

De VN-Ontwerpnormen inzake de aansprakelijkheid van transnationale ondernemingen en andere ondernemingen

Leen De Smet

Inleiding

In een Resolutie van 13 augustus 2003 nam de VN-Subcommissie voor de promotie en bescherming van de rechten van de mens (hierna ‘*de Subcommissie*’) unaniem een aantal ontwerpnormen aan inzake de aansprakelijkheid van transnationale ondernemingen en andere ondernemingen met betrekking tot de rechten van de mens (*‘Draft Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights’* – hierna ‘de ontwerpnormen’).¹ Deze ontwerpnormen vertrekken vanuit de overtuiging dat - ook al rust de primaire verantwoordelijkheid hiervoor nog steeds op de Staten – ook in hoofde van transnationale en andere ondernemingen de verplichting bestaat om het respect voor de rechten van de mens te bevorderen en de toepassing ervan na te leven.

Het achterliggende opzet van deze ontwerpnormen is verre van gering: het plaveien van de weg naar een eerste internationaalrechtelijk instrument dat niet enkel Staten (traditiegetrouw de geadresseerden van mensenrechtenverplichtingen), maar ook bedrijven zelf tot het respect voor de meest fundamentele mensenrechten verbindt en toelaat deze hiervoor rechtstreeks aansprakelijk te stellen.²

Of de ontwerpnormen in staat zullen zijn het internationaal recht in deze richting te stuwen en daadwerkelijk uit te groeien tot een aangepast internationaalrechtelijk juridisch instrument ten aanzien van ondernemingen, valt nog af te wachten. De meningen over de inhoud en waarde ervan zijn alvast verdeeld. Hieronder kort enkele bedenkingen.

Situering

De bezorgdheid om naast Staten ook ondernemingen aan de meest fundamentele mensenrechtenstandaarden te onderwerpen, komt geenszins uit de lucht gevallen.³ Reeds in de jaren zeventig stond de problematiek van de multinationale ondernemingen en hun toenemende

¹ Subcommissie voor de promotie en bescherming van de rechten van de mens, *Draft norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, aangenomen op de 55 e zitting (VN Doc/E/ CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1). Zie ook de bijhorende *Commentary on the norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights* (VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.1)

² Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its second session, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2000/12, § 33 vermeldt ‘...to lay the groundwork for the binding international standard setting process’ als één van de belangrijkste doelstellingen van de ontwerpnormen.

³ Zie over deze problematiek ook J. Wouters en L. De Smet, “Het EVRM, internationale mensenrechtenstandaarden en (multinationale) ondernemingen” te verschijnen in P. Lemmens (ed.), *Het EVRM vandaag en morgen*, Antwerpen, Maklu, 2004, tevens vindbaar als working paper nr. 37 van het Instituut voor Internationaal Recht van de KU Leuven: <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/index.html>

invloed in de internationale orde - mede in het licht van de zogenaamde Nieuwe Internationale Economische Orde - op de VN-agenda.⁴ Dit leidde in 1974 tot de oprichting van het VN-Centrum voor Transnationale Ondernemingen en van de VN-Commissie inzake Transnationale Ondernemingen. Deze laatste had tot voornaamste taak een globale Gedragscode voor multinationale ondernemingen op te stellen. Omdat de kloof tussen ontwikkelingslanden en industrielanden op diverse punten echter onoverbrugbaar bleek, staakte zij haar pogingen hiertoe in 1992. Intussen ondernamen echter ook andere organisaties binnen en buiten de VN-familie een aantal initiatieven inzake de regulering van multinationale ondernemingen. Deze resulteerden in een aantal waardevolle niet-verbindende 'guidelines', 'verklaringen' en codes, waarvan de OESO Guidelines voor multinationale ondernemingen,⁵ de ILO Tripartite Verklaring betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid,⁶ en het VN Global Compact⁷ slechts enkele voorbeelden zijn. Tot een verbindend instrument dat mensenrechtenstandaarden juridisch afdwingbaar stelt jegens ondernemingen, kwam het hierbij evenwel niet.

