

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

7. marts 2012

Høringsnotat:

Udkast til Lov om internationalt udviklingssamarbejde

Udenrigsministeriet sendte den 20. januar 2012 udkast til lov om internationalt udviklingssamarbejde i offentlig høring med frist til den 16. februar 2012. Udenrigsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende myndigheder, organisationer og privatpersoner:

3F, Aalborg Universitet, Amnesty International, Afrika Kontakt (AK), Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), Caritas, Concord, Dansk Byggeri, Danske Handicaporganisationer, Dansk Industri (DI), Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Danske Universiteter (bilagt bidrag fra Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Danmarks Tekniske Universitet (DTU), Københavns Universitet), FN-forbundet, Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI), FTF, Håndværksrådet (HVR), Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), Institut for Menneskerettigheder (IMR), Landbrug og Fødevarer, Landsforeningen for bøsser, lesbiske, biseksuelle og transpersoner (LGBT), Landsorganisationen i Danmark (LO), Kommunernes Landsforening (KL), Læger Uden Grænser, Mandela Center Danmark, Naalakkersuisut (Grønlands regering), NGO Forum, Projektrådgivningen, Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims (RCT), Red Barnet, Røde Kors, Rigsrevisionen, Ulandssekretariatet, Verdensnaturfonden (WWF), Viggo Fischer, Jytte Nhanenge, Grethe Petersen, Per Pinstруп-Andersen og Johannes Østergaard.

Kommunernes Landsforening (KL) har ikke haft bemærkninger til lovudkastet, mens Ulandssekretariatet føler sig dækket ind af LO's høringssvar.

1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Et stort antal høringssvar hilser et moderniseret lovgrundlag for dansk udviklingssamarbejde velkomment i lyset af, at gældende lov er fra 1971, og erklærer sig enige i hensigterne om øget åbenhed, forenkling og sigtet om at gøre loven tidsvarende både i form og indhold. Det gælder eksempelvis høringssvar fra NGO-Forum, BUPL, Dansk Industri (DI), Danske Universiteter, FTF, WWF, Landbrug og Fødevarer og Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims (RCT).

NGO-Forum er bekymret over, hvorvidt der er tiltrækkeligt tid til diskussionen af et nyt lovgrundlag i lyset af, at der samtidig udarbejdes en ny strategi for dansk udviklingssamarbejde, mens Røde Kors kvitterer for, at lovudkastet er sendt i høring i god tid.

2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte elementer:

§ 1 Formål

Menneskerettigheder og fattigdomsbekæmpelse

NGO-Forum finder, at formålsformuleringen omkring menneskerettigheder er for specifik og dagsaktuel, mens Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder (IMR) hilser inkluderingen af menneskerettigheder i lovens formål velkommen. Danske Handicaporganisationer (DH) og Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) finder det stærke fokus på fattigdomsbekæmpelse positivt.

DH foreslår, at koblingen mellem menneskerettigheder og strategiske ydelser tænkes ind i lovforslaget – evt. i bemærkningerne, og at det bør fremgå tydeligere, at fokus på menneskerettigheder sker gennem tværgående indsatser.

Afrika Kontakt (AK) mener, at fokus bør være bredere end fattigdomsbekæmpelse. Det bør inkludere fremme af en mere lige udvikling ved at styrke både lokal lovgivning, herunder skattelove, og internationalt for at begrænse ikke-bæredygtig udnyttelse af naturressourcer.

Danske Universiteter mener, at fremme af sundhed bør medtages i målsætningen, mens 3F finder, at international solidaritet og et fremme af en retfærdig verden bør skrives ind i formålet.

Henvisning til konventioner

DIIS anfører, at der bør henvises til FN-pagten samt et bredere felt af internationalt gældende konventioner og ikke kun menneskerettigheder. Amnesty International finder det vigtigt at fastholde henvisningen til FN-pagten, Verdenserklæringen om menneskerettigheder og FN's konventioner om menneskerettigheder. Red Barnet finder, at det er vigtigt at fastholde opremsningen af FN-konventionerne i bemærkningerne til § 1 (inkl. Handicapkonventionen og Konventionen om Barnets Rettigheder). RCT påpeger, at FN's Konvention mod Tortur bør nævnes i bemærkningerne til § 1.

