područja obveza transnacionalnih korporacija na poštovanje ljudskih prava, posebice s osvrtom na Potkomisijina Pravila. Pri tome je bilo predviđeno održavanje konzultacija sa svim interesnim skupinama, uključujući države, transnacionalne korporacije, udruge poslodavaca i posloprimaca, relevantne međunarodne organizacije i nevladine organizacije.

Nakon što je Ekonomsko i socijalno vijeće 22. srpnja 2004. prihvatilo navedenu preporuku Komisije za ljudska prava⁴⁴, do donošenja samog Izvješća visokog povjerenika za ljudska prava 15. veljače 2005.⁴⁵ razvila se žestoka debata oko sadržaja Pravila, ponajprije između poslovnog sektora s jedne strane i nevladinog sektora s druge strane.⁴⁶ Argumenti jedne i druge strane bili su ukratko naznačeni u spomenutom Izvješću.

Pozitivne ocjene Pravila uglavnom su se temeljile na potrebi međunarodnopravne regulacije učestalih slučajeva u kojima su se države primateljice transnacionalnih korporacija (najčešće države u razvoju) pokazale nevoljnima ili

⁴³ Odluka Komisije za ljudska prava 2004/116 od 20. travnja 2004., U.N. Doc. E/CN.4/DEC/2004/116.

⁴⁴ Odluka Ekonomskog i socijalnog vijeća 2004/279 od 22. srpnja 2004.

⁴⁵ *Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/91, 15 February 2005 (dalje u bilješcima: Izvješće visokog povjerenika o ljudskim pravima iz 2005.).

⁴⁶ Karlsson, Granström, *op. cit.* u bilj. 42, str. 291.

nemoćnima štiti pojedince na području pod svojom jurisdikcijom od povreda ljudskih prava u koje su umiješane transnacionalne korporacije. Također se isticalo da su Pravila najsveobuhvatnija inicijativa u području poslovanja i poštovanja ljudskih prava te da ispravno ustanovljuju odnos između država kao primarnih nositelja obveza i transnacionalnih korporacija kao sekundarnih nositelja obveza u području međunarodne zaštite ljudskih prava.⁴⁷

S druge strane, kritičari Pravila isticali su, među ostalim, da je ideja međunarodnih obveza transnacionalnih korporacija u pogledu zaštite ljudskih prava neosnovana i da pogrešno prikazuje međunarodno pravo zaštite ljudskih prava – ono nameće obveze isključivo državama. Isticalo se također da je sadržaj međunarodnog prava zaštite ljudskih prava, kako se definira Pravilima, netočan jer se, među ostalim, poziva i na određene međunarodne ugovore s malim brojem ratifikacija te na neobvezujuće dokumente. Kritičari Pravila također su primijetili da bi nametanje neposrednih međunarodnih obveza transnacionalnim korporacijama moglo “pomaknuti obveze zaštite ljudskih prava od vlada prema privatnom sektoru i pružiti mogućnost državama da izbjegavaju vlastite odgovornosti”.⁴⁸

Konačno odbacivši prihvaćanje Pravila Potkomisije za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Komisija za ljudska prava zatražila je 20. travnja 2005. od glavnog tajnika Ujedinjenih naroda da imenuje posebnog predstavnika za pitanje ljudskih prava i transnacionalnih korporacija i drugih društava sa zadatkom daljnjeg proučavanja i razjašnjenja navedene materije.⁴⁹

2.4 Rad Posebnog predstavnika glavnog tajnika Ujedinjenih naroda za pitanje ljudskih prava i transnacionalnih korporacija i drugih društava (2005. – 2011.)

Na zahtjev Komisije za ljudska prava od 20. travnja 2005. glavni tajnik Ujedinjenih naroda imenovao je 28. srpnja 2005. Johna G. Ruggiea Posebnim

⁴⁷ Izvješće visokog povjerenika o ljudskim pravima iz 2005., *supra* bilj. 45, str. 10 – 11. Za pozitivne komentare Pravila vidi i Kinley, D.; Chambers, R., *The UN Human Rights Norms for Corporations: The Private Implications of Public International Law*, *Human Rights Law Review*, sv. 6, br. 3, 2006., str. 447 *et seq.*

⁴⁸ Izvješće visokog povjerenika o ljudskim pravima od 15. veljače 2005., *supra* u bilj. 45, str. 9 – 10. Za negativne komentare Pravila vidi i Vázquez, C. M., *Direct vs. Indirect Obligations for Corporations under International Law*, *Columbia Journal of Transnational Law*, sv. 43, br. 3, 2005., str. 927 *et seq.*; i Knox, J. H., *Horizontal Human Rights Law*, *American Journal of International Law*, sv. 102, br. 1, 2008., str. 37 – 47.

⁴⁹ Rezolucija Komisije za ljudska prava 2005/69 od 20. travnja 2005., U.N. Doc. E/CN.4/RES/2005/69.

predstavnikom za pitanje ljudskih prava i transnacionalnih korporacija i drugih društava (u daljnjem tekstu: Posebni predstavnik).⁵⁰ Posebni predstavnik prvotno je imenovan na dvogodišnji mandat sa zadaćom razrade i razjašnjenja postojećih standarda odgovornosti vezanih uz aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu ljudskih prava. Mandat mu je nakon toga produljivan u dva navrata s daljnjom zadaćom razvijanja pristupa navedenoj problematici pogodnog za stjecanje opće podrške te operacionalizacije toga pristupa.

