

GEDRAGSREGELS VOOR MULTINATIONALE ONDERNEMINGEN

Richtlijnen van de Organisatie voor
Economische Samenwerking en Ontwikkeling

door Dr. M. Weisglas

I. Waarom gedragsregels?

Sinds een aantal jaren laaien de golven rond de multinationale onderneming hoog op. Vooral in ontwikkelingslanden bestaat ten aanzien van dit soort ondernemingen vaak achterdocht, waarvan in internationaal politieke fora veelal op indringende wijze wordt getuigd. Ook in kringen van de vakbeweging is de multinationale onderneming veelvuldig onderwerp van kritische bespreking en actie. In de praktijk van het dagelijkse leven blijken ontwikkelingslanden zich echter zeer wel bewust van de betekenis, die multinationale ondernemingen hebben voor de voor hen noodzakelijke buitenlandse particuliere investeringen en als instrument tot overdracht van technologie in de ruime zin des woords. In tegenstelling tot de op politieke tribunes vaak geuite algemene verwijten tegen multinationale ondernemingen als zodanig moedigen autoriteiten en bedrijfsleven in tal van ontwikkelingslanden individuele multinationale ondernemingen aan om activiteiten in enigerlei vorm in hun landen aan te vatten of uit te breiden. Een soort haat-liefde-verhouding lijkt kenmerkend voor het gedrag van ontwikkelingslanden jegens deze ondernemingen.

Voor deze gecompliceerde relatie zijn verschillende redenen aan te geven. Deels spruit deze voort uit een incidenteel laakbaar gedrag van een multinationale onderneming, hetwelk dan wordt gegeneraliseerd. De vaak onvermijdelijk gecompliceerde voor de niet-deskundige buitenstaander moeilijk doorzichtige structuur van de multinationale onderneming is eerder een verklaring. Daarbij komt dat ten aanzien van deze onderneming dikwijls zeer hoge verwachtingen worden gekoesterd, waardoor de haar tot taak geachte, niet bereikte of niet bereikbare doeleinden tot frustraties leiden. Het trage ontwikkelingsproces van vele landen in de derde wereld wordt daardoor vooral toegeschreven aan de multinationale onderneming, die ondanks haar streven naar snelle economische en sociale resultaten, mede door dikwijls vele haar door regeringen van ontwikkelingslanden opgelegde beperkingen, slechts beperkte successen kan boeken.

Meer fundamenteel voor de branding rond de multinationale onderneming is de omstandigheid dat deze zich in haar activiteiten aanpast aan de in technologisch opzicht tot een „global village” geworden wereld, welke echter door politieke en economische grenzen nog sterk gefragmenteerd is. Dit leidt tot spanningen wegens haar gebondenheid aan onderling verschillende nationale wetgevingen, voorschriften en gebruiken, terwijl deze onderneming uit hoofde van haar structuur internationale coördinatie van Regeringsbeleid en harmonisatie, soms zelfs unificatie, van nationale rechts- en gedragsregels vereist. Een niet te miskennen, vaak overwegend element in de discussie rond de multinationale onderneming is dat het haar critici in feite niet om deze onderneming als zodanig gaat, maar dat deze beschouwd wordt als een exponent van een door deze critici afgewezen economische en maatschappelijke orde, welke wezenlijk hun doelwit is.

Een door allerlei onbewezen aantijgingen beheerste discussie rond de multinationale onderneming kan aanleiding zijn tot niet verantwoorde of onnodige overheidsmaatregelen, die de effectieve bijdragen van deze ondernemingen tot economische en sociale vooruitgang belemmeren. Het gevaar om het kind met het badwater weg te werpen is niet denkbeeldig, hoewel de wal het schip vermoedelijk wel keren zal, indien zou blijken dat internationale particuliere investeringen minder of zelfs niet meer zouden plaatsvinden.

Alle partijen – regeringen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden, vakbeweging en niet in het minst de multinationale onderneming zelf – hebben er dan ook belang bij dat deze discussie een meer gedegen basis krijgt en in rustiger vaarwater komt. Kritiek is gezond, maar het moet dan wel gefundeerde kritiek zijn. Het is verheugend, dat daartoe gedurende de laatste jaren in internationaal verband diverse stappen zijn ondernomen. Deze zijn gericht op het formuleren van gedragsregels voor multinationale ondernemingen ten aanzien van die aspecten, welke deze doen verschillen van alleen binnen nationale grenzen werkzame ondernemingen.

In het licht van het bovenstaande is het niet verwonderlijk dat het internationaal georganiseerde bedrijfsleven te dien aanzien zelf het eerste initiatief heeft genomen. Een positief internationaal investeringsklimaat, dat binnen de onvermijdelijke onzekerheid van iedere bedrijfsuitoefening een belangrijke voorwaarde is voor vruchtdragende ondernemingsactiviteit, is het uiteindelijke doel van dit soort gedragsregels.

II. Richtlijnen Internationale Kamer van Koophandel (IKK)

Nadat op regeringsniveau in 1948 in internationaal verband het streven om tot een handvest voor investeringen te komen mislukte door de verwerping van het toen ontworpen Havanna Charter (hetgeen wel resulteerde in het belangrijke, nog steeds effectief werkzame General Agreement on Tariffs and Trade), ondernam in 1952 de Amerikaanse Raad van de Internationale Kamer van Koophandel een eerste poging tot gedragsregels voor internationale investeringen. Het in de IKK internationaal georganiseerde bedrijfsleven bleek daarvoor toen nog niet rijp te zijn. Onder druk van een geleidelijk aan grotere noodzaak tot zorgvuldige overwogenheid rond de in belang zeer toegenomen internationale investeringsactiviteiten en het daarmee in betekenis gegroeide verschijnsel van de multinationale onderneming nam de IKK deze materie aan het einde der jaren zestig weer ter hand. Een in 1969 in Istanboel hieraan gewijd IKK-wereldcongres resulteerde in december 1972 in door de Beheersraad van de IKK vastgestelde „Guidelines for International Investment”. Ter adstructie van dit belangrijke gebeuren stelt de inleiding tot deze richtlijnen dat de IKK de overtuiging is toegedaan, dat „if international investment is to make its optimum contribution to economic and social progress alongside a strong and efficient domestic private sector, it is essential that mutual understanding between private international investors and governments on basic issues affecting their relationship be promoted.”

Sinds 5 jaren reeds beschikt het bedrijfsleven nu over zelf opgestelde, door in 54 ontwikkelde en ontwikkelingslanden bestaande nationale IKK-Organisaties aanvaarde richtlijnen, die het in zijn beleid tot vrijwillig richtsnoer dienen. Hoewel niet wettelijk afdwingbaar vormen deze een belangrijke norm voor hetgeen bij

internationale investeringen al dan niet mag worden verwacht.

Opmerkelijk voor de IKK-Richtlijnen is hun drieluikkarakter. Voor elk behandeld onderwerp bevatten zij aanbevelingen voor de investeerder, voor de regering van het moederland van die investeerder alsmede voor de regering van het land, alwaar de investering plaats vindt. Zij hebben betrekking op de volgende onderwerpen: investeringsbeleid, eigendom en management, financieel beleid, belastingbeleid, juridisch kader, arbeidsverhoudingen, technologie en handelspolitiek.

Ondanks de pioniersarbeid welke de IKK ongetwijfeld met haar Richtlijnen voor Internationale Investerings heeft verricht, was in de daarop volgende jaren weinig sprake van minder vooringenomenheid en meer evenwichtigheid in de discussie rond de multinationale onderneming. De belangrijkste verklaring hiervoor is ongetwijfeld hun eenzijdige vaststelling, waardoor de politieke doeltreffendheid bij regeringen en vakbeweging slechts beperkt kon blijven. De IKK heeft dit ook zelf voorzien, zoals blijkt uit de inleiding tot haar Richtlijnen:

„It is hoped that these guidelines will be helpful to the United Nations and other intergovernmental organizations in their efforts to promote constructive discussions on the relationships between international investors, the governments of host countries and the investor's governments.”

III. Overige internationale activiteiten

Zonder te willen stellen, dat de IKK-Richtlijnen bepalend zijn voor de inmiddels in diverse internationale organisaties plaatsvindende activiteiten inzake richtlijnen en codes voor internationale investeringen en multinationale ondernemingen, kan niet worden miskend dat zij daarbij op zijn minst als referentie stelling een nuttige rol spelen. Zowel bij de voorbereidingen binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van de op 21 juni 1976 door 23 Regeringen vastgestelde OESO-Richtlijnen, alsook bij de thans in gang zijnde activiteiten inzake een door de Verenigde Naties vast te stellen Gedragscode behoorden en behoren de IKK-Richtlijnen tot verplichte lectuur. In een in december 1976 door het United Nations Centre for Transnational Corporations gepubliceerde uitvoerige studie over „Material relevant to the formulation of a code of conduct” wordt daaraan dan ook veelvuldig gerefereerd.

Niet slechts de OESO en de Verenigde Naties houden zich met deze materie bezig. De UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) heeft een Gedragscode voor de Overdracht van Technologie, alsmede een Code inzake Beperkende Handelspraktijken in voorbereiding.

De International Labour Organisation (ILO) heeft een „Tripartite Beginselverklaring inzake Multinationale Onderneming en Sociale Politiek” in voorbereiding. Een ontwerp hiertoe werd op 7 april 1977 vastgesteld door een gezaghebbende commissie van gedelegeerden van Regeringen, alsmede van vertegenwoordigers van internationale werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze brede opzet, welke voorts ook recht doet aan de geografische spreiding van ontwikkelde-, ontwikkelings- en Oostblok-landen, geeft aan dit ontwerp grote betekenis, vooral indien het – zoals mag worden verwacht – in november 1977 zal worden aanvaard

door de tripartite ILO-Beheersraad, welke mondiaal op sociaal gebied het meest gezaghebbende lichaam is. De te verwachten inbreng van deze beginselverklaring in de in voorbereiding zijnde Gedragscode van de Verenigde Naties zal deze in de toekomst een nog wijdere strekking geven. De ILO-Beginselverklaring gaat in velerlei opzicht zeer in detail, onder meer ten aanzien van werkgelegenheid, training, werk- en leefvoorwaarden alsmede arbeidsverhoudingen.