In 1998 kwam het in de schoot van de Subcommissie voor de promotie en bescherming van de rechten van de mens tenslotte tot de oprichting van een nieuwe vijfkoppige werkgroep die de werkmethoden en activiteiten van transnationale ondernemingen diende te bestuderen en het effect daarvan op de rechten van de mens.⁸ Tijdens haar eerste zitting stelde de werkgroep zich tot hoofddoel *'to draft a document which would integrate all the measures and norms necessary to ensure that the activities of TNC's were consistent with the promotion and protection of human rights'* en drukte zij de intentie uit een *'code of conduct for companies based on the human rights standards'* te ontwikkelen.⁹ Het zijn de werkzaamheden van deze werkgroep, hierin bijgestaan door diverse experts, academici, NGO's en vertegenwoordigers van de bedrijfswereld, die na meer dan vier jaar en na diverse ontwerpcodes¹⁰ uiteindelijk leidden tot de in augustus aangenomen normen.

Inhoud van de ontwerpnormen

De ontwerpnormen sommen een aantal fundamentele principes op die transnationale ondernemingen en andere bedrijven dienen te respecteren. Het gaat om een brede waaier van ethische principes op het vlak van de mensenrechten in de ruime zin van het woord: van de

⁴ Zie hierover uitgebreider N. Jägers, *Corporate human rights obligations: in search of accountability*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 119-124.

⁵ Beschikbaar op www.oecd.org/daf/investment/guidelines/mnetext.htm.

⁶ Beschikbaar op www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/mne.htm.

⁷ Beschikbaar op www.unglobalcompact.org/

⁸ De werkgroep werd opgericht bij Resolutie E/CN.4/Sub.2/Res/1998/8

⁹ Subcommission on the promotion and protection of human rights, zitting 55, Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its first session, 12 augustus 1999, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/1999/9, 11 en 32.

¹⁰ Zie voor een goed overzicht: 'Previous drafts of the norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights', beschikbaar op <http://www1.umn.edu/humanrts/links/normsdrafts.html>. De Subcommissie beprak een eerste draft code in mei 2000: Principles relating to the human rights conduct of companies. Working paper prepared by Mr. David Weissbrodt, 25 mei 2000, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1; Proposed draft human rights code of conduct for companies. Working paper prepared by Mr. David Weissbrodt Addendum, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Add.1 en VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Add.2. Diverse herzieningen en besprekingen hiervan leidden uiteindelijk tot de door de Subcommissie aangenomen versie van 13 augustus 2003.

klassieke mensenrechtenstandaarden, over de burgerrechten, politieke, economische, sociale en culturele rechten van de mens, tot de meer moderne normen op het vlak van milieu, fraude en consumentenbescherming. Hiermee vertegenwoordigen de ontwerpnormen de kern van de internationale mensenrechtenstandaarden, zoals deze in een dertigtal internationale verdragen verankerd liggen en verklaren ze deze uitdrukkelijk van toepassing op ondernemingen. Zij dienen de nodige interne maatregelen aan te nemen om de ontwerpnormen volledig te implementeren en respecteren in hun contracten en contacten met subcontractanten, leveranciers, licentienemers en verdelers. Zowel periodieke rapportage en periodieke externe controle door de Verenigde Naties en andere internationale en nationale reeds bestaande of nog op te richten mechanismen, als een aantal sanctiemechanismen in de vorm van vergoeding in geval van niet-nakoming, moeten bijdragen tot de effectieve naleving ervan. In dit kader stelt de begeleidende commentaar bij de ontwerpnormen onder meer voor om binnen de Commissie voor de Rechten van de Mens een expertengroep, een speciale rapporteur of een werkgroep op te richten die kan instaan voor de informatievergaring omtrent de implementatie van de normen en kan optreden in geval van niet-naleving.¹¹ Verder verzoeken de ontwerpnormen Staten het noodzakelijk wettelijk en administratief kader te creëren zodat er erover gewaakt kan worden dat de transnationale en andere ondernemingen de relevante nationale en internationale normen wel degelijk implementeren. Ook worden de nationale rechtbanken en Internationale Tribunalen verzocht de ontwerpnormen in acht te nemen en toe te passen.

