

Često postavljena pitanja o nemačkom Zakonu o dužnoj pažnji u lancu snabdevanja (ZDPLS)

I. Domen primene Zakona

1. Na koga se zakon primenjuje i kada stupa na snagu?

Nemački Zakon o dužnoj pažnji u lancu snabdevanja (ZDPLS) (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, LkSG) stupa na snagu 2023. godine i inicijalno će se primenjivati na kompanije koje imaju više od 3.000 zaposlenih. U januaru 2024. godine, prag primene će se spustiti na 1.000 zaposlenih. Za svrhe ovog Zakona, u zaposlene će se ubrajati i sledeći:

- privremeni radnici i radnice, pod uslovom da su zaposleni više od šest meseci,
- svi zaposleni u kompanijama koje pripadaju istoj konsolidovanoj grupi, bez obzira na to da li su zaposleni u istom segmentu poslovanja,
- svi zaposleni privremeno upućeni na rad u drugu zemlju Evropske unije.

Pojam kompanije ili preduzeća će se široko tumačiti u smislu ZDPLS. Ovaj Zakon se primenjuje na bilo koje preduzeće, bez obzira na njegovu pravnu formu, sektor ili industriju u kojoj posluje. U skladu sa tim, Zakon se takođe primenjuje na privredna društva kao što su banke, pružaoci finansijskih usluga ili računovodstvene firme.

2. Da li se Zakon primenjuje isključivo na nemačke kompanije?

ZDPLS se ne primenjuje samo na nemačke, već i na određene strane kompanije. Uslov primene je da te kompanije imaju ogranak koji posluje u Nemačkoj i, po pravilu, zapošljava više od 3.000 ljudi u Nemačkoj (a počevši od 2024. godine, više od 1.000 ljudi). Dakle, samo poslovanje i distribucija proizvoda u Nemačkoj ne dovodi do toga da strana kompanija potpada pod režim ovog Zakona. Pojam ogranka nije preciznije definisan u Zakonu. Uopšteno, pod tim pojmom se podrazumeva mesto poslovanja, odvojeno od sedišta kompanije, koje je pravno i ekonomski nezavisno od matične kompanije, ima posebno dodeljenu sferu odgovornosti i namereno je da posluje u značajnom vremenskom periodu.

3. Na koliko kompanija se Zakon primenjuje?

Mnoge velike međunarodne kompanije poput Samsunga, Gugla i Zare imaju svoja zavisna društva u Nemačkoj. Međutim, nije lako saznati koliko ljudi je zaposleno u tim podružnicama. Zbog toga bi bilo korisno da Savezna vlada Nemačke objavi listu kompanija obuhvaćenih Zakonom. Prema podacima koje je Savezna vlada do sada objavila, Zakon će se primeniti na više od 900 kompanija, uključujući i strane kompanije, počevši od 2023. godine, i na približno

4.800 kompanija počevši od 2024. godine.¹ Na osnovu ovih brojki možemo zaključiti da će pod oblast primene ovog zakona potpasti ne više od jednog procenta od približno 450.000 nemačkih kompanija koje zapošljavaju više od deset osoba.

II. Dužnosti nametnute ovim Zakonom

4. Šta spada u obaveze dužne pažnje kompanije?

Zakon zahteva da se kompanije, na koje se njegove odredbe odnose, pridržavaju određenih obaveza dužne pažnje vezanih za zaštitu ljudskih prava i zaštitu životne sredine. Suštinski elementi ovih obaveza izloženi su u članu 3 ZDPLS i orijentisani su prema Vodećim načelima UN o poslovanju i ljudskim pravima (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights - UNGP*) i Nacionalnom akcionom planu za poslovanje i ljudska prava (*Nationaler Aktionsplan, Wirtschaft und Menschenrechte, NAP*). Konkretno, kompanije su u obavezi da:

- uspostave sistem upravljanja rizicima,
- odrede ko će, unutar kompanije, biti odgovoran za nadgledanje tog sistema,
- redovno sprovede analizu rizika,
- daju izjavu o načelima kompanije koja se odnose na strategiju o ljudskim pravima,
- preduzmu mere za sprečavanje i otklanjanje zloupotreba,
- uspostave proceduru putem koje uzbunjivači mogu podnositi pritužbe i
- beleže usklađenost kompanije sa njenim obavezama dužne pažnje i objavljuju tu usklađenost u godišnjem izveštaju.

S obzirom na nivo složenosti mera koje se od kompanije očekuju da sprovede, pravilo glasi: Takve mere moraju biti u razumnoj srazmeri sa prirodom i obimom poslovnih aktivnosti kompanije, njenom sposobnošću da utiče, težinom povrede koja se uobičajeno može očekivati, i prirodom uzročnog doprinosa kompanije takvim kršenjima (član 3 stav 2 ZDPLS). Tačnu usaglašenost sa doslovnim zahtevima Zakona, ipak, ne treba posmatrati kao krajnji cilj sam po sebi: u skladu sa ciljevima definisanim u članu 4 stav 1 i 2 ZDPLS, sprovedene mere moraju biti delotvorne, odnosno moraju biti odgovarajuće za svrhe sprečavanja, zaustavljanja i minimiziranja efekata kršenja ljudskih prava i standarda životne sredine.

5. Koje vrste kršenja ljudskih prava Zakon pokriva?

ZDPLS se ne primenjuje isključivo na određene kategorije kršenja ljudskih prava, kao što su dečiji rad ili prinudni rad; on služi uspostavljanju opšteg instrumenta za zaštitu ljudskih prava. Ta prava su definisana članom 2 stav 1 ZDPLS u vezi sa ugovorima i sporazumima navedenim u aneksu Zakona. Ovo uključuje Međunarodne paktove o građanskim i političkim pravima, i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i osam konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR), koji se nazivaju "Osnovni standardi rada" (*Kernarbeitsnormen*). Ovi sporazumi definišu suštinske standarde koji se odnose na zaštitu radnika i radnica, kao što je pravo na kolektivno pregovaranje.

¹ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz>.

U cilju pružanja jasnih smernica po pitanju toga na koja kršenja ljudskih prava je usmerena Zakonska obaveza dužne pažnje, član 2 stav 2 tačke 1-11 ZDPLS opisuju sledećih deset slučajeva kršenja ljudskih prava, koji se uobičajeno javljaju duž lanaca snabdevanja:

- dečiji rad,
- prinudni rad,
- oblici ropstva,
- nepoštovanje standarda bezbednosti na radnom mestu,
- nepoštovanje prava na slobodu udruživanja,
- diskriminacija zaposlenih,
- uskraćivanje dostojanstvene plate,
- kršenje ljudskih prava povezano sa štetom po životnu okolinu,
- nezakonito raseljavanje lica,
- nasilje od strane sigurnosnih snaga.

Kompanije na koje se primenjuju odredbe člana 3 stav 1 ZDPLS su dužne da minimizuju ove rizike i štite od istih tako što će sprovoditi detaljnu analizu o ljudskim pravima. Zakonski opis rizika koji uobičajeno nastaju protivreči tvrdnji trgovinskih udruženja o tome da je poštovanje ljudskih prava previše neodređen standard za kompanije da bi ga se pridržavale.

