



# De Verenigde Naties en transnationale ondernemingen

DR. M. WEISGLAS\*

## Inleiding

Meer dan tien jaren houden de Verenigde Naties zich thans bezig met het verschijnsel multinationale onderneming. Het begon in 1972 met een speech in de Economische en Sociale Raad van deze organisatie van de Chileens ambassadeur Hernan Santa Cruz. Hij deed daarin een scherpe aanval op het wangedrag in zijn land van multinationale ondernemingen, in het bijzonder die uit de Verenigde Staten. Het daarop aansluitende debat leidde tot de instelling van een onafhankelijke „Groep van Eminente Personen”, belast met een onderzoek naar „de betekenis van multinationale ondernemingen voor het ontwikkelingsproces, in het bijzonder in ontwikkelingslanden, alsmede naar hun betekenis voor internationale betrekkingen”. De Groep, waarin vanuit Nederland dr. Sicco Mansholt zitting had, bracht in mei 1974 een lijvig rapport uit. Daarin werd onder meer voorgesteld een gedragscode voor te bereiden die zowel betrekking zou hebben op het gedrag van multinationale ondernemingen als op dat van regeringen. Deze Code zou een niet-wettelijk bindend consistent stel van aanbevelingen moeten bevatten, die een instrument van morele overreding zouden vormen, gesterkt door het gezag van de internationale organisatie die deze zou uitvaardigen, in casu de Verenigde Naties, en gesteund door de publieke opinie.

Deze Gedragscode zou moeten worden voorbereid door een binnen de Verenigde Naties in te stellen Commissie. Die Commissie zou na de uitvaardiging van de Code niet alleen moeten vaststellen in hoeverre regeringen en multinationale ondernemingen deze naleefden, maar ook of deze naar gelang van verdere ontwikkelingen zou moeten worden herzien.

De voor de Gedragscode door de Groep van Eminente Personen in haar rapport aangegeven uitgangspunten zouden bij de verdere voorbereiding van de Code tot grote geschilpunten leiden. Met name het uitgangspunt dat de Code zowel aanbevelingen aan multinationals als aan regeringen moest bevatten, zou controversieel blijken, evenals het niet-bindende karakter van de Code.

In 1975 vond in New York de eerste vergadering plaats van de inmiddels ingestelde VN Commissie inzake Transnationale

Ondernemingen (tno's). Binnen het VN-secretariaat werd tevens daartoe een permanent apparaat in het leven geroepen in de vorm van een VN Centrum inzake Transnationale Ondernemingen. Deze laatste term vervangt in VN-verband de meer gebruikelijke aanduiding multinationale onderneming.

Misschien geïnspireerd door de Groep van Eminente Personen werd een voor de VN unieke instelling in het leven geroepen in de vorm van zestien „expert advisers”. Als onafhankelijke deskundigen, evenwichtig verdeeld naar geografische oorsprong, alsmede naar industriële, vakbewegings- en academische achtergrond, dienen zij de Commissie van advies 1).

Andere betrokkenen bij de onderhandelingen zijn de vijf niet-gouvernementele organisaties met z.g. waarnemersstatus I bij de ECOSOC, die alle besprekingen kunnen bijwonen, stukken kunnen inbrengen en ook het woord kunnen voeren. Tot deze organisaties behoren de Internationale Confederatie van Vrije Vakverenigingen en de Internationale Kamer van Koophandel.

Een door de Commissie ingestelde Intergouvernementele Werkgroep voor het ontwerpen van de Gedragscode ving in januari 1977 haar werkzaamheden aan. Deze werkgroep bestond, evenals de VN-Commissie zelf, uit 48 landen; elk niet-vertegenwoordigd land kan als waarnemer de onderhandelingen volgen. Deze worden gevoerd volgens het in de Verenigde Naties gebruikelijke patroon van drie groepen: die van ontwikkelingslanden (de z.g. Groep van 77), van westelijke landen en van Oostbloklanden. Binnen de Groep van 77 en die van de westelijke landen zijn soms wel verschillen in opstelling waar te nemen. Het Oostblok vormt steeds een volstrekt gesloten groep.

