



13. januar 2010

Menneskerettigheder og fattigdomsbekæmpelse Notat om Danmarks fremtidige udviklingspolitik

Fattigdom er et af de største menneskerettighedsproblemer i verden i dag. Ifølge Verdensbankens opgørelser lever 1,4 milliarder mennesker under fattigdomsgrænsen på 1,25 dollar om dagen. Over 1 milliard lever i slumområder, og hvert minut dør en kvinde på grund af svangerskabs- eller fødselskomplikationer. Mere end 1,3 milliarder mennesker har ikke adgang til basale sundhedssystemer. Til trods for de seneste årtiers vækst, især i Asien, lever to tredjedele af verdens permanent underernærede i Asien og Stillehavsregionen. En fjerdedel af disse lever i Afrika. Fødevarerkrise og den økonomiske krise har fået antallet af fattige til at vokse med mere end 100 millioner. Klimaforandringer truer med at kaste yderligere millioner ud i fattigdom.

Fattigdom er ikke kun et spørgsmål om mangel på ressourcer, men lige så vigtigt et spørgsmål om magthaveres adfærd og beslutninger. Bl.a. Verdensbankens undersøgelser viser, at de fleste fattige lever både i nød og i frygt. De er ofte fanget i en selvforstærkende negativ fattigdomsspiral, hvor de lever uden tilstrækkelig adgang til at få dækket basale behov, i usikkerhed, uden at nyde beskyttelse fra staten, bliver udsat for omfattende diskrimination og er uden muligheder for demokratisk og aktiv deltagelse i beslutninger, der er afgørende for deres liv.

Disse forhold er indbyrdes afhængige, og strategier for fattigdomsbekæmpelse må derfor forholde sig til disse elementer i sammenhæng. Alle elementer handler om manglende respekt for de menneskerettigheder, som næsten alle lande i verden har forpligtet sig til at beskytte, respektere og opfylde, bl.a. gennem ratificering af FN's menneskerettighedskonventioner om civile og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Der har siden regeringernes tilslutning til FN's "Vienna Declaration and Programme of Action" i 1993 været en bred anerkendelse i internationale organisationer og blandt regeringer om, at menneskerettighederne er universelle og indbyrdes afhængige, dvs. at alle menneskerettigheder spiller en rolle i udviklingsspørgsmål og fattigdomsbekæmpelsen. Men når det kommer til at omsætte denne holdning i praksis, er der stadig langt igen. Mange steder bliver menneskerettighederne ikke andet end del af en fælles politiske udtalelse, som derefter ikke følges op i praksis. Andre gange bliver menneskerettighederne genstand for delvise og ikke-sammenhængende indsatser, hvor f.eks. styrkelse af fattiges muligheder for at arbejde for deres

rettigheder ikke rækker ud over indsatser i enkeltprojekter. Eller hvor menneskerettigheder kun behandles som et spørgsmål om god regeringsførelse.

De danske menneskerettighedsstrategier

Danmark har gennem årene haft menneskerettighederne og overholdelse af menneskerettighederne som et kerneelement i regeringens grundlæggende værdier. I marts 2009 blev dette samlet i en overordnet menneskerettighedsstrategi, der i juni 2009 blev fulgt op med en strategi, der skal understøtte demokrati og menneskerettigheder i udviklingsarbejdet. Demokrati og menneskerettigheder fastlægges som et tværgående tema i udviklingssamarbejdet. Indsatserne er koncentreret omkring fremme af demokratiske processer, opbygning af retssektorer og nationale menneskerettighedsinstitutioner samt støtte til civilsamfund og retsadgang for fattige og marginaliserede grupper. Alle disse indsatser er væsentlige og vigtige indsatser for at fremme menneskerettighederne.

