

Case 1

Fra politiske principper til kommerciel pragmatisme: Danmarks menneskerettighedspolitik og samarbejde med Kina

Karin Buhmann, dr.scient.adm, ph.d., professor (mso)
Copenhagen Business School, kbu.ikl@cbs.dk

Danmarks politiske samarbejde med Kina om menneskerettigheder har gennemgået en betydelig udvikling det seneste kvarte århundrede. Ændringen følger i nogen grad Kinas udvikling fra kulturrevolutionens retsnihilisme over økonomisk vækst og 1990'ernes retsreformer til nutidens økonomiske stormagtsstatus. Trods fortsat politisk følsomhed i Kina er der sket visse forbedringer af politiske og borgerlige rettigheder, bl.a. på det strafferetlige område. I samme periode har Danmarks menneskerettighedssamarbejde med Kina i stigende grad fokuseret på integration af menneskerettigheder i det kommercielle samarbejde gennem virksomheders samfundsansvar, også kaldet Corporate Social Responsibility (CSR).

Folketinget ønskede efter begivenhederne omkring den Den Himmelske Freds Plads i 1989 en ændring fra kommercielt samarbejde til en menneskerettighedsprincip-baseret politik (Østergaard, 1990: 171). Efter 1996 søgte Danmark at øge samarbejdet på rets- og demokratiområdet. Dette skete, men dog ikke uden politiske og principielle sværdslag, hverken i København eller Beijing. Sammen med andre samtidige begivenheder bidrog de politiske beslutninger og civilsamfundets reaktioner til at ændre danske virksomheders bevidsthed om deres samfundsansvar, bl.a.

for arbejdstagerrettigheder som menneskerettigheder. Dette satte aftryk på nutidens kombination af politiske principper og kommercielt samarbejde, hvor CSR fungerer som en potentiel løftestang for menneskerettigheder, til tider endda som ny konditionalitet. Den danske politik flugter samtidig med kinesiske initiativer, som gennem CSR giver mulighed for at arbejde med at fremme respekt for iøvrigt politisk følsomme rettigheder nationalt og internationalt.

Denne case-artikel behandler det dansk-kinesiske samarbejde om menneskerettigheder gennem fire korte nedslag i danske tiltag, som illustrerer udviklingen. Et kinesisk perspektiv med vægt på CSR-standarder og retningslinjer for tekstilsektoren og for importerede råstoffer inddrages for at vise, hvordan CSR med menneskerettighedslementer har praktisk betydning i Kina.

Danske nedslag

1989: Den Himmelske Freds Plads og politiske reaktioner

De voldsomme begivenheder omkring Den Himmelske Freds Plads i juni 1989 førte til stærke politiske reaktioner i Europa og Danmark. Folketinget indskrænkede og skærpede mulighederne for økonomisk og bistands-samarbejde med Kina. De følgende år opstod

en praksis, hvor vestlige lande på den årlige samling i FN's Menneskerettighedskommission fremlagde forslag til en politisk resolution, som udtrykte kritik af Kinas forhold til menneskerettigheder. Samtidig opstod der i midten af 1990'erne politisk interesse for, at Danmark som andre skandinaviske lande skulle udvikle rets- og demokratisamarbejde med Kina, og der blev åbnet for samarbejde om bl.a. lokalvalg og retssystemet.

1997: Politisk og kommerciel cocktail

I starten af 1997 udsendte Danida et lille eksperthold til Kina for at videreudvikle muligheder for samarbejde om lokalvalg samt med Kinas Højesteret og Justitsministerium. Resultaterne var positive. Umiddelbart efter fremlagde Danmark dog på EU's vegne og med støtte fra USA den årlige Kina-kritiske resolution ved FN's Menneskerettighedskommission (jf. artiklerne af Sørensen hhv. Thøgersen i indeværende nummer). Beijing reagerede ved at meddele, at alle planlagte officielle aktiviteter mellem Danmark og Kina ville blive afbrudt (NPInvestor, 1997). Dette betød også, at det spirende rets- og demokratisamarbejde ikke kunne fortsætte med Udenrigsministeriet som partner. I de følgende år udviklede Institut for Menneskerettigheder under en rammeaftale med Udenrigsministeriet et langvarigt samarbejde på retsområdet, bl.a. med dialog om strafferetsreformer og bekæmpelse af tortur. Også dansk erhvervsliv blev berørt af den kinesiske reaktion. Det førte bl.a. til, at Dansk Industri (DI) udgav en vejledning om menneskerettigheder for virksomheder og indledte et samarbejde med Institut for Menneskerettigheder. Grunden var lagt allerede i 1996, hvor dansk erhvervsliv havde oplevet en kraftig reaktion på danske virksomheders aktiviteter i Burma.

