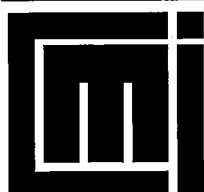


Profitt eller moral? Ein diskusjon om næringslivsinteresser og menneskerettar

Elin Skaar

WP 1998: 2



Working Paper
Chr. Michelsen Institute
Development Studies and Human Rights
Bergen Norway

ISSN 0804-3639

Profitt eller moral? Ein diskusjon om næringslivsinteresser og menneskerettar

Elin Skaar

WP 1998: 2

Bergen, januar 1998

Working Paper WP 1998: 2

Profitt eller moral? Ein diskusjon om næringslivsinteresser og menneskerettar

Elin Skaar

Bergen, januar 1998

Sammendrag:

Koplinga mellom menneskerettar og næringslivsinteresser har for alvor vorten satt på dagsorden dei siste par åra. I stadig sterkare grad vert det stilt krav til bedriftane om at dei ikkje kan forhalda seg passivt til brot på menneskerettane i land dei investerar i. Men korleis veg ein profitt og moral opp mot einannan? Med utgangspunkt i ein analytisk modell for samsvaret mellom aktørar og sanksjonar gjev dette arbeidsnotatet eit oversyn over ulike reaksjonsmønster i samband med grove brot på menneskerettane. Kva er mest effektivt? Dialog og samhandel eller økonomiske sanksjonar? Norske styresmakter sine reaksjonar på grove brot på menneskerettane vert drøfta, og forfattaren tek til slutt opp nokre av dei verdivala internasjonalt engasjerte norske bedrifter står ovanfor. Dette notatet vart skreve som eit paper til konferansen "Handel og menneskerettar", halde på Chr. Michelsens Institutt hausten 1996.

Stikkord:

Menneskerettigheter
Næringsliv
Handel
Økonomiske sanksjoner
Norge

1. Innleiing

Nigeria. Kina. Burma. Indonesia. 1996 vil kanskje bli hugsa som året då koplinga mellom menneskerettar og næringslivsinteresser for alvor vart sett på dagsorden. Norske bedrifter har inntil nyleg i stor grad forhalde seg til direktiv frå Utanriksdepartementet (UD) i spørsmål om grove menneskerettsbrot i samarbeidsland. Dette er gjort ved deltaking i boikottaksjonar i FN-regi eller ved å fylgja stille oppmodingar om å liggja lågt i terrenget medan ein kinkig situasjon vert avklara. Norske bedrifter kan ikkje lenger sitja på gjerdet og passivt venta på stopp- eller klarsignal frå UD. Det vert stilt krav om meir aktivt engasjement i menneskerettsspørsmål, både eksternt gjennom eit aukande press frå media, uavhengige organisasjonar, konsumentar og mannen i gata og internt gjennom ei gryande forståing av at ansvarsfråskrivninga si tid er forbi. At Næringslivets hovudorganisasjon (NHO) nyleg har nedsett eit etisk utval for å utarbeida retningslinjer for heilskapleg tenking innanfor norsk næringslivsengasjement i utlandet lyt ein ta som eit teikn på at handel og investeringar ikkje lenger kan målast berre i kroner og øre.

I motsetnad til i UD, der ein lenge har hatt ein nedfelt målsetnad om fremjing av respekt for demokrati og menneskerettar som ei av retningslinjene for bistands- og utanrikspolitik, er denne type tenking i startfasen innanfor næringslivet. Som diskusjonen i løpet av dei siste månadane har vist, er det slett ikkje uproblematisk å vurdere om det er profitt eller moral som skal vega tyngst i situasjonar der det foregår grove menneskerettsbrot i land der Noreg har økonomiske interesser. Kina kan vera eit godt døme på problemet med å fremja norske næringslivsinteresser utan å gå på akkord med offisiell norsk politikk. Som ein del av Asiaplanen¹, oppmodar norsk UD til auka samhandel med og investeringar i dei raskt veksande økonomiane i Asia. Dette vil skapa auka omsetjing for norske bedrifter, auka antall kroner i statskassa, og kanskje bidra til oppretting av nye norske arbeidsplassar. Som det kom klårt til uttrykk under statsbesøket av president Jiang Zemin i juni 1996, tilseier deler av folkeopinionen at norsk næringsliv av moralske grunnar burde unnlata å investera i Kina og i tillegg trekka ut dei investeringane som allereie er gjort der, i protest mot menneskerettssituasjonen. Likevel har folk flest ikkje tenkt gjennom, og heller ikkje forutsetnad for å forstå, kva konsekvensar dette ville få i form av tapte investeringar og tapte arbeidsplassar. Det er heller ikkje klarlagt kven som eventuelt skulle dekkja dei økonomiske tapa. Om ei eventuell uttrekking av norske interesser faktisk vil tvinga kinesiske styresmakter til auka respekt for menneskerettane, seiast det óg lite om. Norsk næringsliv på si side hevdar at reduserte investeringar vil skada Noreg meir enn Kina. Her kjem storleiken på aktørane og styrken til dei respektive økonomiane inn som viktige faktorar. Dessutan argumenterer ein for at ved å vera faktisk til stades vil ein ha større påverknadskraft