Ook het Europese Parlement, de Raad van Europa, de Organisatie van Amerikaanse Staten, de Associatie van Zuid-Oost Aziatische Staten, de Latijns Amerikaanse Andean Pact Landen, alsook de Organisatie van Niet-Gebonden Landen beraden zich op richtlijnen voor internationale investeringen en multinationale ondernemingen. Opmerkelijk is de door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 20 september 1976 aanvaarde Resolutie inzake Multinationale Ondernemingen, waarin de toen slechts drie maanden eerder vastgestelde Richtlijnen van de OESO in sterke mate worden ondersteund.

Hoewel met andere oogmerken is te dien aanzien op een beperkt onderdeel ook de Europese Gemeenschap actief bezig. Dit betreft de ontwerp-Vierde en Zevende Richtlijn, die op het gebied van informatieverstrekking verschillende aanwijzingen bevatten. Na hun aanvaarding door de Raad van Ministers van de Gemeenschap zullen zij als bindend recht tot aanpassing van de nationale wetgeving van de negen Lid-Staten nopen.

Op 19 april 1977 heeft het Europese Parlement zich in een Resolutie over de Multinationale Onderneming uitgesproken, waarin op langere termijn een bindende code in uitzicht wordt gesteld. Te dien aanzien heeft de Europese Commissie, mede uit hoofde van haar aangeduide activiteiten en de reeds bestaande OESO-Richtlijnen, kenbaar gemaakt, dat niet te verwachten is dat de Europese Gemeenschap eigen gedragsregels voor multinationale ondernemingen in het leven zal roepen.

Naast deze activiteiten op regerings- en parlementair niveau zijn ook diverse niet-gouvernementele organisaties actief. Naast de eerder besproken Richtlijnen van de Internationale Kamer van Koophandel kan te dien aanzien genoemd worden de International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), die op 25 oktober 1975 te Mexico een charter vaststelde voor „Legislative Control of Multinational Companies”.

Het is duidelijk dat deze veelheid van activiteiten het gevaar inhoudt het streven naar effectieve gedragsregels te ontcrachten. Zij zouden bedrijfsleven – alsook Regeringen – de mogelijkheid bieden om zich al naar gelang van voorkomende situaties naar eigen oordeel op de meest passende richtlijn of code te beroepen. Het is dan ook duidelijk dat onderlinge afstemming tussen de activiteiten te dien aanzien van groot gewicht is. Uit een oogpunt van doelmatigheid zou slechts één algemeen geldend geheel van richtlijnen van kracht dienen te zijn. Het is uiteraard denkbaar dat de Code van de Verenigde Naties ten aanzien van bepaalde onderwerpen andere accenten zal leggen dan de OESO Richtlijnen, omdat de VN alle landen en de OESO alleen de Westers-industriële landen bundelt. Daarvan afgezien zou het van grote betekenis zijn indien de Verenigde Naties zich in sterke mate zouden doen inspireren door de OESO, waarbinnen het allergrootste deel

der multinationale ondernemingen gevestigd is en waarvan de activiteiten zich overwegend binnen de OESO-landen voltrekken¹⁾. Verheugend is dat bij de vaststelling van de eerder vermelde ontwerp ILO-Beginselverklaring voor zover mogelijk met de OESO-Richtlijnen rekening is gehouden.

In het volgende zal vooral aandacht worden besteed aan de OESO-Richtlijnen, welke thans een realiteit zijn. Voorts zal een beknopte aanduiding volgen omtrent de in gang zijnde VN-activiteiten inzake Transnationale Ondernemingen.²⁾

Zonder het belang van te dien aanzien bij overige organisaties in gang zijnde werkzaamheden te onderschatten – met name de ontwerp-beginselverklaring van de ILO – zal in dit bestek daarop niet nader worden ingegaan.

IV. Richtlijnen Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)³⁾

1 Wordingsgeschiedenis

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is in 1948 in het leven geroepen tot beheer van de door de Verenigde Staten onder het Europese Hulpprogramma (het zgn. Marshallplan) aan 16 Europese landen verstrekte middelen en ter bevordering van het daaraan gepaard gaande programma van Europese samenwerking. Na beëindiging van het Amerikaanse hulpprogramma traden geleidelijk ook niet-Europese industriële landen toe. De OESO groeide aldus uit tot een economisch overleg- en samenwerkingsorgaan van de Regeringen der Westers industriële landen. Voor vrijwel alle economische problemen van gemeenschappelijk belang vormt de OESO een gezaghebbend forum, niet in het minst vanwege de serieuze voorbereidende werkzaamheden door een bekwaam objectief-wetenschappelijk secretariaat. Hoewel bij de behandeling van economische vraagstukken de OESO-Regeringen ook onvermijdelijk politieke aspecten daarvan aan de orde moeten stellen, zoals in het kader van het OESO-Development Assistance Committee en de OESO-International Energy Agency, werden tot dusverre overwegend maatschappelijke en tot op zekere hoogte „verpolitiseerde” vraagstukken zoveel mogelijk buiten het OESO-kader gehouden. Het was dan ook een weloverwogen nieuwe stap toen in januari 1975 de OESO Minister-raad het besluit nam om een Commissie voor Internationale Investeringsen en Multinationale Ondernemingen in het leven te roepen met de opdracht „instrumenten voor te bereiden ter verbetering van het internationale investeringsklimaat door gemeenschappelijke actie van de OESO-Regeringen ter versterking van vertrouwen tussen multinationale ondernemingen en de betrokken Staten”. Met dit besluit wenste de OESO bewust richting te geven aan de dikwijls vooringenomen en zelfs onverantwoorde discussies rond de multinationale onderneming. Daartoe wenste de OESO een algemeen referentiekader in het leven te roepen ter beoordeling van de met deze onderneming verband houdende problemen, hetgeen een meer effectieve benadering van hun mogelijke oplossingen zou

¹⁾ Lid van de OESO zijn:

Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika, IJsland, Zweden en Zwitserland.

²⁾ Sinds het in 1973 aan de VN uitgebrachte rapport van de „Eminent Persons” is in VN-verband de term Multinationale Onderneming gewijzigd in Transnationale Onderneming.

³⁾ In het navolgende wordt de door het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgde Nederlandse vertaling benut van de officiële Engelse tekst van de desbetreffende OESO documenten.

bevorderen. Het complexe karakter van de diverse betrokken onderwerpen zou dit tot geen gemakkelijke taak maken. In feite betreffen deze immers het gehele scala van economische, financiële en sociale activiteiten van het over de eigen nationale grenzen werkzame bedrijfsleven.

Op de haar eigen gedegen wijze vatte de OESO deze veelomvattende en moeilijke taak aan. Mede op basis van diepgaande studies van diverse gespecialiseerde OESO-werkgroepen kwamen gedurende 18 maanden steeds verder verfijnde ontwerpen aan de orde, waaraan de regeringsvertegenwoordigers binnen de OESO-Commissie voor Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen tal van dikwijls moeizame vergaderingen wijdden. Daarbij ging het vooral om overbrugging van onderling afwijkende politieke inzichten van Regeringen, die zelfs tussen wezenlijke gelijkgezinde Westers industriële landen vaak onderling ver verwijderd bleken te zijn. Uiteindelijk ging het om de gemeenschappelijke vaststelling van plaats en taak van de onderneming in een stelsel van gemengde markteconomie. Het behoeft weinig betoog dat Regeringen van landen als de Verenigde Staten en Japan deze anders inschatten dan die van Zweden en Nederland en dat naar gelang van het betrokken onderwerp door diverse OESO-landen tal van tussenposities werden ingenomen.

Na 18 maanden onderhandelen werd een compromis bereikt, dat op 21 juni 1976 door de in de OESO Raad verenigde Ministers van Buitenlandse en van Economische Zaken in een gemeenschappelijke Verklaring inzake Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen werd vastgelegd. Slechts de Regering van Turkije heeft zich van deze Verklaring en de overige hiermede verbonden Raadsbesluiten afzijdig gehouden. De reden hiervoor schijnt niet van principiële aard te zijn, maar eerder gelegen in onvoldoende communicatie tussen de Turkse OESO-onderhandelingsdelegatie en haar Regering te Ankara, waardoor aldaar de besluitvorming niet tijdig was afgerond.

Het door de OESO-Regeringen aan het bereikte resultaat gehechte belang blijkt onder meer daaruit, dat op 19 augustus 1976 de toenmalige Ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën en van Economische Zaken van de Verenigde Staten zich met een persoonlijk schrijven tot de presidenten van een groot aantal in hun land gevestigde multinationale ondernemingen wendden, dat besloot met de woorden:

„We commend these Guidelines to all enterprises in the United States”.

2 OESO-Verklaring en OESO-Raadsbesluiten

De door de OESO-Regeringen vastgestelde Verklaring inzake Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen opent met de overweging

„dat internationale investeringen van toenemende betekenis zijn geworden in de wereldeconomie en aanzienlijk hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van hun landen;

dat multinationale ondernemingen een belangrijke rol spelen in dit investeringsproces;

dat samenwerking tussen de Lid-Staten het klimaat voor buitenlandse investeringen kan verbeteren, de positieve bijdrage kan bevorderen die de multinationale ondernemingen aan de economische en sociale vooruitgang kunnen leveren, en de moeilijkheden kan oplossen en tot een minimum beperken die uit hun verschillende activiteiten kunnen voortvloeien.”

Hierna verklaren de OESO-Regeringen

„dat zij gezamenlijk de multinationale ondernemingen die op het grondgebied van hun landen hun activiteiten uitoefenen, aanbevelen de in de (aan de Verklaring gehechte) bijlage vervatte Richtlijnen in acht te nemen, rekening houdend met die overwegingen en uitgangspunten waarmee deze Richtlijnen worden ingeleid en die daarvan een integrerend deel vormen.”