Inicijativa *Lieferkettengesetz*² kritikuje Zakon zbog postavljanja standarda zabrana, zasnovanih na ljudskim pravima, tako da ponekad zaostaju za međunarodnim standardima iz kojih su izvedeni: Na nekoliko mesta Zakon se poziva na odredbe primenjive u jurisdikciji zaposlenja. Međutim, namera i svrha primene univerzalnih ljudskih prava je upravo prevazilaženje nedostataka lokalnih zakona. U pogledu dostojanstvenih plata, na primer, Zakon propisuje da naknada mora biti u najmanju ruku u skladu sa minimalnom zaradom definisanom važećim (najčešće lokalnim) zakonom. Ipak, nacionalni standardi minimalne zarade vrlo često nisu adekvatni za garantovanje zaštite međunarodno priznatog prava radnika i radnica na prihod koji njima i njihovim porodicama pruža odgovarajući životni standard.

Izraz “u najmanju ruku” u tekstu Zakona – zajedno sa preporukom u obrazloženju Zakona, u smislu da lokalni troškovi života radnika i radnica i njihovih porodica, kao i doprinosi za socijalno osiguranje, treba da budu uzeti u obzir pri izračunavanju onoga što čini odgovarajuću platu – treba tumačiti kao zahtev da su kompanije u obavezi da isplaćuju platu veću od minimalne zarade, u meri u kojoj je minimalna zarada neadekvatna, tj. ne obezbeđuje radnicima i radnicama ono što im je potrebno da pokriju svoje osnovne životne troškove.

U duhu načela nemačkog pravnog sistema o poštovanju međunarodnog prava (član 25 stav 1 Ustava), i u interesu međunarodno poslujućih kompanija, elementi koji definišu obim drugih zabrana u Zakonu takođe bi trebalo da budu tumačeni u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima i pojašnjenjima ugovornih tela Ujedinjenih nacija.

Dodatno, obrazloženje Zakona jasno stavlja do znanja da kompanije mogu da koriste Zakonsku listu primera rizika kao polaznu tačku za upravljanje rizicima, ali da ne bi trebalo da

² Inicijativa o <https://lieferkettengesetz.de/>

se ograničavaju na nju. Član 2 stav 2 tačka 12 ZDPLS zabranjuje svako drugo ponašanje koje već nije obuhvaćeno zabranama navedenim pod tačkama 1-11, a koje je podložno da izazove posebno teško i očigledno nezakonito kršenje ljudskih prava. Kao rezultat toga, kompanije ne bi trebalo da gledaju na sebe kao da su u sigurnom utočištu samo zato što nije došlo do povrede člana 2 stav 2 tačke 1-11 ZDPLS. One se takođe moraju postarati da se ne dogodi neka druga teška povreda Zakona. Zakon ne definiše izričito kada povredu treba smatrati posebno teškom. O ovome će sudovi morati da odlučuju od slučaja do slučaja.

6. Da li su kompanije obavezne da vode računa i o kršenju ljudskih prava u Nemačkoj?

ZDPLS se takođe primenjuje na domaće lance snabdevanja. To znači da: kompanije moraju poštovati svoje obaveze dužne pažnje i u pogledu svog nemačkog poslovnog segmenta i u pogledu direktnih i indirektnih dobavljača koji posluju u Nemačkoj. Potreba za primenom ZDPLS postoji i u Nemačkoj takođe: u industriji prerade mesa, radnici i radnice su eksploatisani i moraju da rade pod uslovima koji ugrožavaju njihovo zdravlje; u mnogim kompanijama, žene su plaćene manje od muškaraca za isti rad; službe dostave plaćaju svojim kuririma manje od minimalne zarade i krše standard bezbednosti na radnom mestu.

ZDPLS poboljšava pravni okvir za krivično gonjenje i za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Nemačkoj: Zakon obezbeđuje pogođenim stranama dodatni put za ostvarivanje njihovih prava. Prema članu 14 stav 1 tačka 2 ZDPLS pogođene strane mogu obavezati Saveznu kancelariju za privredu i kontrolu izvoza Nemačke (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*, BAFA) da reaguje (videti pitanje 24). Ovaj novi pravni lek je važan dodatak, jer do sada u Nemačkoj nije postojala vladina agencija koja bi na federalnom nivou bila odgovorna za osobe koje su pogođene kršenjem ljudskih prava od strane preduzeća, a državni nadzor u ovoj oblasti nije bio podvrgnut jedinstvenim standardima. Tako su, na primer, do sada biroi za bezbednost na radnom mestu pojedinačnih pokrajina (*Länder*) bili odgovorni za sprovođenje standarda bezbednosti na radnom mestu, dok je savezna carinska uprava (*Zollverwaltung*) nadgledala usaglašenost sa minimalnom zaradom. Nasuprot tome, kršenje odredbi o jednakim pravima ne nadgleda nijedna agencija; a nepoštovanje slobode udruživanja država istražuje samo u meri u kojoj postoje dokazi o krivičnom delu.

7. Koje obaveze kompanije imaju u pogledu zaštite životne sredine?

ZDPLS predviđa dve vrste obaveza u vezi sa zaštitom životne sredine. Prvo, Zakon prepoznaje da štete po životnu sredinu često podrazumevaju kršenje ljudskih prava. Katalog rizika po ljudska prava izložen u članu 2 stav 2 ZDPLS sadrži posebnu klauzulu koja se bavi ovim problemom. Prema članu 2 stav 2 tačka 9 ZDPLS pet vrsta ekoloških šteta – oštećenje tla, zagađenje vode, zagađene vazduha, zagađenje bukom i prekomerna potrošnja vode – treba posmatrati kao rizik po ljudska prava u smislu ovog Zakona, ukoliko prouzrokuju ugrožavanje prirodnih resursa potrebnih za ishranu, ugrožavanje pristupa pitkoj vodi i sanitarnim čvorovima, ili ugrožavanje zdravlja. Uobičajeni primer bio bi kada se hemikalije, na primer, iz farbarskih radova, prosnu u reku i kao rezultat toga nanesu štetu osnovama za

život (ribolov, pijaća voda) i zdravlju lokalnog stanovništva. Sprovođenjem mera dužne pažnje predviđenim ZDPLS-om, kompanije su u budućnosti obavezane da spreče i minimiziraju efekte takvih rizika.

Drugo, Zakon definiše nezavisne rizike po životnu sredinu. Oni su izvedene iz tri međunarodna sporazuma o zaštiti životne sredine koje je Nemačka ratifikovala, i koji su navedeni u aneksu Zakona. Sporazumi uključuju Minamatsku konvenciju o ograničenju emisija žive, Stokholmsku konvenciju o postojanim organskim zagađivačima i Bazelsku konvenciju o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada. To znači da kršenje, na primer, zabrane upotrebe žive u proizvodnim procesima predstavlja rizik po životnu sredinu koje su kompanije dužne da spreče i minimiziraju (član 2 stav 3 tačka 2 ZDPLS). Važno je napomenuti da svi navedeni sporazumi služe, bar indirektno, zaštiti zdravlja, što jeste ljudsko pravo. Drugi ključni ekološki problemi, poput klime ili biodiverziteta, nisu obuhvaćeni Zakonom.

8. Da li se Zakon primenjuje na ceo lanac snabdevanja i vrednosti? Šta znači izraz "stepenovane obaveze"?

Shodno članu 3 ZDPLS, ZDPLS se u principu primenjuje na ceo lanac snabdevanja i lanac vrednosti kompanija koje su podvrgnute Zakonu. Lanac snabdevanja se proteže na sve faze potrebne za proizvodnju robe i pružanje usluga – od iskopavanja sirovina, do isporuke krajnjem potrošaču. Stoga, nasuprot poziciji za koju su lobirala trgovačka udruženja, obaveze dužne pažnje nisu ograničene samo na direktne ugovorne partnere (nivo 1). Ipak, obaveze kompanije jesu "stepenovane". To znači da je standard obaveza viši ili niži, u zavisnosti od toga da li su u pitanju sopstveni poslovi kompanije, poslovi direktnog dobavljača ili poslovi indirektnog dobavljača.

