

Udenrigsministeriet

Til Folketingets Udenrigsudvalg

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://um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	104.O.14.a	Grøn Vækst	31. oktober 2013

Kommenteret høringsoversigt vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om internationalt udviklingssamarbejde og lov om støtte til danske investeringer i Østlandene (Undtagelse af dokumenter om Investeringsfonden for Udviklingslandes og Investeringsfonden for Østlandenes forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen)

Udenrigsministeriet har den 24. september 2013 sendt et udkast til lovforslag om ændring af lov om internationalt udviklingssamarbejde og lov om støtte til danske investeringer i Østlandene (Undtagelse af dokumenter om Investeringsfonden for Udviklingslandes og Investeringsfonden for Østlandenes forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen) i høring med svarfrist tirsdag den 15. oktober 2013.

Høringen er sendt til følgende organisationer:

Advokatsamfundet, ADRA, Afrika Kontakt, ATTAC-Danmark, AIDS-Fondet, Aidsnet, Amnesty International DK, AXIS, CARE Danmark, Caritas, Center for Kultur og Udvikling (CKU), CONCORD Danmark, COWI, Dalit Solidaritetsnetværket i Danmark, Danmarks Statistik, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Forum for Mikrofinans, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling (DMR-U), Dansk Røde Kors, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Medier, Danske Mediers Forum, Danske Handikaporganisationer (DH), Danske Regioner, Danske Universiteter, DHI (International konsulent og forskningsvirksomhed med fokus på vand), Dansk Ungdoms Fællesråd, FN-forbundet, Folkekirkens Nødhjælp, Genvej til Udvikling, Globale Læger, Håndværksrådet, Ibis, Institut for Internationale Studier, Institut for Menneskerettigheder (IMR), IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs), Kommunernes Landsforening, Kvindernes U-landsudvalg – KULU, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen af

Polio-,Trafik- og Ulykkesskadede (PTU), Landsorganisationen i Danmark (LO), Læger Uden Grænser, Mandela Center Danmark, Mellem-amerikakomiteén, Mellempfolkeligt Samvirke, Mission Øst, NGO-Forum, Projektrådgivningen, Red Barnet, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre (RCT), Sex & Samfund, Udviklingspolitisk Råd, Ulandssekretariatet, Verdensnaturfonden, Verdens Skove, 3F og 92-gruppen.

Desuden har lovforslaget i samme periode været offentliggjort på høringsportalen og Udenrigsministeriets hjemmeside.

Udenrigsministeriet har modtaget svar fra Aalborg Universitet (Det Teknik-Naturvidenskabelige Fakultet og Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet), Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Industri (DI), Danske Medier, Danske Universiteter, Fagligt Fælles Forbund (3F), Institut for Menneskerettigheder, KU Uland, Landbrug & Fødevarer, NGO Forum, Red Barnet og Røde Kors. Kopi af svarene vedlægges. Nedenfor følger resumé af høringssvarene samt Udenrigsministeriets kommentarer hertil anført i kursiv.

Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Institut for Menneskerettigheder, Red Barnet og Røde Kors har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Aalborg Universitet (Det Teknik-Naturvidenskabelige Fakultet og Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet) meddeler, at de to fakulteter ikke har nogen konkrete input og tilslutter sig hermed ministeriets forslag om, at dokumenterne om de to fondes forretningsvirksomhed undtages for offentlighed i forvaltningen, da der er tale om et begrænset og specifikt område af offentlighedsloven. Desuden påpeges, at de to fonde, som nævnt i høringen, fortsat vil være underlagt kontrol fra Rigsrevisionen.

Advokatrådet anfører, "at man som udgangspunkt bør være tilbageholdende med at indføre generelle indskrænkninger i offentlighedsprincippet. Advokatrådet anerkender imidlertid, at hensynet til at lette fondenes administrative behandling kan tale for at bevare den hidtidige gældende ordning, hvorefter fondene kan afvise anmodninger om indsigt i fondenes forretningsvirksomhed, uden at skulle foretage en konkret vurdering. På denne baggrund har Advokatrådet ikke bemærkninger til, at den nu gældende ordning, hvorefter de to fonde undtages fra offentlighedsloven, videreføres." Advokatrådet "finder det positivt, at indskrænkningen af offentlighedsprincippet for IFU- og IØ-fondenes forretningsvirksomhed foreslås indført direkte i oprettelseslovene for fondene, frem for som i dag i bekendtgørelsesform."

Dansk Byggeri bemærker, at organisationen støtter forslag til ændringer af loven, således at virksomhederne fortsat sikres fortrolighed om forretningsoplysninger, som henholdsvis IFU og IØ modtager som led i fondenes mulighed for at vurdere investeringsforslag.

Dansk Industri (DI) anfører, at organisationen støtter lovforslaget. DI bekræfter, at det er afgørende for fondenes virke, at deres kommercielle samarbejdspartnere kan stille materiale til rådighed for fondene, uden at materialet herved bliver omfattet af retten til aktindsigt. DI bekræfter videre, at de fleste virksomheder vil finde det svært at samarbejde med IFU og IØ, hvis fondene ikke er i stand til at garantere fuld fortrolighed. Endelig anfører DI, at det er organisationens opfattelse, at IFU og IØ er helt i front internationalt, når det gælder åbenhed og dialog med det omgivende samfund.

