

STATUSRAPPORT

HVORDAN GÅR DET *EGENTLIG* MED MENNESKERETTIGHEDERNE I KINA?

HATLA THELLE

I både hjemlandske og internationale medier tegnes i disse år et billede af Kina som et land, hvis regering på ingen måde er opmærksom på beskyttelsen af de grundlæggende menneskerettigheder. Men så enkelt forholder det sig ikke. Det kinesiske styre er bevidst om menneskerettighedernes betydning, og i denne artikel skriver Halta Telle, at der gennem de sidste tyve år er blevet gennemført reformer, der på visse områder har fået menneskerettighedssituationen i Kina til at se lysere ud.

Formålet med denne artikel er at undersøge menneskerettighedernes udvikling i det kinesiske samfund for at kunne svare på spørgsmålet: Hvordan går det *egentlig* med menneskerettighederne i Kina? Artiklen viser, at beskyttelsen af de civile frihedsrettigheder har det bedre i Kina i dag end for 25 år siden, mens sociale rettigheder som sundhed og uddannelse bliver krænket i større omfang end før. Det kinesiske retssystem er stadig langt fra at yde den beskyttelse, som man kender i vores del af verden, men der er gjort vigtige fremskridt siden reformpolitikens begyndelse i 1980.

Menneskerettighederne er som system og som begreb hele tiden udsat for kritisk skepsis og justeres løbende. Det er derfor nødvendigt som udgangspunkt at fastslå, hvilken forståelse af menneskeretten det følgende bygger på. Denne er minimalistisk og holder sig til de internationale normer, et flertal af verdens lande har tilsluttet sig ved at underskrive de forskellige konventioner.¹ Artiklen bygger på en opfattelse af menneskerettighederne som det sæt af internationale standarder, samt de løbende justeringer og fortolkninger af dem, som siden vedtagelsen af Verdenserklæringen i 1948 har udviklet sig til et 'regime' i betydningen: '...et sæt af implicitte eller eksplicitte principper, normer, regler og beslutningsprocedurer omkring et givet område af international politik'.

Med denne definition bliver det muligt at se på menneskerettighederne relative status i Kina og bedømme beskyttelsen af menneskerettighederne over tid. En sådan hensyntagen til den historiske sammenhæng er blevet en integreret del af den internationale monitorering af staternes overholdelse af standarderne, primært gennem de forskellige menneskerettighedskomiteers behandling af de enkelte landes rapporter.²

Den følgende gennemgang er struktureret omkring de reformer, det kinesiske samfund har undergået efter Maos død i 1976. Reformerne omfatter hhv. retsreformer, politiske reformer og sociale reformer.

Retsreformer

Hvad juraen angår, er de grundlæggende retskilder på plads i form af ny straffelov, retsplejelov, arvelov, kontraktlov, osv. De fundamentale rettigheder som ytrings-, forsamlings- og religionsfrihed står i forfatningen (som de hele tiden har gjort). Men der er mange problemer i etableringen af en retsstat.³ Et er den manglende adskillelse mellem det politiske og det juridiske system. Artikel 12 i forfatningen knæsetter princippet om partiets overhøjhed, hvilket bliver gentaget i mange juridiske fortolkninger og officielle taler og gennemført i praksis på en lang række forskellige måder (Potter 2001). For eksempel ansættes og betales dommere af de lokale regeringer, hvilket betyder at de tenderer imod at dømme efter,

hvad der tjener de lokale myndigheders interesser. Ydermere har dommerne indtil nu ofte været demobiliserede militær- eller politifolk uden nogen juridisk baggrund. Denne praksis er ved at blive afviklet med etableringen af en national dommeruddannelse som en del af det juridiske studium. Implementeringen af afsagte domme volder også mange vanskeligheder. Højesteret udnævnte simpelthen 1999 til 'år for implementering af domme' i håb om at øge tilliden til retssystemet ved at sørge for, at domfældelser fik konsekvenser, for eksempel på det økonomiske område (Chen 2002). En omfattende korrupsion, som truer ikke kun civile og politiske, men også økonomiske og sociale rettigheder, hører med i billedet. Retsorganernes funktion diskuteres vidt og bredt i akademiske kredse, hvis forskningsresultater også i forskelligt omfang bruges af politikerne.