Deze formulering houdt in dat de naleving van de Richtlijnen een vrijwillig karakter heeft.

In hun Verklaring zeggen de Regeringen aan ondernemingen onder buitenlandse controle „nationale behandeling” toe, hetgeen betekent dat zij in beginsel dezelfde behandeling zullen genieten als nationale ondernemingen:

„De Regeringen van de Lid-Staten van de OESO verklaren dat de Lid-Staten, rekening houdend met de noodzaak tot handhaving van de openbare orde, bescherming van wezenlijke belangen van hun veiligheid en nakoming van hun verbintenissen ten aanzien van de internationale vrede en veiligheid, de ondernemingen die op hun grondgebied hun activiteiten uitoefenen en die toebehoren aan of direct dan wel indirect onder controle staan van onderdanen van een andere Lid-Staat, ingevolge hun wetten, voorschriften en bestuurlijke praktijken, een behandeling toe te kennen in overeenstemming met het internationale recht en niet minder gunstig dan die welke nationale ondernemingen in dezelfde omstandigheden genieten”.

In meer eenvoudige taal omschrijven de inleidende overwegingen tot de OESO-Richtlijnen dit beginsel als volgt:

„De Richtlijnen beogen niet verschillen in behandeling in te voeren tussen multinationale en nationale ondernemingen; waar van toepassing, zijn zij de verwoording van voor alle ondernemingen aan te bevelen handelwijzen. Zowel van de multinationale als van de nationale ondernemingen wordt dus hetzelfde gedrag verwacht in alle gevallen waarin de Richtlijnen voor beide gelden.”

De OESO-Verklaring stelt voorts vast dat de Regeringen

„de noodzaak erkennen tot versterking van hun samenwerking op het gebied van internationale directe investeringen en dat zij derhalve de noodzaak erkennen naar behoren rekening te houden met de belangen van de Lid-Staten die zouden worden geraakt door de wetten, voorschriften en bestuurlijke praktijken die officiële stimulansen of belemmeringen voor deze internationale directe investeringen vormen.”

De Verklaring bevat eveneens de bereidverklaring tot een overlegprocedure, terwijl hernieuwde bestudering binnen een tijdvak van drie jaren voorzien wordt, „teneinde de internationale economische samenwerking op het gebied van internationale investeringen en multinationale ondernemingen tussen de Lid-Staten doeltreffender te maken.”

De OESO-Verklaring inzake Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen, de Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, en de drie Raadsbesluiten inzake Nationale Behandeling, Investeringsstimulansen en –belemmeringen alsmede Inter gouvernementele Overlegprocedures vormen één geheel. De in de Raadsbesluiten belichaamde verplichtingen der Regeringen zijn

in zekere zin te beschouwen als tegenhanger van de door het bedrijfsleven na te leven gedragsregels.

3 *Vrijwillig karakter*

Het is duidelijk dat het vrijwillige karakter van de OESO Richtlijnen bij hun voorbereiding een centraal punt in de discussies vormde en dat ook stemmen opgingen die bindende en afdwingende richtlijnen bepleitten. Vooralsnog is dit laatste niet realiseerbaar te achten zolang er geen supra nationale autoriteit bestaat, die de macht heeft een uniforme interpretatie en toepassing van die Richtlijnen te verzekeren.

De omstandigheid dat de door de OESO-Regeringen vastgestelde Richtlijnen vrijwillige Richtlijnen zijn betekent stellig niet dat deze in de praktijk slechts een vrijblijvende exercitie zijn. Een inbreuk op door 23 Regeringen gemeenschappelijk vastgestelde internationale richtlijnen zal de reputatie van een onderneming ernstig schaden. De meeste ondernemingen, en stellig de grote die uit een oogpunt van publieke opinie een meer kwetsbare plaats innemen dan middelgrote en kleine ondernemingen, zullen zich er voor hoeden om in een dergelijke situatie te geraken. De feitelijke invloed van de Richtlijnen is daarom stellig groot en zij zullen in de toekomst door grotere bekendheid ongetwijfeld nog in betekenis toenemen. De OESO-Richtlijnen bevatten gedragsregels voor het bedrijfsleven in hun internationaal economisch verkeer. Zij belichamen normen die beoogen aan te geven wat te dien aanzien wenselijk en niet wenselijk wordt geacht. Zij vormen aldus bouwstenen voor hetgeen men een internationaal cultuurpatroon van het bedrijfsleven zou kunnen noemen.

Gedragsregels kunnen zowel in wettelijke dwingende bepalingen zijn vastgesteld alsook worden bepaald door maatschappelijk aanvaarde zeden, gebruiken en gewoonten. De naleving van dit soort regels wordt in feite veelal afgedwongen door een niet geconcretiseerd systeem van „sociale controle”. De betrokken groep ziet er zelf op toe dat haar „filosofie” geëffectueerd wordt en blijft. Met betrekking tot de OESO-Richtlijnen deed zich te dien aanzien reeds een geval voor toen een binnen de OESO gevestigde dochteronderneming van een in de Verenigde Staten gevestigde multinationale onderneming geacht werd zich niet aan de gedragsregels te hebben gehouden. Onder meer door het bedrijfsleven werd toen een zekere morele druk op haar uitgeoefend om het gewraakte beleid nader te bezien. Uiteraard speelde hier eigen belang een rol, omdat escalatie van dit uitzonderlijke geval ook het klimaat jegens andere multinationale ondernemingen zou kunnen schaden en de door het bedrijfsleven aanvaarde OESO-Richtlijnen in discrediet zou kunnen brengen.

Met betrekking tot hun vrijwillige karakter is een belangrijk aspect de omtrent de OESO-Richtlijnen bestaande consensus tussen Regeringen en bedrijfsleven, zowel van ondernemerszijde als van die van de vakbeweging.

4 *Consensus*

Tot deze consensus heeft in sterke mate bijgedragen, dat bij de opstelling van de Richtlijnen de OESO-Commissie voor Internationale Investeringen en Multinatio-

nale Ondernemingen het bedrijfsleven regelmatig betrokken heeft. Van ondernemerszijde is de Business and Industry Advisory Committee to OECD (BIAC) regelmatig gehoord, zoals ook de Trade Union Advisory Committee to OECD (TUAC).

BIAC is in OESO-verband de federatie van nationale organisaties van ondernemingen, terwijl TUAC een overeenkomstige positie ten aanzien van nationale vakbewegingsorganisaties bekleedt. Ook in nationaal verband heeft veelvuldig contact tussen Regeringen en bedrijfsleven plaats gevonden.

Terstond na de vaststelling van de OESO-Verklaring met Richtlijnen en overige Raadsbesluiten publiceerden BIAC en TUAC positieve commentaren. Daarin riep BIAC zijn aangesloten organisaties op om hun leden-ondernemingen de naleving der Richtlijnen aan te bevelen. In tal van landen werd deze oproep door de betrokken organisaties uitdrukkelijk opgevolgd. In Nederland publiceerden reeds op 22 juni 1976 het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) een bericht waarin zij „instemmen met de richtlijnen voor multinationale ondernemingen, die door de OESO-Ministerraad op 21 juni te Parijs zijn vastgesteld”. Het bericht besluit:

„VNO en NCW zullen een beroep op hun leden doen om de richtlijnen in acht te nemen, waarbij zij ervan overtuigd zijn dat deze hierop positief zullen reageren.”

Tenzelfdertijd of spoedig daarop gaven diverse multinationale ondernemingen ook zelf verklaringen uit, waarin zij hun adhesie betuigden en toezegden de Richtlijnen na te leven. Hoewel nog slechts weinig tijd beschikbaar was tot concrete beleidswijziging hebben enkele ondernemingen reeds hun jaarverslag over 1976 aan de Richtlijnen aangepast. Zo schrijft de President-Directeur van de N.V. Koninklijke Nederlandsche Petroleum Maatschappij in het jaarverslag over 1976:

„Deze richtlijnen betekenen een belangrijke stap vooruit naar internationaal erkende gedragsnormen voor handel en bedrijfsleven en als zodanig zijn ze welkom. Het beleid van Shell, zoals dat is neergelegd in interne richtlijnen, is hiermede in overeenstemming en ook dit jaarverslag voldoet aan de door de OESO gestelde eisen.”

Het jaarverslag over 1976 van Unilever N.V. bevat de volgende passage:

„Wij hebben hiermee (de OESO-Richtlijnen) onze instemming betuigd en duidelijk uitgesproken dat wij ons zullen houden aan deze richtlijnen, die in belangrijke mate overeenkomen met de sedert jaren door ons gevolgde gedragsregels. Dit jaarverslag en deze jaarrekening geven de door de OESO-Richtlijnen gevraagde informatie. Wij hechten er veel belang aan dat de regeringen van de OESO landen erkend hebben dat zij zich evenzeer aan bepaalde regels moeten houden, en met name dat tussen lokale en buitenlandse ondernemingen geen verschil in behandeling dient te bestaan.”

AKZO N.V. vermeldt in zijn jaarverslag 1976:

„In het afgelopen jaar zijn de OESO-Richtlijnen door vrijwel alle lidstaten van deze organisatie aanvaard. De inhoud daarvan wordt door ons onderschreven. Aan de Richtlijnen op het gebied van informatieverstrekking beantwoorden onze jaarverslagen over de laatste jaren reeds in belangrijke mate. Dit jaar hebben wij in het jaarverslag ook een uiteenzetting opgenomen van ons beleid ter-

zake van de vaststelling van de prijzen van goederen en diensten bij leveringen binnen de Groep, de zgn. transfer prijzen.”

Het lijkt niet onredelijk te verwachten dat tal van in 1978 over 1977 te publiceren jaarverslagen overeenkomstige verklaringen zullen bevatten.