## Ontwerp Gedragscode

Na zeventien zittingen van meestal twee, en soms drie weken bood de Intergouvernementele Werkgroep in mei 1982 aan de Commissie een ontwerp tekst voor een Gedragscode aan. Deze bestaat uit 71 artikelen. Hiervan heeft een veertigtal betrekking op gedragingen van transnationale ondernemingen. De laatste hebben een algemeen en politiek karakter en zijn deels

van economische, financiële en sociale aard. Hierover is na jarenlange onderhandelingen in verre mate overeenstemming bereikt, hoewel enkele daarvan nog tussen vele „haken” staan. Deze haken geven aan dat er onderling afwijkende, alternatieve, formuleringen naar voren worden gebracht. Dit geldt onder meer in sterke mate voor het artikel betreffende non-interventie van tno's in interne politieke aangelegenheden van de landen waarin zij werkzaam zijn. Zo is het niet mogelijk gebleken een aanvaardbare scheidslijn te formuleren tussen enerzijds legitieme acties van een in een land werkzame tno ter verdediging van haar zakelijke belangen en anderzijds acties ter ondermijning van het in dat land geldende politieke en maatschappelijke stelsel.

Te dien aanzien is de oorsprong van het streven naar een VN-Code – de in Chili plaatsgevonden interventie van een daar werkzame multinationale onderneming – onmiskenbaar. Een andere „moeilijke” paragraaf is die omtrent het optreden van tno's in Zuid-Afrika, waarvoor alle pleiters voor een strakke non-interventie-clausule in de Code een uitzondering wensden.

Tot de artikelen inzake de activiteiten van tno's waarover wel consensus bestaat, behoren onder meer de aanbevelingen inzake tno-gedragingen betreffende bescherming van het milieu en van de consument, „transfer pricing”, alsook met betrekking tot het verstrekken van informatie. Deze laatste zijn vrijwel gelijk aan de dienovereenkomstige „Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen”, die in 1976 door de regering van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) unaniem zijn vastgesteld. Zoals bekend bestaat de OESO uit 24 westelijke landen, onder meer alle 10 landen van de Europese Gemeenschap, de Verenigde Staten, Japan en Turkije.

Een belangrijke wens van de westelijke Groep is dat de VN-Code – evenals dit reeds het geval is in de OESO-richtlijnen – voorziet in het beginsel van „nationale behandeling”. Dit houdt in dat nationale en transnationale ondernemingen onder gelijke omstandigheden gelijke behandeling ondervinden van de regeringen van de landen alwaar zij werkzaam zijn, en dat specifieke regels voor tno's alleen gelden voor zover deze ondernemingen afwijken van overeenkomstige nationale ondernemingen. Te dien aanzien bevat het ontwerp van de Intergouvernementele Werkgroep een „gehaakte” clausule met zoveel reserves

\*) De auteur heeft sinds 1976 namens de Internationale Kamer van Koophandel vrijwel alle zittingen bijgewoond van de Commissie der Verenigde Naties inzake Transnationale Ondernemingen. Hij is economisch adviseur van Unilever N.V.

1) Vanuit Nederland maakt thans FNV-voorzitter W. Kok van de Adviesgroep deel uit. Daarvoor werd gedurende vijf jaren deze functie bekleed door J.M. Goudswaard, toenmalig vice-voorzitter van de Raad van Bestuur van Unilever N.V.

dat van veiligstelling van non-discriminatie geen sprake is.

Overigens, met uitzondering van de consensusclausule dat regeringen het recht hebben om autonoom regels te stellen aan de vestiging binnen haar grenzen van een tno, zijn alle conceptartikelen inzake de behandeling van tno's door regeringen van tal van haken voorzien. Met deze alternatieve formuleringen wordt geen recht gedaan aan de tweezijdigheid van de Code, zoals reeds in oorsprong door de Groep van Eminente Personen in 1974 voorgesteld, namelijk geldigheid zowel voor tno's als voor regeringen. Vooral dit gedeelte van de Code heeft dan ook tot dusverre tot onoverkoombare problemen geleid.

Dit geldt minder voor de resterende artikelen, die betrekking hebben op het toezicht op de toepassing van de Code. De VN Commissie inzake tno's zal daar onder meer aan de hand van uit te brengen rapporten op haar jaarlijkse zittingen de nodige aandacht aan moeten besteden.

