

FØRER ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE RETTIGHEDER TIL UDVIKLING OG FREMGANG?

Danmarks menneskerettigheds- og udviklingspolitik bygger på princippet om alle menneskerettigheders udelelighed. Ifølge denne tilgangsvinkel er borgerlige og politiske frihedsrettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder således lige vigtige for menneskelig og social udvikling. Dette notat indeholder en forkortet og ikke teknisk gennemgang af en empirisk undersøgelse af validiteten af den såkaldte udelelighed, ved at undersøge effekten af indførelsen af retten til uddannelse, sundhed og social sikkerhed i 160 lande over en 50-årig periode fra 1960 til 2010. Sammenligningen viser, at der ingen gevinster er af at indføre disse rettigheder. Sammenligningen peger også på negative bivirkninger på mellemlangt sigt i form af tydeligt øget inflation. Det anbefales, at Danmarks menneskerettigheds- og udviklingspolitik opgiver præmissen om menneskerettighedernes udelelighed, prioriterer de borgerlige og politiske frihedsrettigheder og opgiver den såkaldt rettighedsbaserede tilgang til udvikling.

Danmarks internationale menneskerettighedspolitik dækker både over borgerlige og politiske rettigheder ("BPR") - som ytringsfrihed, forbud mod tortur og forsamlingsfrihed - og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ("ØSKR") - som ret til en tilstrækkelig levestandard, uddannelse, social sikkerhed og sundhed. Begge disse rettighedstyper genfindes i FNs Universelle Menneskerettighedserklæring fra 1948, der i 1966 blev skilt i hver deres konvention. Siden FNs Verdenskonference om Menneskerettigheder i Wien i 1993 har det dog været officiel FN-politik, at de to rettighedstyper anses for at være "udelelige". I regeringens nye udviklingspolitik som fastsat i lov om udviklingsbistand hedder det endvidere, at "målet med Danmarks udviklingssamarbejde er inden for rammerne af internationalt anerkendte principper og mål for udviklingssamarbejde, at bekæmpe fattigdom i udviklingslande og fremme menneskerettigheder", i det der samtidig henvises til bl.a. Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (jf. nærmere nedenfor). I en tale til det diplomatiske korps uddybede udviklingsministeren denne politik med følgende ord: "Denmark's development policy will aim to reduce poverty through a rights based approach to development which places people at the centre of our development cooperation"¹.

I modsætning til Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder ("CCPR") og den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), har der hidtil ikke været mulighed for individuel klageadgang under Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder ("CESCR").² Det skyldes, at der tidligere herskede en opfattelse af, at alene BPR var individuelle og judiciable rettigheder, der kunne håndhæves ved domstolene. Denne forskel

¹ Tale til det diplomatiske korps 21. november 2011 <http://um.dk/da/om-os/ministrene/udviklingsminister/taler/det-diplomatiske-korps/>

² Det skal dog bemærkes, at retten til uddannelse også er blevet indført i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der ellers udelukkende beskytter borgerlige og politiske rettigheder

ophævedes (i teorien) med vedtagelsen af en tillægsprotokol til CESC (Protokollen) i september 2009. Det er også karakteristisk, at flere lande i de seneste årtier har vedtaget forfatninger indeholdende ØSKR, ligesom disse rettigheder i stigende omfang er blevet anvendt af nationale domstole (Langford 2008). Uanset den ubestridelige udvikling imod øget udbredelse og retlig håndhævelse af ØSKR er der endnu ikke reel konsensus om disse rettigheders ligestilling med BPR. Det er primært vestlige lande som Danmark, Sverige, Norge, USA, Storbritannien, Schweiz og Canada, der er skeptiske overfor at ligestille ØSKR med BPR i praksis. Eksempelvis afviste Danmark ratificering af Protokollen, eftersom:

Denmark firmly believes that the majority of the rights in the Covenant is insufficiently judiciable and therefore less suited to form the basis of an individual complaints mechanism. Moreover, due to the vague and broad nature of the rights in the Covenant, Denmark fears that there is a sincere risk, that the Committee will end up both functioning as a legislator in the area of economic, social and cultural rights and determining the allocation of States parties' resources within this sphere. Denmark finds both scenarios unacceptable, as we place great importance on the fact that the allocation of resources within the economic, social and cultural sphere is a national matter, which is the responsibility and prerogative for national, democratic institutions with direct, popular legitimacy.³