Ook de vakbeweging blijkt een grote waarde aan de Richtlijnen toe te kennen. De TUAC en in Nederland de Federatie Nederlandse Vakbeweging spraken in juni 1976 in een persverklaring van „een eerste stap”, daarbij doelend op de belangrijke aanzet die de OESO-Richtlijnen kunnen geven tot een beter inzicht omtrent de activiteiten van multinationale ondernemingen.

In het licht van deze consensus dient aan de OESO Richtlijnen een grote concrete betekenis te worden gehecht. Zij kunnen in zeer verre mate als moreel bindend worden beschouwd.

5 *Definitie multinationale onderneming*

Een juridisch sluitende definitie van het begrip „multinationale onderneming” wordt in de OESO-Richtlijnen niet gegeven. Hierdoor is „voer voor juristen” weggelegd, hoewel toch wel duidelijk is aan welk soort ondernemingen de OESO-Ministerraad heeft gedacht.

De OESO-Richtlijnen bevatten elf inleidende overwegingen, welke één geheel vormen met de daarop in zeven onderwerpen verdeelde aanbevelingen. In het algemeen gesteld – aldus de achtste inleidende overweging –

„omvatten multinationale ondernemingen maatschappijen of vestigingen, die zich in verschillende landen bevinden en zodanig onderling verbonden zijn dat één of meer daarvan een belangrijke invloed kan of kunnen uitoefenen op de activiteiten van de andere en in het bijzonder kennis en middelen daarmee kan delen. De mate van zelfstandigheid van elke vestiging ten opzichte van de andere loopt tussen de multinationale ondernemingen sterk uiteen, al naar de aard van de banden die deze vestigingen en de gebieden van werkzaamheid binden. Daarom zijn de Richtlijnen bedoeld voor de verschillende vestigingen die de multinationale onderneming omvat (moedermaatschappijen en/of plaatselijke vestigingen) overeenkomstig de feitelijke verdeling van de verantwoordelijkheden, met dien verstande dat zij waar nodig samen werken en elkaar medewerking verlenen om de naleving van de richtlijnen te vergemakkelijken.”

Geen onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingen in particulier eigendom, in staatseigendom of in gemengde eigendom. Afwijking van dit beginsel, zoals bijvoorbeeld door de Sowjet-Unie bij de voorbereiding van een Gedragscode voor Transnationale Ondernemingen door de Verenigde Naties ten aanzien van staatsondernemingen wordt bepleit, zou de OESO-Richtlijnen in belangrijke mate hebben ontkracht. Men denke slechts aan een land als Italië alwaar een groot deel van het bedrijfsleven in staatshanden is.

6 *Nationaal regeringsbeleid prioritair*

Hoezeer de OESO-Richtlijnen ook beogen een internationaal referentiekader te

formuleren voor het gedrag van multinationale ondernemingen, zij hoeden zich ervoor het eigen nationale beleid der Regeringen te doorkruisen. De zesde inleidende overweging stelt daarom dat de Richtlijnen ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten van multinationale ondernemingen

„harmonieëren met het nationale beleid van de landen waar zij hun activiteiten uitoefenen en dat de basis van wederzijds vertrouwen tussen deze ondernemingen en de Staten wordt versterkt.”

Sterker nog luidt de formulering in de zevende overweging dat

„elke Staat het recht heeft de voorwaarden voor het opereren van de multinationale ondernemingen binnen de grenzen van zijn jurisdictie voor te schrijven”, echter uiteraard „onder voorbehoud van eerbiediging van het internationale recht en van de internationale overeenkomsten waarbij hij partij is”.

Ter vermijding van elk misverstand wordt voorts gesteld dat

„de vestigingen van een multinationale onderneming die zich in verschillende landen bevinden, zijn onderworpen aan de wetten van die landen.”

Dit beginsel wordt in diverse concrete aanbevelingen herbevestigd, zoals in de paragraaf over mededinging, welke als volgt aanvangt:

„Ondernemingen dienen zich te houden aan de officiële regelingen inzake mededinging en het algemeen aanvaarde beleid terzake in de landen waar zij hun activiteiten uitoefenen . . .”

Ditzelfde treft men ook aan in de paragraaf inzake werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, die opent met de woorden:

„Ondernemingen dienen binnen het kader van het recht, de voorschriften en de heersende gebruiken op het gebied van arbeidsverhoudingen en tewerkstelling in elk land waar zij hun activiteiten uitoefenen, . . .”

Tezelfdertijd dat aan de nationale wetgevingen en gebruiken door de internationale OESO-Richtlijnen recht wordt gedaan, stelt de derde inleidende overweging duidelijk dat hun toepassingsveld niet geacht wordt tot het OESO-territorium beperkt te zijn:

„Daar de multinationale ondernemingen hun activiteiten ontplooiën in de gehele wereld en derhalve ook in landen die geen deel uitmaken van de Organisatie (bedoeld is de OESO), dient de internationale samenwerking op dit gebied zich uit te strekken tot alle Staten. De Lid-Staten zullen ten volle de pogingen steunen die, met medewerking van niet-Lid-Staten en in het bijzonder van de ontwikkelingslanden, worden ondernomen tot verhoging van het welzijn en de levensstandaard van alle volken door de positieve bijdrage te bevorderen die de multinationale ondernemingen kunnen leveren, alsmede door de problemen die hun activiteiten kunnen doen rijzen, te beperken en op te lossen.”

Hierdoor hebben zij een feitelijke mondiale reikwijdte, die de OESO-Regeringen en het internationaal werkzame bedrijfsleven een eigen grondslag bieden bij de besprekingen van deze materie in breder verband, zoals met name in het kader van de Verenigde Naties.

De op de inleidende overwegingen volgende aanbevelingen betreffen de volgende onderwerpen:

– algemene beginselen

- openbaarmaking van gegevens
- mededinging
- financiering
- belastingen
- werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen
- wetenschap en technologie.

7 *Algemene beginselen*

Het is duidelijk dat vooral de negen algemene beginselen een weerslag vormen van de in de inleidende overwegingen belichaamde gedachten, die aan de OESO-Richtlijnen ten grondslag liggen. Ondernemingen – zo wordt gesteld – „dienen ten volle rekening te houden met de vastgestelde beleidsdoelstellingen van de Lid-Staten waar zij hun activiteiten uitoefenen, in het bijzonder met de doelstellingen en prioriteiten van deze landen inzake economische en sociale vooruitgang.”

Zoals ook bij diverse andere aanbevelingen rijst de vraag hoe in de praktijk is vast te stellen wat „vastgelegde beleidsdoelstellingen” zijn en wat hun prioriteiten zijn. Erkend moet worden dat nadere concretisering daarvan binnen de Richtlijnen op de moeilijkheid zou zijn gestuit van tussen diverse Regeringen terzake vaak bestaande divergenties, waarbij komt dat zij naar gelang van de omstandigheden in hun beleidsdoelstellingen wijzigingen aanbrengen. Een praktisch probleem vormt hierbij nog de vraag op welke wijze een beleidsdoelstelling moet zijn vastgelegd om als norm te kunnen gelden. Een incidentele redevoering van een Minister bijvoorbeeld dunkt hiertoe onvoldoende. Ter vermindering van misverstand en willekeur zou een als zodanig erkende doelstelling een wettelijke grondslag moeten hebben. In de praktijk is dit vaak echter niet het geval.

Een additionele moeilijkheid is dat in diverse landen vastgelegde nationale beleidsdoelstellingen multinationale ondernemingen in onderling strijdige posities kunnen plaatsen. Hieraan kan slechts een pleidooi worden ontleend tot sterkere coördinatie van beleid en tot harmonisatie van wetgeving in de OESO-landen, hetgeen aanzienlijk tot de oplossing van bestaande of vermeende problemen rond de multinationale onderneming zou bijdragen. De OESO-Regeringen hebben de gevolgen van het ontbreken daarvan ook zelf voorzien door in de inleidende overwegingen tot de Richtlijnen te stellen, dat

„wanneer de Lid-Staten aan de multinationale ondernemingen onderling strijdige verplichtingen opleggen, de betrokken Regeringen te goeder trouw zullen samenwerken om deze problemen op te lossen, hetzij binnen de OESO-Commissie voor Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen dan wel door middel van andere wederzijds aanvaardbare regelingen.”

Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in het Besluit van de OESO-Ministerraad inzake Intergouvernementele Overlegprocedures.

De algemene beginselen bevatten voorts de bepaling dat multinationale ondernemingen

„hun vestigingen de aanvullende informatie dienen te verstrekken die deze nodig hebben om te voldoen aan verzoeken van autoriteiten van de landen waar

deze vestigingen zich bevinden tot het verstrekken van gegevens die van belang zijn voor activiteiten van genoemde vestigingen, zulks rekening houdend met de gerechtvaardigde aanspraken op vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens.”

Voorts wordt gesteld, dat

„de vestigingen, die tezamen de multinationale onderneming vormen, de vrijheid dient te worden gelaten hun activiteiten te ontplooien en gebruik te maken van hun concurrentievoorsprong op binnenlandse en buitenlandse markten.”

De algemene beginselen stellen verder, dat bij benoemingen in verantwoorde-lijke functies

„naar behoren rekening dient te worden gehouden met de individuele be-
kwaamheden zonder onderscheid naar nationaliteit, met inachtneming van de
bijzondere nationale voorschriften ter zake. Vestigingen van multinationale on-
dernemingen dienen voorts een nauwe samenwerking te bevorderen met de
plaatselijke gemeenschap en het plaatselijke bedrijfsleven.”

Opmerkelijk zijn de algemene beginselen inzake omkoping en steekpenningen:

„Ondernemingen dienen direct noch indirect, een ambtenaar of bekleder van
een openbaar ambt steekpenningen of een ander ongepast voordeel te bie-
den.”

Als erkenning dat bij dit soort praktijken steeds twee partijen betrokken zijn ver-
meldt de bepaling

„en zulks zou niet mogen worden gevraagd of van hen worden verwacht.”