¹ Asiaplanen vart sett i verk i 1995 og omfattar eit breidt anlagt samarbeid ovanfor asiatiske land. Dei tre hovudsøyene i Asiaplanen er (i) politisk dialog; (ii) utvikling av handel og økonomisk samarbeid og (iii) kultur og informasjon (St.meld. nr. 19, 1995-96: 25).

gjennom uformelle kanalar. T.d. kan overføring av demokratiske verdiar på arbeidsplassen og i nærmiljøet vera med å påverka synet på menneskerett i positiv retning. Mellom folkekrav om uttrekking av norske næringslivinteresser frå Kina og norske bedrifter sitt ynskje om å utnytta det store økonomiske potensialet som ligg i eit utvida handelssamarbeid med dette landet, står norske styresmakter. Dei har på den eine sida forplikta seg til å setja demokrati og menneskerettar i hovudsetet i utforminga av norsk utanriks- og handelspolitikk, og har på den andre sida økonomiske, politiske og diplomatiske interesser å ta omsyn til.

Det er ingen tvil om at det er mange aktørar med til dels motstridande interesser i ein situasjon som denne. Med utgangspunkt i foregåande døme, kan ein trekka ut fylgjande overordna spørsmål: *Når og på kva måte* bør Noreg engasjera seg i situasjonar med grove menneskerettsbrot? *Kva konsekvensar* får det, og *for kven*? Kven si oppgave er det å ta ansvar i tilfelle av grove menneskerettsbrot, og kva verkemiddel er mest effektive i protest mot menneskerettsbrot? Målet med denne artikkelen er ikkje å koma med enkle løysingar eller fasitsvar, men snarare å få fram noko av kompleksiteten i problemstillinga for å føra debatten om norske næringslivsinteresser kontra respekt for menneskerettane eit steg vidare.

For at debatten skal gje meining, må det fyrst avklarast kva som ligg i omgrepa menneskerettar og menneskerettsbrot. Dette vil bli gjort i *del 2*. Med utgangspunkt i ein analytisk modell for samsvaret mellom aktørar og sanksjonar vil det i *del 3* av denne artikkelen bli gitt eit oversyn over ulike reaksjonsmønster i samband med grove menneskerettsbrot. Spørsmålet er kva som er mest effektivt; dialog og samhandel eller økonomiske sanksjonar? I *del 4* tek eg steget frå teori til praksis ved å drøfta norske styresmakter sine reaksjonar på menneskerettsbrot. Når reagerer den norske regjeringa? Kva type brot vert det reagert på? I kva grad er omsynet til respekt for menneskerettane med på å bestemma kva land Noreg inngår næringsssamarbeid eller handel med? Har norske styresmakter ein heilskapleg politikk på dette området? I *del 5* vert det skift fokus frå norsk utanrikspolitikk til næringslivet sitt engasjement i land som på ulike måtar bryt menneskerettane. Eg vil her ta opp det krysspresset internasjonalt engasjerte bedrifter i aukande grad vert utsette for og samstundes sjå på nokre av dei verdivala næringslivet står ovanfor. Kan norske styresmakter diktera korleis næringslivet skal eller bør forhalda seg i einkvar situasjon, eller skal bedrifter stå fritt til å bestemma kva etiske retningslinjer dei vil leggja til grunn for samhandel med andre land? Kva rolle spelar uavhengige organisasjonar når det gjeld norsk opinion, såvel i forhold til styresmakter som til næringsliv? Ettersom arbeidstakarrettar er eit sett av menneskerettar som vedgår næringslivet spesielt, vil det bli gjeve ein bakgrunn for den pågåande diskusjonen om sosiale klausular i *del 6*. Til slutt vil eg freista nøsta opp nokre av dei lause trådane på dette nye og vanskelege feltet.

2. Kva er menneskerettar?

"Menneskerettane er universelle og udelelege." Dette er Noreg si offisielle haldning, såvel som haldninga til dei fleste andre land som har skrive under FNs verdserklæring om menneskerettane frå 1948. I det daglege og praktiske liv skil ein likevel mellom fleire typar menneskerettar og innrettar dei i eit normhierarki. Få vil protestera mot at retten til liv er viktigare enn retten til lovfesta ferie med løn. Når ein talar om "grove menneskerettsbrot", tenkjer dei fleste på politiske mord, tortur, ulovleg fengsling osv., ikkje på brot på helsestandardar eller brot på retten til lovfesta ferie.

Menneskerettane definerte i FNs verdserklæring om menneskerettane (1948), FNs konvensjon om politiske og sivile rettार og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार (begge frå 1966), har lange historiske aner. Ein talar ofte om tre "generasjonar" av menneskerettar²: Fyrste generasjon, basert på Magna Charta (1215), den Amerikanske Sjølvstendeerklæringa (1776) og deklarasjonen frå den franske revolusjonen (1789), omfattar dei klassiske sivile og politiske rettane (*fridom frå* og *fridom til*). Desse inkluderer meiningsfridom, ytringsfridom, presse- og religionsfridom, rett til organisering og fridom frå vilkårleg fengsling. Desse menneskerettane vert ofte referert til som dei fundamentale menneskerettane. Andre generasjon rettार har utspring i det 19. århundret sin klassekamp og er samanfatta i den Internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) sine konvensjonar frå 1919 og utover, samt i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार frå 1966. Konvensjonane omfattar økonomiske, sosiale og kulturelle rettार så som retten til arbeid, helse, mat, utdanning og deltaking i kulturlivet. Typisk for overhaldinga av andre generasjon menneskerettar er at dei krev aktiv medverknad av staten. Tredje generasjon omfattar kollektive rettार og rettार til kollektive gode, der solidaritet er eit underliggjande prinsipp. Tredje generasjon rettार inkluderer retten til sjølvstyre; alle folks rett til internasjonal fred og tryggleik; minoritetsgruppers rett til å ivareta deira eigen kultur, religion og språk; folks rett til humanitær bistand; og menneske/folks rett til informasjon og kommunikasjon. Ein del av desse rettane er omtala i Erklæringa om rett til utvikling som vart vedteken i 1986.³ Erklæringa har ikkje status som konvensjon.