Et eksempel: Mishandling af arrestanter og mistænkte bliver systematisk brugt i det kinesiske retssystem for at fremtvinge tilståelser til brug for domstolene. Dette problem er ikke specielt gældende for eller specielt voldsomt i forbindelse med anklager af politisk karakter, men gælder i lige så høj grad 'almindelige' forbrydere eller uskyldige, der er så uheldige at blive taget af politiet. Jurister i forskellige grene af systemet har igennem mange år diskuteret, hvordan man kan komme disse overgreb til livs og sikre retsbeskyttelsen af tilbageholdte personer (Kjærum et. al. 2003). Forskellige bestræbelser er i gang: Et element er at sikre at tilståelser fremtvunget under tortur eller efter mishandling ikke kan bruges i retten i overensstemmelse med straffelovens bestemmelser. Hertil er nedsat en komite, der skal udforme en lov om bevisførelse, som skal gøre det klarere og mere åbenlyst, at et bevis' gyldighed er et vigtigt element i en retssag og skal efterprøves. Komiteen er nedsat af parlamentet, og loven skal vedtages her.

Et andet element er at styrke institutionerne omkring forsvar og juridisk rådgivning. I dag har den anklagede ikke ret til en få en forsvarer stillet til rådighed. Vedkommende kan bruge en bekendt eller en betalt advokat eller selv forsvare sig, men staten stiller ikke en forsvarer til rådighed undtagen i særlige tilfælde, som i sager vedrørende mindreårige, i tilfælde af anklager, der kan give dødsstraf, o.lign. Justitsministeriet har dekretet oprettelsen af kontorer, der yder retshjælp i alle lokaliteter, men disse har svært ved at tiltrække kvalificeret personale, og de er ikke kendt af befolkningen. Juridiske fakulteter på universiteterne opretter klinikker, hvor jurastuderende under vejledning yder gratis retshjælp,

men disse er også langt fra tilstrækkelige til at dække behovet. En lov om retshjælp er under udarbejdelse, og ovenstående initiativer støttes af udenlandske donorer, som for eksempel DANIDA.

Udviklingen af et system med rådgivning om, hvordan man kan sagsøge myndighederne eller hinanden, er svaret på en hastigt voksende retsbevidsthed blandt Kinas borgere. Kineserne er blevet et 'sagsøgende folkefærd', som en observatør kalder det. Ideer om rettigheder, som kan håndhæves ved lov, bliver stadig oftere fremført i det offentlige såvel som i det private rum. Pressen bringer eksempler på afskedigede arbejdere, som anklager deres arbejdsgivere for uretmæssig fyring; kvinder, som søger erstatning for sexchikane; forbrugere, som sagsøger producenter for ubrugelige eller skadelige produkter; og sågar ældre, som sagsøger deres børn for ikke at bidrage til de gamles underhold (hvilket voksne børn i Kina har en lovfæstet pligt til). Denne tendens understøttes af medierne, hvor fjernsynet har faste serier med jura-programmer og dokumentarudsendelser med retlige emner; aviserne bringer reportager om politifolk, der er dømt for overgreb, og har juridiske brevkasser; der findes specielle dag- og ugeblade som omhandler lov og ret, o.s.v. (Svensson 2002). Endelig er den sociale kontrol og overvågning i boligområder og på arbejdspladser blevet kraftigt reduceret, og forbuddet mod at bevæge sig inden for landets grænser er delvist under opløsning. Kina er stadigvæk langt fra at være en retsstat i vestlig forstand, men både begreber og praksis omkring beskyttelsen af grundlæggende rettigheder har udviklet sig enormt i de to årtier, reformprogrammet har varet.

“Det er stadig totalt umuligt at danne en uafhængig fagforening, et politisk parti eller noget, der bare ligner kimen til noget sådant.