Posebni predstavnik već se na samom početku svojega mandata vrlo kritički osvrnuo na Pravila iz 2003. Naglasivši da ih neće koristiti kao temelj svojega rada, istaknuo je da su ona “progutana vlastitim doktrinarnim ekscesima” te da su njihove “pretjerane pravne tvrdnje i konceptualne nejasnoće stvorile konfuziju i sumnju, čak i među mnogim međunarodnim pravnicima srednje struje i nesvrstanim promatračima”.⁵¹ Prvi veliki konceptualni problem Pravila je, prema Posebnom predstavniku, što se njima u osnovi tvrdi da postojeći međunarodni instrumenti o ljudskim pravima, uz to što nameću obveze državama, obveze nameću i transnacionalnim korporacijama.⁵² Drugi veliki konceptualni problem Pravila, usko vezan uz prvi, jest njihova nepreciznost u raspoređivanju navedenih međunarodnopravnih obveza između država i korporacija.⁵³ Pri tome je Posebni predstavnik ponajprije apostrofirao nedovoljno razjašnjene pojmove “primarne” i “sekundarne” odgovornosti te “sfere utjecaja”.⁵⁴ Prema mišljenju posebnog predstavnika takvo faktično izjednačavanje obveza država i transnacionalnih korporacija “stvorilo bi beskrajnu stratešku igru i pravna prepiranje jednako i od strane vlada i od strane društava”.⁵⁵

Nakon što je u prvim dvjema godinama svojega mandata proveo ekstenzivno istraživanje postojećih standarda odgovornosti vezanih uz transnacionalne korporacije i ljudska prava⁵⁶, posebni predstavnik okrenuo se zadaći ra-

⁵⁰ Vidi Priopćenje za tisak glavnog tajnika Ujedinjenih naroda SG/A/934 od 28. srpnja 2005., <http://www.un.org/press/en/2005/sga934.doc.htm> (6. lipnja 2016.).

⁵¹ *Interim report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, U.N. Doc. E/CN.4/2006/97, 22 February 2006 (dalje u bilješkama: Izvješće Posebnog predstavnika iz 2006.), st. 59.

⁵² *Ibid.*, st. 60.

⁵³ *Ibid.*, st. 66.

⁵⁴ Vidi Ruggie, J. G., *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, *American Journal of International Law*, sv. 101, br. 4, 2007., str. 825 – 827.

⁵⁵ *Ibid.*, str. 826.

⁵⁶ Vidi *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie: *Business*

zvijanja pristupa navedenoj problematici pogodnog za stjecanje opće podrške pod nazivom "Zaštita, poštovanje i ispravljanje: Okvir za poslovanje i ljudska prava".⁵⁷ Riječ je o konceptualnom i političkom okviru koji bi trebao činiti temelj za daljnje debate i razvoj u području poslovanja i ljudskih prava, kao svojevrsan vodič za sve relevantne aktere u tome procesu.⁵⁸ Riječima samog Posebnog predstavnika, "[m]eđunarodna zajednica je još uvijek u početnim stadijima prilagođavanja režima ljudskih prava kako bi se pružila efektivnija zaštita pojedincima i zajednicama od povreda ljudskih prava povezanih s korporacijama"⁵⁹, te je iz tog razloga iznimno važno ponuditi svojevrsno žarište i temelj za ostvarenje toga cilja.⁶⁰

Navedeni Okvir Posebnog predstavnika temelji se na tri opća i komplementarna načela: 1) obveze država da *zaštite* od povreda ljudskih prava od strane privatnih aktera, uključujući korporacije, 2) odgovornosti korporacija da *poštuju* ljudska prava, i 3) potrebe za efektivnijim pristupom sredstvima *ispravljanja* nanesenih povreda.⁶¹ Za potrebe ovoga rada posebno je važno naglasiti različitu prirodu obveza država da zaštite od povreda ljudskih prava i odgovornosti korporacija da poštuju ljudska prava sadržanih u prvim dvama načelima. Za razliku od prvog načela, koje je čvrsto utemeljeno u pozitivnom međunarodnom pravu zaštite ljudskih prava⁶², drugo načelo je drukčijeg karaktera. Načelo odgovornosti korporacija da poštuju ljudska prava temelji se na "društvenim očekivanjima"⁶³ i kao takvo podržano je međunarodnim *soft law* instrumentima, ali i aktima i izjavama globalnih poslovnih udruženja i samih korporacija.⁶⁴ Prema Posebnom predstavniku „poštovati ljudska prava“ u ovome kontekstu u osnovi znači nikome ne škoditi. Budući da korporacije

and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts, U.N. Doc. A/HRC/4/35, 19 February 2007 (dalje u bilješkama: Izvješće Posebnog predstavnika iz 2007.).

⁵⁷ *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, U.N. Doc. A/HRC/8/5, 7 April 2008 (dalje u bilješkama: Izvješće Posebnog predstavnika iz 2008.).

⁵⁸ *Ibid.*, sažetak.