Når henses til at de fleste af rettighederne i ØSKR udgør vage programmerklæringer, samt at Komiteen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder har anlagt en endog særdeles aktivistisk fortolkningsstil, må det gøres gældende, at der reelt stadig er afgørende forskel på indholdet af de fleste ØSKR og BPR, samt at denne forskel medfører en betragtelig risiko for, at den endelige afgørelse af væsentlige sociale, økonomiske og fordelingspolitiske spørgsmål vil blive overladt til et internationalt kvasi-juridisk organ frem for hos lovgivningsmagten. Det stemmer ikke overens med principperne bag grundlovens § 3 om magtfordeling eller dansk retskultur. (Mchangama 2010).

Hvor spørgsmålet om judiciabilitet har været dominerende i debatten om ØSKR, har der været langt mindre fokus på, om menneskerettighedernes såkaldte udelighed også understøttes af empiriske undersøgelser. Blandt politikere, internationale organisationer og i NGO-miljøet er der vid opbakning til visse forestillinger omkring menneskerettigheder og hvilke forhold, der påvirker dem. For eksempel påstås det stadig, at globalisering og økonomisk liberalisering underminerer staters respekt for de klassiske, borgerlige menneskerettigheder jf. Brysk, 2002. Omfattende studier peger derimod utvetydigt i den modsatte retning, idet øget globalisering og liberalisering i udviklingslande i langt de fleste tilfælde følges af langt færre brud på menneskerettighederne (jf. Richards et al., 2001; de Soysa og Vadlamanatti, 2012). På samme måde har moderne forskning vist, at begge dele på langt sigt markant afhjælper fattigdomsproblemer i udviklingslande, ligesom klassiske frihedsrettigheder er forbundet med bæredygtig, langsigtet udvikling. Mens den internationale forskning således stiller store spørgsmålstejn ved gængse forestillinger og bekræfter de negative virkninger af større statslig indgriben, er der så vidt ses ingen omhyggelige studier af, hvilke virkninger økonomiske,

³ Explanation of Position of Denmark at the 63th session of the United Nations General Assembly

sociale eller kulturelle rettigheder faktisk har på den sociale udvikling og vækst i pågældende lande.

Blandt de få studier, der på nogen måde ser på problemstillingen, er Verdensbankens studie af domstolspraksis i en mindre gruppe fattige lande. Gauri og Banks (2012) argumenterer her for, at domstolene i disse lande er begyndt at bruge en "kommunikativ approach", som de opfatter som en succes for judiciabiliteten og effekten af ØSKR, mens Banks og Gauri (2012) viser, at fattige borgere har fået lettere adgang til retsvæsenet i ØSKR-sager i Indien og Sydafrika. Det er dog vigtigt at understrege, at selvom forfatterne hævder, at disse domstole håndhæver ØSKR i enkelttilfælde, og at dette umiddelbart medfører en mere ligelig fordeling af de juridiske ressourcer, betyder det på ingen måde, at de gavner landets sociale udvikling. Dette forudsætter, at indførslen og håndhævelsen af ØSKR absolut ingen sociale eller økonomiske bivirkninger har på lokalt eller nationalt plan. Studiet kan derfor ikke give et retvisende billede af de samfundsmæssige konsekvenser af ØSKR. Judiciabilitet øger hverken de *samlede* ressourcer i retsvæsenet eller ressourcerne i sundheds- eller uddannelsessystemet. Tværtimod kan et juridisk pres føre til øget inflation og have skadelige virkninger for både private markeder og allokering af offentlige ressourcer. Hvis, for eksempel, en type behandling bliver en judiciabel ret, kan man forestille sig, at privatklinikker ikke længere lovligt kunne tage betaling for den, og vil derfor have et klart incitament til ikke længere at udbyde den pågældende behandling. En judiciabel ret til sundhed kan også resultere i, at en dødeligt syg person får tildelt ret til dyre behandlinger, hvilket redder den enkeltes liv men medfører, at der er færre ressourcer til andre behandlinger, der ville kunne redde flere menneskeliv. I analysen forsøger vi at gøre op med manglen af dokumentation for, hvorvidt indførelsen af ØSKR fører til social udvikling og vækst.