2006: CSR-krav til erhvervsstøtte

I 2006 indførte Udenrigsministeriet et krav om, at virksomheder skulle integrere principperne fra FN's Global Compact for at få støtte til international erhvervsudvikling gennem

programmet »Public-Private Partnerships« (PPP). Virksomhederne behøvede ikke tilslutte sig Global Compact, men skulle igangsætte aktiviteter for at fremme forståelse og implementering af Global Compacts principper (Udenrigsministeriet, 2006). Global Compact principperne omfatter menneskerettigheder generelt, arbejdstagerrettigheder, miljø og korruptionsbekæmpelse som svarer til danske bistandspolitiske målsætninger. Arbejdstagerrettighederne omfatter de fire kernerettigheder på dette område, som konkret er anerkendt som menneskerettigheder, dvs. organisationsfrihed, bekæmpelse af børnearbejde, afskaffelse af tvangsarbejde, og frihed fra beskæftigelsesmæssig diskrimination. Gennem PPP-programmet blev en del af dansk erhvervsliv dermed direkte involveret i implementering af danske bistandspolitiske principper om menneskerettigheder.

2010: CSR-rådgiver på ambassaden og menneskerettigheder i internationale CSR-definitioner

Eksportrådet under Udenrigsministeriet op-slog i 2009 en stilling som CSR-rådgiver ved ambassaden i Beijing. Den første rådgiver blev ansat i april 2010 og en efterfølger i 2012 på en stillingsbeskrivelse, der betegnede CSR som strategi og produkt under Eksportrådet og dermed på ambassaden (jobindex.dk, 2009). Rationalet blev beskrevet som en naturlig følge af globaliseringen, hvor CSR spiller en stadig større rolle i erhvervslivet. Opslaget nævnte, at CSR er et konkurrenceparameter for virksomheder i mange brancher og kræver en aktiv håndtering i virksomhedernes daglige drift. Stillingsopslaget refererede ikke konkret til menneskerettigheder, men dansk politik har siden regeringens første CSR-Handlingsplan fra 2008 (Regeringen, 2008) defineret området i overensstemmelse med FN's Global Compact principper og EU's CSR-politik (jf. Udenrigsministeriets hjemmeside).

Siden Europa-Parlamentet i 1999 foreslog en

»Code-of-Conduct« for EU-baserede multinationale virksomheder, har EU lagt stor vægt på arbejdstager- og menneskerettigheder (Buhmann, 2011). EU ændrede i 2011 definitionen af CSR fra frivillig integration af sociale og miljømæssige hensyn til en kort, men reelt bredere definition, hvorefter CSR er virksomhedens ansvar for indvirkning på samfund, interessenter og miljø gennem dens forretningsaktiviteter (EU, 2011). Udenrigsministeriets CSR-hjemmeside pointerer eksplicit, at CSR omfatter menneskerettigheder og miljø i virksomhedens værdikæde, og konstaterer, at større menneskerettigheds- og miljørisici i branchen giver grund til øget indsats både fra branchens og samfundets side. CSR-rådgiverstillingen i Beijing indgik således i denne politiske målsætning. Gennem de statsejede virksomheder er der en direkte linje til det politiske niveau i Kina. Men også på decentralt niveau har CSR betydning, som det vises nedenfor.

Et kinesisk perspektiv:

Politik og CSR-standarder

Fra 2005-2006 er CSR i Kina indgået i forskellige politiske og reguleringsmæssige tiltag. Det gælder fødevarer og miljø samt arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder i bredere forstand.