⁵⁹ *Ibid.*, st. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, st. 5. i 7.

⁶¹ *Ibid.*, st. 9.

⁶² Vidi *infra* u 3.1.

⁶³ Izvješće Posebnog predstavnika iz 2008., *supra* u bilj. 57, st. 54.

⁶⁴ *Ibid.*, st. 23.

moгу imati utjecaj na poštovanje svih međunarodno priznatih ljudskih prava, one moraju voditi računa o poštovanju svih njih.⁶⁵ Ključni koncept u određivanju ove društvene odgovornosti korporacija je dužna pažnja (*due diligence*) jer korporacije ne samo da su dužne osigurati da njihovo ponašanje ne dođe u sukob s državnim zakonima već su dužne kontrolirati i rizike povreda ljudskih prava s namjerom njihova izbjegavanja. Opseg takve dužne pažnje ovisit će o kontekstu u kojem obavljaju svoje aktivnosti te o odnosima povezanim s tim aktivnostima.⁶⁶

Okvir za poslovanje i ljudska prava Posebnog predstavnika dobio je podršku Vijeća za ljudska prava (koje je preuzelo zadaće ugašene Komisije za ljudska prava)⁶⁷ i na koncu je “operacionaliziran” Vodećim načelima o poslovanju i ljudskim pravima: Provođenje Okvira ‘Zaštita, poštovanje i ispravljanje’ Ujedinjenih naroda.⁶⁸ Vijeće za ljudska prava je Rezolucijom 17/4 od 16. lipnja 2011. prihvatilo navedena Vodeća načela te je imenovalo Radnu skupinu za pitanje ljudskih prava i transnacionalnih korporacija i drugih društava sa zadatkom njihove promocije i provođenja.

Potrebno je naglasiti da uloga Posebnog predstavnika nije bila niti je mogla biti da stvori nova pravila međunarodnoga prava.⁶⁹ Budući da je njegov mandat bio pod stalnom sjenom neuspjeha Pravila iz 2003., Posebni predstavnik bio je pri razvijanju svojega Okvira za poslovanje i ljudska prava vrlo oprezan da ne prikaže pravo onakvim kakvo bi trebalo biti, već onakvim kakvim jest.⁷⁰ Rezultati njegova rada u literaturi su percipirani kao platforma za daljnji razvoj regulacije aktivnosti transnacionalnih korporacija.⁷¹ Posebni predstavnik i sam je bio svjestan da je njegov mandat “skromna intervencija u širem pro-

⁶⁵ *Ibid.*, st. 24.

⁶⁶ *Ibid.*, st. 25.

⁶⁷ Rezolucija Vijeća za ljudska prava 8/7 od 18. lipnja 2008.

⁶⁸ *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, United Nations, New York, Geneva, 2011.

⁶⁹ Knox, J. H., *The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations*, u: Mares, R. (ur.), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2012., str. 51.

⁷⁰ *Ibid.*, str. 64.

⁷¹ Vidi *ibid.*, str. 67 – 69; McCorquodale, R., *International Human Rights Law and Corporations: Responsibilities and Cooperation*, u: Hestermayer, H. et al. (ur.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston – Leiden, 2012., str. 475; i Pentikäinen, M., *Changing International ‘Subjectivity’ and Rights and Obligations under International Law – Status of Corporations*, *Utrecht Law Review*, sv. 8, br. 1, 2012., str. 149 – 150.

cesu” standarda odgovornosti koji je u tijeku.⁷² U tom smislu inicijativa Vijeća za ljudska prava za donošenje međunarodnog ugovora iz tog područja nije u konfliktu s promocijom i provođenjem Vodećih načela o poslovanju i ljudskim pravima iz 2011.

3. MOGUĆI PRISTUPI REGULACIJI TRANSNACIONALNIH KORPORACIJA U POGLEDU POŠTOVANJA LJUDSKIH PRAVA MEĐUNARODNIM UGOVOROM

Tri su moguća pristupa regulaciji aktivnosti transnacionalnih korporacija u kontekstu zaštite ljudskih prava koja bi u svojem radu mogla usvojiti prije spomenuta Međuvladina radna skupina ustanovljena za pripremu teksta međunarodnog ugovora o toj materiji. Međuvladina radna skupina tako bi se mogla odlučiti za koncentriranje na: a) međunarodnopravnu odgovornost države primateljice za aktivnosti transnacionalne korporacije koja djeluje na njezinu državnom području, b) međunarodnopravnu odgovornost države podrijetla transnacionalne korporacije za aktivnosti te korporacije u nekoj drugoj državi, i/ili c) međunarodnopravnu odgovornost same transnacionalne korporacije. U nastavku će biti prikazano u čemu bi se svaki od navedenih pristupa sastojao i koje bi bile njihove prednosti i nedostaci.

3.1 Odgovornost država primateljica

Pristup međunarodnopravnoj regulaciji aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu zaštite ljudskih prava prema kojemu bi odgovornost ležala na državi primateljici transnacionalne korporacije ima najveće uporište u pozitivnom međunarodnom pravu. Iako je izvorna ideja koja je stajala iza nastanka međunarodnog prava zaštite ljudskih prava bila da se pojedinac zaštititi od mogućih zloupotreba državne moći⁷³, nema nikakve sumnje da je država dužna zaštititi pojedinca pod svojom jurisdikcijom ne samo kada povreda dolazi od strane državnih organa već i kada povreda dolazi od strane nekog drugog privatnog aktera, uključujući transnacionalnu korporaciju. Tako, primjerice,

⁷² Izvješće Posebnog predstavnika iz 2006., *supra* u bilj. 51, st. 54.