LO, 3F, FTF og BUPL finder, at ILO's kernekonventioner bør være omfattet, når der henvises til FN-konventioner om menneskerettigheder, og at det bør fremgå, at dansk bistand forvaltes efter OECD's guidelines og FN's Global Compact.

Læger uden grænser finder, at den humanitære bistands særlige målsætninger bør præciseres, og at det bør fremgå, at humanitær bistand skal holdes adskilt fra andre strategiske og sikkerhedspolitiske målsætninger.

LGBT finder, at § 1 og tilhørende bemærkninger ikke i tilstrækkelig grad inkluderer rettigheder vedrørende seksuel orientering, kønsidentitet og ikke-diskrimination af bøsser, lesbiske, biseksuelle og transpersoner.

Sikkerhed og danske interesser

Både DIIS og NGO-Forum foreslår en ændret formulering vedrørende danske interesser og sikkerhed. DIIS peger på, at FN-pagtens formulering om sikkerhed frem for stabilitet bør anvendes. NGO-Forum finder, at Danmarks interesser står for firkantet i lovudkastet og anbefaler, at der hentes inspiration til formulering i Deklarationen om Retten til Udvikling fra 1986. AK anfører, at danske sikkerhedspolitiske interesser står for centralt. DH mener, at det globale aspekt bør kobles tydeligere sammen med de danske interesser i lovens målsætning i § 1, stk. 2

Politiksammenhæng for udvikling

Red Barnet, 3F og Røde Kors finder det afgørende, at lovudkastet anerkender den betydning andre politikområder kan have på udviklingslande i § 1, stk. 2 (politiksammenhæng for udvikling). Samtidig ønsker flere organisationer (IMR, CONCORD, DIIS og NGO-Forum)

en stærkere formulering, og der foreslås bl.a. en formulering parallel til Lissabontraktatens art. 208. om politikssammenhæng for udvikling.

Partnerskab

DIIS og Aalborg Universitet savner en understregning af, at de udviklingspolitiske mål skal tilpasses modtagerlandenes ønsker og behov. Dansk Industri (DI) finder, at formålsparagraffen bør afspejle mål om, at udviklingslande bliver uafhængige og ligeværdige partnere i en global verden. Mandela Center Danmark mener, det er vigtigt med fokus på den nye globale arkitektur, herunder nye partnerskaber. Også NGO-Forum påpeger, at partnerskabsaspektet bør fremgå tydeligere.

FN-forbundet forslår en justeret målsætningsformulering med fokus på, at bistanden ydes i samarbejde og gennem partnerskaber med modtagerlandene for at sikre ejerskab, ligesom man forslår en direkte markering af det multilaterale udviklingssamarbejds.

Øvrige bemærkninger til formålsparagraffen

NGO-Forum finder, at regeringens målsætning om et bistandsniveau på 1 % af BNI bør fremgå af loven sammen med en markering af, at fattigdomsrammen ikke må falde under 0,7 %.

WWF hilser inkludering af bæredygtig udvikling i formålsformuleringen velkommen, men mener, der er behov for at kvalificere udtryk som 'bæredygtig økonomisk udvikling' og 'bæredygtig økonomisk vækst', så der tales om 'miljømæssigt bæredygtig økonomisk vækst'. WWF påpeger også, at der er behov for formuleringer, der understreger, at miljøhensyn integreres i bistanden på linje med sociale og økonomiske hensyn.

FN-forbundet savner en pointering af, at der bør tilstræbes en ligelig fordeling mellem multilateral og bilateral bistand.

Håndværksrådet finder, at der er behov for at berøre andre muligheder for de lande og sektorer, hvorfra bistand udfases.

Udenrigsministeriets bemærkninger

Der er mange divergerende ønsker til elementerne i formålsbeskrivelsen. Udenrigsministeriet finder ikke, at menneskerettigheder er et dagsaktuelt emne, men tværtimod en grundlæggende forudsætning for udvikling.