### Andere geschilpunten

Uit het bovenstaande blijkt wel dat op tal van punten het werkstuk van de Intergouvernementele Werkgroep nog onvoldragen was. De ontwerp-Code laat onder meer nog open of de Code wettelijk bindend zou moeten zijn dan wel vrijwillig, zoals door de Groep van Eminente Personen aanbevolen. Terecht had de laatste – hoewel stellig niet gespeend van een zekere vooringenomenheid bij de beoordeling van het gedrag van multinationale ondernemingen – ingezien dat een wettelijk bindende Code onvermijdelijk een star karakter zou krijgen en in zou moeten aan voor doelmatige toepassing vereiste flexibiliteit. Voorts zou in diverse landen, waar dit vereist zou zijn, parlementaire ratificatie lang op zich kunnen laten wachten. De westelijke groep heeft geen moeilijkheden dit in te zien. Het Oostblok blijft strak aan de conceptie van een wettelijk bindende Code vasthouden. De Groep van 77 laat zich terzake niet formeel uit, hoewel het in de wandelingen duidelijk is dat een niet-bindende Code voor haar geen breekpunt zou zijn.

Een ander, wezenlijk meer weerbarstig, geschilpunt is de universaliteit van de Code. Dit impliceert dat deze toepasbaar dient te zijn in alle landen onafhankelijk van hun politiek en economisch systeem en hun ontwikkelingsniveau, en van gelding moet zijn voor elke transnationale onderneming onafhankelijk van haar land van oorsprong en wat ook haar eigendomsvorm moge zijn: een overheids-, particuliere of gemengde onderneming. Te dien aanzien nemen de Oostbloklanden, in het bijzonder de Sovjetunie en Oost-Duitsland, van den beginne af het standpunt in dat de Code niet toepasbaar kan zijn op uit hun landen afkomstige ondernemingen. Hun gedachtengang daarbij is dat hun soort ondernemingen geen winstmotief kennen en als exclusieve staatsbedrijven alleen volgens de juiste normen van hun staat opereren. Een op controle van tno's gerichte VN

Gedragcode zou voor Oostblok-ondernemingen dan ook niet nodig en gewenst zijn. Deze „definitiekwestie” is tot heden niet opgelost. Zij heeft in het verleden soms wel tot verhitte situaties aanleiding gegeven 2).

De aangeduide definitieproblematiek, waarin de Groep van 77 formeel geen stelling neemt maar feitelijk wel het westelijke standpunt lijkt te delen, is illustratief voor het sterk politiek-ideologische karakter van het Code-debat. In feite betreft deze een discussie omtrent de maatschappelijke orde, waarbij het vaak minder gaat om de multinationale onderneming als zodanig, maar om deze onderneming als exponent van een stelsel van westerse kapitalistische markteconomie. Veelal wordt daarbij over het hoofd gezien dat ook uit niet-westelijke landen, zoals Brazilië, India en andere, dit soort ondernemingen in toenemende mate afkomstig zijn. De rol van thuis- en gastland raakt steeds meer onderling verwisselbaar. Met enige goede wil zou het definitieprobleem kunnen worden opgelost indien de omschrijving zou worden overgenomen die reeds in 1977 door 135 landen, inclusief het Oostblok en het westen, is aanvaard bij de vaststelling van de Tripartite Beginselverklaring betreffende Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid door de beheersraad van de Internationale Arbeidsorganisatie, een in Genève gevestigd orgaan van de Verenigde Naties. Dit is meer omdat inmiddels besloten is dat deze verklaring van de uiteindelijke VN-Code deel zal uitmaken.

Een andere bron van wezenlijk conflict is de referentie in de Code aan internationaal recht. Dit wordt door de Groep van 77 ten stelligste afgewezen, hoewel zij wel bereid is het beginsel van naleving te goeder trouw van internationale verplichtingen in de Code op te nemen. Onder meer met betrekking tot de bij nationalisatie te verstreken compensatie acht de westelijke groep verwijzing naar internationaal recht van veel belang. Het beginsel van compensatie wordt in de ontwerp-Code erkend, maar niet het daaraan te stellen internationaalrechtelijke criterium dat de vergoeding effectief, prompt en adequaat dient te zijn.

Ten aanzien van het geschilpunt inzake de erkenning van internationaal recht speelt het principiële uitgangspunt van volgestrekte nationale souvereiniteit bij de ontwikkelingslanden, vooral ook die in Latijns-Amerika, een overheersende rol. Ook hier steunt het Oostblok de Groep van 77, bij voorbeeld met een uitspraak van de Oostduitse gedelegeerde, dat er geen internationaal recht bestaat dat de uitoefening van nationale souvereiniteit zou kunnen beperken. Met name van Braziliaanse zijde wordt in dit verband gesteld dat een transnationale onderneming niet een beroep kan doen op „national treatment” en terzelfder tijd op de toepassing van internationaal recht.