⁷³ Reinisch tako kao osnovnu konceptualnu premisu na kojoj je stvoren međunarodnopravni sustav zaštite ljudskih prava navodi da su ona “ograničenja državne moći, da se primjenjuju u javnoj sferi i da štite (slabog) pojedinca od (jake) države”. Reinisch, A., *The Changing International Framework for Dealing with Non-State Actors*, u: Alston, P. (ur.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005., str. 38.

prema članku 2., stavku 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966.⁷⁴ svaka država stranka “obvezuje se da će poštovati i osigurati svim pojedincima na svojem području i podvrgnutima njezinoj sudbenosti prava priznata u [...] Paktu”. Država stranka je prema tome obvezna *osigurati* poštovanje ljudskih prava zajamčenih Paktom bez obzira na to jesu li ta prava ugrožena od organa državne vlasti ili bilo koga drugoga. U tom pogledu mnogo je eksplicitnija odredba članka 2., stavka 1. (d) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966.⁷⁵ prema kojoj “[s]vaka država članica treba da svim odgovarajućim sredstvima, uključujući, ukoliko to okolnosti zahtijevaju, zakonske mjere, zabrani rasnu diskriminaciju koju *provode osobe, grupe ili organizacije*, kao i da je okonča” (isticanje dodano). Na istom tragu je i odredba članka 2. (e) Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979.⁷⁶ kojom se države stranke obvezuju poduzeti “sve prikladne mjere radi otklanjanja diskriminacije žena *od bilo koje osobe, organizacije ili poduzeća*” (isticanje dodano). Navedeno tumačenje općenito je prihvaćeno i od strane tijela zaduženih za provedbu pojedinih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima donesenih pod okriljem Ujedinjenih naroda. Odbor za ljudska prava, nadzorno tijelo Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966., tako je u svojem Općem komentaru 31 dao sljedeće mišljenje:

“[...] pozitivne obveze država stranaka da zajamče prava iz Pakta bit će u potpunosti izvršene jedino ako države štite pojedince ne samo od povreda prava iz Pakta od strane njihovih agenata već također *od djela počinjenih od strane privatnih osoba ili entiteta* koja bi narušila uživanje prava iz Pakta ako su pogodna za primjenu između privatnih osoba ili entiteta. Mogu postojati okolnosti u kojima neuspjeh u jamčenju prava iz Pakta, kako zahtijeva članak 2., može dovesti do povreda tih prava od strane država stranaka, kao rezultat toga što su države stranke dopustile povredu ili su propustile poduzeti odgovarajuće mjere, ili izvršiti dužnu pažnju da spriječe, kazne, istraže ili isprave povredu izazvanu takvim *djelima privatnih osoba ili entiteta.*” (isticanje dodano)⁷⁷

⁷⁴ Za puni tekst vidi *supra* u bilj. 31.

⁷⁵ Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 6/1967, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

⁷⁶ Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 11/1981, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

⁷⁷ Human Rights Committee, General Comment 31, *Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 29 March 2004, st. 8.

Tumačenje prema kojemu su države obvezne zaštititi ljudska prava ne samo od povreda koje dolaze od njihove strane već i od strane drugih privatnih osoba može se pronaći i u praksi regionalnih sustava zaštite ljudskih prava. U presudi u slučaju *Velásquez-Rodríguez* iz 1988. Međuamerički sud za ljudska prava iznio je stajalište prema kojem “[p]rotupravni čin kojim se krše ljudska prava i koji u početku nije neposredno pripisiv državi (na primjer, zato što je riječ o činu privatne osobe ili zato što odgovorna osoba nije identificirana) može dovesti do međunarodne odgovornosti države, ne zbog samog čina, već zbog izostanka dužne pažnje da spriječi povredu ili da odgovori na nju kako zahtijeva Konvencija”.⁷⁸ Slično rezoniranje iznio je i Europski sud za ljudska prava u slučaju *Costello-Roberts v. United Kingdom* iz 1993., koji se odnosio na tjelesno kažnjavanje u privatnim školama, ustvrdivši da se država “ne može osloboditi odgovornosti delegiranjem svojih obveza privatnim tijelima ili pojedincima”.⁷⁹

Prema iznesenome odabir pristupa prema kojem bi u kontekstu problematike transnacionalnih korporacija i poštovanja ljudskih prava u središtu pozornosti bila međunarodnopravna odgovornost države primateljice transnacionalne korporacije najmanje je sporan. Takva vrsta odgovornosti već je sadržana u pozitivnom međunarodnom pravu zaštite ljudskih prava. Međuvladina radna skupina za rad na međunarodnom ugovoru o problematici transnacionalnih korporacija i ljudskih prava mogla bi u tom pogledu doprinijeti pozitivnom pravu preciznijom razradom postojećih međunarodnopravnih obveza država kada je riječ o specifičnim okolnostima povreda ljudskih prava u koje su umiješane transnacionalne korporacije koje djeluju pod njihovom jurisdikcijom.