Fordi det vil gjera diskusjonen umogeleg dersom ein skulle inkludera alle former for menneskerettsbrot når ein vurderer i kva tilfelle norske styresmakter og næringslivet har reagert og skal eller bør reagera på menneskerettspraksis i handelssamarbeidsland, kan det i fyrste omgang vera teneleg å avgrensa diskusjonen til ein prinsipiell debatt om kva ein gjer i tilfelle av systematiske, grove og vedvarande menneskerettsbrot.⁴ Jack Donnelly's definisjon på grove menneskerettsbrot kan vera retningsgjevande for denne debatten. Definisjonen omfattar tre fundamentale rettार frå fyrste generasjon, nemleg Artikkel 3, 5 og 9 frå FNs verdserklæring om menneskerettane frå 1948:

² Den fylgjande inndelinga av menneskerettane i generasjonar er teken frå Alex P. Schmid's bok *Research on Gross Human Rights Violations*, 1989.

³ Sjå Thiis 1996 for ein gjennomgang av norsk bistandspolitikk i forhold til denne erklæringa.

⁴ Som nemnt innleiingsvis, vil eg seinare gå over i den meir spesifikke debatten om arbeidstakarrettar.

- Artikkel 3: "Alle har rett til liv, fridom, og personleg tryggleik".
- Artikkel 5: "Ingen skal bli utsett for tortur eller annan form for grusom, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff".
- Artikkel 9: "Ingen skal bli utsett for vilkårleg fengsling, varetekt eller eksil" (frå Schmid 1989: 6).

3. Mål og verkemiddel: konfrontasjon og sanksjonar eller dialog og samhandel?

Dagleg skjer det grove og systematiske brot på menneskerettane i mange land. Reaksjonar på grove menneskerettsbrot utgjer ein glidande skala frå oppretthalding av eksisterande dialog og samhandel til ekstreme tiltak i form av ulike typar sanksjonar, t.d. økonomisk boikott. Målet med ein reaksjon, uansett type, må vera å endra styresmaktene sin praksis i forhold til menneskerettsbrot. Det er usemje både i teori og praksis om kva som er dei mest effektive metodane for å oppnå dette.

La oss nytta sanksjonar som eit samleomgrep på ulike reaksjonsformer. Det fins to hovudformer for sanksjonar: positive og negative; gulerota og kjeppen. *Positive* sanksjonar er insentiv som vert nytta for å lønna god framferd. Dette kan ta form av t.d. auka bistand, lovnad om auka tilgang på kreditt, eller auka utanlandsinvesteringar. Positive sanksjonar vert vanlegvis tekne i bruk der det politiske klimaet gjer samhandling og positiv dialog mogeleg. Der dette ikkje nyttar, dvs. i tilfelle der landet som bryt menneskerettane nektar å endra praksis, ofte med argument som at dei ikkje finn seg i innblanding i indre tilhøve, kan ein ta i bruk negative sanksjonar. *Negative handelssanksjonar* vert rekna for den mest ytterleggåande reaksjonsforma. Dei kan delast i to undergrupper: (1) boikott, dvs. når eit land vert nekta tilgang på marknader og ikkje får selt varene sine og (2) embargo, dvs. når eit land vert nekta tilgang på bestemte typer varer eller produkt. Negative økonomiske sanksjonar kan og ta form av trussel om suspensjon av bistand eller kreditt, eller uttrekking av næringslivsverksemd. Ikkje-økonomiske negative sanksjonar omfattar tiltak som t.d. kulturboikott og sportsboikott, som i utelatinga av sørafrikanske idrettsutøvarar frå OL.

Chien-Pin Li (1993) har utarbeida eit analytisk rammeverk for forståinga av ulike typar sanksjonar ved å sjå på (i) forholdet og samspelet mellom dei ulike aktørane på den eine sida og (ii) kva aktørane samhandlar om på den andre sida.⁵ I korte trekk vil eit land prøva å leggja press på eit anna land for å endra dette landet si oppførsel på eit bestemt område. Effekten av presset vil vera avhengig av fleire forhold. For det fyrste kjem det an på kva type saker det dreiar seg om. For det andre kjem det an på kva forholdet mellom dei to landa er. For det tredje kjem det an på kva strategi eller metode eit land vel for å leggja press på eit anna land for å oppnå eit bestemt mål.

⁵ Modellen til Li byggjer i stor grad på kooperativ spillteori. Sjå t.d. Martin 1993 og 1994.