Danske Medier anfører, at man af principielle grunde er imod lovudkastet, idet en undtagelse til offentlighedsloven i en særlov indebærer, at anmodninger om aktindsigt ikke vurderes i sammenhæng med de afvejningsregler, som findes i offentlighedsloven. Det nævnes, at det bliver svært i praksis for den enkelte borger at orientere sig om retten til aktindsigt ved blot at se i offentlighedsloven. Det anføres videre, at Danske Medier ikke er "afvisende overfor, at der i enkelte helt særlige situationer kan være omstændigheder, der medfører, at det kan være velbegrunderet at opretholde en undtagelse i særlovgivning." Det anføres i den forbindelse, at det ikke "er tydeligt, hvorfor offentlighedslovens regler ikke er tilstrækkelige" i forhold til fondene. Danske Medier bemærker samtidig, at man ikke er enig, at der er tale om en justering af offentlighedsordningen på et meget begrænset og specifikt område. Det anføres i den forbindelse, at undtagelsen "reelt omfatter alle de aktiviteter, som fondene har i forbindelse med virket som investeringsfond og kapitalforvalter", og at fondenes åbenhed i øvrigt ikke giver "offentligheden den fornødne indsigt i fondenes virksomhed".

Kommentar

Det skal indledningsvis bemærkes, at hensynet til borgernes overblik over, hvilke særegler som gælder på offentlighedslovens område er søgt varetaget gennem den nye offentlighedslovs § 18 om en offentlighedsportal. Særlove, herunder det foreliggende lovudkast, hvis det gennemføres, vil således fremgå af offentlighedsportalen.

Det følger af offentlighedslovens § 30, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. Afgørelse herom træffes efter en konkret vurdering. Som det fremgår detaljeret af be-

mærkningerne til lovudkastet, hvortil henvises, er det vurderingen, at størsteparten af fondenes samarbejdspartnere ikke vil løbe nogen risiko for, at en sådan konkret vurdering skulle falde ud til fordel for aktindsigt i fortrolige oplysninger udleveret af de pågældende samarbejdspartnere. Fondenes udenlandske samarbejdspartnere vil i endnu højere grad afstå fra at løbe denne risiko som følge af deres ringere kendskab til og fortrolighed med dansk lovgivning. Som det fremgår ovenfor, deles denne vurdering bl.a. af erhvervsorganisationerne Dansk Byggeri og Dansk Industri (DI).

Til Danske Mediers bemærkning om undtagelsernes anvendelsesområde skal fremhæves, at personalsager og fondenes interne administration fortsat vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Miljøoplysninger vedrørende fondenes investeringer vil desuden - som det er tilfældet i dag - være tilgængelige med hjemmel i miljøoplysningsloven. Herudover vil fondene fortsat være underlagt kontrol fra Rigsrevisionen.

Det skal således understreges, at det ikke er hensigten med lovforslaget at begrænse offentlighedens generelle indsigt i fondenes aktiviteter. Fondene vil fortsat udvise størst mulig åbenhed inden for de områder af fondenes virksomhed, som ikke er omfattet af undtagelserne i lovforslaget.

Danske Universiteter henviser til Aalborg Universitets hørings svar og har ikke yderligere bemærkninger til udkastet.

Fagligt Fælles Forbund(3F) anfører indledningsvis, at de "anser motivet bag lovforslaget for forståeligt". 3F nævner videre, at der i forbindelse med bekendtgørelserne har været "sat spørgsmålstegn ved lovligheden af den undtagelse af de to fonde fra lov om offentlighed i forvaltningen, som Udenrigsministeriet nu ønsker at videreføre" samt at "Århuskonventionen om offentlighedens indsigt i miljøsager udelukker en generel undtagelse fra offentlighedsloven." 3F anfører desuden, at for IØ's vedkommende, findes der ikke at eksistere "nogen reel begrundelse for at undtage fonden fra lov om offentlighed i forvaltningen", idet "nyinvesteringer ophørte med udgangen af 2010". Endelig nævnes, at det "må anses for fuldt tilstrækkeligt i forhold til motivet bag det foreliggende lovforslag" at anvende bestemmelsen i den nye offentlighedslov om efter omstændighederne at undtage forretningsmæssige følsomme oplysninger fra aktindsigt efter en konkret vurdering.

Kommentar

Indledningsvis skal det bemærkes, at spørgsmålet om lovhjemmel for de to gældende undtagelsesbekendtgørelser for IFU og IØ senest i forbindelse med den nyeste bekendtgørelse for IFU af 18. december 2012 blev vurderet af Justitsministeriet, som ikke fandt anledning til at gøre bemærkninger. Spørgsmålet er imidlertid ikke relevant for det foreliggende lovudkast, som, hvis det bliver gennemført, erstatter bekendtgørelserne. Århuskonventionen er implementeret i dansk ret ved miljøoplysningsloven (senest

ved lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger med senere ændringer). Det fremgår direkte af bemærkningerne til lovudkastet, hvortil der henvises, at fondene – som det hidtil har været gældende – er underlagt miljøoplysningslovens bestemmelser om aktindsigt i miljøoplysninger.