### Speciale zittingen

De vermelde door de Intergouvernementele Werkgroep niet opgeloste vraagstukken noopten de VN Commissie inzake

tno's in 1982 te besluiten om de voorbereiding van de Code verder zelf in speciale zittingen ter hand te nemen. Het aldus in 1983 vier weken vergaderen leidde echter tot nauwelijks enige andere voortgang dan het wat „onthaken” van enkele paragrafen inzake activiteiten van tno's. Ten principale werd niets opgelost. Integendeel, een crisistemming ontstond toen de Mexicaanse voorzitter volgens hem niet onderhandelbare „compromis”-voorstellen indiende, die alle gezichtspunten dekten van de Groep van 77 en nauwelijks enkele tegemoetkoming aan het Westen boden. Deze voorstellen werden ook door het Oostblok onderschreven.

Na een impasse in deze speciale zittingen, alsook enige maanden later in de VN Economische en Sociale Raad moest in december 1983 zelfs de Algemene Vergadering erbij komen. Deze gaf de VN Commissie inzake tno's opdracht om gedurende één week in begin 1984 na te gaan of verder onderhandelen uitzicht zou bieden. Dit laatste bleek het geval toen de Mexicaanse voorzitter zich ten aanzien van zijn compromisvoorstellen meer flexibel opstelde en er binnen de westelijke groep ruimte geacht werd om tot resultaten te kunnen komen.

Daartoe vond in juni van dit jaar een speciale zitting van drie weken plaats. Aan het einde van de eerste week leek het er op dat de penibele definitiekwestie tot oplossing zou kunnen worden gebracht, toen een vernuftige suggestie terzake van de Nederlandse gedelegeerde een zekere weerklank vond, ook bij de Sovjetunie. Geleidelijk aan bleek dit echter een illusie, wellicht door het volstrekt ontbreken van enige overeenstemming over welk ander openstaand punt ook. Een betrekkelijk ondergeschikte uitzondering was de bereikte consensus betreffende de regeling van conflicten inzake jurisdictie.

Op 29 juni 1984 eindigde deze speciale zitting van de VN Commissie inzake Transnationale Ondernemingen zelfs zonder een vastlegging van de gedurende drie weken gevoerde discussie. Ondanks sterk aandringen van enkele westelijke delegaties was er geen sprake van welke verwijzing ook naar de schijndoorbraak gedurende de eerste week. Ook werd geen enkele aanbeveling gedaan over de verdere gang van zaken. Bij gebreke daarvan heeft de Economische en Sociale Raad op 17 juli jl. evenmin een uitspraak gedaan. Evenals vo-

2) Toen bij voorbeeld de Internationale Kamer van Koophandel in 1983 in een vergadering van de Commissie inzake tno's een stuk deponeerde, waarin op basis van onafhankelijke universitaire research in Canada werd aangetoond dat er 328 Oostblokondernemingen zijn, die in feite overeenkomstige economische activiteiten bedrijven als uit het Westen afkomstige transnationale ondernemingen, leidde dit bijna tot een diplomatiek incident. De Sovjet-gedelegeerde eiste verwijdering van dat document, terwijl de chef van de Westduitse regeringsdelegatie zich daartegen verzette. De juridisch adviseur van de Verenigde Naties bracht uitkomst en stelde dat het IKK-rapport in de vergaderzaal ter beschikking van de gedelegeerden moest blijven.

rig jaar zal de VN Algemene Vergadering zich in haar komende najaarszitting wel weer zelf voor deze taak zien gesteld.

### Uitzicht?

Pessimisten stellen dat de voorbereiding van de Code in feite weer tot het beginpunt is teruggekeerd. Optimisten wijzen erop dat er ten minste van een wederzijds leerproces sprake is geweest. In de VN-vergaderzalen is er thans meer begrip voor multinationale ondernemingen dan voorheen en de toonzetting van de debatten is veelal aanzienlijk realistischer. Anderzijds is er in de kring van het internationale bedrijfsleven meer inzicht gegroeid in hetgeen regeringsgedelegeerden met betrekking tot de onderhavige problematiek beweegt.