Typer saker to land er usamde om kan inndelast i fleire til dels overlappande kategoriar, alt etter kor målbare og kvantifiserbare dei er i økonomisk forstand. Li skil mellom substansielle, symbolske og overgripande problem. *Substansielle* problem er både lett målbare og kvantifiserbare og vil vanlegvis vera av økonomisk karakter, så som handel, bistand og investeringar. Når land er usamde om *symbolske* problem, vil desse vera identifiserbare, men ikkje naudsynleg målbare i kroner og øre. Dei er ofte knytta opp mot eit lands nasjonale identitet eller prestisje. Eit døme kan vera strid over eit landområde, t.d. ei lita øy, som rettnok kan la seg måla i geografisk storleik og økonomiske ressursar, men der det viktigaste er den nasjonale verdien knytt til historie og kultur, som ikkje let seg måla direkte. *Overgripande* problem er dei som ikkje lett let seg verken kvantifisera eller måla i økonomiske termar, slik som t.d. vern av demokrati og menneskerettar, inkludert arbeidstakarrettar.⁶

No over til *forholdet mellom aktørane*. Li argumenterar for at forholdet mellom to land kan vurderast ut frå to dimensjonar: (i) kor ideologisk like landa er og (ii) i kor stor grad det eine landet dominerer det andre, antan politisk, økonomisk eller kulturelt. Graden av dominans vil m.a. kunna målast i omfanget av investeringar i og økonomisk samhandel mellom to land. Det bør her skiljast mellom fleire tilhøve, t.d. kor stort og viktig landet som sanksjonerer er i forhold til andre land som samhandlar og/eller legg press på landet som vert sanksjonert, og vidare kvaliteten og karakteren på utanlandsinvesteringane.⁷ Forhandlingsstyrken til eit land ovanfor eit anna vil vera gitt mellom anna av desse to dimensjonane.

Ut av det eksisterande strukturelle og politisk-ideologiske forholdet mellom to statar kan ein skilja ut to hovudmodellar for samhandling; den eine basert på forhandling og den andre basert på konsensus. Begge desse modellane er forankra i kooperativ spillteori, men trusselpunkta for dei to modellane er ulike. I mange konkrete situasjonar vil ein finna element av begge modellar, men det kan likevel vera nyttig å sjå på dei kvar for seg. *Forhandlingsmodellen* byggjer på tradisjonell maktanalyse og går i hovudsak ut på at eit land utøver konkret press på eit anna ved å trua/lokka med sanksjonar. Ein freister altså å oppnå endringar ved hjelp av eksternt press. Utpressing kan ta form av trugsmål om suspensjon av bistand, handelsboikott og andre former for økonomiske sanksjonar. Oppmuntring kan ta form av lovnad om auka bistand, auka handelssamarbeid eller investeringar osv. I forhandlingsmodellen vert det sett fram konkrete krav, ofte med ein relativt kort tidsfrist. Styrkeforholdet mellom dei to landa vil vera avgjerande. Eit land vil berre gje etter for krav i dei tilfella dette vil oppfattast som mest lønsamt. Det er altså snakk om ein kostnadskalkyle, der det er viktigare *kva det vert forhandla om* enn kven som stiller kravet om endring.

⁶ Denne klassifiseringa er ikkje uproblematisk. Ein kan argumentera for at overgripande problem, som demokrati og menneskerettar, også let seg operasjonalisera og kvantifisera. T.d. kan ein måla demokrati i form av antal frie val, eller graden av grove menneskerettsbrot i antal tilfelle drap, tortur og forsvinningar. Likevel kan ein hevda at verdibaserte konsept ikkje let seg kvantifisera i kroner og øre.

⁷ For ei detaljert oversikt, sjå Li (1993: 351-356).

Konsensusmodellen, derimot, har som utgangspunkt at to land har tilnærma likt verdigrunnlag, eller at det landet som vert utsett for sanksjonar ynskjer å vera lik det landet som sanksjonerer. Det er dette verdifelleskapet som dannar grunnlaget for at eit land oppfører seg i tråd med det andre landet sine ynskje. Ein vonar altså at eksternt press vil resultera i eit indre press som over tid vil medføra endringar. Her er saka ein forhandlar om mindre viktig enn *kven som stiller kravet*. Der eit felles verdigrunnlag ikkje allereie eksisterer, vil landet som sanksjonerer freista overføra sine politiske, økonomiske og kulturelle verdiar gjennom t.d. handel og utanlandsinvesteringar. Verdioverføring kan skje gjennom samkvem på mange ulike plan, så som økonomisk eller militær bistand, militær opplæring, kulturelle utvekslingsprogram, informasjon og propaganda. Andre metodar innanfor det ein gjerne kallar "stille diplomati" kan ta form av samtalar og diskusjonar på stats- og embetsmannsplan, der ein t.d. drøftar konkrete aspekt ved menneskerettssituasjonen til eit gjeve land. "Svartelisting" eller stemping av eit land som ikkje fylgjer spelereglane er ein annan velkjend metode. Denne går ut på å gje land "dårleg samvit" ved å gje dei negativ internasjonal omtale. Svartelisting vert aktivt nytta i rapporteringsprosedyrane til EU og ILO, samt andre FN organisasjonar. Om landet gjev etter for press eller ikkje, vil i stor grad avhenga av kor mykje det bryr seg om å ha eit godt rykte internasjonalt. Ettersom verdiendringar tek tid, er konsensusmodellen ein strategi som krev langsiktig tenking.