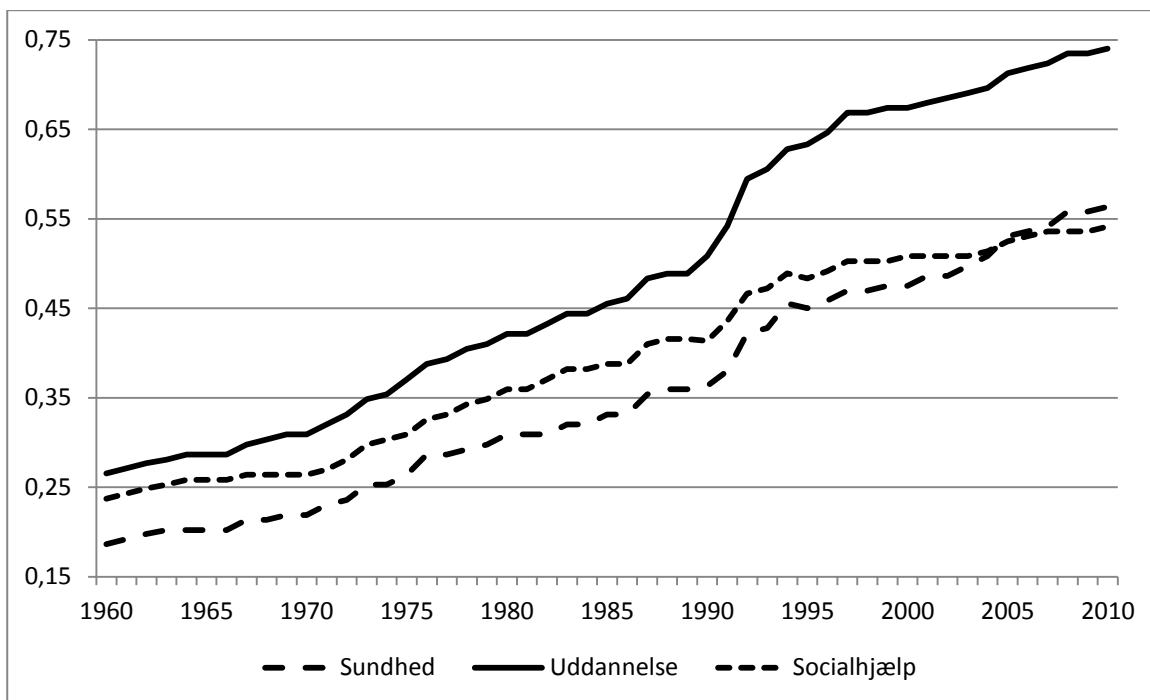
Det gør vi ved at spørge, om indførslen af tre konkrete ØSKR, der genfindes i en lang række nationale forfatninger, overhovedet påvirker det problem, de adresserer. Hvis fortalerne for disse rettigheder har ret, burde retten til sundhed føre til bedre helbred blandt befolkningen, retten til uddannelse burde føre til bedre uddannelse, og retten til social sikkerhed ville kunne ses i form af reduceret økonomisk ulighed. Vi undersøger samtidig, om indførslen af sociale rettigheder har økonomiske bivirkninger, som f.eks. foreslået af Chauffour (2011).

Vi foretager i Mchangama og Bjørnskov (2012) en sammenligning af [cirka] 160 lande over en 50-årig periode fra 1960 til 2010. Sammenligningen viser, at der ingen gevinster er af at indføre disse rettigheder. Tværtimod gælder det, at indførslen af ret til uddannelse fører til et tab af uddannelse på mellemlangt sigt, mens den ingen konsekvenser har på langt sigt. Vores sammenligninger peger også på negative bivirkninger på mellemlangt sigt i form af tydeligt øget inflation og dermed tab af konkurrenceevne. Det er vigtigt at understrege at vores konklusioner ikke tager stilling til, hvorvidt investeringer (offentlige eller private) i sundhed, uddannelse eller social sikkerhed medfører sociale forbedringer, men alene hvorvidt *rettigheder* til disse goder medfører sådanne positive forandringer.