I forhold til IØ findes der fortsat at være behov for en undtagelse fra offentlighedsloven, uagtet at IØ er ophørt med nyinvesteringer. Dette skyldes navnlig at formålet med undtagelsen er at kunne garantere samarbejdspartnere fuld fortrolighed omkring de oplysninger, som de deler eller har delt med IØ. Dette hensyn gælder selvsagt også for oplysninger, som IØ har modtaget i forbindelse med investeringer, der er foretaget i 2010 eller tidligere. Dertil kommer, at IØ fortsat kan foretage – og også konkret løbende foretager – supplerende investeringer i eksisterende projekter, både med nye og eksisterende samarbejdspartnere, der må forventes at lægge vægt på den samme fortrolighed, som de eksisterende samarbejdspartnere har nydt hidtil.

For så vidt angår bemærkningen om den nye offentlighedslovs bestemmelse om efter omstændighederne at undtage forretningsfølsomme oplysninger fra aktindsigt efter en konkret vurdering henvises til kommentarerne til Danske Mediers høringssvar ovenfor.

KU Udland henviser til høringssvar afgivet 3. december 2012 i forbindelse med høring over ændringen af bekendtgørelse nr. 1211 af 18. december 2012. Det nævntes i det oprindelige høringssvar, at henset til at IFU's virksomhed alt overvejende er forretningsmæssig, er der næppe tvivl om, at udstedelsen af den nævnte bekendtgørelse er hjemlet. Det anføres samtidig, at den påtænkte blanko-afvisning af offentlighed vedrørende IFU's forretningsvirksomhed bør gennemtænkes nøje, idet den afskærer offentligheden for indsigt i håndteringen af korrupsion og/eller menneskerettigheder i forbindelse med fondens investeringer.

Kommentar

Der må ses bort fra bemærkningen om hjemlen til bekendtgørelsen, idet der nu er tale om et lovforslag

Fondene udviser generelt stor åbenhed over for offentligheden om rettighedsbaserede spørgsmål, herunder vedrørende menneskerettigheder og korrupsion. Fondene har i den sammenhæng et godt forhold til de forskellige organisationer, som fondene løbende mødes med. Der kan på IFU's hjemmeside findes nærmere informationer om samarbejdspartnere og projektpipeline samt om fondenes arbejde med CSR. Herudover har IFU udarbejdet en offentlig tilgængelig CSR håndbog med fokus på bæredygtige investeringer, og fondene rådgives om strategiske CSR-spørgsmål af et CSR Advisory Board, der bl.a. har repræsentanter fra de folkelige organisationer.

Landbrug &Fødevarer bemærker, at det er vigtigt, at IFU og IØ kan opretholde den samme fortrolighed som hidtil omkring de forretningsoplysninger, som de modtager som led ideres vurdering af investeringsforslag. Uden garanti for fortrolighed er IFU og IØ mindre attraktive samarbejdspartnere for danske virksomheder. Landbrug &Fødevarer bakker derfor op om lovændringen.

NGO Forum anfører, at det ikke fremgår "overbevisende hvorfor danske investeringer i Østlandene skal undtages for almindelige regler om offentlighed." Det nævnes videre, at det bliver vanskeligt for IFU og IØ at leve op til "Udenrigsministeriets skærpede krav om at udviklingsinitiativer skal kunne vise resultater af sin indsats, hvis dele af ens forretning er skjult for offentligheden." Endelig anføres det, at den nye strategi for udviklingssamarbejde betoner en "rettighedsbaseret tilgang til udvikling, baseret bl.a. på øget transparens i forvaltningen", og at det "bliver vanskeligt for Danmark at advokere for dette synspunkt" over for samarbejdslandene, når Danmark "selv undtager visse kapitalstrømme for denne type kontrol." NGO Forum opfordrer på den baggrund til, at IFU og IØ underlægges "de samme regler for forretningsvirksomhed om offentlighed i forvaltningen som andre fonde og bevillinger er underlagt."

Kommentar

Indledningsvis skal der for så vidt angår IØ, henvises til de udførligt angivne grunde til undtagelsen, som fremgår af bemærkningerne til lovudkastet samt til kommentaren til 3F's høringsvar ovenfor.

IFU og IØ har i en lang årrække åbent fremlagt resultaterne af deres investeringer, herunder detaljer vedrørende investeringsstørrelsen, antal arbejdspladser, afkast og værtsland for investeringen. Det er således i høj grad muligt for offentligheden at få indsigt i resultaterne af IFU's og IØ's investeringer.

Endelig skal det understreges, at undtagelsen alene vedrører fondenes forretningsvirksomhed og at fondene ikke udøver forvaltningsvirksomhed. Der er således ikke tale om, at indsigten i den offentlige forvaltning som sådan begrænses med det foreliggende lovudkast.

Sammenfatning

De modtagne høringsvar giver ikke grundlag for at foretage ændringer i lovforslaget.