Strategien eller metoden ein vel for å oppnå eit gitt resultat vil altså vera avhengig av både dei sakene det vert forhandla om og dei strukturelle og politisk-ideologiske forholda landa imellom. Samla vil desse forholda også påverka kor *treffsikke* eller *effektive* dei ulike metodane er for å oppnå den ynskja endringa. Dersom ein ser på negative sanksjonar, kan fylgjande forhold óg vera utslagsgjevande for om sanksjonar er eit effektivt og treffsikkert verkemiddel eller ikkje:

- *Storleiken på økonomien* til dei statane som boikottar jamført med den staten som blir offer for sanksjonar. Om Japan truar med å trekka ut milliardinvesteringar frå, la oss sei Sri Lanka, vil dette få større økonomisk konsekvensar for Sri Lanka enn om Noreg skulle trua med å halvera bistanden, som berre er på nokre få millionar. Land med sterk økonomi, som t.d. USA og Japan, vil vanskelegare la seg dirigera av ytre press enn land som i stor grad er avhengig av internasjonal bistand.
- *Type sanksjon*. Det kan vera boikott av kun enkeltprodukt, som oljeboikotten av Irak, eller omfattande økonomiske, kulturelle og diplomatiske sanksjonar, som i høve Sør Afrika.
- *Type produkt eller sektor*. Trussel om internasjonal oljeembargo ovanfor eit land som er heilt avhengig av oljeimport, eller embargo som omfattar høgteknologiske produkt, vil vega tyngre enn konsumentboikott av druer eller appelsinar.
- *Omfanget av boikotten*. Enkeltstående land, dvs. unilateral boikott (som i tilfelle USA mot Cuba) eller internasjonal, dvs. multilateral, boikott (som i tilfelle FN mot Irak frå 1990).

Før me går vidare og ser på empiriske døme, må det merkast at det ikkje er lett å måla effekten av sanksjonar. Korleis måler ein effekten av eksternt press? Korleis måler ein endring i politikk på eit gitt område? Og vidare: Korleis påviser ein at det er nettopp dette presset, eller sanksjonen, og ikkje andre faktorar som er utslagsgjevande for den ynskja endringa? Svara vil vera avhengig av korleis ein definerer og operasjonaliserer eksternt press og endring. Det er ein føresetnad at ein har god tilgang på informasjon. Empiriske undersøkingar viser at det ikkje er noko eintydig svar på kva strategiar som er mest effektive for å oppnå endringar i eit lands politikk gjennom eksternt press. I ein analyse av 118 økonomiske sanksjonar⁸ sett i verk av sjølvstendige statar eller statar innanfor ein internasjonal organisasjon mellom 1947 og 1983 prøvde ein å sjå i kva grad sanksjonar var eit vellukka verkemiddel for å oppnå endring i politisk praksis på eit gitt område. I analysen nytta ein to kriterium for å måla graden av kor vellukka sanksjonen var: (1) i kva grad "den uttalte utanrikspolitiske målsetnaden vart oppnådd" og (2) i kva grad "sanksjonen var med på å oppnå denne målsetnaden" (Li 1993: 357). Ein kom fram til fylgjande: Mest vellukka var sanksjonar knytt til substansielle saker. Av dei 5 tilfella som var undersøkt var alle vellukka. Dette talgrunnlag er likevel for tunt til å trekka generelle konklusjonar. Nestmest vellukka var sanksjonar knytt til symbolske tilfelle: 43,2% av dei 88 tilfella som inngjekk i analysen var vellukka. Sist på lista rangerte sanksjonar knytt til overordna problem. Kun 32% av dei 25 tilfella som vart undersøkte var vellukka (Li 1993: 360-361). Det er interessant å notera seg at uansett type saker det vart forhandla om, var sanksjonane mest vellukka i dei tilfella der landet som vart sanksjonert hadde ynskje om å identifisera seg med det landet som sanksjonerte. 83,3% var vellukka, mot 38,1% vellukka sanksjonar i tilfella der land gav etter for press innafor forhandlingsmodellen. Men då tilfella av identifisering, dvs. der landa hadde tilnærma likt verdigrunnlag, kun utgjorde ein liten del av totalen, kan ein heller ikkje her trekka vidtfemnande konklusjonar.

Dette resultatet syner at det fins ingen innlysande løysingar på kva sanksjonar eller strategiar som er mest effektive. I vårt tilfelle er me interesserte i å sjå på kva som skjer når ein koplar demokrati og menneskerettar (som tilhøyrrer kategorien overgripande saker) til næringslivsinteresser (såkalla substansielle saker). Når norske bedrifter unnlater å investera i eit gitt land, korleis måler ein tap i kroner mot forbetringa av menneskerettssituasjonen i landet? Ein opererer jo her med to storleikar som ikkje umiddelbart let seg samanlikna; kroner og øre på den eine sida og menneskeliv og menneskerettar på den andre sida. Kva modell har den norske regjeringa og norske bedrifter valt å nytta i ulike situasjonar der det forekjem grove menneskerettsbrot? Me skal fyrst sjå på UD sin politikk.

⁸ Økonomiske sanksjonar er i denne analysen definerte som handelsembargo, suspensering eller redusering av bistand, avvikling av sal og frysing av tilgang på lån og kreditt (Li 1993: 356).