Men de danske strategier vil betydeligt mere effektivt kunne fremme bæredygtige løsninger, hvis en menneskerettighedsbaseret tilgang konsekvent blev lagt til grund for indsatsen. Det vil indebære, at den overordnede dialog med samarbejdslande, tilrettelæggelsen af lande- og sektorprogrammer samt projekter baseres på en analyse af menneskerettighedssituationen i modtagerlandene ud fra en helhedsbetragtning, der også tager de økonomiske og sociale rettigheder med. Disse økonomiske og sociale rettigheder er ikke systematisk behandlet som rettigheder i de nuværende strategier. Endvidere vil en sådan tilgang medføre, at alle de afgørende komponenter behandles i sammenhæng, således at menneskerettighedssituationen og de valgte indsatser kan monitoreres, tilpasses og effektmåles ud fra deres virkninger på menneskerettighederne og fattigdomsbekæmpelsen. Dermed vil Danmark bedre kunne leve op til sit ansvar som donorland for at respektere og støtte opfyldelsen af menneskerettighederne i de lande, hvor Danmark er til stede.

I takt med den nødvendige omstilling til programmer og indsatser baseret på modtagerlandenes egne ønsker gennem budgetstøtte m.v. vil behovet for en samlet ramme, der kan gøre indsatser og resultater synlige i forhold til deres virkning på menneskerettigheder og fattigdomsbekæmpelse blive større. Dette øger behovet for en menneskerettighedsbaseret tilgang, der fokuserer på de fattiges rettigheder, regeringers ansvar og inddragelsen af de fattige og civilsamfundet.

Støtte til kapacitetsopbygning både af regeringer og civilsamfund er helt afgørende elementer i en menneskerettighedsbaseret tilgang. Det handler om at styrke de tekniske færdigheder og kendskab til menneskeretlige forpligtelser, og de krav det stiller til demokratiske processer hos regeringer, statslige og lokale myndigheder, samt systemer for ansvarlighed, gennemsigtighed, ligeberettigelse, medinddragelse, og adgang til retfærdige retssystemer.

I forhold til civilsamfundet drejer det sig om et fokus, der rækker ud over enkeltprojekter. Der er behov for effektiv udvikling af demokratisk deltagelse og evne til selvstændig handling, der i afgørende grad kan være med til at støtte de fattiges muligheder for at kæmpe sig ud af fattigdom og for at holde staterne ansvarlige på deres forpligtelser. Stærke rettighedsbaserede bevægelser og demokratiske kræfter i civilsamfundene er ofte afgørende for forandringer, der fremmer de fattige og udsattes rettigheder og muligheder. Der er derfor brug for, at den danske støtte sikrer tilstedeværelsen af et civilsamfund, som arbejder for forandring i retning af sikre folks

grundlæggende rettigheder, herunder muligheden for at tage aktiv del og ansvar for beslutninger med relevans for deres liv.

En særlig udfordring for en styrkelse af den menneskerettighedsbaserede tilgang i udviklingsbistanden er, at effektmålingerne på udviklingshjælpen i stigende grad kræver hurtige resultater. Men forbedringerne gennem denne tilgang viser sig ofte først i større omfang efter en langvarig indsats. Der er derfor behov for mål og indsatsmåling, der tager hensyn til dette forhold.

Et stort antal af verdens fattige lever i svage og skrøbelige stater, hvor der ofte også er væbnede konflikter. I disse lande lever store dele af befolkningen i nød, og statsmagt, politi og retsvæsen er brudt sammen eller ude af stand til at beskytte befolkningen. Dette rammer i særlig grad børn, ungdom og kvinder. Derudover er staterne i disse lande ikke i stand til at sikre dækning af basale behov, f.eks. i forhold til sundhed og uddannelse. I disse områder påtager internationale organisationer, donorlande og NGO'er sig en del af opgaven med at hjælpe de fattige og udsatte i samarbejde med kræfter i civilsamfundet. Ved en rettighedsbaseret tilgang til dette arbejde vil de udsatte grupper ikke blive gjort til passive modtagere, men fra første færd blive medinddraget i at finde kort- og langsigtede