Kompanija je podvrgnuta najvišim standardima po pitanju obaveza koje se odnose na njeno sopstveno poslovanje i poslovanje direktnih dobavljača. U tim slučajevima korektivne mere, na primer, moraju, bar po opštem pravilu, preduprediti neispunjavanje dužnosti zaštite ljudskih prava i životne sredine (član 7 stav 1 ZDPLS). Za razliku od toga, kada su u pitanju indirektni dobavljači, dovoljno je da kompanija razvije i sprovede plan za zaustavljanje ili minimiziranje kršenja obaveza, i bez mogućnosti da se uveri da će plan biti uspešan (član 9 stav 3 tačka 3 ZDPLS).

Povrh toga, sferu sopstvenog poslovanja kompanije treba tumačiti široko: član 2 stav 6 ZDPLS predviđa da sopstvene operacije ne uključuju samo aktivnosti matične kompanije u vezi sa proizvodnjom i preradom proizvoda ili pružanjem usluga – kao što je izvoz pesticida ili stvaranje onlajn platformi. Umesto toga, u slučaju konsolidovanih preduzeća, aktivnosti zavisnih društava na koje matična kompanija ima odlučujući uticaj treba računati kao "sopstvene operacije".

U slučaju indirektnih dobavljača – to jest proširenog lanca snabdevanja – ZDPLS zahteva da kompanije preduzmu mere, i na primer izvrše analizu rizika, samo kada imaju razloga da veruju da je došlo do kršenja ljudskih prava ili štete po životnu sredinu ("potkrepljeno znanje", član 9 stav 3 ZDPLS). Međutim, upravo u proširenom lancu snabdevanja dolazi do velike

većine kršenja ljudskih prava i šteta po životnu sredinu. Stoga, inicijativa *Lieferkettengesetz* kritikuje ovu odredbu: U suprotnosti je sa preventivnim pristupom i pristupom zasnovanim na riziku koji su definisali Vodeći principi UN o poslovanju i ljudskim pravima (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights - UNGP*), prema kojima kompanije treba da rade proaktivno i da se prioritetno bave najtežim kršenjima ljudskih prava i ekološkim štetama u svojim lancima snabdevanja – bez obzira na to gde se, duž lanca snabdevanja, pojavljuju.

Ova odredba takođe zaostaje za praksom koja već postoji u mnogim kompanijama koje posluju na međunarodnom nivou, koje prate standard uspostavljen od strane UNGP. Treba se nadati da odredba ZDPLS neće otvoriti prostor za snižavanje standarda. Primećujemo da obrazloženje Zakona u najmanju ruku ukazuje da se izraz “potkrepljeno znanje” treba široko tumačiti. Prema tome, može se smatrati da brojni izvori pružaju kompanijama osnov da veruju da je došlo do kršenja ljudskih prava ili štete po životnu sredinu: na primer, izveštaji o lošem stanju ljudskih prava u datom regionu, ili činjenica da indirektni dobavljač posluje u sektoru u kome je velika izloženost riziku po ljudska prava ili životnu sredinu, bi bili dovoljna. Osnovi za utvrđivanje da određeni sektor ima visoku izloženost riziku, u ovom kontekstu, mogu se pronaći, na primer, u studiji o sektorima rizika u nemačkoj industriji, koju je objavilo nemačko Savezno ministarstvo za rad i socijalna pitanja (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*).³

Stoga bi kompanije trebalo proaktivno da uzmu u obzir čak i indirektno dobavljače – barem one koji posluju u rizičnim sektorima ili u rizičnim regijama – prilikom upravljanja rizikom. Istovremeno bi nevladine organizacije trebalo da, gde god je moguće, saopštavaju pogođenim kompanijama i BAFA-i nove izveštaje o problemima u vezi sa ljudskim pravima u nekom regionu ili sektoru.

9. Koje su obaveze kompanije u pogledu nizvodnih lanaca snabdevanja?

Nizvodni lanci snabdevanja su oni koji su uključeni, ne u proizvodnju proizvoda, već u njegovu distribuciju. ZDPLS je primenjiv na ovu vrstu lanca snabdevanja samo u ograničenoj meri: Zakonske obaveze se protežu samo na one faze koje su neophodne za proizvodnju proizvoda i pružanje i korišćenje usluga “od eksploatacije sirovina do isporuke do krajnjeg potrošača” (član 2 stav 5 ZDPLS). Shodno tome, kompanija se mora pridržavati obaveza dužne pažnje u distribuciji svojih proizvoda. Ipak, takve obaveze dužne pažnje su, u fazi distribucije, ograničene na sopstvene poslovne operacije kompanije i direktne ugovarače.

Obaveze dužne pažnje koje se primenjuju u fazi distribucije potpadaju pod dve kategorije. S jedne strane, rizici po ljudska prava ili životnu sredinu mogu nastati u kontekstu samog lanca distribucije (npr. usled nepoštovanja pravičnih radnih standarda u isporuci proizvoda). S druge strane, prodaja proizvoda klijentu se računa kao nezavisna poslovna aktivnost i stoga pripada lancu snabdevanja. Ako se analizom rizika utvrdi da distribucija proizvoda, poput pesticida, tehnologije za nadzor ili oružja, podupire kršenje ljudskih prava ili ekoloških standarda, dotična kompanija podleže obavezama dužne pažnje u pogledu ovih, kao i drugih

³

<https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.html>.

rizika. Standard nametnutih obaveza se utvrđuje na osnovu kompanijinog pristupa informacijama i stepena uticaja koji je kompanija u poziciji da izvrši, što je pokazalo obrazloženje skupštinskog predloga zakona kojim je Zakon predstavljen, na primeru pružalaca finansijskih usluga.

10. Koliko daleko se protežu obaveze pružalaca (finansijskih) usluga?

Iako su rasprave o lancima snabdevanja uglavnom obuhvatale proizvodnju materijalnih dobara, ZDPLS se primenjuje i na usluge. Stoga, pružaoци usluga podleđu istim obavezama u svojim lancima snabdevanja kao i sve druge kompanije.

Obrazloženje skupštinskog predloga zakona posebno upućuje na pružaoce finansijskih usluga, jer se njihove usluge ne uklapaju u okvire ZDPLS s lakoćom: s jedne strane, oni retko imaju dobavljače, jer davanje kredita ne zahteva nikakav uzvodni proces proizvodnje; s druge strane, krediti i finansijska ulaganja prirodno prouzrokuju nove proizvodne procese.

Da bi učinili da ZDPLS bude primenjiv i na ove slučajeve, treba da razumemo da lanac snabdevanja pokriva i odnose koji proizilaze iz odobravanja kredita i finansijskih investicija. Tamo gde, na primer, proizvođač tekstila uzima kredit zarad finansiranja svoje proizvodnje, lanac snabdevanja pružaoца finansijskih usluga se proteže na kupce tekstila. Pružalac finansijskih usluga u ovom slučaju takođe podleže obavezi dužne pažnje u nizvodnom segmentu. U datom primeru, pružalac finansijskih usluga mora da proširi svoje obaveze dužne pažnje na kupce i da potvrdi da, na primer, kupci tekstila obrađuju tekstil bez korišćenja dečijeg rada. Međutim, pružaoци finansijskih usluga podleđu obavezama dužne pažnje u pogledu nizvodnih segmenata lanca proizvodnje samo onda kada pružalac usluga ima određenu mogućnost da pristupi informacijama i igra nadzornu ulogu. U pogledu posebno velikih kredita to jeste slučaj. Obrazloženje za usvajanje ovakvog zakonodavstva upućuje, kao primer, na velike izloženosti u smislu člana 392 Regulative EU 575/2013, gde izloženost pružaoца finansijskih usluga jednom klijentu predstavlja deset posto njegovog zakonom propisanog kapitala. Tamo gde pružalac usluga nema takvu polugu uticaja, obrazloženje u zakonskom predlogu navodi da je onda samo podložan obavezama dužne pažnje u pogledu zajmoprimaca, osiguranih strana i investicione imovine.