Hvad er "rettigheds"status i verden?

Vores fokus er på de tre typer rettigheder, der oftest omtales og er klarest forbundet med målbare forhold: 1) Sundhed, der kan måles i flere forskellige mål for befolkningens gennemsnitlige helbred; 2) uddannelse, der let kan aflæses i uddannelsesniveaueet blandt den voksne befolkning; og 3) social sikkerhed, der har til formål at øge den økonomiske lighed, og derfor kan måles i ulighedstal (som her, i Gini-koefficienter).

Disse rettigheder var tidligere relativt sjældne, men som illustreret i Figur 1, har stadigt flere lande indført ØSKR i perioden siden 1960. I 2010 havde næsten tre fjerdedele af verdens uafhængige nationer indført retten til uddannelse, og mere end halvdelen havde en ret til sundhedsydelse og socialhjælp (social sikkerhed). Danmarks grundlov omfatter således også retten til uddannelse og socialhjælp, men ikke til sundhed. Det er dog under halvdelen af de lande, der har indført disse rettigheder, der også har gjort dem justiciable.



Figur 1. Sociale rettigheder 1960-2010

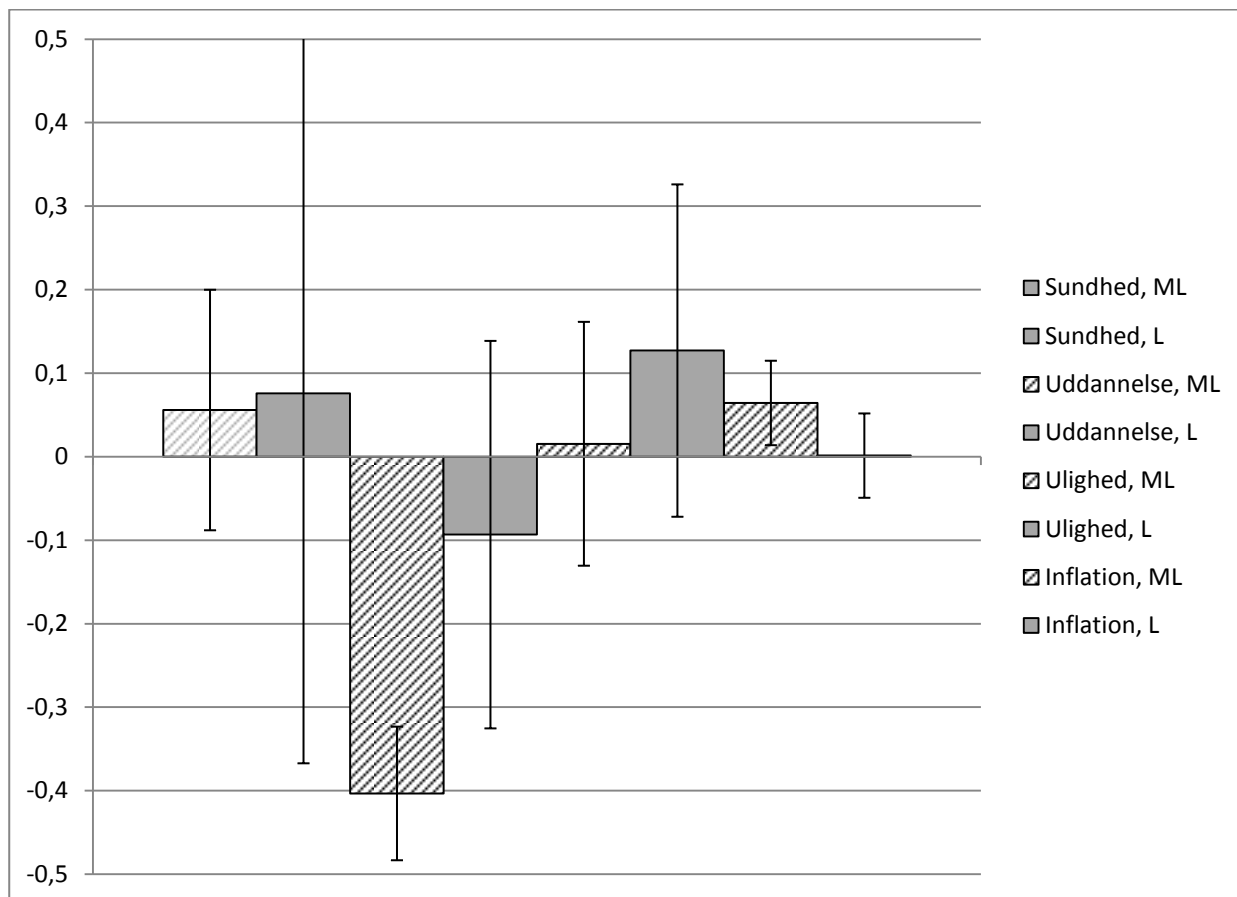
Fører sociale rettigheder til sociale forbedringer?