FN's 2015 mål (MDGs)

FN's 2015 mål har siden 2000 været det største samlende internationale initiativ til fattigdomsbekæmpelse. Det har været et stort fremskridt i forhold til de tidligere årtiers ensidige fokus på økonomisk vækst inden for udviklingsbistanden. Målene skal bl.a. halvere antallet af fattige, sikre alle børn primær skolegang, nedbringe mødre- og børnedødelighed og sikre lige adgang for drenge og piger til primær og sekundær skolegang.

Det står klart i dag, at FN målene ikke vil blive opfyldt på en række områder inden 2015. Ifølge den sidste FN undersøgelse fra 2009 vil f.eks. andelen af fattige i Afrika syd for Sahara ikke blive halveret. Af de 113 lande, der ikke havde ligestilling ved indskrivning af drenge og piger til primær og sekundær skolegang, vil højst 18 nå det inden 2015. Mere end en halv million kvinder dør årligt i forbindelse med svangerskabs- eller fødselskomplikationer. Det antal har næsten ikke ændret sig siden 1990. Mere end 2,5 milliarder har ikke adgang tilstrækkelig sanitet.

En del af årsagerne til dette er fødevare- og finanskrisen, samt humanitære katastrofer i de mindst udviklede lande. Men årsagerne findes også i et manglende fokus på betydningen af respekt for og opfyldelse af menneskerettighederne, når det gælder nedbringelse af fattigdom. Selv om menneskerettighederne blev nævnt som afgørende for at opnå udvikling i FN's Årtusinderklæring, blev rettighederne ikke integreret i de arbejdsplaner og indikatorer, der blev lagt til grund for arbejdet med at realisere disse mål.

En fastholdelse af regeringernes tilslutning til opfyldelse af målene, må derfor følges op med en stærkere integration af menneskerettighederne i 2015-målene for at opnå videre fremgang. En menneskerettighedsbaseret tilgang vil kræve fokus på de mest sårbare grupper og inkorporere indikatorer, der gør det muligt at monitorere diskrimination og ulighed i målopfyldelsen. I dag rapporteres der kun på aggregerede tal på landeniveau. Det skjuler i vidt omfang marginaliserede grupper, f.eks. kvinder og piger, der ikke er genstand for målrettet indsats blandt andet pga. diskrimination. For det andet vil det være nødvendigt at foretage analyser af den menneskeretlige situation i de enkelte lande for at identificere love, politikker, administrative praksis og adfærd,

der virker hæmmende for opfyldelsen af 2015-målene. For det tredje afhænger opfyldelsen af målene i høj grad af, at de fattige og deres organisationer i civilsamfundet mobiliseres, så de sammen med deres regeringer kan finde løsninger. For at det kan finde sted, er det afgørende, at organisationsfrihed og retten til information og deltagelse bliver beskyttet.

Den danske regering kan som medarrangør af FN's Topmøde om 2015 målene i september 2010 spille en vigtig rolle i at få hensyn til menneskerettighederne ind i forhandlingerne om slutdokumentet. Derudover vil der være behov for at etablere en proces, hvor der gennem brede konsultationer i Syd og i Nord med regeringer, internationale organisationer, NGO'er og civilsamfundsorganisationer samt berørte befolkningsgrupper, kan skabes grundlag for en revideret international handlingsplan for fattigdomsbekæmpelse efter 2015. En sådan handlingsplan bør fokusere på de fattiges rettigheder, regeringers og andre aktørers ansvar og inddragelsen af civilsamfundet.