11. Da li se obaveze dužne pažnje kompanije takođe protežu na način na koji se njeni proizvodi odlažu ili recikliraju, nakon što im istekne vek trajanja? Ili su kompanije za upravljanje otpadom u tom trenutku odgovorne?

Ne postoji jedan univerzalno važeći odgovor na ovo pitanje. Ukoliko upravljanje otpadom predstavlja deo lanca snabdevanja, kompanije moraju da vrše detaljnu analizu ljudskih prava i zaštite životne sredine u pogledu tog procesa takođe. Ipak, da li upravljanje otpadom pripada lancu snabdevanja zavisi od poslovne svrhe dotične kompanije. Dakle, isporuka recikliranih materijala namenjenih za proizvodnju novih dobara čini deo lanca snabdevanja proizvođača (npr. reciklirane PET flaše za proizvodnju tekstila). Tamo gde je poslovna svrha kompanije odlaganje ili recikliranje otpada, njen lanac snabdevanja se proteže i na nabavku i eksploataciju takvog otpada. Ako kompanija angažuje druge pružaoce usluga radi prerade ili

prenamene otpada, onda se njen lanac snabdevanja proteže nizvodno do ovih partnera, ukoliko ona ima dovoljno mogućnosti da pristupi informacijama i vrši nadzornu ulogu.

Međutim, tamo gde kompanija isporučuje materijalna dobra svojim kupcima, koji ih kasnije odlažu, svako naknadno ponovno korišćenje otpada više ne čini deo lanca snabdevanja.

12. Pod kojim okolnostima su kompanije dužne da raskinu problematične poslovne odnose?

Ako kompanija utvrdi da je došlo do kršenja ljudskih prava ili obaveza u vezi sa zaštitom životne sredine, ili je ona neizbežna u njenom sopstvenom polju poslovanja, ili pod odgovornošću direktnog dobavljača, potrebno je da odmah preduzme odgovarajuće korektivne mere. Takve mere moraju biti razumno osmišljene kako bi se sprečila kršenja, stavila tačka na njih ili umanjili njihovi štetni efekti (član 7 stav 1 tačka 1 ZDPLS). U slučaju da preduzete korektivne mere nisu adekvatne za ovu svrhu, kompanija rizikuje izricanje novčane kazne. Isto važi i u pogledu indirektnih dobavljača, ukoliko kompanija ima “potkrepljeno znanje” o kršenju ljudskih prava ili obaveza zaštite životne sredine.

Tamo gde kompanija nije u mogućnosti da u doglednoj budućnosti okonča kršenja koja vrše direktni ili indirektni dobavljač, ona mora da razvije i sprovede plan osmišljen da okonča ili minimizira takve povrede. Konkretni oblik takvog plana zavisi od sopstvenog nahođenja kompanije. Na primer, ona može tražiti rešenje u saradnji sa dobavljačem, povećati svoj uticaj nad dobavljačem kroz šire sektorske inicijative, ili privremeno prekinuti poslovne odnose sa dobavljačem.

Kompanija je u obavezi da raskine poslovni odnos sa direktnim dobavljačem samo onda kada su istovremeno ispunjeni sledeći uslovi: (1) došlo je do teške povrede zakonom zaštićenog interesa; (2) korektivni plan nije ispravio situaciju u okviru predviđenog vremenskog okvira; i (3) nema drugih, blažih sredstava koji su kompaniji dostupni, a povećanje njenog uticaja na dobavljača, na primer, kroz šire sektorske inicijative, ne bi bilo delotvorno.

13. Kako se od kompanija zahteva da postupe u slučaju sukoba između lokalnog zakona i međunarodnih standarda ljudskih prava?

Činjenica da država nije uspela da ratifikuje ili primeni standarde zaštite životne sredine i ljudskih prava nije sama po sebi osnov za zahtevanje da kompanije prekinu sve poslovne odnose u toj zemlji (član 7 stav 3 tačka 2 ZDPLS). Isto tako, kompanije imaju pravo da započnu nove aktivnosti u takvim zemljama.⁴ Međutim, ako kompanija ili jedan od njenih dobavljača posluju u zemlji koja nije ratifikovala ili primenila standarde navedene u članu 2 stav 1 i 3 ZDPLS, kompanija mora uzeti u obzir tu činjenicu pri svojoj analizi rizika, i

⁴ Beschlussempfehlung, Ausschuss für Arbeit und Soziales, p. 40, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf>.

odgovoriti na posebne rizike koje to podrazumeva, upotrebljavajući po potrebi veći stepen pažnje.

U praksi, ovo znači da kompanije koje upravljaju sopstvenim proizvodnim mestima ili rade sa dobavljačima u zemljama poput Kine, u kojoj sloboda udruživanja nije priznata, nisu u obavezi da obezbede priznavanje te slobode. Ipak, one ne treba da koriste tu situaciju ili pogoršavaju njen efekat na zaposlene. Umesto toga, oni moraju, u svojim poslovnim odnosima, posebno voditi računa da spreče kršenje slobode udruživanja, na primer, tako što će kreirati podsticaje za svoje dobavljače ili tako što će dozvoliti organizovanje struktura koje predstavljaju interese radnika na njihovim sopstvenim proizvodnim mestima.

14. Da li se od kompanije takođe zahteva da promene uslove kupovine i politiku cena?

Dobavljači su često ekonomski zavisni od kompanija za koje proizvode. Kao rezultat toga, oni se moraju prilagoditi uslovima kupovine svojih kupaca u pogledu vremena isporuke, količine i plaćanja. Da bi profitabilno poslovali, uprkos ovim uslovima, dobavljači često zanemaruju prava svojih radnika i radnica. Iz tog razloga, nerealna očekivanja isporuke i preterano niske cene koje nude međunarodni kupci često indirektno dovode do kršenja ljudskih prava.

Kako je takođe predviđeno UNGP-om, kompanije su u obavezi da ubuduće, preduzimanjem odgovarajućih preventivnih mera, izbegavaju da doprinose takvom kršenju ljudskih prava. Najvažnija mera, u vezi sa tim, je razvijanje i primenjivanje strategije nabavke i nabavne prakse koje su pogodne za zaustavljanje ili minimiziranje identifikovanih rizika (član 6 stav 3 tačka 1 ZDPLS). Stalni uslov mora biti isplata adekvatnih zarada radnicima i radnicama koje im omogućavaju da namire svakodnevne potrebe, a takve zarade su često iznad nacionalnih standarda minimalnih zarada (član 2 stav 2 tačka 8 ZDPLS). Ukoliko se analizom rizika utvrdi da nabavne prakse indirektno dovode do kršenja ljudskih prava, kompanija je u obavezi da preduzme odgovarajuće korektivne mere, na primer, tako što će platiti cenu koja će biti odgovarajuća da pokrije troškove proizvodnje.