De få eksisterende studier har undersøgt, om lande med sociale rettigheder har bedre sundhed, uddannelse og social sikkerhed (f.eks. Palmer et al., 2009). Disse studier lider dog under store metodiske problemer. For at kunne sige, at sociale rettigheder 'virker', må man nødvendigvis tage hensyn til, at det ikke er tilfældigt, hvilke lande der indfører dem, hvilke lande der ikke gør, og hvornår de gør.

I Mchangama og Bjørnskov (2012) håndterer vi problemet ved udelukkende at se på konsekvenserne på kort, mellemlangt og langt sigt af at *indføre* sådanne rettigheder. Med andre ord ser vi på, hvad der sker med helbred, uddannelse og ulighed, relativt til situationen før et land havde disse rettigheder, og med rette hensyntagen til den demografiske, økonomiske og politiske udvikling. Vi illustrerer vores estimater i søjlediagrammet i Figur 2. Vores empiriske undersøgelse viser, at retten til sundhed ingen robust signifikante, synlig virkning har på befolkningens sundhed. Dette gælder uanset, om landet har gjort retten justiciabel eller ej. Ligeledes finder vi, at retten til social sikkerhed ingen konsekvenser har på langt sigt. Vi finder dog, at indførelsen af disse rettigheder har en konsekvens på kort sigt: I de første få år efter indførelsen *stiger* uligheden (målt før overførsler og skat) i fattige lande, men efter fem år er virkningen ikke længere statistisk synlig.

Den klareste virkning, vi identificerer, er af retten til uddannelse. Her viser vores internationale sammenligninger, at denne sociale ret er forbundet med en forværring af befolkningens uddannelsesniveau på mellemlangt sigt og uden effekt på langt sigt. Da den del af befolkningen, der på mellemlangt sigt 'mister' uddannelse, allerede må være under uddannelse, idet retten indføres, må det logisk betyde, at denne rettighedsændring kraftigt forværre deres chance for at færdiggøre uddannelsen. Med andre ord må det indebære, at indførelsen af uddannelsesrettigheder på mellemlangt sigt ødelægger en del af uddannelsessystemet. Efter at Sydafrika, for eksempel, indførte en judiciabel ret til uddannelse i 1997, faldt andelen af borgere med en fuldført primær uddannelse fra 94,5 % til 79,8 %, og andelen af borgere med nogen uddannelse faldt fra 45,7 % til 24,8 %. Den gennemsnitlige uddannelseslængde faldt ligeledes og har efterfølgende taget 15 år at rette op til 1995-niveauet (Barro og Lee, 2010).

Sidst, men ikke mindst, finder vi klare tegn på en konkret, økonomisk bivirkning. Hvis stater indfører og efterlever ØSKR, betyder det nødvendigvis et tydeligt øget udgiftspres. Dette pres kan vi spore i udviklingen i priser og international konkurrenceevne. Vi finder, at særligt fattigere lande oplever kraftigt forøget inflation i en periode efter indførelsen af en eller flere sociale rettigheder. Denne inflation er særligt stærk i lande, der gør rettighederne justiciable, og forårsager derfor en forværring af landenes konkurrenceevne. Som den parallelle diskussion af Hollandsk Syge i forbindelse med ulandshjælp viser, kan denne inflation have ganske alvorlig indvirkning på samfundsøkonomien (Rajan og Subramanian, 2011).



Figur 2. Virkninger af sociale rettigheder, mellemlangt (ML) og langt (L) sigt.