4. Om haldning og handling: etikk, retorikk og politikk

Moralsk sett har norske styresmakter gjort seg til talsmenn for å fremja respekt for demokrati og menneskerettar. Den fylgjande diskusjonen vil i stor grad dreia seg om reaksjonsmønsteret norske styresmakter har utvist ovanfor samarbeidsland, eller land ein planleggjer samarbeid med, som systematisk har gjort seg skuldige i grove brot på menneskerettane. Fyrst eit kort historisk tilbakeblikk. Menneskerettar vart kopla til norsk bistandspolitikk i midten av 1970-åra, men det var fyrst ti år seinare at ein tok til å operasjonalisera desse måla. Dette trass i at FN's menneskerettserklæring snart rundar 50 år og at Noreg har vore langt framme i rekka når det gjeld ratifisering av dei ulike FN-konvensjonane. Som kjent var det tryggingpolitiske omsyn som fyrst og framst låg bak nedfellinga av menneskerettane som universelle og udelelege. Hovudargumentet var at der demokrati får grobotn og fotfeste ville respekten for menneskerettane auka og faren for krig og konflikhtar avta. Verdsutviklinga dei siste par tiåra med ei stadig auke i internasjonalt samarbeid, då særleg på det økonomiske feltet, har ført til ei nærare integrering av områda som fell inn under norsk utanrikspolitikk. Det heiter seg no at utanrikspolitikk, tryggingpolitikk, handelspolitikk og økonomisk politikk ikkje lenger skal sjåast som avskilde område (UD Informasjon 1995: 14). Denne heilskapstenkinga har kome til uttrykk m.a. gjennom samanslåinga av norske ambassarar og NORAD kontor i mange u-land, der ein i større grad freister å knyta bistand nærare opp til handel og kulturutveksling. I innstillinga frå utanrikskomiteen om hovudtrekk i norsk politikk ovafor utviklingslanda heiter det at næringslivsordningar må samsvara med generelle mål og prinsipp for bistandspolitikken slik at dei vert betre tilpassa ynskjet om å bidra til utvikling av næringslivet i dei fattigaste landa (Innst. S. nr. 229, 1995-96: 52).⁹

Fordi den moralske målsetnaden om respekt for menneskerettane og fremjing av demokrati skal integrerast med allereie eksisterande realpolitiske og økonomiske målsetnadar på mange ulike område, seier det seg sjølv at det kan oppstå konflikt. Ettersom det er diskusjonen om bruk av økonomisk boikott som har bragt temaet om næringslivsinteresser kontra menneskerettar på dagsordenen, skal me fyrst sjå på norske styresmakter sin bruk av negative sanksjonar i form av boikott. Fins det noko system i norsk reaksjonsmønster på grove menneskerettsbrot? Eit historisk tilbakeblikk på dei tilfella der Noreg har engasjert seg i form av boikott gjev ei heller kort liste: Sør-Afrika og Irak. I begge tilfella slutta Noreg seg til internasjonale sanksjonar iverksett av FN. I tilfellet Sør-Afrika som ein reaksjon mot rasepolitikken, som medførte brot på dei fleste menneskerettane for storparten av folket i landet. I det andre tilfellet som ein reaksjon på irakiske styresmakter sin okkupasjon av Kuwait i 1990. Begge boikottane hadde stor oppslutnad her i landet. Men dersom ein stiller spørsmål om kvifor det internasjonale

⁹ Det bør poengterast at norsk offisiell politikk til ei kvar tid er det som er vedteke av Stortinget. Det forhindrar ikkje at det kan vera større eller mindre grupper innanfor Stortinget som er usamde med enkelte deler av politikken. T.d. la KrF fram ei motmelding til St. meld. nr. 16 som utgreier hovudtrekka i norsk politikk ovanfor utviklingslanda. KrF reiste her kritikk mot fleire hovudpunkt i meldinga, m.a. mot svekkinga av fattigdomsorienteringa og målsetnaden om at meir av bistandsoverføringane skal brukast på ein måte som tener norsk næringsliv og gjev meir attende i form av arbeidsplassar og inntening til Noreg. KrF meiner at dette i hovudsak vil bidra til at meir av ressursane går til kommersielt interessante område, spesielt i Asia (KrFs motmelding 1995-96: 5-7).

samfunnet og Noreg reagerte med boikott *når* dei gjorde, er svaret meir utydeleg. Apartheid hadde jo eksistert i Sør-Afrika lenge før det internasjonale samfunnet byrja å reagera systematisk på overgrep mot dei svarte i landet. Norske oljeskip la til kai på den sørafrikanske kysten så seint som 1987. Kurdarane som individ og som folkegruppe hadde før FN boikotten vart sett i verk mot Irak i 1990 vore utsett for forfylgjingar og grov diskriminering frå ei rekke land - Syria, Tyrkia, Irak, Iran - i fleire hundreår.