15. Da li Zakon zahteva od kompanija da traže odgovarajuće učešće osoba o čijim pravima se radi?

Član 4 stav 4 ZDPLS predviđa da kompanije, prilikom uspostavljanja i sprovođenja njihovih politika upravljanja rizikom, moraju na odgovarajući način uzeti u obzir interese lica koja su zaposlena u njihovim lancima snabdevanja ili koja na drugi način mogu smatrati da su njihovi zakonom zaštićeni interesi oštećeni zbog ekonomskih aktivnosti kompanije. Ovo je cilj ka kome treba usmeriti sve napore kompanije da ispuni svoje obaveze dužne pažnje.

Prema obrazloženju Zakona, uključivanje pogođenih strana ima ključnu svrhu: trebalo bi da pomogne kompanijama da prepoznaju i precizno procene rizike kojima su izložene, kao i da izaberu odgovarajuće preventivne i korektivne mere koje služe interesima pogođenih strana.

Dalje, u obrazloženju Zakona se naglašava da krug lica, koje treba uzeti u obzir, treba da bude široko definisan. Kompanije bi trebalo da fleksibilno prošire taj krug, tamo gde okolnosti to zahtevaju, i da obratiti posebnu pažnju na osobe koje su specifično ranjive (npr. na osnovu migrantskog položaja, hendikepa, itd.)

Međutim, ZDPLS definiše nejasno, i često manje precizno od UNGP, kako treba strukturirati učešće takvih pogođenih strana. Dakle, obrazloženje Zakona ostavlja na slobodu svakoj kompaniji to da li treba da konsultuje potencijalno pogođene strane u kontekstu vršenja sopstvene analize rizika. Ovo je u suprotnosti sa Vodećim principom UN-a 18b), koji navodi da kompanije *treba* da sprovedu smislene konsultacije. Štaviše, ZDPLS ne obezbeđuje pogođenim stranama pravo da traže nadoknadu putem pritužbenog postupka. U UNGP-u, ovo predstavlja primarnu svrhu takvih postupaka.

16. Koji su zahtevi izveštavanja nametnuti kompanijama ovim Zakonom?

Prema članu 10 ZDPLS, kompanije će u budućnosti jednom godišnje sastavljati izveštaj o ispunjenju svojih obaveza dužne pažnje. Izveštaj mora biti objavljen na internet stranici kompanije i ostati dostupan za besplatno preuzimanje sedam godina. Od kompanija sa traži da u ovom izveštaju objave, u najmanju ruku, koje su rizike po ljudska prava i životnu sredinu identifikovale i šta su uradile da ispune svoje obaveze dužne pažnje. S tim u vezi, kompanije moraju izvestiti o tome koje su mere preduzele na osnovu pritužbi podnetih protiv njih u pritužbenom postupku. U skladu sa obrazloženjem Zakona, one takođe moraju opisati i efekte preduzetih mera.

Obaveza izveštavanja se proteže na sopstvene aktivnosti kompanije, kao i na direktne i indirektne dobavljače – tj. na ceo lanac snabdevanja. Ipak, kompanija nema obavezu da otkrije identitet svojih dobavljača. Izveštaji moraju biti dovoljno detaljni da bi omogućili trećim licima da prate njihovo obrazloženje. Pored ovih javnih izveštaja, kompanije takođe imaju obavezu da interno beleže svoju usklađenost s obavezama dužne pažnje. Ova dokumentacija mora biti otkrivena nadležnim organima u slučaju bilo kakve istrage, npr. kao rezultat podnošenja pritužbe od strane pogođenih strana.

17. Kakve uloge imaju šire sektorske inicijative i provere u implementaciji Zakona?

Inicijative na nivou sektora mogu dati značajan doprinos implementaciji ZDPLS, posebno u sektorima koji su pogođeni strukturnim zloupotrebama. Provere mogu pomoći kompaniji da nadgleda poštovanje ljudskih prava od strane svojih dobavljača. Nemačka inspeksijska kompanija *TÜV Rheinland* već nudi vršenje provere dobavljača kako bi podržala kompanije u njihovim naporima da se pridržavaju ZDPLS. Zakon izričito upućuje na šire sektorske inicijative kao jednu od korektivnih mera koju kompanije moraju uzeti u obzir ukoliko nisu u mogućnosti da u skorije vreme okončaju kršenje ljudskih prava ili ekoloških obaveza od strane svojih direktnih dobavljača (član 7 stav 2 tačka 2 ZDPLS). Dodatno, inicijative na nivou sektora se pominju u obrazloženju Zakona kao odgovarajuće preventivne mere koje

kompanije treba da preduzmu prema indirektnim dobavljačima (član 9 stav 3 tačka 2 ZDPLS).

Međutim, dosadašnje inicijative na nivou sektora bile su ograničene u svom suštinskom obimu i često su im nedostajale ambicije. Provere su pune grešaka i korupcije; štaviše, generalno im nedostaje sveobuhvatan fokus na ljudska prava. Stoga se nijedan od ovih instrumenata ne može smatrati dokazom da su obaveze dužne pažnje zaista ispunjene.

Kompanije moraju kontinuirano da ispunjavaju svoje obaveze dužne pažnje. Samo iz ovog razloga, jednokratna provera nikada ne može biti dovoljna da oslobodi kompaniju njenih obaveza. Isto tako, aktivno učešće u širim sektorskim inicijativama sa strogim standardima kvaliteta treba posmatrati, u najboljem slučaju, kao jedan od pokazatelja da je kompanija učinila adekvatan napor u pogledu rešavanja onih suštinskih problema u okviru inicijative. Ovo je oblast na koju regulatorni organi treba da se fokusiraju prilikom uspostavljanja pravila koja detaljnije definišu upravni postupak i obaveze preduzeća u odnosu na indirektno dobavljače.

Istovremeno, važno je osigurati – jasnom definicijom ciljeva i spoljnim nadzorom – da provere da i inicijative na nivou sektora ispunjavaju određene standarde kvaliteta⁵ i da su, posledično, u poziciji da daju značajan doprinos smanjenju kršenja ljudskih prava i šteta po životnu sredinu u globalnim lancima snabdevanja.

III. O sprovođenju Zakona

18. Koje posledice Zakon predviđa za kompanije koje ne ispunjavaju svoje obaveze?

Federalna kancelarija za privredu i kontrolu izvoza (*Bundesamt für Wirtschaft- und Ausfuhrkontrolle*, BAFA) je nemačko telo odgovorno za nadgledanje poštovanja obaveza koje nameće ZDPLS. BAFA ima ovlašćenje da izda posebne zabrane sa ciljem da se stane na kraj povredama obaveza, i u slučaju da ne dođe do usaglašavanja, nametne povremene novčane kazne do iznosa od 50.000 € (član 23 ZDPLS). Dalje, BAFA može da obračuna novčane kazne za povrede obaveza u prošlosti. Iznos kazne se računa na osnovu težine povrede i bruto prihoda kompanije (član 24 ZDPLS). Kada je izrečena kazna veća od 175.000 €, kompaniji je takođe zabranjeno da, u periodu od tri godine, učestvuje u ugovorima o javnim nabavkama (član 22 ZDPLS).

19. Šta je cilj izvršenja upravnim putem?

⁵ Na ovu temu pogledajte dve studije koje su objavile organizacije civilnog društva (na Nemačkom): Positionspapier zu Multistakeholder-Initiativen, dostupno na: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/09/2017-09_MSI_Positionspapier_CorA-FMR-FUE-VENRO-vzbv_web.pdf; i Studie von ECCHR, Brot für die Welt und MISEREOR zur Menschenrechtsfitness von Audits, dostupno na: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/ECCHR_AUDITS_DS_WEB.pdf.