Politiske reformer

Overgangen til retsstatsprincippet har betydet en mindre påagtet, men faktisk temmelig radikal, forandring i kinesisk politik. Forholdet mellem de ledende organer: Partibureaukratiet, Statsrådet (regeringen) og Folkekongressen (parlamentet) har forskubbet sig, så de to sidste organer ikke længere er henvist til udelukkende at blåstempe partibureau-

Hatla Thelle er cand.mag og ph.d. samt seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder.

E-mail: hth@humanrights.dk

kraternes beslutninger. Kommunistpartiets magt er stadig enorm og uantastet, som nævnt ovenfor, men det er nu muligt at afholde sig fra at stemme eller stemme imod fremlagte forslag på Folkedagens årlige samlinger (Tanner 1999). Interessegupper, faglige sammenslutninger og forskningsinstitutioner bliver hørt og får indflydelse, selvfølgelig i varierende grad og ofte langt fra så meget, som de kunne ønske sig, men det politiske liv er blevet meget mere mangfoldigt og dermed også sværere at styre for det enevældige parti, end det var tidligere.

Forsamlings- og foreningsfriheden i Kina, eller rettere manglen på samme, har været et af de områder, som med rette har tiltrukket sig international opmærksomhed igennem det sidste tiår. Det er stadig totalt umuligt at danne en uafhængig fagforening, et politisk parti eller noget, der bare ligner kimen til noget sådant. Arrestation og hårde fængselsdomme til bl.a. medlemmer af det såkaldte 'Kinas demokratiske parti' har slået dette fast gang på gang, ligesom forbudet imod og forfølgelsen af medlemmer af den religiøse bevægelse Falungong ikke lader nogen illusioner tilbage om, hvor grænserne går. Men der har været mindre opmærksomhed omkring, at sociale organisationer kan oprettes og registreres, og specielt faglige interessesammenslutninger har opnået en vis selvstændig status, så længe de ikke begiver sig ind i de politiske kerneområder og udfordrer regimet. En lov fra 1989 regulerer området og kræver registrering og tilknytning til en 'moderorganisation' for at kunne blive oprettet, og dette skaber vanskeligheder, men umuliggør ikke dannelsen af organisationer omkring specielle interesser. I øvrigt fungerer mange grupper i bedste velgående uden tilladelse - igen, så længe de ikke overskrider de uskrevede regler. Nogle private organisationer - for eksempel på områder som kvinders rettigheder eller miljøspørgsmål - gør et stort socialt arbejde på visse menneskeretlige kerneområder med oplysning, fortalervirksomhed via pressen eller fokus på enkeltsager.

Et andet tiltag, som har fået opmærksomhed internationalt og nyder mange udenlandske donoreres bevågenhed som en potentiel styrkelse af demokratiske kræfter, er lokalvalg i landområderne. På landsbyniveau⁴ er der siden slutningen af 1980'erne indført formelt frie valg af ledere. Forskere har sat spørgsmålstegn ved, om der hermed er sat en proces i gang hen imod mere demokratiske styreformer; og nogle ser det som et forsøg fra statsmagts side på at tage dampen af en folkelig utilfredshed på landet uden reelt at afgive politisk magt (Jacob-

sen 1999). Valgene foregår ganske rigtig mange steder på et problematisk grundlag, men processen giver en vis erfaring i politisk indflydelse, om end på et rudimentært plan.

Sociale reformer

I den sociale struktur før reformerne havde den enkelte en nøje tilmålt plads, som for de allerflestes vedkommende forblev den samme hele livet. På landet var man født ind i en folkekommune, hvor man som regel ville komme til at bo og arbejde resten af sine dage, i byerne fik man efter endt skolegang tildelt en arbejdsplads, som var ansvarlig for én på alle områder. Dette afgørende skel mellem land- og byboere resulterede i et næsten kaste-agtigt system, hvor de to parter levede under vidt forskellige betingelser. På den afmålte plads var der for hvert individ en institution, der havde ansvaret for dennes overlevelse og uddannelse, som derfor blev af meget forskellig karakter afhængig af, hvor i landet man var født.