Udenrigsministeriet er enig i behovet for at understrege, at dansk udviklingssamarbejde sker gennem partnerskaber med udviklingslande. Dette er således præciseret i § 1, stk. 3, i § 3 samt i bemærkningerne hertil.

Udenrigsministeriet bemærker, at begrebet bæredygtig udvikling dækker over såvel bæredygtig økonomisk vækst som bæredygtig miljø- og klimamæssig udvikling.

Udenrigsministeriet er enig i behovet for særskilt at henvise til de internationale konventioner lov om og principper for humanitær bistand, hvilket er blevet tilføjet i § 1, stk. 3 og uddybet i bemærkningerne hertil. Ligeledes er ILO's kernekonventioner og FN konvention mod tortur tilføjet listen over væsentlige FN-konventioner i bemærkningerne. Det skal dog bemærkes, at listen ikke er udtømmende.

De fremkomne bemærkninger har medført, at formuleringen om udviklingspolitikken placering i forhold til Danmarks globale engagement, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitikken, er justeret, samt at ordet lige er tilføjet i § 1 stk. 2, så sætningen lyder ... "Danmarks interesser i en mere fredelig, stabil og lige verden."

§ 2 Generelle bestemmelser

FN-forbundet foreslår en ny § 2, stk. 2 om aktiv multilateralisme.

Udenrigsministeriets bemærkninger

Hjemmel til den danske multilaterale indsats ligger allerede i § 2, stk. 1.

§ 3 Generelle bestemmelser

IMR foreslår at medtage en omtale af uafhængige statsinstitutioner og selvejende institutioner i bestemmelsen.

Naalakkersuitsut (Grønlands Selvstyre) ønsker, at loven anerkender Grønlands Selvstyre som en relevant udviklingsaktør på linje med internationale organisationer, multilaterale udviklingsbanker, globale fonde og folkelige organisationer.

Udenrigsministeriets bemærkninger

Det bemærkes, at listen ikke er udtømmende. Uafhængige statsinstitutioner og selvejende institutioner er tilføjet i bemærkningerne til § 3.

§ 4 Generelle bestemmelser (Åbenhed)

En del organisationer bifalder intentionen i bestemmelsen vedrørende åbenhed, men finder, at bestemmelsen bør præcisere rækkevidden af åbenhed. Det gælder bl.a. Amnesty International, DIIS, AK, NGO-Forum og RCT.

DI og Røde Kors påpeger, at de foreslåede organisatoriske ændringer risikerer at modvirke hensigten om øget åbenhed. DI minder om, at offentliggørelse af dokumenter ikke kan stå alene, når der skal sikres åbenhed.

IMR anfører, at det bør indskrives, at bekendtgørelsen på området skal sendes i offentlig høring forud for vedtagelse.

Læger uden grænser finder, at det vedrørende transparens bør fremgå, hvordan bistand fordeles mellem udvikling og humanitære indsatser.

FN-forbundet ønsker indført et krav om at informere særskilt om danske strategier og beslutninger vedrørende multilateral bistand

Udenrigsministeriets bemærkninger

I bemærkninger til § 4 er det anført, at denne bestemmelse forpligter ministeren til at sikre meroffentlighed i forhold til forpligtelser, der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven m.v. I lyset af høringssvarene er det i bemærkningerne til § 4 og § 10 endvidere uddybet, hvilke principper for åbenhed, der vil gælde som konsekvens af denne bestemmelse.

§ 5 Generelle bestemmelser

Rigsrevisionen støtter forslaget i § 5 om at fremlæggelse for Folketinget af femårs planer gøres fireårige i overensstemmelse med Finansloven, mens DIIS er uenig i lyset af betydningen af langsigtet udviklingssamarbejde for, at bistanden kan være effektiv.

Udenrigsministeriets bemærkninger

Idet Finansloven opererer med en opdeling i finanslovsåret samt tre budgetoverslagsår, er perspektivet for finansiering af bistanden fireårigt, og det femte år beror på et usikkert skøn. Dette taler for, at gøre planerne fireårige, så de svarer til Finanslovens planlægningshorisont.

