

# Dansk Flygtningehjælps Hørings svar til Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi

Dette høringssvar bygger på "DRC input til Danmarks Udviklingsstrategi" indsendt den 21. April 2016 til inspiration for udarbejdelsen af Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi.

Dansk Flygtningehjælp (DFH) finder at mange af vores synspunkter er reflekteret i strategien, og nærværende høringssvar stiller derfor skarpt på de områder, som kunne uddybes i en ellers vellykket strategi.

## 1. Ambitionerne er store – midlerne bør følge.

DFH glæder sig over at se en ambitiøs strategi, både hvad angår **omfang** (fattigdomsbekæmpelse, vækst, interessevaretagelse, klima, øgede fokus på flygtninge og migration, osv.) og i forhold til **aktører**, der skal inddrages i den samtænkte politik (privat sektor, myndigheder, multilaterale organisationer, civilsamfund osv.).

Særligt henset til det øgede fokus på flygtninge og migration er det **vigtigt, at ressourcerne følger de aktører, og matcher de behov** som ændres over tid og i øjeblikket er uset høje. Her bør fokus på at "bekæmpe de grundlæggende årsager til migration" (5.3) ikke overskygge hensynet til de beskyttelsesbehov, som verdens rekordmange fordrevne har, også i forhold til at fremme værdier og en rettighedsbaseret tilgang (7.2)

### Anbefaling 1: **Danmark bør styrke den overordnede ramme for udviklingsbistand**

*DFH støtter erklæringen om at Danmark fastholder sin historisk lange og politisk brede tradition for at leve op til FN's mål om at yde mindst **0,7 pct. af BNI** i udviklingsbistand (1.1), men opfordrer kraftigt til at nationale **asyludgifter ikke indgår** i regnestykket, både ift ikke at udhule bistanden, og for at skabe forudsigelighed og troværdighed om udviklingshjælpen (2.2).*

*DFH støtter ideen om **fleksible og flerårige rammer for både udviklings- og humanitære partnere** (3.2; 4.2), og opfordrer til nogle klare rammer:*

- At dokumentationskrav for henholdsvis humanitær og udviklingsbistand tager i betragtning, at aktiviteterne ofte er forskellige hvad angår hastighed i leverancen.*
- At multilaterale partnere konkurrenceudsættes i samme grad som bilaterale for at sikre den mest effektive løsning, og at der er lige vilkår ifm. effektivitets- og resultatkrav (8.1).*

## 2. Balance mellem det humanitære og udvikling.

DFH glæder sig også over at se et øget sammenhæng mellem humanitær og udviklingsbistand, og at **respekten for de humanitære principper** samtidigt understreges (4.2). Dette gælder selvom humanitære indsatser gennemføres som "en del af ét samlet engagement, hvor både udviklings- og stabiliseringsindsatser indgår" (4.3). Dog er det uklart hvordan dette sikres, da stabiliseringsindsatser har tydelige politiske mål, mens humanitære indsatser alene bør drives af målet om at redde liv.

**Strategien rummer meget lidt om pejlemærkerne for den humanitære indsats**, andet end at den skal kobles til udviklingssamarbejdet. Prioriteringen af den humanitære indsats bør beskrives yderligere, herunder hvordan beskyttelsen og den livreddende indsats forbedres, herunder det international samarbejde for beskyttelse af flygtninge.

DFH bemærker at analysen i strategien primært fokuserer på **skrøbelighed, som en årsag til konflikt og fordrivelse**. Der er også væbnede konflikter og fordrivelse i stater, som ikke karakteriseres som skrøbelige, og skrøbelighedsbegrebet bør derfor suppleres med kriterier omkring risikoen for konflikt og naturkatastrofer, når der omhandler geografiske humanitære prioriteringer.

### Anbefaling 2: **Et tydeligere fokus på de humanitære principper og folkeret**

*Som en del af vision, pejlemærker og prioriteringer (2) bør den **humanitære livreddende og beskyttelsesmæssige indsats** fremhæves som en selvstændig prioritet. Fokus på en retlighedsbaseret tilgang (7.2) kunne trækkes længere frem i strategien. Det vil tydeligere et fokus på både interesser og værdier.*

*I respektive samtækningsstrategier bør det præciseres, hvilke mål der forfølges, og **humanitære indsatser skal friholdes politiske målsætninger**.*

*Det er vigtigt, at Danmark i lever op til eksisterende forpligtelser, og **Danmark bør gå foran som fortalere** for den internationale humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder, herunder Flygtningekonventionen, som skal beskytte civile og folk på flugt.*

### 3. Potentiel underminering af beskyttelsen af flygtninge.

DFH er bekymret for, at de tiltag man tager ift. tilbagevendelse, noget-for-noget-aftaler, dansk og europæisk lovgivning, og aftaler med udviklingspartnere (EU-Tyrkiet aftalen, EU Migration compacts), **underminerer beskyttelsen af flygtninge**. Ønsket om at flygtninge ikke rykker videre mod Europa, men bliver i nærområderne, kan undergrave grundlæggende beskyttelsesstandarder.