Nemačka, kao država, ima dužnost da spreči kršenje ljudskih prava od strane preduzeća koji potpadaju pod njenu nadležnost. Savezna vlada je odlučila da ovu dužnost izvrši putem nadzora od strane organa uprave. U cilju toga, BAFA proverava da li kompanije objavljuju svoje izveštaje o dužnoj pažnji i recenzije – po sopstvenom nahođenju, u skladu sa svojim dužnostima ili na zahtev pogođene strane – usaglašenost kompanija sa njihovim obavezama dužne pažnje (članovi 13 i 14 ZDPLS). U meri u kojoj BAFA može da istražuje sve kompanije obuhvaćene ZDPLS-om, Zakon ima širi uticaj nego što bi imao kada bi Zakon predviđao izvršenje isključivo putem građanske odgovornosti, koja je ograničena na posebne pojedinačne slučajeve. Obimno ovlašćenje nadzora, dodeljeno upravnim organima u skladu sa ZDPLS odgovara cilju prevencije, koje je u srcu UNGP-a. Ipak, BAFA je upravna agencija pod nadležnošću Saveznog ministarstva za ekonomske poslove i energiju Nemačke (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, BMWi), i tek počinje da razvija svoje nadležnosti u oblasti nadzora korporativnih obaveza dužne pažnje. Iz ovog razloga, važno je da je nadzorno telo civilnog društva kreirano po planu, i ima mandat da osigura da BAFA donosi svoje odluke na nezavisnoj osnovi i isključivo u skladu sa kriterijumima koji su definisani obavezama u vezi sa ljudskim pravima i zaštitom životne sredine.

20. Koja je razlika između upravnih sankcija i krivične ili građanske odgovornosti?

Kada neko prekrši zakon, on ili ona mogu biti podvrgnuti sankcijama koje izriče država, kao i tužbama za uspostavljanje građansko-pravne odgovornosti. Državne sankcije se izriču, u zavisnosti od težine prekršaja, krivičnim gonjenjem ili mehanizmima upravnog izvršenja. Prestupnik rizikuje krivično gonjenje ukoliko je prekršio krivično delo propisano krivičnim zakonom. Zbog toga što krivična dela obuhvataju posebno teške povrede prava, državni tužilac je dužan da goni za svako učinjeno krivično delo. Ukoliko okrivljeni bude proglašen krivim, krivičnu sud ga (ili je) osuđuje na novčanu kaznu ili kaznu zatvora.

Upravne (administrativne) sankcije se izriču u slučaju kršenja drugih zakona – na primer, ZDPLS. Ovde se povreda obaveze naziva upravnim prekršajem koji su organi uprave ovlašćeni da sankcionišu izricanjem novčane kazne. S obzirom na to da upravni prekršaji predstavljaju manje presteupe u poređenju sa krivičnim delima, organi po svom nahođenju odlučuju da li će da preduzmu neku akciju, i koliko visoko treba da odrede izrečenu kaznu.

Građanska odgovornost nastaje kada neko, kršenjem zakona, povredi prava drugog lica, na primer tako što ošteti njegovu ili njenu imovinu, ili povredi njegovu ili njenu ličnost. Lice koje pretrpi štetu ili povredu može zahtevati odštetu od lica koje ih je prouzrokovalo za, na primer, popravku imovine, pokrivanje medicinskih troškova, i nadoknadu izgubljenog radnog vremena. Ako lice koje je prouzrokovalo štetu ne plati tu naknadu dobrovoljno, oštećeno lice mora da ga (ili je) tuži u parničnom sudskom postupku.

21. Zašto ZDPLS ne predviđa krivičnu odgovornost?

Ako kompanija prekrši obaveze koje proizilaze iz ZDPLS, ona čini upravni prekršaj (član 24 ZDPLS). Nasuprot tome, ne postoji odredba za krivičnu odgovornost. Ovo je delimično

rezultat činjenice da u Nemačkoj – za razliku od brojnih drugih jurisdikcija u Evropi – korporacije ne podležu krivičnoj odgovornosti. Budući da se ZDPLS prvenstveno odnosi na preduzeća, ne bi postojalo lice za koje bi se mogla vezati krivična odgovornost.

Štaviše, ZDPLS je prevashodno planiran tako da ima preventivni efekat – da spreči kršenje ljudskih prava i standarda zaštite životne sredine. U tu svrhu, upravni nadzor i sankcije su odgovarajuće pravno sredstvo, pošto je njihova glavna svrha u nemačkom pravnom sistemu da sprovedu (bezbednosne) odredbe i spreče nastanak štete. Naravno, moguće je da zaposleni u kompanije izvrše krivična dela u vezi sa međunarodnim poslovnim aktivnostima kompanije, i da za ova krivična dela budu gonjeni prema opštim odredbama nemačkog krivičnog zakona. Međutim, dokazivanje na sudu, da je određena osoba unutar kompanije počinila krivično delo, je izuzetno teško. Zbog toga bi Nemačka trebalo da uvede nezavisan kodeks sankcija protiv preduzeća.

22. Da li Zakon predviđa građansko-pravnu odgovornost?

ZDPLS ne pruža nezavisan osnov za tužbe u vezi sa građansko-pravnom odgovornošću. To znači da kada kompanija prekrši svoje obaveze dužne pažnje, na primer, tako što nije sprovedla analizu rizika, i kao rezultat toga je narušeno zdravlje jednog od zaposlenih njenog dobavljača, ZDPLS ne predviđa da oštećena strana može potraživati naknadu štete od kompanije na osnovu ovog Zakona. Zakonodavci su to jasno naveli u članu 3 stav 3 ZDPLS.

Međutim, jezička formulacija člana 3 stav 3 ZDPLS ne zabranjuje podnošenje tužbe prema opštem zakonu o deliktu u Nemačkoj. Stoga je uspostavljanje odgovornosti moguće, na primer, na osnovu povrede tzv. dužnosti obezbeđenja bezbednosti prolaznika prema članu 823 stav 1 BGB-a. Ova odredba se odnosi na slučajeve u kojima je kompanija odgovorna za izvor opasnosti (na primer – za zgradu fabrike), a ne uspe da adekvatno nadgleda opasnost. Ako su tekstilni radnici stradali u požaru u zgradi fabrike zato što im nisu bili dostupni odgovarajući izlazi za slučaj opasnosti, vlasnik fabrike je prekršio svoju obavezu obezbeđenja bezbednosti prolaznika. Šta je tačno odgovorna strana obavezna da uradi da bi adekvatno nadzirala opasnost zavisi od njene sposobnosti da utiče na situaciju, verovatnoću nastanka štete i troškova neke preventivne mere. S obzirom na to da ZDPLS precizira različite obaveze dužne pažnje koje imaju za cilj sprečavanje kršenja ljudskih prava, obaveze kompanije, prema dužnosti obezbeđenja bezbednosti prolaznika duž celog lanca snabdevanja, dobijaju određeni stepen jasnoće. Sudovi treba da uzmu u obzir ove obaveze čak i u slučajevima – kao što jeste pravilo u slučaju međunarodnih parnica o ljudskim pravima – kada je inače primenljivo pravo koje važi na lokaciji na kojoj je šteta nastala, jer se radi o pravilima bezbednosti i ponašanja u smislu člana 17 Regulative Rim II (EU).

Međutim, bez samostalne definicije građansko-pravne odgovornosti u slučajevima koji uključuju kršenje ljudskih prava u kontekstu poslovnih operacija, za oštećene strane će ostati gotovo nemoguće da kompanije učine odgovornim pred nemačkim parničnim sudovima – pravne prepreke, uključujući teret dokazivanja i kratke rokove zastarelosti, su i dalje prevelike. Iz ovog razloga, ključno je da EU usvoji propise o lancima snabdevanja koji će dati

takvu definiciju građansko-pravne odgovornosti, kao i da se ta odredba implementira na nacionalnim nivoima.