§ 7 Forskning

DI og LO finder, at støtte til forskning også bør omfatte støtte til nye teknologier, der kan afhjælpe udviklingsproblemer

Danske Universiteter anfører, at initiativer vedrørende opbygning af forskningsmæssig kapacitet bør beskrives tydeligt i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelser, og der bør skelnes mellem den i § 7 omtalte udviklingsforskning og den mere institutionelle kapacitetsopbygning på området. Danske Universiteter anbefaler at lovfæste en forpligtelse om udvikling af forskningsmiljøer i udviklingslande. Forskning bør i højere grad være et satsningsområde ved eksempelvis at allokere op til 10 % af

Danidas budget til forskning. Danske Universiteter ønsker en lovfæstning af, at støtte til forskning skal gives på grundlag af forskningsfaglig kvalitet og eventuelt efter, hvor der er størst behov for at opbygge forskningskapacitet.

Udenrigsministeriets bemærkninger

I lighed med gældende lov er der med lovforslaget hjemmel til at støtte forskning med henblik på at styrke forskningskapaciteten i udviklingslande og dermed afhjælpe udviklingsproblemer. Denne forskning vil i mange sammenhænge understøtte teknologiudvikling. Støtte til forskning skal gives på grundlag af forskningsfaglig kvalitet i henhold til Lov om forskningsrådgivning.

§ 9 Investeringsfonden for udviklingslande (IFU):

Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) ønsker i bemærkningerne til § 9 en præcisering af, at Industrialiseringsfonden og Investeringsfonden er samme juridiske person til trods for navneskiftet. IFU ønsker desuden, at lovforslaget i bemærkningerne bør forklare, at det, at man har flyttet den gældende lovs opremsning af IFU's finansielle instrumenter til bemærkningerne, alene skyldes en sproglig forenkling og ikke et ønske om at ændre retstilstanden. IFU foreslår, at bemærkningen om IFU's administration af fonde m.v. gives samme ordlyd som IFU's nyligt godkendte vedtægt, og at IFU's undtagelse fra offentlighedsloven indsættes i selve loven. IFU er betænkelig ved forslaget om, at Udenrigsministeriet repræsenteres i IFU's bestyrelse ved en observatør og finder, at det er mest hensigtsmæssigt, at alle bestyrelsesmedlemmer udnævnes på lige vilkår.

3F anfører, at samspil med erhvervsorganisationer og fagbevægelse bør nævnes i IFU's formål.

IMR peger på, at Investeringsfondens vedtægter skal tage højde for og evt. indeholde relevant menneskeret, herunder særligt FN's Retningslinjer for Menneskerettigheder og Erhverv og formuleringer af en menneskerettighedsbaseret tilgang til udviklingssamarbejde.

Udenrigsministeriets bemærkninger

Udenrigsministeriet har imødekommet IFU's forslag til justeringer af § 9. Dog fastholdes forslaget om at lade Udenrigsministeriet repræsentere i IFU's bestyrelse ved en observatør, idet den nuværende ordning med to personer fra Udenrigsministeriet, der udnævnes i deres personlige kapacitet, medfører uklarhed omkring disses personers rolle og mandat.

I bemærkningerne til § 9 er tilføjet, at IFU's virksomhed sker i overensstemmelse med FN Global Compact og OECD's guidelines om virksomheders sociale ansvar (CSR-politik).

§ 10 Organisering

En række organisationer (heriblandt DI, BUPL, FTF, Mandela Center, Dansk Byggeri, Røde Kors, Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI), Afrika Kontakt og RCT) er bekymrede over nedlæggelse af Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, idet man bl.a. forudser, at den foreslåede struktur vil reducere den folkelige forankring af udviklingssamarbejdet og den faglige kvalitet af dansk udviklingsbistand. CARITAS og FRI er enige i at erstatte Styrelsen med et andet forum, mens et stort antal organisationer er enige i at nedlægge Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde (heriblandt FRI, BUPL, CAITAS, DI, FTF og NGO-Forum). Håndværksrådet, DIIS og DI opfordrer til at sikre, at den ændrede struktur fører til mere åbenhed om anvendelsen af bistanden.