Strategien indebærer en problematisk **eksternalisering af beskyttelsesansvaret** til tredje lande mod allokering af (udviklings)bistand. Og selvom konditionaliteter i udviklingshjælp ikke er noget nyt, så indebærer en "noget-for-noget" tilgang (5.2), hvor migration, border management/kontrol og tilbagesendelsesaftaler bindes tæt sammen, en risiko for at partnerskabslande tyer til restriktive foranstaltninger, som *ikke* er i overensstemmelse med internationale beskyttelsesstandarder.

**Strategiens sammenblanding af fordrivelse og migration og flygtninge** og ("irregulære") migranter er problematisk og gennemgående i hele afsnit 5.3. Der er brug for klare definitioner og klare referencer til de forskellige beskyttelsesregimer. Det er vigtigt at sondre mellem flygtninge med behov og ret til international beskyttelse og migranter. Det er lige så vigtigt at understrege, at alle er mennesker med universelle menneskerettigheder, der skal respekteres. Hurtig screening og identifikation af specielt sårbare og udsatte personer og grupper er afgørende.

#### **Anbefaling 3: Behov for øget kohærens mellem udviklings- og flygtningebistand**

*Danmark bør sikre dansk og europæiske lovgivning og aftaler med udviklingspartnere (bl.a. EU Migration compacts), **ikke underminerer standarder for beskyttelse af flygtninge**, herunder princippet om non-refoulement, og at disse standarder monitoreres.*

*Danmark bør endvidere sikre, at disse aftaler ikke strider mod principper for god bistand<sup>1</sup> og et reelt fælles ejer- og partnerskab.*

***Migrant og flygtninge terminologien** sammenblandes flere steder i strategien (5.3), og at dette **bør præciseres** i den fremtidige strategi. Danmark kunne i højere grad lade sig inspirere af den kommende "Global Compact for Responsibility Sharing for Refugees"*

---

<sup>1</sup> Paris Declaration (2005), Accra Agenda for Action (2008), the Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011).

## 4. Viden er en central forudsætning for partnerskaber og samarbejde

DFH tilslutter sig målsætningen om det brede samarbejde der skal etableres, for at realisere Verdensmålene og adressere de mange udfordringer som skrøbelige lande står overfor (4.1.)

Med tilstedeværelse på det operationelle niveau i mere end 40 lande, er det DFH's erfaring, at varige positive forandringer bedst sikres, når **analyser, strategier og handlingsplaner udarbejdes efter bred konsultation** med en diversitet af aktører, herunder civilsamfundsorganisationer.

For **FN-organisationers** vedkommende er dette særlig vigtigt, da der ellers kan blive for stor afstand til operationelle niveau, særligt når det samtidigt gælder at en stor del af den danske multilaterale bistand implementeres af civilsamfundsorganisationer. For **udviklingsbankernes** vedkommende betyder en åbning mod nye arbejdsområder (f.eks. håndtering af flygtninge i nærområder og skrøbelige stater) at bankerne må inddrage andre partnere end stater (3.4).

**Civilsamfundets** spiller en afgørende rolle i forhold til aktiviteter i forbindelse med konfliktløsning, da civilsamfundet besidder et indgående kendskab til konfliktodynamikken og de centrale aktører, som er afgørende for at en intervention bidrager til løsning af konflikten, eller det modsatte (3.2; 4.1). Civilsamfundsorganisationer bør derfor høres og have øget adgang til at søge midler under Freds- og Stabiliseringsfonden.

Samme lokalkendskab, herunder til konflikt dynamik og aktører, er i høj grad afgørende i forhold til **privatsektorens** rolle i at fremme vækst og en positiv udvikling, da ansvarlige investeringer skal hvile på en robust kontekstanalyse for at virke efter hensigten – og som minimum – undgå at skabe mere konflikt (6.6).

Endelige bør **diasporaens** rolle i udviklingssamarbejdet udnyttes yderligere, og de traditionelle civilsamfundsorganisationers og multilaterale aktørers samarbejde med diasporaorganisationer fremmes, som led i styrkelsen af lokal responskapacitet og øget modtandsdygtighed.

### Anbefaling 4: **Behov for styrket analyse og samarbejde**

*DFH opfordrer til at alle relevante partnere, inkl. Civilsamfundsaktører og forskere (6.3), inddrages i en **samlet humanitær og udviklingsfaglig analyse** (4.2), for at sikre et solidt kendskab til de underliggende årsager til konflikt og fordrivelse, og med henblik på at etablere fælles mål og koordineret handling.*

*Danmark bør gå foran som fortaler for vigtigheden af i at **kortlægge og forstå blandede flygtninge- og migrationsstrømme**, for at kunne udforme den relevante respons.*

*Danmark bør prioritere at opbygge kapacitet til at forstå og håndtere konflikter, både på stats- og civilsamfundsniveau, og derfor i stigende grad **investere i konfliktforebyggelse**, som det (nu nedlagte) initiativ om 'Ikke militær konflikt løsning, dialog og mediation'.*