Me kan sjå på nokre fleire døme og spørja oss *når* menneskerettsbrot vert så grove at dei påkallar norsk og internasjonale reaksjonar. Kvifor flokkar norske turistar seg stadig i tusental til Tyrkias solfylte kyst - trass i at 19-20.000 menneske, hovudsakleg kurdarar, har late livet i kampen mellom tyrkiske styresmakter og kurdarar sidan 1984, medan nordmenn vart sterkt åtvara av norske styresmakter mot å reisa til Sør Afrika medan boikotten der stod på? Kvifor reagerer ein med større avsky på fengslinga og drapet på Ken Saro-Wiwa og sju andre frå minoritetsgruppa Ogoni i Nigeria enn på 25.000 "forsvinningar" i Guatemala? Kvifor vart det gjort forsøk i Stortinget på å tvangspåleggja Statoil å trekka seg ut av Nigeria etter denne hendinga, samstundes som norske næringslivsinteresser i Indonesia ser ut til å vera mindre problematiske? Kvifor trua Noreg med handelsboikott av Burma, og prøvde saman med Danmark å mobilisera ein felles EU-boikott samt leggja press på FN til på ny å ta opp saka om menneskerettsbrot i Burma etter dødsfallet av den norsk-danske generalkonsulen James Nichols i burmesisk fengsel i juni 1996, samstundes som feite kontraktar vart skrivne mellom norske og kinesiske selskap?

Dette er berre nokre få utvalde døme. Men dei kan lett gje inntrykk av at det er tilfeldigheiter som rår i norsk politikk ovanfor land som på ulike måtar står for menneskerettsbrot. Etikken er i høgste grad på plass i offentlege dokument som stortingsmeldingar og UD rapportar, men når det gjeld politisk praksis sit ein att med inntrykket av at etikk i mange tilfelle vert redusert til retorikk. Er situasjonar der grove menneskerettsbrot forekjem rett og slett så ulike i karakter og så komplekse at det er umogeleg å formulera ein eintydig strategi ovanfor land som bryt menneskerettane? Viss så er tilfelle, vil det kunna nyttast som eit vikarierende argument for norske styresmakter til å la omsynet til menneskerettspraksis i eit land vera basert på kva slags veg norske næringslivsinteresser får vektskåla til å tippa? Og kva seier næringslivet til dette?

5. Næringslivet, krysspress og verdival

Næringslivet har ikkje noko offisielt moralpolitisk standpunkt på dette området. Tradisjonelt har det vore UD sitt bord å definera norsk utanrikspolitikk. Men fordi UD sin politikk på koplinga mellom menneskerettar og næringslivsengasjement i beste fall ser ut til å vera uklår om ikkje beint ut tilfeldig, har det vorte stadig vanskelegare for næringslivsrepresentantar å køyra fram argument som "Vi forhold oss til UD's politikk og internasjonale sanksjonar" når dei vert spurt om korleis dei stiller seg til kontroversielle situasjonar der det foregår grove menneskerettsbrot. Slike lettkjøpte svar tilfredsstiller

ikkje lenger uavhengige organisasjonar, media, og folkeopinionen - som til ein viss grad både formar og vert forma av det som media slår fast er dagsaktuelt stoff. Bakgrunnen for det aukande krysspresset næringslivet er utsett for - det å vera moralsk korrekt, oppføra seg i tråd med det som til ei kvar tid er offisiell politikk, og samstundes ivareta grunnlaget for sin eigen eksistens; nemleg profitt - er relatert til endringar i internasjonale forhold og med det til eit skifte i norske handelsinteresser. Det er fire hovudgrunnar til dette. Dels har det å gjera med auka samhandel og investeringar i land som ligg utanfor Vest-Europa, då særleg Asia (sjølv om 80% av norsk eksport framleis går til likesinna vestlege i-land); dels med eit tettare internasjonalt handelssamarbeid der Noreg i større grad enn tidlegare må forhalda seg til internasjonale regelverk på ulike område; dels med den offisielle norske målsetnaden om å oppretthalda eit nært samarbeid med FN (St.meld. nr. 19 1995-96: 17), og dels med at ein større del av norsk bistand vert knytt opp til norske næringslivsinteresser (St.meld. nr. 19 1995-96: 18). Fordi grove menneskerettsbrot foregår i u-land og i regionar der Noreg har uttrykt ynskje om eit breiare bistandsengasjement og aukande direkte investeringar (Asia), vil utvida samhandling med desse landa føra til at ein oftare støyter på problematikken knytt til koplinga mellom handel/investeringar og respekt for menneskerettane.

På mange måtar kan ein seia at næringslivet og regjeringa hittil har køyrt det same løpet. Av dei fire tilfella som vart nemnde innleiingsvis - Nigeria, Kina, Burma og Indonesia - er Burma det einaste tilfellet der norske styresmakter kviskra enkelte bedrifter i øyra at det ikkje var lurt eller tilrådeleg å gå inn i nettopp dette landet før regjeringa hadde kome med klarsignal. Norske bedrifter rettar seg i stor grad etter slike råd. Eksempelvis uttala Hydro at det var uaktuelt å engasjera seg i Burma etter at dei ikkje fekk tilslag etter forhandlingsrundar med burmesiske selskap om eit kunstgjødselprosjekt i milliardklassen (Dagens Næringsliv 04.07.09). Ein har kalla det burmesiske tilfellet "spesielt" fordi saka om eventuell boikott vart teken opp etter dødsfallet til den norsk-danske generalkonsulen og fordi Noreg har eit spesielt moralsk ansvar ovanfor nettopp Burma p.g.a. utdelinga av Nobels fredspris til opposisjonsleiar Aung San Suu Kyi. Ei meir kynisk tolking ville kanskje vore at prislappen på å utebli frå Burma rett og slett ikkje var så høg i forhold til det ei uttrekking av næringslivsinteresser frå Kina ville vore. Eit interessant spørsmål er kva Hydro ville gjort dersom dei hadde fått tilslaget i Burma? Og kva ville UD ha gjort dersom Hydro hadde takka ja og gått mot offisiell norsk politikk?