Voorts dienen ondernemingen,

„behalve wanneer dit rechtens toelaatbaar is, geen bijdrage te schenken aan
kandidaten voor overheidsfuncties, aan politieke partijen of aan politieke or-
ganisaties.”

De algemene beginselen stellen eveneens, dat zij zich dienen

„te onthouden van elke ongepaste inmenging in plaatselijke politieke activitei-
ten”,

waarbij met „plaatselijk” wel niet letterlijk de plaats van vestiging zal zijn bedoeld,
maar ook ruimer het land waar een multinationale onderneming haar activitei-
ten uitoefent.

De gecompliceerdheid en ook gevoeligheid van deze materie hebben ongetwij-
feld hun weerslag op de gebruikte formulering gehad. Van de zijde van het be-
drijfsleven had men stellig aan scherpere beperkingen de voorkeur gegeven door
bijvoorbeeld een aanwijzing tot de Regeringen ter uitbanning van „rechtens toe-
laatbare” politieke giften. Ook zou geen bezwaar hebben bestaan tegen een aan-
beveling om dergelijke giften – indien al onvermijdelijk – te publiceren.

Niettemin deze eerste stap in OESO-verband is stellig van belang. Het is toe
te juichen dat in het internationaal bredere verband van de Verenigde Naties dit
onderwerp ook buiten het kader van de multinationale onderneming thans in be-
handeling is, hetgeen recht doet aan de omstandigheid dat het fenomeen van om-
koping en steekpenningen bepaald niet alleen aan dit soort ondernemingen ei-
gen is.

Een op initiatief van vooral de Verenigde Staten door de Economische en Sociale Raad van de V.N. in het leven geroepen Intergouvernementele Werkgroep van 18 landen is doende een ontwerp internationaal verdrag te ontwerpen. Opmerkelijk is dat ten aanzien van dit onderwerp de tussen de Westelijke landen en tal van ontwikkelingslanden bestaande divergentie inzake vrijwillige versus bindende regels omgekeerd ligt als met betrekking tot een algemene gedragscode voor multinationale ondernemingen. Met betrekking tot omkoping en steekpenningen schijnen de ontwikkelingslanden te pleiten voor vrijblijvende richtlijnen, terwijl de Westelijke landen juist aan bindende regels ten aanzien van dit soort praktijken de voorkeur geven.

Het bedrijfsleven zelf heeft deze materie in internationaal verband evenzeer serieus ter hand genomen. Binnen de Internationale Kamer van Koophandel is in maart 1976 een Commissie van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en juristen ingesteld, die hierover een rapport heeft opgesteld, dat als inbreng bij de discussie terzake in de Verenigde Naties wellicht een bijdrage zal kunnen leveren. Het zou te ver voeren hier thans dieper op in te gaan. Terug naar de overige OESO-Richtlijnen.

8 Openbaarmaking van gegevens

De multinationale onderneming – en veelal wordt dan bedoeld op de grote internationaal werkzame onderneming – wordt vaak ondoorzichtigheid verweten. Men beklaagt zich over onvoldoende informatie, die voor zover beschikbaar vaak in verholde vorm zou worden verstrekt. Niet miskend kan worden dat dit verwijt in enkele gevallen gerechtvaardigd is. Voor zover dit niet het geval is treft de blaam veelal niet de betrokken onderneming, maar is eerder sprake van een tekort aan bereidheid tot perceptie en verwerking van onvermijdelijk gecompleceerde informatie over een ingewikkelde organisatie, die een grote multinationale onderneming nu eenmaal is. Deze is slechts te doorgronden indien men zich de moeite getroost en de tijd gunt om deze ook werkelijk te bestuderen.

Het daartoe vereiste materiaal is veelal in ruimere mate beschikbaar dan men zich vaak bewust is. Vooral open naamloze vennootschappen gaan er in toenemende mate toe over om naast de minimaal wettelijk vereiste gegevens steeds meer informatie te verstrekken in jaarverslagen, brochures, redevoeringen en andere publicaties. Daarnaast beschikt uiteraard de overheid – zoals in Nederland het Ministerie van Financiën, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Nederlandsche Bank – over veel volgens de wet te verstrekken vertrouwelijke en uitsluitend voor deze instanties bestemde informatie. Niet uit het oog moet voorts worden verloren, dat elke multinationale onderneming uit hoofde van eigen structuur en arbeidsveld van andere multinationale ondernemingen verschilt. Generalisaties zijn daarom gevaarlijk.

Het is een grote verdienste van de OESO-Richtlijnen dat deze duidelijke en flexibele regels voor openbaarmaking van gegevens bevatten, waardoor aan de eigen aard van elke onderneming recht kan worden gedaan, zonder dat de aanbevelingen zo vaag zijn dat zij geen feitelijke betekenis hebben.

„Ondernemingen dienen, met inachtneming van hun aard en hun relatieve omvang in de economische context van hun activiteiten en rekening houdend

met aanspraken op vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens en met de kosten in een vorm die geschikt is om bij het publiek een beter inzicht te kweken, een voldoende aantal feitelijke gegevens openbaar te maken over de structuur, de activiteiten en de beleidslijnen van de onderneming in haar geheel teneinde, voor zover dat voor dit doel nodig is, de gegevens aan te vullen die moeten worden openbaar gemaakt overeenkomstig de nationale wetten van de verschillende landen waar zij hun activiteiten uitoefenen.”

De flexibiliteit en daarmee de realiteitszin van de publicatienormen betreffen met name de geografische gebieden volgens welke de gegevens gepubliceerd moeten worden. Een belangrijke tot de Richtlijnen behorende voetnoot stelt dat onder „geografische gebieden” wordt verstaan

„groepen van landen of landen afzonderlijk, al naar gelang elke onderneming passend oordeelt in haar eigen situatie. Er bestaat geen éénvormige methode voor deze groepering die door alle ondernemingen of in alle gevallen kan worden gehanteerd.”

Door een onderneming daarbij in aanmerking te nemen factoren zouden onder meer kunnen zijn

„de omvang van de in de verschillende landen of gebieden uitgeoefende activiteiten, alsmede de uitwerking op haar concurrentiepositie, de geografische nabijheid, de economische verwantschap, de gelijksoortigheid van industrieel en commercieel klimaat, de aard, de omvang, en de mate van onderlinge samenhang tussen de activiteiten in de verschillende landen.”

De Richtlijnen inzake openbaarmaking zijn in verre mate gespecificeerd. Zo dienen per geografisch gebied de voornaamste activiteiten te worden gepubliceerd, voorts de exploitatieresultaten en de omzetten, belangrijke nieuwe kapitaalinvesteringen en het gemiddeld aantal werknemers. Voor het geheel der onderneming is publicatie vereist van de structuur met aanduiding van directe en indirecte deelnemingen in de voornaamste dochterondernemingen, de omzetten in de voornaamste takken van activiteit, de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, het gevoerde beleid inzake binnen de groep onderling berekende prijzen, alsmede het gevoerde comptabele beleid, met inbegrip van de gevolgde methoden voor consolidatie.

Voor een beperkt aantal ondernemingen, vooral die wier aandelen op de New Yorkse beurs zijn genoteerd, zullen deze aanbevelingen veelal niet tot veel additionele informatie nopen. Voor zover deze tot dusverre heeft ontbroken is dit een aanwijzing dat het om moeilijk te verzamelen gegevens gaat. Voor tal van andere ondernemingen evenwel betekenen de Richtlijnen een aanzienlijke uitbreiding van informatieverstrekking. Indien deze er echter toe zou bijdragen om de vele al dan niet gerechtvaardigde klachten omtrent geheimzinnigheid de wereld uit te helpen zullen de daartoe vereiste kosten en inspanning stellig ten volle zijn gecompenseerd.

De aan de vaststelling van deze informatieregels voorafgaande discussies binnen de OESO waren vermoedelijk de meest moeilijke van alle gesprekspunten. Door bepaalde Regeringen werd de wens geuit om bovenaangeduide informatie te verstrekken voor elk land waar een multinationale onderneming activiteiten verricht. Hierbij zou echter uit het oog worden verloren dat elke Regering de be-

voegdheid heeft om van elke onderneming de door haar gewenste informatie te verwerven. Uit hoofde van de per land veelal afwijkende accounting standards is de onderlinge vergelijkbaarheid van deze gegevens niet mogelijk, hetgeen deze voor internationaal gebruik in verre mate aan effectiviteit doen inboeten.

Het is slechts deze vergelijkbaarheid die internationaal aanbevolen publicatie per land enige zin zou geven. Daarbij komt, dat door de nationaal afwijkende accounting standards de concern-consolidatie niet zou overeenkomen met de additie van de nationale jaarstukken, hetgeen tot verwarring en ook een niet getrouw beeld zou leiden. Een tekort aan informatie kan tot kritiek leiden, maar het in één jaarverslag van een in een groot aantal landen werkzame onderneming opnemen van niet vergelijkbare nationale gegevens, zou deze kritiek pas werkelijk gerechtvaardigd maken. Het getuigt dan ook van inzicht dat de OESO-Richtlijnen weliswaar verregaande aanbevelingen doen, maar daarbij de vereiste flexibiliteit niet uit het oog hebben verloren.

Bovenstaande onderstreept het grote belang om tot internationale harmonisatie van nationale accounting standards te komen. Binnen de Verenigde Naties is in het kader van het United Nations Centre for Transnational Corporations sinds 1976 werkzaam een „Group of Experts on International Accounting Standards and Reporting”, die hopelijk redelijke, in de praktijk toepasbare aanbevelingen zal weten te formuleren. Opgemerkt dient dat de eerste aanzet daartoe in een in juli 1977 uitgebracht rapport de nodige twijfels oproept.