Wat de voorbereiding van de Code betreft, deze is thans in een impasse geraakt. Het lijkt nuttig om nu een afkoelingsperiode en denkpaauze in te lassen. Dit zal tot nadere bezinning kunnen leiden over het waarom en hoe van een VN Gedragscode inzake transnationale ondernemingen. Het in de Internationale Kamer van Koophandel (IKK) georganiseerde internationaal werkzame bedrijfsleven heeft zich te dien aanzien steeds positief en constructief opgesteld. In 1972 al heeft dit door de IKK vastgestelde Richtlijnen voor Internationale Investeringsaanvaarding, die ook vandaag nog in verre mate bij de tijd zijn.

De IKK is de mening toegedaan dat een binnen de Verenigde Naties universeel aanvaarde Code een kader van evenwichtige leefregels kan scheppen, volgens welke transnationale ondernemingen en regeringen over en weer kunnen weten wat zij van elkaar mogen verwachten. Dit zou aanzienlijk kunnen bijdragen tot bevordering van een positief investeringsklimaat. Dit zou met name in ontwikkelingslanden de economische vooruitgang ten goede kunnen komen. Voor tal van landen is het vooral onder de huidige omstandigheden aantrekkelijk buitenlandse investeringen aan te trekken, die immers alleen tot betalingen naar het land van de investeerder leiden indien er winst is gemaakt, terwijl die winst bovendien veelal weer voor een deel als herinvestering wordt teruggeploegd. Leningen daarentegen leggen onder alle omstandigheden vaste verplichtingen op.

Om tot een evenwichtige gedragscode te komen zal realiteitszin het moeten winnen van politieke onbeweeglijkheid, ten einde bij alle betrokken groeperingen ruimte te scheppen voor de vereiste politieke wil om een dergelijke Code tot stand te brengen. Dit zou ook de geloofwaardigheid in de Verenigde Naties ten goede kunnen komen.

Wellicht dat de komende Algemene Vergadering der Verenigde Naties ten aanzien van de Code tot politiek wijze aanbevelingen zal weten te komen. Het zou betreurenswaardig en verwerpelijk zijn indien deze Vergadering aan de kracht van het getal zou toegeven en bij meerderheid een eenzijdige Code zou uitvaardigen. Niet alleen zou daarmee een politiek positieve kans worden verspeeld, de dan onvermijdelijke

afwijzing door de regeringen van de westelijke groep – nog steeds de bakermat van vele multinationale ondernemingen – zou aan een dergelijke Code iedere effectiviteit ontnemen.

De bepleite afkoelingsperiode en denkpaauze zullen hopelijk tot een beter resultaat leiden. Het is niet uit te sluiten dat men tot de slotsom komt ervan af te zien om binnen de Verenigde Naties vooralsnog tot een Code te komen. Misschien dat men het in de huidige impasse belangrijker zal vinden het investeringsklimaat te bevorderen door in het kader van de Wereldbank tot een multilaterale garantieregeling voor internationale investeringen te komen. Deze zou tot op zekere hoogte ook een overkoepeling kunnen bieden voor de gedurende de laatste jaren steeds in aantal toenemende bilaterale investeringsverdragen. De Wereldbank heeft reeds haar sporen verdiend op het gebied van internationale regeling van investeringsgeschillen en zou misschien ook die taak ter hand kunnen nemen.

Voorts dienen de sinds 1976 bestaande OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen niet over het hoofd te worden gezien. Deze worden in wijde kring onderschreven en bestrijken voor een

groot deel dezelfde beleidsvelden als door de VN-Code wordt voorzien. De in de OESO-Richtlijnen vervatte beginselen zijn eveneens buiten het OESO-gebied toepasbaar, hetgeen in de praktijk blijkt doordat zij ook daar vaak worden nageleefd. De vermelde tripartite verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie heeft zelfs ook formeel vrijwel wereldwijde toepassing.

Dit alles betekent niet dat een VN-Gedragscode inzake Transnationale Ondernemingen nu zou moeten worden afgeschreven. Misschien dat het in de toekomst toch mogelijk zal blijken deze alsnog – overeenkomstig de in 1980 in Mexico door de VN Commissie met consensus aanvaarde criteria – af te ronden tot een universeel toepasbare, alom aanvaarde en effectieve Code, die de internationale stroom van investeringen, en daarmee welvaart en werkgelegenheid, ten goede zal komen. Nu dit vooralsnog niet lukt verdient het echter aanbeveling creatief naar andere daartoe leidende wegen uit te zien en niet te aarzelen deze te begaan, indien zij een redelijke oplossing bieden.

M. Weisglas