23. Šta znači "posebna zastupnička tužba" predviđena Zakonom?

ZDPLS stvara zakonom propisanu "posebnu zastupničku tužbu" (član 11 ZDPLS). Ovakav oblik tužbe omogućava domaćim nevladinim organizacijama ili sindikatima da podnesu tužbu nemačkim sudovima u svoje ime, a za račun pogođene strane.

U nemačkom parničnom postupku, po pravilu, tužbu mora podneti lice čija su prava povređena. U slučajevima koji se tiču kršenja ljudskih prava u kontekstu međunarodnog poslovanja, ovo je često nemoguće: udaljenost potencijalnog tužioca od mesta suda, strah od osvetničkog uznemiravanja, i visoki troškovi parnice često čine da se strane gnušaju podnošenja tužbe. Zastupnička tužba olakšava takvim strankama da traže pravne lekove koji su im dostupni pred nemačkim sudovima.

Jedina lica koja su podobna da budu zastupnici u ovakvim tužbama su nevladine organizacije ili sindikati sa sedištem u Nemačkoj. Dodatno, oni moraju biti osnovani kao neprofitne organizacije, i biti angažovani u odbrani ljudskih prava, ali ne na samo privremenoj ili povremenoj osnovi (član 11 stav 2 ZDPLS). Oni moraju imati punomoćje pogođene strane koje ih ovlašćuje da ostvaruju prava te stranke na sudu. Ovo razlikuje "posebnu" zastupničku tužbu od druga dva "uobičajena" oblika zastupničke tužbe prema nemačkom pravu (zakonska i po izboru). U zakonskim zastupničkim tužbama, sposobnost zastupnika da podnese tužbu nastaje po sili zakona, obavezno i definitivno. Nasuprot tome, u slučaju predstavničkih tužbi po izboru, zastupnik ima parničnu sposobnost samo u meri u kojoj ima sopstveni zakonom zaštićeni interes u vođenju parnice. Punomoćje kojim se ovlašćuje zastupnik tužioca, u smislu člana 11 ZDPLS, da podnese tužbu za račun oštećene strane je validno ukoliko je ta strana pretrpela povredu neobično važnog zakonskog prava. Zakon ne precizira koja su tačno prava obuhvaćena, ali se u obrazloženju Zakona navodi kao primer povreda života ili tela.

Međutim, odredbe člana 11 imaju veći značaj: u slučajevima koji se tiču kršenja ljudskih prava u kontekstu međunarodnih poslovnih operacija, generalno se primenjuje (strano) pravo koje važi na lokaciji na kojoj je povreda nastupila. U tom slučaju, ZDPLS i status koji on priznaje organizacijama civilnog društva u zastupničkim tužbama bili bi neprimenjivi. Ipak, s obzirom na to da su zakonodavci sa ZDPLS predstavili novi oblik zastupničke tužbe, a nisu je ograničili na domaće činjenice i okolnosti, postoji solidna osnova za tvrdnju da se posebne zastupničke tužbe mogu podneti i u kontekstu inostranih činjenica i okolnosti. Posledično, to odgovara zakonodavnoj nameri da tumači obaveze dužne pažnje, nametnute od strane ZDPLS, kao preovlađujuće obavezne odredbe (*Eingriffsnormen*). Čini se da jezička formulacija člana 11 ZDPLS, koji se odnosi na "neobično važno zakonsko pravo", govori u prilog ovakvom tumačenju. Preovlađujuće obavezne odredbe, prema članu 16 Regulative Rim II (EU), sudovi treba da primenjuju čak i u okolnostima u kojima bi se postupak inače rešavao primenom stranog prava.

24. Koja je razlika između prava na zastupničku tužbu i prava na podnošenje zahteva za preduzimanje upravne radnje organima uprave?

Pravo na podnošenje zahteva za preduzimanje upravne radnje organima uprave, za razliku od zastupničke tužbe, ne služi za ostvarivanje pojedinačnih zahteva koji proizilaze iz građanskog prava. Umesto toga, ono služi da primora BAFA-u da vrši svoje dužnosti nadzora u vezi sa obavezama dužne pažnje kompanija (član 14 stav 1 tačka 2 ZDPLS). Ovaj pravni lek je dostupan svakom licu, domaćem ili stranom, koji može da pokaže (preteću) povredu svojih zakonom zaštićenih interesa. Oštećena strana ne treba da pokazuje da je povređeno pravo od “neobične važnosti”. Na primer: ako kompanija (ili njen dobavljač) nezakonito konfiskuje zemlju za ispašu srpskom poljoprivredniku, poljoprivrednik može da podnese zahtev za preduzimanje upravne radnje BAFA-i. BAFA tada mora da pregleda i utvrdi da li je navedena kompanija preduzela sve mere dužne pažnje koje su neophodne da bi se izbeglo kršenje člana 2 stav 2 tačke 10 ZDPLS.

25. Koje mogućnosti, za ostvarivanje njihovih prava, Zakon pruža pogođenim stranama iz zemalja u kojima su smešteni proizvodni kapaciteti?

Prema ZDPLS kompanije su obavezne da uspostave jedan postupak za pritužbe, koji je pristupačan duž celog lanca snabdevanja. Pogođene strane iz zemalja u kojima su stacionirani proizvodni kapaciteti mogu putem ovog postupka izvestiti o kršenju ljudskih prava ili obaveza u vezi sa zaštitom životne sredine, kao i o riziku da do takvih kršenja dođe (član 8 i član 9 stav 1 ZDPLS).

Kompanije se mogu suočiti sa praktičnim preprekama u uspostavljanju postupka za pritužbe koji je pristupačan oštećenim stranama, onda kada kršenje dolazi od indirektnih dobavljača – na primer, kada čak ni ne znaju identitet takvih dobavljača. Zakon ne predviđa rešenje za ovu poteškoću. Ipak, kompanije bi trebalo da formiraju što je moguće obuhvatniji pregled svojih lanaca snabdevanja, kako bi osigurali da sva lica na koja potencijalno utiču njihove poslovne aktivnosti imaju pristup postupku za pritužbe. Pored toga, korisno je pomoći uspostavljanje kolektivno vođenog obimnijeg postupka pritužbi, u okviru inicijativa na nivou sektora. U svakom slučaju, trebalo bi konsultovati potencijalno pogođene strane u vezi sa osmišljavanjem i uspostavljanjem postupka pritužbi. Kada kompanija putem pritužbenog postupka dobije “potkrepljeno znanje” o mogućoj povredi obaveze koja uključuje indirektno dobavljače, to pokreće primenu obaveze dužne pažnje iz člana 9 stav 3 ZDPLS.

Štaviše, sve pogođene strane imaju pravo da podnesu zahtev za preduzimanje upravne radnje BAFA-i. Pod uslovom da je podnosilac zahteva u mogućnosti da na verodostojan način pokaže (predstojeću) povredu zakonom zaštićenog interesa, BAFA je u obavezi da ispita stvar i, u zavisnosti od slučaja, da naredi korektivne mere ili izrekne sankcije dotičnoj kompaniji. Ovo je najvažnije sredstvo dostupno pogođenim stranama prema ZDPLS, jer je BAFA centralni forum i ima široka ovlašćenja. Konačno, pogođene strane mogu ovlastiti domaću nemačku nevladinu organizaciju ili sindikat da pred sudom traže ostvarenje njihovih individualnih potraživanja prema kompaniji (posebnom zastupničkom tužbom).