9 Mededinging

Eerder werd vermeld dat met name ten aanzien van de OESO-mededingingsregels het zich houden aan „de officiële regelingen en het algemeen aanvaarde beleid terzake in de landen waar zij (de multinationale ondernemingen) hun activiteiten uitoefenen” expliciet voorop is gesteld. Daarnaast vermelden de Richtlijnen diverse beperkingen en aanwijzingen, zoals het zich

„onthouden van handelingen die de mededinging in de relevante markt ongunstig zouden kunnen beïnvloeden door het misbruik maken van een overheersende machtspositie”, waarvan enige voorbeelden worden vermeld.

Een andere regel is dat ondernemingen zich dienen te

„onthouden van deelneming in, of op andere wijze opzettelijk de beperkende gevolgen te versterken van, internationale of nationale kartels of beperkende overeenkomsten die de mededinging ongunstig beïnvloeden of wegnemen en die niet in het algemeen of specifiek worden aanvaard krachtens de van toepassing zijnde nationale of internationale rechtsregels.”

Van belang is ook dat ondernemingen bereid dienen te zijn

„tot overleg en samenwerking, met inbegrip van het (in overeenstemming met de gewoonlijk op dat terrein geldende waarborgen) verstrekken van gegevens aan de bevoegde autoriteiten van de landen wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, over mededingingsvraagstukken of onderzoeken op dit gebied.”

De vraag zou hier gesteld kunnen worden of in deze Richtlijn niet reeds wordt voorzien door het uitgangspunt dat iedere onderneming gebonden is aan de wetgeving van de landen waar zij haar activiteiten verricht.

10 *Financiering*

Op het gebied van de financiering beperken de OESO-Richtlijnen zich tot de regel dat ondernemingen

„bij het opzetten en uitvoeren van hun financiële en commerciële operaties, voortvloeiende uit hun activiteiten en in het bijzonder ten aanzien van hun buitenlandse liquide middelen - zowel passiva als activa - rekening dienen te houden met de algemeen aanvaarde doelstellingen, die de landen waarin zij hun activiteiten uitoefenen, zich hebben gesteld op het gebied van de betalingsbalans en het kredietbeleid.”

Het is duidelijk dat de naleving van deze richtsnoer een onderneming in een dilemma kan brengen tussen haar gestelde conflicterende eisen. Wat voor het ene land uit betalingsbalansoverweging tot een beleidsdoelstelling kan leiden, kan het andere land op grond van dezelfde overweging juist tot een tegengesteld desideratum nopen. Zo bestaat er in diverse gevallen tegenspraak tussen het in bepaalde ontwikkelingslanden toegestane percentage voor winsttransfer en het door het moederland daartoe voor buitenlandse investeringen gestelde percentage. Daarbij komt dat over een bepaald tijdsbestek de economisch-monetaire situatie zich zodanig kan wijzigen dat Regeringen hun doelstellingen daaraan moeten aanpassen, hetgeen de voor een gezonde bedrijfsvoering vereiste stabiliteit en continuïteit in gevaar kan brengen. In voorkomende gevallen zal dan ook op de voorziene consultatieprocedure moeten kunnen worden teruggevallen. Na de eerste „proeftijd” van drie jaren van de Richtlijnen zal er wellicht aanleiding zijn om deze moeilijk te hanteren financiële richtlijn te wijzigen.

11 *Belastingen*

Hier stellen de Richtlijnen dat ondernemingen

„op verzoek van de belastingautoriteiten van de landen waar zij hun activiteiten uitoefenen, overeenkomstig de waarborgen en desbetreffende procedures vervat in de nationale wetgeving van die landen, de gegevens (dienen) te verstrekken, die nodig zijn om op juiste wijze de in verband met hun activiteiten te heffen belastingen te bepalen, daarbij inbegrepen hiervoor van belang zijnde inlichtingen met betrekking tot hun activiteiten in andere landen.”

Voorts dienen ondernemingen hun interne verrekenprijzen vast te stellen in overeenstemming met de prijzen die zouden worden overeengekomen tussen onafhankelijke ondernemingen en af te zien van het gebruik van „de bijzondere faciliteiten waarover zij beschikken” om strijdig met nationale wetten de belastinggrondslag te wijzigen waarnaar de leden van de groep worden aangeslagen. Ook hier geldt dat de praktijk vaak gecompliceerder is dan de leer en dat de betrekkelijk onduidelijke en in dit uitzonderlijke geval ook wat vooringenomen formulering van de Richtlijnen tot ongewenste tegenstrijdigheid zou kunnen leiden. Vooral ook in dit verband is het in het belang van de onderneming zelf dat volgens de Richtlijnen voor openbaarmaking van gegevens het gevoerde beleid inzake prijzen, die binnen de groep onderling worden berekend, gepubliceerd dient te worden.

Een lacune in de Richtlijnen inzake belasting is, dat zij voorbijgaan aan de verzwarende van de belastingdruk die multinationale ondernemingen plegen te on-

dervinden, doordat belastingstelsels meestal op nationale leest geschoeid zijn en er nog steeds geen doeltreffende waarborgen zijn tegen het in stand blijven van dubbele belastingheffing. In dit verband kan worden gewezen op het onbegrip dat de overheden vaak tonen met betrekking tot de toerekening van de kosten van centrale diensten en research aan alle vestigingen die daarvan gebruik kunnen maken.

12 *Werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen*

Het uitgangspunt van de Richtlijnen ten aanzien van deze belangrijke aangelegenheden is dat multinationale ondernemingen deze moeten behartigen binnen het nationale kader van de landen waarin zij werkzaam zijn. Zolang de sociale wetgeving nog overwegend nationaal bepaald wordt, arbeidsverhoudingen alleen in de nationale context worden vastgesteld en voorts de nationale vakbeweging zelf geen bereidheid heeft om haar autonomie op dit gebied geheel of ten dele aan haar eigen internationale organen over te dragen is een andere gedragslijn uitgesloten. Deze is in overeenstemming met het door de meeste in Europa, en stellig in Nederland, zetelende multinationale ondernemingen gevolgde beleid om de verantwoordelijkheid op sociaal gebied volledig in handen te leggen van de plaatselijke leiding. De aanvaarding van de Richtlijnen, ook door de Amerikaanse multinationals, zal er toe bijdragen, dat de in het verleden en ook thans nog wel door sommige van hen toegepaste afwijkende praktijken zal verminderen en zelfs beëindigen.

Het in negen punten onderverdeelde hoofdstuk inzake werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen bestrijkt een breed terrein. Multinationale ondernemingen dienen

„het recht van hun werknemers te eerbiedigen zich te laten vertegenwoordigen door vakverenigingen en andere bonafide werknemersorganisaties en dienen, individueel dan wel via werkgeversverbonden, constructieve onderhandelingen te voeren met deze werknemersorganisaties ter bereiking van overeenkomsten over de arbeidsvoorwaarden, welke ook een geschillenregeling dienen te bevatten inzake de uitlegging van deze overeenkomsten en waardoor de wederzijdse eerbiediging van de rechten en verantwoordelijkheden wordt gewaarborgd.”

Ondernemingen dienen de werknemers vertegenwoordigers de informatie te verstrekken voor zinvolle onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden en de nodige faciliteiten te verschaffen om de totstandkoming van doeltreffende collectieve arbeidsovereenkomsten te vergemakkelijken. In geval van overwogen wijzigingen in de ondernemingsactiviteiten

„die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de levensomstandigheden van de werknemers, met name in geval van sluiting van een vestiging die tot collectieve ontslagen leidt, dient de onderneming een redelijke tijd van tevoren de vertegenwoordigers van deze werknemers en waar dienstig de desbetreffende overheidsinstanties van deze wijzigingen in kennis te stellen en met deze organisaties en instanties samen te werken ten einde ongunstige gevolgen zoveel mogelijk te verzachten.”

Voorts dient bij te goeder trouw gevoerde onderhandelingen de onderneming „niet te dreigen met gebruikmaking van de mogelijkheid de gehele bedrijfséén-

heid of een deel daarvan over te brengen naar een ander dan het betrokken land, teneinde deze onderhandelingen op onbillijke wijze te beïnvloeden of de uitoefening van het recht van organisatie te belemmeren.”

Een bij de voorbereiding van deze Richtlijnen moeilijk punt was, dat ondernemingen

„de bevoegde vertegenwoordigers van hun werknemers in staat (dienen) te stellen onderhandelingen te voeren met vertegenwoordigers van de werkgevers die bevoegd zijn besluiten te nemen over de vraagstukken waarover wordt onderhandeld, zulks omtrent aangelegenheden betreffende collectieve arbeidsovereenkomsten of het beleid ten aanzien van de arbeidsverhoudingen binnen de onderneming.”

Het hier aan de orde zijnde punt is dat het in bepaalde kringen vaak als vanzelfsprekend wordt geacht dat een multinationale onderneming ook multinationalaal onderhandelt. Dit moge op het eerste gezicht plausibel lijken, bij nader inzien echter dient vastgesteld dat het in de praktijk steeds gaat om binnen een land te sluiten overeenkomsten en binnen dat land geldende arbeidsvoorwaarden, waarover slechts in het kader van de in dat land heersende rechtsregels, voorschriften en gebruiken tot besluiten kan worden gekomen. Waar de Richtlijnen in voorzien is dat in aangelegenheden die een invloed over de grens hebben de vereiste beslissingsdelegatie binnen de ondernemingsstructuur inderdaad aan de betrokken onderhandelaar is verstrekt. Van nationale vakbewegingszijde kan desgewenst in dat soort gevallen wel overleg plaatsvinden met hun corresponderende organisaties in de betrokken andere landen, maar het is vooralsnog niet realistisch te achten dat de nationale vakbeweging haar onderhandelingsbevoegdheid aan haar internationale organisatie zou overdragen.

Ten aanzien van de tewerkstelling en de arbeidsverhoudingen stellen de Richtlijnen dat multinationale ondernemingen

„geen minder gunstige normen mogen hanteren dan worden aangehouden door vergelijkbare werkgevers in het gastland.”