S druge strane, problem je ovog pristupa u tome što je glavni razlog stvaranja diskursa o potrebi (efektivnije) regulacije aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava upravo činjenica što do čestih pa i teških povreda ljudskih prava povezanih s djelovanjem transnacionalnih

⁷⁸ *Velásquez-Rodríguez Case*, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988), Inter-American Court of Human Rights, 29 July 1988, st. 172, <http://www.refworld.org/docid/40279a9e4.html> (6. lipnja 2016.). Riječ je o Američkoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1969., “Paktu iz San Joséa, Kostarika”, United Nations Treaty Series, sv. 1144, str. 144.

⁷⁹ *Costello-Roberts v. United Kingdom*, ECtHR, Application no. 13134/87, Court (Chamber), Judgment (Merits and Just Satisfaction), 25 March 1993, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57804> (6. lipnja 2016.). Europski sustav za zaštitu ljudskih prava počiva na Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. i njezinim dopunskim protokolima, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 8/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006 i 2/2010.

korporacija dolazi bez obzira na postojanje odgovarajuće međunarodnopravne odgovornosti država primateljica transnacionalnih korporacija. Kao moguće rješenje navedenog problema nameću se druga dva pristupa: međunarodnopravna odgovornost države podrijetla transnacionalne korporacije i međunarodnopravna odgovornost same transnacionalne korporacije.

3.2 Odgovornost država podrijetla

Drugi mogući pristup koji bi mogla usvojiti Međuvladina radna skupina za pripremu međunarodnog ugovora o transnacionalnim korporacijama i ljudskim pravima jest usmjeravanje na međunarodnopravnu odgovornost države podrijetla transnacionalne korporacije za umiješanost te korporacije u povrede ljudskih prava u stranoj državi.⁸⁰ Ovakav pristup svakako ima određeno utemeljenje u postojećem međunarodnom pravu. Iako je teritorij najvažnija osnova državne jurisdikcije, međunarodnim pravom priznaju se i druge moguće osnove, od kojih je osnova veze državljanstva kod fizičkih osoba odnosno državne pripadnosti kod pravnih osoba najmanje sporna.⁸¹ Međutim, usvajanje ovakvog pristupa moglo bi biti prilično problematično s obzirom na to da se njime otvaraju osjetljiva politička pitanja o ekstrateritorijalnoj primjeni zakona jedne države za povrede ljudskih prava do kojih je došlo u nekoj drugoj državi. Države primateljice transnacionalnih korporacija tako bi mogle biti sklone ovakvu ekstrateritorijalnu primjenu zakona druge države za djela počinjena na njezinu državnom području protumačiti kao izraz nepovjerenja, pa i kao ograničenje njihove suverenosti.⁸² S druge strane, upitno je koliko bi države podrijetla transnacionalnih korporacija pokazivale interes i volju za discipliniranjem svojih korporacija na području neke strane države.⁸³

Prema trenutačnoj pravnoj situaciji može se reći da međunarodno pravo državama otvara mogućnost navedene vrste ekstrateritorijalne jurisdikcije, ali

⁸⁰ Vidi McCorquodale, R.; Simons, P., *Responsibility beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law*, *Modern Law Review*, sv. 70, br. 4, 2007., str. 600 – 601.

⁸¹ Jennings, R.; Watts, A. (ur.), *Oppenheim's International Law*, sv. 1, 9. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2008., str. 458 i 462.

⁸² De Schutter, O., *Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations*, 2006., str. 21, <http://198.170.85.29/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf> (23. svibnja 2016.).

⁸³ Vázquez, *op. cit.* u bilj. 48, str. 931, bilj. 14.

im, unatoč primijećenim tendencijama u tom smjeru⁸⁴, ne nameće obvezu takve vrste regulacije.⁸⁵ Ostaje vidjeti kako će se Međuvladina radna skupina postaviti prema mogućnosti ovakvog pristupa. Realno je za očekivati da će Međuvladina radna skupina, ako želi biti uspješna u ostvarenju svojega konačnog cilja, u slučaju uključivanja ovog pristupa u program svojega rada morati pronaći rješenje koje će biti jednako prihvatljivo i državama primateljicama (uglavnom države u razvoju) i državama podrijetla (uglavnom razvijene države) transnacionalnih korporacija. Takvo rješenje trebalo bi uključivati neku vrstu užeg oblika međunarodnopravne odgovornosti za povrede ljudskih prava od onog države primateljice transnacionalne korporacije. Alternativa ovakvom pristupu ili njegova dopuna pristup je koji uključuje međunarodnopravnu odgovornost same transnacionalne korporacije.

3.3 Odgovornost transnacionalnih korporacija

Treći pristup međunarodnoj regulaciji transnacionalnih korporacija u pogledu zaštite ljudskih prava koji bi mogla usvojiti Međuvladina radna skupina osnovana u svrhu rada na odgovarajućem međunarodnom ugovoru odnosi se na nametanje neposrednih međunarodnopravnih obveza samim transnacionalnim korporacijama.