Selskabsloven fra 2006 indeholder i artikel 5 en CSR-forpligtelse for virksomheder, og CSR indgik i præsident Hu Jintaos politik for det harmoniske samfund (China Development Brief, 2006). CSR inddrages politisk bl.a. til implementering af Kinas omfattende arbejdstagerrettighedslovgivning ved at understrege reglernes kommercielle betydning. Generelt opfordrer regeringen til CSR-tiltag og udvikling af CSR-standarder (Harper Ho, 2013; Blair, Williams og Lin, 2008: 352). Børsen i Shenzhen har udarbejdet CSR-retningslinjer, og alle statsejede virksomheder har siden 2011 skullet udarbejde en årlig CSR-rapport. Kina arbejder nu også med CSR i overensstemmelse med internationale

standarder og er et af få ikke-europæiske lande, der støtter Global Compact økonomisk. Shanghai var desuden i 2005 vært for det første Global Compact Summit uden for New York. En CSR-standard for Shenzhen, udviklet af Kinas Samfundsvidenskabelige Akademi (CASS) sammen med Industri- og Informationsministeriet i 2013, beskrives som at være i overensstemmelse med ISO's »26000 Social Responsibility Guidance Standard« fra 2010, som er tilpasset både Global Compact og FN's »Protect, Respect & Remedy Framework« for Menneskerettigheder og Erhverv (United Nations, 2008) og FN's Vejledende Principper om samme emne (United Nations, 2011). »SA8000«, som er en certificér-bar arbejdsprocedurestandard udviklet på baggrund af internationale arbejdstagerrettigheder og relaterede menneskerettigheder, har globalt set sin tredje-højeste udbredelse i Kina og fungerer ved at omsætte internationale standarder til virksomhedspraksis (Lin, 2006; SAI, 2013).

Standarder for tekstil- og mineralimport er særligt interessante i forhold til arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder i bredere forstand. Begge sektorer har globalt massive problemer med arbejdsforhold og indvirkning på lokalområdet.

Kinas tekstilråd har udviklet Kinas første nationale branche-standard for CSR, »CSC9000T«, som er en slags kinesisk udgave af »SA8000« og beskrives som et CSR-ledelses- og læringsystem baseret på kinesisk arbejdsretslovgivning og »relevante internationale konventioner« (International Trade Centre; CSC9000 Quarterly, 2011). I overensstemmelse med kinesisk lovgivning refererer »CSC9000T« ikke til ILO-konventionerne om organisationsfrihed, men vejledningen for virksomheder henviser til gengæld til ILO-konventioner, som Kina ikke har tiltrådt, bl.a. om tvangsarbejde (CSC9000T Self-Assessment Form). »CSC9000T« gennemgår aktuelt en opdatering, bl.a. i forhold

til FN's Principper for Menneskerettigheder og Erhverv.

Kina forhandler med OECD om et samarbejde med udgangspunkt i OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder. Retningslinjerne er detaljerede anbefalinger til virksomheder i forhold til bl.a. menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og anti-korruption og blev i 2011 revideret efter FN's Vejledende Principper om menneskerettigheder og erhverv (Buhmann, 2015). Kina har været kritiseret for sin ukritiske rolle i Afrikas mineindustri, hvor udvinding af kul og sjældne jordarter bidrager til konflikter. Det er derfor interessant, at Kinas handelskammer for metal og mineraler, nu »China Chamber of Commerce for Metals Minerals and Chemicals Importers & Exporters« under Erhvervsministeriet (MOFCOM) i december 2015 sammen med OECD lancerede retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for råstofimport til Kina (CCCMC, 2015), som eksplicit refererer til FN's Vejledende Principper. CSC9000T og de ny råstofimportretningslinjer er udviklet med støtte fra EU henholdsvis Tyskland.

Fra politiske principper til kommerciel pragmatisme

Eksemplerne ovenfor viser, at CSR-området ikke bare har potentiale for internationalt samarbejde, men også giver mulighed for at arbejde aktivt med menneskerettigheder, herunder arbejdstagerrettigheder, i Kina. De fire tidsmæssige nedslag illustrerer, hvordan Danmarks forhold til Kina siden 1989 på menneskerettighedsområdet har udviklet sig fra et standpunkt baseret på menneskeretlige principper som næsten ufravigelige for samarbejde til en mere pragmatisk kurs.

Hvor Kinas indenrigspolitiske diskurs stadig er tøvende over for videre fremme af politiske og borgerlige menneskerettigheder og over for den internationale kritik, har det parallelle kommercielle CSR-spor vist sig i stand til at

omfavne dele af menneskerettighedsområdet, både nationalt og internationalt.