Med de økonomiske reformer er denne stavnsbinding blevet løst, men samtidig er de sociale garantier også faldet bort i en sådan grad, at det har udløst og stadig udløser voldsom social uro og protester mange steder i landet. En befolkning, der er vant til gratis lægehjælp og gratis uddannelse, bliver konfronteret med et nyt system, hvor man skal betale for at gå i skole og til lægen, hvor man skal spare op til sin alderdom, og hvor man skal erlægge kostprisen for sin bolig. Centrale og lokale myndigheder er i fuld gang med at designe nye institutioner, men vanskelighederne med at omstrukturere hele det sociale system er enorme.

Som eksempel kan nævnes reformer omkring pensioner og sygesikring i byerne: Siden midten af 1990'erne har man eksperimenteret med at oprette pensions- og sygesikringsfonde på højere niveau end den enkelte arbejdsenhed. Hermed skulle man blandt andet løse det problem, at virksomhederne havde vanskeligt ved at konkurrere på lige vilkår, når de skulle betale sociale udgifter som pension og lægehjælp til tidligere ansatte. 'Gamle' statsejede virksomheder med mange pensionerede og skrøbelige medarbejdere havde svært ved at klare sig overfor nye virksomheder med unge og raske. Fonde på by- eller provinsniveau ville garantere en omfordeling af ressourcer og forårsage mere retfærdige markedsvilkår. Arbejdsgivere og -tagere skal hver måned indbetale

en vis procentdel af lønnen til fonden, som så udbetaler pensioner og refunderer udgifter til lægehjælp efter faste regler. De individuelle bidrag bliver sat ind på en individuel konto, mens arbejdsgiverens bidrag bliver fordelt på de individuelle konti og en fællesfond, som bliver brugt efter lidt forskellige regler i forskellige områder. Systemet er altså en blanding af en opsparing og en forsikring. Reformen er relativt beskedent set i lyset af, at den kun gælder byboere, og blandt dem kun omfatter folk, der er i arbejde. Problemet med pensioner og sygesikring for arbejdsløse og bønder er der stort set ikke gjort forsøg på at løse på nogen systematisk måde. Men selv disse beskedne tiltag har været svære at gennemføre. De 'gode' virksomheder, som tjener penge, vægrer sig ved at melde sig ind i systemet, fordi deres bidrag i en overskuelig fremtid ville udgøre en nettoudgift, mens de 'dårlige' virksomheder,⁵ som kører med underskud, gerne vil melde sig ind, men ikke har pengene til det. Myndighederne har kun få tvangsmidler til at få indlemmet virksomhederne i systemet. De prøver med at nægte at udstede licenser til køretøjer eller udstede pas til udlandsrejser til ansatte i virksomheder, som ikke vil bidrage, men resultatet er ikke opmuntrende. Endvidere prøver virksomhederne at nedsætte deres bidrag ved at underrapportere antallet af ansatte eller lønudgifterne.

Et andet problem er, at overgang fra et system med kontant afregning til et opsparingsystem kræver en stillingtagen til, hvordan man beskytter de mennesker, som ikke har sparet op individuelt, men med deres lave løn igennem mange år reelt har akkumuleret midler i deres arbejdsplads. Staten har en gæld til dem. Et relativt stort engangsbetrag ville være nødvendigt for at beskytte disse personers rettigheder, men de bliver i realiteten betalt af de midler, som skulle bruges til fremtidige udgifter, hvorved de personer, der i det givne øjeblik bidrager til systemet, bliver tabere.

Status

Balancen mellem tryghed og frihed – mellem beskyttelsen af civile og sociale rettigheder – har forskubbet sig i de over to årtier, de økonomiske reformer i Kina har omstruktureret hele den sociale struktur. Meget overordnet og relativt set er den personlige frihed

blevet styrket, mens den sociale tryghed er truet. Der findes dog stadig lodrette krænkelse på flere områder. Eksempler er det effektive forbud mod dannelsen af politiske grupper og frie fagforeninger samt indskrænkning af ytringsfriheden gennem politisk censur af medierne.

Hvad trygheden angår findes der som nævnt huller i det nye sikkerhedsnet, mange falder igenem, og sociale rettigheder krænes i vid udstrækning for mange forskellige grupper. Krænkelserne hænger sammen med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi. Det tidligere system byggede på administrativ fordeling af sociale goder, lav løn og relativt høj social beskyttelse; det nye system skal bygge på fordeling af ressourcer via markedet, opsparing og selv-forsikring.