Zij dienen hun personeelsbeleid te voeren zonder onderscheid

„tenzij het selecteren van werknemers op hun hoedanigheden past in het kader van een door de overheid vastgesteld beleid dat in het bijzonder gericht is op grotere gelijkheid van kansen op tewerkstelling.” (bijvoorbeeld van minder-validen.)

Overigens dient de multinationale onderneming voorzover mogelijk plaatselijk personeel in dienst te nemen, dit op te leiden en zo ruim mogelijke promotiekanalen te geven. De eerder vermelde „algemene beginselen” bevatten een overeenkomstige Richtlijn, welke stelt dat bij benoemingen in verantwoordelijke functies de onderneming

„in elk land naar behoren dient rekening te houden met de individuele bekwaaamheden zonder onderscheid naar nationaliteit.”

13 *Wetenschap en Technologie*

Ten aanzien van dit onderwerp zijn de Richtlijnen betrekkelijk globaal. Dat vindt zijn verklaring daarin dat zij primair gericht zijn op de activiteiten van ondernemingen binnen de OESO-landen, waartussen uit hoofde van hun overwegend ge-

lijk hoog niveau van wetenschap en technologie de onderlinge overdracht daarvan veelal geen problemen met zich mede brengt. Het is dan ook begrijpelijk dat de ontwikkelingslanden in het kader van de Verenigde Naties streven naar een meer specifieke op hen toegespitste gedragscode voor de overdracht van technologie. De OESO-Richtlijnen geven overigens reeds een stevig handvat waar zij stellen dat ondernemingen er naar dienen te streven

„dat hun activiteiten op bevredigende wijze passen binnen de wetenschappelijke en technologische beleidslijnen en plannen van de landen waar zij hun activiteiten uitoefenen en dienen bij te dragen tot de ontwikkeling van het nationaal kunnen op wetenschappelijk en technologisch gebied met inbegrip van · voor zover van toepassing · de opbouw en verbetering van technische vernieuwing in het gastland.”

„Voor zover enigszins uitvoerbaar dienen deze ondernemingen in het kader van hun industriële en commerciële activiteiten een handelwijze te volgen, die een snelle verspreiding van technologie mogelijk maakt”, en zulks te doen – alsook bij het verstrekken van licenties – op redelijke voorwaarden en bedingen.

Reeds eerder werd gesteld dat de Richtlijnen in feite een geografisch ruimer toepassingsgebied hebben dan alleen de landen van de OESO, hetgeen vooral ten aanzien van dit onderwerp voor ontwikkelingslanden van belang kan zijn.

14 *Overlegprocedures*

De positieve weerklank op de OESO Richtlijnen van de betrokken internationale en nationale organisaties van het bedrijfsleven en ook van tal van individuele ondernemingen staat er borg voor dat deze – ondanks hun vrijwillige karakter – in toenemende mate een wijdverbreide toepassing zullen ondervinden. Het is onvermijdelijk dat daarbij tal van vraagpunten rijzen die voornamelijk voortspruiten uit de algemene formulering van verschillende richtlijnen die een compromis-karakter dragen. Zo is te verwachten, en dit heeft zich reeds voorgedaan, dat uit enigerlei kring een onderneming wordt verweten dat deze niet overeenkomstig de Richtlijnen zou handelen, terwijl deze naar eigen overtuiging meent dit wel te doen.

Voor wat de Richtlijnen zelf betreft heeft de Ministerraad van de OESO een voorziening getroffen door zijn Besluit van 21 juni 1976 inzake Intergouvernementele Overlegprocedures betreffende de Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen. Voorzien is dat de OESO-Commissie voor Internationale Investeringen en Multinationale Ondernemingen

„periodiek of op verzoek van een Lid-Staat, van gedachten wisselt over zaken die verband houden met de Richtlijnen en over de bij de toepassing van deze Richtlijnen opgedane ervaring”.

Het gedurende het wordingsproces van de Richtlijnen gevoerde overleg tussen de OESO-organisaties van ondernemers (BIAC) en vakbeweging (TUAC) blijft bestendig aangezien de OESO-Commissie periodiek BIAC en TUAC dient uit te nodigen „om hun mening te geven over zaken die verband houden met de Richtlijnen”.

Een dergelijke eerste bespreking vond plaats op 30 maart 1977 en zal – afgezien van bijzondere situaties die een hernieuwde eerdere samenkomst vereisen – in beginsel eenmaal per jaar plaatsvinden. Niet is uitgesloten dat in de toekomst zal

worden overgegaan tot gemeenschappelijke vergaderingen van de OESO-Commissie met BIAC én TUAC, in plaats van · zoals tot dusverre · separate besprekingen met elk daarvan, waarbij BIAC een waarnemer zonder spreekrecht afvaardigde bij het OESO-TUAC-overleg en omgekeerd TUAC bij het OESO-BIAC-overleg.

De consultatieprocedure is er niet op gericht de OESO-Commissie tot een soort rechtbank te maken die conclusies trekt ten aanzien van het gedrag van afzonderlijke ondernemingen. Zij heeft ten doel om van de met de Richtlijnen als zodanig opgedane ervaringen kennis te nemen en zich op de daaraan ten grondslag liggende gedachten nader te beraden.

Het is duidelijk, dat dit de noodzaak met zich mede kan brengen om kennis te nemen van individuele klachten over concrete activiteiten, die aanleiding kunnen geven tot verdieping der Richtlijnen. Daarin voorziet de door de OESO-Ministeraad vastgestelde overlegprocedure door de bepaling dat

„op voorstel van een Lid-Staat de Commissie kan beslissen of individuele ondernemingen, indien zij zulks wensen, de mogelijkheid moet worden geboden hun mening te geven omtrent de toepassing van de Richtlijnen”.

Dat het initiatief hiertoe dient uit te gaan van een Lid-Staat spruit voort uit de omstandigheid dat de OESO, en dus ook haar Commissie voor Internationale Investerings- en Multinationale Ondernemingen, een intergouvernementele organisatie is.

Ook is duidelijk dat uit hoofde van de vrijwilligheid van de Richtlijnen een onderneming slechts gehoord kan worden indien zij zulks wenst. Het is overigens moeilijk denkbaar dat een onderneming, wier gedrag op enigerlei wijze met betrekking tot de Richtlijnen in het geding is, er geen prijs op zou stellen zelf mee te spreken indien over haar gesproken wordt.

Het kan zeer wel voorkomen, en is ook te verwachten, dat een onderneming van haar zijde zelf het initiatief wenst te nemen om de OESO-Commissie haar mening te geven omtrent de toepassing van de Richtlijnen. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen door een al dan niet vermeende inbreuk van een Regering op het OESO-Raadsbesluit inzake „nationale behandeling” of indien zij zich door een Regering of anderszins belemmerd zou achten de Richtlijnen toe te passen. In zulk een geval zal de betrokken onderneming haar Regering dienen te bewegen de OESO-Commissie voor te stellen haar de mogelijkheid te bieden over deze gelegenheid haar mening te geven. Denkbaar is uiteraard ook dat BIAC deze gedurende een periodiek OESO-BIAC-overleg naar voren brengt.

Ondanks het nog korte bestaan van de OESO-Richtlijnen heeft zich reeds een eerste precedent van de hier besproken gang van zaken voorgedaan. Ter gelegenheid van het vermelde TUAC- en BIAC-overleg met de OESO-Commissie op 30 maart 1977 had TUAC een lijst van klachten ingediend over door haar onjuist geacht handelen van diverse ondernemingen in het licht van de OESO-Richtlijnen. In het licht van bovenstaande werden deze klachten niet als zodanig in behandeling genomen, omdat het niet de taak van de Commissie is als rechter op te treden, TUAC niet de rol van aanklager heeft en BIAC niet die van verdediger. Aan één geval echter werd wel aandacht besteed, omdat dit door een OESO-Lid-

Staat bij de OESO-Commissie formeel ter tafel was gebracht. Het betrof een in België gevestigde dochtermaatschappij van een in de Verenigde Staten zetelende moedermaatschappij die verweten werd zich bij de sluiting van het bedrijf niet aan in dat land bestaande regelen te hebben gehouden en ook niet overeenkomstig de OESO-Richtlijnen te hebben gehandeld. Noch gedurende het OESO-BIAC overleg, noch tijdens het besloten Regeringsoverleg binnen de OESO-Commissie werd enigerlei oordeel over de betrokken onderneming uitgesproken. Toen echter de Belgische Regeringsgedelegeerde uit het in de Commissie gevoerde overleg de conclusie meende te kunnen trekken dat een zekere financiële verplichting van een moeder- voor een dochtermaatschappij geacht mocht worden te bestaan, was dit voor hem voldoende om tot verdere onderhandelingen met de betrokken onderneming over te gaan. In het geding was hierbij de eerder vermelde inleidende overweging, dat de Richtlijnen bedoeld zijn

„voor de verschillende vestigingen die de multinationale onderneming omvat (moedermaatschappijen en/of plaatselijke vestigingen) overeenkomstig de feitelijke verdeling van de verantwoordelijkheden, met dien verstande dat zij waar nodig samenwerken en elkaar medewerking verlenen om de naleving van de Richtlijnen te vergemakkelijken”.

Het concrete probleem is vervolgens tussen de Belgische Regering en de betrokken onderneming geregeld.

Ingevolge het ook in de inleidende overwegingen tot de OESO-Richtlijnen gestelde, dat indien aan multinationale ondernemingen door Lid-Staten onderling strijdige verplichtingen worden opgelegd te goeder trouw samenwerking ter oplossing van deze problemen vereist is, voorziet het Raadsbesluit inzake Intergouvernementele Overlegprocedures er in, dat de Lid-Staten kunnen verzoeken dat in de OESO-Commissie daarover overleg wordt gepleegd. Zeer wel denkbaar is dat een onderneming, die aan dergelijke onderling strijdige verplichtingen onderworpen wordt, overeenkomstig het terzake eerder gestelde, zelf het initiatief neemt om tot zulk een overleg te geraken.