U počecima ozbiljnijih rasprava o problemu umiješanosti transnacionalnih korporacija u povrede ljudskih prava krajem 1990-ih i početkom 2000-ih neki su autori išli toliko daleko da su tvrdili da pozitivno međunarodno pravo transnacionalnim korporacijama već nameće takvu vrstu obveza.⁸⁶ No, međunarodni instrumenti o ljudskim pravima, kako je već prikazano, ostavljaju prostor jedino za tumačenje prema kojemu isključivo države imaju međuna-

⁸⁴ Vidi npr. Izvješće Posebnog predstavnika iz 2008., *supra* u bilj. 57, st. 19; i Knox, *op. cit.* u bilj. 69, str. 81 – 82.

⁸⁵ Vidi Izvješće Posebnog predstavnika iz 2007., *supra* u bilj. 56, st. 15; De Schutter, *op. cit.* u bilj. 82, str. 18; i Zerk, *op. cit.* u bilj. 11, str. 91.

⁸⁶ Vidi npr. Henkin, L., *The Universal Declaration at 50 and the Challenge of Global Markets*, Brooklyn Journal of International Law, sv. 25, br. 1, 1999., str. 24 – 25.; i Paust, J. J., *Human Rights Responsibilities of Private Corporations*, Vanderbilt Journal of International Law, sv. 35, br. 3, 2002., str. 810 – 811. Neki drugi autori davali su pak *de lege ferenda* prijedloge o načinu nametanja takvih vrsta obveza. Vidi npr. Ratner, S. R., *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, Yale Law Journal, sv. 111, br. 3, 2001., str. 443 *et seq.*; i Kinley, D.; Tadaki, J., *From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law*, Virginia Journal of International Law, sv. 44, br. 4, 2004., str. 931 *et seq.*

rodnopravnu obvezu da zaštite ljudska prava, pa i onda kada su ona ugrožena od privatnih aktera poput transnacionalnih korporacija.⁸⁷ Da su tvrdnje prema kojima već pozitivno međunarodno pravo zaštite ljudskih prava nameće obveze transnacionalnim korporacijama netočne, pokazalo se i uslijed žestokih kritika na koje su naišla Pravila iz 2003.⁸⁸, ali i ekstenzivnim istraživanjem postojećih standarda odgovornosti u području poslovanja i ljudskih prava koje je proveo Posebni predstavnik za pitanje ljudskih prava i transnacionalnih korporacija.⁸⁹ Prema navedenom očit je da je ovaj treći pristup međunarodnoj regulaciji problema umiješanosti transnacionalnih korporacija u povrede ljudskih prava najkontroverzniji.

Unatoč tome što pozitivno međunarodno pravo zaštite ljudskih prava ne nameće obveze transnacionalnim korporacijama, u literaturi je izražen konsenzus da međunarodno pravo ne postavlja nikakvu prepreku sporazumu država da se takve obveze uvedu putem ugovornog ili putem običajnog prava.⁹⁰ No, nametanje šireg kruga *neposrednih* međunarodnopravnih obveza transnacionalnim korporacijama predstavljalo bi bitan konceptualni pomak u načinu kako međunarodno pravo regulira privatne aktere.⁹¹ S iznimkom obveza u pogledu međunarodnih zločina, kao što su genocid, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini, međunarodno pravo se privatnim akterima načelno obraća *posredno* – tako da nameće međunarodnopravne obveze državama da one svojim unutrašnjim pravnim sustavima reguliraju ponašanje privatnih aktera pod svojom jurisdikcijom. Na prijedlozima o uvođenju međunarodnopravnih obveza privatnih aktera mimo onih vezanih uz međunarodne zločine stoga ne bi trebalo nekritički inzistirati.

U skladu s navedenim nužno se postavlja pitanje mogućih posljedica nametanja šireg kruga međunarodnopravnih obveza transnacionalnim korporacijama. Pri tome treba razlikovati model prema kojem bi se takve obveze predvidjele međunarodnim pravom bez nekog međunarodnog provedbenog mehanizma od modela s takvim provedbenim mehanizmom.

Nametanje šireg kruga međunarodnopravnih obveza transnacionalnim korporacijama vezanih uz poštovanje ljudskih prava bez predviđanja nekog

⁸⁷ Vidi *supra* u 3.1.

⁸⁸ Vidi *supra* u bilj. 48.

⁸⁹ Vidi Izvješće Posebnog predstavnika iz 2007., *supra* u bilj. 56.

⁹⁰ Vidi npr. Vázquez, *op. cit.* u bilj. 48, str. 930; Knox, *op. cit.* u bilj. 48, str. 19; i Ratner, *op. cit.* u bilj. 86, str. 475 – 477.