Onthaal van de ontwerpnormen

Uit het bovenstaande blijkt reeds dat de ontwerpnormen geenszins het eerste internationale instrument is dat zich bezighoudt met de internationale aansprakelijkheid van niet-statelijke actoren voor ernstige schendingen van het internationaal recht. Dat vooral mensenrechtenorganisaties en NGO's ze niettemin op luid gejuich onthalen,¹² heeft waarschijnlijk te maken met de vernieuwende aanpak die de ontwerpnormen er toch op een aantal punten op nahouden en waardoor zij zich onderscheiden van de reeds bestaande documenten. De ontwerpnormen weerspiegelen de meest actuele trends die het internationaal recht doormaakt op het vlak van haar toepassing ten aanzien van ondernemingen.

Om te beginnen is er het brede toepassingsgebied *ratione personae*. Anders dan de meeste internationale instrumenten terzake, richten de ontwerpnormen zich niet enkel tot de transnationale of multinationale ondernemingen, maar tevens tot '*other business enterprises*'.

Daarnaast werpen de ontwerpnormen een duidelijk licht op de omvang *ratione materiae* van de verplichtingen die op deze ondernemingen rusten. Voor het eerst biedt een internationaal instrument uitgaande van een gezaghebbend internationaal orgaan op dergelijke systematische, gedetailleerde en omvattende wijze een overzicht van de voor ondernemingen rechtstreeks geldende internationaalrechtelijke verplichtingen die zij bij het voeren van het activiteiten in acht moeten nemen. Mede hierom worden ze beschouwd als een gezaghebbende interpretatie van de

¹¹ *Commentary on the norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights* (VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.1), §§ 15-18.

¹² Nongovernmental organizations welcome the new U.N. norms on transnational business, beschikbaar op <http://hrw.org/press/2003/08/un-jointstatement.htm>. Het gaat om een gemeenschappelijke verklaring van een 15-tal NGO's waarin deze hun steun voor de Ontwerpnormen uitdrukken.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens¹³ die in haar preambule reeds aangeeft dat “*alle personen en alle lichamen der maatschappij*” – en dus ook ondernemingen en rechtspersonen - “*zich zouden beijveren om [...] de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen en [...] de daadwerkelijke erkenning en toepassing daarvan te verzekeren*”. In deze zin kan men de ontwerpnormen dan ook als dé leidraad of gids beschouwen voor ondernemingen die verantwoordelijk en duurzaam willen ondernemen.¹⁴

Bovendien onderscheiden de ontwerpnormen zich tevens van de meeste andere bestaande instrumenten en codes¹⁵ doordat ze de nodige aandacht besteden aan externe, onafhankelijke en transparante controle en in een aantal afdwingingsmechanismen (zie *supra*). Tenslotte moet beklemtoond worden dat de werkgroep niet de intentie had een zoveelste ‘vrijwillig’ of ‘niet bindend’ instrument te creëren (zie echter *infra*).¹⁶ Doorheen haar werkzaamheden ventileerden de leden van de werkgroep uitdrukkelijk de ambitie om de om op zijn minst op termijn een globale set van voor ondernemingen juridisch verbindende normen te creëren. Dit vormt een niet te miskennen signaal van een steeds sterker wordende overtuiging dat ook niet -statelijke actoren op dwingende wijze aan een aantal fundamentele volkenrechtelijke principes gebonden moeten worden.