Det er et interessant spørgsmål, hvordan det kan være, at den kinesiske regering har valgt at gennemføre reformer som de ovenfor omtalte, samt hvorfor menneskerettighederne netop er blevet implementeret og ikke implementeret i den udstrækning, det er tilfældet. Selvom det ligger uden for denne artikels sigte at komme med en grundig analyse af dette, vil jeg alligevel give et par bud. På det sociale område er regeringen på den ene side i høj grad klar over, at det er nødvendigt at beskytte individet mod social nød, både for at opretholde væksten og sikre social stabilitet. På den anden side er en effektiv beskyttelse vanskelig på grund af de centrale myndigheders dalende kontrol over samfundets ressourcer, samt statsmagtens manglende erfaring med og befolkningens manglende tillid til institutioner som banker og kreditforeninger, kommercielt drevne fonde, skatteadministrationer og lign.

En årsag til reformerne kan således være at opnå og fastholde økonomisk vækst. En anden lige så vigtig grund er politisk: ambitionen om at vinde anerkendelse som international aktør. Dette mål kan ikke opnås uden et vist mål af overensstemmelse med de herskende normer for god regeringsførelse og beskyttelse af individet. Det har dele af den kinesiske ledelse indset for længe siden, og forsøget på at nå disse mål uden at miste magtmonopolet synes at være en væsentlig forklaring på arten af ændringerne i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

NOTER

¹Med denne definition anlægger artiklen et primært praktisk sigte og vil således ikke bevæge sig ind i diskussionen om kulturel relativisme vs. universalisme, tilstedeværelsen af 'asiatiske værdier' eller de historiske og filosofiske forudsætninger for menneskerettighederne.

²Diskussionen minder om demokratidiskussionen: Det er lettere at afgøre, om et land er blevet relativt mere demokratisk, end om det på en absolut skala er et demokrati. Ligesom man kan blive ved med at demokratisere, kan – og bør – man også blive ved med at overvåge og udbygge implementeringen af menneskerettighederne. Kritikken af Danmarks behandling af psykisk syge illustrerer, at dette naturligvis også gælder Danmark.

³Som er det officielle mål ifølge en ny bestemmelse i forfatningen fra 1999 (Liisberg 1999: 5).

⁴En landsby er en underinddeling af det laveste led i statsapparatet – et såkaldt xiang (på eng. normalt oversat som township). Dens ledelse har få beføjelser og forsvindende økonomiske ressourcer, men kan spille en rolle som bøndernes forbindelsesled til statsmagten. Læs også Oscar Alméns artikel 'Local Elections in China' andetsteds i dette nummer.

⁵Mange stats- og kollektivt ejede arbejdspladser kører med underskud som følge af en ufuldstændig reform af den offentligt ejede industri.

LITTERATUR

Chen Jianfu 2002, 'Mission Impossible: Judicial Efforts to Enforce Civil Judgements and Rulings in China' i Jianfu Chen et. al. (red), *Implementation of Law in the People's Republic of China*, Kluwer Law International, Haag.

Kjærum, Morten, Xia Yong og H. Thelle (red) 2003, *Prevention of Torture. A Cross-Cultural Study*, Sanlian Publishing House, Beijing.

Linda Jakobson, *Blazing New Trails; villagers' committee elections in P.R. China*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.

Liisberg, Jonas Bering 1999, *Kinas retssystem og retsreformer – en introduktion*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Potter Pitman B. 2001, *The Chinese Legal System. Globalization and local legal culture*, Routledge, London.

Svensson, Marina 2002, 'The Media as the Judge: The Role of the Chinese Media in Shaping the General Public's Knowledge of Law and Addressing Injustices', Paper presented at the Conference of Legal and Political Reform in the PRC, Lund University.

Tanner, Murray Scott 1999, *The Politics of Law Making in China. Institutions, Processes and Democratic Prospects*, Clarendon Press, Oxford.