⁹¹ Vázquez, *ibid.*, str. 930.

međunarodnog provedbenog mehanizma ne bi značilo puno. Izostanak takve vrste pravnih obveza ni do sada nije sprječavao nevladine organizacije da prozivaju transnacionalne korporacije za povrede ljudskih prava.⁹² Što je važnije, pitanje nameće li obvezu poštovanja ljudskih prava transnacionalnim korporacijama međunarodno ili pak unutrašnje pravo, kako to predviđa postojeći sustav, oslanjanjem na mehanizme zaštite unutrašnjeg državnog prava gubi relevantnost.⁹³ S druge strane, ni model koji uključuje međunarodni mehanizam za provođenje šireg kruga međunarodnopravnih obveza transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava nije neproblematičan. U literaturi je tako istaknuto da bi predviđanje međunarodnog mehanizma za provođenje šireg kruga međunarodnopravnih obveza transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava značilo znatan gubitak efektivne moći država nad poštovanjem međunarodnopravnih obveza, ali i gubitak kontrole nad stvaranjem novih normi međunarodnog prava.⁹⁴ Iz tog je razloga opisani režim ne samo nerealan zbog vrlo vjerojatnog protivljenja država već čini i potencijalno ugrožavanje funkcioniranja cjelokupnog međunarodnopravnog sustava.⁹⁵ Osim toga, postavlja se i pitanje dostatnosti resursa postojećih ili nekih novih međunarodnih mehanizama za kontrolu aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava. Naime, broj transnacionalnih korporacija daleko je veći od manje od 200 država koje su do sada bile pod povećalom takvih tijela.⁹⁶

Navedeni prigovori istaknuti kod modela nametanja međunarodnopravnih obveza transnacionalnim korporacijama uz predviđanje odgovarajućeg međunarodnog provedbenog mehanizma gube, međutim, dobar dio svoje snage ograničavanjem na uži krug obveza vezanih uz teže povrede ljudskih prava. Model međunarodne provedbe užeg kruga obveza koje su čvrsto utemeljene u međunarodnom pravu i koje se sigurno neće mijenjati ne bi trebao naići na pretjerani otpor država.⁹⁷ Također, međunarodni resursi potrebni za kontrolu transnacionalnih korporacija mogli bi biti sasvim dovoljni ako se nadležnost odgovarajućih tijela ograniči na uži krug međunarodnopravnih obveza transnacionalnih korporacija vezanih uz poštovanje ljudskih prava.

⁹² Knox, *op. cit.* u bilj. 48, str. 43.

⁹³ Usp. *ibid.*, str. 44.

⁹⁴ Vázquez, *op. cit.* u bilj. 48, str. 950 – 951.

⁹⁵ *Ibid.*, str. 954.

⁹⁶ Knox, *op. cit.* u bilj. 48, str. 46.

⁹⁷ Vázquez, *op. cit.* u bilj. 48, str. 952.

Pri prihvaćanju ovakvog modela užeg kruga međunarodnopravnih obveza transnacionalnih korporacija vezanih uz ljudska prava od koristi bi mogao biti koncept “teških i sustavnih povreda ljudskih prava”⁹⁸ već poznat u praksi tijela Ujedinjenih naroda.⁹⁹ Sličan koncept već je upotrijebljen u jednom međunarodnom ugovoru – Ugovoru o trgovini oružjem od 2. travnja 2013.¹⁰⁰ Iako pojam “teških i sustavnih povreda ljudskih prava” nije precizno definiran, ovaj uži krug neposrednih međunarodnopravnih obveza transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava svakako bi obuhvaćao nečinjenje i nesudjelovanje u činjenju povreda usmjerenih protiv života i tijela, poput egzekucija bez provođenja potpunog ili poštenog sudskog postupka, ropstva, mučenja, okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, prisilnog nestanka i arbitrarnog pritvaranja. Što se tiče međunarodnih zločina, umetanje odgovarajućih neposrednih međunarodnopravnih obveza u budući međunarodni ugovor o transnacionalnim korporacijama i ljudskim pravima¹⁰¹ ne bi trebalo biti sporno s obzirom na to da već sada postoje značajni argumenti u korist njihova postojanja ili barem o postojanju procesa njihova nastanka.¹⁰² No, zbog odvojenog povijesnog razvoja odgovornosti pojedinca za međunarodne zločine i međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, kao i zbog strukturalnih i drugih razlika između ovih dvaju podsustava međunarodnog prava, možda bi bolje rješenje u tom pogledu bilo proširiti osobnu nadležnost Međunarodnog kaznenog suda i na transnacionalne korporacije.¹⁰³

⁹⁸ Vidi Damrosch, L. F., *Gross and Systematic Human Rights Violations*, u: Wolfrum, (ur.), *op. cit.* u bilj. 25, str. 597 *et seq.*

⁹⁹ Vidi Rezolucije Ekonomskog i socijalnog vijeća 1235 (XLII) od 6. lipnja 1967. i 1503 (XLVIII) od 27. svibnja 1970. te Rezoluciju Opće skupštine 60/251 od 15. ožujka 2006. (st. 3.).

¹⁰⁰ Vidi čl. 7., st. 1. (b) (ii) navedenog Ugovora, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 1/2014 i 6/2014.

¹⁰¹ Takav model prihvaćen je u st. 3. odbačenih Pravila o odgovornostima transnacionalnih korporacija i drugih društava vezanih uz ljudska prava iz 2003. Zabrana sudjelovanja ili stjecanja koristi od ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida propisuje se zajedno sa zabranom sudjelovanja ili stjecanja koristi od određenih teških povreda ljudskih prava kao što su mučenja, prisilni nestanci, prisilni ili obvezni rad i pogubljenja bez provođenja (adekvatnog) sudskog postupka. Za tekst Pravila vidi *supra* u bilj. 40.