Virksomheder og privatsektorstøtte

Transnationale virksomheders og andre virksomheders aktiviteter har omfattende virkninger på fattiges levevilkår. Virkningerne kan være positive f.eks. gennem at skabe nye job og gennem skattebetaling at øge staternes muligheder for at levere basale fornødenheder. Men ofte bliver menneskerettighederne overtrådt af virksomheder, der udnytter korrupte regeringer og svage eller ikke eksisterende reguleringer af deres virksomhed. Samtidig er det ofte umuligt at drage virksomheder til ansvar for deres medvirken til overgreb. Især i udvindingsindustrien finder dette i mange tilfælde sted i form af forurening, tvangsforflytninger o.l.

Der er en stigende erkendelse i FN, blandt regeringer og i erhvervslivet af nødvendigheden af, at virksomheders og investorers aktiviteter bør omfatte et ansvar for arbejdstagerrettighederne og menneskerettighederne i de lokalsamfund, hvor de har aktiviteter, samt miljøhensyn. Over 5000 virksomheder er i dag tilsluttet FN's Global Compact. Her opfordres virksomheder til frivilligt at leve op til 10 principper indenfor menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og anti-korruption. 650 investeringselskaber er medlem af FN's Principper for Ansvarlige Investeringer (UN PRI). Her opfordres investeringselskaber til frivillig at indarbejde miljø, sociale forhold samt aktivt ejerskab i deres investeringsanalyser og beslutningsprocesser.

I maj 2008 udsendte den danske regering sin handlingsplan for virksomheders samfundsansvar. Med handlingsplanen ønsker regeringen at styrke danske virksomheders arbejde med forretningsdrevet samfundsansvar, bl.a. ved at indføre et lovkrav om, at større virksomheder, institutionelle investorer og investeringsforeninger skal rapportere om deres arbejde på området i ledelsesberetningen i deres årsrapporter.

Disse tiltag er positive fremskridt i arbejdet for at sikre, at virksomheder og investorer respekterer menneskerettighederne. Men frivillig forretningsdrevet samfundsansvar er ikke tilstrækkeligt. For eksempel er det ifølge det danske lovkrav nok for danske virksomheder og investorer at rapportere, at de intet gør på CSR-området. Det står dem endvidere frit for, hvad de vil rapportere. Der er således ikke et eksplicit krav om at respektere menneskerettighederne.

FN's særlige repræsentant for Menneskerettigheder og Erhverv, John Ruggie, lægger i sin seneste rapport op til en kombination af bindende og frivillige tiltag for at sikre virksomheders ansvar på menneskerettighedsområdet. Udgangspunktet er: 1) Staternes ansvar for at beskytte

menneskerettighederne (The State Duty to Protect), 2) Virksomheders ansvar for at respektere alle menneskerettigheder (The Company Responsibility to Respect), herunder, at virksomheder skal etablere ordentlige mekanismer for rettidig omhu (due diligence) til overholdelse af menneskerettighederne, og 3) nemmere adgang til kompensation for ofre for menneskerettighedskrænkelser begået af virksomheder (Access to Remedy).

Der er i dag er klart behov for at støtte virksomheder og investorer i at leve op til deres ansvar for at respektere menneskerettighederne. Det kan finde sted gennem kapacitetsopbygning på analyse af menneskerettighedskonsekvenser (Human Rights Impact Assessments), mekanismer for rettidig omhu (due diligence) og gennemsigtig rapportering.

Men der øjensynligt også et behov for forpligtende vilkår på området. Det kan den danske regering være med til at tilvejebringe gennem arbejde for forpligtende retningslinier for investorers og virksomhedernes "due diligence" mekanismer og rapportering på menneskerettighedsområdet. Det gælder både i national lovgivning og gennem indsatser i EU og FN. Endvidere er der behov for støtte til kapacitetsopbygning hos samarbejdslande i Syd, ligesom der på længere sigt må være et mål, at virksomheder og investorer kan stilles til ansvar i deres hjemlande for medvirken til krænkelser af menneskerettighederne i andre lande.