Desse hypotetiske spørsmåla fører oss over på eit anna vesentleg poeng: Det finst per i dag ikkje noko lovverk som legitimerer pålegg fra UD til private bedrifter om å trekka seg ut av eller ikkje gå inn i land der det vert utført systematiske og grove menneskerettsbrot. UD kan koma med tilrådingar, men har ikkje noko apparat for iverksetjing av interne sanksjonar mot bedrifter som ikkje oppfører seg "pent". Det må juridiske lovendringar til for å formalisera forholdet mellom næringslivet og UD, og så langt har ikkje UD utvist større politisk vilje til å prøva å få dette gjennom. Det har heller ikkje vore naudsynt i den grad norske utanrikspolitiske og næringslivet sine interesser har vore samanfallande. Men ein kan tenkja seg tilfelle der norske styresmakter si

offisielle haldning strir mot næringslivet sine interesser. Kva pressmiddel eller sanksjonstiltak kan politikarar ta i bruk då? Bør norske styresmakter, som i USA, utforma ein mykje meir konsekvent politikk på området handel og næringsliv?¹⁰ Ynskjer me at norske styresmakter, etter den amerikanske modellen, skal kunna nekta bankar å gje tilgang på kredittordningar og lån til bedrifter som vil etablere seg i land som har rykte på seg for grove brot på menneskerettane?

I staden for å ta opp debatten om ein eventuell auka kontroll over næringslivet, har UD oppmoda norske bedrifter, både statlege og private, om å tenkja sjølve, gjera sine egne vurderingar - kort sagt, ta sitt etiske ansvar meir alvorleg (Godal 1996). Det nyleg nedsette etikkutvalet i Næringslivets hovudorganisasjon (NHO) er eit teikn på at næringslivssida har teke denne oppmodinga seriøst.¹¹ Etiklutvalet har som oppgåve å gjera menneskerettsdebatten meir synleg når bedriftspolitikken skal utmeislast. Utvalet er samansett av bedriftsleiarar og driv med kompetansebygging og ulike former for opplysningsverksemd. Det har ikkje mandat til å påleggja bedrifter retningslinjer for korleis dei skal eller bør forhalda seg i konkrete saker. Ein har innanfor NHO diskutert idéen om å innføra ein såkalla åtferdskodeks ("code of conduct"), dvs. utmeisla konkrete etiske retningslinjer for bedrifter. Tanken vart avvist med grunnlag i at problemstillingar relaterte til etikk er alt for komplekse og alt for situasjonsavhengige. Ein meiner difor det er betre om vedtak i etiske spørsmål vert teke på bedriftsnivå.¹²

Sjølv om opplysningsarbeidet om menneskerettsspørsmål framleis er i startfasen her i landet, vert det teke på alvor av mange norske bedrifter. Ingeniørar og økonomar blir oppmoda om å tenkja i nye og "mjukare" baner. Dei fleste større norske bedrifter med eit utanlandsengasjement har sine egne etiske retningslinjer å gå etter, sjølv om ingen har ein interndisiplin på linje med den amerikanske klesgiganten Levi Strauss. Levis har bunde seg til å fylgja eit sjølvpålagt prinsipp om at "Me skal ikkje innføra eller fornya kontraktar i land der det er grove brot på fundamentale menneskerettar" (Solo 1995: 55). Dette prinsippet har vorte sett ut i livet i og med at Levi Strauss har bestemt seg for å trekka seg gradvis ut av Kina med å visa til systematiske brot på menneskerettane.¹³ Bør

¹⁰ USA er kjend for å gå grundig til verks når dei har interesser å ivareta - ofte med moralske overtonar. Den siste utviklinga i forhold til Cuba, der USA gjennom Helms Burton avtalen har vedteke tiltak som vil straffa selskap som nyt fordelene av tidlegare amerikanske eigedomar i Cuba, har vekt stor harme innanfor EU og andre kretsar. Det er ikkje fyrste gongen USA involverer tredjepartar i sanksjonar for å oppnå spesifikke politiske mål. Etter Helms Burton avtalen kan USA óg straffa alle utanlandske selskap som investerer i Iran og Libya, begge definert som terrorregime av USA (Dagens Næringsliv 26.07.96, s. 11).

¹¹ NHOs etikkutval vart oppretta i 1995 i etterkant av eit to års prosjekt (1992-1994) i samarbeid mellom NHO og Braathen Safe. Prosjektet hadde som oppgåve å driva opplysning om etiske spørsmål ovanfor norske bedrifter. I samband med prosjektet vart det utgitt 8 hefte i ein serie om Næringslivet og etikk som tek opp ulike tema relaterte til etiske spørsmål, m.a. eitt med tittelen *Marked og moral*.

¹² Eit underutval i etikkutvalet vil hausten 1996 arrangera ein konferanse om dette emnet.

¹³ Ein skal ikkje sjå vekk frå at det også kan ha lege eigeninteresser bak avgjerda til Levis om å trekka seg ut av Kina. Dårleg avsetnad, piratkopiar av produkt, lett tilgang på andre og viktigare marknader osv. kan vera argument vel så vektige, om enn med ein mindre moralsk aura, enn det offisielle "protest