¹⁰² Vidi Izvješće Posebnog predstavnika iz 2007., *supra* u bilj. 56, st. 33.

¹⁰³ O raspravama u tom pogledu prilikom donošenja Statuta Međunarodnog kaznenog suda iz 1998. (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 5/2001) vidi Clapham, A., *The Question of Jurisdiction under International Criminal Law over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court*, u: Kammenga, M.

3.4 Kombinacija odgovornosti država primateljica, država podrijetla i transnacionalnih korporacija

Najbolje rješenje za Međuvladinu radnu skupinu bilo bi usvajanje kombinacije svih triju navedenih pristupa. Pri tome bi međunarodnopravna odgovornost država primateljica, koja je već čvrsto utemeljena u pozitivnom međunarodnom pravu, poslužila kao osnova novog sustava međunarodne regulacije aktivnosti transnacionalnih korporacija u pogledu poštovanja ljudskih prava. Najveća zadaća Međuvladine radne skupine u tom kontekstu bila bi prilagodba postojećih obveza država primateljica prema međunarodnom pravu na specifične situacije umiješanosti transnacionalnih korporacija u povrede ljudskih prava. No, budući da, kako je navedeno, ovaj pristup ne bi (u potpunosti) riješio problem, posebice kada su transnacionalne korporacije sudionici u povredama ljudskih prava koje čini država primateljica, Međuvladina radna skupina trebala bi kao dopunu ovog sustava predvidjeti i međunarodnopravnu odgovornost država podrijetla transnacionalnih korporacija. Kako je riječ o politički vrlo osjetljivom pitanju ekstrateritorijalne primjene zakona jedne države za djela počinjena na području druge države, Međuvladina radna skupina bi u ovom pogledu trebala biti vrlo oprezna u pronalaženju rješenja koje bi bilo jednako prihvatljivo i državama primateljicama i državama podrijetla transnacionalnih korporacija. U tom smislu međunarodnopravna odgovornost država podrijetla bila bi zasigurno užeg karaktera od međunarodnopravne odgovornosti država primateljica transnacionalnih korporacija. Konačno, smatramo potpuno opravdanim u budući međunarodni ugovor o ovoj problematici unijeti i međunarodnopravnu odgovornost samih transnacionalnih korporacija. Ta odgovornost bila bi najužeg opsega i uključivala bi odgovornost transnacionalnih korporacija za osobito teške povrede ljudskih prava vezane uz povrede života i tijela.

4. ZAKLJUČAK

Međuvladina radna skupina osnovana Rezolucijom Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih naroda 26/9 od 25. lipnja 2014. sa svrhom razrade međunarodne konvencije o transnacionalnim korporacijama i poštovanju ljudskih prava ima vrlo zahtjevnu zadaću. Riječ je o vrlo kontroverznoj problematici i s pravnog i s političkog aspekta. S obzirom na iskustva prijašnjih inicijativa vezanih uz

T.; Zia Zarifi, S. (ur.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2000., str. 143 *et seq.*

međunarodnu regulaciju transnacionalnih korporacija teško je predvidjeti ishod ove posljednje inicijative Ujedinjenih naroda. Međutim, ono što je sigurno jest da će se bez obzira na mogući neuspjeh ove trenutačne inicijative debata o potrebi i načinima međunarodnopravne regulacije aktivnosti transnacionalnih korporacija u vezi s poštovanjem ljudskih prava zasigurno nastaviti. Promišljanja iznesena u ovom članku stoga ne treba nužno vezivati isključivo uz rad navedene Međuvladine radne skupine, već ih uzeti kao skroman doprinos širem i trajnijem pravnom diskursu o problemu umiješanosti transnacionalnih korporacija u povrede ljudskih prava i potrebi njegove adekvatne međunarodnopravne regulacije.

Summary

Davor Muhvić*

INTERNATIONAL CONVENTION FOR TRANSNATIONAL CORPORATIONS: A FUTURE ADDITION TO THE UN'S HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEM?

The paper analyzes possible approaches to the international legal regulation of the activities of transnational corporations with regard to human rights. The incentive for this paper was the UN Human Rights Council Resolution 26/9 of 25 June 2014 establishing an intergovernmental working group tasked with drafting a treaty in this field. As a basis of discourse about this issue a review is presented of the experiences of previous similar initiatives conducted under the auspices of the UN: the work on the Code of Conduct on Transnational Corporations (1972-1992), Global Compact (2000), the (Draft) Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights (2003) and the work of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (2005-2011).

As possible approaches to the regulation of transnational corporations with regard to human rights by means of a possible treaty, the author analyzes the international legal responsibility of host states, the international legal responsibility of home states and the international legal responsibility of transnational corporations themselves. Due to the insufficiency of the existing legal solution which puts the spotlight on the responsibility of host states, it is suggested as the best solution the combination of all three forms of responsibility. However, because of the problems implied by the application of home states responsibility and the responsibility of transnational corporations, the scope of responsibility of these entities should be narrowing in the following direction: host state – home state – transnational corporation.

Key words: transnational corporations, human rights violations, international legal responsibility, host states, home states

* Davor Muhvić, Ph. D., Postdoctoral Fellow, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Stjepana Radića 13, Osijek; davor.muhvic@gmail.com