Disse anbefalinger gælder i endnu højere grad for aktører, hvor staten eller staterne i fællesskab selv stiller skatteyderpenge til rådighed til for investeringer, der påvirker fattiges vilkår, som f.eks. gennem Eksportkreditfonden

Afrikakommissionens anbefalinger til fremme at privatsektordrevet jobskabelse skaber det samme behov retningslinjer, der kan sikre, at kanaliseringen af midler finder sted med respekt for menneskerettighederne. Det kan være et forslag til Danmarks partnere i implementeringen af Afrika-kommissionens anbefalinger, inklusive privatsektorpartnerne, om at der bliver lagt vægt på menneskerettighederne også i privatsektor strategierne. Private virksomheder og regionale udviklingsbanker bør overveje muligheden for at foretage en analyse af de menneskeretlige konsekvenser (Human Rights Impact Assessment) af deres strategier.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi:

- Fattige lever ikke kun uden tilstrækkelig adgang til at få opfyldt deres økonomiske og sociale rettigheder, men ofte også i usikkerhed og uden beskyttelse fra staten, udsat for omfattende diskrimination og uden muligheder for demokratisk og aktiv deltagelse i beslutninger, der er afgørende for at ændre deres liv. Den danske udviklingsstrategi må derfor indarbejde en konsekvent menneskerettighedsbaseret tilgang som et grundelement i fattigdomsbekæmpelsen.

- Et mere systematisk arbejde med myndigheder og lokalregeringer som "duty-bearers" er påkrævet. Det kan f.eks. ske ved en stærkere kontraktspolitik, dvs. etableringen af service charters inden for særlige områder. Derudover kan det ske ved at støtte implementering af økonomiske, sociale, politiske og civile rettigheder i national lovgivning.

- En konsekvent brug af analyser af menneskerettighedssituationen i modtagerlandene og af menneskerettighedskonsekvenser af bilateral og multilateral støtte er nødvendig. Det vil skabe et

bedre grundlag for en politisk dialog og fastlæggelse af programmer og støtte til lokalsamfund og modtagerlande, der fremmer menneskerettighederne og fattigdomsbekæmpelsen.

- Stærke menneskerettighedsbevægelser og demokratiske kræfter i civilsamfundene er ofte afgørende for forandringer, der fremmer de fattige og udsattes rettigheder og muligheder. Der er derfor brug for en prioriteret videreudvikling af den danske støtte til civilsamfundsorganisationerne.

- Opfyldelsen af 2015 målene hæmmes af en manglende inddragelse og integration af en menneskerettighedsbaseret tilgang, som styrker den enkelte rettighedsindehaver og forpligter stat og erhvervsliv m.m. (duty-bearers). Den danske regering bør som medarrangør af FN's 2015 topmøde i september 2010 arbejde for at få hensynet til menneskerettighederne ind i forhandlingerne om slutdokumentet. Derudover bør regeringen lægge op til en bred konsultationsproces som optakt til en revideret international handlingsplan for fattigdomsbekæmpelse efter 2015. En sådan handlingsplan bør fokusere på de fattiges økonomiske, sociale, civile og politiske rettigheder, regeringers og andre aktørers ansvar og inddragelse af civilsamfundet.

- Virksomheders og investorers aktiviteter har omfattende virkninger på fattiges levevilkår. Den danske regering må støtte virksomhederne og investorerne i at leve op til deres ansvar for at respektere menneskerettighederne. Der er derudover behov for, at den danske regering arbejder for at skabe forpligtende retningslinier for investorers og virksomhedernes mekanismer for rettidig omhu (due diligence) og rapportering på menneskerettighedsområdet. Endvidere er der brug for støtte til kapacitetsopbygning på området hos samarbejdslande i Syd, ligesom det på længere sigt må være et mål, at virksomheder og investorer kan stilles til ansvar i deres hjemlande for medvirken til krænkelse af menneskerettighederne i andre lande.