Hvilke rettigheder er vigtige?

Grundige undersøgelser viser altså, at indførelsen af ØSKR ikke har positive effekter hverken på den sociale udvikling i det pågældende land eller landets konkurrenceevne og vækst. Vi ser endda klare indikationer på, at der er væsentlige negative økonomiske bivirkninger forbundet med indførelsen af sociale rettigheder. Man kan derfor stille det kætterske spørgsmål, om rettigheder overhovedet er vigtige.

Rettigheder er dog ikke uvigtige i sig selv, men man må skelne mellem klassiske, borgerlige og politiske frihedsrettigheder, og ØSKR. En lang og avanceret litteratur har dokumenteret, at for eksempel beskyttelsen af den private ejendomsret, ytrings- og forsamlingsfriheder er stærkt forbundet med økonomisk og menneskelig udvikling (Chauffour, 2011).

Konklusion og anbefaling

Når henses til, at indførelsen af ØSKR ikke har ført til sociale forbedringer i forhold til realiseringen af de underliggende goder, samt de juridiske og magtfordelingsmæssige problemer i forhold til disse rettigheders retlige anvendelse, bør Danmark ophøre med at behandle ØSKR og BPR som "udelelige". Danmarks menneskerettighedspolitik bør således alene fokusere på de BPR som i praksis har vist sig at være væsentlige for opnåelsen af menneskelig frihed og økonomisk vækst. Endvidere bør regeringens satsning på en menneskerettighedsbaseret udvikling opgives. Dette betyder ikke, at uddannelse, sundhed og

fattigdomsbekæmpelse bør nedprioriteres, hverken nationalt eller internationalt, men derimod blot, at de politikker og strategier, der anvendes for at realisere disse vigtige målsætninger, ikke baseres på en menneskerettighedstilgang.

Litteratur

- Banks, Daniel M. og Varun Gauri. 2012. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights. World Bank Policy Research Working Paper no. 5999.
- Brysk, Alison (ed.). 2002. *Globalization and Human Rights*. Berkeley: University of California Press.
- Chauffour, Jean-Pierre. 2011. What matters for development - freedom or entitlements? Kapitel 3 i Gwartney og Lawson (2011), 167-178.
- De Soysa, Indra og Krishna C. Vadlamanatti. 2012. Do pro-market reforms drive human rights violations? An empirical assessment, 1981-2006. Publiceres i *Public Choice*.
- Gauri, Varun og Daniel M. Brinks. 2012. Human Rights as Demands for Communicative Action. World Bank Policy Research Working Paper no. 5951.
- Gwartney, James og Robert Lawson. 2011. *Economic Freedom of the World: 2011 Report*. Vancouver: Fraser Instituttet.
- Langford, Malcolm (ed.). 2008. *Social Rights Jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law*. Cambridge University Press
- Leilei Zeng, Viviane Lima, Julio S.G. Montaner, Gordon H. Guyatt, og Edward J. Mills. 2009. Does ratification of human-rights treaties have effects on population health? *Lancet*, 373, 1987-1992.
- Mchangama, Jacob. 2010. [Ny individuel klageprocedure under FN-konvention - Bør Danmark ratificere tillægs-protokollen til konvention om sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder?](#) *Juristen*, årgang 2010 nummer 1
- Mchangama, Jacob og Christian Bjørnskov. 2012. Do social rights affect social outcomes? Arbejdsrapport, Cepos og Aarhus Universitet.
- Palmer, Alexis, Jocelyn Tomkinson, Charlene Phung, Nathan Ford, Michel Joffres, Kimberly A. Fernandes, Leilei Zeng, Viviane Lima, Julio S.G. Montaner, Gordon H. Guyatt, og Edward J. Mills. 2009. Does ratification of human-rights treaties have effects on population health? *The Lancet*, 373, 1987-1992.
- Richards, David L., Ronald Gelleny og David Sacko. 2001. Money with a mean streak? Foreign economic penetration and government respect for human rights in developing countries. *International Studies Quarterly*, 45, 219-239.
- Rajan, Raghuram R. og Arvind Subramanian. 2011. Aid, Dutch Disease, and manufacturing growth. *Journal of Development Economics*, 94, 106-118.