ZDPLS ne uspostavlja zahtev za obeštećenje. Ipak, član 24 stav 4 tačka 7 ZDPLS stvara podsticaj za davanje naknade utoliko što predviđa da naponi kompanije, da obezbedi naknadu, treba da budu uzeti u obzir prilikom izračunavanje kazne koja se obračunava.

IV. O položaju Zakona u međunarodnom kontekstu

26. Može li ZDPLS poslužiti kao model za zakonodavstvo EU o lancima snabdevanja?

Razni političari, posebno oni iz Hrišćansko-demokratske unije (CDU) i Hrišćansko-socijalne unije Bavorske (CSU), aktivno su promovisali ZDPLS, još od njegovog usvajanja, kao nacrt za proces regulisanja obaveza dužne pažnje zasnovanih na održivosti, na nivou EU. Time, oni nastoje da obezbede da nemačka preduzeća budu u ravnopravnoj konkurenciji sa drugim kompanijama na unutrašnjem tržištu EU i da, u isto vreme, spreče svako pooštavanje obaveza.

Iz perspektive inicijative *Lieferkettengesetz*, ZDPLS ne bi trebalo da služi kao nacrt za EU proces. ZDPLS zaista sadrži brojne pozitivne elemente, koji po našem mišljenju treba da budu inkorporirani u zakonodavstvo EU – oni uključuju, naročito, njegov precizan opis koraka dužne pažnje koje kompanije treba da preduzmu, kao što je preispitivanje i prilagođavanje sopstvenih nabavnih praksi, ali i široka ovlašćenja koja su data vladinim agencijama za njegovo sprovođenje. Ipak, ZDPLS ima značajne nedostatke: primenjuje se samo na veoma velike kompanije; njegove obaveze dužne pažnje u odnosu na indikretne dobavljače i u vezi sa zaštitom životne sredine su ograničene; a povrh svega, nedostaje mu bilo kakva odredba o građansko-pravnoj odgovornosti.

Stoga, pri oblikovanju EU zakonodavstva, Evropska komisija ne bi trebalo da reprodukuje zaostatke ZDPLS. Umesto toga, trebalo bi da uključi najprogresivnije elemente iz svakog akta o dužnoj pažnji duž lanca snabdevanja do sada usvojenog na nacionalnom nivou od strane zemalja članica. Ovo bi podrazumevalo kombinovanje, na primer, šireg obima primene koji se nalazi u holandskom Zakonu o dužnoj pažnji u vezi sa dečijim radom, odredbi o građansko-pravnoj odgovornosti francuskog *loi de vigilance*, i ovlašćenja za upravno izvršenje omogućenim ZDPLS.

U slučaju EU zakonodavstva, u skladu sa ovim predlozima, trebalo bi usvojiti obaveze koje prevazilaze ZDPLS, a takve strože obaveze bi trebalo inkorporirati u nacionalni zakon kroz nemačko zakonodavstvo.

27. Kakva je pozicija ZDPLS u odnosu na druge međunarodne propise o dužnoj pažnji?

Poslednjih godina je čitav niz država usvojio zakone koji obavezuju njihove kompanije na dužnu pažnju u pogledu pitanja održivosti⁶ — i taj trend raste. Ipak, mnogi zakoni dužne pažnje prve generacije se primenjuju samo u odnosu na određene zloupotrebe duž lanca snabdevanja, kao što su moderno ropstvo ili dečiji rad, i/ili su ograničeni na nametanje zahteva za izveštavanjem – i stoga predstavljaju samo jedan element obaveza dužne pažnje predviđenih UNGP-om. Tako, na primer, Zakon o modernom ropstvu Ujedinjenog Kraljevstva iz 2015. godine obavezuje kompanije da podnesu izjavu o tome na koji način se bave modernim ropstvom u svojim lancima snabdevanja. Međutim, kompanije su slobodne da izjave da nisu preduzele nikakve mere za borbu protiv ropstva, i one neće snositi nikakve pravne posledice.

Francuska je 2017. godine postala prva zemlja koja je od kompanija zahtevala da se pridržavaju konkretnih, sveobuhvatnih obaveza dužne pažnje u pogledu kršenja ljudskih prava i ekoloških standarda duž celog njihovog lanca snabdevanja (a ne samo da prijavljuju takve povrede obaveza). Kompanije u Francuskoj, koje ne poštuju ove obaveze, snosiće posledice: organizacije civilnog društva imaju pravo da podnesu izveštaje kompanija na pregled sudu, a zakon takođe predviđa da, u slučaju nastanka štete, kompanije podležu građansko-pravnoj odgovornosti usled tužbi koje podnesu pogođene strane.

Kao i francuski zakon o dužnoj pažnji, ZDPLS predviđa sveobuhvatne obaveze dužne pažnje duž lanca snabdevanja i posledice u slučaju kršenja takvih obaveza. U toj meri, ZDPLS pripada mlađoj generaciji naprednijeg zakonodavstva o dužnoj pažnji. Međutim, to – za razliku od tvrdnji koje iznose određeni zakonodavci – nije, po sebi, najambiciozniji zakon na svetu.

28. Kakav je odnos između ZDPLS i UNGP-a ili Nacionalnih akcionih planova?

Usvajanje UNGP-a 2011. godine je na mnogo načina postavilo kamen temeljac za sve prošle i sadašnje procese koji za cilj imaju da u zakonima zadrže prinudne obaveze dužne pažnje. Tamo je razvijen koncept dužne pažnje u pogledu ljudskih prava u lancima vrednosti i snabdevanja. Štaviše, UNGP je utvrdio da države moraju sprečiti kršenje ljudskih prava od strane svojih kompanija i obezbediti da se prava pogođenih strana delotvorno potvrde.

Naknadno usvojeni Nacionalni akcioni planovi (NAP) uspostavljaju važno sredstvo u nacionalnoj implementaciji UNGP-a. Oni pokazuju šta je potrebno da se desi na nacionalnom nivou kako bi se ispunili principi UNGP-a – iako veoma neujednačeni i sa različitim kvalitetom i jasnoćom. Predloženi koraci uključivali su uslovljavanje dodele ugovora o javnim nabavkama ili izvoznih kredita pridržavanjem standarda u vezi sa ljudskim pravima, kao i merama koje za cilj imaju da poboljšaju pristup pogođenim stranama pritužbenim postupcima. Ipak, UNGP i NAP su doborovoljni instrumenti. U dosadašnjem periodu oni su se pokazali neadekvatnim da održe kompanije u skladu sa dužnom pažnjom u vezi sa ljudskim pravima, kako je predviđeno u drugom stubu UNGP-a.

⁶ See the study by Robert Grabosch, FES (in German), Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, available for download at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf>.

Samo mali deo preduzeća ispunjava svoje obaveze dužne pažnje dobrovoljno. Iz ovog razloga, potrebne su zakonske odredbe koje bi se primenjivale na što veći broj njih. Takvi propisi neće učiniti UNGP ili NAP zastarelim. Danas je UNGP stekao međunarodno priznanje kao standard “mekog prava”, na koji se mora pozivati u tumačenju dužnosti kompanija, posebno tamo gde nacionalni zakon uopšte ne predviđa odredbe ili zaostaje za međunarodnim standardima. Vlade bi trebalo da nastave da koriste NAP-e za postizanje sporazuma relevantnih za oblast poslovanja i ljudskih prava, na primer, da jasnije definišu dužnosti država u pogledu poštovanja ljudskih prava.

Autori: Maren Leifker, Anisja Porschke

Prevod na engleski: Darrell Wilkins

Prevod na srpski: Anđela Marković