Bilag 1: Note om menneskerettighedsbaseret fattigdomsbekæmpelse

Fattigdom er ikke kun et spørgsmål om mangel på ressourcer, men lige så vigtigt et spørgsmål om magthaveres adfærd og beslutninger. Bl.a. Verdensbankens undersøgelser viser, at de fleste fattige lever både i nød og i frygt. De er ofte fanget i en selvforstærkende negativ fattigdomsspiral, hvor de lever uden tilstrækkelig adgang til at få dækket basale behov, i usikkerhed, uden at nyde beskyttelse fra staten, bliver udsat for omfattende diskrimination og er uden muligheder for demokratisk og aktiv deltagelse i beslutninger, der er afgørende for deres liv.

Disse forhold er indbyrdes afhængige, og strategier for fattigdomsbekæmpelse må derfor forholde sig til disse elementer i sammenhæng. Alle elementer handler om manglende respekt for de menneskerettigheder, som næsten alle lande i verden har forpligtet sig til at beskytte, respektere og opfylde bl.a. gennem ratificering af FN's menneskerettighedskonventioner om civile og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Retten til en tilstrækkelig levestandard omfatter staternes forpligtelser til at arbejde for det nødvendige minimum for værdige levevilkår, som f.eks. mad, vand, bolig, sundhed, sanitet og grundlæggende skolegang. Retten til at leve i sikkerhed omfatter f.eks. den helt nødvendige beskyttelse mod overgreb fra staten og ikke-statslige aktører samt retssikkerhed. Staterne har pligt til at sikre mod diskrimination, der ofte medvirker til fattigdom. Her er f.eks. fattige kvinder hårdt ramt. Retten til aktiv deltagelse har civile og politiske rettigheder i centrum, især ytrings-, forsamlings- og organisationsfrihederne, samt retten til information, gennemsigtighed og demokratisk deltagelse og medinddragelse i beslutninger, der påvirker ens levevilkår.

En effektiv fattigdomsbekæmpelse, der på længere sigt kan skabe bæredygtige løsninger, kræver:

- at staterne tager ansvar og holdes ansvarlige for at beskytte, respektere og opfylde de basale menneskerettigheder,
- at donorlande, internationale aktører, investorer og virksomheder må være forpligtede til at respektere og bistå med opfyldelsen af rettighederne,
- at de fattige (samt de lokale og internationale organisationer, der arbejder for deres rettigheder), har mulighed for reel konsultation og aktiv deltagelse i beslutningerne om deres livsvilkår både i internationale fora, nationalt og lokalt,
- og at ikke-diskrimination får større opmærksomhed i udviklingsbestrebelse.

Dette udgør grundlaget for en menneskerettighedsbaseret tilgang i fattigdomsbekæmpelsen. Ved at bygge på fælles anerkendte internationale retslige standarder løfter den fattigdomsbekæmpelsen ind i et system af klart definerede opgaver for regeringer, donorlande og internationale aktører, som de kan drages til ansvar for. Samtidig medfører denne tilgang, at betydningen af de fattige og deres organisationers ret til demokratisk og aktiv deltagelse for deres rettigheder bliver klargjort.

En menneskerettighedsbaseret tilgang vil normalt have følgende komponenter som minimum:

- identifikation af hvilke krav, som folk har ret til, økonomisk, socialt, civilt og politisk,
- identifikation af de krav, som det stiller til de ansvarlige aktører (duty-bearers), og hvilke handlinger, der skal gennemføres,
- undersøgelse af og styrkelse af kapaciteten hos de fattige (right-holders) til at arbejde for deres rettigheder, og af kapaciteten hos de aktører, hvis forpligtelse det er at beskytte, respektere og opfylde disse rettigheder,
- integration af retslige normer i fattigdomsbekæmpelse, der kan styrke fattiges adgang til retfærdige retssystemer,
- og monitorering og evaluering af resultater og processer ud fra menneskerettighedsstandarder og – principper.