Kinas CSR-politik har dermed åbnet for nye muligheder i arbejdet med menneskerettigheder. I lyset af dette er de danske politiske CSR-satsninger både interessante og vigtige. Koblingen mellem CSR, menneskerettigheder og kommercielt samarbejde skyldes fra dansk side i et vist omfang et globalt værdimæssigt pres på erhvervslivet snarere end konkrete politikker i forhold til Kina. Men fordi Kina selv har engageret sig politisk og økonomisk i CSR, opstår der mulighed for, at musen stadig kan forsøge at lære elefanten, hvordan den skal træde, men nu med erhvervslivet som en slags fremskudt værdipost. Ved at arbejde på de indre linjer og fokusere på praktiske arbejdsprocesser, arbejdsforhold og miljøpåvirkning er der således opstået nye muligheder for fremme af menneskerettigheder på det helt konkrete niveau, hvor det berører enkeltpersoner.

Referencer

- Blair, Margaret, Cynthia Williams og Li-Wen Lin (2008), »The Roles of Standardization, Certification and Assurance Services in Global Commerce«, *Osgoode Hall Law School Law and Political Economy Research Report*, 12/2008.
- Buhmann, Karin (2011), »Integrating human rights in emerging regulation of Corporate Social Responsibility: The EU case«, *International Journal of Law in Context*, 7(2): 139-79.
- Buhmann, Karin (2015), »Business and Human Rights: Understanding the UN Guiding Principles from the perspective of Transnational Business Governance Interactions«, *Transnational Legal Theory* 6(1).
- CCCMC (2015), *Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Minerals Supply Chains*, tilgæet d. 3. januar 2016 på: <http://mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm>.
- China Development Brief (2006), »Responsibility« standard for China textile industry emerges from EU project, tilgæet d. 22. oktober 2015 på: www.chinadevelopmentbrief.com/node/756.
- CSC 9000T Self-assessment form, tilgæet d. 21. no-

- vember 2015 på: www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Self-Assessment_ENG_2005.pdf
http://www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Self-Assessment_CN_2008.pdf.
- CSC9000 *Quarterly* Issue 8/Spring (2011), tilgået d. 26. september 2015 på: www.csc9000.org.cn/PDF/CSC9000T_Quarterly_08.pdf.
- EU (2011), *En ny EU-strategi 2011-2014 for virksomhedernes sociale ansvar*, KOM, 68.
- Global Compact, »What is UN Global Compact«, tilgået d. 21. november 2015 på: www.unglobalcompact.org/what-is-gc.
- Harper Ho, Virginia E. (2013), »Beyond regulation: A comparative look at state-centric Corporate Social Responsibility & the law in China«, *46 Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 375.
- International Trade Centre, *CSC9000T At a glance*, tilgået d. 2. september 2015 på: www.intracen.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id.
- Jobindex.dk (2009), »CSR-rådgiver til ambassaden i Beijing« (21. september), tilgået d. 21. november 2015 på: www.jobindex.dk/vis-job/h247824.
- Lin, Li-Wen (2006), »Corporate Social Accountability standards in the global supply chain: Resistance, reconsideration and resolution in China«, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, 15(2): 321-70.
- NPIInvestor (1997), *Dansk FN-Resolution med Kina vedtages ikke*, tilgået d. 21. november 2015 på: <http://npinvestor.dk/nyheder/dansk-fn-resolution-med-kina-vedtages-ikke>.
- Østergaard, Clemens Stubbe (1990), »Swans Scolding the Tiger? Scandinavian Foreign Policies towards Democratization in China«, *Cooperation and Conflict*, 25(4): 171-94.
- Regeringen (2008), *Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar*.
- SAI (2013), *Stakeholder Engagement: SA8000 in China*, tilgået d. 3. januar 2016 på: <http://sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.ViewPage&PageID=1507>.
- Udenrigsministeriet (2006), *Public-Private Partnerships: Corporate Social Responsibility – Support facilities in the public private partnership programme*, tilgået d. 21. november 2015 på: <http://www.netpublikationer.dk/um/7472/pdf/ppp.pdf>.
- Udenrigsministeriet (hjemmeside), *CSR og ansvarlig forretning*, tilgået d. 25. januar 2016 på: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/handelspolitik/csr-og-ansvarlig-forretning/>.
- United Nations (2008), *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights*, A/HRC/8/5
- United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect, Remedy« Framework*, A/HRC/17/31