Udviklingspolitisk Forums (UPF) rolle

NGO-Forum, DIIS, WWF og DH finder, at mandatet for det foreslåede Udviklingspolitisk Forum (UPF) bør skærpes. 3F, DI, Landbrug og Fødevarer, Afrika Kontakt og Røde Kors finder, at UPF bør have indstillingsret vedrørende bevillinger af en vis størrelse, mens CARITAS er enig i forslaget om, at UPF ikke skal behandle enkeltbevillinger.

CARITAS, DIIS og LO anbefaler, at man kalder UPF for Udviklingspolitisk Råd og præciserer, at rådet skal rådgive ministeren. DH, LO, RCT, Projektrådgivningen og DI bemærker, at UPF bør få en stærk placering i forhold til strategiske drøftelser, mens en forpligtende dialog gennem et fast antal årlige møder med ministeren foreslås af FTF, BUPL, Landbrug og Fødevarer samt CARITAS. NGO-Forum og CARITAS understreger vigtigheden af, at UPF kan sætte egen dagsorden.

DI og LO mener, det bør præciseres, at forretningsordenen for UPF udarbejdes i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet.

Sammensætning og udpegning til Udviklingspolitisk Forum

Der er fra Amnesty International, DI, FRI, LO, NGO-Forum, Landbrug og Fødevarer og Røde Kors kritik af, at bestemmelsen i § 10 giver indtryk af, at ministeren til enhver tid kan udskifte medlemmerne af UPF. De anbefaler derfor en fast udnævnelsesperiode, mens DIIS finder, at seks år er for lang en udnævnelsesperiode.

Projektrådgivningen opfordrer til, at udnævnelse til UPF sker på baggrund af transparente kriterier i en åben proces.

FN-Forbundet ønsker anført, at en eller flere af medlemmerne i UPF skal besidde multilateral ekspertise, mens IMR ser behov for ekspertise indenfor menneskeretsbaseret tilgang til udvikling. Danske Universiteter påpeger, at universiteterne bør være repræsenteret, mens FTF anfører, at arbejdsmarkedets parter bør være repræsenteret i UPF.

Bevillingskomité

NGO-Forum, BUPL, Danske Universiteter, Dansk Byggeri, FTF og FRI mener, at henholdsvis Civilsamfund, organisationer, universiteter, arbejdsmarkedets parter og erhvervslivet bør have indstillingsret til medlemmerne af Bevillingskomitéen, mens CARITAS ikke ser behov for eksterne medlemmer af Bevillingskomitéen.

FTF, LO, NGO-Forum og BUPL finder, at Bevillingskomitéen bør knyttes til UPF bl.a. for at sikre uafhængighed. Røde Kors, Red Barnet, Landbrug og Fødevarer og Amnesty International understreger vigtigheden af faglig ekspertise i Bevillingskomitéen. FRI mener, bevillingskomiteen bør omtales i selve lovteksten.

Udenrigsministeriets bemærkninger

De indkomne høringssvar har givet anledning til følgende ændringer og præciseringer:

- Udviklingspolitisk Forum ændres til Udviklingspolitisk Råd. Det understreges, at Rådet skal rådgive ministeren, og at der udpeges en formand for Rådet.
- Medlemmer af Rådet udnævnes for en tre-årig periode med mulighed for genudnævnelse.
- Der præciseres, hvor repræsentanter i Rådet vil komme fra: 3 fra fagbevægelsen, 3 repræsentanter fra erhvervsorganisationer/virksomheder, 4 repræsentanter fra universiteterne/forskerne og 5 repræsentanter fra de folkelige organisationer.
- Rådet kan selv anmode om at få emner på dagsordenen.
- Rådet indstiller kandidater til medlemmer af Bevillingskomitéen.

- Udvalgte organisationer indstiller kandidater til medlemmer af Rådet, heriblandt Dansk Industri, Landbrug og Fødevarer, Håndværksrådet, LO, NGO-Forum, DIIS og Danske Universiteter.