15 Vaststelling van feiten en regeling van geschillen

De inleidende overwegingen tot de OESO-Richtlijnen bevatten de bepaling, dat „het gebruik van passende procedures voor de internationale regeling van geschillen, met inbegrip van arbitrage, dient te worden aangemoedigd ter vergemakkelijking van de oplossing van problemen die zich voordoen tussen ondernemingen en Lid-Staten”.

Dit zou inderdaad aanbevelenswaardig zijn en het is te hopen dat aldus een afdoende oplossing van de regeling van geschillen tot stand zal komen. De beperking tot problemen tussen ondernemingen en Lid-Staten houdt in dat alle door andere partijen ter tafel gelegde problemen alleen in behandeling kunnen worden genomen indien een Regering dit als haar probleem overneemt. Dit was in het eerder vermelde voorbeeld inderdaad met de Belgische regering het geval. Voorts bestaat er binnen de OESO geen doeltreffend mechanisme voor de regeling van geschillen, zodat hetzij een dergelijk OESO-mechanisme in het leven zou moeten worden geroepen, hetzij van andere reeds bestaande internationale instituten voor geschillenregeling gebruik zou moeten worden gemaakt. Beide mogelijkheden zijn niet uit te sluiten, maar zullen nog veel studie en tijd vergen. Hier-

bij komt, dat het feitelijk moreel bindende, maar formeel vrijwillige karakter van de OESO-Richtlijnen zich niet voor dwingende arbitrage leent.

Het is reeds als een stap vooruit te beschouwen dat de tot dusverre vaak onbedeneerde en emotionele beweringen omtrent multinationale ondernemingen door de OESO-Richtlijnen een zeker referentiekader hebben gekregen. Het zou evenwel zeer onbevredigend zijn indien thans door de Richtlijnen een arena zou worden geschapen waarbinnen zulk soort aantijgingen zich op dezelfde wijze zouden voortzetten. De Richtlijnen zouden aldus aan hun doel voorbij schieten om bij te dragen tot verbetering van het klimaat voor buitenlandse investeringen.

In eerste instantie is daarom nodig, dat een procedure in het leven wordt geroepen volgens welke met betrekking tot eventuele inbreuk op de OESO-Richtlijnen met objectief gezag daadwerkelijk relevante feiten kunnen worden vastgesteld. Het is duidelijk dat het voor een dergelijke procedure essentieel is dat de „fact-finding-institution” inderdaad objectief te werk gaat en dat haar samenstelling en status daartoe afdoende waarborg bieden. Het behoeft geen betoog dat het niet gemakkelijk zal zijn een dergelijk instituut in het leven te roepen. Het lijkt wenselijk, dat zowel de OESO-Commissie, als de BIAC en de TUAC zich hierover in de komende tijd nader beraden.

Hoewel het aanbeveling verdient om in alle rust ervaring op te doen met de toepassing van de OESO-Richtlijnen en pas na de voorziene periode van drie jaren tot enigerlei wijziging daarvan eventueel over te gaan is er aanleiding omtrent het vaststellen van feiten en het regelen van geschillen zo spoedig mogelijk tot passende procedures te komen. Dit zal de effectieve toepassing van de Richtlijnen bevorderen en deze aldus aan betekenis doen winnen.

V. Slotbeschouwing: Gedragscode Verenigde Naties

Uit de voorgaande beschouwingen is wel gebleken dat 21 juni 1976 – de dag waarop de Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zijn vastgesteld – een mijlpaal is voor een ieder, die met internationale investeringen en multinationale ondernemingen te maken heeft. Hun weloverwogen opzet en ook hun geografisch brede veld van toepassing zou doen hopen, dat vooralsnog met deze Richtlijnen zou kunnen worden volstaan. Eerder in deze beschouwing werd reeds aangeduid dat dit niet het geval is en dat ook tal van andere internationale organisaties zich met deze materie bezig houden.

Sinds enige tijd zijn vooral de Verenigde Naties werkzaam om eveneens tot een Gedragscode voor Transnationale Ondernemingen te geraken. Het wereldwijde karakter van de Verenigde Naties geeft daaraan ten principale een ruimere betekenis dan de OESO-Richtlijnen. Om dezelfde reden zal het echter nog moeilijker blijken om binnen de Verenigde Naties terzake tot overeenstemming te komen dan binnen de OESO, waarvan de Lid-Staten ondanks alle onderlinge verschillen toch „like minded” zijn. Dat kan moeilijk van de 146 leden van de Verenigde Naties worden gezegd.

Een discussie in juli 1972 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties

naar aanleiding van een interventie van de toenmalige Chileense Regeringsleider Allende over bepaalde gedragingen in zijn land van de Amerikaanse multinational International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) leidde tot de instelling van een „Group of Eminent Persons”. Deze 20 in individuele capaciteit uitgenodigde personen brachten in juni 1974 een rapport uit over „The impact of Multinational Corporations on the development process and on international relations”. Dit leidde een half jaar later tot een Resolutie van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, welke de stoot gaf tot de instelling van de United Nations Commission on Transnational Corporations (TNCs) en tot een nieuwe loot aan het VN-Secretariaat, het United Nations Centre on TNCs.

De volgens een bepaald rouleersysteem uit 48 landen (waaronder thans Nederland) bestaande Commission on TNCs kwam in maart 1975 voor het eerst bijeen. Op haar tweede zitting in Lima in maart 1976 werd een gedetailleerd werkprogramma opgesteld, dat eerste prioriteit geeft aan het opstellen van een VN-Gedragscode voor TNCs. De eerste aanzet tot uitvoering van dat programma werd gedurende de derde zitting van de Commission on TNCs in het voorjaar 1977 in ogeschouw genomen. Daarbij werd ook veel aandacht besteed aan de werkzaamheden van het UN Centre on TNCs, dat inmiddels over een zwaarbemande staf en ruime financiële middelen beschikt.

Dit Centre heeft een uitgebreid informatieprogramma over TNCs in voorbereiding, alsmede een Technical Cooperation Programme ter versterking van het onderhandelingsvermogen van ontwikkelingslanden met transnationale ondernemingen. Het heeft voorts een groot aantal diepgaande studies aangevat. Deze betreffen diverse functionele aspecten van TNCs, zoals de betekenis van TNCs voor de betalingsbalans van ontwikkelingslanden, en voorts verscheidene bedrijfstakstudies, zoals de rol van TNCs in de voedingsmiddelen-industrie en in het bankwezen. Het valt buiten het bestek van dit artikel nader op deze activiteiten van het Centre in te gaan, hoewel er stellig voor het internationale bedrijfsleven – vooral ook in Nederland – reden bestaat om deze nauwgezet te volgen.

Ter voorbereiding van de VN-Gedragscode was in Lima besloten een Intergouvernementele Werkgroep in het leven te roepen, waarin dezelfde 48 landen vertegenwoordigd zijn als in de UN-Commission on TNCs. Hoewel deze Werkgroep stellig niet gebonden is aan het eerder vermelde rapport van de Eminent Persons dunkt het toch van belang te vermelden wat deze jegens multinationale ondernemingen overwegend zeer kritisch gestemde auteurs te dien aanzien voor ogen stond:

„A Code of Conduct may be a consistent set of recommendations which are gradually involved and which may be revised as experience and circumstances require. Although they are not compulsory in character they act as an instrument of moral persuasion, strengthened by the authority of international organizations and the support of public opinion. It is the last-mentioned form of code of conduct that the Group has in mind; namely, a set of recommendations which could be prepared by the Commission (on Transnational Corporations), and considered and approved by the Economic and Social Council. They should be adressed to both Governments and multinational corporations”.

Het is opmerkelijk hoe zeer deze uitgangspunten overeenkomen met die van de inmiddels, geheel onafhankelijk van de Verenigde Naties, door de OESO vastgestelde Richtlijnen.

Gedurende haar eerste zitting in januari 1977 heeft de Intergouvernementele Werkgroep overeenstemming bereikt over een voor de Regeringen overigens vrijblijvende „list of major principles and issues to be considered in an outline of a code of conduct”. Deze lijst is in een tweede zitting in april 1977 nader uitgewerkt tot een „annotated outline”, welke enige essentiële aspecten vooralsnog open liet en waarover ook overigens geen overeenstemming kon worden bereikt. Zij werd dan ook alleen aanvaard als een persoonlijk werkdocument van de Voorzitter van de Werkgroep met aanduiding van de opvattingen van de diverse belangrijkste groeperingen binnen de Verenigde Naties, te weten de Westelijke groep, de Groep van Ontwikkelingslanden (de zgn. Groep van 77) en de Groep van Oostbloklanden.

Op basis hiervan zal in februari en maart 1978, verder worden onderhandeld. Het ziet er dan ook niet naar uit dat de voor een VN-Gedragscode gestelde streefdatum van voorjaar 1978 inderdaad zal kunnen worden gerealiseerd. Verklaring hiervoor is het overwegend politieke karakter van de daarover binnen de Intergouvernementele Werkgroep en de Commission on TNCs gevoerde besprekingen, waarbij de drie groepen – zoals ook in andere gremia der VN – voortdurend onderling botsen, terwijl het binnen deze groepen, met name binnen de Groep van 77 en de Westelijke Groep, ook dikwijls moeilijk is om tot overeenstemming te komen.

De sterke politisering van de VN-besprekingen over de nagestreefde Code of Conduct for Transnational Corporations maakt het in het huidige stadium niet mogelijk enig uitzicht over het verdere verloop terzake aan te geven. De inmiddels aanvaarde OESO-Richtlijnen, die ten aanzien van de Verenigde Naties formeel geen enkele rol spelen maar op de achtergrond in belangrijke mate richtinggevend zijn, zijn daarom van des te meer betekenis. Zij zullen de basis blijven vormen voor gedragsregels voor multinationale ondernemingen zolang binnen de Verenigde Naties geen, ook voor het internationaal werkzame bedrijfsleven aanvaardbare, overeenstemming zal zijn bereikt.