Toch lijkt een waarschuwing voor een al te groot optimisme over de ontwerpnormen op zijn plaats. Het voornemen van de werkgroep om op termijn tot bindende normen te komen, neemt niet weg dat de momenteel aanvaarde ontwerpnormen geen juridische waarde hebben. Dat de ontwerpnormen aangenomen zijn door de Subcommissie, betekent enkel dat ze nu ook voorgelegd kunnen worden aan de Commissie voor de Rechten van de Mens, waarin vertegenwoordigers van 53 Staten ze onder de loupe kunnen nemen. Enkel indien ook zij de ontwerpnormen aannemen, kunnen ze uiteindelijk ter discussie worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Vraag is of het ooit zover zal komen. De ontwerpnormen staan nu reeds onder druk. Ze vormen het voorwerp van scherpe kritiek, onder meer vanuit het bedrijfsleven¹⁷ dat de normen als “*totally duplicate and unnecessary*” bestempelt. Het zou slechts om een aantal minimumnormen gaan die heel wat ondernemingen reeds ter harte nemen via vrijwillige initiatieven zoals het VN Global Compact of interne codes. Het opleggen van een bindend regime zou de ondernemingen die dergelijke initiatieven reeds geruime tijd vrijwillig onderschreven slechts tegen de borst stoten en ontmoedigen. Bovendien gaat het niet op, zo menen ze, om multinationale ondernemingen te behandelen als waren ze Staten en hen zonder meer verantwoordelijkheden toe te spelen met betrekking tot de implementatie en realisatie van internationale normen die internationaalrechtelijk nog steeds op Staten rusten. Ondernemingen zelf staan blijkbaar, alle retoriek en vrijwillige gedragscodes ten spijt, nog steeds

¹³ Nongovernmental organizations welcome the new U.N. norms on transnational business, beschikbaar op <http://hrw.org/press/2003/08/un-jointstatement.htm>.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Zie hierover o.a. J. Wouters en L. De Smet, *l.c.*

¹⁶ Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its first session, 12 augustus 1999, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/1999/9, 26. Zie ook Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its second session, 28 augustus 2000, VN Doc/E/CN.4/Sub.2/2000/12.

¹⁷ Joint views of the IOE and ICC on the draft norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, beschikbaar op <http://www.uscib.org>.

zeer wantrouwig tegenover de idee om tegenover de rechten die zij uit de het internationale recht putten ook een aantal niet-vrijblijvende plichten plaatsen.

Verder rijst ook onzekerheid omtrent de implementatie- en afdwingingsmechanismen: de vraag rijst in welke mate de aanbevelingen inzake de beoogde controlemechanismen effectief gevolgd zullen worden en de uitwerking van de procedures blijft op zijn zachts gezegd beperkt. Tenslotte rijst de vraag of de ontwerpnormen niet onrealistisch ambitieus zijn? Nollkaemper wijst er bijvoorbeeld terecht op dat de opgesomde internationale instrumenten die de ondernemingen verondersteld worden te respecteren, heel wat bepalingen tellen die zonder voorafgaande tussenkomst van de bevoegde politieke of wetgevende nationale instanties weinig of geen betekenis hebben.¹⁸

Besluit

De ontwerpnormen zijn ongetwijfeld één van de meest vooruitstrevende en geavanceerde documenten inzake de aansprakelijkheid van ondernemingen voor schendingen van fundamentele normen van internationaal recht en genieten in dat opzicht een grote morele en inspirerende waarde. Toch vormen zij slechts een eerste theoretische stap in de richting van een internationaalrechtelijk globaal mechanisme dat ertoe strekt ook niet-statelijke actoren zoals ondernemingen tot respect voor de meest fundamentele mensenrechten te dwingen. Voor het zover is, dienen de ontwerpnormen echter nog een lange ontwikkeling door te maken. Of ze uiteindelijk zullen uitmonden in een instrument met praktische draagkracht zal in grote mate afhangen van de politieke vastberadenheid waarmee de internationale gemeenschap de met de ontwerpnormen ingezette evolutie verder doorvoert en van de bereidheid van Staten om, mede geïnspireerd door de ontwerpnormen, hun primaire verantwoordelijkheid te nemen en om ook op nationaal niveau de ondernemingen die op hun grondgebied actief zijn of op andere wijze onder hun rechtsmacht ressorteren, te onderwerpen aan de algemeen erkende mensenrechtenstandaarden.

¹⁸ A. Nollkaemper, "Translating principles of public international law into principles of corporate liability", paper ter beschikking gesteld op de Hague Joint Conference 2003: from government to governance: the growing impact of non-state actors on the international and the European legal system.